



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

# Corso di Laurea magistrale in Relazioni Internazionali Comparate (International Relations)

Tesi di Laurea

—

Ca' Foscari  
Dorsoduro 3246  
30123 Venezia

# L'UNASUR E l'integrazione regionale in America del Sud

## **Relatore**

Ch. Prof. Luis Fernando Beneduzi

## **Laureando**

Marco Dalla Stella  
Matricola 817190

## **Anno Accademico**

**2011 / 2012**

## RINGRAZIAMENTI

Il presente lavoro arriva a conclusione di un viaggio iniziato ben prima del mio ingresso in Università e che mi ha condotto alla scoperta di luoghi e persone che non avrei mai immaginato di incontrare nel mio presente. Per questa ragione trovo giusto ringraziare le persone che di questo viaggio non sono state comparse, ma importanti punti di riferimento che mi hanno permesso di trovare sempre la giusta direzione.

*Ai Genitori, per avermi aiutato  
A Nicoletta, per avermi confortato  
Agli Amici, per avermi sorriso  
A Susanna, per avermi insegnato*

*«La utopía está en el horizonte. Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte se desplaza diez pasos más allá. Por mucho que camine, nunca la alcanzaré. Entonces, ¿para qué sirve la utopía? Para eso: sirve para caminar.»*

Eduardo GALEANO

# Sommario

<b>Abstract.....</b>	<b>VI</b>
<b>Introduzione .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Lineamenti teorici dell'integrazione regionale .....</b>	<b>7</b>
1.1. Introduzione ai concetti chiave.....	7
1.1.1. Il concetto di regione .....	8
1.1.2. Regionalismo e regionalizzazione .....	10
1.1.3. La globalizzazione.....	12
1.1.4. L'integrazione economica.....	15
1.2. Diversi approcci teorici .....	19
1.2.1. Il neorealismo .....	20
1.2.2. Il neofunzionalismo .....	22
1.2.3. L'istituzionalismo liberale .....	23
1.2.4. Il costruttivismo.....	25
1.3. Breve storia del regionalismo .....	26
1.3.1. Il regionalismo prima del regionalismo .....	27
1.3.2. Alle radici del regionalismo moderno: il mondo bipolare e l'inizio dell'era ONU .....	28
1.3.3. Il terzomondismo e il regionalismo del Sud del mondo .....	31
1.3.4. Una nuova crisi per il regionalismo.....	32
1.3.5. Il nuovo regionalismo degli anni novanta .....	33
<b>2. L'integrazione latinoamericana nella Storia .....</b>	<b>37</b>
2.1. La nascita del pensiero integrazionista.....	40
2.1.1. Il pensiero identitario e quello autonomista .....	40
2.1.2. I primi tentativi di integrazione .....	42
2.1.3. Conflitti e panamericanismo.....	44
2.1.4. La crescita economica .....	48
2.1.5. Il declino del sistema di esportazioni .....	49
2.2 Il regionalismo antico .....	50
2.2.1 Il mondo nel secondo dopoguerra .....	50
2.1.2 Alle basi del regionalismo antico .....	52
2.1.3. L'esperienza protezionista in America latina .....	53
2.1.4. L'Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) .....	54
2.1.5. Il Patto Andino .....	55

2.1.6. L'abbandono del modello protezionista .....	57
2.3. Il nuovo regionalismo.....	58
2.3.1. Il mondo dopo il bipolarismo .....	59
2.3.2. Fondamenti teorici del nuovo regionalismo .....	59
2.3.3. Il nuovo regionalismo in America latina .....	60
2.3.4. La Comunidad Andina de Naciones (CAN).....	62
2.3.5. Il Mercosur .....	64
2.3.6. Il nuovo regionalismo: un bilancio.....	67
2.4. Il regionalismo multiscopo .....	70
2.4.1. L'onda rosa: la svolta a sinistra del Sud America .....	70
2.4.2. Una nuova agenda integrazionista.....	71
2.4.3. L'alternativa bolivariana per l'integrazione .....	72
2.4.4. I pilastri dell'Unione delle Nazioni Sudamericane (Unasur) .....	74
<b>3. Un nuovo attore nel panorama internazionale.....</b>	<b>76</b>
3.1. Nascita in più tappe .....	77
3.1.1. Il Sudamerica al centro dell'integrazione.....	77
3.1.2. L'Unasur prima dell'Unasur: la Comunidad Sudamericana de Naciones.....	80
3.1.3. I primi passi della CSN.....	82
3.1.4. Collocando la pietra fondamentale.....	83
3.1.5. Da "Comunità" a "Unione" .....	86
3.1.6. Il Trattato costitutivo dell'Unasur .....	88
3.2. Struttura dell'Unasur .....	90
3.2.1. Gli obiettivi.....	90
3.2.2. Gli organi dell'Unasur.....	92
3.2.3. Il parlamento sudamericano.....	97
3.2.4. I Consigli specifici.....	98
3.2.5. Consejo de Defensa Sudamericano .....	98
3.2.6. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento .....	101
3.2.7. Consejo Energético Suramericano.....	104
3.2.8. Altri Consigli .....	107
<b>4. L'Unasur in azione.....</b>	<b>113</b>
4.1. La politica interna.....	114
4.1.1. La crisi boliviana .....	115
4.1.2. Le tensioni tra Colombia e Venezuela.....	117
4.1.3. Il tentato golpe in Ecuador .....	119

4.1.4. La crisi politica in Paraguay .....	121
4.2. La politica estera.....	122
4.2.1. L'Unione Europea .....	123
4.2.2. Gli Stati Uniti .....	126
4.1.3. Messico e America Centrale.....	130
4.1.4. La cooperazione sud-sud .....	132
4.3. Valutazioni generali.....	135
<b>Conclusioni .....</b>	<b>137</b>
<b>Appendice .....</b>	<b>142</b>
Cronologia fondamentale dell'UNASUR - CSN.....	142
Il Sud America in cifre .....	143
<b>Bibliografia .....</b>	<b>145</b>
Documenti e normativa .....	145
Testi generali .....	147
Testi specifici .....	149
Sitografia .....	153

## **Abstract**

The Union of South American Nations (Unasur) is an intergovernmental organization established in 2008 with the signature of its constitutive treaty in Brasilia (Brazil). It is based on a previous organization called the South American Community (CSN) which was introduced in 2004 as a tool of cooperation and political dialogue at regional level. Unasur, which became a legal entity on 11<sup>th</sup> March 2011, is made up by all twelve countries of South America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Peru, Suriname, Uruguay and Venezuela. It does not include French Guyana which is an overseas department of France and it is observer member in the UN General Assembly.

The great importance of the Unasur project (and therefore of the CSN) resides on the fact that it represents the first, serious attempt to integrate South American states under a common political project and under a common political agenda. It includes initiatives on very different fields such as education, healthcare, security issues, energy, infrastructure and political dialogue. Such an integrated area would be, in case of success, one of the bigger and richer areas of the world, collecting more 360 millions of people in one, fast-growing integrated region able to deal with closely any kind of internal or external threat. There is no need to say that such reasons make the Union of South American States one of the most interesting and appealing region-building projects in the entire world.

Another reason of interest towards the South American integration process of the XXI century is connected to the important role played by regionalism during the European recent history. Not so long ago, Europe was considered by the international community and by its same citizens probably the best integrated area of the world and a perfect example of how a viable way towards cooperation was possible even in a continent historically divided and lacerated by horrific conflicts. Since the signature of the Rome Treaty in 1957, the process that lead to the born of the European Union has been considered to be

not only the best track, but the only existing one for a country wishing to pursue peace and commercial integration with its neighbors.

The recent crisis of the European single currency seems to have proved the contrary. The economic recession and the monetary problems of the PIGS countries (Portugal, Ireland, Greece and Spain) has signed the lowest point in European integration history and the symbolic assignment of the Peace Nobel Prize in 2012 looks more like a consolation prize than a fist place one. In this context, nationalistic and euro-skeptic behaviors has grown in many European countries and the political strength of the Union (and not only the economic one) seems under discussion. It is not a case that the British Head of State David Cameron cleared his intention to promote a in/out referendum on EU to his citizens.

Such a situation seems to be the least propitious for investing in regionalist project and someone would say that everyone should take care of himself. As it often happens, it is exactly the contrary. If we just take a look outside our own garden and we point our attention towards new regions and new centers of interest, we will see that in a different part of the world regionalism is still conceived as a new, promising process in which national entities are investing economic, political and human resources. It is not exaggerated to assert that in a not-so-far future (but even today), the ability to understand and read in the best way how other states (or sets of states) interpret and put into practice the regionalist agenda could mean the difference between being at the core of a new multipolar world or being stuck into old-fashioned Eurocentric schemes, unable to compete with bigger, fast-growing and innovative regions.

Among these regions, South America is the one that took the integration discourse more seriously and with more determination. On this sense the steps forward made in the last 15 years are remarkable and are the outcome of a shift in the politics and diplomacy that took place inside the subcontinent. The main goal of this document is to present this shift in the attitude towards regionalization of the South American countries and to identify the elements of discontinuity that differentiate regionalism of the XXI century from its previous forms.

## ABSTRACT

At the center of this analysis there is the Union of South American Nations (UNASUR), the best example of how the new integration discourse inside the area has developed. Our intention is to explain the way this project was conceived and fueled along its evolution and to make a first evaluation of the results obtained since today, by at the same time introducing some hypothesis on future developments and goals.

Before analyzing South American regional integration and the way it led to the Unasur, it is important to provide ourselves with the necessary theoretical tools. The broad usage made of terms such as “regional”, “regionalism” and “regionalization” occurring in this document makes it important to give an adequate and clear definition of what we do intend with such words that hide a big semantic ambiguity.

Indeed, the word “region” can be used to identify a broad amount of entities depending on our working method and on the feature we choose to consider more relevant in our study. The evolution of the Unasur project, for instance, has been possible only after an important shift in the way of conceiving South American region by the so-called *regional builders* (state and non-state actors who intervene in the integration process). In the last two centuries, Pan-American and Latin America have been the predominant regions of reference for integration purposes and only sub-regional agreements managed to escape from such rigid conception.

With the beginning of the XXI century, a shift in South American politics brought to power a new class of left-wing Presidents, inaugurating a new era of partnership among these countries. By doing so, South American region started to be considered not only a geographical entity, but it imposed itself in place of Latin America as the dominant actor in the political dialogue.

This result was made possible by the simultaneous presence of both regionalist and regionalization factors. The regionalist ones are elements of intentional and explicit origin, products of a clear region-building policy and mainly fueled by the political leaders of the regions and their ability to raise the level of cooperation with neighboring countries (especially Lula in Brazil and Chávez in Venezuela). At the same time, regionalization pressures derives from spontaneous and concomitant dynamics which are not explicitly fueled by any

## ABSTRACT

political actor but indirectly facilitate integration. The crisis of the European market, the intense war effort of the United States in the Middle East, increasing levels of globalization and the growth of Chinese economy are all factors that incited cooperation and integration among South American countries.

Several important theorist of international relations tried to explain regional integration, especially after the Second World War when the creation of the United Nations and European Union made it a main object for analysis. While for neorealist thinkers regionalism was just another way to conceive the “balance of power” and to maximize state power in conditions of extreme competition, scholars embracing neo-functionalism school attributed it to the progressive decline in importance of the nation-state. The simultaneous emergence of new threats and new challenges required the intervention of a bigger, international entity proved with the necessary supranational legitimacy for intervention. Diverging from these two tendencies, thinkers coming from institutional liberalism opined that regional integration was the way in which states chose to cooperate for the common sake (and not just for the individual one) and so international organizations were built starting from the recognition that this could lead to a more safe and fair world (the influence of idealist thinkers is strong).

The fourth main theory that studied the phenomenon of regional integration (and, in my opinion, the most useful for our case) is constructivism. According to constructivist thinkers, in the international system there are no given or preexisting prior aspects that differentiate regions, but these are socially constructed and politically processed on an ongoing course of social practice and interaction. Under this point of view, it assumes a central importance the political discourse of many South American leaders who made a broad rhetorical usage of the “liberators” of South America Simón Bolívar and José de San Martín inside their political discourse.

Once that we have understood the theoretical frame in which the present work goes, we can start looking at the modern history of South America (since the formation of national states), trying to figure out the role that regionalism had in the last two centuries in order to contextualize in the best way the background in which Unasur developed. By doing so, we can clearly see that in

## ABSTRACT

the very first period after the conclusion of the independence wars integration was the core idea for many thinkers inside the region, inspired by the successful case of the thirteen colonies in the North. This first wave of regionalist thinkers was led by the same Simón Bolívar, whose first intention was to create the so called *Patria Grande*: one, big confederation of states gathering together all the Hispanic democracies of the continent. Contrary to Bolívar's desires, the diverging interests of national elites, the struggle for power and the difficulty of bringing together such a huge area took this project to failure and the *Libertador* died without seeing his dream realized.

The failure of the first, ambitious attempts to integrate Latin America paved the way for the gradual entrance of the United States inside the region. The Monroe Doctrine, with which Washington asserted its right of preemption on the rest of the continent, was just the first step of a long and gradual process of subtle colonization, aimed to make the rest of the continent its own backyard and to obtain free access to south American goods and markets. In the meantime, many Latin American countries saw their economies grow thanks to the exportation of agricultural goods and the affluence of foreign capitals. Nevertheless, both commerce and investments had a sudden stop when the First World War busted in Europe, while the financial crisis of the 1929 and the Second World War made the situation even worse.

In the second postwar period, the protectionist model was introduced as the main economic frame for South American development. Under the theories of protectionism theorized by the CEPAL (Economic Commission for Latin America) and his General Secretary Raúl Prebisch, many international organizations were created and regional integration saw an important advance inside the region. The main goal of this approach was to create protected market in which national goods could move freely, decreasing the dependency from the international markets. The Latin American Free Trade Association (LAFTA) and the Andean Pact were both attempts (one on sub-continental level, the other on sub-regional one) to protect national economies from foreign competitors and to improve import substitution industrialization (ISI). Contrary to the expectations of its promoters, the resemblance of production among countries and the inability to export the goods produced in protected regime

(because of a technical backwardness) obliged the states to quit this model. In addition, their possibility to extend their partnership was strongly restricted by the constraints typical of the bipolar system and the Cold War.

We have to wait until the nineties, just after the so-called “lost decade” of Latin America (called this way because of the many economic and democratic crisis inside the region) to see a new interest for regionalism spreading all over the subcontinent.

During this phase integration was sustained by the neoliberal economic theories which became the mainstream development model after the end of the Cold War, with the emergence of the Washington Consensus and the unipolar system. In this context, the Andean Pact was transformed into the Andean Community (CAN) and an important free trade agreement among some of the most important economies of the region was signed (the Mercosur). These agreements intended to free the transit of goods, services and factors among members states and to fix a common external tariff and a common trade policy with regards to nonmember states.

At the end of the century the difficulties and the deficiencies of such integration schemes revealed themselves. The persistence of the dependency from external markets, the inability to adopt a single common trade policy and the persistence of a great social inequality are just some of the reasons that considerably downsized the results of neoliberal regionalism in South America. In spite of this, the Mercosur agreement proved to be the most successful example of economic integration inside the area until now thanks to the increased commerce levels generated in the Southern Cone.

The growth of social inequality and the lack of social plans conducted, by the end of the century, to a turn to left in South American politics. Starting with the election of Hugo Chávez in Venezuela (1998), passing through the ones of Luiz Inácio Lula da Silva in Brazil (2002) and Néstor Kirchner in Argentina (2003) and ending with the victories of Tabaré Vázquez in Uruguay (2005), Michelle Bachelet in Chile, Rafael Correa in Ecuador and Evo Morales in Bolivia (2006), a new generation of left-wing presidents took command. Thanks to their close political agenda they managed to increase regional cooperation and

## ABSTRACT

inaugurated a long series of meetings and summits during which the architecture of the Union of South American Nation was built.

This organization is characterized by a strong intergovernmental nature, which makes it more a diplomatic tool for dialogue and cooperation than a supranational institution like the European Union. Its main objective is to build a space for integration and union in the different spheres of culture, society, economics and politics by giving priority to dialogue, social politics, education, energy, infrastructure, finance and environment.

In order to realize such an ambitious goal, the Unasur developed its institutional structure. It is made up by the Council of Heads of State and Government, the President Pro Tempore, the Council of Minister of External Relationships, the council of Delegates and the Secretary General. Apart of these organs there are also nine Ministerial Councils, one for each sphere of interest (social development, fight against the drug traffic, health, education, culture and science, defense, energy, economy and finances, infrastructure and planning and the electoral council). In the next years it is expected that also the South American Parliament and the Bank of the South will become operative.

During the first years of existence the Unasur has proved to be an important and in some way revolutionary tool for democratization. It gave a fundamental contribute to solve political crisis that risked to create instability and uncertainty inside all the region (such as the crisis in Bolivia, Ecuador and the most recent one in Paraguay). In contrast with what many scholars expected, it managed to preserve an important level of neutrality without encompassing the extremist positions of Venezuela (unloaded into another regionalist project, the ALBA) but keeping the distances from Washington by looking towards new schemes of alliances (especially with China and Middle East).

On the many other fields of intervention, the ones that emerged for their strategic importance are three: security, infrastructure and energy. With the progressive creation of its Councils, Unasur has provided itself with specific and efficient working tools in order to make progress in cooperation on specific and technical key-issue for the broader project of Union. The South American Defense Council (CDS), the South American Council of Infrastructure and

## ABSTRACT

Planning (COSIPLAN) and the South American Energy Council are the most important one because of their delicate areas of intervention.

On the defense issue, the CDS has remarkably increased the level of cooperation among South American states with the exchange of information, industrial assistance and mutual effort towards the consolidation of the region as war-free zone. The fact that the intervention in Haiti after the great earthquake in 2010, aimed to the supply of food and assistance to the population, was coordinated by the same Defense Council shows how cooperation in such an issue can be significant for the whole Latin American region.

Nevertheless, it is on infrastructure and energy, two areas strictly connected, that Unasur seems to be investing the bigger amount of energies and resources. Under the direction of the COSIPLAN, the IIRSA (Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America) is in charge to elaborate and to propose projects aimed to reduce the deep condition of inadequacy and insufficiency of the South American infrastructures. Problems of connection are one of the first causes of the low intra-regional commerce and a strong barrier for a more efficient and cost-effective exploitation of the huge local resources.

The great challenge for the COSIPLAN (and in some sense for the whole Unasur project) is the conjugation of economic growth and industrialization with the preservation of the environment and defense of the indigenous rights (that often flew into protests, especially in Bolivia and Brazil). It is also for this reason that through the Energy Council the Unasur is showing to have in great consideration renewal energies, especially hydropower and biofuel which are already among the most relevant energy sources inside the region.

It is hard to say whether the Unasur ambitious goals are close to be reach or they are just the new local chimera fomenting the development myth like in the past protectionism and neoliberalism did. Anyway, evidences allow us to be optimistic. South America keep on growing with important GDP rates in spite of the financial crisis thanks to the increasing commerce with Asian market, the political climate is for the first time of harmonious and profitable cooperation (and even where frictions appeared the community reacted in a compact way)

## ABSTRACT

and the international context is most propitious than ever for the emergence of new centers of power. In this sense a great importance is assumed by Brazil's pressures for a permanent seat at the United Nations' Security Council.

The following years will tell us if the Unasur is destined to be a new fundamental actor on the international arena or if it will reveal itself as the latter wasted occasion for South America.

## Introduzione

Ci sono pochi dubbi circa il fatto che il regionalismo rappresenti ad oggi la vera sfida da affrontare per uno stato che, pur non disponendo di eccezionali e particolari risorse naturali, energetiche o demografiche, intenda competere sul piano internazionale. Tanto nella difesa quanto nell'economia, nel commercio e nella diplomazia, i paesi che possono permettersi di agire unilateralmente e ottenere dei risultati significativi si contano sulle dita di una mano. Anche queste superpotenze, tuttavia, per competere tra loro e per fronteggiare più efficacemente le problematiche del mondo contemporaneo sono alla continua ricerca di nuovi assi di collaborazione e schemi di integrazione. Non solo gli Stati Uniti, ma anche la Cina, la Russia, l'India ed il Brasile lavorano, seppur con strategie diverse, per allargare i confini delle proprie sfere di influenza e le proprie reti di alleanze strategiche.

In Europa il regionalismo sta vivendo negli ultimi anni il suo momento più difficile dalla stipulazione del Trattato di Roma, nel 1957. Quella che sembrava l'area meglio integrata del mondo, una regione-modello per qualunque Capo di stato che volesse intraprendere la strada dell'integrazione, ha dimostrato tutti i suoi limiti e i suoi difetti in seguito ad una crisi economico-finanziaria che ha rischiato di costringere diversi paesi membri ad abbandonare la valuta comune. Questo pericolo, per ora apparentemente rientrato, ha finito col rimettere in discussione la tenuta politica (e non solo quella economica) della stessa Unione Europea. In più stati europei hanno guadagnato consensi movimenti separatisti, antieuropeisti e nazionalisti, mentre sono sempre più le istituzioni bancarie che preparano dei piani d'emergenza qualora l'unione monetaria venisse a mancare.

Non è qui mia intenzione analizzare le ragioni della crisi dell'eurozona né i cambiamenti che a questo punto si rendono necessari per dare nuova linfa al progetto di integrazione europea. Su questo argomento sono stati spesi fiumi d'inchiostro e il mondo accademico appare ancora non concorde su quale sia la soluzione più auspicabile. Piuttosto, è mia intenzione spostare la lente di analisi verso un regionalismo *altro*, un regionalismo *nuovo* che, in quanto tale, conserva in sé tutta la dinamicità, l'entusiasmo e la fiducia tipici dei *turning point* che si susseguono nella Storia. La necessità di distogliere lo sguardo dall'Europa per rivolgerlo altrove nasce dalla

sensazione che qualcosa di importante si stia muovendo al di là dell'oceano in un continente, l'America, da sempre proiezione dei sogni e delle speranze della vecchia Europa.

Allontanandomi con decisione da quell'eurocentrismo che ha a lungo caratterizzato la quasi totalità degli studi sull'integrazione regionale, ho deciso di porre al centro della mia analisi l'America Latina, relegando l'Europa a semplice attore esterno, talvolta invadente, di un processo vecchio quanto gli stessi stati nazionali sudamericani. Se si parla infatti di regionalismo in senso stretto (e moderno), ci accorgiamo che questo ha mosso alcuni dei suoi primi e importanti passi proprio nel continente americano, dove tredici ex colonie inglesi si unirono in un'unica nazione destinata a dominare il secolo successivo.

Le ragioni per cui un simile risultato non si ebbe nella parte meridionale del continente, dove pure erano presenti importanti spinte verso iniziative sul modello statunitense, sono diverse e complesse e hanno a che vedere con la differente amministrazione coloniale da parte di inglesi e spagnoli, con le importanti distanze culturali (anglosassoni protestanti da una parte, latini cattolici dall'altra) e con i diversi tipi di insediamenti preesistenti. Diverse cause che ad un certo punto della Storia, nella prima metà del XIX secolo, fecero sì che il continente americano prendesse una biforcazione: da una parte le colonie unite del nord andarono connotandosi come prima potenza mondiale su ogni campo di azione (tanto militare quanto economico) mentre dall'altra l'America Latina, che in un primo momento aveva visto l'emersione di alcune delle più floride economie mondiali (*Argentina in primis*), cominciò a scivolare nell'abisso della povertà e dell'instabilità politica. Conflitti interni, lotte per il potere, impossibilità di sfruttare appieno le enormi risorse naturali a propria disposizione a vantaggio delle ingerenze straniere chiusero nella prima metà del novecento in un cassetto il sogno di Simón Bolívar di un'unica *Patria Grande* capace di raggruppare tutto il mondo ispanoamericano in un'unica, forte confederazione di stati.

Questo cassetto sembra essersi riaperto con l'avvento del nuovo millennio e con la rilettura di un simile progetto in chiave sudamericana. A cavallo tra la fine degli anni novanta e i primi anni duemila, l'emergere di una nuova classe dirigente dotata di un pensiero politico simile ha condotto alla messa in discussione delle politiche economiche neoliberiste e portando in auge un nuovo socialismo "pragmatico" che, seppur su diverse sfumature di intensità con successi alterni, ha concentrato gran parte

della propria azione sulla agenda sociale e sulla promozione dell'equità. A differenza dei governi passati, i nuovi protagonisti della politica latinoamericana sembrano essere riusciti, non senza difficoltà, a “tenere due piedi in una scarpa”, ovvero a mantenere quel pragmatismo in materia economica in grado di far misurare le proprie economie nazionali in un mercato globale sempre più liberalizzato e competitivo senza però trascurare le politiche sociali. La così soprannominata “onda rosa” è riuscita in questo modo non solo a favorire tassi di crescita nel continente spesso superiori al 5% (Brasile, Perù, Venezuela, Uruguay, Cile e l'Argentina post-crisi), ma anche a dare applicazione ad importanti piani sociali (come i programmi *Bolsa Familia* in Brasile, *Chile Solidario* in Cile, *Plan de Emergencia Social* in Uruguay, per citarne alcuni).

La convergenza di intenti di questa nuova classe politica ha dato progressivamente vita ad una serie crescente di incontri, meeting, vertici e forum nei quali ha preso nuova forma un'idea antica, chiusa nel cassetto da tempo: quella di una America del Sud unita su più livelli, legata da vincoli di amicizia secondo i comuni valori della pace, della fratellanza e della solidarietà. Un'America del Sud in grado di rompere con la sussidiarietà nei confronti delle altre economie occidentali e capace quindi, forse per la prima volta nella sua storia dallo sbarco delle armate di Pizarro, di decidere il proprio futuro autonomamente.

L'Unione delle Nazioni Sudamericane (inizialmente denominata Comunità Sudamericana delle Nazioni, CSN) nasce esattamente in questo contesto. Come si evince dalle dichiarazioni che concludono i primi vertici tra capi di stato sudamericani, il desiderio di ricollegarsi direttamente ai padri della patria e all'epoca delle lotte per l'indipendenza dalle potenze coloniali emerge con chiarezza alla base del nuovo corso integrazionista sudamericano. Questo spiega anche la decisione di staccarsi, per la prima volta in maniera così netta, dai vicini paesi centroamericani, troppo condizionati dall'ingombrante vicinanza con “Zio Sam” il quale troppo a lungo ha promosso i suoi interessi nella regione a scapito di apparati statali ancora troppo deboli e poco radicati per contrastarne l'influenza.

La convinzione che l'Unasur rappresenti qualcosa più di un tentativo di emulazione dell'Unione Europea ha guidato la mia curiosità nei confronti di un'entità internazionale ancora giovane (il trattato istitutivo è entrato in vigore solo nel 2011) ma incredibilmente ambiziosa, che pur tra grandi difficoltà e con non pochi vizi di forma è

andata dotandosi di un'agenda lunga e differenziata che abbraccia, tra obiettivi primari e secondari, praticamente ogni aspetto della politica di un moderno stato nazionale.

Un simile approccio segna una differenza enorme e sostanziale con quanto invece accadde in Europa nel secondo dopoguerra. Il regionalismo europeo scaturì da accordi molto specifici, inerenti a poche aree e con una competenza limitata (come la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, CECA) per poi via via acquisire competenze prima sul piano economico (Comunità Economica Europea, CEE) e infine politico (Unione Europea). Ciò che con l'Unasur si sta cercando di promuovere in Sud America è invece un progetto che si presenta fin da subito come omnicomprensivo, incaricato (forse in maniera un po' utopica) di integrare, coordinare e avvicinare i paesi sudamericani su più tematiche quali l'istruzione, la sanità, la difesa, l'energia, le infrastrutture, l'ambiente, la finanza oltre che a quelle, più scontate, del commercio e del dialogo politico.

La volontà di dedicare all'Unasur il presente elaborato nasce dunque dalla presa di coscienza che questa organizzazione può rappresentare il primo segnale di una nuova modalità politica in Sud America, rivolta più all'incontro che allo scontro e al rinnovamento piuttosto che all'adattamento. Il problema a cui si cercherà di dare risposta riguarda il fatto se l'Unasur consista davvero in quello che potrebbe sembrare a prima vista, cioè una nuova maniera di intendere l'integrazione regionale e se questa ha buone speranze o meno di riuscire negli ambiziosi obiettivi prefissati.

Per inquadrare nel migliore il nostro lavoro sarà necessario dedicarsi in un primo tempo allo studio della teoria delle relazioni regionali in materia di regionalismo, argomento che occuperà il primo dei quattro capitoli che compongono la tesi. L'abbondante uso di termini quali "regione", "regionalismo" e "integrazione" talvolta nasconde ambiguità concettuali piuttosto complesse che in un passato più o meno recente sono state oggetto di studio da parte di tutte le principali correnti di pensiero della politica internazionale. Servendosi dunque degli strumenti messi a disposizione dai principali teorici in materia, verranno presentati i concetti-chiave che si renderanno necessari per passare poi allo studio del regionalismo sudamericano e i suoi più recenti sviluppi.

Una volta compresa e interiorizzata la teoria inerente alla materia e dopo aver rapidamente presentato l'evoluzione storica delle istanze regionaliste sarà possibile dedicarsi con successo ad estrapolare dalla storia latinoamericana tutte le evidenze dei principali tentativi di integrazione interstatale. Partendo dalla figura prevalente nel

discorso integrazionista sudamericano, tanto allora quanto oggi, di Simón Bolívar, si seguirà in ordine cronologico le peripezie del regionalismo e i vènti ideologici che lo hanno sospinto. Com'è normale, visto la proiezione contemporanea del presente elaborato, gran parte di questo secondo capitolo sarà dedicato al regionalismo moderno e di come esso è andato declinandosi lungo il XX secolo: dal panamericanismo di inizio secolo al regionalismo protezionista (o regionalismo antico) del secondo dopoguerra, dall'introduzione del modello neoliberale (il nuovo regionalismo) fino alla messa in discussione dello stesso e all'emersione di una nuova configurazione chiamata regionalismo post-liberale (o regionalismo multiscopo).

Questo excursus storico giungerà fino alla soglia degli anni duemila e alla già citata "svolta a sinistra" dei governi sudamericani che metterà i pilastri dell'odierna Unione delle Nazioni Sudamericane. Nel terzo capitolo l'Unasur verrà quindi messa finalmente al centro della nostra analisi sotto due principali ottiche differenti. Con la prima ci si occuperà di presentare il processo di concepimento e nascita dell'organismo vertice dopo vertice, riunione dopo riunione. Tra brusche accelerate e arresti improvvisi, verrà spiegato come prima la CSN e poi l'Unasur hanno visto la luce e come, mano a mano che si procedeva in questo processo di *region-building*, sono andate approfondendosi sul piano istituzionale. La seconda lente verrà usata per presentare lo stato attuale dell'Unasur e la sua organizzazione interna: gli obiettivi che si propone, gli organi che la compongono ed i consigli specifici che ne regolano l'agenda.

In coda alla tesi, nel quarto e ultimo capitolo, si cercherà di dare risposta alla domanda se l'Unasur stia o meno ottenendo i risultati sperati. Essendosi configurata prima di tutto come organo di concertazione politica e dunque priva della capacità decisionale tipica degli organismi sovranazionali, si dedicherà gran parte dello spazio a disposizione per presentare i principali successi (o insuccessi) ottenuti nel campo dei rapporti tra stati e della stabilizzazione democratica nella regione. Effettuando una divisione tra politica interna al blocco ed esterna, porterò alcuni casi esemplificativi del *modus operandi* dell'Unione e di come questa si rapporta (o intende rapportarsi) agli altri centri di potere mondiale.

Un lavoro di questo tipo ha richiesto una grande flessibilità disciplinare e un'importante capacità di adattamento alle tematiche man mano sviluppate. Partendo infatti dalla prospettiva teorica degli studi sulle relazioni internazionali, passando per quella storica e quella giuridica per poi concludere con quella analitica si è dovuto via

## INTRODUZIONE

via provvedere ad individuare il tipo di fonti e la metodologia di lavoro più utili ed efficaci al nostro scopo. Per il capitolo teorico si è fatto grande uso di manuali di politica internazionale e di vocabolari specifici oltre che dei principali testi di riferimento per lo studio del regionalismo. Per il secondo capitolo si sono rivelati necessari testi a carattere più prettamente storico, arricchiti dai testi dei trattati o degli accordi che mano a mano sono andati ad stipulandosi. Per il terzo capitolo, quello a prevalenza giuridica, si è dovuto invece reperire le informazioni in gran parte direttamente dai testi finali dei vertici sudamericani o dalle dichiarazioni presidenziali ad essi dedicate, oltre che ovviamente dal trattato costitutivo dell'Unasur, vero "centro gravitazionale" dell'intero elaborato. Per la parte conclusiva della tesi, quella più analitica, è stato necessario servirsi di numerose pubblicazioni singole, articoli accademici e, a causa della sua estrema contemporaneità (che ha reso necessario effettuare modifiche in corso d'opera) di articoli di giornale e pagine web.

## 1. Lineamenti teorici dell'integrazione regionale

“[...] in a world of complex and diverse threats and challenges, where state power is inadequate and existing multilateral institutions face severe overload or find their agendas heavily skewed to favor key states, regionalism is both desirable and necessary. Geographically, ideationally and functionally it is well suited to address questions of regional governance.”

Louise FAWCETT<sup>1</sup>

### 1.1. Introduzione ai concetti chiave

Prima di entrare nel merito del regionalismo sudamericano e della sua espressione più recente, l'Unasur, è bene partire presentando un breve quadro teorico per meglio contestualizzare ciò che sarà detto nei prossimi capitoli. La necessità di dare adeguata definizione a concetti quali “regione”, “regionalismo” e “regionalizzazione” nasce dalla loro centralità nello sviluppo del presente elaborato, che rende opportuno introdurre l'argomento proprio da questi concetti-chiave.

