

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

I processi di integrazione in America latina

Giugno 2010

A cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

Rapporti

I PROCESSI DI INTEGRAZIONE IN AMERICA LATINA

Il quadro complesso e composito del regionalismo e delle spinte all'integrazione in America Latina, il continente in cui il fenomeno è più sviluppato, dopo l'Europa. L'approccio latinoamericano è caratterizzato da forme di integrazione sub-regionale e da una marcata tendenza al metodo intergovernativo, piuttosto che allo sviluppo di istituzioni sovranazionali. Eppure, malgrado la difficoltà di costruire processi più ampi, su scala realmente regionale, e malgrado contraddizioni e carenze, i processi di integrazione in corso stanno indubbiamente promuovendo e facilitando l'inserimento dei paesi latinoamericani da protagonisti sulla scena politica ed economica internazionale.

Giugno 2010

Indice

p. 2	Premessa
p. 3	1. I processi di integrazione sub-regionale
	1.1. Mercosur e CAN
p. 6	1.2. L'integrazione regionale centroamericana e caraibica: SICA e CARICOM
p. 9	1.3. Le nuove proposte: ALBA e UNASUR
p. 13	2. L'integrazione economica in America Latina e Caraibi
	2.1. L'evoluzione recente dell'economia regionale
p. 22	2.2. L'integrazione infrastrutturale: l'IIRSA e il Proyecto Mesoamérica
p. 28	2.3. I flussi intraregionali di commercio e investimenti
p. 33	Bibliografia

Premessa

Nello scenario attuale dell'integrazione regionale latinoamericana si registra una coesistenza tra meccanismi "storici" - come il Mercosur, la Comunità Andina delle Nazioni (CAN) e il Sistema dell'Integrazione Centroamericana (SICA) - e proposte nuove, come l'Unione delle Nazioni Sudamericane (UNASUR) e l'Alternativa Bolivariana per l'America (ALBA). Esistono, inoltre, i Trattati di Libero Commercio che gli Stati Uniti hanno stretto, attraverso accordi bilaterali, con vari paesi della regione.

Dopo l'Europa, l'America Latina è l'area del mondo in cui il fenomeno del regionalismo si è più sviluppato e diffuso, sia in termini storici sia per quanto riguarda l'attualità. L'approccio latinoamericano è caratterizzato da forme di integrazione subregionale che coinvolgono aree più limitate rispetto alle grandi aggregazioni geografiche.

Lo scenario latinoamericano presenta così un quadro composito di integrazione nel quale coesistono diversi raggruppamenti di paesi. Questa complessità evidenzia le difficoltà che i paesi latinoamericani incontrano nel creare processi e istituzioni capaci di promuovere l'integrazione e lo sviluppo su scala regionale. Le istituzioni regionali latinoamericane di solito non muoiono, ma sopravvivono in letargo o operando in modo poco incisivo, senza riuscire a raggiungere risultati in termini di efficienza o di benessere delle popolazioni nazionali.

D'altra parte, molti paesi adottano un atteggiamento ambiguo nei confronti degli impegni regionali, preferendo di fatto mantenere una certa misura di "mani libere" nelle scelte politiche ed economiche, soprattutto nei periodi di crisi.

Per tutte queste ragioni, è molto difficile tracciare un bilancio dello stato dell'arte dell'integrazione latinoamericana; ed è in ogni caso fondamentale fare riferimento alle strategie e agli interessi di politica interna dei paesi dell'area.

1. I processi di integrazione sub-regionale

1.1. Mercosur e CAN

Fino agli anni '80, Argentina e Brasile sembravano più condizionati dai fattori di competizione reciproca che animati dal desiderio di ricercare forme di cooperazione per sostenere le loro strategie di crescita e inserimento internazionale. I cambiamenti degli anni '90, trainati dal ritorno della democrazia e dall'affermarsi delle politiche di liberalizzazione economica, hanno dato vita ad una rinnovata ondata regionalista latinoamericana (Gardini, 2009), improntata a nuovi principi liberali ma finalizzata ad affrontare sempre le storiche sfide dello sviluppo economico e dell'unità latinoamericana.

Con la transizione democratica¹, i governi latinoamericani hanno cominciato a considerare il percorso dell'integrazione regionale come una possibile risposta comune alle ricorrenti crisi sociali ed economiche. I primi passi verso l'integrazione hanno in taluni casi assunto la forma di accordi bilaterali; la forza di questi accordi ha però immediatamente richiamato l'attenzione dei paesi vicini, soprattutto quelli di minori dimensioni, contribuendo a trasformare quei passi bilaterali in processi regionali.

Nel 1991 il Trattato di Asunción ha segnato l'avvio del Mercato Comune del Sud (**Mercosur**). Nel 2011, dunque, il Mercosur compirà 20 anni. In questo periodo i tempi politici nazionali hanno segnato l'evoluzione del processo di integrazione. Analisti e studiosi tendono a dare del Mercosur due giudizi agli antipodi, considerandolo un successo oppure un fallimento. La valutazione dei risultati del Mercosur viene sempre ricondotta a questa dicotomia, che uno studioso argentino ha denominato "l'approccio idealistico e l'approccio possibilistico" (Ferrer, 2007). Altri, come Carlos Álvarez, ex-presidente della Commissione di Rappresentanti Permanenti del Mercosur (CRPM), suggeriscono di evitare il "merco-scetticismo" che guarda all'integrazione da un punto di vista meramente congiunturale, determinato dalla situazione delle bilance commerciali dei paesi in rapporto al loro commercio interregionale.

In realtà, un'analisi di prospettiva individua nel contributo alla democratizzazione della subregione uno dei risultati politici più importanti del Mercosur: il "fattore democratico" può considerarsi il suo elemento politico fondamentale. I paesi membri (e quelli associati) sono democrazie, anche se con diversi livelli di maturità. Il Mercosur, ad esempio, ha avuto un ruolo cruciale nel respingere il tentativo di colpo di stato del generale Lino Oviedo nel 1996 in Paraguay. Nel 1998 è stata introdotta la "clausola democratica" che indica nel regime democratico una condizione *sine qua non* per la *membership*.

Il Mercosur, inoltre, si è imposto all'attenzione internazionale come un interlocutore credibile, conferendo ai paesi membri un maggior peso nei negoziati commerciali internazionali. Il Mercosur e la sua evoluzione sembrano dunque essere fattori cruciali per le sorti del regionalismo latinoamericano. Tuttavia, occorre tenere presente che questo processo, per come è maturato, incarna tuttora un modello di integrazione a carattere intergovernativo e fortemente imperniato sull'asse Brasile-Argentina, che giocano un ruolo

¹ Avvenuta – per citare solo i paesi del cono sud latinoamericano - in Argentina nel 1983, in Brasile e Uruguay nel 1985 e in Paraguay nel 1989.

determinante negli assetti del Mercosur, cosa che a volte soffoca le proposte dei paesi di minori dimensioni.

Anche sul piano dei risultati economici esistono valutazioni divergenti, ma va sottolineato che la scelta di una determinata strategia economica implica la parallela individuazione di una metodologia specifica che possa valutarne i risultati. In questo senso, i risultati dell'integrazione non sono indipendenti della metodologia adottata.

A quasi vent'anni dalla sua creazione, il Mercosur non è, in realtà, un mercato unico compiuto: è un'unione doganale "incompiuta". Secondo alcuni analisti, tuttavia, malgrado questo risultato sia derivato da una serie di difficoltà, la flessibilità che ne è conseguita è stata di fatto utile per la sopravvivenza del blocco in momenti di grave crisi, come quella del Brasile del 1998 o dell'Argentina del 2001/2002.

L'esistenza di un sistema subregionale di questo tipo, d'altra parte, si è rivelata utile per attrarre flussi di investimenti esteri e ha contribuito alla modernizzazione economica generale. Il commercio intraregionale è triplicato in meno di un decennio, malgrado siano mancati progressi sostanziali verso la libera circolazione di servizi.

Come per qualsiasi altro processo d'integrazione, le prospettive di sopravvivenza e sviluppo del Mercosur dipendono dalla sostenibilità del progetto in termini di approfondimento e allargamento e dall'evoluzione degli scenari interni ed esterni. Sebbene nella sua struttura attuale il Mercosur non preveda nessun tipo di istituzione sovranazionale, in prospettiva si pongono alcune questioni: 1) l'allargamento, attraverso l'inclusione di nuovi paesi e nuove tematiche²; 2) il consolidamento, attraverso l'applicazione degli accordi e la creazione di un sistema regionale più efficiente e sovranazionale, e 3) le relazioni esterne, in direzione di un maggiore peso dei paesi membri nelle sedi decisionali del sistema internazionale.

La difficoltà di approfondire il processo di integrazione ha offerto maggiori spazi al processo di allargamento, che è stato presentato e motivato come strada sia per rafforzare il Mercosur, sia per aumentare il suo potere negoziale nei confronti di paesi terzi e di soggetti collettivi internazionali. In questo quadro, tuttavia, la riduzione delle asimmetrie resta una questione estremamente delicata, che condiziona il processo di allargamento.

Le asimmetrie economiche fra gli Stati membri, infatti, rendono più difficile la trasformazione dell'integrazione in un gioco a somma positiva, in cui tutti i paesi sentano di poter ottenere dei vantaggi. È necessario, ad esempio, migliorare le condizioni di accesso ai mercati dell'Uruguay e del Paraguay, e affrontare le asimmetrie a partire da una visione globale, trattando non solo l'aspetto commerciale ma anche le dimensioni produttive, sociali, scientifico-tecnologiche, nelle quali lo scambio di esperienze e il trasferimento di know-how possono assumere una grande importanza.

A titolo di esempio, i Fondi per la convergenza strutturale nel Mercosur (Focem) – che hanno un bilancio di 100 milioni di dollari l'anno - rappresentano un fattore redistributivo importante a vantaggio dell'Uruguay e del Paraguay; ciò nonostante, le carenze in termini di capacità operative e progettuali dei due paesi continuano a costituire gravi limiti al loro sviluppo.

² Le nuove politiche di integrazione produttiva e integrazione transfrontaliera - così come l'integrazione di settori che permettano di sviluppare nuove forme di complementarietà economica - cercano di dare una risposta efficace alla necessaria (e dimenticata) questione della riduzione delle asimmetrie tra grandi e piccoli paesi.

Un altro tema controverso riguarda la possibilità che un paese membro concluda accordi commerciali bilaterali con uno Stato terzo. È stato il caso dell'Uruguay, dove si è svolto un vivace dibattito sulla proposta di concludere un trattato di libero scambio con gli Stati Uniti. Alla fine il governo uruguayano lo ha escluso e l'allora Presidente della Commissione dei rappresentanti del Mercosur, Carlos Álvarez, ha dichiarato (nel 2007): "È molto importante che il Presidente dell'Uruguay abbia confermato il Mercosur come l'opzione strategica di fondo prescelta dal suo paese sullo scenario internazionale. Questa decisione deve però essere sostenuta da una maggiore attenzione alla questione delle asimmetrie che, in definitiva, esercita un peso molto importante al momento di valutare l'efficacia e la legittimità dell'integrazione. Insisto sul fatto che la lotta contro le asimmetrie implica un approccio globale: commerciale, produttivo, sociale, scientifico-tecnologico e culturale".

Malgrado l'integrazione ponga sfide molto impegnative, e nonostante le critiche, le imperfezioni e l'esistenza di nuclei di oppositori agguerriti all'interno dei singoli paesi³, gli Stati membri del Mercosur continuano a considerare quel processo un'opzione strategica.

La IV Riunione di capi di governo dell'Unione Europea e del Mercosur, tenutasi a Madrid il 17 maggio 2010 contestualmente al VI Vertice Euro-latinoamericano, e la ripresa dei negoziati tra i due blocchi rappresentano una preziosa opportunità per le relazioni dell'UE non soltanto con il Mercosur, ma anche con l'America Latina in generale. Alla base del futuro accordo vi sono il dialogo politico, la cooperazione e le tematiche commerciali⁴. Tra questi temi, è il terzo a presentare le maggiori difficoltà⁵; ma grazie a questo rilancio si spera di poter portare a termine le lunghe trattative.

Uno dei fatti politicamente più rilevanti degli anni più recenti è la domanda di adesione del Venezuela al Mercosur (2006). Si tratta: della prima volta dal Trattato di Asunción che uno Stato chiede l'ingresso come membro a pieno titolo e non come associato. A conclusione del processo di adesione ancora in corso, il Venezuela sarà il primo nuovo Stato membro del Mercosur dal 1991 (Granato e Oddone, 2006).