Partendo dal presupposto che il presente lavoro non abbraccia l'ambito della scienza politica pura, ma piuttosto quello delle relazioni internazionali e della geopolitica, di seguito passerò in rassegna i concetti-chiave la cui comprensione è propedeutica all'analisi del caso specifico sudamericano senza però soffermarmi eccessivamente su un'analisi critica degli stessi. Prima di passare all'analisi delle relazioni esistenti fra le maggiori teorie delle relazioni internazionali ed il regionalismo, mi soffermerò quindi su alcuni concetti considerati fondamentali nell'evoluzione moderna del sistema internazionale: l'ambivalente ruolo svolto dalla globalizzazione e il compito dell'integrazione economica.

---

<sup>1</sup> L. Fawcett, “Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism”, *International Affairs* 80/3, 2004, p.430

### 1.1.1. Il concetto di regione

Esistono pochi termini ricorrenti nello studio della politica internazionale ambigui e generici quanto quello di *regione*. Esso può assumere i più diversi significati, ampliando, riducendo o modificando il proprio contenuto a seconda del metodo di analisi utilizzato (economico, demografico, geografico, politico, etc.).

La maniera più semplice e immediata per identificare le regioni consiste nel concepirle come entità definite geograficamente, cioè delle parti di superficie terrestre caratterizzate dalla contiguità di territori e accomunate da elementi geografici in grado di differenziarle dai territori circostanti. La cosiddetta regione geografica così definita prescinde da ogni requisito dimensionale poiché può essere usata allo stesso tempo per riferirsi a microregioni all'interno di uno stesso stato (come il Veneto), ad aree geografiche che oltrepassano i confini nazionali (come il Tirolo) o a entità di dimensioni semicontinentali (come il Medio Oriente).<sup>2</sup>

Una semplice comprensione geografica si rivela però di scarsa utilità nel momento in cui si intende studiare fenomeni di integrazione moderni, tipici della seconda metà del XX secolo. Essi si caratterizzano per possedere più gradi di interconnessione, realizzata su piani differenti (dal sovranazionale al subnazionale) e con diversi livelli di istituzionalizzazione. Per poter cogliere la nuova natura variabile e complessa delle regioni si rende quindi necessario un approccio più fluido e inclusivo, dotato della sufficiente flessibilità semantica. Oggigiorno, infatti, gran parte della letteratura in materia è concorde nel sostenere che non esistono regioni “naturali” in senso stretto, mentre la definizione stessa di regione può variare a seconda del problema che viene affrontato o del nostro argomento di ricerca.<sup>3</sup> E' quindi per una comodità concettuale che si individuano alcuni criteri standard attraverso i quali è possibile teorizzare l'esistenza di almeno tre categorie di regioni: le *regioni formali*, le *regioni funzionali* e le *regioni percettive*.

Le regioni formali sono quelle aree della superficie terrestre caratterizzate da una proprietà umana comune (come lingua, religione, nazionalità, etc.) o da una proprietà fisica comune (come il clima, la conformazione terrestre, la vegetazione, etc.). In questa

---

<sup>2</sup> G. De Matteis & C. Lanza, *La regione geografica*, in: S. Conti et. al., *Geografia dell'economia mondiale*. Torino: Utet, 2006, p. 22

<sup>3</sup> B. Russett, *International regions and the international system*. Westport: Greenwood Press, 1975

categoria rientrano la quasi totalità delle regioni comunemente dette come le regioni politico-amministrative (gli stati), le regioni climatiche (l'area del mediterraneo), le regioni territoriali (l'area andina) e le regioni economiche (un'area a grande produzione vinicola).

Diversamente, le regioni funzionali sono aree all'interno delle quali è possibile individuare un "centro", o punto focale, e una "periferia". La periferia è collegata al centro attraverso trasporti, vie di comunicazione, mezzi d'informazione, etc. Queste regioni sono caratterizzate dalla presenza di relazioni di tipo orizzontale, o di scambio-circolazione, in grado di distinguerle dai territori che non ne fanno parte (dove ovvero queste relazioni cessano di avere luogo). Esempi di regione funzionale possono essere l'area metropolitana o l'area portuale.

Una terza categoria di regioni è rappresentata dalle regioni percettive. Con questo termine si fa riferimento a delle costruzioni mentali che rispecchiano i sentimenti e le attitudini umane nei confronti dell'area geografica di appartenenza. Quest'area viene così definita (e ridefinita in continuazione) da immagini condivise e finisce col riflettere la mappa mentale e la maniera di concepire la realtà dei soggetti che ne fanno parte. Per queste ragioni essa può basarsi su stereotipi che prendono in considerazione particolari caratteristiche elevandole a fattore di unità, disinteressandosi completamente del resto. Il discorso politico e i progetti di *region-building* fanno grande uso delle regioni percettive e non a caso i sostenitori delle teorie costruttiviste ritengono la percezione della presenza di una regione tra le ragioni scatenanti di forme più concrete di cooperazione.

Giunti a questo punto va specificato che i tipi di regione fin qui presentati non si escludono a vicenda, né sono rigidamente separati gli uni dagli altri. E' possibile infatti che una regione economica sia allo stesso tempo di tipo formale e funzionale, qualora ad esempio esista un sufficiente livello di uniformità del tessuto produttivo e nel contempo siano presenti dei centri di produzione centralizzata ben collegati con i territori esterni. La regione così conformata si definisce *regione complessa*. Tra le regioni complesse di particolare interesse ai fini del nostro studio è la *regione programma*. La regione programma si differenzia da altri tipi di regione poiché non presenta in partenza le caratteristiche unitarie in grado di renderla omogenea e distinguibile dal territorio circostante, bensì si trova al centro di un programma politico volto alla creazione di tali caratteristiche tramite l'adozione di alcune misure concordate

e programmate. Volendo applicare le definizioni fin qui presentate al caso del nostro studio è possibile indicare l'Unione Sudamericana delle Nazioni come una regione-programma. Essa infatti si trova al centro di una serie di iniziative politiche programmate (specialmente nel settore delle infrastrutture) che puntano alla creazione dei presupposti in grado di renderla una regione vera e propria o, usando la terminologia tecnica, *regione coesa*. Una regione coesa è una regione che ha raggiunto un alto livello di integrazione su più campi (economico, culturale, politico), tanto da ricoprire un ruolo decisivo nel definire le relazioni tra gli stati membri e fungere nel contempo da punto di riferimento unitario per gli attori esterni a essa.

### *1.1.2. Regionalismo e regionalizzazione*

Quando si ha a che fare con le regioni, pressoché inevitabilmente nel nostro discorso entreranno i diversi concetti di *regionalismo* e *regionalizzazione*. Talvolta usati erroneamente come sinonimi, essi fanno entrambi riferimento ai processi (intenzionali o spontanei) di formazione di nuove regioni, divergendo però radicalmente riguardo ai meccanismi di funzionamento.

Con il termine regionalismo si fa riferimento ad una politica o un progetto che vede attori, statali e non, cooperare e coordinare le rispettive strategie allo scopo di raggiungere obiettivi comuni in alcune aree definite. In quanto progetto politico, esso viene condotto consapevolmente dagli attori coinvolti, che si impegnano per consolidare reti di collaborazione a più livelli. Il regionalismo così concepito può operare sia al di sopra che al di sotto del livello statale e richiede reti di connessione in grado di collegare gli attori istituzionali alla società civile oltre che, nello stesso tempo, di inserirli in un contesto di *governance* regionale. A seconda della profondità raggiunta dal progetto d'integrazione è poi possibile parlare di regionalismo *soft*, e cioè mirato alla collaborazione su temi di "bassa politica" e alla creazione di un maggior senso comunitario di appartenenza, o regionalismo *hard*, e cioè inerente a decisioni di "alta politica" come politica estera o politica economica.

Diversamente, con regionalizzazione si intende un processo (e non un progetto) che avviene spontaneamente ed è in continua evoluzione. Così come avviene per la globalizzazione, esso è il risultato dell'azione di forze spontanee e autonome che creano i presupposti affinché si venga a creare una concentrazione di attività (commercio,

spostamento di persone e perfino conflitti) a livello regionale. In particolare, la regionalizzazione assume grande importanza nell'ambito della sicurezza internazionale in seguito al sensibile aumento di conflitti regionali che ha caratterizzato gli ultimi decenni e al conseguente coinvolgimento di attori regionali. Una simile forma di interazione, anche se non inquadrata in un progetto politico, può aprire la strada alla nascita di regioni ben integrate e all'emergere di nuovi attori, reti e organizzazioni di tipo regionale.<sup>4</sup>

Nonostante le differenze fino a qui esposte, la relazione esistente tra regionalismo e regionalizzazione non è del tutto chiara ed è ancora oggi oggetto di studio. L'uno infatti può precedere (e propiziare) l'emergere dell'altro o viceversa. Se è vero che una volontà politica condivisa può dare vita a schemi di integrazione regionale anche laddove esistono scarsi livelli di regionalizzazione (seppur tra alcune difficoltà), è altresì vero che società altamente integrate tra loro possono scaturire indipendentemente dalla volontà politica integrazionista e in seguito a fenomeni autonomi come quelli migratori o commerciali. Non è un caso, infatti, se in passato gli studiosi facevano riferimento alla regionalizzazione chiamandola "integrazione informale", in contrapposizione alla "integrazione formale" che solitamente coincide con la volontà politica di formalizzare l'integrazione in un'organizzazione riconosciuta a livello internazionale. In quelle parti del mondo dove per ragioni storiche o politiche l'integrazione formale si è rivelata difficile da conseguire o che ha dato scarsi risultati, come in Asia<sup>5</sup>, l'integrazione informale si è rivelata decisiva nello sviluppare aree geografiche altamente integrate e *security complex*.<sup>6</sup>

Come spesso accade, anche il progetto di integrazione oggetto di questo studio, l'Unasur, è stato reso possibile da una concomitanza di elementi e fattori scaturiti dall'effetto combinato di regionalismo e di regionalizzazione. Da una parte la necessità di competere su scala globale e incrementare l'autonomia, economica e non, del subcontinente ha portato i diversi Capi di stato a puntare sul Sud America come ideale

---

<sup>4</sup> L. Fawcett, "Regionalism from and historical perspective", in: M. Farrell, B. Hettne & L. van Langenhove (eds.), *Global politics of regionalism*. Londra: Pluto Press, 2003, pp.21-37

<sup>5</sup> T. Pimoljinda, *(In)Formal Regional Integration: Is European Model Applicable to ASEAN?*

Disponibile su:

[http://www.academia.edu/388617/\\_In\\_Formal\\_Regional\\_Integration\\_Is\\_European\\_Integration\\_Model\\_Applicable\\_to\\_ASEAN](http://www.academia.edu/388617/_In_Formal_Regional_Integration_Is_European_Integration_Model_Applicable_to_ASEAN) [data di accesso: 11 agosto 2012]

<sup>6</sup> Con *security complex* si intende un insieme di stati in cui la condizione di sicurezza di uno di essi è inscindibile da quella dei restanti stati appartenenti al complesso. Vedi: B. Buzan & O. Wæver, *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003

area di cooperazione privilegiata, spingendo dunque in questa direzione attraverso vertici, riunioni e incontri ufficiali. In particolare la diplomazia brasiliana dell'amministrazione Lula puntò molto sulla collaborazione regionale sudamericana e lavorò molto affinché il progetto dell'Unasur giungesse a compimento. Dall'altra parte, la situazione internazionale si rivelò più che mai propizia affinché un simile progetto potesse venire alla luce: l'uscita dalle priorità strategiche in materia di politica estera di Washington (concentrate in Medio Oriente), la ravvicinata elezione di presidenti provenienti da una simile cultura politica e la crescita dei mercati emergenti asiatici sono alcuni dei principali fattori che condussero, in maniera quasi spontanea, all'allacciamento di importanti relazioni diplomatiche fra gli stati sudamericani.

### *1.1.3. La globalizzazione*

Al fine di meglio comprendere il fenomeno del regionalismo inteso come tendenza internazionale ad organizzare i diversi processi politici ed economici su scala minore rispetto a quella globale, può risultare utile soffermarsi sul parallelo processo della globalizzazione. Parte dell'interesse a esso correlato nasce dal fatto che, apparentemente, i due fenomeni hanno avuto, perlomeno nella loro storia recente, un andamento che potrebbe sembrare parallelo.

La globalizzazione, una specie di “regionalizzazione a livello globale”, è un processo di integrazione a livello mondiale che scaturisce dall'aumento degli scambi economici e culturali fra paesi. Pur essendo esistita fin da quando esistono i contatti fra gruppi umani differenti (così come forme di regionalismo), la globalizzazione ha subito una forte accelerazione ed è entrata nel linguaggio comune solo in concomitanza con i grandi progressi tecnologici del novecento. Le innovazioni negli ambiti del trasporto, delle comunicazioni, delle infrastrutture e in particolar modo l'invenzione di internet e a conseguente informatizzazione dei flussi monetari hanno creato un mondo estremamente interconnesso, dove fenomeni di portata anche limitata possono causare reazioni su scala planetaria sulle quali anche le autorità amministrative locali hanno poco controllo. Il risultato è un flusso globale di denaro, persone, culture e idee che

oltrepassano il vecchio sistema dei confini nazionali pensati per preservare l'autonomia statale, con il derivante indebolimento degli stessi.<sup>7</sup>

La domanda su come queste idee si relazionino con il regionalismo non è di risposta immediata. Da un certo punto di vista la globalizzazione sembra porre un freno all'emergere del regionalismo per una serie di ragioni. In primo luogo, maggiori livelli di interdipendenza economica e la nascita di nuove problematiche globali (come il degrado ambientale, la questione dei rifugiati e i disastri umanitari) hanno creato una forte domanda per istituzioni internazionali su base non più regionale, create appositamente per risolvere problemi universali e per controllare le molte fonti di frizione che alti livelli di interdipendenza portano con sé (come l'ONU e le sue agenzie). Inoltre la cooperazione in materia politica ed economica e le diverse interdipendenze sembrano aver raggiunto livelli soddisfacenti unicamente nel cosiddetto occidente sviluppato, il che rappresenta un limite sensibile allo sviluppo di raggruppamenti regionali coerenti.<sup>8</sup> Gli ambiti della finanza e delle strutture produttive globali, i quali sono andati progressivamente allontanandosi dalla dimensione locale per a favore di quella mondiale, sono un altro esempio di come la globalizzazione possa in un primo momento apparire inconciliabile con l'approccio regionalista.

Nonostante le ragioni di cui sopra, è altresì possibile trovare degli aspetti in cui l'acuirsi del processo di globalizzazione ha funzionato (e funge tuttora) da stimolo per il regionalismo. In particolare, si può notare come livelli sempre maggiori di integrazione diano origine a problematiche che richiedono azioni collettive e specifiche forme di controllo e regolamentazione tali da entrare sempre più all'interno degli affari interni dei singoli paesi. Questo rappresenta uno stimolo per il regionalismo nella misura in cui si dimostra una valida alternativa al livello globale, spesso troppo ampio e complesso per trovare una soluzione valida per l'intera comunità mondiale. In un contesto di omogeneità culturale, storica e politica, un singolo stato sarà più propenso ad accettare ingerenze da parte di un'autorità esterna con cui ha buoni rapporti di cooperazione, quale un'istituzione sovranazionale a vocazione regionale.

---

<sup>7</sup> Vedi: D Held & A. McGrew (eds.), *The global transformation reader: an introduction to the globalization debate*. Cambridge: Polity Press, 2003

<sup>8</sup> L. Fawcett, *Exploring regional domains: a comparative history of regionalism*, "International Affairs", vol.80, fasc.3, 2004, pp.429-446

Un'altra ragione per cui quella che potrebbe apparire come un'incompatibilità tra piano globale e piano regionale non è da considerarsi tale è rappresentata dalla presunta sopravvalutazione della dimensione globale di alcune determinate problematiche. Nonostante esistano alcune autentiche e innegabili minacce la cui causa e i cui effetti hanno portata mondiale (come il cambiamento climatico o la perdita di biodiversità), gran parte dei problemi considerati globali (come le emergenze umanitarie e ambientali) hanno un impatto maggiore in aree determinate e circoscritte. I giusti stimoli per farsi promotori di un cambiamento saranno dunque più facilmente trovati all'interno di quelle aree colpite in primo luogo da queste disgrazie e la concertazione regionale sembra esserne la dimensione più adatta per una risoluzione. Ad esempio, la protezione della foresta Amazzonica si presenta come un tema di assoluto interesse per l'umanità intera, considerando che essa rappresenta la più grande area verde e con più biodiversità del pianeta, che per essere affrontato in maniera efficace ha richiesto la creazione di un accordo a livello subregionale come l'*Organización del Tratado de Cooperación Amazónica* (OTCA).

La globalizzazione si è poi rivelata un potente stimolo per l'integrazione economica regionale, alterandone e intensificandone i meccanismi di competizione. I cambiamenti nelle tecnologie, nelle comunicazioni, nel funzionamento dei mercati globali hanno avuto un'influenza decisiva nella maniera in cui i diversi governi concepiscono tematiche fondamentali come lo sviluppo economico e l'autonomia politica. Se, infatti, la globalizzazione porta gli stati verso l'omogeneizzazione delle politiche economiche per attrarre investimenti esteri e tecnologie, questo ha aumentato l'importanza delle esportazioni e della liberalizzazione commerciale anche a livello regionale. In un certo senso, anche il rilancio dell'integrazione europea negli anni ottanta fu propiziato dai cambiamenti nell'economia globale dettati dalla terza rivoluzione industriale, i quali resero inadeguate le vecchie politiche nazionali in materia economica.

La concezione secondo cui le sfide poste da una sempre maggior interconnessione del sistema mondo (sintetizzata nel concetto di globalizzazione) rappresentino un limite alla cooperazione regionale appare dunque come erronea. Al contrario, il piano regionale si propone come punto ideale di incontro fra la politica globale e quella unilaterale, aumentando il dialogo tra gli stati e conseguendo l'introduzione di strategie comuni di azione.

Il progetto dell'Unione delle Nazioni Sudamericane appare come strettamente legato ai fenomeni di globalizzazione e mondializzazione. Esso è stato concepito fin dall'inizio come struttura ideale di concertazione interstatale, allo scopo di meglio rispondere alle esigenze di un mondo globalizzato e interconnesso, dove la multipolarità si coniuga con l'interdipendenza e l'indebolimento delle frontiere nazionali è ormai una realtà affermata.<sup>9</sup>

#### 1.1.4. *L'integrazione economica*

Talvolta usata impropriamente come sinonimo stesso di integrazione regionale, l'integrazione economica rimane con tutta probabilità l'aspetto più studiato e discusso del regionalismo. Da lavoro seminale di Bela Balassa<sup>10</sup> nel quale l'economista ungherese teorizzò i benefici derivanti dalla libera circolazione dei fattori produttivi tra due o più paesi, la teoria dell'integrazione economica si è sviluppata incessantemente arrivando a proporre una categorizzazione a più livelli e una suddivisione tra due categorie di integrazione economica: quella *commerciale* e quella *monetaria*.

L'integrazione commerciale è la modalità di integrazione economica più diffusa e applicata. Si compone di tre diversi gradi o *step*: l'area di libero scambio, l'unione doganale e il mercato comune. L'*area di libero scambio* è la più semplice forma di integrazione economica nella quale gli stati che ne fanno parte decidono di liberalizzare il commercio al proprio interno, mantenendo però autonomia riguardo al livello di protezione esterna. Sono quindi eliminati i dazi, le quote e le preferenze tariffarie nei confronti dei paesi che contraggono l'accordo di libero scambio. Qualora al libero scambio di beni si aggiunga una tariffa esterna comune, l'integrazione raggiunge il livello di quella che è chiamata *unione doganale*. In questo caso i membri abbandonano parte della propria sovranità nazionale riguardo alle politiche commerciali, che viene trasferita a un'autorità centrale comunitaria. A un livello di ancor maggior integrazione si pone il *mercato comune* il quale implica il libero movimento dei fattori di produzione (capitale e lavoro). Questo porta livelli di profonda integrazione fra diversi sistemi economici, liberalizzando le barriere regolamentarie al commercio.

---

<sup>9</sup> C. Pereira, *América del Sur. El surgimiento de un actor global*, Madrid: Plaza y Valdés, 2011. pp. 121-127

<sup>10</sup> Vedi: B. Balassa., *The theory of economic integration*, Londra: Taylor&Francis, 1961

Diversamente da quella commerciale, l'integrazione monetaria è volta all'adozione di una moneta unica, all'accettazione di una politica monetaria comune e allo stabilimento di un'autorità monetaria regionale responsabile dell'applicazione di tale politica. *L'unione economica e monetaria* si ottiene qualora sia stata raggiunta una completa unificazione delle politiche monetarie e fiscali, subordinate a un'unica autorità regionale. In questo caso gli stati membri diventano nei fatti parte di un unico stato federale, avendo perso gran parte della propria sovranità in materia sia economica sia monetaria.

Nella metà del XX secolo il lavoro di Jacob Viner<sup>11</sup> evidenziò i limiti dell'integrazione regionale commerciale ed i paradossi che essa portava con sé. In breve, Viner dimostrò come l'integrazione economica non era di per sé sufficiente ad aumentare il benessere economico e, anzi, poteva perfino peggiorarlo. Di seguito mi soffermerò brevemente sul modello di Viner che può essere usato per spiegare il parziale fallimento del regionalismo protezionista in Sud America.

Secondo la teoria classica dell'integrazione economica regionale l'unione doganale permetterebbe ai paesi che la implementano di godere dei benefici prodotti dall'eliminazione delle tariffe, massimizzati in condizioni di perfetta competizione. Il passaggio quindi da una fonte esterna ad alto costo verso una fonte di approvvigionamento interna all'unione a un costo minore è quindi in grado di produrre una "creazione di commercio", cioè un aumento generale della produzione mondiale. Al contrario, ed è questo il punto evidenziato da Viner, in seguito alla formazione di un'unione doganale è altresì possibile che uno stato interno all'unione decida di rifornirsi di un determinato bene da un paese con costi di produzione più elevati, purché interno all'unione, rispetto a uno a costi più contenuti ma esterno alla stessa. Questo meccanismo causa una cosiddetta "deviazione di commercio", che provoca una riduzione dell'efficienza produttiva mondiale. La deviazione di commercio sarà tanto più negativa quanto più ampia sarà la differenza tra il prezzo che prevarrà all'interno l'unione doganale e il prezzo prevalente nel mercato mondiale.<sup>12</sup>

Va specificato che il modello di Viner si riferisce unicamente all'ambito dell'offerta, e trascurava volontariamente gli effetti che l'eliminazione delle tariffe susciterebbe sulla

---

<sup>11</sup> Vedi: J. Viner, *Commercio internazionale e sviluppo economico*. Torino: UTET, 1968

<sup>12</sup> B. Gavin & P. De Lombaerde, "Economic theories of regional integration", in: M. Farrell, B. Hettne & L. van Langenhove (eds.), *op. cit.*, pp. 69-83

domanda. La ragione principale di quest'approccio consiste nel fatto che la cosiddetta "espansione del commercio" che avverrebbe in seguito all'aumento della domanda (grazie a minori prezzi per i consumatori) potrebbe essere frutto sia di creazione sia di deviazione del commercio e non è quindi indicativa del miglioramento o del peggioramento delle condizioni economiche globali. Critiche a questa impostazione hanno posto l'accento sulla sua incapacità di predire i comportamenti economici sul lungo periodo, preferendo concentrarsi su quelli a breve. Lo sviluppo di economie di scala, una competizione maggiore e migliore e più elevati incentivi per gli investimenti sono, secondo una parte della teoria in materia, gli elementi capaci di rendere vincente sul lungo periodo anche un'unione doganale inizialmente debole.

L'esperimento latinoamericano ha dimostrato che i benefici dell'integrazione economica sono difficili da ottenere e ancor di più da mantenere in assenza di determinate condizioni. Le economie di scala richiedono una riduzione nel numero di attori coinvolti nel mercato e la riduzione della varietà dei prodotti ed espongono così gli stati che le implementano al rischio di creazione di una struttura di tipo oligopolistico a livello regionale. Problemi analoghi potrebbero essere risolti attraverso una maggior regolamentazione in grado di imporre norme di competizione e misure preventive dei cartelli e di altre pratiche che distorcono i mercati. Una struttura che appare tutt'oggi assente nel subcontinente americano.

Dalle teorie di Viner partirono poi Lipsey e Lancaster per elaborare la teoria cosiddetta del *second best*.<sup>13</sup> Questa teoria afferma che qualora all'interno di un sistema economico sussistano delle distorsioni (come monopoli, dazi doganali, inflazione, etc.) si rende necessario l'intervento dello stato anche in condizioni dove, in teoria, la liberalizzazione economica dovrebbe garantire la massimizzazione del benessere. Traslata sul piano regionale, l'integrazione economica funge da "seconda migliore alternativa" in quanto un'eccessiva apertura nei confronti del sistema internazionale comporta, per un sistema economico distorto, un rischio eccessivo tale da porlo di fronte ad una concorrenza che insostenibile. Nello stesso tempo, però, gli permette di godere dei vantaggi derivanti da un mercato allargato, potendo decidere quali settori aprire alla concorrenza e quali no. L'opzione regionale o, più facilmente, subregionale si è rivelata la più efficace per i paesi latinoamericani che hanno visto i più sensibili

---

<sup>13</sup> Vedi: B. Trezza, *La teoria del second best*. Bari: Laterza, 1974

miglioramenti degli indicatori economici in seguito ad accordi di integrazione commerciale di questo tipo come il NAFTA, la CAN e, soprattutto, il Mercosur.

Tanto complessa e dibattuta è la questione sui vantaggi derivanti dall'integrazione commerciale, altrettanto (se non di più) lo è quella inerente all'integrazione monetaria. Questa è spesso considerata come un mezzo per rafforzare e saldare schemi di integrazione talvolta stagnanti, in grado così di permettere agli stati che ne fanno parte di godere di tassi di cambio stabili e di istituzioni monetarie regionali credibili nei confronti dei mercati esteri. Nonostante le debolezze e la vulnerabilità mostrate dall'Eurozona in tempi non sospetti, molti altri schemi di integrazione dedicano attenzione alla questione della moneta unica fra cui, ed è questa la ragione del nostro interesse, la stessa Unasur.<sup>14</sup>

Alcuni studiosi, come Mundell,<sup>15</sup> si sono posti il problema di individuare quale fosse la dimensione ottimale in grado di rendere un'unione monetaria efficiente, trovando nella questione dell'estensione e della mobilità dei fattori un problema più importante rispetto a quello allora dominante della convenienza di adottare tassi di cambio fissi o variabili. Altri studiosi, come Kenen,<sup>16</sup> hanno spostato la loro attenzione dalla mobilità dei fattori alla diversificazione della struttura produttiva, argomentando che il livello di omogeneità della produzione all'interno dei territori facenti parte di una stessa regione sarebbe in grado di mettere al sicuro la stessa da shock economici.

Nonostante la grande quantità di materiale che è stato scritto in merito all'integrazione monetaria (e che meriterebbe una trattazione a parte per essere presentata adeguatamente) a tutt'oggi è difficile dire se questa rappresenti un'effettiva e concreta misura di sviluppo per le regioni del sud del mondo e, in particolar modo, per il Sud America. Grandi disparità nei mezzi produttivi e nel livello tecnologico, oltre a delle economie in buona parte ancora in prevalenza basate sulle esportazioni e all'assenza totale di organismi sovranazionali in grado di gestire delle politiche economiche a livello continentale lasciano presupporre che i requisiti per l'adozione di

---

<sup>14</sup> M. A. Espinosa Montes, *La Unión Monetaria Latinoamericana: ¿Mito ó alcanzable realidad?*, Cuba: Universidad de Pinarol del Río, 2011. Disponibile su: <[http://revistaeconomica.com/archivos-de-usuario/union\\_monetaria\\_latinoamericana.pdf](http://revistaeconomica.com/archivos-de-usuario/union_monetaria_latinoamericana.pdf)> [data di accesso: 28 luglio 2012]

<sup>15</sup> R. Mundell & A. Swoboda. *Monetary problems of the international economy*. Chicago: University of Chicago Press, 1969

<sup>16</sup> P. Kenen, A.G. Hart & A. Entin, *Money, debt and economic activity*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1969

una *moneda única sudamericana* siano ben più lontani di quanto fossero per l'Unione Europea nel 2002.

L'aver in sede di vertice discusso della possibilità un'unione monetaria (auspicata soprattutto dai presidenti Hugo Chávez, Rafael Correa, Alan García ed Evo Morales) appare più un tentativo di “non escludere a priori” tale possibilità piuttosto che l'inizio di un vero e proprio avvicinamento su questo tema, ancora oggetto di notevoli perplessità soprattutto da parte di Brasile e Cile. Soltanto il Venezuela ha dimostrato di avere tutto l'interesse necessari per assumere misure concrete in questo senso e la sua proposta del SUCRE (*Sistema Unitario de Compensación Regional*) sembra volta ad accelerare il processo di avvicinamento monetario.

Il SUCRE è una valuta virtuale introdotta allo scopo di sostituire progressivamente il dollaro statunitense nei pagamenti internazionali fra i paesi della zona ALBA (Venezuela, Cuba, Bolivia, Ecuador, Antigua e Barbuda, Dominica, Nicaragua e Saint Vincent e Grenadine). Con un valore iniziale stabilito a 1,25 USD il SUCRE è entrato in vigore a gennaio 2010 dopo la sua approvazione avvenuta il 17 ottobre 2009 durante la VII *Cumbre* dell'organizzazione.<sup>17</sup> Nel 2011 sono stati effettuati 431 operazioni commerciali per un totale di 216 *sucres*, ovvero 259,2 USD mentre l'obiettivo per l'anno 2013 è di coprire il 30% degli scambi interni all'area.<sup>18</sup>

Ad oggi ogni mossa in direzione di una moneta unica nell'Unasur appare in una situazione di congelamento. Passato l'entusiasmo dei primi anni 2000, che aveva spinto diversi leader regionali a sbilanciarsi in tal senso, le crescenti difficoltà dell'Eurozona hanno sostanzialmente congelato ogni iniziativa in tal senso.

## 1.2. Diversi approcci teorici

Di regionalismo si sono dovute occupare, in periodi diversi e talvolta con approcci del tutto opposti, pressoché tutte le principali teorie di relazioni internazionali. Ciascuna con i propri strumenti, le scuole dominanti il dibattito in materia si sono spesso

---

<sup>17</sup> C. Zúñiga Romero, “Tratado Constitutivo del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)”, *Revista de derecho económico*, n.3, 07/2011, pp.291-323. Disponibile su: <<http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas-juridicas/derecho-economico-tomo-3/derecho-economico-tomo-3.pdf>> [Data di accesso: 15 gennaio 2013]

<sup>18</sup> Agencia Venezolana de Noticias (AVN), “Maduro: La gran meta del 2013 es que el Sucre ocupe 30% del comercio interno”, AVN [online], 23 gen. 2011

scontrate per far ricadere la procedura di integrazione regionale dentro le logiche tipiche del proprio ragionamento a discapito delle altre. Provare ad affermare in questa sede che alcune teorie erano “più giuste” di altre e prendere dunque posizione a favore di una determinata corrente di pensiero piuttosto che un'altra sarebbe a parere di chi scrive fuorviante e di scarsa utilità. Nessuna impostazione teorica, infatti, sembra in grado di poter escludere le altre in maniera convincente ed esse si presentano piuttosto come una pluralità di possibili interpretazioni, diverse prospettive nell'osservazione del medesimo fenomeno che si presenta così incredibilmente sfaccettato e dalle differenti possibilità di realizzazione.<sup>19</sup> Per questa ragione di seguito prenderemo in considerazione quelle scuole che hanno dato il maggior contributo allo studio del regionalismo individuandone le linee-guida e gli elementi caratteristici.

### 1.2.1. *Il neorealismo*

Come il nome lascia intuire, con il termine neorealismo si fa riferimento ad una scuola di teorie delle relazioni internazionali che è diretta discendente della scuola realista. Questa ebbe il suo momento di massima *auge* nel periodo immediatamente successivo alla fine della Seconda Guerra Mondiale e trova nel suo teorico principale il politologo tedesco Hans Morgenthau<sup>20</sup>.

Secondo il paradigma realista, il sistema internazionale all'interno del quale gli stati agiscono è un sistema sostanzialmente anarchico, incapace di garantire la sopravvivenza di chi vi opera. In quest'ottica il dubbio e l'incertezza sono condizioni perenni oltre che requisiti necessari per la sopravvivenza dato che non è possibile poter contare su alcun aiuto esterno. La maniera in cui il potere è distribuito nel sistema internazionale definisce in maniera marcata il comportamento dei diversi attori statali (gli unici che possono detenerlo) mentre poca considerazione è lasciata ai principi di moralità, etica o cultura. Risulta chiaro che in un sistema internazionale così concepito non molto spazio rimane per la cooperazione armonica e la comunità di intenti.

Le teorie realiste sembrarono mostrare tutti i suoi limiti quando, all'inizio degli anni sessanta, una prima ondata di accordi regionali furono stipulati a partire dalla firma, nel

---

<sup>19</sup> A. Hurrell, *Regionalism in theoretical perspective*, in: L. Fawcett & A. Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics*. Bologna: Il Mulino, 1995, pp.37-73

<sup>20</sup> Vedi: H. Morgenthau, *Politica tra le nazioni: la lotta per il potere e la pace*. Bologna: il Mulino, 1997

1957, del Trattato di Roma con cui venne istituita la Comunità Economica Europea. Fu allora che le teorie liberaliste sembrarono prendere il sopravvento come principale e “ufficiale” teoria di politica internazionale.

Una rilettura del realismo arrivò grazie al lavoro seminale di Kenneth Waltz,<sup>21</sup> il quale diede nuova linfa alla prospettiva realista tanto da poter vantare la definizione di scuola neo-realista. Pur mantenendo tutti i presupposti del pensiero di Morgenthau, Waltz diede loro una svolta tale da poterli usare per spiegare i cambiamenti avvenuti del mondo di allora. Il regionalismo venne di fatto ricondotto a dinamiche del tutto assimilabili a quelle che regolano la formazione di alleanze,<sup>22</sup> cioè strategie volte alla massimizzazione del potere che coinvolgono un estremo pragmatismo al limite dell'opportunità. Di fondamentale importanza in questa visione è lo studio del contesto internazionale all'interno del quale gli stati operano e a cui vanno ricondotte, in ultima analisi, tutte le loro azioni. La cornice geopolitica diventa quindi ciò che propiziò, ad esempio, l'emergere della Comunità Europea in seguito ad alcuni avvenimenti specifici come il collasso degli imperi coloniali in Gran Bretagna e in Francia o la forte influenza statunitense (volta alla creazione di un blocco refrattario alle mire espansionistiche sovietiche).

Centrale all'analisi neorealista in relazione al regionalismo è poi il concetto di “egemonia”. Il paese che è in grado di esercitare una maggior influenza ed un maggior potere (intesi come capacità di modificare i comportamenti degli stati altrui) può facilmente propiziare, in maniera diretta o indiretta, il sorgere di nuovi processi di integrazione regionale volti talvolta a escluderlo (e quindi a bilanciarne il peso), talvolta a includerlo (e quindi sfruttarlo). In quest'ottica possono essere visti la nascita del Gruppo di Rio in contrapposizione all'influenza statunitense nell'area latinoamericana, oppure il progetto dell'Unasur stesso poiché si è avvalso (perlomeno nella fase iniziale) di una grande spinta da parte del paese egemone regionale, il Brasile.

Queste teorie non sono ovviamente prive di debolezze concettuali. Poco spazio è lasciato ai processi autonomi di regionalizzazione, al *soft regionalism* o ai concetti di identità e cultura regionale, mentre gli aspetti interni alla regione rimangono ad un livello marginale, costretti in una relazione di subordinazione alle dinamiche dell'ordine

---

<sup>21</sup> Vedi: K. Waltz, *Teoria della politica internazionale*. Bologna: il Mulino, 2002

<sup>22</sup> Vedi: S.M. Walt, *The Origins of Alliance*. Ithaca: Cornell University Press, 1987

internazionale degli stati.<sup>23</sup> Per queste ragioni sarebbe riduttivo far risalire l'origine degli assi di integrazione regionale a delle mere questioni di *balance of power*. Pur riconoscendo che il progetto dell'Unione delle Nazioni Sudamericane nacque con l'intento di fare del Sud America una potenza in grado di confrontarsi alla pari con giganti globali come Cina, Stati Uniti ed Unione Europea, e quindi da un'esigenza di bilanciamento dei centri di potere, è altrettanto vero che attraverso l'approccio neorealista vengono trascurati una pluralità di aspetti impossibili da ricondurre direttamente a questa logica come la difesa dell'ambiente, la inclusione sociale e la riduzione delle asimmetrie. Queste tematiche sono invece centrali nel nuovo discorso integrazionista sudamericano dove la dimensione competitiva è solo uno dei numerosi aspetti presi in considerazione.

### 1.2.2. *Il neofunzionalismo*

Di grande importanza e influenza riguardo agli studi sul regionalismo è la corrente neofunzionalista o strutturalista. Questa impostazione teorica nacque appositamente per cercare spiegazione alle nuove forme di cooperazione regionale che andarono emergendo nel secondo dopoguerra e in particolar modo con riferimento al crescente grado di cooperazione transnazionale in corso in Europa.

A differenza delle teorie neorealiste, il paradigma neofunzionalista concentra la sua analisi sul processo di realizzazione dell'integrazione e non sulle finalità della stessa. Un ruolo centrale è dato ai gruppi sociali ed economici (come gruppi d'interesse e partiti politici) le cui attività oltrefrontiera costituiscono una spinta decisiva per l'istaurazione e l'affermazione del ruolo delle istituzioni sovranazionali. Sotto l'azione di tali gruppi, in un contesto che è di crescente interdipendenza e porosità, i governi nazionali possono trovarsi nella condizione di dover optare per forme di integrazione istituzionalizzata.

Una volta messa in moto, l'integrazione è destinata ad avanzare in maniera autosufficiente grazie al cosiddetto effetto *spillover* (in italiano: ripercussione, traboccamento). Un simile fenomeno muove la cooperazione su questioni tecniche e non controverse (la cosiddetta "bassa politica") ma finisce col dare origine ad una nuova serie di problematiche comuni, questioni irrisolte e dilemmi tale da richiedere livelli

---

<sup>23</sup> L. Fawcett & A. Hurrell, *op. cit.*, pp.37-73

sempre più alti di collaborazione. In questa maniera si giunge rapidamente all'ambito della cosiddetta “alta politica”, finendo col ridefinire l'identità e le ragioni di esistenza dell'organizzazione e con la “depoliticizzazione” (o “tecnicizzazione”) delle élites nazionali. L'abbandono del processo di integrazione diventa quindi sempre più difficile e alle nuove sfide (sia esterne che interne) che si presentano è probabile che gli stati nazionali rispondano con l'ampliare le aree soggette a integrazione.

Critiche agli autori neofunzionalisti, il cui maggior esponente è Ernst B. Haas,<sup>24</sup> sono state avanzate riguardo una sua eccessiva fiducia nell'effetto *spillover* il quale non tiene conto delle diverse volontà e obiettivi degli stati e della natura mutevole dei fattori esterni. Essendosi poi basato prevalentemente (se non unicamente) sull'esperienza europea, il paradigma neo-funzionalista ha perso parte della propria autorevolezza in materia in contemporanea all'emergere di una nuova ondata di accordi regionali extra-europei che, soprattutto a partire dagli anni novanta, non sembrano rispondere alle stesse dinamiche del regionalismo europeo. In particolare per il caso sudamericano le teorie neo-funzionaliste non sembrano aver trovato molta fortuna. La nascita dell'Unasur come organismo internazionale multiscopo, indirizzato ad affrontare in maniera unitaria fin da subito temi di alta politica quali la diplomazia internazionale e lo sviluppo economico appare come inconciliabile con le fondamenta della teoria dell'effetto *spillover*.

### 1.2.3. *L'istituzionalismo liberale*

La corrente di pensiero istituzionalista liberale (anche detta intergovernativista) scaturisce dall'esperienza neolibérale e pone al centro della propria analisi l'importanza dei trattati di libero commercio e delle organizzazioni intergovernative.<sup>25</sup>

Diversamente dal neo-funzionalismo, attore pressoché unico del paradigma intergovernativista è lo stato sovrano inteso come unica entità capace di incidere e di esercitare capacità decisionale sia sul piano domestico che su quello internazionale. Ciò implica che i processi regionali volti ad integrare le differenti politiche nazionali avvengano attraverso processi di negoziazione tra leader politici e limitatamente alle

---

<sup>24</sup> Vedi: E.B. Haas, *Beyond the Nation-state: Functionalism and International Organization*. Colchester: ECPR, 2008

<sup>25</sup> Vedi: R.O. Keohane, *International institutions and state power*. Westview: Boulder, 1989

tematiche oggetto di confronto. L'effetto *spillover* viene abbandonato a favore di una maggior attenzione nei confronti della convergenza di differenti volontà politiche distinte e volta al perseguimento di obiettivi particolari. Quest'accentuato statalismo potrebbe avvicinare da un certo punto di vista l'istituzionalismo di Keohane al neorealismo di Waltz, ma essi differiscono in quanto il primo non preclude la possibilità di cooperazione per fini comuni mentre il secondo intende la cooperazione come un mezzo attraverso cui aumentare il potere (sia assoluto che relativo) del singolo stato.

Altro elemento importante di una simile impostazione teorica è il concetto di interdipendenza economica, considerata come ragione principale e maggior forza propulsiva dell'integrazione. La crescita degli scambi economici sarebbe in grado di generare le condizioni affinché nuove liberalizzazioni commerciali vengano introdotte all'interno dei diversi sistemi economici. In tal caso la miglior maniera per gestire queste liberalizzazioni reciproche diventa l'introduzione di istituzioni dotate di un certo grado di autonomia. L'integrazione economica regionale finisce quindi col creare quello che Richard Cooper definì "esternalità politiche internazionali",<sup>26</sup> ovvero problematiche nuove che per essere risolte richiedono un approccio più comprensivo e integrato alla materia.

Adottando questo punto di vista, ad esempio, l'integrazione tra USA e Messico all'interno del progetto NAFTA è interpretata come l'unica possibilità per controllare e governare le complesse reti di interdipendenza già di per sé esistenti e destinate ugualmente ad incrementare. La sovranità nazionale viene quindi preservata, ma le decisioni-chiave in materia economica hanno bisogno di una logica di carattere prettamente intergovernativista. In maniera analoga, la nascita dell'Unasur verrebbe probabilmente giustificata da un teorico appartenente a questa corrente in quanto diretta conseguenza del clima di maggior armonia ed intesa scaturito dalla "svolta a sinistra" dei governi sudamericani. Il fatto che per la prima volta nella storia tutti i principali stati della regione si siano trovati con governi di sinistra democraticamente eletti creò infatti le condizioni ideali per l'avvio di un processo di integrazione su larga scala e per scopi comuni.

---

<sup>26</sup> R. Cooper, *The economics of interdependence*. New York: McGraw-Hill, 1968

#### 1.2.4. Il costruttivismo

Le teorie costruttiviste fondano la propria analisi sui concetti di consapevolezza regionale e identità regionale, oltre che sul senso condiviso di appartenenza ad una comunità regionale specifica, in conformità a ciò che è stato definito come “regionalismo cognitivo”.<sup>27</sup> La creazione di una forte coesione regionale è legata alla creazione di un diffuso e duraturo senso di appartenenza nei confronti di una comunità regionale, che è reso possibile da alti livelli di fiducia e reciproco senso di responsabilità.<sup>28</sup>

Secondo la scuola costruttivista il carattere delle relazioni interstatali va studiato in termini di senso di comunità, solidarietà reciproca, fedeltà e sovrapposizione delle identità. Tali caratteristiche hanno bisogno di tempo per affermarsi e un simile approccio opererà per analizzare le relazioni interstatali sul lungo periodo piuttosto che sul breve (dove una semplice convergenza momentanea di interessi può prodursi in accordi di integrazione anche tra nazioni con identità ben distinte). Fondamentale in questo processo è il ruolo ricoperto dai principi fondanti di ogni società (come il capitalismo, o la democrazia) che sono alla base di ogni processo di interazione.

Concetti-chiave dell'impostazione costruttivista sono i processi attraverso i quali gli interessi e le identità nazionali nascono e si evolvono, le modalità in cui le immagini mentali interagiscono con gli incentivi materiali e il linguaggio attraverso cui queste interazioni vengono espresse. Gli attori del sistema internazionale interpretano il mondo in maniera differente a seconda del loro senso di appartenenza a una data comunità, la quale è un'eredità storica e culturale in continuo divenire e in continua relazione con le altre identità. Piuttosto che focalizzarsi sugli incentivi economici o politici della cooperazione, i costruttivisti quindi decidono di enfatizzare l'importanza della conoscenza condivisa, dell'apprendimento e del ruolo assunto dagli ideali nazionali. Comprendere le strutture soggettive che influiscono negli schemi di integrazione ci permetterebbe di individuare dove nuove forme di cooperazione possono avere successo e dove invece sono destinate a fallire.

---

<sup>27</sup> A. Hurrell, “Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics”, *Review of International Studies*, vol.21, n.4, 10/1995, pp.331-358

<sup>28</sup> Vedi: A. Wendt, *Teoria sociale della politica internazionale*. Milano: V&P, 2007

Il successo recente di questo approccio allo studio del regionalismo riflette la rinnovata importanza che i richiami identitari assumono nel mondo apparentemente economico-centrico di oggi. Perfino le recenti difficoltà europee vanno analizzate, oltre che sui piani politico ed economico, anche dal punto di vista dell'erosione del mito fondante dell'ideale europeo e di un ritorno degli ideali nazionalisti. Per quanto riguarda il Sud America, uno studio di tipo costruttivista si rivelerebbe particolarmente azzeccato (così come in Medio Oriente) viste le diverse ragioni di omogeneità culturale che caratterizzano il subcontinente. Non è un caso, infatti, se alla base del progetto Unasur venne collocato l'ideale bolivariano di un'America unita e indipendente, capace di raccogliere le proprie forze nel nome di una comune volontà emancipatrice. Una simile impostazione è di matrice chiaramente politica e rivolta all'ottenimento di una maggior legittimazione del progetto più che ad un'autentica convinzione unitarista dei leader nazionali (sempre restii a concedere parte della propria sovranità). Ciò nonostante, l'analisi costruttivista evidenzia il ruolo ricoperto dalla retorica politica, che pur rimanendo inconsistente sul piano pratico è in grado di alimentare sentimenti regionali nella popolazione, favorendo la nascita di iniziative private e spontanee di regionalizzazione.

Gli scettici del paradigma costruttivista (perlopiù di derivazione neorealista e razionalista) accusano tale impostazione di sopravvalutare il ruolo che identità regionali e narrative storiche svolgerebbero all'interno dei processi di *region-building*. Prova ne sarebbe il fatto che non è raro che sorgano violenti conflitti anche all'interno di comunità altamente integrate e che condividono degli stessi valori e le stesse credenze, anche in conseguenza del fatto che i processi identitari sono fortemente dinamici e partono dalle rappresentazioni che le società costruiscono su sé stesse.

### 1.3. Breve storia del regionalismo

Una volta compresi i termini e i concetti chiave che dominano la teoria in materia di regionalismo, ripercorriamo di seguito in maniera rapida e schematica le principali tappe nell'evoluzione storica che il concetto stesso ha avuto. Esso, infatti, ha vissuto di vere e proprie ondate, passando per espansioni e cali, rilanci e ripensamenti. Vale la pena di soffermarsi su questa parte generalista in quanto ci permetterà di meglio inquadrare la questione latinoamericana all'interno di un panorama internazionale in

continua evoluzione e di indubbia influenza. In questa maniera ci sarà poi possibile puntare la nostra attenzione unicamente sulla regione oggetto di interesse, lasciando sullo sfondo gli attori che, pur avendo in più maniere influenzato e formato l'integrazione in America Latina, toglierebbero spazio importante alle voci interne al subcontinente ma che sarebbe altresì sbagliato escludere del tutto.

### *1.3.1. Il regionalismo prima del regionalismo*

Tecnicamente parlando, le regioni e le interazioni fra di esse (e quindi le dinamiche a carattere regionalista) sono sempre state presenti fin da quando l'uomo iniziò ad organizzarsi in società complesse. Imperi, regni e sfere d'influenza sono tutti fenomeni che possono essere qualificati in base ad una "coscienza regionale" di gran lunga precedente alla nascita delle organizzazioni regionali così come le concepiamo nei giorni nostri. E' però con la pace di Westfalia e la conseguente nascita dello stato moderno, inteso come ordinamento giuridico politico in grado di esercitare potere sovrano su di un determinato territorio e sui soggetti che vi risiedono, che è possibile parlare nel concreto di regionalismo a livello istituzionale. I neonati stati moderni interagivano fra di loro in più maniere, anche se spesso limitatamente a tematiche di tipo militare.

Dedicarsi alle forme di cooperazione e interazione internazionale che ebbero luogo durante il XVIII e XIX secolo sarebbe, in questa sede, eccessivamente dispersivo. Questo periodo storico verrà dunque ripreso in considerazione nel capitolo seguente e unicamente con riferimento all'evoluzione del regionalismo latinoamericano. Ci sembra invece più conveniente, visto il nostro caso di studio, partire dalla nascita e successiva affermazione del regionalismo internazionale propriamente detto, ovvero il processo attraverso il quale vengono a formarsi raggruppamenti di più stati a partire da una base di tipo regionale.<sup>29</sup>

Con poche ma importanti eccezioni come l'Unione Postale Generale (1874) e l'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (1865), organizzazioni a vocazione universale e a carattere molto tecnico, praticamente nessuna organizzazione regionale propriamente detta esisteva fino a metà novecento. Anche la stessa Società delle Nazioni, la prima organizzazione intergovernativa dotata di una certa autonomia, era

---

<sup>29</sup> J. Nye, *cit. in* L. Fawcett & A. Hurrell, *op. cit.*, p.11

sprovvista di una propria dimensione regionale. Alimentata dagli ideali utopistici all'epoca in voga, la Società nacque con l'obiettivo primario di eliminare (o ridurre drasticamente) la possibilità che gli stati nazionali entrassero in guerra fra loro. Come evidenziato dai primi autori funzionalisti come David Mitrany, un'impostazione simile basata sui principi di sicurezza collettiva e di *governance* mondiale non era conciliabile con le logiche tipiche del regionalismo.<sup>30</sup>

Il fallimento del progetto utopista fu chiaro a tutti durante gli anni trenta e ancor di più in seguito all'esplosione della Seconda Guerra Mondiale. La nascita di un nuovo conflitto di dimensioni globali proprio nel cuore della vecchia Europa, solo pochi decenni dopo della Grande Guerra fece di fatto arenare ogni speranza per un sistema di pace internazionale. La Società delle Nazioni si dissolse nell'aprile 1946 e l'idealismo dovette lasciare il passo al mondo realista, caratterizzato da lotta per la sopravvivenza, alleanze strategiche e perenne stato di incertezza. Ciò nonostante, l'eredità di questo periodo di sperimentazione si rivelerà decisiva per introdurre i cambiamenti necessari all'interno delle architetture statali che, una volta tornata la stabilità nel sistema internazionale, permetterà loro di rileggere in chiave regionale dei temi fondamentali quali pace, sicurezza e sviluppo.<sup>31</sup>

### *1.3.2. Alle radici del regionalismo moderno: il mondo bipolare e l'inizio dell'era ONU*

Insieme a sofferenza e distruzione, la Seconda Guerra Mondiale portò con sé grandi cambiamenti nella struttura del sistema internazionale degli stati. La demolizione del vecchio ordine europeo e la suddivisione del mondo in due sfere d'influenza ben distinte (il blocco statunitense e quello sovietico) fece sì che il concetto di regione si elevasse a unità privilegiata di analisi, entrando di fatto nel vocabolario della disciplina delle relazioni internazionali.

La Guerra fredda, come venne chiamata la condizione di continua tensione militare, economica e ideologica fra Stati Uniti e Unione Sovietica, rapidamente monopolizzò ogni ambito delle scienze politiche e lo studio del regionalismo non fece eccezione. Il

---

<sup>30</sup> D. Mitrany, *A working peace system*. Chicago: Quadrangle Books, 1966

<sup>31</sup> L. Fawcett, "Regionalism from an historical perspective" in: M. Farrell, B. Hettne & L. van Langenhove, *op. cit.*, pp.21-37

politologo Stanley Hoffmann descrisse il sistema politico che emerse dal secondo dopoguerra come inevitabilmente caratterizzato dalla divisione del sistema internazionale, così vasto ed eterogeneo, in sottoinsiemi all'interno dei quali le motivazioni alla base della cooperazione e le possibilità effettive di controllo dei conflitti erano più efficaci e intense che mai.<sup>32</sup> Le due macroregioni *Occidente* ed *Oriente* si configurarono come unità autonome che, seppur in maniera dipendente e subordinata alle decisioni della superpotenza di riferimento, vedevano alimentati gli stimoli alla concertazione politica.

Per dare forma al nuovo sistema internazionale e per impedire lo scatenarsi di un nuovo conflitto (i cui semi erano già stati posti, ancor prima della resa tedesca, nelle contrapposte ambizioni statunitensi e sovietiche) fu creata l'Organizzazione delle Nazioni Unite. Seppur ancora fortemente influenzata dall'idealismo e dall'internazionalismo della Società delle nazioni, fin dalla sua genesi ad essa vennero attribuiti notevoli cambiamenti e importanti innovazioni per quanto riguarda l'approccio al regionalismo. Già nella versione preliminare della Carta delle Nazioni Unite (elaborata durante la conferenza di Dumbarton Oaks nel 1944) infatti fece la sua apparizione nero su bianco il fenomeno del regionalismo, cui veniva conferita una legittimità e un'ufficialità senza precedenti (soprattutto se si considera la vocazione universale alla base dell'organizzazione).

L'articolo 52 della Convenzione esplicitava chiaramente la possibilità da parte degli Stati di stipulare accordi e di prendere parte ad organizzazioni regionali senza che questo comportasse un'incompatibilità con l'appartenenza degli stessi all'Organizzazione e, anzi, valorizzandone il ruolo come importante mezzo per la risoluzione dei conflitti regionali.

Nessuna disposizione del presente Statuto preclude l'esistenza di accordi od organizzazioni regionali per la trattazione di quelle questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che si prestino ad un'azione regionale, purché tali accordi od organizzazioni e le loro attività siano conformi ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite.

I Membri delle Nazioni Unite che partecipino a tali accordi od organizzazioni devono fare ogni sforzo per giungere ad una soluzione

---

<sup>32</sup> S. Hoffmann, *cit. in*: L. Fawcett & A. Hurrell, *op. cit.*, p.12

pacifica delle controversie di carattere locale mediante tali accordi od organizzazioni regionali prima di deferirle al Consiglio di Sicurezza.

Il Consiglio di Sicurezza incoraggia lo sviluppo della soluzione pacifica delle controversie di carattere locale, mediante gli accordi o le organizzazioni regionali, sia su iniziativa degli Stati interessati, sia per deferimento da parte del Consiglio di Sicurezza.<sup>33</sup>

La dimensione regionale venne in questa maniera elevata a dimensione ideale per la risoluzione delle controversie regionali, considerate oramai impossibili da risolvere unilateralmente e troppo complesse per coinvolgere l'intera comunità internazionale. Le commissioni regionali, sia a carattere economico che sociale, divennero presto parte integrante dell'attività della neonata ONU, arricchendo e diversificando la quantità di attori coinvolti nel panorama internazionale (basti pensare all'importante ruolo affidato alla Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi, CELAC). Andava insomma affermandosi il principio di cooperazione e azione regionale, ora arricchito dalla necessaria legittimità e affidabilità per poter entrare finalmente nella prassi internazionale.

Sul piano teorico il secondo dopoguerra vide l'avvicinarsi come filosofia dominante nell'ambito delle relazioni internazionali il realismo, che succedette all'idealismo oramai arenatosi tra le sofferenze e le delusioni della Seconda Guerra Mondiale. Un sistema internazionale costretto dalle dinamiche della Guerra Fredda, pesantemente influenzato dalle politiche dei due Stati egemoni e un Consiglio di Sicurezza dell'ONU paralizzato da queste divisioni apparivano tutte come frecce all'arco delle teorie realiste. Le principali organizzazioni internazionali esistenti, come la NATO, il Patto di Varsavia o il Patto di Rio rispondevano in ultima istanza (quando non in prima) agli interessi statunitensi o sovietici e anche la prima fase dell'integrazione europea può essere inquadrata senza troppi sforzi all'interno delle misure anti-sovietiche promosse nell'Europa Occidentale da Washington.<sup>34</sup>

Nonostante queste importanti limitazioni all'azione regionale, negli anni sessanta si registrò una proliferazione di istituzioni regionali senza precedenti e un parallelo

---

<sup>33</sup> Carta delle Nazioni Unite, cap. VIII, art.52. San Francisco, 1945

<sup>34</sup> Vedi: O.A. Westad, *The Global Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008

aumento della letteratura inerente al regionalismo (grazie anche al contributo neofunzionalista). Nacquero concetti come *integrazione economica*, *security complex*, *interdipendenza* e *sviluppo istituzionale*, oggetto di svariati studi da parte di una nuova scuola di studiosi. Alcune delle più importanti accordi internazionali stipulati in questi anni sono: la *Lega Araba* (1945), l'*Organizzazione degli Stati Americani* (1948), l'*Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord* (1949), il *Consiglio d'Europa* (1949), la *Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio* (1952), Il *Patto di Varsavia* (1955), la *Comunità Economica Europea* (1958).

### 1.3.3. Il terzomondismo e il regionalismo del Sud del mondo

Gli anni sessanta e settanta furono segnati da una nuova e innovativa sfida regionalista, i cui effetti sono visibili ancora oggi all'interno di numerosi raggruppamenti regionali, da parte di quello che all'epoca era definito come Terzo Mondo. Il Movimento dei Paesi Non Allineati (1956) o il Gruppo dei 77 (1964) sono solo alcuni degli esempi di un più ampio desiderio di emancipazione presente in determinate aree del mondo, sintetizzato nel concetto di *Terzomondismo*.

Scopo ultimo del terzomondismo era di riunire gli stati del Sud del mondo attorno ad una stessa volontà riformatrice del sistema internazionale, alimentata anche da una nuova scuola di teorici *strutturalisti*. Nonostante una divisione interna tra chi rinnegava il ruolo delle organizzazioni internazionali e chi invece trovava in tali istituzioni una fonte primaria di legittimazione per ottenere le riforme sperate, l'opinione all'epoca preponderante era che lo sviluppo dell'approccio regionalista rappresentasse per il Terzo Mondo uno strumento imprescindibile per rafforzare la propria posizione sul panorama internazionale.<sup>35</sup>

In seno alle Nazioni Unite vennero promossi alcuni progetti volti a colmare il divario allora esistente col mondo sviluppato grazie all'azione di agenzie come l'UNCTAD, la Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e sullo sviluppo, o il G77, il gruppo dei 77 paesi in via di sviluppo. Al di fuori dell'orbita ONU nacquero il Movimento dei paesi Non Allineati (di matrice dichiaratamente anti-colonialista e anti-imperialista), l'Organizzazione dell'Unità Africana (la futura Unione Africana) e

---

<sup>35</sup> H. Strydom, "The Non-Aligned Movement and the Reform of International Relations", in: A. von Bogdandy & R. Wolfrum (ed.), *Max Plank Yearbook of United Nations Law*, vol.2, 2007. pp.1-46

l'Organizzazione dei Paesi Esportatori di Petrolio, l'OPEC. Quest'ultima fu forse l'organizzazione che più di tutte riuscì a far avvertire il proprio peso anche nel mondo sviluppato, usando le proprie risorse petrolifere per condizionarne le economie (come quando, in seguito alla guerra Arabo-Israeliana, causò lo shock petrolifero del 1973).

Nonostante la forte carica innovatrice e di simili iniziative, i risultati ottenuti dai movimenti regionalisti terzomondisti furono decisamente modesti e ben lontani dalle intenzioni originarie. Tra i paesi del Sud del mondo non si sviluppò la necessaria solidarietà e a prevalere furono i singoli interessi nazionali. Un simile fallimento può essere spiegato dal fatto che il regionalismo all'epoca preponderante tentava di riunire diversi paesi nel nome di un "massimo comun denominatore", qual era ad esempio la richiesta per un Nuovo Ordine Mondiale. L'integrazione così concepita trascurò totalmente la collaborazione su materie più tecniche e di bassa politica, che si riveleranno poi decisive per progredire nel processo regionalista in Europa.<sup>36</sup>

#### *1.3.4. Una nuova crisi per il regionalismo*

La seconda metà degli anni settanta e la prima degli ottanta furono caratterizzate da una nuova crisi per i progetti di integrazione regionalista. I fallimenti delle istanze terzomondiste e il riaccendersi della Guerra Fredda riaffermarono la natura conflittuale e turbolenta del sistema internazionale, segnando il ritorno del modello di *power politics* ora abbracciato da una nuova scuola di studiosi neorealisti. Insieme al regionalismo terzomondista entrò in una fase di stallo anche il progetto europeo, così come l'Organizzazione delle Nazioni Unite e altre organizzazioni di precedente formazione (come la Lega Araba o l'Organizzazione degli Stati Americani) che perdettero gran parte della legittimità e del consenso tra gli stati membri.

Anche per sopperire a queste debolezze strutturali emersero nuovi schemi di integrazione regionale a carattere più limitato e circoscritto, in grado cioè di aggirare le costrizioni poste dalle logiche della Guerra Fredda. Tra le organizzazioni sub-regionali che nacquero in questi anni, vale la pena di ricordare la CARICOM (Comunità e Mercato Unico Caraibici, 1973), l'ECOWAS (Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale, 1975), la SADCC (Conferenza per il Coordinamento dello Sviluppo dell'Africa Meridionale, 1980) e il GCC (Consiglio di Cooperazione del

---

<sup>36</sup> L. Fawcett, *op. cit.*, pp.26-27

Golfo, 1981). Queste organizzazioni erano tutte caratterizzate per il fatto di essere limitate nei membri e negli obiettivi, nella speranza di riuscire a creare un consenso all'interno di un'area limitata senza rappresentare una sfida aperta nei confronti delle superpotenze egemoni.<sup>37</sup>

Lungo tutto il periodo della Guerra Fredda il regionalismo rimase nell'agenda internazionale pur con forti restrizioni che ne limitavano le competenze. La natura bipolare del sistema internazionale a cui ogni accordo regionale doveva sottostare e l'estrema tenacità con cui gli stati nazionali detenevano la propria sovranità furono le maggiori difficoltà all'approfondimento degli schemi di integrazione allora esistenti. Fu in seguito agli sviluppi in seno alla Comunità Europea nella metà degli anni ottanta<sup>38</sup> e ai grandi cambiamenti del sistema globale che seguirono la distensione sovietico-statunitense prima e le trasformazioni radicali in Europa dell'Est causate dalla dissoluzione della stessa Unione Sovietica poi che si aprì la strada a nuove forme di regionalismo più ambiziose.<sup>39</sup> Il terreno era pronto per l'emergere del cosiddetto *nuovo regionalismo*.

### 1.3.5. *Il nuovo regionalismo degli anni novanta*

Gli anni novanta presentarono fin da subito un ambiente favorevole per le istanze del regionalismo. Fenomeni congiunturali, avvenimenti storici e cambiamenti radicali interni ed esterni ai singoli stati crearono i presupposti affinché organizzazioni internazionali vecchie e nuove potessero operare con una rinnovata autonomia e con una legittimità ed un consenso interno senza precedenti. Tre fenomeni in particolar modo fecero sì che si creassero questo tipo di presupposti.

*La fine della Guerra Fredda.* La prima motivazione e forse quella più scontata e costantemente presente nella letteratura in materia è legata alla fine dell'estrema competizione fra blocco sovietico e blocco statunitense. Il collasso del sistema bipolare e l'allentamento degli antagonismi che avevano caratterizzato il sistema internazionale fin dalla fine del secondo conflitto mondiale portarono gli stati ad assumere nuove attitudini, più concessive, nei confronti della cooperazione internazionale. Da questa

<sup>37</sup> H. Köchler (ed.), *The Principles of Non-Alignment. The Non-aligned Countries in the Eighties, results and perspectives*. London: Third World Centre, 1982

<sup>38</sup> Nel 1983 fu adottata la dichiarazione di Stoccarda in cui era espressa la volontà da parte degli stati aderenti di procedere con l'approfondimento dell'integrazione europea mentre nel 1985 fu varata la convenzione di Schengen con cui si permetteva la libera circolazione di persone su suolo europeo.

<sup>39</sup> Vedi: P. Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers*. New York: Random, 1987

situazione trassero vantaggio soprattutto le Nazioni Unite che videro rilanciare il proprio ruolo di organizzazione di riferimento a livello globale, con un conseguente aumento delle proprie capacità operative e delle aspettative da parte della comunità internazionale. In questi anni il Consiglio di sicurezza ricoprì ruoli di primaria importanza nel coordinare le azioni militari durante la guerra del Golfo (1990) e nel promuovere il processo di pace in Namibia (nel 1988).<sup>40</sup>

La decentralizzazione del sistema internazionale che seguì la fine del mondo bipolare permise anche altri approfondimenti dell'integrazione regionalista. La scomparsa dei vecchi schemi di influenza da parte delle grandi potenze incoraggiò la multipolarità e contribuì affinché gli accordi regionali assumessero una sempre maggior rilevanza.<sup>41</sup> Tra i paesi industrializzati si aprirono possibilità di espansione a nuovi membri e a nuove alleanze, basti pensare ad esempio all'espansione verso est dell'Unione Europea e della stessa NATO, che arrivò ad includere nel trattato anche paesi prima appartenenti al Patto di Varsavia come Ungheria e la Polonia.

Ancor più notevole fu l'effetto sortito dalla caduta sovietica nei paesi in via di sviluppo, dove la rinnovata decentralizzazione significò la possibilità di poter lavorare ad una propria agenda politica libera dalle costrizioni imposte dalle superpotenze di turno. Se da una parte così facendo gli stati poterono farsi promotori di nuove politiche estere su scala regionale, dall'altra questi videro emergere il pericolo di emarginazione dai processi decisionali mondiali. In America Latina, ad esempio, il timore di una "africanizzazione" funzionò da stimolo e incentivo nei confronti degli accordi regionali.

*La liberalizzazione economica.* Le conseguenze della fine della Guerra Fredda furono accentuate dal processo di cambiamento economico all'epoca in atto a livello globale. Le crisi degli anni ottanta avevano dimostrato come l'economia mondiale fosse oramai indissolubilmente interconnessa, anche a causa di sempre più rapidi fenomeni di globalizzazione. Presentarsi singolarmente di fronte ai mercati mondiali per un singolo stato di dimensioni normali o modeste avrebbe significato esporsi alla competizione di più grandi ed agguerriti blocchi regionali, correndo quindi il rischio di emarginazione

---

<sup>40</sup> Vedi: M. Frigessi, *Le Nazioni Unite e i danni derivanti dalla guerra del Golfo*. Milano: A Giuffré, 1995

<sup>41</sup> B. Buzan, *People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. Colchester: ECPR, 2007

Il rilancio della Comunità Europea nella metà degli anni ottanta, quando venne rivelato il piano di approvazione del mercato unico entro il 1992, innescò un meccanismo di emulazione e di protezione da parte del resto della comunità internazionale. I timori di un'Europa economicamente dominante incoraggiarono anche altre parti del mondo a ripensare le proprie politiche nei confronti del regionalismo economico. In questa maniera può essere spiegato il passaggio delle politiche statunitensi dall'unilateralismo ad una maggior considerazione nei confronti degli accordi regionali, esemplificato nell'introduzione dell'Accordo nordamericano per il libero scambio, NAFTA, nel 1992. L'impatto del progetto europeo è chiaramente visibile in raggruppamenti come il Patto andino e il Mercosur che verranno presentati più avanti nel corso dell'elaborato.