In termini commerciali, in questi ultimi tre anni la prospettiva di adesione del Venezuela ha già avuto un forte impatto: il Brasile è diventato il secondo partner commerciale del paese dopo gli Stati Uniti, spodestando la Colombia (secondo partner storico del Venezuela) che scende al terzo posto. Gli investimenti nella fascia di frontiera brasiliano-venezuelana sono cresciuti sensibilmente grazie alla realizzazione di opere infrastrutturali di connettività. In sintesi, si potrebbe dire che il Brasile ha trovato nel Venezuela un partner economico cruciale per favorire lo sviluppo del commercio e degli investimenti brasiliani, mentre l'Argentina vi ha trovato un alleato politico all'interno del Mercosur per riequilibrare il peso politico del Brasile.

³ Le recenti dichiarazioni del candidato alla presidenza del Brasile, José Serra, sulla necessità di riformare e rendere più flessibile il Mercosur per trasformarlo in una semplice area di libero commercio, visto che il suo formato attuale non permetterebbe lo sviluppo del paese, hanno riaperto il dibattito sulla funzionalità del processo d'integrazione regionale. Felix Peña (2010) ha sostenuto recentemente che "nel Mercosur c'è un dibattito metodologico su come lavorare insieme, che a tratti si trasforma però in un dibattito esistenziale, trasformando la domanda in un'affermazione: dobbiamo lavorare insieme".

⁴ Sono queste le tre tematiche alla base delle relazioni tra UE e Mercosur, i cui antecedenti sono l'Accordo di Cooperazione Interistituzionale tra le Comunità Europee e il Mercato Comune del Sud del 1992 e l'Accordo quadro di Cooperazione internazionale del 1995.

⁵ I problemi principali sono quelli relativi alla questione agricola e alle preferenze accordate alle imprese nazionali nelle gare di approvigionamento da parte degli Stati.

La **Comunità Andina delle Nazioni (CAN)**, formata in origine da Bolivia, Cile, Colombia, Ecuador e Perù⁶, presenta una situazione in cui l'evoluzione del quadro istituzionale di concertazione regionale non è stata accompagnata da un maggiore peso politico internazionale del blocco, né da una crescita sostenuta del commercio fra i paesi membri.

I fattori che più mettono a rischio lo sviluppo della CAN sono la scarsa coesione tra i membri del blocco regionale e la difficoltà di costruire una visione strategica condivisa.

Nel 2006 il Venezuela ha deciso di uscire dalla CAN per aderire (come si è visto sopra) al Mercosur; mentre il Cile ha deciso un riavvicinamento. La scelta del Cile di aderire con lo status di paese associato (lo stesso, peraltro, che ha nel Mercosur) non rafforza il processo di integrazione della CAN, nella misura in cui non comporta per Santiago un impegno politico verso quel processo, ma semplicemente un rafforzamento del paese come attore economico nel quadro subregionale. Il Venezuela, d'altro canto, era alla "ricerca di alleati per un suo proprio disegno politico di integrazione nazionale e regionale e ha evidentemente scelto i partner che riteneva più forti e con maggiore credibilità internazionale" (Gardini, 2009).

In ogni caso, da un punto di vista economico l'uscita del Venezuela dalla CAN non ha comportato un cambiamento significativo nei suoi rapporti commerciali con i paesi di questa struttura subregionale.

1.2. L'integrazione regionale centroamericana e caraibica: SICA e CARICOM

Il Sistema di Integrazione Centroamericana (**SICA**) costituisce il punto più alto di un processo avviato fin dagli inizi degli anni '60. Del SICA fanno parte i sette paesi dell'istmo centroamericano (Guatemala, Belize, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica e Panama) e la Repubblica Dominicana come osservatore. La spinta fondamentale alla sua costituzione è derivata dalla fine delle guerre civili in Nicaragua, Guatemala ed El Salvador, a cavallo tra gli anni '80 e '90.

Lo sviluppo del commercio intraregionale – che si svolge nel quadro del Mercato Comune Centroamericano (MCCA) - è un indicatore della crescente importanza della collaborazione e dell'integrazione dell'area: nell'ultimo decennio esso è passato da poco più di un quinto a quasi un terzo delle esportazioni del Centroamerica⁷.

⁶ Il 26 maggio 1969 Bolivia, Colombia, Cile, Ecuador e Perù firmarono l'Accordo di Cartagena che segnava la nascita del Patto o Gruppo Andino. Nel 1973 il Venezuela chiese di entrare a farne parte; mentre nel 1976 si verificò l'uscita del Cile, perché la politica estera neoliberista del governo dittatoriale di Pinochet era incompatibile con gli obiettivi economici del Patto. Il Patto Andino perseguiva infatti la creazione di un mercato comune, lo sviluppo industriale della regione attraverso programmi settoriali e una "distribuzione equa" dei costi e benefici dell'integrazione regionale. I negoziatori andini si ispirarono al modello della Comunità Economica Europea e della sua struttura istituzionale e fondarono – per la prima volta in America Latina - un'organizzazione con caratteristiche sovranazionali. Sempre sull'esempio europeo, progettarono anche un Tribunale di Giustizia, il cui Trattato costitutivo è del 1979; e un Parlamento Andino, che è operativo dal 1984.

⁷ Secondo i dati del commercio regionale pubblicati dal SIECA (*Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica*, www.sieca.org.gt).

Il processo di integrazione avviato dal SICA fa registrare alcuni importanti risultati positivi, quali la riduzione dei rischi di nuovi conflitti e il consolidamento della pace. Ad esempio, l'esistenza e l'azione del SICA hanno sicuramente avuto un ruolo nella crisi honduregna aperta dal colpo di stato contro il presidente Zelaya (maggio 2009), evitando che degenerasse in un conflitto armato e propiziando poi il ritorno a una certa normalità con l'elezione del presidente Lobo. Positivo il ruolo del SICA anche nella creazione della Corte Centroamericana di Giustizia e nell'introduzione di criteri come lo sviluppo umano sostenibile e la sicurezza democratica nelle politiche nazionali dei paesi membri. Tuttavia, il SICA sconta ancora alcuni significativi limiti, quali l'assenza di meccanismi decisionali vincolanti, la dipendenza finanziaria delle sue istituzioni dalla cooperazione internazionale, un'eccessiva accentuazione della dimensione commerciale sulla base degli accordi intergovernativi che regolano il MCCA, a scapito di una visione multidimensionale del processo di integrazione. Infine, come nel resto dei meccanismi di concertazione subregionale latinoamericana, anche nel SICA si riscontra una forte impronta intergovernativa.

Circa le prospettive future dell'integrazione centroamericana, una prestigiosa istituzione accademica come la FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) identifica quattro scenari (Atmann Bordón, 2007). Un primo scenario – considerato il più probabile dalla maggior parte degli analisti – prevede che il processo non riesca a superare le sue attuali debolezze (con accesi discorsi “integrazionisti” cui fanno riscontro scarsi passi concreti). Un altro scenario più pessimista prevede una recrudescenza dei problemi bilaterali, cui corrisponderebbe una maggiore chiusura nazionalistica di ciascun paese e un arretramento del processo di integrazione. Sul versante opposto vi è uno scenario “iperottimista” che contempla una forte spinta alla costruzione del sistema centroamericano, a partire da una rinnovata volontà politica da parte dell'insieme dei governi dell'istmo. Infine, lo scenario più “gradualista” vede il moltiplicarsi di accordi specifici in aree di frontiera con interessi comuni tra i paesi coinvolti.

In sintesi, l'integrazione regionale centroamericana - ritenuta dagli stessi attori dell'istmo uno strumento indispensabile per consentire a questi piccoli paesi di affrontare le dinamiche del mercato globale – è ancora un cantiere aperto, in cui convivono iniziative quali il Parlamento Centroamericano (PARLACEN) e la già menzionata Corte Centroamericana di Giustizia, assieme a debolezze istituzionali, per cui il processo decisionale dipende interamente dagli accordi intergovernativi. Va segnalato, a tale proposito, come non tutti gli Stati centroamericani abbiano aderito alle istituzioni “comunitarie”: del PARLACEN non fanno parte Costa Rica, Panama e Repubblica Dominicana, e né il Costa Rica né il Guatemala sono membri della Corte Centroamericana di Giustizia. Si tratta di esempi che evocano un processo di integrazione “a geometria variabile”, con accordi che impegnano alcuni paesi e non altri, come è il caso - tra l'altro – dell'accordo per la libera circolazione delle persone nella regione centroamericana, al quale non aderiscono Costa Rica, Panama, Belize e Repubblica Dominicana. Il Sistema dell'Integrazione Centroamericana, insomma, non riesce ancora a diventare un vero e proprio progetto sovranazionale, a cui gli Stati deleghino via via alcune competenze.

In questo scenario deve essere considerato il Proyecto Mesoamérica (prosecuzione del precedente Plan Puebla-Panamá), che non si propone come meccanismo di integrazione subregionale ma è finalizzato a realizzare opere di connettività fisica. L'importanza del

Proyecto Mesoamérica – trattato più diffusamente nella sezione sull'integrazione economica - risiede nella partecipazione del Messico e della Colombia, storicamente paesi di riferimento per il Centroamerica.

Un sostegno importante all'integrazione centroamericana è venuto dall'Accordo di associazione firmato con l'Unione Europea in occasione del recente VI Vertice Euro-latinoamericano di Madrid. L'Accordo potrà offrire un quadro negoziale più appropriato per l'agenda biregionale su una serie di nodi: l'interscambio commerciale di una serie di prodotti, le tematiche migratorie, l'introduzione di un fondo di compensazione per ridurre le asimmetrie.

La **CARICOM** (Caribbean Community) nasce con il Trattato di Chaguaramas firmato il 4 luglio 1973, subentrando alla CARIFTA (*Caribbean Free Trade Association*); un protocollo annesso al Trattato gettava le basi per la creazione di un Mercato Comune dei Caraibi (MMC).

Attualmente la CARICOM ha 15 membri: Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Repubblica Dominicana, Grenada, Guyana, Haití (dal 1999), Giamaica, Montserrat, Santa Lucia, Saint Kitts e Nevis, Saint Vincent e Grenadine, Suriname (dal 1995) e Trinidad e Tobago. Sono membri associati: Turks e Caicos (2/7/1991), Isole Vergini Britanniche (2/7/1991), Anguilla (4/7/1999), Isole Cayman (15/5/2002) e Bermuda (2/7/2003).

Obiettivo generale della CARICOM è quello di intensificare il commercio tra gli Stati membri e favorire la competitività delle loro produzioni, mantenendo una politica di rigido protezionismo fondata su elevate barriere tariffarie al commercio con paesi terzi. Sono anche state adottate diverse misure per i paesi meno sviluppati della Comunità e un programma di armonizzazione delle politiche economiche. Per la costituzione della zona di libero commercio all'interno della CARICOM sono state eliminate le tariffe intra-zona - con alcune eccezioni – ed è prevista una tariffa esterna comune.

Negli anni '90, la CARICOM ha così varato il progetto Caribbean Single Market and Economy (CSME), finalizzato a rimuovere gli ostacoli al commercio di beni e di servizi, alla libera circolazione di capitali e di mano d'opera. Il 30 gennaio 2006, a Kingston (Giamaica) è stato rilanciato il Mercato Unico della CARICOM, indicando l'obiettivo di realizzare una vera Economia Unica entro il 2008 .

Oggi, malgrado persistano eccezioni per alcuni prodotti, si può dire che i territori dei paesi CARICOM costituiscano effettivamente una zona di libero commercio. La realizzazione della tariffa esterna comune comporterà una riduzione sostanziale della protezione esterna e potrà causare difficoltà soprattutto per i paesi che dipendono in modo significativo dalle tariffe sulle importazioni.

Oggi la CARICOM fa registrare importanti progressi nell'area della circolazione di persone, ma il ritmo della liberalizzazione dei servizi e dei movimenti di capitali dovrebbe chiaramente accelerare per raggiungere gli obiettivi fissati nel CSME. Per quanto riguarda le riforme istituzionali, c'è un consenso abbastanza diffuso sul fatto che il meccanismo di consultazione tra gli organismi della CARICOM e le autorità nazionali non ha prodotto i risultati sperati.

Nel complesso si può dire che, malgrado i loro sforzi, la CARICOM e i paesi membri - fortemente dipendenti dagli Stati Uniti e dal mercato internazionale – non siano riusciti a raggiungere l’obiettivo di una vera economia comune. Inoltre, come per altri paesi e processi in America Latina, i negoziati simultanei (a livello multilaterale, continentale e biregionale) evidenziano le difficoltà di questi piccoli paesi e la mancata capacità di costruire un’agenda che sia allo stesso tempo interna, regionale e internazionale.

1.3. Le nuove proposte: ALBA e UNASUR

Negli ultimi anni si sono sviluppati in America Latina due nuovi progetti d’integrazione regionale. Il primo è conosciuto come “Alternativa Bolivariana per l’America” (**ALBA**) ed è stato ideato e promosso dal Venezuela per contrastare il progetto dell’ALCA (Area di Libero Commercio delle Americhe)⁸. Il secondo progetto, noto come Unione delle Nazioni Sudamericane (**UNASUR**), del quale fanno parte tutti i paesi sudamericani, punta a creare una “nuova visione dello scenario sudamericano”. Entrambe le proposte intendono promuovere lo sviluppo e la concertazione politica tra i paesi dell’area, ma pur condividendo gli stessi obiettivi non propongono lo stesso schema di concertazione regionale per raggiungerli.

Alla “Alternativa Bolivariana per l’America” (ALBA) aderiscono: Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, Saint Vincent e Grenadine, e Antigua e Barbuda. La proposta fu lanciata in occasione del III Vertice dei capi di Stato e di governo dell’Associazione degli Stati dei Caraibi, nel dicembre 2001, dal Venezuela come “progetto anti-egemonico”. Fin dall’inizio, la proposta ALBA è stata concepita come alternativa e contraltare dell’ALCA.

L’ALBA è strutturata in una serie di accordi che mirano a superare le asimmetrie economiche e sociali esistenti tra i paesi latinoamericani, all’insegna della formula dei “vantaggi cooperativi”. Questo schema di regionalizzazione si prefigge di stimolare una specializzazione produttiva efficiente e competitiva, compatibile con uno sviluppo economico e sociale equilibrato all’interno di ogni paese.

Sul piano del commercio regionale, l’ALBA prevede di accordare la preferenza agli investitori nazionali, l’utilizzo di meccanismi di compensazione commerciale, l’uso delle monete nazionali dei paesi membri per il pagamento degli scambi intrablocco, l’eliminazione delle barriere tariffarie, la costruzione di una connettività marittima ed aerea

⁸ L’ALCA – progetto fortemente sponsorizzato dagli Stati Uniti - è una proposta di accordo per eliminare o ridurre le barriere commerciali tra tutte le nazioni delle Americhe e delle isole vicine, ad eccezione di Cuba. Nella visione statunitense, l’ALCA dovrebbe rappresentare l’evoluzione (e l’ampliamento) della NAFTA (North American Free Trade Agreement) che include oggi USA, Canada e Messico. Il progetto è stato lanciato in occasione del Vertice delle Americhe tenutosi a Miami nel dicembre del 1994, ed è proseguito per tutti gli anni ‘90 e l’inizio del XXI secolo. Data la resistenza opposta da molti paesi latinoamericani, e in particolare dal Brasile, gli Stati Uniti hanno abbandonato il progetto originario e hanno scelto di firmare accordi solo con alcuni paesi della regione. Sono stati così siglati Trattati di Libero Commercio con il Cile, con i paesi del Centroamerica e la Repubblica Dominicana (CAFTA - Central America Free Trade Agreement), con la Colombia, il Perù e l’Ecuador (appartenenti alla CAN).

nel territorio integrato, e il finanziamento di progetti produttivi nei settori strategici delle economie nazionali.

La cooperazione e integrazione energetica rappresenta uno degli elementi cruciali dell'ALBA, specialmente alla luce dei problemi di approvvigionamento di tutti i paesi del Caribe, ed è finalizzata a ridurre le asimmetrie regionali attenuando l'impatto dell'aumento dei prezzi del petrolio sulle produzioni locali. Lo strumento per raggiungere questi obiettivi è la proposta di "Petroamerica", che è esplicitamente rivolta a ridefinire le relazioni tra i paesi sulla base delle loro risorse e potenzialità, approfittare della complementarità economica, sociale e culturale per attenuare le asimmetrie regionali e minimizzare gli effetti negativi dei costi dell'energia sui paesi dell'area. In Petroamerica si realizza la sintesi di tre iniziative subregionali d'integrazione energetica: Petrosur (Argentina, Brasile, Uruguay e Venezuela⁹); Petrocaribe per i 14 paesi dei Caraibi, e Petroandina (Bolivia, Ecuador, Colombia, Perù e Venezuela¹⁰).

La proposta di integrazione finanziaria ruota attorno alla Banca del Sud e alla Banca dell'ALBA. Mentre la prima è stata già sviluppata, la seconda rimane ancora a livello di progetto. La Banca del Sud deriva dalla proposta del presidente venezuelano Hugo Chávez, inizialmente presentata nel XXX Vertice dei Presidenti del Mercosur del luglio 2006. Dopo un anno e mezzo di lavoro tecnico portato avanti soprattutto da Venezuela, Argentina e Bolivia, il 9 dicembre 2007 è stato firmato a Buenos Aires l'atto costitutivo della Banca, sottoscritto dai presidenti di Argentina, Bolivia, Brasile, Ecuador, Paraguay e Venezuela e, il giorno successivo, dal presidente dell'Uruguay. Gli uffici di rappresentanza della Banca si trovano in Venezuela (sede principale), Argentina e Bolivia: i tre paesi che hanno lavorato di più per raggiungere l'obiettivo. Secondo l'atto costitutivo, la Banca del Sud è chiamata a finanziare "progetti di sviluppo dell'economia orientati a migliorare la competitività e lo sviluppo scientifico e tecnologico, favorendo un nuovo valore aggiunto e dando priorità alle materie prime dei paesi membri". La Banca vuole anche finanziare "lo sviluppo dei settori sociali per ridurre la povertà e l'esclusione sociale", finanziando progetti che portino avanti l'integrazione del Sudamerica e creando fondi speciali di solidarietà e di emergenza per le popolazioni colpite da disastri naturali.

La Banca del Sud – nel cui ambito i paesi membri hanno pari rappresentanza - non soltanto offre prestiti per progetti di tipo infrastrutturale o produttivo, ma funziona anche come prestatore di ultima istanza o in caso di crisi di liquidità grazie, ovviamente e soprattutto, alle rendite petrolifere venezuelane. La Banca del Sud si propone anche di fare rientrare le riserve internazionali dei paesi della regione che sono, in grandissima misura, depositate nelle banche private internazionali.

Un'iniziativa complessiva dell'intera America Latina appare improbabile per le enormi dimensioni del continente e la sua grande diversità interna: l'area centroamericana, e in particolare il Messico, gravitano chiaramente nell'orbita degli Stati Uniti, e iniziative come l'ALBA appaiono troppo fondate su criteri politici e strettamente associate alla figura del presidente Chávez per poter essere realmente condivise da tutti i paesi. Sembra dunque

⁹ Tramite le rispettive compagnie energetiche: Petróleos Brasileiros (PETROBRAS), Energía Argentina S.A. (ENARSA); Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) e Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA).

¹⁰ L'Iniziativa Petroandina è stata lanciata dal XVI Consiglio Presidenziale Andino, tenutosi a Lima il 18 luglio 2005, come piattaforma comune o "alleanza strategica" di compagnie statali del petrolio e del gas.

plausibile che sia il Sudamerica a ricercare una nuova collocazione internazionale che porti a un rafforzamento della competitività dei paesi, tutelandone anche l'autonomia decisionale, con soluzioni più fondate su criteri territoriali. È con questi obiettivi e in questo nuovo spazio che nasce la proposta dell'UNASUR.

La proposta della Comunità Sudamericana delle Nazioni (CSN), oggi conosciuta come Unione delle Nazioni Sudamericane (**UNASUR**), è stata lanciata a Cuzco l'8 dicembre del 2004¹¹. Il progetto includeva i cinque Stati del Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay e in prospettiva il Venezuela), il Cile e i membri della CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador e Perù), più altri due paesi settentrionali del Sudamerica: Guyana e Suriname.

La Dichiarazione di Cuzco – sottoscritta dai rappresentanti dei dodici paesi dell'America del Sud - definiva le caratteristiche della CSN. Il documento recitava che “lo spazio sudamericano si svilupperà e progredirà attraverso il libero commercio, il coordinamento politico tra il Mercosur, la Comunità Andina delle Nazioni e gli altri paesi”. Aggiungeva anche che una delle priorità dell'organizzazione regionale sarebbe stata l'integrazione energetica e infrastrutturale dell'area. La Dichiarazione di Cuzco stabiliva che lo spazio sudamericano integrato si sarebbe sviluppato privilegiando “la concertazione e il coordinamento politico e diplomatico, con lo scopo di definire la regione come un soggetto con proprie caratteristiche e dinamico nelle relazioni esterne”. Anche prestigiosi autori sudamericani come Juan Carlos Puig ed Helio Jaguaribe hanno identificato la concertazione politica e l'integrazione economica regionale o subregionale come pre-condizioni per il raggiungimento dell'autonomia, elementi funzionali al processo della sua costruzione e sviluppo.

La Dichiarazione precisava anche che si sarebbe dovuto favorire “l'integrazione fisica, energetica e delle comunicazioni in America del Sud sulla base dell'approfondimento delle esperienze bilaterali, regionali e subregionali pre-esistenti, considerando meccanismi finanziari innovativi e proposte settoriali che permettano la realizzazione di investimenti infrastrutturali per la regione”. L'integrazione delle infrastrutture sarebbe stata realizzata attraverso l'Iniziativa per l'Integrazione delle Infrastrutture Regionali del Sudamerica (IIRSA): un programma che include i dodici paesi dell'America del Sud e valorizza l'importanza geo-economica delle infrastrutture sia per lo scambio di merci e servizi che per promuovere la competitività regionale nel suo complesso.

Dopo i vertici di Brasilia (2005) e Cochabamba (2006), l'UNASUR è stata lanciata nel vertice di Brasilia del 2008¹². L'articolo terzo del Trattato indica un elenco di obiettivi tra cui spicca il rafforzamento del dialogo politico tra i paesi membri, per assicurare uno spazio di concertazione teso a rafforzare l'integrazione regionale e la partecipazione dell'UNASUR allo scenario internazionale. Per poter realizzare i suoi obiettivi, il Trattato dota l'UNASUR di personalità giuridica, anche se il suo disegno istituzionale mantiene l'impronta di dialogo intergovernativo.

¹¹ La trasformazione della Comunità in Unione è avvenuta a Brasilia con la firma del Trattato Costitutivo dell'UNASUR il 23 maggio 2008.

¹² Finora hanno ratificato il Trattato Bolivia, Guyana, Ecuador, Perù e Venezuela. Molto particolare è il caso argentino, visto che il Parlamento di Buenos Aires non ha ancora fissato una data per la ratifica, malgrado recentemente l'ex presidente Néstor Kirchner sia stato nominato presidente dell'UNASUR.

L'architettura istituzionale dell'UNASUR prevede la creazione di Consigli tematici presieduti dai capi di stato e di governo, mentre la definizione delle politiche operative è a carico dei ministri. Sono stati così istituiti i seguenti Consigli:

- Il Consiglio Energetico Sudamericano – creato con la Dichiarazione di Margherita il 17 aprile 2007 – che partendo dalle potenzialità dei biocombustibili ai fini della diversificazione energetica della regione, punta a rendere compatibile la produzione energetica con la produzione agricola e la tutela dell'ambiente. Il Consiglio sta lavorando attualmente all'elaborazione di un Trattato Energetico Sudamericano.
- Il Consiglio di Difesa, istituito nel vertice di Salvador (Brasile) il 16 dicembre 2008, su proposta del presidente brasiliano Luiz Inacio Lula Da Silva, con l'obiettivo di consolidare il Sudamerica come una zona di pace e di stabilità democratica¹³.
- Il Consiglio della Salute - creato nello stesso vertice del dicembre 2008 - ha come obiettivo principale la costruzione di uno spazio d'integrazione in materia di sanità pubblica che possa promuovere politiche comuni e sviluppare attività di coordinamento a fini di prevenzione.

Per quanto riguarda il ruolo dei parlamentari, il Trattato costitutivo dell'UNASUR prevedeva all'articolo 17 che la configurazione di un parlamento sudamericano con sede nella città di Cochabamba (Bolivia) sarebbe stata oggetto di un Protocollo addizionale. Ciò nonostante, i parlamentari si sono già riuniti nell'ottobre del 2008 per rilanciare e promuovere l'idea del Parlamento dell'UNASUR.

La Dichiarazione de La Moneda del 15 settembre 2008 a sostegno del governo costituzionale del presidente Evo Morales contro le minacce di destabilizzazione in Bolivia, costituisce un chiaro esempio delle soluzioni che possono essere generate da questa concertazione regionale (Malamud, 2008). La Dichiarazione sintetizza una delle caratteristiche principali di quella che è stata definita "autonomia relazionale", cioè la capacità e il desiderio degli Stati sudamericani di prendere delle decisioni di propria volontà, in accordo con altri Stati, per affrontare in maniera congiunta situazioni o processi di crisi all'interno delle frontiere nazionali (Granato e Oddone, 2009).