A propiziare simili cambiamenti a cavallo tra gli anni ottanta e novanta c'era il processo di liberalizzazione economica in atto già da tempo in numerose aree del mondo ma ora decisamente accelerato in seguito all'affermazione egemonica di Washington. La liberalizzazione commerciale creò le condizioni migliori per il regionalismo economico e favorì la competizione per accedere ai mercati occidentali. Anche in aree dove il regionalismo non raggiunse livelli di istituzionalizzazione come in Europa (come in Asia, Africa e per certi versi anche America latina), avvennero importanti fenomeni di regionalizzazione.

*La democratizzazione.* Parallelamente al processo di liberalizzazione economica, i paesi in via di sviluppo videro processi di grandi cambiamenti politici. La liberalizzazione politica, o democratizzazione, produsse in molti casi ambienti più favorevoli all'interdipendenza a livello sia regionale che globale. Esempiativo è il caso dell'Europa orientale che poté inaugurare in seguito al consolidamento democratico nuove forme di mutua collaborazione. La stessa Comunità Europea giocò un ruolo importante nel consolidamento democratico in paesi come Spagna, Portogallo e Grecia poiché la democratizzazione dei rispettivi sistemi politici venne posta come condizione necessaria per beneficiare dell'appartenenza alla Comunità.<sup>42</sup> Ancor più visibile è l'effetto benefico ai fini del regionalismo che ebbe l'affermazione democratica in Sud America. La fine delle dittature militari di Brasile e Argentina fu alla base della nascita del progetto del Mercosur, mentre la fine del regime di Pinochet aprì il Cile a un

---

<sup>42</sup> L. Diamond & M.F. Plattner, *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996

gran numero di accordi regionali (tra cui quello che lo rese membro associato del Mercosur).

Fine della guerra fredda, liberalizzazione economica e democratizzazione sono tre degli elementi alla base della nuova ondata di accordi regionali che ebbero luogo durante gli anni novanta. Essi furono di fondamentale importanza in Sud America, dove la creazione del Mercato Unico del Sud (Mercosur), il rilancio del Gruppo Andino e, più in generale, un clima di maggior distensione e dialogo tra i diversi leader statali rese possibile l'elaborazione di un progetto ambizioso e complesso come quello dell'Unasur.

## 2. L'integrazione latinoamericana nella Storia

“Presiento que la América no olvidará el día que nos abracemos”, escribía San Martín en una carta dirigida a Bolívar en los prolegómenos del encuentro de los libertadores en Guayaquil. Ambos entendían que no habría real independencia y posibilidades de progreso sin unidad de los pueblos del sur de América. Ignorando aquella verdad, vivimos casi dos siglos de espaldas los unos a los otros, en soliloquios inconducentes”

Eduardo DUHALTE<sup>1</sup>

Non ci sembra azzardato sostenere l'idea secondo cui ben poche estensioni terrestri di dimensioni subcontinentali presentino caratteristiche di uniformità paragonabili a quelle esistenti nell'area latinoamericana. Pur non volendo cadere nell'errore di un'eccessiva semplificazione, da cui ci mettono in guardia autori come Marcello Carmagnani<sup>2</sup> e Alain Rouquié,<sup>3</sup> ci sembra oramai accettata l'idea che numerose esperienze storiche condivise (colonialismo, guerre di indipendenza, l'adozione di un sistema economico basato sulle esportazioni, dittature militari, crisi del debito, la stagione del liberalismo e la recente svolta a sinistra) abbiano contribuito alla creazione di un condiviso senso di appartenenza ad una regione comune. Ad un primo sguardo sorge spontaneo pensare che in questa parte di mondo gli argomenti regionalisti avrebbero dovuto trovare da tempo una maggiore e migliore applicazione rispetto, ad esempio, al continente europeo per una serie di ragioni.

A differenza dell'Europa, in America Latina è presente una comunità linguistica importante e maggioritaria quale quella dei paesi ispanofoni ed una simile omogeneità linguistica, eredità del colonialismo spagnolo che ebbe inizio nel XVI secolo,<sup>4</sup> differisce

---

<sup>1</sup> E. Duhalte, “Sudamérica y un viejo sueño”, *Clarín*. 6 dicembre 2004. Disponibile su: <http://edant.clarin.com/diario/2004/12/06/opinion/o-02301.htm> [data di accesso: 18/01/2013]

<sup>2</sup> M. Carmagnani, *L'altro Occidente: l'America Latina dall'invasione europea al nuovo millennio*. Torino: Einaudi, 2003

<sup>3</sup> A. Rouquié, *L'America latina: introduzione all'estremo Occidente*. Torino: Einaudi, 2007

<sup>4</sup> Vedi: J.L. Ramirez, *Breve historia del español de América*. Madrid: Arco Libros, 2007

in maniera radicale da analoghi casi di decolonizzazione dove i neonati stati nazionali finirono con l'adottare ufficialmente le lingue autoctone (come lo swahili in Kenya e Tanzania).<sup>5</sup>

Oltre alla componente linguistica, l'America Latina presenta omogeneità anche dal punto di vista religioso in una maniera non dissimile da quanto accade in Medio Oriente. Il cattolicesimo è di gran lunga la religione più professata nel subcontinente, tanto che la maggior parte della comunità cattolica mondiale è di lingua spagnola. A dividere in parte le fedi professate nell'area vi sono diversi gradi di sincretismo con le culture indigene, ma sussiste ugualmente la diffusa e condivisa percezione di appartenere ad una stessa fede.<sup>6</sup> Tale sentimento di appartenenza ha evitato che nel mondo moderno si registrassero scontri a sfondo religioso come invece accaduto nel mondo musulmano, ad esempio, tra la comunità *sciita* e quella *sunnita*.

Oltre agli aspetti linguistico e religioso, che più in generale fanno entrambi riferimento ad una più ampia e inclusiva definizione di *cultura condivisa*, a sua volta frutto di una *storia condivisa*, i punti di contatto fra le nazioni latinoamericane (e in particolar modo sudamericane) possono essere estesi fino ad includere le sfere della politica e dell'economia. Politicamente, gli stati dell'area hanno condiviso importanti tappe della propria maniera di organizzare la vita all'interno delle rispettive società. Dal nazionalismo al militarismo, passando per il populismo ed il presidenzialismo, i caratteri generali delle società latinoamericane possono essere ricondotti a delle tappe valide per la maggioranza di esse tanto che a simili esperienze di autoritarismo politico vengono spesso ricondotte le origini dell'arretratezza economica dell'area.<sup>7</sup>

Praticamente la totalità del subcontinente ha vissuto nel passato (e in certa misura viva tutt'ora) condizioni di analoga arretratezza tecnologica dei settori produttivi, con la prevalenza del settore primario sul terziario e un'accentuata dipendenza dalle importazioni (di beni manufatti prima e di investimenti poi). Seppur con alcune importanti specializzazioni produttive che ne hanno alimentato e nel contempo

---

<sup>5</sup> R. Corsetti (a cura di.), *Lingua e politica, imperialismi, identità nazionali e politiche linguistiche in Africa e America Latina*. Roma: Officila, 1976

<sup>6</sup> C. Hill & D. Levine, *Religion and political conflict in Latin America*. s.l.: University of North Carolina Press, 1986

<sup>7</sup> J.I. García Hamilton, *El autoritarismo y la Improductividad*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1991

condizionato a lungo lo sviluppo<sup>8</sup> (il petrolio venezuelano, il guano cileno, il gas boliviano, la canna da zucchero cubana) e alcune evidenti differenze negli indicatori economici che sono andate aumentando negli ultimi decenni (notevole da questo punto di vista è l'emergere del Brasile tra i cosiddetti BRICS<sup>9</sup>), non è esagerato affermare che i paesi latinoamericani condividono, nel loro complesso, una certa omogeneità del tessuto produttivo. La forte diseguaglianza nella distribuzione della ricchezza, la presenza simultanea di larghe fasce di popolazione al di sotto della soglia di povertà (esemplificativo in questo senso è il caso delle *favelas* brasiliane o delle *villas miseria* in Argentina) e di élites che detengono il controllo di gran parte delle risorse nazionali, è un'altra delle caratteristiche (in questo caso un problema) comuni a gran parte dei paesi latinoamericani.

Come abbiamo visto, ad una primissima e rapida analisi potrebbe sembrare legittimo pensare che in America Latina più che altrove esistano le precondizioni più idonee per la nascita di importanti schemi di cooperazione regionale. Una storia condivisa, l'assenza della barriera linguistica, la presenza di stessi principi religiosi e la consapevolezza di dover affrontare problematiche simili dal punto di vista economico e politico sembrano supportare questa tesi, senza contare che in epoca moderna nel subcontinente non si sono registrati conflitti di intensità e dannosità lontanamente paragonabili a quelli (ben due) che si sono combattuti in Europa nella prima metà del novecento. E allora perché in America Latina non si sono sviluppati schemi di integrazione istituzionalizzati praticamente fino alla fine del XX secolo, quando solo la rivisitazione del Patto Andino e la creazione del Mercosur ci permettono di trovare esempi di regionalismo (o sub-regionalismo) di un certo successo?

Rispondere a questa domanda non è semplice e per farlo è conveniente partire con un'analisi del periodo immediatamente successivo alla formazione degli stati nazionali, quando cioè si formò un'importante e per l'epoca del tutto nuova volontà integrazionista nella regione grazie anche alle diverse istanze: quella *identitaria* e quella *autonomista*.

---

<sup>8</sup> Vedi: E. Galeano, *Las venas abiertas de América Latina*. Madrid: Siglo XXI, 2012

<sup>9</sup> Con l'acronimo BRICS ci si riferisce congiuntamente a: Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica. Questi Paesi hanno avuto negli ultimi decenni alti tassi di crescita del PIL che li hanno posti all'attenzione dei mercati mondiali come principali economie emergenti.

## 2.1. La nascita del pensiero integrazionista

Nel ripercorrere la storia dell'integrazione latinoamericana è necessario partire con la nostra analisi praticamente in concomitanza con la nascita delle istanze indipendentiste all'interno dei diversi vicereami, controllati da lungo tempo dalla Corona spagnola. Lo stesso processo di decolonizzazione scaturì, si sviluppò ed ebbe successo in un contesto regionale che vide la partecipazione ed il coinvolgimento di una pluralità di attori, in un'ondata di eccitazione sovversiva che contagiò l'intero subcontinente. Sarebbe impossibile, infatti, analizzare i fenomeni che condussero all'indipendenza della Colombia (o meglio, della Gran Colombia), senza dedicare uno spazio adeguato agli eventi che in contemporanea avevano luogo in Bolivia o in Perù. Il ruolo che ricoprirono personaggi storici come Simón Bolívar o José de San Martín prescinde dal contesto geografico in cui le loro gesta ebbero luogo, fungendo da traino, ispirazione e innesco per una moltitudine di moti indipendentisti tra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo.

Proprio in questo periodo storico si collocano le radici del pensiero integrazionista latinoamericano, la cui eredità è ancora facilmente individuabile nella realtà contemporanea. Le primissime istanze che plasmeranno, stimoleranno e alimenteranno i progetti integrazionisti nella regione sono rappresentate dalla spinta identitaria e quella autonomista.

### 2.1.1. Il pensiero identitario e quello autonomista

Parallelamente al sorgere delle prime aspirazioni indipendentiste, andò prendendo forma in America Latina un concetto-chiave, destinato a restare focale per i secoli a venire: quello di *identità*.<sup>10</sup> Alla vastissima eterogeneità di etnie, lingue, culture e religioni fino ad allora esistente, i secoli di dominazione spagnola riuscirono a conferire una certa omogeneità e consapevolezza della stessa. Già sul finire del XVIII secolo andò imponendosi nell'area il cosiddetto *pensiero identitario*, secondo cui l'esistenza di un'identità ispanoamericana (escludendo dunque il Brasile lusitano) avrebbe reso opportuno per gli stati di nuova formazione unirsi sotto un'unica bandiera o, più

---

<sup>10</sup>H. Biagini, "El pensamiento identitario", *Utopia y praxis latinoamericana*, vol.6, num.15, 12/2011, pp.93-99. Disponibile su: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=27901507>> [data di accesso: 11 luglio 2012]

realisticamente, in una Confederazione di stati seguendo l'esempio delle colonie statunitensi. Un simile progetto era supportato in particolar modo dalle élites e dagli intellettuali locali, fortemente influenzati dagli ideali illuministi europei.

La comune identità dei popoli latinoamericani divenne allora l'argomentazione principale a sostegno dei primi pensieri integrazionisti che circolarono all'interno del subcontinente. Tra questi, particolare importanza assunse quello del venezuelano Francisco de Miranda, militare e testimone dei più importanti avvenimenti del suo tempo (le rivoluzioni francese e statunitense, le guerre di indipendenza latinoamericane). Il contributo di Miranda al regionalismo è riassunto nell'ambizioso progetto di creazione della *Colombeia*:<sup>11</sup> un unico, enorme stato americano capace di estendersi dalle rive del fiume Mississippi fino agli scogli di Capo Horn, includendo quindi anche il Brasile (che non rientrerà in altri discorsi integrazionisti fino al secolo successivo). Le idee di Miranda non erano però un caso isolato. L'epoca in cui queste furono concepite era caratterizzata da grande fervore intellettuale e politico, influenzato dal nazionalismo romantico e dagli scrittori europei. Fra questi vale la pena nominare il filosofo Immanuel Kant il quale era fervente sostenitore dell'opportunità di creare una federazione europea in grado di portare la pace perpetua nel vecchio continente.<sup>12</sup>

Fin dalla sua nascita l'aspirazione latinoamericana all'integrazione vide la coesistenza insieme alla motivazione identitaria anche di quella *autonomista*. Secondo questa diversa impostazione, le nuove nazioni avrebbero dovuto unirsi non tanto in virtù dei loro fattori interni, bensì in conseguenza della minaccia comune rappresentata dagli attori esterni, intenti a riconquistare il predominio nel continente. La logica secondo cui "il nemico del mio nemico è mio amico" ebbe grande importanza nel favorire i primi vertici tra Capi di stato. In un primo momento il ruolo di catalizzatore delle apprensioni in materia di autonomia venne ricoperto dalla Spagna, ma ben presto questo ruolo passò ad una nuova potenza che ne prese il posto: gli Stati Uniti.

Tutt'oggi la volontà di rendersi indipendenti e "liberi" da ingerenze esterne è alla base di una moltitudine di discorsi e progetti integrazionisti, in buona parte firmati Hugo Chávez (dal 1999 Presidente del Venezuela) il quale ha più volte espresso la sua

---

<sup>11</sup> J. Grigulevich, *Francisco de Miranda y la lucha por la liberación de la América Latina*. La Habana: Casa de las Americas, 1978

<sup>12</sup> Vedi: I. Kant, *Per la pace perpetua*. Milano: RCS Quotidiani, 2010

volontà di creare un blocco unito di stati in opposizione all'influenza statunitense (e quindi "capitalista" e "neoimperialista") nell'area.

### 2.1.2. I primi tentativi di integrazione

Allo scopo di iniziare un'analisi dei primi esperimenti di integrazione regionale istituzionalizzata che vennero portati a termine nell'area vale la pena spendere alcune parole sul "padre fondatore" del pensiero integrazionista latinoamericano: Simón Bolívar. Pur senza dilungarci riguardo la storia del *Libertador* e le vicende che lo portarono a diventare la figura più influente e rappresentativa nel processo di decolonizzazione in Sud America,<sup>13</sup> vale la pena soffermarsi sulla sua testimonianza più lungimirante e illuminante in tema di integrazione regionale.

Durante il suo esilio in Giamaica del 1815 il patriota venezuelano scrisse la *Carta de Jamaica*, una lettera nella quale riprendeva sostanzialmente il progetto di Miranda ma rivedendolo e arricchendolo degli ideali repubblicani di cui egli era accanito sostenitore. Nel testo si descrive la complessa realtà delle nazioni in lotta per l'indipendenza, riconoscendo che l'enorme estensione e le divisioni allora esistenti avrebbero reso difficile (se non impossibile) la creazione di un progetto paragonabile a quello della *Colombia*.

Es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse; mas no es posible porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes dividen a la América. ¡Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto Congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras tres partes del mundo.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Vedi: R. Herren, *Bolívar*. Barcellona: Planeta, 1994

<sup>14</sup> S. Bolívar, *Carta de Jamaica*. Kingston, 6 settembre 1815

Preso dunque atto dell'impossibilità di dare vita ad un unico, grande stato latinoamericano, Bolívar avanzò la proposta di un Congresso, da tenersi a Panama, capace di riunire le nazioni latinoamericane e di farle discutere sulle possibilità di integrazione e di collaborazione. Sospinto dalla motivazione identitaria, ben evidente quando si appella a un'origine, una lingua, delle tradizioni e una religione comuni, Bolívar escluse da tale progetto il Brasile (paese lusitano e monarchico). Mentre scriveva tali parole, difficilmente il *Libertador* poteva immaginare che il congresso da lui auspicato si sarebbe tenuto, proprio a Panama, nel 1826 (undici anni dopo la stesura della lettera di Giamaica). Con il nome di *Congreso Anfictiónico de Panamá*, il primo vertice dei rappresentanti delle ex colonie spagnole avrebbe dovuto sancire coi fatti l'unione confederata dei nuovi stati e realizzare così il *sueño de Bolívar*.

L'incontro si concluse con la firma del Trattato di Unione, Lega e Confederazione Perpetua (*Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua*) che, nelle sue intenzioni, avrebbe dovuto garantire la convergenza di intenti e la reciprocità dei paesi firmatari in aggiunta a una serie di accordi riferiti al rispetto della sovranità e dei confini territoriali e alla promozione del commercio interno. All'articolo II del trattato è riportato:

El objeto de eset pacto perpetuo será sostener en común, defensiva y ofensivamente, si fuere necesario, la Soberanía e Independencia de todas y cada una de las Potencias confederadas de América contra toda dominación extranjera, y asegurarse desde ahora y para siempre los goces de una paz inalterable, y promover, al efecto, la mejor armonía y buena inteligencia, así entre sus pueblos, ciudadanos y súbditos respectivamente, como con las demás Potencias con quienes deben mantener o entrar en relaciones amistosas.<sup>15</sup>

Ad emergere con forza fu dunque il pensiero autonomista (seppur limitatamente ad alcune realtà nazionali) giacché si giustificò tale presa di posizione con la necessità da parte dei nuovi stati di garantire la propria sovranità nazionale. Prevalse il desiderio di indipendenza ed emancipazione, sancito dall'impegno a difendere, anche tramite l'uso

---

<sup>15</sup> Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua Celebrado en Panamá entre las Repúblicas concurrentes Colombia, Centroamérica, Perú y México. 15 luglio 1826, Art.II

della forza, l'autonomia dei territori controllati. L'accordo però venne ratificato solo dalla Gran Colombia,<sup>16</sup> fatto che ne sancì di fatto il fallimento e l'inizio di un periodo buio per la spinta integrazionista. Il progetto di Panama e lo stesso Bolívar dovettero scontrarsi con la realtà dell'epoca, ancora non pronta per un progetto di simile portata per diverse ragioni.

In primo luogo il processo di decolonizzazione si era ad poco concluso e gli stati nazionali che ne erano scaturiti vivevano situazioni di forte instabilità. Conflitti interni, lotte per il potere e tensioni a più livelli spostavano il centro dell'attenzione all'aspetto interno piuttosto che su quello esterno. Inoltre, la corrente ideologica che promosse e favorì la formazione delle entità nazionali (il nazionalismo romantico) era caratterizzata da un forte accento nazionalista che mal si coniugava col progetto di un'unica nazione confederata latinoamericana. In secondo luogo, venne rapidamente meno l'unica motivazione capace di cementificare la nascente eterogeneità americana, ovvero la minaccia comune. La Spagna infatti perse rapidamente quasi tutti i suoi possedimenti (gli ultimi territori, Puerto Rico e Cuba, vennero persi nella guerra contro gli Stati Uniti nel 1898) e non appariva più una minaccia tale da giustificare la creazione di un blocco in grado di contrapporsi. In aggiunta a queste due motivazioni interne, gli interessi economici nell'area di Stati Uniti e Gran Britannia spinsero le due potenze a osteggiare fortemente simili progetti. Le dipendenze economiche già in atto (le economie sudamericane erano già in forte crescita grazie alle esportazioni verso l'Europa) fecero perdere ulteriore legittimazioni alla causa integrazionista.

### *2.1.3. Conflitti e panamericanismo*

Nonostante il sostanziale fallimento, il Congresso di Panama si rivelò di fondamentale importanza per porre le fondamenta di quel progetto di Comunità di stati latinoamericani che, seppur ad intensità alterne, restò impresso nei sogni e nelle ambizioni del subcontinente nei secoli a venire.

Nel periodo immediatamente successivo all'archiviazione del Congresso la spinta integrazionista viveva un periodo di stallo e stagnazione, sopravvivendo unicamente nella narrativa e negli ideali di alcuni uomini di cultura che posero le basi ideologiche e

---

<sup>16</sup> La Gran Colombia comprendeva gli attuali Ecuador, Colombia, Panama e Venezuela e si dissolse nel 1831 in seguito a crescenti spinte federaliste delle élites locali

teoriche affinché il regionalismo potesse rinascere nel secolo seguente. Fra questi vale la pena nominare l'intellettuale e politico argentino Juan Bautista Alberdi, che nel 1847 scrisse *Memorias sobre la Conveniencia y Objetos de un Congreso General Americano*, opera nella quale esprimeva tutto il suo apprezzamento nei confronti di un possibile progetto di unione latinoamericana (Brasile compreso), capace di mantenere la pace nel continente e di eliminare le barriere commerciali (si faceva menzione, tra l'altro, di una moneta comune).

Nel 1847-1848 ebbe luogo il Congresso di Lima durante il quale i diversi rappresentanti di Perù, Bolivia, Cile, Ecuador e Nuova Granada<sup>17</sup> firmarono un trattato di confederazione, un trattato di commercio, una convenzione consolare ed una postale. Analogamente a quanto successo a Panama pochi anni prima, tali accordi non vennero poi ratificati da nessuno degli stati firmatari rendendoli di fatto inapplicati.

La difficoltà di mettere in pratica a simili accordi era in gran parte dovuta alle problematiche che l'indipendenza si era portata con sé, in gran parte di natura economica. I neonati governi latinoamericani avevano difficoltà a riscuotere le tasse su un territorio così vasto e complesso, mentre le guerre per l'indipendenza e la difesa dei confini nazionali richiedevano importanti spese di mantenimento per l'esercito. Questo portò ad un sostanziale fallimento del sistema fiscale e ad una totale dipendenza dalle tasse imposte al commercio esterno, sulle quali però le diverse élites nazionali non riuscivano a trovare una posizione comune.<sup>18</sup>

Approfittando degli scarsi risultati ottenuti dai primi tentativi integrazionisti, a metà del XIX secolo cominciarono a prendere piede le spinte *panamericaniste*, inaugurate qualche anno prima dalla cosiddetta "dottrina Monroe".<sup>19</sup> Il protagonismo statunitense nell'area era già percepibile a metà ottocento, tanto che il politico e studioso cileno Benjamin Vicuña Mackenna in quegli anni scriveva:

---

<sup>17</sup> Nuova Granada era il nome con cui veniva indicata la Repubblica scaturita dalla dissoluzione della Grande Colombia, in seguito all'indipendenza di Ecuador e Venezuela. Essa incorporava i territori degli attuali Colombia e Panama e porzioni di Stati vicini.

<sup>18</sup> T. Bulmer, *The economic history of Latin America since independence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003

<sup>19</sup> Con "dottrina Monroe" si fa riferimento ad una iniziativa di politica estera elaborata da Quincy Adams durante la presidenza Monroe. Con questa iniziativa gli USA dichiaravano che non avrebbero accettato alcuna interferenza da parte delle potenze europee in America Latina e che un attacco militare ad un paese latinoamericano avrebbe significato un attacco agli Stati Uniti stessi. Se da una parte con questa posizione gli USA espressero supporto alle nuove Repubbliche, opponendosi a ogni forma di colonialismo, dall'altra parte servì a difendere gli interessi economici di Washington che si garantiva così libero accesso ai mercati latinoamericani.

¡Seamos sudamericanos frente a la América del Norte! Que nuestra mutilada familia, que cuenta tantas denominaciones de mutua hostilidad, “peruanos”, “chilenos”, “colombianos”, “argentinos”, sea un solo nombre y delante del nombre americano, de ese pluribus unum que es único y por eso todopoderoso. Que nuestras divididas repúblicas sean una sola América delante de las repúblicas unidas del norte, que son una sola América también.<sup>20</sup>

Con tale appello Mackenna si indirizzava al popolo sudamericano, incitandolo ad unirsi per contrastare la crescente influenza statunitense e appellandosi dunque ad una motivazione di tipo autonomista. Le sue idee coincidevano con quelle della Società dell'Unione Americana di Santiago, un gruppo di intellettuali cileni accomunati dall'obiettivo di fomentare l'unità regionale. A tale gruppo si deve la stesura di una proposta, chiamata *Bases para la Unión Americana*, che portò avanti il proposito di un'unica Confederazione continentale.<sup>21</sup> Delle proposte della Società si discusse durante il Congresso di Santiago che si tenne nel 1856 nella capitale cilena. Vi parteciparono solo tre Stati (Cile, Ecuador e Perù) i quali firmarono un Trattato di Unione Continentale che, così come i suoi predecessori, non venne mai ratificato.

Nonostante il periodo negativo per l'integrazione, paralizzata dal fallimento del Congresso di Panama e dall'assenza di trattati ratificati e in grado quindi di sortire l'effetto desiderato, nel 1862 lo scrittore cileno Francisco Bilbao rinnovò la richiesta per un Congresso Americano, apportando tra le sue argomentazioni elementi di novità come la necessità di abolire le barriere doganali (tema che si dimostrerà fondamentale per il regionalismo del novecento). Nel suo libro *La América en Peligro* Bilbao ripropose il progetto di un Congresso Americano che avrebbe dovuto incaricarsi di varie tematiche come l'introduzione della cittadinanza universale, la costituzione di un tribunale

---

<sup>20</sup> Vicuña Mackenna, *cit. in*: A.M. Casas, & J.B. Ruiz (eds.), *La integración regional*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2010, pag.14

<sup>21</sup> Sociedad de la Unión Americana de Santiago de Chile, *Coacción de ensayos y documentos relativos a la Unión y Confederación de los Pueblos Hispano-Americanos*, Santiago de Chile: Imprenta Cilena, 1862. Disponibile su: <<http://archive.org/details/colecciondeensa00mackgoog>> [data di accesso: 19 luglio 2012]

internazionale, la creazione di un'Università Americana, la prevenzione dei conflitti e, appunto, l'eliminazione delle barriere doganali.<sup>22</sup>

Nazionalismo e positivismo furono le correnti ideologiche che caratterizzarono la seconda metà del XIX secolo in Europa così come in America latina. Significativo è che proprio in questo contesto avvennero i primi, grandi conflitti per motivi territoriali da quando il potere della Corona Spagnola era stato espulso dalla regione, pochi decenni prima. La Guerra della Triplice Alleanza (1864-1870) vide il Paraguay confrontarsi con Argentina, Brasile e Uruguay e fu la guerra più sanguinolenta della storia sudamericana.<sup>23</sup> Ad essa seguì poco dopo (1879-1883) la Guerra del Pacifico che contrappose il Cile da una parte e Perù e Bolivia dall'altra<sup>24</sup>. Gli strascichi di questi conflitti compromisero pesantemente il dialogo interstatale e originarono questioni ancora oggi irrisolte.<sup>25</sup> In un simile contesto furono gli Stati Uniti e il pensiero *panamericano* a muovere i maggiori passi. Promosso nel nome dei comuni interessi tra i paesi dell'emisfero occidentale, il panamericanismo trovò manifestazione concreta nella Prima Conferenza Panamericana che si celebrò a Washington tra il 1889 e il 1890. In quell'occasione si discusse di temi quali la creazione di un'unione doganale e un'unione monetaria per favorire il commercio panamericano.

I delegati latinoamericani che parteciparono al congresso non si lasciarono però convincere dal progetto di James Blaine, il Segretario di stato statunitense e maggior promotore delle politiche panamericaniste, e venne rapidamente a crearsi un blocco di stati contrari sotto la leadership dell'argentino Sáez Peña. La loro contrarietà nasceva dalla considerazione del fatto che all'epoca gli Stati Uniti erano, proprio come la maggior parte degli stati latinoamericani, grandi produttori di beni agricoli (oltre che industriali). Un accordo di libero commercio avrebbe quindi posto le economie latinoamericane ad una maggior competizione da parte di una nascente potenza, di fatto rischiando di compromettere la leadership argentina nell'area (all'epoca una delle più importanti economie mondiali). José Martí, rivoluzionario e politico cubano, partecipò

---

<sup>22</sup> F. Bilbao, *La América en Peligro*. Buenos Aires, s.e., 1862. Disponibile su: <<http://archive.org/details/laamricaenpelig00bilbgoog>> [data di accesso: 18 luglio 2012]

<sup>23</sup> Vedi: L. Pomer, *Guerra del Paraguay*. Buenos Aires: Editorial Leviatan, 2008

<sup>24</sup> Vedi: R. Querejazu Calvo, *Guano, salitre, sangre: historia de la Guerra del Pacifico*. La Paz: Editorial Los Amigos del Libro, 1979

<sup>25</sup> Durante la Guerra del Pacifico la Bolivia perdette l'accesso terrestre al mare che passò nelle mani di Perù e Cile. Ancora oggi il Governo boliviano rivendica con decisione il proprio diritto ad avere un approdo marittimo, tanto da portare la questione all'attenzione della comunità internazionale e da celebrare con cadenza annuale il *Día del Mar*, una grande cerimonia di rivendicazione.

al congresso in qualità di inviato del giornale La Nación di Buenos Aires e a proposito della possibilità di un'unione economica continentale scriveva parole di forte condanna.

[la unión económica con Estados Unidos, ndr] es la tentativa de predominio, formada por los hechos coetáneos de un pueblo criado en la esperanza de la dominación continental, a la hora en que se pintan, en apogeo común, el ansia de mercados de sus industrias plétóricas.<sup>26</sup>

Anche a seguito di queste resistenze (oltre che l'evidente difficoltà realizzativa di un progetto così ambizioso) le istanze panamericane non ebbero, sul finire del XIX secolo, grande seguito. Una sorte che toccò all'intero pensiero integrazionista latinoamericano che non registrò in questi anni ulteriori passi in avanti.

L'unica, significativa eccezione a questo periodo di transizione è data dal *Pacto ABC* (*Pacto de no agresión, consulta y arbitraje*), siglato il 25 maggio 1915 da Argentina, Brasile e Cile. Questo accordo aveva l'obiettivo manifesto di contrastare l'influenza statunitense nell'area e di stabilire un equilibrio e dei meccanismi di consultazione tra i Paesi firmatari.

#### 2.1.4. La crescita economica

Nonostante le difficoltà finanziarie che seguirono il raggiungimento dello status di stati indipendenti, a metà del XVIII secolo i paesi latinoamericani vivevano un periodo di grande vivacità economica che li vedeva ben integrati con l'economia mondiale. Il modello di crescita basato sulle esportazioni, secondo cui un settore esportatore netto sarebbe in grado di sostenere l'intera economia nazionale, era molto in voga tra le élites nazionali si dimostrò efficace soprattutto nel caso dell'Argentina che grazie a cereali e carne bovina (che beneficiò molto dalla scoperta di nuovi metodi di conservazione) esportava circa il 30% di tutte le esportazioni latinoamericane (a fronte del 9,5% della popolazione).<sup>27</sup>

Lo sviluppo basato sull'esportazione di beni primari verso le aree più sviluppate del mondo (Europa in primis) spinse i paesi latinoamericani a concentrare le loro attenzioni

---

<sup>26</sup> José Martí, *cit. in*: A.M. Casas & J.B. Ruíz, *op. cit.*, pag.18

<sup>27</sup> T. Bulmer, *The economic history of Latin America since independence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003

unicamente verso i paesi ricchi di Europa e Nord America piuttosto che promuovere produzione complementare e integrazione all'interno della regione. L'idea di un'America Latina unita rimase così solamente nelle ambizioni di pochi studiosi ed intellettuali, che cercavano di definire un'identità regionale in opposizione ai nuovi poteri egemonici nella regione (Gran Britannia e Stati Uniti), senza però alcuna applicazione pratica.<sup>28</sup>

Con l'inizio del XX secolo ed il consolidamento degli stati-nazione latinoamericani un nuovo senso di unità apparve nella regione, riemerse in chiave anti-imperialista l'opposizione a manifestazioni di dominazione esterna. Tali forme di occupazione differivano molto dal colonialismo spagnolo e portoghese e si manifestavano sotto forma di pressioni economiche più che con la presenza armata (pur non del tutto assente visti gli interventi statunitensi a Cuba e Panama tra il 1902 ed il 1903).

Letterati ed attivisti politici come il cubano José Martí e l'uruguayano José Enrique Rodó cercarono in questi anni di dare adeguata definizione al concetto di identità latinoamericana, soprattutto facendo risaltare il contrasto con l'identità statunitense. Nel 1924 il politico peruviano Víctor Raúl Haya de la Torre fondò l'Alleanza Popolare Rivoluzionaria Americana (*Alianza Popular Revolucionaria Americana*, APRA), un partito politico anti-imperialista favorevole all'unità latinoamericana. Seppur fondata in Messico, l'APRA aspirava a divenire un partito di dimensioni continentali tanto che favorì la creazione di numerosi altri movimenti politici nella regione tra cui il Movimento Nazionalista Rivoluzionario in Bolivia (*Movimiento Nacionalista Revolucionario*, MNR) e il Partito di Liberazione Nazionale in Costa Rica (*Partido de Liberación Nacional*, PLN).