Per un suo pieno inserimento internazionale come "continente", è necessario che il Sudamerica sviluppi un processo di concertazione politica. La concertazione e l'integrazione regionale non impediscono affatto la presenza di paesi *leader* - le cosiddette "locomotive" dell'integrazione – che, anzi, sono sempre esistiti in tutti i processi di questo tipo. In questo caso, è ancora in costruzione una *leadership* capace di creare nuovi consensi sul ruolo internazionale del Sudamerica. Concertazione politica e integrazione regionale costituiscono gli elementi chiave per il nuovo inserimento sistemico internazionale di un continente in cui la potenza egemonica ha portata emisferica.

L'UNASUR sembra essere soprattutto al servizio del progetto di *leadership* regionale del Brasile, potendo così contare, in prospettiva, su un attore politico molto forte ma finora

¹³ L'accordo tra la Colombia e gli Stati Uniti sulle basi militari americane in territorio colombiano ha accelerato la discussione dei paesi UNASUR sulle questioni della sicurezza. Il vertice di Bariloche (Argentina) del 28 agosto 2009, che ha affrontato la questione delle basi militari in Colombia, ha evidenziato quanto sia ancora lunga la strada per arrivare ad una posizione comune dei governi sudamericani sul tema della lotta contro il terrorismo e il narcotraffico.

disposto ad investire solo risorse limitate in questa vicenda. L'UNASUR è stata concepita come un processo di concertazione regionale che vuole rafforzare i meccanismi d'integrazione subregionali esistenti, e soprattutto puntare alla realizzazione di un'area comune d'integrazione per il Sudamerica che dovrebbe diventare un attore chiave del commercio mondiale e interlocutore unico nei negoziati internazionali.

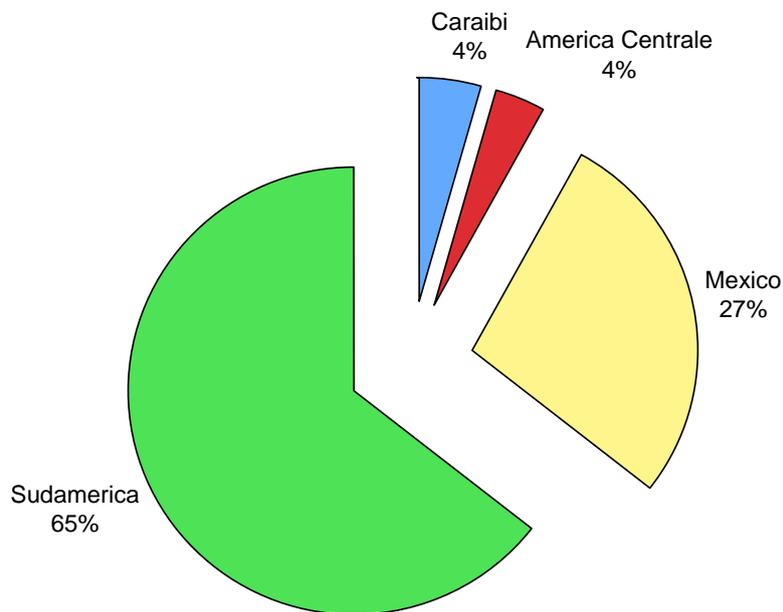
Il Sudamerica, a fronte del processo politico di integrazione regionale, è alla ricerca di una propria via al regionalismo che non ricalchi modelli esterni ma che sia funzionale alle reali esigenze della regione, rispettando la sua cultura e rispondendo alla necessità di creare benessere per le popolazioni locali.

2. L'integrazione economica in America Latina e nei Caraibi

2.1. L'evoluzione recente dell'economia regionale

Il termine America Latina e Caraibi (ALC) nasconde una realtà di paesi molto diversi tra loro. Quando si analizza la performance dell'economia della regione nel suo insieme, questa varietà è occultata dal peso che le maggiori economie hanno sul totale. Il Messico individualmente rappresenta oltre $\frac{1}{4}$ del prodotto interno lordo (PIL) regionale, mentre i rimanenti paesi centroamericani e caraibici rappresentano, insieme, soltanto l'8% dell'economia regionale (grafico 1). All'interno delle isole dei Caraibi, inoltre, esiste uno squilibrio tra le economie di Cuba e Repubblica Dominicana, che insieme rappresentano i $\frac{2}{3}$ dell'economia della regione, e il resto dell'area.

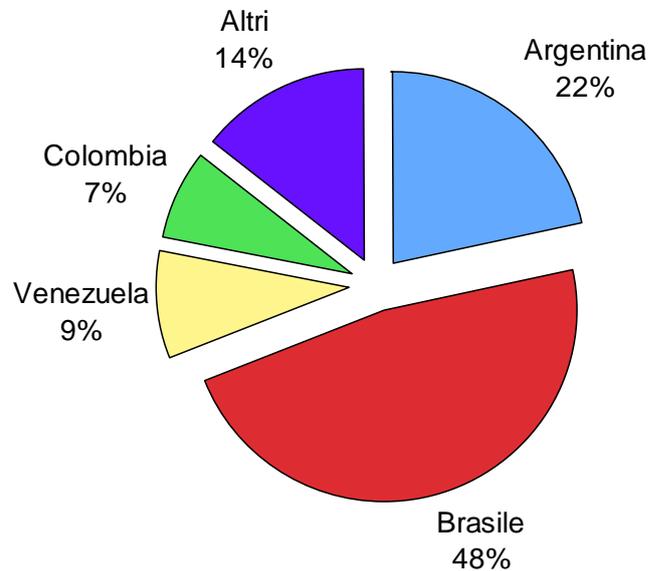
Grafico 1- Prodotto interno lordo America latina e Caraibi (2008)



Fonte: Cepal (2009), *Anuario estadístico de America Latina y Caribe*.

Il Sudamerica rappresenta il 65% dell'economia regionale e il Brasile da solo contribuisce per circa la metà del PIL sudamericano (grafico 2), seguito dall'Argentina e, ad una certa distanza, da Venezuela e Colombia. Dei trentatré paesi dell'ALC, dunque, cinque (Messico, Brasile, Argentina, Venezuela e Colombia) rappresentano oltre l'80% del PIL regionale complessivo. La traiettoria economica di questi paesi fornisce evidentemente una chiave di lettura dell'evoluzione dell'economia regionale negli ultimi anni, in virtù non solo del loro peso statistico, ma anche della loro capacità di trainare i paesi vicini nel processo di espansione.

Grafico 2- Prodotto Interno Lordo Sudamericano (2008)



Fonte: Cepal (2009), *Anuario estadístico de America Latina y Caribe*.

L'America Latina e i Caraibi hanno sperimentato, tra il 2003 e il 2008, un periodo di sostenuta crescita economica, interrotta dalla crisi che ha iniziato a diffondersi a livello mondiale a partire dall'ultimo trimestre del 2008. L'area ALC non è rimasta immune dalla crisi. In misura minore o maggiore, tutti i paesi ne sono stati colpiti: si stima che nel 2009 la regione nel suo insieme abbia subito una riduzione del PIL dell'1,8%.

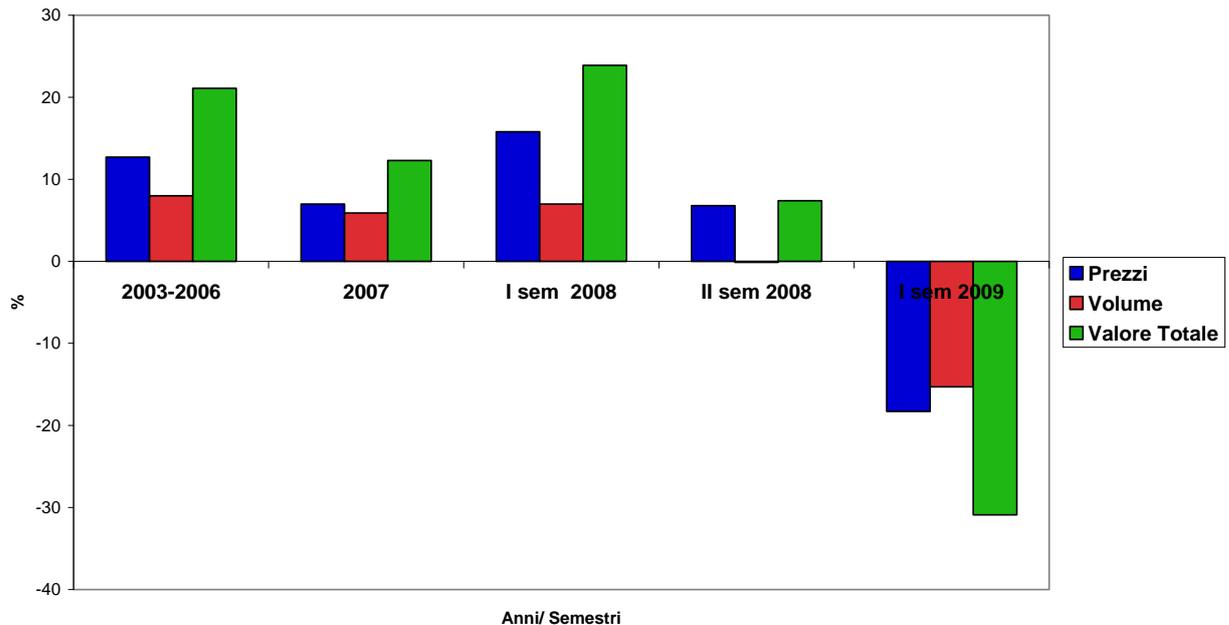
Il principale canale di trasmissione della crisi internazionale alle economie ALC è stato il rallentamento e la successiva contrazione del commercio, accoppiati ad un forte calo dei prezzi delle materie prime. L'espansione del commercio era stata il principale motore della crescita dell'economia regionale nel periodo precedente alla crisi: tra il 2003 e il 2008 le esportazioni regionali sono aumentate del 130%.

Questo ciclo virtuoso è stato il risultato dell'incremento non solo del volume ma anche dei prezzi delle esportazioni (grafico 3). Questo effetto è stato particolarmente rilevante per i paesi esportatori di *commodities*, prodotti di base i cui prezzi sono sensibili alle oscillazioni della domanda mondiale. In questo senso, l'emergere del mercato cinese, con la sua elevata domanda di materie prime minerarie, energetiche e agricole, ha avuto un effetto significativo su paesi come Cile, Perù, Brasile e Argentina, il cui paniere di esportazioni è composto in grande misura da quei prodotti.

I movimenti di prezzi delle *commodities* sono stati particolarmente marcati nel primo semestre del 2008 (+15,8%) e nello stesso periodo del 2009 (-18,3%); in questo secondo periodo la contemporanea riduzione di prezzi e di volumi ha comportato una contrazione del valore totale delle esportazioni regionali del 30,9% per l'insieme dei paesi ALC. I paesi

dei Caraibi sono stati particolarmente colpiti, con una riduzione del valore totale delle esportazioni del 36,7%.

**Grafico 3- America Latina e Caraibi: evoluzione delle esportazioni per prezzi e volumi
variazione annuale**



Fonte: Cepal (2009), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*.

Un altro importante motore della crescita della regione nel periodo 2003-2008 sono stati gli investimenti diretti esteri (IDE). Partendo da una media di 66,3 miliardi di dollari/anno nel periodo 2000-2005, gli IDE hanno iniziato una scalata che è culminata nel 2008 in entrate pari a 131,9 miliardi di dollari, seguita da un calo del 42% nell'anno successivo (tabella 1). Nel periodo in analisi, il principale settore di destinazione degli investimenti è stato quello dei servizi. All'apice del boom dei prezzi delle *commodities*, nel 2008, si è verificato un forte movimento degli IDE verso il settore primario (prodotti agricoli, minerali e energetici), che ha interessato soprattutto alcuni paesi sudamericani.

L'aumento dei flussi di IDE verso la regione nel suo insieme nasconde dinamiche molto diverse tra i vari paesi. La crescita degli IDE riflette soprattutto la performance del Sudamerica, che ha visto aumentare la sua partecipazione agli investimenti regionali da una media del 57% nel periodo 2000-2005 a una del 71% nel 2009. In Sudamerica, Brasile, Cile e Colombia sono i paesi di destinazione di oltre $\frac{3}{4}$ dei flussi di IDE. Il Cile è il paese sudamericano che registra la maggiore incidenza degli IDE sull'economia (8% del PIL), ed è anche al primo posto come paese investitore all'estero (IDE in uscita).

Anche le piccole economie dei Caraibi e del Centro America hanno mostrato un trend positivo, e hanno visto crescere la loro quota dell'IDE regionale dal 9% al 14%.

A differenza degli altri paesi della regione, il Messico non ha registrato un aumento rilevante degli ingressi di IDE, ed è stato fortemente colpito dal calo che ha interessato tutta la regione nel 2009. Il mancato dinamismo degli IDE verso il Messico ha comportato un calo della sua quota sul totale regionale dal 33% al 14%.

Il Messico, il Centroamerica e i Caraibi sono particolarmente sensibili alle dinamiche dell'economia statunitense, e la contrazione delle esportazioni e degli IDE regionali riflette questa dipendenza. Va però osservato che la performance dell'economia messicana evidenzia problemi di ordine strutturale: mentre i paesi sudamericani hanno trovato importanti complementarità con i mercati emergenti asiatici, il Messico ha un paniere di esportazioni fondato su prodotti industriali a medio livello tecnologico, quindi più esposti alla concorrenza dei prodotti cinesi sul loro principale mercato, quello statunitense.

Tabella 1. Flussi di IDE verso America Latina e Caraibi (milioni di dollari USA)

	2000-2005 ^(a)	2006	2007	2008	2009
ALC	66.370	74.794	111.844	131.938	76.681
Sudamerica	37.974	43.370	71.227	91.278	54.454
Brasile	19.197	18.782	34.585	45.058	25.949
Cile	5.012	7.298	12.534	15.181	12.702
Colombia	3.683	6.656	9.049	10.583	7.201
Messico	22.327	19.779	27.311	23.170	11.417
Centroamerica	2.549	5.756	7.235	7.487	5.026
Panama	656	2.498	1.777	2.402	1.773
Costarica	597	1.469	1.896	2.021	1.323
Caraibi	3.521	5.890	6.071	10.002	5.783
Repubblica Dominicana	932	1.528	1.563	2.971	2.158

(a) Media annuale

Fonte: Cepal (2010), *Ingresos de Inversion Extranjera Directa en America Latina y el Caribe*

Un flusso finanziario particolarmente rilevante per l'economia della regione è rappresentato dalle rimesse degli emigrati all'estero. La tabella 2 mostra che in dodici paesi dell'ALC la quota delle rimesse sul PIL è superiore al 5%. È interessante notare come le tabelle 1 e 2 siano quasi complementari: le economie più grandi, anche se ricevono importanti flussi di rimesse, hanno un minore rapporto rimesse/PIL. Il Messico è il principale paese di destinazione delle rimesse: nel 2008 ha ricevuto flussi per un valore di 26,3 miliardi di dollari, equivalenti al 40% del flusso totale delle rimesse diretto verso la regione.

I flussi di rimesse verso i paesi ALC hanno una dimensione comparabile a quella degli IDE: nel 2009, 58 miliardi di dollari di rimesse a fronte di 76 miliardi di IDE. Le rimesse presentano un comportamento meno pro-ciclico rispetto agli IDE (nel 2009 hanno subito un calo del 9% contro il -42% degli IDE) e sono particolarmente importanti per alcune delle economie più piccole.

Tabella 2. Paesi ALC con maggiore partecipazione delle rimesse al PIL

	Milioni di dollari		% Pil
	2008	2009*	2008
Belize	78	74	5,7
Repubblica Dominicana	3.487	3.344	7,6
Ecuador	3.200	3.078	6,1
El Salvador	3.804	3.460	17,2
Giamaica	2.180	1.921	14,5
Guatemala	4.451	4.065	11,4
Guyana	278	266	24,0
Haiti	1.300	1.220	18,7
Honduras	2.824	2.525	20,1
Nicaragua	818	784	12,4
S. Kitts e Nevis	37	-	6,9
S. Vincent e Grenadine	31	-	5,1
ALC	64.717	58.481	1,8
Paesi in via di sviluppo	337.761	317.237	2,0

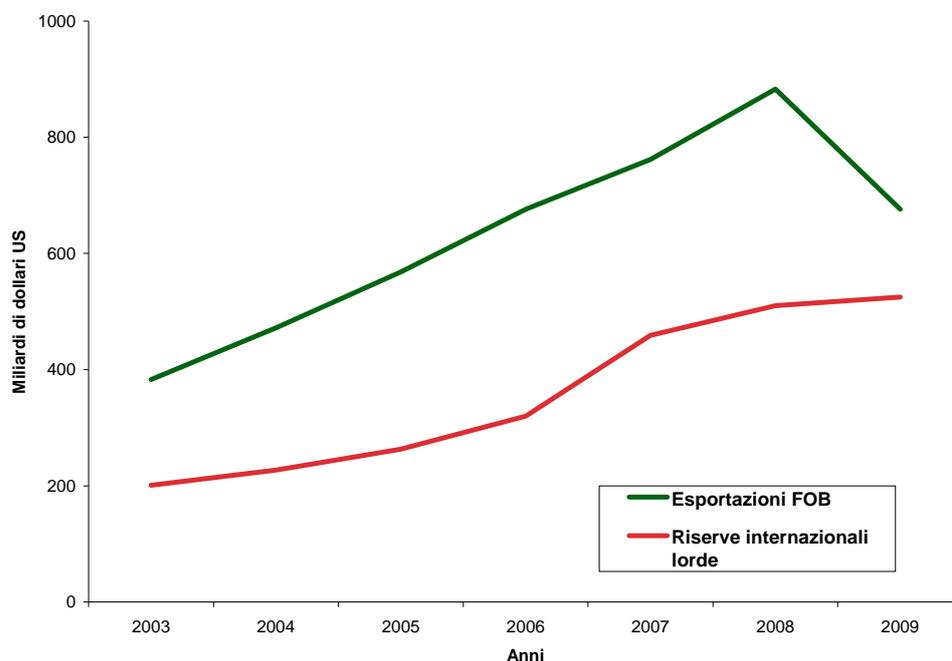
* Dati Preliminari

Fonte: Banca Mondiale

L'espansione dell'economia internazionale ha determinato un notevole miglioramento della bilancia dei pagamenti dei paesi latinoamericani e caraibici, grazie all'aumento delle esportazioni, degli investimenti e delle rimesse. I tassi di crescita dell'economia regionale sono stati i più elevati degli ultimi quaranta anni. Malgrado la regione sia stata colpita negli ultimi due anni dalla crisi internazionale, il periodo di crescita precedente ha contribuito a migliorare i parametri strutturali di gran parte delle economie ALC, consentendo così ai paesi in questione di trovarsi meglio preparati ad affrontare la crisi.

Infatti, la crescita 2003-2008 e il miglioramento della bilancia dei pagamenti delle economie ALC hanno ridotto il livello di vulnerabilità di quei paesi di fronte alla crisi finanziaria che ha messo in ginocchio l'economia mondiale. In questo senso, due indicatori sono particolarmente importanti. Il primo è l'ingente accumulo di riserve (in valuta estera) da parte delle economie ALC, politica peraltro adottata da molti paesi in via di sviluppo, inclusa la Cina. Le riserve internazionali dei paesi della regione sono triplicate tra il 2000 e il 2009 (grafico 4). Tale accumulo ha contribuito a rafforzare la capacità dei governi di difendere il valore delle monete nazionali nel pieno della crisi economica..

Grafico 4 - Evoluzione delle Esportazioni e delle Riserve Internazionali ALC



Fonte: Cepal (2009), *Bilance preliminar de las economias de America Latina e Caribe*.

Un'altra variabile importante per valutare la vulnerabilità della regione alla crisi internazionale è quella dell'indebitamento estero. Il rapporto debito estero/PIL ha registrato un forte calo per tutto il periodo 2003-2008 (tabella 3). Questa riduzione è dovuta più ad un aumento del PIL che ad una politica attiva di abbattimento del debito estero¹⁴, visto che il debito estero totale della regione è rimasto stabile nel periodo. È tuttavia significativo che - a differenza di quanto accadeva in un passato non tanto remoto - i governi latinoamericani e caraibici non abbiano cercato di sfruttare il ciclo positivo delle loro economie per contrarre ulteriore debito estero.

L'analisi dell'evoluzione dei conti pubblici dei paesi sudamericani evidenzia anch'essa il divario tra la condizione attuale di quelle economie e la situazione all'epoca della crisi dell'indebitamento degli anni '80. Nel periodo dell'espansione, infatti, i governi ALC hanno compiuto un importante sforzo di contenimento dei conti pubblici, che si riflette in un avanzo primario¹⁵ positivo. La politica di contenimento fiscale, accoppiata all'espansione dell'economia, ha determinato una riduzione del rapporto tra indebitamento pubblico e PIL e ha aumentato il margine per l'utilizzo anti-ciclico della politica fiscale.

¹⁴ Alcuni paesi, tuttavia, hanno approfittato della congiuntura internazionale favorevole per ridurre l'indebitamento estero e negoziare migliori condizioni di rifinanziamento.

¹⁵ L'avanzo primario misura la differenza tra le entrate e le spese del bilancio dello Stato, esclusi gli interessi pagati sul debito, e quindi misura l'aspetto fiscale (non-finanziario) dei conti pubblici. L'avanzo primario costituisce un importante indicatore dell'evoluzione futura del debito pubblico.

Tabella 3. Evoluzione della posizione fiscale e finanziaria delle economie ALC: indicatori scelti

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Settore fiscale (% Pil)							
Avanzo primario	0,1	1,1	2,2	1,8	2,1	1,5	-0,1
Debito pubblico governo centrale	57,2	50,9	42,7	35,7	29,9	27,8	28,3
Settore esterno (%)							
Debito estero lordo/ Pil	39,9	34,4	25,1	21	20	18,2	19,3
Debito estero lordo/ esportazioni	169,0	138,0	101,0	84,0	82,0	73,0	75,0

*Dati Preliminari

Fonte: Cepal (2009), *Balance Preliminar de las economias de America Latina e Caribe*

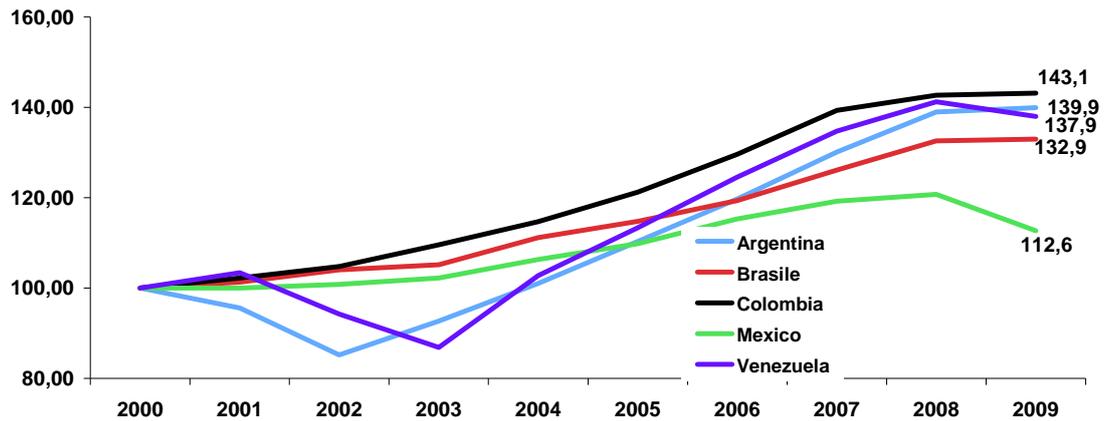
Una volta esaminati i trend più generali dell'evoluzione delle economie ALC nell'ultimo decennio, è interessante tornare all'analisi dei singoli paesi che, dato il loro peso nell'economia regionale, sommati ne determinano in gran parte la traiettoria.

Il grafico 5 mostra la crescita cumulativa delle cinque maggiori economie latinoamericane negli ultimi dieci anni. I tassi di crescita più elevati in assoluto sono stati quelli di Colombia e Argentina: la prima ha registrato tassi sostenuti di crescita per tutto il decennio, mentre la seconda, dopo aver subito una drastica riduzione del PIL (-15%) tra il 2000 e il 2002, ha mostrato una forte capacità di recupero, con tassi annuali superiori al 6% tra il 2003 e il 2008. Al terzo posto si trova il Venezuela che - dopo un periodo di crisi all'inizio del decennio - è stato trainato dalla forte impennata dei prezzi del petrolio che ha regalato al paese un tasso di crescita del PIL del 18,3% nel solo 2004.

I due grandi paesi emergenti della regione - Brasile e Messico - fanno registrare, in realtà, la peggiore performance del gruppo delle maggiori economie. Il Brasile ha registrato una crescita cumulativa del PIL di poco superiore al 30% nel decennio¹⁶; nello stesso arco di tempo, la crescita del PIL del Messico è stata di appena il 12,6%, a causa soprattutto del forte impatto della crisi americana e internazionale che ha provocato un calo del PIL del 6,7% nel 2009, ma anche dei bassi tassi di crescita del periodo precedente.

¹⁶ Per fare un paragone con un altro paese emergente, in nessun anno del periodo considerato il Brasile ha raggiunto tassi di crescita simili a quelli cinesi; anzi, in 7 anni su 10 la sua crescita è stata pari o inferiore alla metà della crescita della Cina.