#### 2.1.5. *Il declino del sistema di esportazioni*

Lo scoppio della Prima Guerra Mondiale portò con sé un brusco rallentamento dei tassi di crescita delle economie latinoamericane. Fino ad allora infatti la dipendenza dalle esportazioni dei paesi della regione aveva potuto beneficiare dai consumi crescenti e dall'espansione dei paesi sviluppati che provvedevano ad alzare i livelli di domanda.

---

<sup>28</sup> J.W. Cason, *The political economy of integration: the experience of Mercosur*. US: Routledge, p.27

Tale orientamento economico rese le economie latinoamericane profondamente dipendenti dalle richieste europee e nordamericane.

L'inizio della guerra significò una sostanziale riduzione nelle esportazioni latinoamericane, anche se in un primo momento beneficiarono esportando il cibo ed i materiali strategici necessari per lo sforzo bellico. Il conflitto obbligò i paesi europei a bloccare le esportazioni di beni manufatti verso dall'America Latina, ora a malapena sufficienti per soddisfare la domanda interna. Le difficoltà economiche tipiche della condizione di guerra furono poi peggiorate dalla grande depressione degli anni trenta, che vide il prosciugamento dei capitali esteri, il collasso dell'economia mondiale ed il diffuso rischio di default per gli stati che non riuscivano a ripagare i propri debiti. Le esportazioni latinoamericane verso i mercati europei e statunitensi ebbero in quegli anni un crollo senza precedenti.

Da questa situazione emersero movimenti populistici e nazionalisti, con leader come Lázaro Cárdenas in Messico, Juan Domingo Perón in Argentina e Getúlio Vargas in Brasile. La cooperazione e l'integrazione regionale con l'affermarsi di governi nazionalisti e populistici non ebbe, com'è facile intuire, vita facile. Bisogna infatti attendere fino alla fine del secondo conflitto mondiale per vedere il rinascere, sotto lo scudo del protezionismo economico e delle politiche della CEPAL, della cooperazione regionale.

## 2.2 Il regionalismo antico

Con la denominazione "regionalismo antico" si fa riferimento al proliferare di accordi di integrazione regionale (prevalentemente di natura commerciale) che iniziò all'indomani della Seconda Guerra Mondiale e che ebbe il suo momento di maggior espansione durante gli anni sessanta del novecento. L'aggettivo "antico" è usato per differenziarlo dal "nuovo" regionalismo, che nacque negli anni novanta e che verrà trattato più avanti nell'elaborato.

### 2.2.1 Il mondo nel secondo dopoguerra

Il mondo che emerse dal secondo conflitto mondiale era caratterizzato da quello che viene definito come *sistema bipolare*, ovvero un sistema dotato di due centri di potere ben definiti (quello statunitense e quello sovietico) che si contendevano l'egemonia non

solo economica ma anche militare, tecnologica e ideologica, cercando di attirare quanti più paesi possibile nella propria sfera di interesse. Questa divisione del sistema internazionale si ripercosse notevolmente nei diversi schemi di integrazione regionale (soprattutto in Europa e in America Latina), fortemente condizionati dallo stato dei rapporti tra Mosca e Washington.

Le fondamenta per il nuovo ordine economico mondiale furono poste durante la conferenza di Bretton Woods, che si tenne nell'omonima località statunitense nel luglio 1944. In quell'occasione si riunirono i 730 delegati di 44 nazioni alleate per partecipare alla conferenza monetaria e finanziaria delle Nazioni Unite il cui scopo principale era la ricostruzione del sistema monetario e finanziario del dopo-Seconda Guerra Mondiale. Al termine di tre settimane di negoziati furono firmati gli Accordi di Bretton Woods con i quali gli stati firmatari si impegnavano ad adottare una politica monetaria volta alla stabilizzazione del tasso di cambio ad un valore fisso rispetto al dollaro statunitense, che veniva così eletto a valuta principale (tale sistema venne chiamato del *Dollar Standard*). Attraverso simili accordi si procedette inoltre alla creazione delle istituzioni che si sarebbero dovute occupare di regolare, sovrintendere e influenzare i futuri equilibri economici, ovvero il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Mondiale. A questi sarebbe dovuto inizialmente aggiungersi l'Organizzazione Internazionale del Commercio (ITO) che però non fu ratificata dagli Stati Uniti, bloccando l'idea di una solida istituzione mondiale mirata alla regolazione del commercio (l'Organizzazione Mondiale del Commercio nascerà solo molti decenni dopo, nel 1995). Fin dai primi passi del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), l'accordo siglato nel 1947 che avrebbe dovuto sopperire alla mancata creazione dell'ITO, divenne chiaro che le aree di maggior interesse per i paesi in via di sviluppo (agricoltura e tessile) non sarebbero state incluse nelle negoziazioni.

Nel frattempo era nata, nel 1945 a San Francisco, l'Organizzazione delle Nazioni Unite. Creata dalla volontà congiunta di scongiurare il ripetersi di conflitti paragonabili a quelli che segnarono la prima metà del novecento, l'ONU si rivelò fondamentale nel processo integrazionista latinoamericano, soprattutto grazie all'opera fomentatrice della sua agenzia specializzata per la regione, la Commissione Economica per l'America Latina (CEPAL).

### 2.1.2 Alle basi del regionalismo antico

Le radici teoriche del regionalismo antico in America latina vanno ricercate in primo luogo nel pensiero keynesiano che sosteneva l'opportunità da parte dello stato di intervenire nel mercato assumendo una funzione regolamentatrice.<sup>29</sup> Keynes non nutriva piena fiducia nelle capacità auto-equilibratrici del mercato che, lasciato a sé stesso, non sarebbe in grado di garantire sufficiente occupazione e benessere distribuito.

Questi concetti furono poi ripresi e rielaborati in maniera funzionale al caso latinoamericano da parte del noto economista argentino Raúl Prebisch, esponente della corrente di pensiero economico chiamata *strutturalismo latinoamericano*. Caratteristica di questa corrente di pensiero era la sua posizione critica nei confronti della *teoria neoclassica del commercio internazionale*, secondo la quale l'apertura commerciale rappresentava l'unica via percorribile per la creazione di benessere. Al contrario, Prebisch era tra coloro sostenevano l'esistenza di una divisione del mondo tra *centro* e *periferia*. In questa visione è possibile dividere il sistema mondiale fra economie sviluppate, le quali utilizzano tecniche capitalistiche di produzione e sono esportatrici di beni manufatti (il centro) ed economie con sistemi di produzione caratterizzati da arretratezza tecnologica, esportatrici di beni primari (la periferia). Questa relazione invece che garantire mutui benefici finirebbe col provocare un deterioramento continuo delle ragioni di scambio delle economie periferiche in quanto la domanda per beni manufatti crescerebbe a ritmi più alti (e con un maggior valore aggiunto) rispetto a quella per beni primari.<sup>30</sup> La periferia in questo caso veniva fatta corrispondere ai paesi poveri dell'America Latina ed è anche per risolvere questa situazione di arretramento cronico che venne creata, nel 1948, la Commissione Economica per l'America Latina (CEPAL). Questa agenzia specializzata delle Nazioni Unite aveva l'obiettivo di contribuire allo sviluppo economico della regione latinoamericana, rafforzando le relazioni economiche tra i paesi e con il resto del mondo.<sup>31</sup> Non a caso lo stesso Prebisch ne fu a lungo segretario esecutivo (dal 1950 al 1963) e a lui va ricondotta l'ideazione di gran parte delle politiche di sviluppo avvallate dall'organismo.

---

<sup>29</sup> Vedi. J.M. Keynes, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*. Torino: UTET, 2006

<sup>30</sup> R. Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Montevideo: ediciones de la Banda Oriental, 1967

<sup>31</sup> Della CEPAL fanno parte quarantaquattro paesi come membri pieni, fra cui molti non latinoamericani (tra cui l'Italia).

Tra queste, di fondamentale importanza per i processi di integrazione regionale antica fu la *teoria della sostituzione delle importazioni*, con la quale si supportava l'idea secondo cui i paesi "periferici" avrebbero dovuto imporre elevati dazi sulle importazioni di beni manufatti per incentivare la produzione interna, uscendo quindi dalla condizione di dipendenza dettata dalla forte predominanza del settore primario sul secondario grazie all'elaborazione locale di beni importati. Una simile iniziativa rendeva necessaria l'adozione di politiche protezioniste, volte cioè alla creazione di mercati protetti dalla concorrenza esterna. Date però le dimensioni ridotte dei mercati di gran parte degli stati latinoamericani, la CEPAL promosse e supportò un'integrazione regionale volta alla creazione di mercati ampliati protetti. Per questa ragione il regionalismo antico in America latina è anche definito *regionalismo protezionista*.

### 2.1.3. L'esperienza protezionista in America latina

Incentivati dalle teorie diffuse dalla CEPAL, i processi di integrazione in America Latina videro a cavallo tra gli anni cinquanta e settanta il prevalere delle politiche protezioniste in materia economica. L'intenzione era quella di perseguire un'industrializzazione per sostituzione di importazioni capace di ridurre l'annoso problema della dipendenza dalle esportazioni dei beni primari. Per questa ragione è possibile identificare cinque caratteristiche qualitative capaci di accomunare l'intero discorso integrazionista latinoamericano in quel periodo.<sup>32</sup>

- a) obiettivo centrale degli accordi era il supporto al modello vigente di industrializzazione basato sulla sostituzione delle importazioni e su una forte presenza dello stato;
- b) il regionalismo era anche volto alla creazione di mercati regionali per superare i limiti imposti dalla dimensione ridotta dei mercati interni;
- c) l'integrazione regionale seguiva un modello orientato verso l'interno (*desarrollo hacia dentro*);
- d) la liberalizzazione commerciale effettiva era fortemente limitata;

---

<sup>32</sup> P. De Lombaerde & L.J. Garay, "El nuevo regionalismo en América Latina", in: P. De Lombaerde, S. Kochi & J.B. Ruiz (eds.), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Madrid: Fundación Carolina, 2008

- e) a livello interno si perseguiva uno sviluppo equilibrato e armonico tra paesi (attraverso politiche di distribuzione e programmazione dell'attività industriale e la sua ristrutturazione) e a livello esterno uno sviluppo non dipendente.

Il regionalismo protezionista consistette, in estrema sintesi, nel progressivo abbattimento delle barriere doganali interne ad i diversi blocchi regionali, accompagnato da politiche di protezionismo commerciale nei confronti dei paesi terzi e mirato alla creazione di un mercato interno ampliato in grado di favorire l'industrializzazione dei paesi membri. In quest'ottica si registrano due importanti esperienze di regionalismo nell'area latinoamericana: l'ALALC e il Patto Andino.

#### 2.1.4. *L'Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)*

Nata nel febbraio 1960 a conclusione del trattato di Montevideo, l'Associazione latinoamericana di libero commercio (*Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, ALALC) rappresenta un ambizioso progetto di regionalismo protezionista volto alla costituzione di un'area di libero commercio tra gli stati firmatari (da realizzarsi, nel progetto iniziale, entro dodici anni). A farne parte erano tutti i principali stati sudamericani (ne erano esclusi Suriname e Guyana) con l'aggiunta del Messico.

Questo schema di integrazione continentale si basava perlopiù sulle proposte della CEPAL, abbracciando quindi il meccanismo di *import substitution*, quello di protezione delle industrie nazionali, la specializzazione e la coordinazione delle capacità economiche protettive.

La messa in funzione di un simile meccanismo si rivelò più complicata del previsto, dato che presto divenne chiara a tutti l'impossibilità di rispettare gli accordi assunti. Le ragioni di tale difficoltà sono da ricercare sia a livello interno all'organizzazione che a livello esterno dato che, come spesso era accaduto, alla stipulazione dell'accordo non seguirono fatti concreti. A livello macroeconomico la situazione internazionale (shock petroliferi degli anni settanta, aumento degli scambi USA-Europa) rese ancor più ostica una missione già di per sé fin troppo ambiziosa.

I problemi principali dell'ALALC erano dettati dalla mancanza di coordinamento economico ed alla rigidità dei termini e dei meccanismi che impedivano altre forme di negoziazione. Tali imposizioni sono evidenti se si compara l'ALALC alla Comunità Economica Europea, istituita nel 1957 dal Trattato di Roma. Nella CEE venivano date

istruzioni anche per quanto riguarda i servizi, le infrastrutture, gli investimenti esteri, le politiche agricole, la bilancia dei pagamenti, il regime doganale comune e molto altro. Tutte queste forme di cooperazione venivano escluse dall'ALALC, che si occupava unicamente della materia commerciale

Anche in seguito a queste difficoltà nel 1980 la ALALC venne modificata, attraverso un nuovo *Tratad de Montevideo*, nella Associazione latinoamericana di integrazione (*Asociación Latinoamericana de Integración*, ALADI). Essa si pose fin da subito come una versione ridimensionata dell'ALALC e abbandonò il progetto di un'unica grande area di libero commercio, preferendogli iniziative multilaterali più flessibili e differenziate a seconda dei distinti livelli di sviluppo dei paesi di volta in volta coinvolti. Nello specifico, l'ALADI si propose l'obiettivo di promuovere la cooperazione e l'integrazione economica attraverso accordi regionali e settoriali, mirando alla formazione di un'area di commercio preferenziale nella regione.

Il trattato di Montevideo del 1980 suppose un cambiamento fondamentale nella strategia di integrazione adottata prima dall'ALALC. La creazione dell'ALADI rispose alla necessità di rinnovare gli impulsi all'integrazione mediante il superamento delle difficoltà di creare una zona di libero commercio entro i termini stabiliti. Per andare oltre simili problematiche il trattato di Montevideo stabilì la creazione di un'area economica preferenziale composta da tre meccanismi base: un sistema di preferenze doganali regionali, degli accordi a livello regionale e accordi a livello parziale.

#### 2.1.5. *Il Patto Andino*

Primo esempio di accordo subregionale di regionalismo antico, il Patto Andino si collocò all'interno del dialogo sud-sud volto alla messa in funzione delle politiche economiche sostenute dalla CEPAL. In particolar modo, alla radice della firma, nel 1969, del *Acuerdo de Cartagena* tra Cile, Bolivia, Perù, Ecuador e Colombia ci fu la volontà congiunta di creare un'unione doganale con tariffa esterna comune, così da traslare il protezionismo dal piano nazionale a quello regionale. Un simile obiettivo era da perseguire tramite i seguenti meccanismi:<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> A.M. Casas, *Integración regional y desarrollo en los países andinos*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2005

- un programma di liberazione degli scambi regionali, comprendente l'eliminazione progressiva di ogni restrizione al commercio dei prodotti;
- l'introduzione di una tariffa esterna comune;
- una programmazione industriale congiunta;
- l'armonizzazione delle politiche economiche e l'applicazione di severe norme per la ricezione di capitali dall'estero.

Il Gruppo Andino (com'è anche chiamato il Patto Andino) si conformò allo scopo di costituire un mercato ampliato, da realizzarsi attraverso l'introduzione di un'unione doganale e di una pianificazione industriale coordinata. Obiettivo ultimo di un simile progetto era lo sviluppo sostenuto su base endogena.

I frutti di tali buoni propositi stentaronο ad arrivare. Durante tutti gli anni settanta le differenze esistenti tra strutture produttive e le divergenze nelle politiche economiche dei paesi membri resero impossibile il raggiungimento di molti degli obiettivi prefissati. L'instabilità politica del gruppo fu poi sancita dall'abbandono da parte del Cile che avvenne nel 1976 in seguito all'adozione, da parte di Pinochet, di un modello economico liberale, basato quindi sulle esportazioni ed incompatibile con le strategie del regionalismo protezionista. Questa defezione fu solo in parte compensata dall'affiliazione, tre anni prima, del Venezuela (che si ritirerà nel 2006) che non riuscì a risollevare le sorti di un'organizzazione le cui obbligazioni erano ormai cadute nell'inadempienza (aggravate dalla crisi del debito estero degli anni ottanta).

L'appesantimento istituzionale (avvenuto con la creazione del Tribunale di giustizia, del Parlamento andino e del Consiglio andino dei ministri degli esteri) non migliorò la situazione e il progetto del Gruppo Andino scivolò lentamente nel già colmo cassetto dei tanti progetti promettenti ma fallimentari. Almeno così sarà fino alla metà degli anni novanta, quando la nuova ondata regionalista condurrà alla ripresa del progetto di integrazione andina e alla conseguente ristrutturazione del Patto Andino con la nuova denominazione di Comunità Andina delle Nazioni (*Comunidad Andina de Naciones*, CAN).

### 2.1.6. L'abbandono del modello protezionista

Il modello protezionista del regionalismo latinoamericano favorì livelli di crescita del PIL importanti durante i suoi primi anni di applicazione, con un tasso di crescita medio annuale del 5,1% tra il 1951 ed il 1960.<sup>34</sup> Già durante gli anni sessanta, però, iniziarono ad emergere le prime debolezze.

L'industrializzazione per sostituzione di importazioni necessitava di capitali, macchinari ed altri beni intermedi che non erano disponibili internamente, il che riportò i diversi sistemi economici nazionali al problema di fondo che si stava cercando di evitare: quello della dipendenza dagli attori esterni. Inoltre, per sfruttare appieno le economie di scala che si voleva implementare i beni complessi richiedevano la presenza di un mercato più ampio rispetto a quelli di cui i singoli paesi latinoamericani potevano disporre.<sup>35</sup> Le tecnologie importate usate e prodotte in Europa e negli Stati Uniti avevano infatti bisogno di industrie ad alta intensità di capitale, ed erano adatte per quei paesi sviluppati poveri in lavoro e ricchi in capitale, mentre avveniva l'esatto opposto per i paesi latinoamericani. La connessione tra manifattura, tecnologia, maggior produttività lavorativa e salari crescenti tipica della rivoluzione industriale non si materializzò mai.<sup>36</sup>

Il limite principale dell'industrializzazione per sostituzione di importazioni era la sua incapacità di trarre vantaggio dal dinamismo del commercio mondiale nel periodo del secondo dopoguerra. La percentuale di commercio internazionale dell'America Latina secondo le statistiche dell'UNCTAD era del 10,9% nel 1950, del 6,7% nel 1960 e del 4,3% nel 1970.

Nonostante queste difficoltà, la regione continuò ad avere tassi di crescita rilevanti durante tutti gli anni sessanta, con un tasso annuale medio del 5,7%. Questo era reso possibile grazie ai continui afflussi di capitali esteri, che servì poi a proteggere le economie latinoamericane dallo shock petrolifero del 1973 e permise bassi tassi di

---

<sup>34</sup> R. Prebisch, "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano", *Suplemento de Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, Mexico:s.a., 1963

<sup>35</sup> C. Lozada, "Economic Policy Trends in Post-World War II in Latin America", *Economic Review*. Atlanta Ga., oct.1, 1999 p.38

<sup>36</sup> *Ibid*, p.39

interesse, rendendo il finanziamento estero abbondante durante tutto il decennio e permise degli aumenti della spesa pubblica.<sup>37</sup>

Per quanto riguarda gli accordi regionali, come l'ALALC ed il Patto Andino, essi rimasero molto spesso inapplicati o applicati parzialmente. L'esistenza di un mercato privilegiato mise in pratica quella "deviazione di commercio" teorizzata da Viner.<sup>38</sup> Le produzioni dei paesi latinoamericani erano infatti tra loro simili per metodi produttivi impiegati e beni prodotti, con il risultato che il mercato privilegiato finì con l'aumentare la concorrenza piuttosto che migliorarne la produttività, senza tuttavia essere in grado di rendere tali produzioni competitive al di fuori del mercato protetto.

Le conseguenze di simili carenze furono chiaramente visibili nei seguenti anni ottanta, non a caso soprannominati il "decennio perduto" dell'America Latina. Il debito estero della regione crebbe dai 9 miliardi di dollari del 1978 (il 17% dei guadagni da esportazioni) ai 30 miliardi di dollari del 1981 (il 42%) e i flussi di capitali cominciarono a rallentare, provocando forti crisi economiche e finanziarie durante tutti gli anni ottanta e sancendo di fatto l'abbandono del modello protezionista.<sup>39</sup>

### 2.3. Il nuovo regionalismo

Con la denominazione di "nuovo regionalismo" si intende la nuova ondata di accordi regionali e progetti di convergenza politica ed economica che ebbe luogo a partire dalla seconda metà degli anni ottanta e che incrementò notevolmente a partire dal 1989.<sup>40</sup> L'aggettivo "nuovo" è usato in primo luogo per differenziarlo dal regionalismo antico degli anni sessanta, da cui differisce in quanto a obiettivi, elementi strategici e attori catalizzatori. In secondo luogo è stata adottata la dicitura "neointegrazione"<sup>41</sup> per includere nella definizione il modello politico-economico che alimenta la nuova spinta regionalista, quello neoliberale.

---

<sup>37</sup> D. Talavera Deniz, *La crisis económica en América Latina. Una década perdida para el desarrollo*. Barcellona: Sendai, 1991

<sup>38</sup> J. Viner, *Studies in the theory of internal trade*. New York: A.M. Kelley, 1965

<sup>39</sup> D. Talavera Deniz, *op. cit.*

<sup>40</sup> D. De Melo, C. Montenegro & A. Panagariya, *Regional integration: old and new*, "Policy research working papers", WPS 985, ottobre 1992. Disponibile su: <<http://econpapers.repec.org/paper/wbkwbrwps/985.htm>> [data di accesso: 28 agosto 2012]

<sup>41</sup> L. Carvajal, *cit. in*: P. De Lombaerde, S. Kochi, & J.B. Ruiz, *op. cit.* pag.8

### *2.3.1. Il mondo dopo il bipolarismo*

I presupposti affinché questa nuova ondata di regionalismo potesse avere luogo sono da ricercare nelle trasformazioni accadute durante gli anni ottanta e novanta e soprattutto con la fine della Guerra Fredda ed il conseguente auge della multipolarità. Trans-nazionalizzazione, globalizzazione, produzione associata al cambiamento tecnologico, rivoluzione informatica, crescita dei flussi finanziari e adozione progressiva di politiche neoliberali (specialmente in materia di stabilizzazione macroeconomica, apertura dei mercati e importanza del settore privato e della concorrenza) sono gli elementi che caratterizzarono questo periodo storico, propiziato dalle amministrazioni Reagan negli Stati Uniti (1981-1989) e Thatcher in Gran Bretagna (1979-1990), grandi esponenti del pensiero neoliberista.

All'inizio degli anni novanta ebbe grande rilievo l'annuncio da parte del governo statunitense di voler negoziare aree di libero commercio con i paesi latinoamericani, nel segno dell'Iniziativa per le Americhe lanciata da George Bush. Nel contempo riprese anche il discorso di integrazione europea, forte dell'estensione della CEE a Portogallo E Spagna, che iniziò le negoziazioni per l'adozione del mercato unico europeo e del trattato di Maastricht. La crescente attenzione all'integrazione regionale in Nord America (che porterà alla creazione del NAFTA) e in Europa diede l'impulso di partenza anche nelle altre zone del mondo affinché venissero riconsiderati i progetti di integrazione, continuando ad appoggiare il sistema di commercio multilaterale e, nel contempo, iniziando ad esplorare opzioni per una maggior cooperazione e integrazione al fine di potersi confrontare con le nuove sfide poste dal sistema multipolare.

### *2.3.2. Fondamenti teorici del nuovo regionalismo*

Gli strumenti teorici per il nuovo regionalismo vennero forniti dal cambio avvenuto nelle teorie di politica economica predominanti che, a partire dalla metà degli anni ottanta, cominciarono ad identificarsi col cosiddetto *neoliberismo*. Si assistette dunque ad un deciso cambio nell'approccio ai concetti di sviluppo e di crescita economica, il cui raggiungimento era ora legato alle liberalizzazioni economiche, al libero commercio, all'apertura dei mercati e alla deregolamentazione degli stessi oltre che alla promozione del settore privato nella società. Queste teorie venivano avvallate dal

successo del modello statunitense, che con il decadere e la definitiva scomparsa dell'Unione Sovietica andava imponendosi come unica potenza egemone.

In ottica esterna, il neoliberismo si assunse concretezza nel cosiddetto *Washington Consensus*, cioè l'insieme di quelle misure economiche che ogni paese avrebbe dovuto accettare e sottoscrivere per poter accedere ai fondi di aggiustamento strutturale della FMI e della Banca Mondiale. Tali riforme economiche erano dagli Stati Uniti considerate fondamentali in particolar modo per l'America latina, che per entrare nel mercato globale con successo avrebbe dovuto effettuare numerose riforme volte al riordino della spesa pubblica, alla liberalizzazione dei tassi di interesse, alla liberalizzazione del commercio e degli investimenti esteri, alla privatizzazione e alla deregolamentazione.<sup>42</sup>

### 2.3.3. *Il nuovo regionalismo in America latina*

Alla luce dei risultati deludenti ottenuti dalle politiche protezioniste, che esacerbarono le loro lacune durante la *lost decade* degli anni ottanta, la CEPAL iniziò un processo di rinnovamento che la condusse a trovare nuove soluzioni all'annoso problema dello sviluppo in America latina. Tali soluzioni vennero poi trovate abbracciando le ricette neoliberiste di politica economica, le quali sostenevano che allo scopo di uscire dalla crisi e di rendersi competitivi nel nuovo mercato globale i paesi latinoamericani avrebbero dovuto liberalizzare il commercio estero e favorire gli investimenti diretti provenienti dall'estero.

Rimanendo dell'idea che i mercati latinoamericani erano di dimensioni troppo ridotte per poter uscire dalla crisi contando unicamente sulle proprie forze (con le poche, significative eccezioni di paesi dotati di grandi estensioni territoriali come Messico e Brasile) e constatando che il nuovo ordine mondiale andava organizzandosi in blocchi regionali, la CEPAL continuò a sostenere l'opportunità per le entità statali di riunirsi e integrarsi, promuovendo dunque il cosiddetto *regionalismo aperto*. Il regionalismo aperto si contrappone nettamente a quello protezionista in quanto cerca di perseguire un *desarrollo hacia fuera* (sviluppo orientato all'esterno), alimentato dall'aumento delle esportazioni e dall'afflusso di capitali dall'estero.

---

<sup>42</sup> J. Williamson (ed.), *Latin American adjustment: how much has happened?*. Washington: Institute for international economics, 1990

[...]“regionalismo abierto”, es decir, un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.<sup>43</sup>

Le applicazioni di questa nuova cornice integrazionista furono diverse e andarono a sommarsi a quelle preesistenti (e non smantellate) degli anni sessanta e settanta. Il risultato fu un notevole aumento numerico delle iniziative di integrazione, che spaziavano dagli accordi bilaterali a quelli multilaterali, fino alle più complesse organizzazioni internazionali. Anche per questa ragione si parla di *spaghetti bowl*<sup>44</sup> per far riferimento alla complessa coesistenza fra diversi tipi di accordi. I rischi che esso comporta sono rappresentati da un evidente costo amministrativo per gli agenti economici che aumenta sensibilmente mano a mano che vanno aggiungendosi accordi commerciali, spesso senza che a questo corrisponda un eguale aumento del benessere. Inoltre è notevole il pericolo che gli accordi raggiunti con una molteplicità di accordi non siano compatibili tra di loro, provocando così conflitti e tensioni all'interno della regione. Esemplificativo in questo senso è il caso del Venezuela che giudicò incompatibile l'appartenenza alla Comunità Andina e la contemporanea stipulazione di trattati di libero commercio con gli Stati Uniti da parte di Colombia e Perù, optando quindi nel 2006 per l'abbandono dell'organizzazione andina.

Un rischio è anche rappresentato dal cosiddetto effetto *spillover*<sup>45</sup> che spiega le ripercussioni causa-effetto negli schemi di integrazione (come, appunto, l'uscita del Venezuela dalla CAN) e dalla forte sensibilità ai risultati elettorali. Essendosi configurato soprattutto come un processo di convergenza tra i personalismi dei leader di turno, il regionalismo latinoamericano appare infatti legato a doppio filo alle congiunture politiche dei vari governi. L'unica via di uscita da questa situazione di

---

<sup>43</sup> CEPAL, *El regionalismo abierto en América latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. LC/G: 1801. Santiago: CEPAL, 1994

<sup>44</sup> Vedi: J. Bhagwati, *US Trade Policy, The infatuation with FTAs*. Columbia University, discussion paper series n.726, 1995

<sup>45</sup> R. Baldwin, *A dominion theory of regionalism* in: “NBER Working Paper Series”, n.4465, Cambridge: National Bureau of Economic Research.

possibile *impasse* sarebbe un approfondimento istituzionale che fornisca della necessaria autonomia e capacità decisionali appositi organi internazionali, ma (come vedremo) questa possibilità è stata fino ad ora osteggiata da gran parte degli stati partecipanti al processo di integrazione.

I principali tipi di accordi di integrazione latinoamericana stipulati durante il nuovo regionalismo possono essere classificati in due categorie: gli accordi bilaterali e plurilaterali che mirano unicamente alla creazione di una zona di libero commercio dove possano circolare merci e investimenti senza alcuna restrizione, e altri tipi di accordi che puntano all'approfondimento del processo di integrazione economica, aspirando quindi a diventare unioni doganali, mercati comuni e unioni economiche.<sup>46</sup> A quest'ultima categoria si riconducono le principali organizzazioni subregionali odierne dell'America del sud come la Comunità Andina (CAN) e il Mercato Comune del Sud (Mercosur). Allo stato attuale esse appaiono però ancora come unioni doganali imperfette, in quanto la tariffa esterna comune non è applicata a tutti i prodotti e in tutti i paesi membri e non è raro che vengano effettuati aumenti tariffari unilaterali anche tra paesi membri (esemplificativo è il caso Argentina-Brasile).

#### 2.3.4 *La Comunidad Andina de Naciones (CAN)*

Il progetto del Gruppo Andino, accantonato dopo l'emergere di divisioni e malfunzionamenti, aveva già perso negli anni ottanta gran parte della sua efficacia. Alle dichiarazioni di intenti iniziali non seguirono sufficienti misure concrete e i benefici ottenuti (come l'aumento del commercio intra-regionale) si dimostrarono molto inferiori alle aspettative. Sull'onda delle teorie neoliberiste propugnate da Washington e sul nuovo regionalismo aperto supportato dalla CEPAL, negli anni novanta il Gruppo Andino tornò al centro dell'agenda dei diversi Governi che ne facevano parte, che dimostrarono la volontà di "ristrutturare" l'organizzazione subregionale, adeguandone le strutture alle nuove teorie.

Proprio a tale scopo venne convocato, nel 1995, il vertice di Quito. In tale sede i paesi membri del Gruppo Andino (Ecuador, Perù, Bolivia, Colombia e Venezuela) si occuparono di stabilire dei nuovi obiettivi per l'organizzazione, puntando più

---

<sup>46</sup> F.R. Junquera, "Las debilidades de la integración subregional en América Latina y el Caribe", in: De Lombaerde, P., Kochi, S., Ruiz, J.B. (a cura di), *op. cit.*, pp.37-70

all'apertura che alla chiusura dei mercati verso l'esterno. L'anno seguente a Trujillo (Perù) nacque la Comunità Andina (*Comunidad Andina de Naciones*) nella sua versione odierna, dotata di un diritto comunitario proprio e di un complesso insieme di organi istituzionali raccolti nel Sistema Andino di Integrazione Regionale (*Sistema Andino de Integración Regional*, SAI). Gli organi più importanti della nuova Comunità Andina sono:

- *il Consiglio presidenziale andino*: è la massima autorità della CAN. E' formato dai Capi di stato dei paesi membri che si riuniscono annualmente e ha la funzione di definire le politiche da adottare nel processo di integrazione, orientando gli interessi comuni e le riforme da effettuare;
- *la Segreteria generale della Comunità Andina*: è l'organo esecutivo dell'organizzazione ed è diretta da un Segretario generale eletto dal consiglio andino dei Ministri degli esteri;
- *il Parlamento andino*: è l'organo che delibera sui temi in agenda e le sue decisioni non sono vincolanti. Ogni paese membro dispone di cinque rappresentanti, eletti con scadenza quinquennale.

Seppur la composizione istituzionale della Comunità Andina non si riduca a questi tre, principali, organi non sono presenti istituzioni *super partes* i cui partecipanti non siano in rappresentanza dei rispettivi paesi. Questo ha fatto sì che in molti casi si avesse un'eccessiva burocratizzazione e scarsa efficacia decisionale dell'organizzazione. Tra i successi che si possono attribuire alla comunità, particolare rilevanza ebbero quelli ottenuti nel 1998, anno in cui la CAN rappresentò il blocco regionale in sede di negoziati per l'Area di Libero Commercio delle Americhe (ALCA) e in cui portò a termine un accordo quadro volto all'instaurazione di una *free trade area* con il Mercosur.

Al giorno d'oggi la Comunità Andina delle Nazioni appare ancora in cerca di una sua definita identità, combattuta com'è tra la dipendenza economica dalle importazioni statunitensi e tra la promozione di un mercato unico che ancora stenta a dare i suoi frutti. Politicamente continuano a registrarsi tensioni interne all'area, che appare divisa tra la via "filostatunitense" di Bogotà e Lima e quella "bolivariana" di La Paz e, fino a pochi anni orsono, Caracas. Proprio a causa degli accordi di libero commercio che Perù

e Colombia conclusero con Washington, infatti, il Governo venezuelano decise nel 2006 di ritirare il proprio paese dall'organizzazione, concentrando i propri sforzi sulla nascente ALBA (*Alternativa Bolivariana para América*) e sull'ingresso nel gruppo del Mercosur.