Grafico 5 - Crescita Accumulata Pil principali paesi latinoamericani
Anno 2000= 100



Fonte: Cepal (2009) Balance preliminar de las economias de America Latina y el Caribe

Nel secondo semestre del 2009 sono emersi segnali che indicavano il superamento della fase più acuta della crisi: la produzione industriale e le esportazioni hanno iniziato una graduale ripresa, mentre l'aumento del commercio internazionale ha determinato un rialzo dei prezzi delle *commodities*. La ripresa, tuttavia, non va attribuita soltanto ad un contesto internazionale più favorevole: le misure di sostegno all'economia adottate dai paesi ALC, e soprattutto la politica fiscale più espansiva, sono state decisive per evitare una recessione più lunga e profonda. È importante segnalare, inoltre, che in alcuni paesi le banche pubbliche hanno attivamente sostenuto le strategie anti-cicliche dei governi, compensando la contrazione del credito privato¹⁷.

Le stime per il 2010 prevedono un tasso di crescita superiore al 4% per la regione nel suo insieme, ma con una certa disomogeneità tra paesi: per quelli sudamericani e per il Messico le previsioni sono molto positive, mentre Centro America e Caraibi mostrano segnali meno vigorosi di ripresa (FMI, 2010).

Sul piano della sostenibilità della ripresa dell'economia regionale, la questione principale riguarda le persistenti fragilità delle economie avanzate e l'incertezza sul futuro della loro performance quando le misure straordinarie di sostegno saranno cancellate. I paesi in via di sviluppo in generale, e quelli ALC in particolare, saranno in grado di mantenere elevati tassi di crescita in assenza di una ripresa sostenuta delle economie avanzate (il cosiddetto "*decoupling*"), o saranno invece contagiati dai malanni dei paesi ricchi (Canuto, 2010)?

¹⁷ Questa politica è stata particolarmente importante in Brasile, dove il credito pubblico rappresenta circa il 35% del credito totale.

2.2. L'integrazione infrastrutturale: l'IIRSA e il Proyecto Mesoamérica

Una caratteristica saliente dell'attuale ciclo dei paesi ALC riguarda i progetti di integrazione delle infrastrutture economiche – e specialmente quelle dei trasporti – individuati come condizione dello sviluppo dei paesi della regione e dell'incremento degli interscambi tra i diversi sistemi economici nazionali. Il processo di integrazione delle infrastrutture non consiste soltanto nella creazione di collegamenti tra infrastrutture già esistenti bensì si sviluppa in parallelo alla costruzione delle infrastrutture stesse, anche per via del notevole ritardo accumulato dalle economie latinoamericane su questo terreno negli ultimi decenni (tabelle 4-6).

Tabella 4. Indicatori relativi alla dotazione di rete viaria

Paese o Regione	(%) Strade asfaltate/ totale rete viaria	Totale rete viaria/ territorio (m/Km ²)	Strade asfaltate/ territorio (m/Km ²)	Totale rete viaria/ popolazione (m/ab.)
America Latina (media)	11,2	141,24	15,82	6,82
Europa occidentale (media)	95,2	1.044,32	993,7	9,86
Europa centrale e orientale (media)	54,3	812,88	441,7	8,76
USA	59	657,89	388,15	21,82
Giappone	53,7	3.117,73	1.674,27	89,18
Tailandia	97,5	126,23	123,07	1,01
Indonesia	46,3	187,63	86,87	1,46

Fonte: Sánchez, R & Wilmsmeier, G. 2005

Tabella 5. Indicatori relativi alla dotazione di ferrovie e idrovie

Paese o Regione	Ferrovia/ territorio (Km/1.000 Km ²)	Idrovia/territorio (Km/ 1.000 Km ²)
America Latina e Caraibi (media)	5,96	6,06
Europa occidentale (media)	48,41	12,81
Europa centrale e orientale (media)	40,27	5,48
USA	20,22	4,26
Giappone	61,82	4,71
Tailandia	7,95	7,82
Indonesia	3,54	11,81

Fonte: Sánchez, R & Wilmsmeier, G. 2005

Tabella 6. Indicatori comparati relativi alle telecomunicazioni (2008)

	Utenze fisse /100 ab.	Utenze mobili /100 ab.	Utenze banda larga/100 ab.
America Latina (media)	17,3	80,4	3,7
Nord America (media)	40,6	73,6	20,4
Europa occidentale (media)	51,1	113,3	27,2
Europa orientale (media)	30,3	117,3	10,1
Giappone	37,4	87,7	23,7
Corea del Sud	53,3	94,7	32,1
Indonesia	13,4	61,8	0,1
Mondo	18,8	59,3	6,2

Fonte: International Telecommunications Union (ITU)

Le statistiche mostrano il significativo ritardo nello sviluppo delle infrastrutture che contraddistingue i paesi della regione, anche se paragonati ad altri paesi in via di sviluppo. La crisi finanziaria degli anni '80 ha ulteriormente ridotto i livelli di investimenti in infrastrutture, storicamente finanziati e gestiti dal settore pubblico per le loro caratteristiche di bassa redditività, alti costi di costruzione e rischi elevati.

Proprio in risposta all'incapacità di finanziare gli investimenti in infrastrutture in seguito alla crisi, molti governi latinoamericani hanno cercato di coinvolgere attori privati nella costruzione di infrastrutture fisiche e nella gestione dei relativi servizi. Tuttavia, i processi di privatizzazione sono stati insufficienti a garantire indici di investimento sostenibili nel settore. Oggi è diffuso il consenso sul fatto che malgrado la partecipazione privata sia auspicabile e necessaria – perché apporta risorse e conferisce una maggiore efficienza ai servizi offerti – gli investimenti privati non hanno le caratteristiche necessarie a superare tutte le carenze del settore, soprattutto quando si tratta di fornire servizi alle regioni con minori attrattive economiche o di arrivare alle popolazioni che ne hanno più bisogno.

I progetti di integrazione delle infrastrutture fisiche corrono in parallelo e in sinergia con i processi di integrazione commerciale, ma non coincidono necessariamente con essi, perché sono più condizionati da fattori di carattere territoriale e geografico rispetto al commercio. Di seguito si presentano succintamente i due principali processi di integrazione di infrastrutture attualmente in corso tra i paesi ALC: l'IIRSA e il Proyecto Mesoamérica.

L'Iniziativa per l'Integrazione delle Infrastrutture Regionali del Sudamerica (**IIRSA**) è frutto di un accordo tra i dodici paesi sudamericani, firmato dai loro Presidenti a Brasilia nel 2000. Si tratta di un meccanismo di coordinamento intergovernativo tra tutti gli Stati del subcontinente, compresi la Guyana e il Suriname¹⁸, che ha come obiettivo l'integrazione delle infrastrutture di trasporti, energia e comunicazioni dei vari paesi.

Nella riunione di fondazione dell'IIRSA, i capi di Stato e di governo hanno affidato alla Banca Interamericana di Sviluppo (BID), alla Corporación Andina de Fomento (CAF) e a FONPLATA (Fondo Finanziario per lo Sviluppo dei Paesi del Bacino del Plata) il mandato di fornire il necessario supporto tecnico e finanziario all'Iniziativa. Nella successiva riunione dei presidenti che ha avuto luogo nel 2002, le tre banche che compongono il Comitato di Coordinamento Tecnico - CCT, dopo un lavoro di consultazione con le strutture tecniche dei dodici governi, hanno presentato una proposta che delineava le modalità del programma di lavoro.

Quattro elementi hanno guidato la nascita dell'IIRSA.

In primo luogo una *visione strategica*, secondo la quale l'integrazione dell'infrastruttura dovrebbe essere orientata allo sviluppo economico del territorio beneficiario di un determinato progetto. Più ancora che integrare infrastrutture, l'IIRSA vuole stabilire un criterio prioritario nella selezione dei progetti: quello di incoraggiare le attività economiche esistenti e potenziali.

¹⁸ Anche sul piano simbolico, forte è l'importanza dell'IIRSA che per la prima volta ha riunito tutti i paesi dell'America del Sud, inclusi Guyana e Suriname che normalmente non partecipavano a quei consessi.

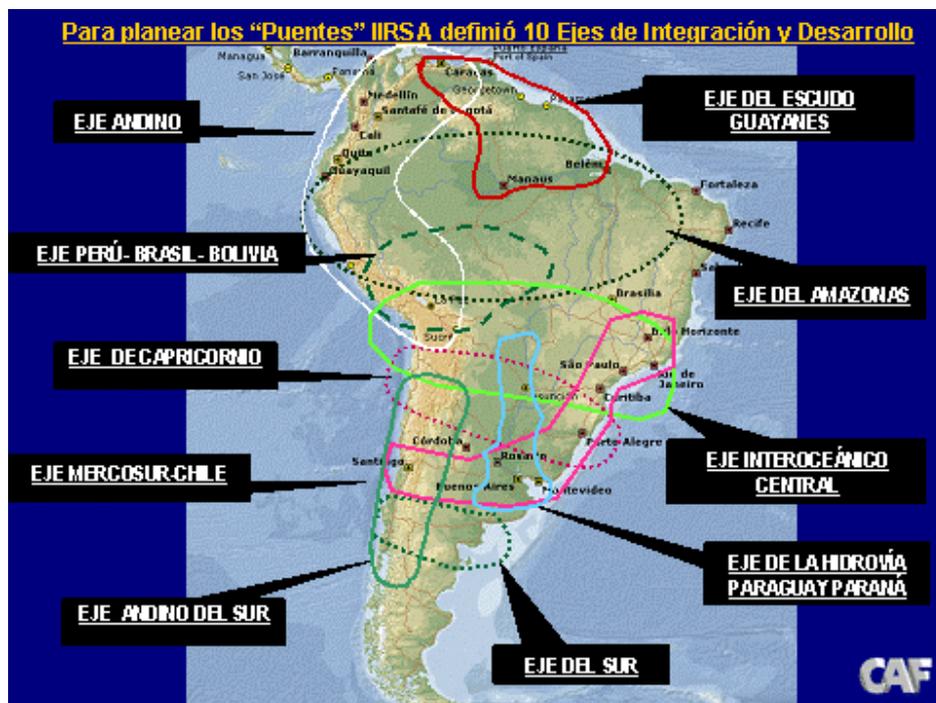
Un secondo elemento, che deriva dal primo, è la *pianificazione territoriale* dei progetti in base ad una logica geoeconomica, che “cancella le frontiere politiche”. La pianificazione limitata alle frontiere nazionali tende infatti a generare una catena di progetti sub-ottimale in termini di costi di costruzione e di efficienza delle infrastrutture. Inoltre, precedenti iniziative hanno mostrato che ogni paese parte dalla propria visione di integrazione regionale, rendendo difficile la convergenza su progetti comuni. L’IIRSA ha come obiettivo la promozione di tale convergenza.

Il terzo pilastro dell’IIRSA consiste nell’opzione di una *istituzionalità leggera, transitoria e multilaterale* (in rete), che non contenda il potere ai governi nazionali e si concentri sulle dimensioni tecniche senza entrare nelle dispute regionali. Per questo l’IIRSA ha evitato di creare una nuova istituzione o di usarne una vecchia, oltre a non avere sede né cariche.

Il quarto elemento strutturante dell’IIRSA, infine, è una *gestione volta ai risultati*. Con questo fine è stata definita nel 2004 l’Agenda Comune di Implementazione 2005-2010 che raccoglie 31 progetti definiti prioritari dai paesi dell’IIRSA per il loro impatto sull’integrazione fisica dell’America del Sud.

Con l’obiettivo di pianificare l’infrastruttura di integrazione territoriale in una prospettiva di lungo termine, l’IIRSA ha identificato dieci Assi di Integrazione e Sviluppo, definiti come spazi geoeconomici con caratteristiche comuni, in cui esistono bisogni e opportunità che devono essere soddisfatti con azioni integrate, da realizzare nei campi dell’infrastruttura economica (trasporti, energia, telecomunicazioni e risorse idriche), dell’informazione e della conoscenza (formazione professionale, sviluppo tecnologico, diffusione e accesso all’informazione) e della gestione ambientale.

Figura 1- Assi di Integrazione e Sviluppo dell'IIRSA



Fonte: Corporación Andina de Fomento(CAF)

Il settore dei trasporti rappresenta il 62% del valore degli investimenti previsti dall'IIRSA e l'86,7% del numero totale di progetti. Il settore dell'energia rappresenta il 37,9% del valore totale degli investimenti e l'11,1% del numero di progetti. Quello delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ha un peso inferiore: 0,02% degli investimenti e 2,1% dei progetti.

Tabella 7. Quadro del portafoglio IIRSA nel settembre 2009 (US\$ milioni)

Assi di Integrazione e Sviluppo	Numero Progetti	Trasporti	Energia	Comuni- cazione	Totale	% Investimenti
Andino	65	4.423,70	2.626,30	0,1	7.050,10	9,48
Capricorno	69	6.705,36	1.240,00	0	7945,36	10,69
Idrovia Paraguay-Paraná	88	2.727,85	1.239,00	7,00	3.973,85	5,35
Amazonas	57	5.214,83	62,80	3,13	5.280,76	7,10
Massiccio della Guyana	25	626,90	300,00	0	926,90	1,25
Del Sud	26	2.103,00	430,00	0	2.533,00	3,41
Interoceanico Centrale	54	4.088,54	482,75	4,50	4.575,79	6,16
Mercosur- Cile	105	17.716,82	11.449,14	0	29.165,96	39,23
Perù - Brasile - Bolivia	23	2.487,59	10.400,00	0	12887,59	17,34
Tecnologie di Informazione e Comunicazione	2	-	-	2,90	2,90	0,004
Totale	514	46.094,59	28.229,99	17,63	74342,21	100

Fonte: Banca Interamericana di Sviluppo (BID)

I progetti finora portati a termine rappresentano una quota ancora piccola del portafoglio dell'IIRSA: poco più del 10% del totale dei progetti e l'8,39% del valore complessivo. Sono però numerosi i progetti in via di esecuzione, che rappresentano il 50,1% del valore totale stimato del portafoglio dell'IIRSA e il 35,6% del numero totale di progetti. In fase di studio c'è il 33,0% del valore totale e il 28,6% del numero complessivo di progetti. I rimanenti sono in uno stadio ancora meno avanzato.

Per quanto riguarda le fonti di finanziamento del portafoglio dell'IIRSA, gli investimenti pubblici, con 36,7 miliardi di dollari, rappresentano quasi la metà (49,4%) dell'ammontare complessivo. Gli investimenti privati arrivano al 19,3% (14,3 miliardi di dollari), mentre la modalità mista, con finanziamenti pubblico-privati, arriva al 31,2% (23,1 miliardi di dollari) del portafoglio complessivo.

Al di là dei progetti infrastrutturali, l'IIRSA intende promuovere anche Processi Settoriali di Integrazione (PSI) finalizzati all'integrazione logistica. Nel 2004 e 2005, per esempio, è stato lanciato il Programma "Puertos de Primera", con l'obiettivo di migliorare le condizioni di funzionamento dei principali porti della regione andina, cercando di rendere più efficiente l'offerta dei servizi portuali. Un altro esempio è il Programma di Integrazione e di Sviluppo Frontaliero, che punta a facilitare il transito attraverso i passaggi di frontiera come condizione per l'incremento dello sviluppo regionale.

La seconda iniziativa rilevante di integrazione regionale delle infrastrutture è il **Proyecto Mesoamérica**. Il Proyecto è nato nell'ambito del Sistema dell'Integrazione Centroamericana - SICA come successore del Plan Puebla-Panamá, e la sua portata geografica è stata ampliata fino ad includere 10 paesi: Belize, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama e Repubblica Dominicana.

I progetti della prima fase del Plan Puebla-Panamá si sono concentrati sull'integrazione fisica e sullo sviluppo regionale tramite la promozione di progetti nei settori dell'infrastruttura elettrica, delle telecomunicazioni e dei trasporti. Nella fase attuale, il Proyecto Mesoamérica comprende progetti di alto impatto sociale nelle aree della salute, della casa, dell'ambiente e della prevenzione di disastri naturali. Di seguito una breve presentazione dei principali progetti in corso nella sfera delle infrastrutture economiche più direttamente associate alle dinamiche dell'integrazione regionale.

Nel settore energetico, il progetto chiave del Proyecto Mesoamérica è costituito dal Sistema de Interconexión Eléctrica para America Central - SIEPAC. L'obiettivo è quello di promuovere la competitività della regione centroamericana tramite il rafforzamento del settore elettrico, con particolare attenzione alle linee di trasmissione elettrica, alle energie rinnovabili e alle misure di risparmio e efficienza energetica. La rete SIEPAC è costituita da 1.800 km di linee e 15 sottostazioni. Sono in corso la costruzione di due ulteriori linee di trasmissione - l'interconnessione elettrica Messico-Guatemala (103 km) e quella Panama-Colombia - che permetteranno rispettivamente a Messico e Colombia di connettersi al SIEPAC. Lo sviluppo dell'infrastruttura di interconnessione è il prerequisito per l'interscambio di energia elettrica tra i paesi della regione e per il consolidamento di un mercato elettrico regionale.

Nell'ambito del settore elettrico si sta lavorando anche sul versante normativo per definire la base giuridica e normativa per la realizzazione del mercato elettrico regionale. Il quadro istituzionale deve garantire regole chiare per l'interscambio di energia tra i paesi che formano la rete e rendere più attraente l'investimento in progetti di generazione elettrica su scala regionale.

Dalle informazioni rese pubbliche dal Proyecto Mesoamérica, risulta che il costo complessivo dei progetti di integrazione elettrica è di circa 900 milioni di dollari. Il principale ente finanziatore è stato la Banca Interamericana di Sviluppo - BID; tra gli altri, la Banca Centro Americana per l'Integrazione Economica - BCIE, e la CAF.

Nel settore delle telecomunicazioni, la principale iniziativa del Proyecto Mesoamérica è l'Autopista Mesoamericana de la Información-AMI, che prevede la costruzione di infrastrutture a banda larga (fibra ottica) per permettere l'interconnessione tra i paesi centroamericani. L'AMI prevede l'utilizzo della stessa infrastruttura della rete di trasmissione SIEPAC, con l'installazione congiunta dei cavi di trasmissione elettrica e di fibra ottica. A questo fine, l'Impresa Proprietaria della Rete (EPR) del progetto SIEPAC ha creato la compagnia Red Centroamericana de Fibras Ópticas (REDCA), una società pubblico-privata il cui obiettivo è quello di progettare, finanziare, costruire, mantenere e gestire le reti di fibra ottica e collegare i sistemi di telecomunicazioni della regione.

L'AMI permetterà di soddisfare la domanda di trasmissione di voce, dati e immagini, e di promuovere l'uso delle tecnologie dell'informazione in modo estensivo, particolarmente nelle aree rurali che sarebbero altrimenti escluse da questo servizio. L'inizio delle operazioni dell'AMI, così come quello della SIEPAC, è previsto per il 2010.

Parallelamente alla costruzione delle infrastrutture fisiche, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones de Centro América (COMTELCA), con la cooperazione tecnica del BID, ha avviato un processo di revisione e armonizzazione del quadro regolatore regionale. Lo sforzo di adeguamento del quadro istituzione riguarda anche l'utilizzazione della tecnologia satellitare per promuovere la connessione delle aree rurali alla rete.

È stato anche firmato un accordo tra le Autorità di Telecomunicazioni del Proyecto Mesoamérica e COMTELCA che include tra gli obiettivi di integrazione misure mirate alla riduzione dei costi agli utenti della telefonia mobile a lunga distanza (*roaming*) tra i paesi membri.

Il Proyecto Mesoamérica non ha reso pubblici i costi complessivi delle iniziative nel settore delle telecomunicazioni. Alla costruzione dell'AMI hanno partecipato "investimenti privati" di dimensioni non specificate. Il BID ha contribuito con il finanziamento della cooperazione tecnica al processo di armonizzazione del quadro regolatore (US\$ 320.000) e del progetto *roaming* (US\$ 500.000). Anche COMTELCA ha partecipato al finanziamento delle iniziative per un valore non specificato.

Per quanto riguarda l'integrazione delle infrastrutture economiche, il terzo pilastro del Proyecto Mesoamérica è quello dei trasporti. L'agenda centroamericana in quest'area è volta a sviluppare un sistema efficiente di trasporti multimodali a livello regionale, tramite il miglioramento dell'infrastruttura fisica, l'armonizzazione delle legislazioni e dei quadri normativi e l'*upgrading* dei servizi associati, con l'obiettivo di rafforzare l'integrazione e la competitività interne ed esterne della regione. Le iniziative nel settore dei trasporti si

sviluppano lungo tre assi: la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas - RICAM (autostrade), il trasporto marittimo a breve distanza e il trasporto ferroviario.

Il RICAM è il programma principale del settore ed è composto da 13.132 km di strade distribuite lungo 5 corridoi. In questo ambito sono stati portati a termine importanti progetti come il ponte internazionale “Rio Hondo” (Messico-Belize), il posto di confine “El Ceibo” (Messico-Guatemala) e il ponte di frontiera “La Amistad” (El Salvador-Honduras).

Il volume di risorse necessario per gli investimenti in infrastrutture previsti da RICAM hanno portato i paesi membri a cercare di individuare i progetti prioritari. A partire da uno studio tecnico i governi hanno identificato il Corridoio del Pacifico come sistema autostradale prioritario per l'integrazione regionale, in grado, nel breve termine, di diventare un corridoio logistico “a 5 stelle” dal punto di vista degli standard internazionali di sostenibilità e di sicurezza. Il Corridoio del Pacifico, che si estende per 3.160 km, costituisce la rotta più breve tra il Messico e Panama; attraversa sei frontiere e sette paesi, e trasporta il 95% del commercio regionale.

Anche in questo caso, non è noto il totale degli investimenti previsti nel settore dei trasporti. Il Proyecto Mesoamérica si limita ad indicare che i progetti sono finanziati dai governi nazionali e che il BID ha contribuito per circa 7 milioni di dollari a fondo perduto ai progetti di cooperazione tecnica.

2.3. I flussi intraregionali di commercio e investimenti

Se il processo di integrazione delle infrastrutture economiche nei paesi ALC procede a vele spiegate, lo stesso non si può dire dell'integrazione commerciale.

La regione ALC nel suo insieme ha vissuto una fase di forte integrazione commerciale nel corso degli anni '90, periodo in cui la quota del commercio intraregionale su quello totale dell'area è aumentata dal 13,9% al 20,2 %. In seguito alla crisi asiatica del 1998 c'è stato un netto calo del commercio intraregionale, nonostante il boom delle esportazioni vissuto dalla regione dopo il 2003. È soltanto alla fine del ciclo di crescita che la quota del commercio intraregionale sul totale delle esportazioni ALC si riavvicina ai livelli raggiunti nel 1998 (19,2%).

Tabella 8. America Latina e Caraibi: esportazioni totali e per blocco subregionale di integrazione in milioni di dollari correnti e percentuali

	1990	1998	2003	2008	I sem 2008 (A)	I sem 2009 ^(a) (B)	(B/A)
Comunità Andina (CAN) ^(b)							
Esportazioni totali (1)	31.751	38.896	54.716	181.762	103.766	51.987	-49,9
Esportazioni alla CAN (2)	1.312	5.504	4.900	17.550	8.384	6.364	-24,1
Percentuale intraregionale (2/1)	4,1	14,2	9,0	9,7	8,1	12,3	-
Mercosur							
Esportazioni totali (1)	46.403	38.896	106.674	276.345	129.499	97.354	-24,8
Esportazioni al Mercosur (2)	4.127	5.504	12.732	40.736	19.881	13.827	-30,5
Percentuale intraregionale (2/1)	8,9	25,3	11,9	14,7	15,4	14,2	-
Mercato Comune Centroamericano (MCCA)							
Esportazioni totali (1)	4.480	14.987	18.117	30.010	13.632	11.881	-12,8
Esportazioni al MCCA (2)	624	1.944	3.111	6.461	3.277	2.687	-18,0
Percentuale intraregionale (2/1)	13,9	13,0	17,2	21,5	24,0	22,6	-
Comunità dei Caraibi (CARICOM)							
Esportazioni totali (1)	4.118	4.790	8.624	23.536	15.982	-	-
Esportazioni al CARICOM (2)	509	1.031	1.419	3.664	1.692	-	-
Percentuale intraregionale (2/1)	10,3	18,6	16,5	15,6	10,6	-	-
America Latina e Caraibi (ALC)							
Esportazioni totali (1)	130.214	280.065	376.590	884.686	450.351	311.192	-30,9
Esportazioni a ALC (2)	18.727	56.644	59.635	170.225	80.812	53.281	-34,1
Percentuale intraregionale (2/1)	13,9	20,2	15,8	19,2	17,9	17,3	-

(a) Dati preliminari

(b) Nella metodologia CEPAL il Venezuela è incluso nella CAN, pur essendo uscito dal blocco nel 2006

Fonte: CEPAL (2009), *Panorama de la insercion internacional de America Latina y el Caribe*

I diversi raggruppamenti sub-regionali hanno presentato indicatori simili a quelli della regione nel suo insieme, ma le tendenze alla crescita o alla contrazione del commercio sono state più o meno intense a seconda del blocco considerato. Nel Mercosur, per esempio, il livello di integrazione commerciale del 1998 non è più stato raggiunto: il commercio intraregionale che quell'anno era arrivato al 25,3% del totale, era ancora inferiore al 15% del totale dieci anni dopo. Il Mercato Comune Centro Americano (MCCA), dall'altra parte, ha presentato una tendenza alla crescita costante della partecipazione al commercio intraregionale, passando dal 13% nel 1998 al 21,5% nel 2008.