In questo panorama assume maggior rilievo l'acquisizione, sempre nel 2006, dello status di membro associato da parte del Cile, che ricoprendo il medesimo ruolo anche nel Mercosur potrebbe fungere da ponte ideale tra le due organizzazioni subregionali, a loro volta entrambe coinvolte nel più ampio progetto Unasur.

### 2.3.5. *Il Mercosur*

Il Mercato Comune del Sud (*Mercado Común del Sur* - Mercosur) rappresenta ad oggi e nonostante alcuni significativi limiti nel suo funzionamento il più riuscito schema di integrazione in America latina.

La sua storia inizia molto prima della sua costituzione formale, avvenuta il 26 marzo 1991 con la firma del trattato di Asunción. Esso scaturì infatti dal progressivo avvicinamento diplomatico che Brasile ed Argentina intrapresero a partire dalla fine degli anni settanta del XX secolo, che pose le basi necessarie per eliminare le minacce alla sicurezza tra i due paesi e inaugurò una nuova fase di cooperazione.<sup>47</sup> Il recupero democratico che si ebbe in entrambi i paesi nel biennio 1983-84 (con la fine dei rispettivi regimi militari) generò una forte spinta politica per il rafforzamento della cooperazione bilaterale, con lo scopo di rafforzare le neonate fragili democrazie.<sup>48</sup> La necessità di modernizzare il sistema economico vigente (all'epoca caratterizzato da una forte arretratezza e scarsa competitività) diede l'impulso decisivo alla cooperazione. Nel 1986 vennero dunque firmati gli accordi di Buenos Aires,<sup>49</sup> mentre due anni dopo si raggiunse un accordo nel trattato di integrazione argentino-brasiliana.<sup>50</sup> Accordi del genere posero le basi per un meccanismo di integrazione economica di tipo settoriale,

---

<sup>47</sup> R. Russell, *Cambio de régimen y política exterior: el caso de Argentina, 1976-1989*. Flacso, Serie de Documentos e Informes de Investigación, dicembre 1989

<sup>48</sup> G.L. Gardini, *The origins of MERCOSUR: democracy and regionalization in South America*. New York: Palgrave Macmillan, 2010

<sup>49</sup> Con questi atti si stabilì l'introduzione di protocolli settoriali volti alla riduzione delle barriere doganali al commercio bilaterale.

<sup>50</sup> Con questo trattato si annunciò l'introduzione di un'area di libero commercio fra le due potenze entro dieci anni dalla stipulazione dello stesso.

flessibile e graduale, ancora fortemente influenzato dalle politiche protezioniste del passato.

Con il trionfo del neoliberismo e del consenso di Washington nei primi anni novanta, le amministrazioni argentina e brasiliana optarono per un processo di apertura economica volto a favorire l'inserimento di entrambi i paesi nell'economia globalizzata e, nel contempo, di attirare investimenti stranieri in un mercato ampliato. Dalla volontà politica quindi di Fernando Collor (Presidente del Brasile dal 1990 al 1992) e Carlos Menem (Presidente dell'Argentina dal 1989 al 1999), nel 1991 si diede origine al Mercato Comune del Sud, includendo oltre alle due potenze regionali i vicini Uruguay e Paraguay.

La dimensione politica del Mercosur, pur presente nel momento del suo concepimento, si perse rapidamente. Esso si configurò presto come uno strumento di liberalizzazione dei mercati, marcatamente influenzato dalle teorie neoliberiste. Gli obiettivi dell'organizzazione sono chiaramente esplicitati all'art.1 del trattato costitutivo. Fra di questi, grande spazio è dato alla liberalizzazione della circolazione di beni, servizi e fattori produttivi tra paesi attraverso l'eliminazione dei diritti doganali e delle barriere non tariffarie, oltre che alla fissazione di una tariffa esterna comune e all'adozione di una politica commerciale comune in relazione ad altri stati o gruppi di stati. Complementari a questi primi due obiettivi era la necessità di coordinare le politiche macroeconomiche e settoriali degli stati membri al fine di assicurare condizioni adeguate di competizione e l'impegno degli stati membri ad armonizzare le proprie legislazioni nelle aree pertinenti.<sup>51</sup>

La situazione di partenza del Mercosur era dunque quella di un'organizzazione scaturita dall'applicazione pratica delle teorie di regionalismo aperto della CEPAL, tra i cui obiettivi principali risiedeva la creazione un'area subregionale di libero commercio capace di aumentare gli scambi intra-area e di mantenere (o aumentare) gli investimenti diretti esteri nel territorio, scongiurando la fuga di capitali verso i paesi di nuova industrializzazione, oltre alla volontà di presentarsi come un blocco unico e coeso nei grandi forum economici mondiali.

---

<sup>51</sup> Tratado para la constitución de un mercado común entre la República de Argentina, la República federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental de Uruguay. Asunción, 26 marzo 1991

Le opinioni se tali obiettivi si possano o meno dire raggiunti sono discordanti. In generale, non si può negare che, soprattutto nel suo primo periodo di vita (dal 1991 al 1998) le economie dell'area sperimentarono grande crescita e vivacità economica, con un significativo aumento delle esportazioni interne al gruppo e degli investimenti diretti esteri nei paesi meno competitivi (Uruguay e Paraguay). Ciò nonostante, i successi del mercato unico vennero notevolmente ridimensionati dopo il 1998, anno in cui la crisi finanziaria nel sud-est asiatico e in Russia spinse il governo brasiliano a svalutare unilateralmente il Real, con grande disappunto di Buenos Aires che con il Brasile intratteneva gran parte dei suoi rapporti commerciali.

Quello del '98 è un caso rappresentativo di come l'assenza di istituzioni sovranazionali in grado di concertare e armonizzare le diverse politiche economiche, soprattutto in periodi di crisi, rappresenti uno dei più grandi limiti del mercato unico. Esso infatti si basa su una natura prettamente intergovernativa, frutto della volontà congiunta (soprattutto di Brasilia e Buenos Aires) di mantenere il controllo sostanziale delle proprie politiche economiche.

Altro elemento di dubbio legato al funzionamento del Mercosur è l'evidente asimmetria del gruppo. Se da una parte ci sono due stati, Argentina e (soprattutto) Brasile a forte competitività internazionale e con economie avanzate, dall'altra vi sono Uruguay e Paraguay, cioè paesi ridotti in dimensione ed esportatori principalmente di prodotti agricoli. Questi ultimi si vedrebbero favoriti dall'adozione di misure volte alla liberalizzazione delle importazioni di prodotti industriali dai paesi esterni al blocco, mentre Brasile e Argentina sono avvantaggiati dall'esistenza di simili barriere tariffarie (poiché sono esportatori di beni industriali). Le asimmetrie vennero parzialmente coperte dall'istituzione, nel 2006, di un fondo per la convergenza strutturale del Mercosur (*Fondo para la Convergencia Estructural de MERCOSUR*, FOCEM), ovvero un fondo destinato al finanziamento di programmi volti a favorire la convergenza strutturale, sviluppare la competitività, promuovere la coesione sociale e appoggiare il funzionamento della struttura istituzionale del Mercosur e del processo di integrazione.

Un parziale riequilibrio dell'area potrebbe provenire dall'entrata come membro pieno del Venezuela, paese dotato di importanti risorse (soprattutto petrolifere) che potrebbero favorire la crescita degli stati ad oggi svantaggiati. All'entrata del Venezuela nell'organizzazione sembrano però legate numerose inquietudini, condizionate soprattutto dalle ripercussioni politiche di una simile scelta. Se da una parte la speranza

di “contenere” la retorica antistatunitense del Presidente venezuelano Hugo Chávez fu una delle motivazioni che propiziò l'allargamento, dall'altra si rischia una destabilizzazione estesa al resto del gruppo (per il quale gli Stati Uniti rappresentano un ottimo partner commerciale), con una conseguente perdita di affidabilità agli occhi dei mercati globali che si concretizzerebbe in fuga di capitali. La situazione del mercato unico è resa ulteriormente complessa dalla situazione del Paraguay, paese recentemente vittima di un concitato e controverso avvicendamento al governo che ha portato alla sospensione dello stesso dal trattato del Mercosur, nel nome della *cláusula democrática*.<sup>52</sup>

### 2.3.6. *Il nuovo regionalismo: un bilancio*

Nel complesso, non si può negare che la riattivazione dell'integrazione latinoamericana che si ebbe all'inizio degli anni novanta non sia riuscita ad incrementare sensibilmente il commercio intra-regionale, a migliorarne la qualità e a captare nuovi flussi di investimento diretto estero, dando quindi un grande contributo alla crescita economica dell'area. L'aumento quantitativo del commercio interno al subcontinente fu condizione essenziale per l'aumento dell'interdipendenza economica fra paesi affiliati e per la riduzione di una loro vulnerabilità esterna, fatto che ne ridusse la dipendenza dal commercio extraregionale contenendo così le conseguenze degli shock esterni. Dal punto di vista qualitativo, il commercio intra-area in questa fase fu caratterizzato da un incremento del contenuto manifatturiero e del commercio intra-industriale, il che permise tassi di crescita elevati. La crescente presenza manifatturiera e di commercio intra-industriale, infatti, contribuirono a sviluppare nuovi vantaggi comparati alternativi alla specializzazione in beni primari, poiché migliorarono l'efficienza produttiva industriale e favorì la diversificazione.

Oltre ad aver aumentato i flussi commerciali intra-regionali in quantità e qualità, la nuova integrazione latinoamericana divenne anche un fattore di attrazione per nuovi flussi di investimenti diretti esteri. Anche se la relazione causale tra integrazione subregionale e investimenti non trovi ancora appoggio unanime, sembra che le prospettive offerte dai mercati sub-regionali (Mercosur *in primis*) abbiano contribuito a

---

<sup>52</sup> La clausola democratica venne introdotta come condizione necessaria per l'adesione e la permanenza nel mercato unico nel 1998 a seguito di un tentato golpe del generale Ovidio in Paraguay.

far sì che tali mercati diventassero destinazioni privilegiate per gli IDE dal resto del mondo.

Nonostante gli importanti risultati fin qui presentati, è possibile identificare almeno quattro elementi che ridimensionano fortemente i risultati del regionalismo aperto e che lasciano presupporre che i tempi siano maturi perché un nuovo modello di integrazione vada considerato.<sup>53</sup>

*Predominio del commercio extraregionale:* la liberalizzazione del commercio intra-regionale diede certamente un contributo alla crescita rapida dello stesso, ma parte di questa crescita è rappresentò semplicemente il recupero del commercio che fu andato perso in seguito alla crisi economica degli anni ottanta. In realtà, il commercio intra-regionale continua ad essere di dimensioni limitate se comparato al commercio totale, e ricopre tutt'ora una posizione secondaria rispetto a quello extraregionale. Questo spiega perché la politica economica dei governi latinoamericani in passato ha dato priorità alle relazioni economiche extraregionali piuttosto che a quelle interne all'area.

*Lento miglioramento della qualità del commercio intra-regionale:* l'aumento del contenuto di prodotti manifatturieri e di commercio intra-industriale ha dimostrato una miglior qualità nel commercio intra-regionale rispetto al passato. Tuttavia il progresso nella diversificazione delle esportazioni è stato modesto e le esportazioni manifatturiere nei mercati extraregionali appare lontano dai livelli sperati.

*Problemi di distribuzione dei costi e dei benefici:* buona parte della crescita del commercio intra-regionale in America latina e della sua componente industriale è spiegato dall'aumento degli scambi commerciali tra i paesi a maggior sviluppo relativo all'interno di ogni accordo subregionale. Avviene però che i membri relativamente più sviluppati siano anche quelli che si trovano nelle migliori condizioni per poter godere della gran parte dei potenziali benefici originati dai nuovi processi di integrazione subregionale, fatto che è stato spesso oggetto di critica da parte dei paesi relativamente meno sviluppati (come il Paraguay nel Mercosur).

*Assenza di una vera politica commerciale comune:* i processi di integrazione subregionale in America latina aspiravano a diventare unioni doganali. Questa volontà però per potersi concretizzare necessita dell'adozione di una politica commerciale comune, poiché tutti i paesi membri dovrebbero applicare la stessa barriera tariffaria nei

---

<sup>53</sup> F.R. Junquera., "Las debilidades de la integración subregional en América Latina y el Caribe" in P. De Lombaerde, S. Kochi & J.B. Ruiz (eds.), *op.cit.*, pp.37-70

confronti dei paesi terzi. L'assenza di un'autentica politica commerciale comune invece non solo ha impedito di approfittare del potenziale potere regionale in sede di negoziazione, ma ha anche messo in condizioni di rischio i progressi fino ad allora conseguiti.

*Mancanza di un'amministrazione doganale comune:* insieme alla politica commerciale comune, l'amministrazione doganale comune appare un altro elemento necessario per un adeguato funzionamento dell'unione doganale. La tariffa doganale esterna comune infatti non solo necessita di essere applicata nei medesimi termini da parte di tutti i membri, ma dovrebbe essere anche riscossa e amministrata congiuntamente, attraverso la definizione delle risorse così raccolte.

*Limitato coordinamento delle politiche macroeconomiche:* la stabilità macroeconomica è un'altra condizione su cui poter porre basi solide per poi costruire un processo di integrazione economica e può essere raggiunta mediante il coordinamento delle principali politiche macroeconomiche dei paesi che ne entrano a fare parte. L'assenza di questo coordinamento macroeconomico fece sì che in determinate circostanze i paesi membri adottassero misure che finirono con lo sfavorire i membri affiliati. Esempio in questo senso è il caso della svalutazione del Real avvenuta nel gennaio 1999, quando il governo brasiliano adottò tale misura per adeguarsi alla crescente instabilità finanziaria internazionale che seguì la crisi in Asia e Russia. Le politiche di cambio delle due principali economie del Mercosur erano in quel momento diametralmente opposte: mentre in Brasile il cambio era variabile, in Argentina era fisso. In un simile contesto la svalutazione della moneta brasiliana ebbe un impatto immediato nel resto del Cono Sur, provocando tensioni e malumori tra i membri dell'organizzazione.

*Debolezza istituzionale:* la debolezza dell'aspetto istituzionale è un'altra importante limitazione all'integrazione latinoamericana. Manca totalmente una struttura di amministrazione sovranazionale con il potere ed i finanziamenti sufficienti per incidere nella formulazione delle politiche interne ed esterne dei paesi membri. Non è ancora accettata l'idea di stabilire una vera segreteria regionale con funzionari civili che non rappresentino i rispettivi paesi di provenienza e conseguenza diretta di questo è che buona parte del processo di integrazione avanza attraverso vertici presidenziali, il che lo rende condizionato dalle congiunture politiche specifiche di ogni paese membro.

Le difficoltà del nuovo regionalismo hanno fatto sì che si riaprisse il dibattito riguardo il modello di sviluppo da implementare all'interno della regione. In particolare, si è progressivamente affermata la consapevolezza che la crescita economica fine a sé stessa non può essere sufficiente per superare le difficoltà del continente, troppo radicate e profonde per essere superabili solo con crescita del PIL. Dalla necessità di superare il modello fino ad allora imperante emerge una nuova modalità di intendere l'integrazione: il regionalismo multiscopo.

## 2.4. Il regionalismo multiscopo

Con regionalismo multiscopo (anche detto regionalismo post-liberale) si fa riferimento ad un nuovo paradigma di integrazione che è andato affermandosi nella regione sudamericana dopo la crisi brasiliana del 1990 e argentina del 2001. Essendo un fenomeno recente ed in continua evoluzione, la letteratura analizzata non è sempre concorde nell'indicarlo come una nuova fase a sé stante del regionalismo latinoamericano<sup>54</sup> o come un periodo di transizione dal modello neoliberista ad uno a maggior controllo statale. Il termine "multiscopo" è stato adottato per indicare la caratteristica principale delle nuove istanze integrazioniste nel subcontinente, che vedono il ridimensionamento dell'aspetto economico e commerciale e la rivalutazione di quello politico, sociale e infrastrutturale. Viene così parzialmente abbandonato il modello europeo, che concepiva l'integrazione come un processo lineare attraverso cinque stadi ben definiti di integrazione commerciale ed economica (zona di libero commercio, unione doganale, mercato unico, unione economica e unione politica).

### 2.4.1. *L'onda rosa: la svolta a sinistra del Sud America*

Sul finire degli anni novanta i Paesi dell'America Latina registravano tassi di crescita economica importanti, ma non un eguale tasso di sviluppo sociale. Diseguaglianze, analfabetismo, arretratezza infrastrutturale e problemi ambientali ponevano il subcontinente in una condizione di grande arretratezza che scaturiva spesso in tensioni sociali.

---

<sup>54</sup> J. Sanahuja, "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal", in: M. Cienfuegos, & J Sanahuja (eds.), *Una región en construcción, Unasur y la integración en América del Sur*. Barcellona: CIDOB, 2010

Il ciclo di elezioni che vanno dal 1999 al 2007 vide il successo in praticamente tutti gli stati dell'America del Sud di candidati provenienti da schieramenti di sinistra più o meno radicale. Si iniziò nel 1999 con l'elezione del generale militare Hugo Chávez in Venezuela, che presto divenne una delle figure più influenti della politica sudamericana grazie alla diffusione del cosiddetto *chavismo*, una sorta di sinistra radicale dominata dall'ideale bolivariano e dal "socialismo del XXI secolo". L'anno seguente in Cile fu eletto Ricardo Lagos, membro del Partito Socialista così come colei che gli succedette nel 2006, Michelle Bachelet, la prima donna ad insediarsi nel Palacio de la Moneda. Seguì nel 2003 l'elezione dei due principali artefici del nuovo regionalismo sudamericano: Luis Inácio "Lula" da Silva in Brasile e Néstor Kirchner in Argentina, il primo un ex sindacalista a capo del Partito dei Lavoratori (*Partido dos Trabalhadores*, PT) e il secondo un outsider proveniente dalla Patagonia e padre del cosiddetto *kirchnerismo*, un movimento politico di sinistra peronista con posizioni socialiste. Nel 2005 fu il turno dell'Uruguay con l'elezione del primo Presidente della Repubblica proveniente da uno schieramento di sinistra, Tabaré Vázquez (del Frente Amplio, una coalizione che unisce, fra gli altri, Partito Socialista e Partito Comunista) mentre chiusero il "giro" la Bolivia con l'elezione del *cocalero* Evo Morales nel 2006 e l'Ecuador con Rafael Correa nel 2007.

Il *giro a la izquierda* (svolta a sinistra), com'è stato chiamato questo ciclo di elezioni ravvicinate di presidenti con posizioni di sinistra, rappresenta la vera cornice in cui poté svilupparsi il regionalismo multiscopo. La coesistenza di pensieri politici di chiara eredità socialista con un pragmatismo economico che mantenne l'apertura nei confronti dei mercati globali chiarisce il significato dell'espressione "onda rosa".<sup>55</sup> Tra i Presidenti eletti sull'onda di questa svolta a sinistra nacque ben presto un clima di cordiale amicizia e spirito collaborativo che si rivelerà fondamentale per l'introduzione di una nuova modalità integrazionista nella regione.

#### 2.4.2. Una nuova agenda integrazionista

Il regionalismo multiscopo si caratterizza per avere una vocazione che è prima di tutto politica. Pur non tralasciando l'importanza dell'integrazione economica, nel nuovo

---

<sup>55</sup> A. Moscato, *Il risveglio dell'America Latina: storia e presente di un continente in movimento*. Roma: Edizioni Alegre, 2008

ciclo di essa cessò di rappresentare la colonna portante (se non l'unica) su cui venivano basate la costituzione di nuovi assi regionali. Questa nuova impostazione deriva dalla consapevolezza che gli accordi stipulati in epoca di regionalismo protezionista e di regionalismo aperto non sono riusciti ad ottenere i risultati desiderati, non risolvendo (e talvolta aggravando) problematiche connesse all'improduttività, alle asimmetrie e alle disparità sociali.

Un ruolo importante all'interno del regionalismo post-liberale venne assunto dall'intensificarsi dei processi di globalizzazione, che resero ancor più impellente la necessità da parte degli stati di costituirsi in un blocco regionale coeso e affidabile, capace di assumere un ruolo di primo piano nel sistema internazionale. Un simile obiettivo non poteva essere raggiunto semplicemente attraverso accordi commerciali, ma aveva bisogno di un più profondo piano di convergenza strutturale che fosse in grado di includere l'integrazione energetica, lo sviluppo infrastrutturale e l'equità sociale.

Il regionalismo multiscopo sembra essere, per ora, una caratteristica specifica dell'integrazione regionale in America del Sud. In particolare, sono due le organizzazioni internazionali che hanno spinto alcuni studiosi a separare il regionalismo del XXI secolo da quelli che lo hanno preceduto. In primo luogo la Alternativa Bolivariana per le Americhe (*Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América*, ALBA), che fonda gran parte della propria legittimità sulla componente politica e ideologica. In secondo luogo l'Unione delle Nazioni Sudamericane (Unasur) che, con la sua molteplicità di obiettivi e la sua portata semicontinentale (per la prima volta si riuscì a coinvolgere l'intero Sud America in uno stesso progetto di integrazione) pose l'accento sulla dimensione sociale e infrastrutturale dell'integrazione.

#### *2.4.3. L'alternativa bolivariana per l'integrazione*

La Alternativa Bolivariana per le Americhe (*Alternativa Bolivariana para las Américas*, ALBA) è il progetto integrazionista del presidente venezuelano Hugo Chávez. Lanciata nel dicembre 2001 in occasione del III Vertice dell'Associazione degli Stati dei Caraibi, l'ALBA irrompe nel già complesso panorama politico latinoamericano nel 2004, quando cioè ebbe luogo il primo vertice della neonata organizzazione e che vide la sola partecipazione di Venezuela e Cuba. A questi due stati

si aggiunse nel 2006 la Bolivia, nel 2007 il Nicaragua, nel 2008 la Dominica e l'Honduras e nel 2009 l'Ecuador. Ne fanno inoltre parte le isole caraibiche di San Vicente e Granadine e Antigua e Barbuda.

L'ALBA si potrebbe dire che è, prima di tutto, un concetto che compone un tassello fondamentale della politica estera venezuelana.<sup>56</sup> I suoi membri sono motivati dall'ideale bolivariano di unità politica latinoamericana, solidarietà e sviluppo endogeno, ma tali principi non sono stati codificati o istituzionalizzati con eccessivo rigore. Si tratta infatti di un progetto squisitamente politico, che in parte lascia in secondo piano l'aspetto economico. I suoi obiettivi principali sono la lotta alla povertà ed il perseguimento dello sviluppo sociale, intenti condivisi dai personalismi dei singoli Capi di stato che ne fanno parte.

La sua nascita avvenne perlopiù come reazione all'economia neoliberale e come alternativa agli schemi di integrazione già esistenti e basati sul paradigma neoliberale, contrapponendosi in primo luogo nei confronti dell'Area di Libero Commercio delle Americhe (ALCA) proposta dagli Stati Uniti e in secondo luogo agli schemi latinoamericani di integrazione che condividono la preferenza statunitense per il libero commercio, la privatizzazione e la deregolamentazione come il Mercosur e la CAN. Per queste ragioni il risultato è quello di un'organizzazione fortemente connotata ideologicamente, dove solo quei paesi aderenti al bolivarianismo sono invitati all'affiliazione.

Quest'impronta fortemente politica appare però nascondere una strategia pragmatica volta all'affermazione del Venezuela come possibile leader regionale. Questa strategia passa attraverso progetti complementari volti alla riduzione dell'influenza statunitense nell'area, come quello di Petroamérica<sup>57</sup>, della banca dell'ALBA<sup>58</sup> e del SUCRE.

La situazione odierna dell'ALBA appare quanto mai complessa. La natura peculiare dell'organizzazione fa sì che la sua sopravvivenza sia intrinsecamente legata alla figura carismatica di Hugo Chávez (nel momento in cui si scrive in precarie condizioni di

---

<sup>56</sup> N. Soto, "Alternativa bolivariana para las Américas: una propuesta histórico política al ALCA" in: *Geoenseñanza*, vol.9-2004 (1), pp.57-73. Disponibile su: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/20799/1/articulo4.pdf> [data di accesso: 18 settembre 2012]

<sup>57</sup> Il progetto di Petroamérica punta alla creazione di un mercato preferenziale per il petrolio venezuelano all'interno dell'area ALBA, riducendo quindi la dipendenza di Caracas dalle esportazioni agli Stati Uniti-

<sup>58</sup> La Banca dell'ALBA è stata creata per rappresentare un'alternativa finanziaria regionale alla Banca Mondiale e al Fondo Monetario Internazionale, istituzioni che secondo la prospettiva chavista perpetuano il modello neoliberale e sono espressione diretta del potere statunitense.

salute) e alle sue relazioni privilegiate con la Cuba castrista, uno stato che sta vivendo un importante e radicale periodo di transizione. Tale impostazione appare allo stato attuale più un limite che un vantaggio, dato che pone l'organizzazione in condizioni di grande instabilità (dettata dall'orientamento politico dei governi dei singoli paesi) e non sembra godere della legittimazione internazionale necessaria. Non è un caso infatti se anche il Perù del neopresidente Ollanta Humala (ex generale militare e da più parti additato come vicino a Chávez) ha più volte affermato la non volontà di affiliarsi all'ALBA in quanto organizzazione "poco ambiziosa"<sup>59</sup>.

#### 2.4.4. I pilastri dell'Unione delle Nazioni Sudamericane (Unasur)

La nuova integrazione sudamericana si prese forma durante i primi vertici sudamericani di inizio anni 2000 partendo da tre pilastri: la cooperazione politica, sociale e culturale, l'integrazione commerciale e l'integrazione fisica ed energetica.<sup>60</sup> Il primo pilastro assume un ruolo imprescindibile in ogni progetto, Unasur in primis, laddove i diversi leader sudamericani devono lavorare per raggiungere una posizione comune nelle tematiche di politica estera. Sul piano interno, le segreterie regionali e i diversi ministeri dovrebbero lavorare per avanzare proposte di integrazione dei diversi ambiti. Punto centrale del processo di integrazione è radicato nella volontà politica di avanzare, seppur gradualmente, nella costruzione di impegni vincolanti elaborati con chiarezza giuridica ed efficienza organizzativa.<sup>61</sup> Un grande sforzo politico è fondamentale per concretizzare l'integrazione nei suoi diversi ambiti.

Il secondo pilastro è rappresentato dall'integrazione economica e commerciale, soprattutto quella tra i mercati del Mercosur e della CAN. In questo senso, la firma dell'accordo di complementazione economica numero 59, avvenuta il 18 ottobre 2004, fu di grande importanza per conformare uno scenario di cooperazione in vista della nascita della Comunità Sudamericana di Nazioni. Con tale accordo, i paesi facenti parte di CAN e Mercosur si accordarono al fine di stabilire un piano giuridico istituzionale di

<sup>59</sup> Anonim., *Ollanta Humala*: "No nos uniremos al ALBA", *La República* [online], 28 aprile 2011. Disponibile su: <<http://www.larepublica.pe/28-04-2011/ollanta-humala-no-nos-uniremos-al-alba>> [data di accesso: 19 settembre 2012]

<sup>60</sup> C. Pereira, "Los pilares de la integración suramericana" in: C. Pereira, *América del Sur, el surgimiento de un actor global*. Lima: Plaza y Valdés Editores, 2011, pp.37-37

<sup>61</sup> A. Di Filippo, "La Comunidad Sudamericana de Naciones como proyecto de largo plazo", *LATN working paper*, n.47, ottobre 2005. Disponibile su: <<http://www.latn.org.ar/?portfolio=working-paper-47-la-comunidad-sudamericana>> [data di accesso: 18 agosto 2012]

cooperazione e integrazione economica e fisica al fine di facilitare la libera circolazione di beni e servizi, conformare un'area di libero commercio, promuovere lo sviluppo infrastrutturale e la complementazione e la cooperazione in materia economica, energetica, scientifica e tecnologica.<sup>62</sup>

Il terzo pilastro, consiste nell'integrazione fisica ed energetica sviluppata dall'IIRSA (*Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*). Fin dalla sua creazione nel 2000 fu possibile disegnare e definire i principali progetti per una sua messa in pratica. L'integrazione fisica venne fin da subito presentata come aspetto essenziale della nuova integrazione sudamericana, concepita come aspetto imprescindibile per l'aumento del mercato intra-regionale.

---

<sup>62</sup> CAN, *Acuerdo de complementación económica no. 59*, Documento informativo SG/di 67, nov. 2004. Disponibile su: <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi671.pdf>> [data di accesso: 18 agosto 2012]

### 3. Un nuovo attore nel panorama internazionale

“La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.”

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNASUR<sup>1</sup>

. L'elezione ravvicinata nei primi anni duemila di Capi di stato progressisti e più vicini alle tematiche sociali propiziò l'apertura di nuove canali di dialogo subregionale, creando il contesto ideale per un rinnovamento dell'approccio all'integrazione nel subcontinente. All'interno dei forum regionali andò affermandosi la consapevolezza che l'ormai elevato livello di interconnessione delle problematiche, sia interne che esterne agli stati nazionali, richiedeva una risposta il più possibile coesa e coordinata tra le diverse forze politiche della regione che andava ben al di là del semplice abbattimento delle barriere al commercio. Arretratezza infrastrutturale, analfabetismo diffuso, crescenti asimmetrie, gruppi terroristici, difesa dell'ambiente iniziarono a venir concepite come questioni tra loro strettamente correlate.

Una simile consapevolezza, unita all'emersione di una leadership regionale capace di rafforzare e canalizzare tali richieste, quella di Lula e del suo Brasile, creò i presupposti affinché potessero avere luogo una serie di riunioni, meeting e forum di discussione volti al rinnovamento degli schemi di integrazione regionale. Pur senza rinnegare le esperienze passate (CAN e Mercosur rimangono tuttora importanti punti di

---

<sup>1</sup> Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno, *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Brasilia, 23 maggio 2008

riferimento nella politica sudamericana) e non senza alcuni passi falsi e debolezze strutturali, la configurazione della nascente Unasur andò connotandosi come un progetto squisitamente sudamericano, privo delle ingerenze europee e statunitensi che avevano inficiato i tentativi passati.

Di seguito ripercorriamo rapidamente le tappe principali che condussero all'approvazione, avvenuta nel 2008, del trattato costitutivo dell'Unione delle Nazioni Sudamericane: la prima manifestazione "concreta" del regionalismo post-liberale sudamericano.

### 3.1. Nascita in più tappe

#### 3.1.1. *Il Sudamerica al centro dell'integrazione*

Quando si cerca individuare un punto di partenza convenzionale per processi così complessi e articolati quali quelli di integrazione ci si imbatte quasi inevitabilmente nella difficoltà di tracciare delle linee di demarcazione che siano nette. Ogni vertice ed ogni riunione, infatti, segue nella cronologia ideale altri avvenimenti, elezioni, riunioni bilaterali o plurilaterali che lo hanno reso possibile e senza i quali, forse, la Storia avrebbe preso un altro corso. In questo senso, le origini dell'attuale Unasur andrebbero ricercate nella progressiva espansione del Mercosur (che nel 1996 accettò come membri associati Bolivia e Cile), nelle crescenti relazioni dello stesso mercato unico con la Comunità Andina (nel 1998 fu firmato un accordo quadro per la creazione di un'area di libero commercio comune ai due blocchi)<sup>2</sup> o nel crescente protagonismo del Brasile sullo scenario internazionale. Convenzionalmente, adottiamo la prima *Cumbre de Presidentes de América del Sur* come punto di partenza di una serie di summit, riunioni e incontri durante i quali verrà negoziata la futura Unasur. Questo incontro si tenne il 31 agosto 2000 nella città di Brasilia, convocato dallo stesso presidente brasiliano Fernando Henrique Cardoso.

Il fatto che l'impulso iniziale giunse proprio dal paese lusitano non è secondario né casuale. All'epoca una forte recessione (che condurrà al crack del 2002) colpiva

---

<sup>2</sup> Acuerdo marco para la creación de la Zona de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, 16 aprile 1998. Disponibile su:  
<<http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/acu16-4-98.htm>> [data di accesso: 23 agosto 2012]

l'Argentina ed il Brasile era l'unica potenza regionale in grado di competere al Messico il posto di leader economico dell'America Latina. L'aver dunque convocato una riunione rivolta unicamente ai presidenti sudamericani può venire interpretato come mezzo di politica esterna capace di escludere, nel nome di una minor dispersione di risorse, l'unica nazione del mondo latinoamericano capace di contrastarne (per dimensioni, risorse, possibilità produttive) il primato.

All'incontro di Brasilia presero parte tutti i rappresentanti dei dodici paesi che geograficamente compongono il subcontinente con la sola eccezione della Guyana Francese (in quanto territorio oltremare appartenente alla Francia). A questi si aggiunsero i presidenti del *Banco Interamericano de Desarrollo* e della *Corporación Andina de Fomento* chiamati a dare un loro contributo ai lavori. L'importanza del vertice del 2000 risiede nel fatto che in tale occasione vennero posti i fondamenti teorici del nuovo corso dell'integrazione, che per la prima volta veniva connotata come progetto prettamente sudamericano e non più latinoamericano.<sup>3</sup> Le ragioni di questa decisione sono da ricercare, oltre che nella già citata volontà brasiliana di escludere un potenziale *competitor* alla leadership regionale, nel rinnovato desiderio dei paesi sudamericani di scongiurare l'indiretta influenza statunitense nel progetto. Includere anche l'America Centrale avrebbe significato per forza di cose dover scendere a compromessi con Washington, i cui interessi commerciali sono fortemente rappresentati nell'area caraibica e nel Messico (paese aderente al NAFTA). Ridurre le trattative ai dodici paesi sudamericani fu dunque una mossa strategica determinante per contenere i legami di dipendenza economica con l'ingombrante vicino nordamericano e potersi proporre con maggior forza e coerenza come un attore autonomo e coeso di fronte alla comunità internazionale.<sup>4</sup>

Il vertice si concluse con la stipulazione del *Comunicado de Brasilia*, un documento privo di rilevanza giuridica vincolante ma che mise nero su bianco i presupposti di partenza idonei per gli sviluppi futuri. I firmatari riconobbero che la condizione di

---

<sup>3</sup> E. Gudynas, "El relanzamiento de la integración latinoamericana: un nuevo escenario y muchas preguntas para el desarrollo sostenible", *Lecturas del Domingo*, La República, 15 ott. 2000 pp.10-11. Disponibile su:  
<<http://www.integracionsur.com/sudamerica/GudynasCumbreSudamericaBrasilia2000.pdf>> [data di accesso: 23 agosto 2012]

<sup>4</sup> L. Maira, "La Comunidad Sudamericana de Naciones y las perspectivas de la integración" in Altmann, J. & Rojas Aravena, F. (eds.), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina, 2008

vulnerabilità cui erano soggetti i diversi paesi all'interno dell'economia mondiale era fattore di peggioramento per il benessere sociale delle reciproche popolazioni e concordarono sulla necessità di aumentare la coesione regionale politica, ancor prima che economica, attraverso una maggior unità e armonizzazione delle diverse iniziative sia interne che esterne. Contiguità geografica e presenza di valori comuni furono indicati come le motivazioni principali da cui scaturivano simili esigenze e venne stilata una lunga lista di ambiti nei quali si sarebbero dovuti compiere sforzi condivisi volti alla convergenza delle decisioni. Tra di questi ricordiamo l'importanza del presupposto democratico e della difesa dei diritti umani, l'ampliamento del mercato interno sudamericano (attraverso la convergenza CAN-Mercosur, lo sviluppo infrastrutturale per meglio collegare fisicamente il subcontinente; la lotta al narcotraffico e all'illegalità in generale e lo scambio di informazioni, conoscenze e tecnologie.<sup>5</sup>

In merito al terzo punto (lo sviluppo infrastrutturale della regione), proprio a Brasilia venne effettuato il primo passo di un certo rilievo grazie alla creazione del programma IIRSA (*Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana*). Esso venne concepito allo scopo di ridurre l'impatto negativo esercitato su commercio e sviluppo industriale dalla particolare conformazione geografica sudamericana, caratterizzata da grandi barriere naturali (basti pensare alla foresta amazzonica o alla catena montuosa delle Ande) e da scarso sviluppo delle vie di trasporto, in passato costruite unicamente allo scopo di meglio trasportare i beni primari dalla zona di estrazione a quella di spedizione con conseguente emarginazione delle aree intermedie. Per fare ciò l'IIRSA avrebbe dovuto occuparsi di modernizzare l'infrastruttura fisica dell'area sudamericana, specialmente nei settori dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni, attraverso la creazione di veri e propri meccanismi di coordinazione tra governi, istituzioni finanziarie e settore privato.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Primera Cumbre Sudamericana de Presidentes, *Comunicado de Brasilia*. Brasilia, 1 settembre 2000

<sup>6</sup> BID, *Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur*, dicembre 2000. Disponibile su:  
<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Un%20Nuevo%20Impulso%20a%20la%20Integracion%20de%20la%20Infraestructura.pdf> [data di accesso: 28 settembre 2012]

### 3.1.2. *L'Unasur prima dell'Unasur: la Comunidad Sudamericana de Naciones*

La seconda riunione di presidenti dell'America del sud che ebbe luogo a Guayaquil (Ecuador) il 27 luglio 2002 fu di fatto un vertice di transizione. In occasione dell'anniversario dello storico incontro tra Simón Bolívar e José de San Martín, i presidenti ed i rappresentanti dei paesi sudamericani discussero perlopiù di tematiche legate allo sviluppo infrastrutturale e alla sicurezza nazionale, anche alla luce degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001. Venne quindi riaffermato il rispetto dei valori della democrazia, dei diritti umani, del diritto internazionale e del disarmo oltre che l'impegno a risolvere pacificamente ogni controversia in virtù del fatto che l'America del Sud era stata dichiarata “zona di pace”.<sup>7</sup> Per registrare un nuovo cambio di passo nell'integrazione sudamericana bisogna aspettare fino a dicembre 2004 quando nella città di Cuzco (Perù) si diede formalmente origine alla *Comunidad Sudamericana de Naciones* (CSN), la futura Unasur.

La terza *Cumbre Presidencial Sudamericana* di Cuzco fu celebrata nella chiesa gesuita innalzata di fronte alla Plaza de Armas dell'antica capitale dell'impero Inca e alla vigilia dell'anniversario della battaglia di Ayacucho (1824), occasione in cui le truppe di Bolívar dichiararono l'indipendenza dell'America ispanica nel tentativo di ottenere l'unificazione del subcontinente. L'importanza simbolica di determinate scelte non è da sottovalutare, dato che i riferimenti alle lotte per l'indipendenza e alle figure dei “padri della patria” saranno presenza costante nel nuovo corso integrazionista. Basta infatti leggere il preambolo della *Declaración del Cuzco* per notare l'importanza di determinati riferimenti nel legittimare l'intero progetto sudamericano, concepito come naturale prosecuzione del processo di emancipazione e liberazione iniziato quasi duecento anni orsono.

Los presidentes de los países de América del Sur reunidos en la ciudad del Cusco en ocasión de la celebración de las gestas libertarias de Junín y Ayacucho y de la convocatoria del Congreso Anfictiónico de Panamá, siguiendo el ejemplo de El Libertador Simón Bolívar, del gran

---

<sup>7</sup> II Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, *Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo*. 27 lug. 2002, Quayaquil (Ecuador). Disponibile su: <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/Consenso\\_guayaquil.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm)> [data di accesso: 28 settembre 2012]

Mariscal de Ayacucho Antonio José de Sucre, del Libertador José de San Martín, de nuestros pueblos y héroes independentistas que construyeron, sin fronteras, la gran Patria Americana e interpretando las aspiraciones y anhelos de sus pueblos a favor de la integración, la unidad y la construcción de un futuro común, hemos decidido conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones.<sup>8</sup>

Alla riunione parteciparono i presidenti di Perù, Alejandro Toledo; Bolivia, Carlos Mesa; Brasile, Luis Inácio Lula da Silva; Cile, Ricardo Lagos; Colombia, Álvaro Uribe; Guyana, Bharrat Jagdeo; Suriname, Ronald Venetiaan; e Venezuela, Hugo Chávez. Argentina, Ecuador, Paraguay ed Uruguay inviarono dei rappresentanti mentre Panama e Messico vi parteciparono in qualità di osservatori. Di fatto si trattò del primo incontro ufficiale sudamericano dopo che la svolta a sinistra si era imposta nel subcontinente e questo permise un maggior incontro delle diverse volontà presidenziali, agevolando notevolmente lo svolgimento del vertice in cui fu chiara la volontà comune di contribuire alla formazione di un nuovo organismo internazionale.

Dopo aver presentato le argomentazioni alla base del progetto (tra cui la Storia e la cultura condivise), la dichiarazione finale dell'incontro proseguì presentando l'obiettivo principale dell'intero processo di integrazione: utilizzare al meglio le risorse della regione e rafforzare le capacità di negoziazione e proiezione internazionali.<sup>9</sup> Quest'obiettivo è da sviluppare tenendo conto dei valori fondanti della CSN: democrazia, solidarietà, diritti umani, libertà, giustizia sociale, rispetto dell'integrità territoriale, non discriminazione, uguaglianza, rispetto della sovranità degli stati membri e soluzione pacifica delle controversie. Tali valori si rifanno al diritto internazionale, in particolar modo alla Carta delle Nazioni Unite e alla Carta Democratica Interamericana, approvata nel 2001 dall'assemblea generale dell'OSA allo scopo di riconoscere il collegamento imprescindibile esistente tra democrazia e sviluppo sociale ed economico.

La volontà di uscire una volta per tutte dalle logiche meramente economiciste delle precedenti esperienze di integrazione viene ribadita all'articolo I dove viene affermata

---

<sup>8</sup> III Cumbre Presidencial Sudamericana, *Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*, 08 dic. 2004, Cuzco (Perù). Disponibile su: <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/cusco\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm)> [data di accesso: 28 settembre 2012]

<sup>9</sup> *Ibid.* art.I

l'intenzione di creare uno spazio sudamericano integrato dal punto di vista sociale, economico, ambientale e infrastrutturale. Il miglioramento del livello di vita infatti non può ridursi solo a politiche di crescita economica, ma deve per forza di cose passare attraverso una più ampia e integrata concezione di sviluppo e benessere.<sup>10</sup>

Gli obiettivi generali così espressi sono da realizzarsi attraverso diversi strumenti come la concertazione politica e diplomatica, l'approfondimento della convergenza tra CAN, Mercosur e Cile (attraverso il perfezionamento della zona di libero scambio), l'integrazione fisica, energetica e delle comunicazioni, l'armonizzazione delle politiche per uno sviluppo rurale e agroalimentare, la cooperazione orizzontale negli ambiti della cultura, tecnologia e istruzione e la crescente interazione fra imprese e società civile.<sup>11</sup>

A conclusione del testo vengono posti i primi meccanismi di funzionamento della neonata organizzazione, indicando il Perù come primo paese ad assumere la Presidenza pro tempore del blocco e incaricando i diversi Ministri degli esteri di formulare le proposte in materia di integrazione congiuntamente ai rappresentanti del Mercosur, della Comunità Andina, della ALADI e dell'OTCA.<sup>12</sup> Nonostante la dichiarazione finale si presenti come priva di vincoli per i paesi firmatari e non indichi ancora azioni concrete, essa avrà grande importanza per quanto riguarda l'impatto sull'opinione pubblica e il dibattito sui processi di integrazione continentale<sup>13</sup> oltre ad aver aggiunto nuovi, importanti mattoni alla costruzione di un'area integrata sudamericana.

### 3.1.3. I primi passi della CSN

Le dichiarazioni che seguirono quella di Cuzco servirono ad approfondire e radicare i principi che erano già stati enunciati nella città andina. La prima riunione ufficiale dei Capi di stato della neonata CSN (*Primera Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno*) si tenne a Brasilia il 30 settembre 2005 e fu caratterizzata dalla delicata situazione che stavano attraversando diversi governi regionali. Sia Alejandro Toledo che Luíz Inácio "Lula" da Silva, suo successore alla Presidenza pro-tempore del blocco,

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.* art. II

<sup>12</sup> La *Organización del Tratado de Cooperación Amazónica* è un'organizzazione nata nel 1995 in seguito all'istituzionalizzazione del Trattato di Cooperazione Amazzonica siglato nel 1978 da Bolivia, Brasile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perù, Suriname e Venezuela allo scopo di promuovere azioni congiunte per lo sviluppo dell'area amazzonica.

<sup>13</sup> E. Gudynas, "Las cumbres y la búsqueda de un nuevo marco de integración regional", *Revista del Sur*, nov-dice 2006, Montevideo

stavano infatti attraversando crisi politiche interne che ne avevano eroso la popolarità,<sup>14</sup> mentre i governi di Bolivia ed Ecuador si trovavano in mano a presidenti *ad interim* in seguito a situazioni politiche piuttosto travagliate.<sup>15</sup>

Anche in ragione della complessa congiuntura politica che diversi stati sudamericani stavano attraversando, durante la riunione non vennero prese iniziative concrete bensì ci si limitò a riaffermare i principi della dichiarazione di Cuzco sulla cui base venne elaborata un'agenda prioritaria che includeva: dialogo politico, integrazione fisica, difesa dell'ambiente, integrazione energetica, meccanismi finanziari, risoluzione delle asimmetrie, promozione della coesione sociale, inclusione e giustizia sociale e telecomunicazioni.<sup>16</sup>

Un contributo maggiore all'approfondimento legislativo dell'organizzazione sudamericana arrivò a dicembre dello stesso anno quando a Montevideo (Uruguay) i presidenti sudamericani si riunirono nella *I Reunión Extraordinaria de la Comunidad Sudamericana de Naciones*. Tale incontro servì a conformare una commissione strategica di Riflessione (*Comisión Estratégica de Reflexión*) concepita allo scopo di elaborare proposte concrete e piani di azione per avanzare nello sviluppo istituzionale dell'organizzazione, indipendentemente dall'esito degli incontri presidenziali.<sup>17</sup> Proprio la Commissione, costituita da dodici alti rappresentanti designati dai presidenti della CSN, sarà infatti incaricata di lavorare a quello che diventerà il Trattato Costitutivo dell'Unasur.

#### 3.1.4. Collocando la pietra fondamentale

Seguendo l'ordine alfabetico di successione, dopo il Brasile fu la Bolivia a raccogliere il testimone della Presidenza pro tempore del blocco nel 2006 e quindi a dover organizzare il successivo vertice dei capi di stato. Per il neopresidente Evo

---

<sup>14</sup> In Perù la peggior crisi del governo Toledo condusse alle dimissioni del Primo Ministro Carlos Ferrero e del Ministro degli Esteri Fernando, mentre in Brasile uno scandalo di corruzioni interne al PT rischiò di compromettere la stabilità dell'esecutivo di Lula.

<sup>15</sup> In Bolivia la guerra del gas condusse alle dimissioni di Gonzalo Sánchez de Lozada prima (2003) e del suo vicepresidente Carlos Mesa Gisbert poi (2005) lasciando il governo temporaneamente in mano a Eduardo Rodríguez Veltzé. Una situazione simile accadde in Ecuador, dove Lucio Gutiérrez fu destituito nel 2005 in seguito a delle rivolte scoppiate nella capitale Quito.

<sup>16</sup> I Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, *Declaración presidencial, agenda prioritaria y Programa de Acción de Brasilia*, 30 set. 2005, Brasilia

<sup>17</sup> Unasur, *Proyecto de Decisión sobre la Creación de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano*. 2005, Montevideo

Morales fu l'occasione per presentare al resto del continente la ricetta di socialismo indigenista propria del suo MAS (*Movimiento Al Socialismo*) e che lo aveva portato ad essere il primo mandatario di etnia indigena (per la precisione aymara) del paese.

Per fare ciò, l'ex sindacalista *cocalero* creò delle commissioni di lavoro che riunivano rappresentanti provenienti dai movimenti indigeni, sociali e sindacali e pubblicò una lettera nella quale avanzava un'audace proposta di integrazione sociale, culturale, economica, ambientale e istituzionale da discutersi in sede di vertice. La sua proposta nasceva dalla considerazione che all'interno della regione sudamericana sono presenti realtà diverse, con esigenze e potenzialità differenti tra di loro tanto da rendere opportuno lo sviluppo di un'integrazione a due velocità, capace di procedere in maniera flessibile a seconda delle possibilità materiali dei singoli paesi che non dovranno quindi adeguarsi ad un modello rigidamente imposto, strutturato su basi troppo (o troppo poco) ambiziose. Nella proposta del presidente boliviano invece l'integrazione dovrebbe tenere conto delle specificità dei singoli paesi, propiziando quindi uno sviluppo armonioso ed equo grazie alla lotta all'analfabetismo, alla difesa dei diritti umani fondamentali, alla creazione di lavoro sostenibile, alla riduzione delle diseguaglianze e alla depenalizzazione della foglia di coca per colpire il narcotraffico.<sup>18</sup>

Della proposta di Morales, ma non solo, si discusse durante la *II Reunión Ordinaria de Presidentes suramericanos* che si tenne l'8 e il 9 dicembre 2006 a Cochabamba. Come accaduto per Cuzco, la scelta della città ebbe anche in questo caso un'importante significato simbolico. Cochabamba è infatti una delle città dove le istanze indigene sono più sentite (proprio da qui partì, nel 2000, la guerra dell'acqua<sup>19</sup>) e si colloca in quello che idealmente è il centro geografico del subcontinente. All'appuntamento presero parte i presidenti di Cile, Michelle Bachelet; Guyana, Bharrat Jagdeo; Perù, Alan García; Uruguay, Tabaré Vázquez; Suriname, Ronald Venetiaan e Venezuela, Hugo Chávez. I presidenti di Colombia, Argentina ed Ecuador, impossibilitati a presenziare, mandarono dei rappresentanti. Invitati speciali furono i presidenti *in pectore* Rafael Correa (Ecuador) e Daniel Ortega (Nicaragua).

<sup>18</sup> E. Morales, "Construyamos con nuestros pueblos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para vivir bien", *América Latina en Movimiento*, no.414-415, 04 ott. 2006. Disponibile su: <<http://alainet.org/active/13712>> [data di accesso: 30 settembre 2012]

<sup>19</sup> La *guerra del agua* è il nome con cui vengono chiamate le proteste che ebbero luogo a Cochabamba (Bolivia) nei primi mesi del 2000 in seguito alla privatizzazione delle forniture d'acqua.

Un apporto chiave ai lavori del vertice fu dovuto all'elaborazione, da parte della Commissione di Riflessione, di un primo documento che si rivelerà fondamentale nella consolidazione dell'Unasur. Il documento finale, dal titolo *Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur: Hacia la Unión Sudamericana de Naciones*, raccoglieva le principali azioni da prendere per avanzare nell'integrazione, con diverse proposte inerenti più ambiti.<sup>20</sup> Anche avvalendosi dell'importante contributo della Commissione, i delegati dei 12 paesi sudamericani stipularono al termine dei lavori la *Declaración de Cochabamba*, il cui sottotitolo (*Colocando la piedra fundamental para una Unión Sudamericana*) esplicita tutta la soddisfazione per quanto fatto e le speranze per il futuro, anche in ragione del fatto che la dichiarazione è caratterizzata da una consistenza e densità di contenuti non usuale per questo tipo di incontri.

Nella prima parte viene presentata l'importanza dell'integrazione regionale in quanto alternativa per evitare che la globalizzazione approfondisca le asimmetrie e contribuisca all'emarginazione economica, sociale e politica della regione e si indica la stessa *Comunidad Sudamericana de Naciones* come mezzo attraverso il quale poter lavorare ad un mondo multipolare, equilibrato, giusto e pacifico sulla base dei valori ispiratori della CSN.<sup>21</sup> Questi sono stabiliti nella solidarietà e nella cooperazione tra stati, nell'impegno per il mantenimento della pace, della democrazia e del pluralismo, nel rispetto dei diritti umani (civili, politici, economici, sociali e culturali) e nella difesa dell'ambiente nel nome di uno sviluppo sostenibile.<sup>22</sup>

Sulla base di tali princìpi reggenti, la *Declaración* presenta alcuni obiettivi strategici in grado di provocare un impatto immediato sull'integrazione regionale. Tra questi andrebbero preferiti quegli obiettivi che permettono di risolvere le grandi disuguaglianze esistenti tra i paesi, la stipulazione di un nuovo contratto sociale sudamericano, l'approfondimento dell'integrazione energetica e di quella infrastrutturale. Non meno importante è lo spazio dedicato ad alcuni obiettivi cruciali come lo sviluppo di un approccio regionale al tema delle migrazioni, od il

---

<sup>20</sup> Unasur, *Un nuevo modelo de integración de América del Sur: Hacia la Unión Sudamericana de Naciones*, Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión, 2006, Cochabamba. Disponibile su: <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_reflexion.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm)> [data di accesso: 19 ottobre 2012]

<sup>21</sup> Unasur, *Declaración de Cochabamba: colocando la piedra fundamental para una Unión Sudamericana*, 9 dic. 2006, Cochabamba (Bolivia), art.I.

<sup>22</sup> *Ibid.* art.II

raggiungimento di una cittadinanza sudamericana in grado di garantire i diritti civili, politici e lavorativi di un cittadino indipendentemente dal suo stato di residenza.<sup>23</sup>

La sezione forse più importante e innovativa della Dichiarazione è però quella dedicata all'istituzionalizzazione della *Comunidad Sudamericana de Naciones*, nella quale ne vengono formalizzate la struttura e le funzioni attribuite ad ogni organo. Le istituzioni ufficiali della CSN vengono presentate nella seguente maniera:

- riunioni annuali di Capi di stato e di governo;
- riunioni semestrali dei Cancellieri;
- riunioni ministeriali settoriali;
- Commissione di alti funzionari;
- Segreteria pro tempore.

Uno spazio preponderante nell'esplicitazione dei ruoli e delle funzioni istituzionali viene assunto dalla Commissione di alti funzionari, cui viene conferita la capacità di proporre iniziative concrete volte al raggiungimento degli obiettivi regionali e di elaborare azioni dall'impatto immediato sulle più svariate tematiche.<sup>24</sup>

L'importanza della *Declaración de Cochabamba* nel processo di approfondimento istituzionale dell'integrazione sudamericana è seconda forse solo a quella di Cuzco, attraverso la quale venne formalmente istituita la CSN. Nella città boliviana, infatti, non solo venne fatto il punto della situazione dei primi sei anni di vertici ribadendo, qualora fosse stato necessario, l'importanza centrale assunta dall'integrazione regionale per la persecuzione dello sviluppo economico, sociale e umano del subcontinente, ma venne esplicitata con chiarezza la struttura dell'organizzazione, introducendo un organo importante come la Commissione di alti funzionari e accennando per la prima volta alla possibilità relativa la creazione di un Parlamento sudamericano.

### 3.1.5. Da "Comunità" a "Unione"

Indetto allo scopo di creare il *Consejo Energético de Suramérica*, un consiglio composto dai diversi ministri dell'energia che si sarebbe dovuto occupare di elaborare

---

<sup>23</sup> *Ibid.* art.VI

<sup>24</sup> *Ibid.* "Plan estratégico para la profundización de la integración sudamericana", art.A

un piano di azione volto all'ampliamento dell'integrazione energetica regionale,<sup>25</sup> quello che si tenne ad aprile 2007 ad Isla Margarita (Venezuela) fu un incontro innovativo sotto diversi punti di vista. In tale occasione avvenne infatti il passaggio di denominazione da *Comunidad Sudamericana de Naciones* a *Unión Suramericana de Naciones*, mantenendo però invariati struttura, organizzazione e principi della CSN. La proposta per un simile cambiamento venne avanza dal presidente venezuelano Hugo Chávez allo scopo di andare oltre il concetto di "comunità" (che ricordava da vicino la Comunità Economica Europea) e optare per una più comprensiva e solidale "unione", dando maggior valore politico al processo.

Nella sua traduzione italiana il cambiamento ha a che fare principalmente con il termine "unione", che sostituendosi a "comunità" intende presentare l'organizzazione non come insieme di individualità, bensì come un vero e proprio attore unico e coeso. In spagnolo però si nota un'altra variazione riferita al passaggio dal termine *sudamericana* a *suramericana*. Pur essendo sinonimi e del tutto intercambiabili, i due termini differiscono per un piccolo particolare che serve a privare l'organizzazione da riferimenti ad anglicismi o gallicismi ("sud" in spagnolo si dice *sur*), esplicitando ancor di più la natura prettamente meridionale del progetto ed il suo desiderio di emancipazione.<sup>26</sup>

Il cambio di nome venne accompagnato dalla proposta, da parte dei presidenti sudamericani, all'ex presidente ecuadoriano Rodrigo Borja ad assumere la presidenza della Segreteria Generale dell'Unasur, fissandone la sede a Quito. Il governo dell'Ecuador costituì dunque una *Oficina de Coordinación de la Unasur* per creare e mettere in funzione la Segreteria dell'organizzazione.<sup>27</sup> Di non secondaria importanza fu poi il cambio della Commissione di Alti Funzionari che passò a chiamarsi Consiglio dei Delegati e si incaricò di redimere un progetto per il trattato costitutivo dell'Unasur che però tarderà più del previsto ad arrivare.

---

<sup>25</sup> Unasur, *Declaración de Margarita: construyendo la integración energética del sur*, 17 apr. 2007, Isla Margarita (Venezuela)

<sup>26</sup> D. Cardona, "El ABC de Unasur: doce preguntas y respuestas", in *Revista de la Integración: La construcción de la integración suramericana*, 2008, Secretaría General de la CAN, pp.19-30. Disponibile su: <[http://www.comunidadandina.org/public/revista\\_unasur.pdf](http://www.comunidadandina.org/public/revista_unasur.pdf)> [data di accesso: 20 ottobre 2012]

<sup>27</sup> Ministerio de RR. EE. de Ecuador, *Creación Oficina Coordinación Unasur*, Boletín de prensa no.004, 03/01/2008, Quito (Ecuador)

### 3.1.6. Il Trattato costitutivo dell'Unasur

Approvato durante la *Cumbre extraordinaria de la Unasur* che si tenne a Brasilia il 23 maggio 2008, il trattato costitutivo dell'Unasur è il frutto del lavoro di dodici riunioni del Consiglio dei delegati che per redigerlo si basarono sugli accordi raggiunti soprattutto nei vertici di Cuzco (2004), Brasilia (2005), Cochabamba (2006) e Isla Margarita (2007). In realtà l'approvazione del trattato era stata programmata per il vertice ordinario di Cartagena de Indias, Colombia, che avrebbe dovuto tenersi a dicembre 2007. La riunione venne però rimandata su richiesta dei Ministri degli esteri dato che il trattato non era ancora stato redatto e approvato nella sua interezza.<sup>28</sup>

Giunta al termine di un periodo di tensioni interne all'area, soprattutto causate dalla crisi diplomatica fra Ecuador e Colombia in conseguenza delle manovre del Plan Colombia su territorio ecuadoriano, la XX riunione del Gruppo di Rio (7 marzo 2008, Repubblica Dominicana) riaprì il dialogo regionale e spinse il presidente brasiliano Lula a proporre un vertice straordinario per riprendere il processo di integrazione da dove era stato interrotto.

In vista della riunione straordinaria di Brasilia (23 maggio 2008), la Colombia rinunciò ad assumere la Presidenza pro tempore del blocco per non creare tensioni internazionali che avrebbero rischiato di compromettere l'intero processo di integrazione. A Brasilia, dunque, videro un epilogo positivo mesi di contrattazioni tra i diversi delegati e ministri incaricati dai rispettivi paesi di lavorare al trattato costitutivo dell'Unasur. Di fatto, questo fu il primo trattato internazionale negoziato e firmato congiuntamente dalla totalità dei paesi sudamericani.<sup>29</sup>

L'Unasur nacque come organizzazione dotata di personalità giuridica internazionale.<sup>30</sup> Questo fatto, tutt'altro che scontato, comporta che la personalità della nascente organizzazione è da considerarsi distinta da quella degli stati che ne sono membri e che è dunque in grado di concludere accordi con altre organizzazioni internazionali, con gli stati membri o con paesi terzi in maniera autonoma. Le fonti giuridiche alla base dell'organizzazione sono individuate nella seguente maniera:

<sup>28</sup> C. Pereira, C. *América del Sur: el surgimiento de un actor global*. Madrid: Plaza y Valdés, 2011

<sup>29</sup> D. Cardona, "El ABC de Unasur: doce preguntas y respuestas", *op. cit.*, pp.19-30

<sup>30</sup> Unasur, *Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Reunión Extraordinaria de Presidentes de la Unasur, 2008, Brasilia, art.I

- a. trattato costitutivo dell'Unasur e strumenti addizionali;
- b. accordi celebrati dagli stati membri dell'Unasur sulla base degli strumenti menzionati nel punto precedente;
- c. decisioni del Consiglio dei capi di stato e di governo;
- d. risoluzioni del Consiglio dei ministri degli esteri;
- e. disposizioni del Consiglio dei delegati.<sup>31</sup>

Questa gerarchia di fonti rispetta perfettamente quella classica delle fonti di diritto internazionale. Al vertice, infatti, si trova il trattato costitutivo (sottoposto alla regola di carattere consuetudinario *pacta sunt servanda*) che è fonte di norme particolari. Sulla base del trattato costitutivo si pongono le cosiddette fonti di terzo grado, ovvero regole formali o strumentali atte a istituire fonti per la creazione di ulteriori norme.

Ogni decisione in ambito normativo verrà adottata secondo un processo basato sul consenso.<sup>32</sup> Questo implica che se da un lato l'unanimità richiesta può provocare dei blocchi decisionali (com'è successo riguardo la nomina del Segretario generale), allo stesso tempo questo meccanismo rappresenta la garanzia, per tutti gli stati partecipanti, che nessuna decisione potrà essere assunta contro la loro volontà.

Per sopperire ad un eccessivo rischio di immobilità dell'organizzazione, viene conferita agli stati la possibilità di esimersi dall'applicare totalmente o parzialmente una norma approvata, per un tempo definito o indefinito, senza che questo inibisca una sua possibile incorporazione futura totale o parziale.<sup>33</sup> Questa formula richiama il modello a più velocità avanzato da Evo Morales nel 2006 e rispetta i principi di flessibilità e gradualismo presenti fin dal preambolo del trattato. A seguire prenderemo in analisi i restanti dettagli del trattato, con il quale vengono fissati gli obiettivi della neonata organizzazione e gli organismi che si occuperanno di dare loro un seguito.

---

<sup>31</sup> *Ibid.* art.XI

<sup>32</sup> *Ibid.* art.XII

<sup>33</sup> *Ibid.* art.XIII

## 3.2. Struttura dell'Unasur

### 3.2.1. *Gli obiettivi*

L'organizzazione viene creata con l'obiettivo di costruire, in maniera partecipativa e consensuale, uno spazio di integrazione e unione nell'ambito culturale, sociale, economico e politico tra i suoi popoli, dando priorità al dialogo politico, alle politiche sociali, all'istruzione, all'energia, alle infrastrutture, al finanziamento e all'ambiente allo scopo di eliminare le diseguaglianze socioeconomiche, migliorare l'inclusione sociale e la partecipazione cittadina, rafforzare la democrazia e ridurre le asimmetrie nel nome del rafforzamento della sovranità e indipendenza degli stati.<sup>34</sup>

Questo obiettivo generale e principale sintetizza una chiara volontà di cambiamento nella maniera di concepire l'integrazione regionale da parte dei diversi stati. L'accostamento alla parola *integrazione* del termine *unione* è infatti volto a rimarcare la natura solidale e partecipativa dell'organizzazione. L'ambito economico è posto sullo stesso piano degli altri ambiti di lavoro (e nemmeno per primo), equiparandolo dunque al piano culturale, sociale e politico. La dimensione commerciale è, fin da subito, privata della sua posizione di centralità che aveva caratterizzato pressoché ogni accordo regionale fino ad allora stipulato.

Tale intento principale si declina poi in una serie di obiettivi specifici, funzionali al rafforzamento della posizione dei paesi sudamericani nel sistema internazionale di stati e al miglioramento dei rispettivi livelli di vita. Questi obiettivi sono svariati e includono tutti i diversi ambiti di lavoro dell'Unasur:

- a. *Rafforzamento del dialogo politico* tra gli stati membri, che assicuri uno spazio di concertazione per rafforzare l'integrazione sudamericana e la partecipazione dell'Unasur nello scenario internazionale;
- b. *Sviluppo sociale e umano* con equità ed inclusione per sradicare la povertà e superare le diseguaglianze;
- c. *Sradicamento dell'analfabetismo*, l'accesso universale ad un'istruzione di qualità e il riconoscimento regionale dei titoli di studio

---

<sup>34</sup> *Ibid.* art.II

- d. *Integrazione energetica* per l'approvvigionamento integrale, sostenibile e solidario delle risorse della regione;
- e. *Sviluppo infrastrutturale* per l'interconnessione della regione e tra i popoli, in accordo con i criteri di sviluppo sociale ed economico sostenibili;
- f. *Integrazione finanziaria* attraverso l'adozione di meccanismi compatibili con le politiche economiche e fiscali degli stati membri;
- g. *Protezione della biodiversità*, delle risorse idriche e degli ecosistemi, così come cooperazione nella prevenzione delle catastrofi e nella lotta contro le cause e gli effetti del cambiamento climatico;
- h. *Superamento delle asimmetrie* attraverso meccanismi concreti ed efficaci, permettendo un'integrazione equa;
- i. *Consolidamento di un'identità sudamericana* attraverso il riconoscimento progressivo dei diritti ai cittadini di uno stato membro residenti in un qualunque altro stato membro, al fine di raggiungere una cittadinanza sudamericana;
- j. *Sicurezza sociale universale* e accesso ai servizi sanitari;
- k. *Cooperazione in materia di migrazione*, con un approccio integrale, nel nome del rispetto indiscriminato dei diritti umani e dei lavoratori per la regolamentazione migratoria e l'armonizzazione politica;
- l. *Cooperazione economica e commerciale* per migliorare e consolidare un processo innovatore, dinamico, trasparente, equo ed equilibrato, che contempli un accesso effettivo, promuovendo la crescita e lo sviluppo economico che superino le asimmetrie attraverso la complementazione delle economie dei paesi dell'America del Sud, così come la promozione del benessere di tutti i settori della popolazione e la riduzione della povertà;
- m. *Integrazione industriale e produttiva*, con attenzione particolare alle piccole e medie imprese, alle cooperative, alle reti e altre forme di organizzazione produttiva;
- n. *Definizione e implementazione di politiche e progetti comuni* o complementari di investigazione, innovazione, trasferimento e produzione tecnologica, con l'obiettivo di incrementare la capacità, la sostenibilità e lo sviluppo scientifico e tecnologico;

- o. *Promozione della diversità culturale* e delle espressioni della memoria e delle conoscenze e dei saperi dei popoli della regione per il rafforzamento delle sue identità;
- p. *Partecipazione cittadina* attraverso meccanismi di interazione e dialogo tra Unasur e i diversi attori sociali nella formulazione di politiche di integrazione sudamericana;
- q. *Coordinamento tra organismi specializzati* degli stati membri, tenendo in conto le norme internazionale, per rafforzare la lotta contro il terrorismo, la corruzione, le droghe, la tratta di persone, il traffico di armi, il crimine organizzato transnazionale e altre minacce, così come il disarmo, la non proliferazione di armi nucleari e di distruzione di massa e lo sminamento;
- r. *Promozione della cooperazione tra le autorità giudiziarie* tra gli stati membri;
- s. *Scambio di informazioni e di esperienze* in materia di difesa;
- t. *Cooperazione per il rafforzamento della sicurezza* cittadina;
- u. *Cooperazione settoriale* come meccanismo di approfondimento dell'integrazione sudamericana mediante lo scambio di informazioni, esperienze e capacità.<sup>35</sup>

Si noti come il primo degli obiettivi specifici ritenuti necessari per la realizzazione di quello generale risulti essere il potenziamento del dialogo politico tra stati. Questo fatto ci fa capire che l'Unasur intende configurarsi prima di tutto come organizzazione politica, con la funzione primaria di fungere da forum per il dialogo tra gli stati membri allo scopo di avvicinarne e armonizzarne le politiche interne, così da presentarsi come un blocco compatto e coerente sullo scenario internazionale.