Anche la crisi che ha colpito la regione a partire dall'ultimo trimestre del 2008 ha avuto effetti più devastanti sul commercio intraregionale che su quello extra-blocco. Per l'insieme dei paesi ALC il calo delle esportazioni totali nel primo semestre del 2009 è stato pari al 30,9%, mentre il calo delle esportazioni intraregionali ha raggiunto il 34,1%. Lo stesso effetto si osserva sia all'interno del Mercosur che nel MCCA; nella Comunità Andina la contrazione delle esportazioni intraregionali è stata inferiore a quella delle esportazioni totali. Questo effetto è probabilmente dovuto al fatto che le esportazioni di prodotti energetici rappresentano una componente importante delle esportazioni totali del blocco, e che esse sono state particolarmente colpite dal calo dei prezzi delle *commodities*. In effetti,

le esportazioni totali della CAN hanno registrato il peggior risultato tra i blocchi latinoamericani: un calo del 50% nel primo semestre del 2009.

Il ritardo nello sviluppo del commercio intraregionale nell'area ALC diventa particolarmente evidente se confrontato con i dati relativi ad altre regioni. Nell'Unione Europea la quota del commercio intraregionale sul commercio totale è del 67%; anche nell'ASEAN (il raggruppamento delle nazioni dell'Asia sudorientale) l'indicatore dell'integrazione commerciale tocca il 25,2%.

La tabella 9 presenta i 10 primi prodotti di esportazione intraregionale dei tre maggiori raggruppamenti. I prodotti manifatturieri occupano una posizione di primo piano in questo commercio; ciò significa che il mercato regionale è di cruciale importanza per le esportazioni di molti di questi prodotti, assorbendone in molti settori oltre il 40%. Vale la pena di rilevare, tra l'altro, l'importanza del settore automobilistico, che costituisce uno degli assi principali del commercio intraregionale latinoamericano.

Tabella 9. Commercio intraregionale di Mercosur, CAN e MCCA per principali prodotti

	Valore esportazioni intraregionali (milioni di dollari)		Partecipazione del settore al commercio intraregionale		Coefficiente intraregionale (quota del mercato regionale sul totale delle esportazioni)	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Veicoli per trasporto passeggeri	1.333	2.931	5,4	6,6	87,1	43,8
Veicoli per trasporto merci	576	1.801	2,3	4,1	64,6	49,8
Gas di petrolio	95	1.758	0,4	4,0	99,9	76,2
Petrolio greggio	1.468	1.625	6,0	3,7	22	7,4
Componenti ind. automob.	921	1.422	3,8	3,2	53,8	34,9
Trasmis. televisione e radio	6	1.191	0,0	2,7	41,2	41,4
Grano non macinato	808	1.143	3,3	2,6	75,2	72,1
Polietilene	194	681	0,8	1,5	73	49,2
Prodotti farmaceutici	377	590	1,5	1,3	65,6	41,1
Cosmetici	148	457	0,6	1,0	76,7	52,1
Primi 10 prodotti	18.623	13.599	24,1	30,7	-	-
Altri prodotti	5.926	30.506	75,9	69,3	-	-
Totale	24.549	44.105	100	100	23,3	17

Fonte: CEPAL (2009), *Panorama de la insercion internacional de America Latina y el Caribe*

L'importanza del commercio intraregionale per lo sviluppo dell'area ALC è confermata dal fatto che i prodotti manifatturieri hanno un peso più elevato nelle esportazioni intraregionali che in quelle totali. In effetti, la loro quota sul totale del commercio intraregionale è superiore all'80% nei principali raggruppamenti di integrazione, e al 90% in MCCA e CARICOM. Questo dato è in forte contrasto con la composizione delle esportazioni totali dei diversi blocchi: i prodotti manifatturieri rappresentano meno del 60% delle esportazioni totali di Mercosur e CAN, e una quota leggermente più elevata delle esportazioni di MCCA e CARICOM.

L'integrazione regionale offre la possibilità di ampliare i mercati nazionali e le scale di produzione, così come di promuovere il commercio di servizi e gli investimenti intraregionali. La partecipazione dei prodotti manifatturieri alle esportazioni è particolarmente importante in quanto crea maggiore valore aggiunto rispetto alle esportazioni di prodotti non lavorati. Tra gli esportatori, inoltre, si trovano numerose piccole e medie imprese in diversi settori, con un effetto di generazione di occupazione.

Un ulteriore indicatore dello sviluppo economico dei paesi ALC è la capacità di attrarre investimenti diretti esteri (IDE), già accennata in precedenza, e soprattutto la capacità di generare flussi di IDE verso l'estero. L'aumento degli investimenti all'estero provenienti dai paesi ALC e l'emergere di imprese multinazionali latinoamericane non è una prerogativa esclusiva della regione, bensì un fenomeno che ha interessato i paesi in via di sviluppo in generale. Secondo dati dell'UNCTAD, nel 1990 i PVS rappresentavano il 5% dei flussi mondiali di investimenti diretti realizzati all'estero; nel 2007, questa quota aveva raggiunto il 13% (Hiratuka e Sarti, 2010).

Tabella 10. Flussi di investimenti all'estero per paese di origine in milioni di dollari

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Accum.
Brasile	-2.258	2.482	249	9.807	2.517	28.202	7.067	20.457	-10.084	58.439
Messico	4.404	891	1.253	4.432	6.474	5.758	8.256	1.157	7.598	40.223
Cile	1.610	343	1.606	1.563	2.183	2.171	2.573	7.988	7.983	28.020
Colombia	16	857	938	142	4.662	1.098	913	2.254	3.025	13.905
Venezuela	204	1.026	1.318	619	1.167	1.524	30	1.273	1.834	8.995
Argentina	161	-627	774	676	1.311	2.439	1.504	1.391	679	8.308

Fonte: CEPAL (2010), *La inversión extranjera directa in América Latina y el Caribe*

La tabella 10 mostra i sei paesi che hanno rappresentato oltre il 95% dell'IDE in uscita dai paesi latino americani nell'ultimo decennio. Nel 2009 il Cile è diventato il principale investitore latinoamericano, risultato in parte spiegato dalla contrazione degli investimenti esteri brasiliani in quell'anno, dovuto ai prestiti e agli ammortamenti che le filiali brasiliane all'estero hanno inviato alle case madri e che hanno superato i flussi in uscita. Il Cile è anche il principale investitore in termini di rapporto IDE/PIL.

Se si considerano i dati cumulativi del periodo, il Brasile emerge chiaramente come il primo paese della regione per i flussi di investimento in uscita, seguito dal Messico. La *leadership* di Brasile e Messico nel processo di internazionalizzazione produttiva regionale è confermata dalla tabella 11, che mostra le principali imprese multinazionali latinoamericane per settore di appartenenza.

Non esiste una mappatura delle destinazioni geografiche della totalità dell'IDE in uscita dei paesi ALC; molti flussi sono diretti a paradisi fiscali a partire dai quali è molto difficile rintracciare la loro destinazione finale (Hiratuka e Sarti, 2010). Tuttavia, considerando i dati sulle principali operazioni di fusione e acquisizione (M&A) realizzate dalle

multinazionali latinoamericane è possibile stabilire che gran parte dei flussi di IDE in uscita si dirigono verso i paesi ALC.

Tabella 11. America Latina e Caraibi: principali imprese e compagnie per vendite, investimenti e personale all'estero, 2009

Impresa	Paese	Vendite (US\$ milioni)	Vendite all'estero (%)	Investimenti all'estero (%)	Personale all'estero (%)	Settore
Petrobrás	Brasile	101.948	29	34	10	Petrolio/Gas
PDVSA	Venezuela	68.000	94	5	6	Petrolio/Gas
Itau- Unibanco	Brasil	44.242	11	3	10	Banca
América Movil	Messico	30.209	64	32	69	Telecomunicazioni
Vale	Brasile	27.852	35	47	20	Attività minerarie
Grupo JBS/ Friboi	Brasile	20.548	85	85	77	Agro-alimentare
Gerdau	Brasile	15.242	53	58	46	Siderurgia/Metallurgia
Cemex	Messico	15.139	80	64	64	Cemento
Femsa	Messico	15.080	41	19	33	Bevande/Liquori
Cencosud	Cile	10.518	56	50	44	Commercio
Telmex	Messico	9.115	67	51	70	Telecomunicazioni
Grupo Bimbo	Messico	8.915	55	58	51	Alimentare
Grupo Alfa	Messico	8.850	52	70	51	Multisetto
Tenaris	Argentina	8.149	83	84	73	Siderurgia/Metallurgia
Grupo Camargo Correa	Brasile	6.950	22	47	28	Costruzioni/Ingegneria
Embraer	Brasile	6.812	86	45	13	Industria aerospaziale

Fonte: CEPAL (2009), *La inversión extranjera directa en America Latina y el Caribe*

La tabella 11 mostra che i prodotti energetici e minerari occupano una posizione di primo piano nelle attività delle multinazionali latinoamericane: dei primi cinque posti tre sono occupati da aziende del settore (Petrobrás, PDVSA e Vale). È anche cospicua la presenza di imprese operanti nei settori dei servizi (finanziari e telecomunicazioni) e dei prodotti ad intensità tecnologica medio-bassa come l'industria agro-alimentare, la siderurgia/metallurgia e il cemento.

L'IDE nell'area ALC mostra dunque un trend di crescita per quanto riguarda i flussi sia in entrata che in uscita, e si profila come un potenziale motore dell'integrazione regionale. D'altro canto, però, diversi studi hanno evidenziato come l'impatto dell'IDE sul trasferimento di tecnologie e sull'aumento della produttività sia stato finora molto inferiore alle previsioni: risultato in parte dovuto al fatto che i flussi si sono orientati verso i processi di privatizzazione negli anni '90 e verso le industrie estrattive ed energetiche negli anni 2000. Massimizzare l'impatto positivo dell'IDE implicherebbe, dunque, una maggiore attenzione alle esigenze legate alla attuale fase della globalizzazione, e in particolare richiederebbe di incentivare la creazione di catene di valore regionale, gli investimenti in istruzione e tecnologia, lo sviluppo dei mercati finanziari locali e delle infrastrutture economiche, e quello delle piccole e medie imprese.

Bibliografía

- CEPAL (2009a), *Panorama de la inserción regional de América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile.
- CEPAL (2009b), *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile.
- CEPAL (2009c), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile.
- CEPAL (2010), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile.
- Atmann Bordón, J. (2007), *Desafíos de la Integración Centroamericana*, Cuadernos de Integración en América Latina, FLACSO-Fundación Carolina, agosto.
- Canuto, O. (2010) “Recoupling or Switchover: developing countries in the global economy” <http://go.worldbank.org/2U94VVZFNO> .
- Ferrer, A. (1997), “El éxito del Mercosur posible”, in *Revista de Economía Política*, Vol. XXVII, Nro 1, Sao Paulo, Centro de Economía Política.
- FMI - International Monetary Fund (2010), *World Economic Outlook*, April.
- Gardini, G. (2009), *L'America Latina nel XXI secolo. Nazioni, regionalismo e globalizzazione*, Roma, Carocci
- Granato, L. y Oddone, N. (2006), “Los nuevos proyectos de integración regional vigentes en América Latina: la Alternativa Bolivariana para nuestra América y la Comunidad Sudamericana de Naciones”, in *Revista de Economía Heterodoxa*, Año 7, Nro 6. Rio de Janeiro, Centro de Ciencias Jurídicas y Económicas de la Universidad Federal de Rio de Janeiro.
- Hiratuka, C. e Sarti, F. (2010) “Notas sobre a internacionalização produtiva no período recente e impactos sobre a integração regional”, in Rhi-Sausi, J.L. e Ozorio de Almeida, A. (coord.), *A Nova Geografia Econômica da América do Sul*, Roma, CeSPI.
- Malamud, C. (2008), “La Cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y el Conflicto de Bolivia”, *Informe sobre América Latina* del Real Instituto Elcano, ARI Nro 121. Madrid, Real Instituto Elcano.

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

Rapporti già pubblicati:

L'evoluzione della *governance* economica alla luce della crisi e l'impatto sulle relazioni internazionali, Giugno 2010

Coordinamento redazionale a cura della:

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI

DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI

Tel. 06.67604939

e-mail: st_affari_esteri@camera.it