### 3.2.2. *Gli organi dell'Unasur*

Con il trattato costitutivo dell'Unasur vennero ufficializzati e istituzionalizzati gli organi competenti della neonata organizzazione, indicandone le competenze e i ruoli ricoperti da ciascuno. Gli organi dell'Unasur vengono dunque presentati in ordine decrescente di importanza: il Consiglio dei Capi di stato e di governo; il Consiglio dei Ministri degli affari esteri; il Consiglio dei delegati; e la Segreteria generale.

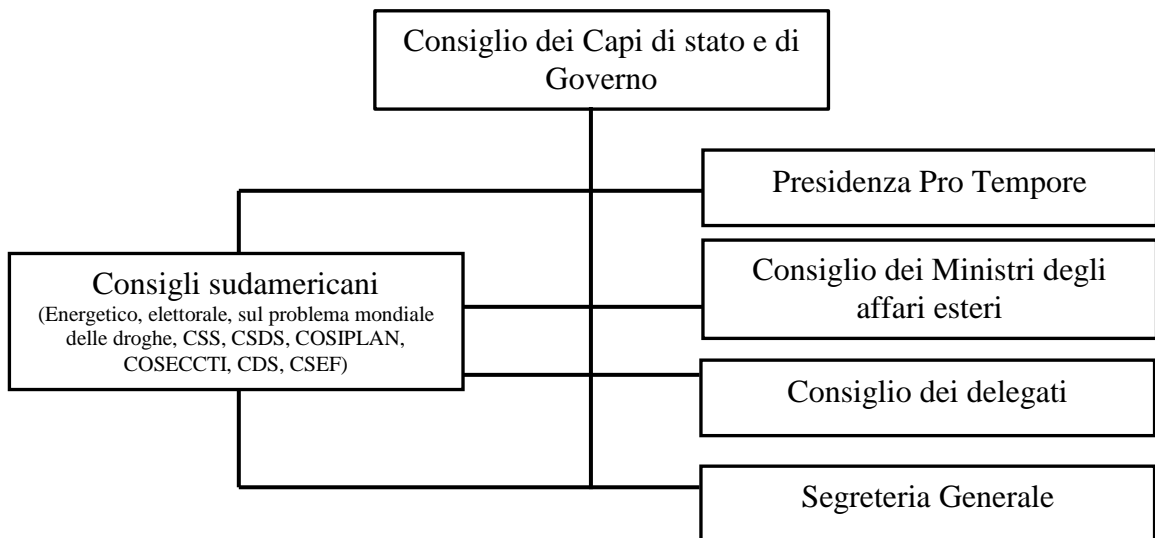
---

<sup>35</sup> *Ibid.* art.III

In aggiunta agli organismi fondamentali, il trattato lascia aperta la possibilità per ulteriori sviluppi istituzionali attraverso la conformazione di riunioni ministeriali settoriali, consigli ministeriali, gruppi di lavoro e altre istanze istituzionali, di natura sia temporanea che permanente, funzionali all'ottenimento degli obiettivi dell'Unasur. Un primo consiglio che viene integrato all'organizzazione è il *Consejo Energético de Suramérica*, introdotto con la *Declaración de Margarita* del 17 aprile 2007.<sup>36</sup>

Ad emergere con chiarezza è la natura prettamente intergovernativa del progetto, che riserva una posizione privilegiata per i diversi consigli relegando la Segreteria generale in una posizione secondaria. Questa scelta fu dettata dalla volontà di scongiurare un'eccessiva burocratizzazione del progetto, lasciando la priorità alle trattative multilaterali in sede di vertice, considerate come più snelle ed efficaci per la prima fase di vita dell'organizzazione.

**Organigramma dell'Unasur (Tab.1)**



Vediamo di seguito, uno per uno, le competenze ed i metodi di lavoro di ciascuno degli organi principali dell'Unione delle Nazioni Sudamericane.

*Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno*

E' l'organo massimo dell'Unasur. Si occupa di stabilire gli allineamenti politici, i piani d'azione, i programmi e i progetti del processo di integrazione sudamericana e di

<sup>36</sup> Ibid. art.V

decidere le priorità riguardo la loro implementazione. Può inoltre convocare riunioni ministeriali settoriali e creare consigli a livello ministeriale, decidere sulle proposte presentate dal Consiglio dei Ministri degli esteri e adottare allineamenti politici per relazionarsi a paesi terzi. Le riunioni dei presidenti hanno periodicità annuale, ma è data la possibilità di convocare vertici straordinari da parte della Presidenza pro tempore sotto richiesta di uno stato membro<sup>37</sup>.

Le attività del Consiglio dei Capi di stato sono presiedute dalla *Presidencia Pro Tempore* del blocco. Le sue attribuzioni includono preparare, convocare e presiedere le riunioni degli organi dell'Unasur, presentare il programma annuale delle attività con date, sedi e agende delle riunioni dei suoi organi, in accordo con la Segreteria Generale, rappresentare il blocco in eventi internazionali, assumere impegni e firmare dichiarazioni con paesi o insiemi di paesi esterni all'organizzazione previo consenso degli organi corrispondenti dell'Unasur. Come specificato dal trattato, la presidenza del gruppo viene esercitata in successione da ciascuno degli stati membri seguendo in ordine alfabetico e per un periodo di durata annuale.<sup>38</sup>

*Lista dei Presidenti pro tempore della CSN/Unasur (Tab.3)*

<b>Paese</b>	<b>Presidente</b>	<b>Inizio mandato</b>	<b>Fine mandato</b>
Perù	Alan García	8 dicembre 2004	30 settembre 2005
Brasile	Lula	30 settembre 2005	9 dicembre 2006
Bolivia	Evo Morales	9 dicembre 2006	23 maggio 2008
Cile	Michelle Bachelet	23 maggio 2008	10 agosto 2009
Ecuador	Rafael Correa	10 agosto 2009	26 novembre 2010
Guyana	Bharrat Jagdeo	26 novembre 2010	29 ottobre 2011
Paraguay	Fernando Lugo	29 ottobre 2011	22 giugno 2012
Perù	Ollanta Humala	29 giugno 2012	-

*Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores*

Si riunisce con cadenza semestrale ma la Presidenza pro tempore può convocare riunioni straordinarie su richiesta della metà degli stati membri. Il Consiglio dei Ministri degli esteri si occupa di coordinare le diverse posizioni su temi centrali dell'integrazione sudamericana, sviluppare e promuovere il dialogo politico e la

<sup>37</sup> *Ibid.* art.VI

<sup>38</sup> *Ibid.* art.VII

concertazione su temi di interesse regionale e internazionale, proporre progetti di decisione e preparare le riunioni del Consiglio dei Capi di stato, seguire e valutare il processo di integrazione nel suo insieme, approvare il programma annuale di attività, approvare i finanziamenti alle iniziative comuni, accordare posizioni comuni con paesi terzi, approvare risoluzioni e regolamenti a carattere istituzionale e creare gruppi di lavoro specifici secondo le priorità fissate dal Consiglio dei Capi di stato.<sup>39</sup>

*El Consejo de Delegadas y Delegados*

Il Consiglio dei delegati dev'essere formato da un rappresentante di ogni Paese membro e si riunisce ogni due mesi (solitamente nel paese che detiene la presidenza pro tempore). Tra le sue responsabilità ci sono quella di implementare mediante l'adozione delle disposizioni pertinenti le decisioni del Consiglio dei capi di Stato e le risoluzioni del Consiglio dei Ministri degli esteri, preparare le riunioni del Consiglio dei Ministri ed elaborare progetti di decisioni, risoluzioni e regolamenti, coordinare le iniziative dell'Unasur con altri processi di integrazione regionale e subregionale vigenti al fine di promuovere la complementarietà degli sforzi, conformare e coordinare i gruppi di lavoro, promuovere gli spazi di dialogo che favoriscano la partecipazione cittadina nel processo di integrazione sudamericana.<sup>40</sup>

*La Secretaría General*

La Segreteria generale è l'organo che, su conduzione del Segretario generale, dà esecuzione materiale ai mandati conferitegli dai diversi organi dell'Unasur. Con sede a Quito, Ecuador, questo organismo ha la funzione di appoggiare e coadiuvare gli altri organi nel compimento delle loro funzioni, partecipare con diritto di parola ed esercitare la funzione di segreteria durante le riunioni degli organi dell'Unasur. Si occupa inoltre di preparare e presentare la relazione annuale e di fungere da depositaria degli accordi inerenti all'Unasur. Il segretario generale è designato dal Consiglio dei Capi di stato e di governo su proposta del Consiglio dei Ministri degli esteri, resta in carica per un periodo di due anni rinnovabile una sola volta e non può essere succeduto da un segretario della stessa nazionalità. Questa figura è molto importante nell'equilibrio dell'organizzazione e la sua attività deve essere rivolta unicamente all'Unasur, senza

---

<sup>39</sup> *Ibid.* art.VIII

<sup>40</sup> *Ibid.* IX

poter ricevere indicazioni o istruzioni da alcun governo o entità esterne all'organizzazione.<sup>41</sup>

Durante i primi anni di vita dell'Unasur la designazione del Segretario generale si rivelò questione spinosa. La proposta iniziale di Rodrigo Borja in quanto politico apprezzato e stimato dai più venne infatti rifiutata dallo stesso ex presidente ecuadoriano. Una divergenza insanabile nella modalità di concepire la nascente organizzazione era alla base della rinuncia dato che secondo Borja l'Unasur per realizzare al meglio gli ambiziosi obiettivi che si era posta avrebbe dovuto accorpate tutte le esperienze integrazioniste già in atto come CAN e Mercosur, una proposta che non trovò il benessere della comunità sudamericana. Borja criticò duramente la mancanza di coraggio da parte dei promotori dell'iniziativa che andava connotandosi come l'ennesimo forum di dialogo politico e non come quell'istituzione organica di cui il Sud America necessitava, una critica in gran parte condivisa anche dal mandatario ecuadoriano Rafael Correa.<sup>42</sup>

Dopo il rifiuto di Borja, si dovette aspettare fino ad ottobre 2010 per trovare nella persona di Néstor Kirchner, ex presidente argentino, il primo segretario generale dell'Unasur. Fino ad all'ora l'incarico di Segretario pro tempore venne esercitato dall'ambasciatore ecuadoriano Emilio Izquierdo. Un simile ritardo fu causato dal veto che il presidente uruguayano Tabaré Vázquez pose all'elezione di Néstor, unica personalità politica in grado di raccogliere attorno di sé il consenso necessario per ambire a tale prestigioso incarico. L'opposizione di Vázquez era dovuta alla controversia sorta tra Argentina e Uruguay in conseguenza dell'installazione su territorio uruguayano di alcune cartiere di cellulosa ritenute contaminanti dall'Argentina. Un'altra accusa che venne mossa nei confronti dell'ex Presidente argentino aveva a che fare con la neutralità ed imparzialità che un incarico così prestigioso avrebbe richiesto e, a detta di Vázquez, inconciliabile con la persona di Kirchner (la cui moglie era la nuova presidente argentina). Dopo la dipartita di Néstor Kirchner, occorsa il 27 ottobre 2010 dopo nemmeno sei mesi di attività come Segretario generale, il contenzioso si riaprì.

---

<sup>41</sup> *Ibid.* X

<sup>42</sup> J.E. Meléndez, "Con malos pronósticos, nace hoy la Unasur, nuevo mecanismo de integración suramericana", *El Tiempo*, 22 maggio 2008. Disponibile su: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4203538>> [data di accesso: 19 novembre 2012]

Vista anche la necessità di indicare in tempi rapidi il successore dell'ex presidente argentino a capo della Segreteria Generale dell'organizzazione e alla luce della difficoltà oggettiva di trovare in tempi utili una personalità dotata della stessa condivisa credibilità internazionale, durante l'incontro che istituzionalizzò la creazione della Segreteria a Quito venne deciso di conferire la carica a due personalità: la colombiana María Emma Mejía (per il primo anno di attività) ed il venezuelano Alí Rodríguez Araque (subentrato a giugno 2012).

### 3.2.3. *Il parlamento sudamericano*

Forse la più chiara e limpida dimostrazione dell'influenza dell'esperienza integrazionista europea nell'analogo processo sudamericano è data dalla costituzione di un Parlamento Sudamericano. Approvato sotto proposta del presidente brasiliano Lula durante la II Riunione dei presidenti sudamericani di Cochabamba, il Parlamento si ispira alle esperienze anteriori come il Parlamento Andino, il Parlatino<sup>43</sup> o il Parlamento del Mercosur e si ha sua sede a Cochabamba, in Bolivia.

Per dare applicazione pratica a quanto era stato deciso nella terza città boliviana, il 5 ottobre 2007 venne celebrato nella stessa località il seminario *Alternativas para un Parlamento de Unasur*, con lo scopo di studiare la conformazione del Parlamento Sudamericano. I cinquantasei legislatori che vi parteciparono furono d'accordo nel delineare una prima tappa a carattere unicamente consultivo e di supervisione per il Parlamento, per poi cimentarsi in un secondo momento in decisioni a carattere normativo. All'interno del trattato costitutivo dell'Unasur, l'approvazione della creazione di un Parlamento Sudamericano con sede a Cochabamba è riaffermata, ma è nel contempo rimandata ad un protocollo addizionale la cui approvazione è tutt'ora in corso di discussione. Il 17 ottobre 2008, Michelle Bachelet (presidente pro tempore del blocco) si recò nella città boliviana per riunirsi con i parlamentari sudamericani ed il presidente Evo Morales e dare così inizio ai lavori del Parlamento, creando una commissione di lavoro per designarne il funzionamento.

---

<sup>43</sup> Il Parlamento Latinoamericano (Parlatino) fu creato a Lima, Perù, il 10 dicembre 1964 attraverso la Dichiarazione di Lima. Venne poi istituzionalizzato il 16 novembre 1987 nella stessa città. E' un organismo internazionale permanente e unicamerale con sede a Panama, creato allo scopo di promuovere, armonizzare e canalizzare l'integrazione tra i paesi latinoamericani. Ne fanno parte i rappresentanti democraticamente eletti di venti stati latinoamericani.

La situazione ad oggi è in attesa di essere sbloccata. I lavori di costruzione di quello che sarà l'organo legislativo del blocco, che sarà edificato nell'area di San Benito a 35km da La Paz, termineranno a settembre 2013 per un costo totale che si aggirerà intorno ai 60-70 milioni di dollari. Anche l'adozione del protocollo addizionale è andata a rilento, considerando che avrebbe dovuto concludersi già nel 2010 ed è invece tutt'ora oggetto di dibattito. La ragione principale di questo rallentamento è causato dalla non unanimità riguardo la funzione che questo ricoprirà e se dovrà o meno accorparsi al Parlamento Andino e Parlamento del Mercosur.

#### *3.2.4 I Consigli specifici*

Sulla base dell'articolo 5 del trattato costitutivo dell'Unasur (*desarrollo de la institucionalidad*), nel tempo vennero creati gruppi di lavoro dedicati alle diverse aree specifiche dell'integrazione sudamericana. Ad oggi i consigli vigenti sono nove, ma di questi tre spiccano per importanza strategica nel processo di integrazione: il *Consejo de Defensa Suramericano* (CDS), il *Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento* (COSIPLAN) ed il *Consejo Energético Suramericano*. Gli altri sono il *Consejo de Salud Suramericano* (CSS), il *Consejo Suramericano de Desarrollo Social* (CSDS), il), il *Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación* (COSECCTI), il *Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*, il *Consejo Suramericano de Economía y Finanzas* (CSEF), il ed il *Consejo Electoral de UNASUR*

#### *3.2.5. Consejo de Defensa Sudamericano*

La necessità di uno strumento di dialogo politico tra i Ministri della difesa della regione era già chiara ben prima della creazione formale del Consiglio di Difesa sudamericano, in seno all'Unasur. Già durante la riunione del gruppo di lavoro bilaterale di Difesa Cile-Brasile, che ebbe luogo nel novembre 2005, i ministri Jaime Ravinet e José Alencar erano concordi sulla necessità di instaurare istituzioni multilaterali negli ambiti della sicurezza e della difesa e avanzarono la proposta di

organizzare un incontro dei ministri della Difesa a livello subregionale, sotto la formula del Mercosur ampliato.<sup>44</sup>

La possibilità di stabilire incontri regolari dei Ministri degli esteri fu nuovamente oggetto di confronto nella successiva riunione bilaterale Cile-Brasile (dicembre 2007), occasione in cui i neo-ministri José Goñi (Cile) e Nelson Jobim (Brasile) sottolinearono la necessità di posizioni concrete per assumere un ruolo più incisivo. A tale scopo fu lo stesso Jobim a farsi portavoce della proposta della formazione di un Consiglio di Difesa sudamericano di fronte ai Capi di stato e di governo sudamericani, consegnando la proposta formale di creazione a marzo del 2008 di fronte alla *Junta Interamericana de Defensa*.<sup>45</sup>

Un passo rilevante per l'avanzamento del progetto fu la chiusura nei confronti degli Stati Uniti i quali chiedevano, attraverso il Segretario alla difesa Robert Gates, un coinvolgimento statunitense nel progetto. Jobim rispose a tali interessamenti chiedendo di mantenersi al margine, dato che il Consiglio nasceva come iniziativa unicamente sudamericana e tale intendeva restare.<sup>46</sup> Quando Jobim iniziò il tour nei Paesi sudamericani con l'obiettivo di presentare la proposta brasiliana ai vari Presidenti per raccoglierne i pareri, spiegò che il Consiglio di Difesa non si sarebbe trattato di un'alleanza militare operativa classica (come la NATO), ma piuttosto di un organismo di discussione sulle varie politiche di difesa nazionali, concepito allo scopo di articolare le singole posizioni in vista di incontri multilaterali.<sup>47</sup>

Quello della Difesa divenne dunque uno dei principali campi di avanzamento per la cornice integrazionista che andava parallelamente delineandosi. Proprio durante il vertice di Brasilia del maggio 2008, l'occasione in cui venne firmato il trattato costitutivo dell'Unasur, fu istituito un gruppo di lavoro volto allo studio della possibile struttura del Consiglio. Durante le quattro riunioni che il gruppo di lavoro tenne nel

---

<sup>44</sup> Il Mercosur ampliato riunisce oltre ai normali membri Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay anche gli Stati associati Cile e Bolivia.

<sup>45</sup> La *Junta Interamericana de Defensa* è un organismo dipendente dalla Organizzazione degli Stati Americani e si tratta di un foro internazionale integrato dai rappresentanti militari designati dagli Stati membri.

<sup>46</sup> Anonim., *Brasil exige a EU mantenerse al margen del Consejo Suramericano*, in: Diario La Jornada, Città del Messico, 22/03/2008. Disponibile su: <<http://www.jornada.unam.mx/2008/03/22/index.php?section=mundo&article=021n1mun>> [data di accesso: 18/09/2012]

<sup>47</sup> A. Moreira, *Consejo Sudamericano de Defensa: hacia una integración regional en defensa*, RESDAL. Disponibile su: <<http://www.resdal.org/jovenes/investigacion-consejo-angela-moreira.pdf>> [data di accesso: 21/09/2012]

corso del 2008 emersero le prime difficoltà relative alla posizione della Colombia la quale poneva rigide condizioni riguardo la messa al bando di qualunque gruppo violento non istituzionale, con chiaro riferimento alle FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*). Tale proposta incontrò la contrarietà delle delegazioni boliviana e venezuelana i quali temevano che tale proposta sarebbe andata contro il principio di autodeterminazione dei popoli.

Fu solo nella quarta e ultima riunione del gruppo di lavoro (10-11 dicembre 2008) che ogni questione fu dissipata e venne approvato lo statuto del Consiglio di Difesa sudamericano, che preludeva alla creazione ufficiale del Consiglio attraverso la *Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR*, approvata durante la riunione straordinaria di Costa do Saúpe (Brasile) di fine 2008. A spuntarla fu la posizione colombiana dato che nello statuto venne esplicitato il rifiuto nei confronti di gruppi armati al margine della legge. Il Consiglio nacque dunque come un'istanza di consultazione, cooperazione e coordinazione in materia di difesa, basato sui principi già espressi dalla Carta delle Nazioni Unite e della Carta dell'Osa quali integrità territoriale, autodeterminazione dei popoli, non intervento negli affari interni, rispetto per le istituzioni democratiche e per i diritti umani.<sup>48</sup>

Il primo piano di azione, elaborato per l'anno 2009 dai viceministri della difesa, presentava quattro settori principali di intervento all'interno dei quali si inserivano alcune iniziative specifiche. Tali settori erano individuati nelle politiche di difesa (in particolare scambio di informazioni), cooperazione militare, azioni umanitarie ed operazioni di pace (soprattutto in caso di catastrofi naturali), industria e tecnologie di difesa (cooperazione industriale) e formazione e abilitazione (venne creato a tale proposito il CSEED, *Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa*).<sup>49</sup> Questi ambiti sono rimasti centrali anche nei successivi piani d'azione, con accordi settoriali specifici che hanno innalzato il livello di collaborazione strategica nella regione. L'importanza del settore della difesa per l'integrazione regionale è anche evidenziata dalla crescente spesa militare operata dagli stati sudamericani che è raddoppiata nell'arco di quattro anni, passando da 18 miliardi di dollari del 2006 ai

<sup>48</sup> Unasur, *Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR*, Salvador de Bahía (Brasile), 16/12/2013

<sup>49</sup> Consejo de Defensa Suramericano, *Plan de acción 2009*, Santiago de Chile (Cile), gennaio 2009. Disponibile su: <<http://www.mdn.gub.uy>> [data di accesso: 29 ottobre 2012]

quasi 34 del 2010 con gli aumenti più sensibili provenienti da Brasile (43%), Colombia (17%) e Venezuela (10%).<sup>50</sup>

### 3.2.6. *Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento*

Tra i Consigli di rilevanza strategica il Consiglio sudamericano di Infrastruttura e Programmazione è con tutta probabilità un organo chiave, essenziale per la buona riuscita del processo di integrazione sudamericana. La stretta relazione esistente tra integrazione fisica e cooperazione su altri ambiti (commerciale, energetico, identitario) è evidente se si guarda alla peculiare conformazione fisica dell'America del sud, caratterizzata da vastissimi territori isolati e da grandi ostacoli naturali (come le Ande e la foresta Amazzonica) che complicano lo sfruttamento dell'enorme disponibilità di risorse di cui il subcontinente dispone.

L'arretramento delle vie di comunicazione regionali, nel complesso scarse e poco collegate tra loro, è spiegabile se si guarda al modello estrattivo utilizzato in epoca coloniale il quale prevedeva un'organizzazione del territorio concepita unicamente in funzione dei prelievi e degli interessi della potenza colonizzatrice, una struttura in parte ereditata dal modello di sviluppo basato sulle esportazioni verso Europa e Stati Uniti piuttosto che sul commercio con i paesi vicini. La consapevolezza dell'urgenza di dare impulso al settore delle infrastrutture, dei trasporti e delle telecomunicazioni attraverso un approccio su scala regionale divenne tra i principali motori del nascente nuovo corso integrazionista sudamericano. Già in occasione del primo vertice sudamericano che si tenne nel 2000 a Brasilia venne infatti creata l'IIRSA (*Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*).<sup>51</sup>

L'IIRSA, che può contare sull'appoggio tecnico e finanziario del *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID), della *Corporación Andina de Fomento* (CAF) e del *Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata* (FONPLATA), venne concepita come cornice di lavoro per l'avanzamento di progetti e proposte nell'ambito infrastrutturale sudamericano. Con l'avanzare però del progetto Unasur e con l'approfondimento dell'integrazione sudamericana si rese necessaria la creazione di

<sup>50</sup> Fonte: Centro de Estudios Estratégicos de Defensa

<sup>51</sup> BID, *Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur*, Amexo del Comunicado de Brasilia, 2000, Brasilia. Disponibile su: <<http://www.iirsa.org>> [data di accesso: 29 ottobre 2012]

un quadro normativo comune concepito sotto l'egida di un'autorità regionale in grado di conferire uniformità e unità di intenti al programma.<sup>52</sup> A tale scopo il 10 agosto 2009 durante la terza riunione ordinaria dei capi di Stato dell'Unasur di Quito (Ecuador) fu creato il Consiglio Sudamericano di Infrastruttura e Pianificazione il quale andò a sostituirsi al comitato di direzione dell'IIRSA (che mantenne dunque gran parte della sua operatività).<sup>53</sup>

Il Consiglio si conformò come organo di coordinazione della costruzione di reti di trasporto e di telecomunicazione all'interno della regione, mentre all'IIRSA era riservata la funzione di foro tecnico-esecutivo di pianificazione e sviluppo dei progetti futuri. I programmi di integrazione fisica dell'area Unasur con l'esterno ma anche (e soprattutto) con il proprio interno sono stati concepiti allo scopo di meglio collegare cinque aree principali: la piattaforma dei Caraibi, la cornice andina, la piattaforma atlantica, l'enclave amazzonico e l'enclave sud-amazzonico.<sup>54</sup> Per fare ciò la stessa IIRSA ha individuato dieci assi di integrazione e sviluppo, delle autentiche direttrici attorno alle quali organizzare i progetti volti alla riorganizzazione dei flussi commerciali ed umani, col duplice obiettivo di raggiungere più efficacemente i mercati internazionali e sviluppo interno.

Questi assi sono: l'asse andino; l'asse Cile-Mercosur (che include i lavori per la *carretera panamericana* e la *carretera marginal de la selva*); l'asse interoceanico centrale (un corridoio trasversale che collega Bolivia, Perù e Cile al Cono Sur); l'asse del Rio delle Amazzoni (che attraverso connessioni intermodali collega i porti sull'Oceano Pacifico di Colombia, Ecuador e Perù con quelli brasiliani); l'asse Perù-Brasile-Bolivia (per dare uno sbocco sul Pacifico ad alcune regioni interne del Brasile); l'asse dello scudo della Guyana (per garantire lo sbocco dei prodotti amazzonici brasiliani nei mercati caraibici); l'asse del Capricorno (il corridoio che collega le aree meridionali del Brasile all'Oceano Pacifico); l'asse dell'idrovia Paraguay-Paraná (per

---

<sup>52</sup> E. Frei Ruiz-Gale, "Nuevos escenarios y nuevos temas de la integración", in: J. Altmann Borbón & F. Rojas (eds.), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI, 2008

<sup>53</sup> Unasur, *Consejo Suramericano de infraestructura y pleneamiento: estatuto*, Quito, 2009. Disponibile su: <<http://www.unasurg.org>> [data di accesso: 29 ottobre 2012]

<sup>54</sup> R.S. Gadea Duarte, *Integración suramericana y globalización: el papel de la infraestructura*, Revista de la Integración, Segreteria generale della CAN, n.2, 2008, pp. 45-61. Disponibile su: <[http://www.comunidadandina.org/public/revista\\_unasur.pdf](http://www.comunidadandina.org/public/revista_unasur.pdf)> [data di accesso: 19/09/2012]

rendere navigabili questi due fiumi); l'asse del sud (che collega alcuni porti argentini con altri cileni) e l'asse andino del sud (inerente la viabilità tra Argentina e Cile).

Sulla base di questi assi di integrazione, l'IIRSA ed il Consiglio sudamericano di Infrastruttura e Pianificazione sono riusciti ad inaugurare una serie di lavori con una visione d'insieme ed un livello di coerenza difficili da trovare negli altri ambiti di integrazione sudamericana.<sup>55</sup> Lo scopo è quello di ridurre sensibilmente gli altissimi costi logistici che le insufficienti vie di comunicazione comportano per l'economia della regione, che secondo il SELA (*Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe*) influisce tra il 18% ed il 45% del PIL (mentre è solo del 9-10% nei paesi dell'OCDE).<sup>56</sup> Sempre secondo il SELA, una riduzione del 10% nei costi di trasporto permetterebbe un aumento del commercio intra-regionale del 21% rispetto ai suoi livelli del 2008.<sup>57</sup>

Queste cifre non stupiscono se si tiene conto che l'America del Sud è la regione del mondo con la minor quantità di strade asfaltate in rapporto al totale della superficie stradale, oltre che quella con il minor numero di strade in relazione al territorio.<sup>58</sup> Per rispondere a questa situazione di inadeguatezza, l'IIRSA elaborò un'agenda di progetti prioritari di integrazione, poi approvata dal COSIPLAN, contenente 524 progetti per una somma totale di investimenti pari a 116.120 milioni di dollari<sup>59</sup>.

Il maggior numero di progetti si concentra nel settore dei trasporti (451 su 524, circa l'86% della *Cartera de Proyectos* dell'IIRSA), il che appare logico se si tiene conto della priorità commerciale per l'Unasur al principio del suo concepimento quando prese forma l'IIRSA. I principali finanziamenti per questi progetti provengono dal BID, dal CAF, dal FONPLATA e dalla Banca Nazionale di Sviluppo Economico e Sociale (BNDES) del Brasile.

Nonostante le buone premesse, nel quinquennio 2005-2010 solo due dei 31 progetti strategici prioritari previsti dall'*Agenda de Implementación Consensuada* hanno visto conclusione: il ponte sopra Rio Acre (Perù, Brasile e Bolivia) ed il ponte sopra Rio

<sup>55</sup> M. Barzaga & L. Rigueiro., *UNASUR: proceso y propuesta*, 2012, Quito: FEDAEPS

<sup>56</sup> SELA, *Infraestructura Física para la Integración en América Latina y el Caribe*, Secretaría Permanente del SELA, sp/Di N°09-11, 2011, Caracas

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> CEPAL-Unasur, *UNASUR un espacio de desarrollo y cooperación por construir*, Santiago de Chile: CEPAL, 2011. Disponibile su: <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/44100/2011-368\\_UNASUR.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/44100/2011-368_UNASUR.pdf)> [data di accesso: 2 novembre 2012]

<sup>59</sup> COSIPLAN, *Agenda de proyectos prioritarios de integración*, novembre 2011. Disponibile su: <<http://www.iirsa.org>> [data di accesso: 2 novembre 2012]

Takatu (Guyana).<sup>60</sup> Le cause di un risultato così modesto risiedono nei ritardi dell'avvio dei lavori e ai numerosi blocchi imposti dalla complessa burocrazia sudamericana che ha costretto in più occasioni a dover ripensare e ridefinire i piani di lavoro.<sup>61</sup> A novembre 2011 il Consiglio dei Ministri dell'infrastruttura dell'Unasur (COSIPLAN) riunitosi a Brasilia adottò la nuova *Agenda de Proyectos Pioritarios de Integración* contenente 31 ulteriori progetti nei campi del trasporto, delle comunicazioni e dell'energia (tra i quali spicca il gasdotto tra Tarija, Bolivia, e Villamontes, Argentina)<sup>62</sup> ma diverse perplessità rimangono circa i tempi e le modalità di realizzazione.

I maggiori dubbi hanno a che fare con la capacità del Consiglio di comunicare efficacemente le proprie intenzioni ed i propri piani, soprattutto nei confronti dell'area interessata. In più occasioni infatti inadeguati canali di informazione hanno fatto sì che si creassero accese resistenze locali nei confronti dello sviluppo di opere percepite come imposte e rivolte al sovra-sfruttamento delle risorse naturali.<sup>63</sup> L'assenza di un dibattito serio e costruttivo sul tema (in particolare riferito all'ambito della sostenibilità) appare dunque come uno dei principali limiti del programma infrastrutturale dell'Unasur,<sup>64</sup> il che lo rende di radicale importanza per il successo dell'integrazione regionale nel suo complesso.<sup>65</sup>

### 3.2.7. Consejo Energético Suramericano

Primo consiglio ad essere implementato, nell'aprile 2007 attraverso la *Declaración de Margarita*, il Consiglio energetico sudamericano rientra a pieno titolo tra i consigli di importanza strategica per il successo dell'integrazione regionale sudamericana (insieme a quelli della difesa e dell'infrastruttura). In una materia delicata e cruciale come quella energetica si rende necessario lo sviluppo di una visione geo-economica d'insieme, in grado di combinare nella maniera migliore dotazione di risorse, approvvigionamento energetico ed autosufficienza regionale. Essendo stato istituito

<sup>60</sup> IIRSA, *Agenda de implementación consensuada 2005-2010*, informe de evaluación, luglio 2010.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> IIRSA, *Informe de actividades 2011*, 29/11/2011, Brasilia

<sup>63</sup> M. Barzaga & Rigueiro, L., *op. cit.*

<sup>64</sup> J. Sanahuja, *op.cit.*

<sup>65</sup> Fernández, "La integración física y la viabilidad de IIRSA", in Cienfuegos, M. & Sanahuja J.A. (eds.), *op.cit.* pp.207-243

precedentemente rispetto alla firma del trattato Unasur, la sua creazione non ha seguito il processo classico previsto dall'articolo 5 del trattato (*sviluppo dell'istituzionalità*) bensì è stato implementato nella struttura organica attraverso un'apposita specificazione inserita nel trattato costitutivo dell'Unasur.

Per comprendere l'importanza del settore energetico in America del Sud è sufficiente guardare alcuni dati. La regione è la meglio posizionata al mondo in quanto a partecipazione di risorse rinnovabili nell'approvvigionamento energetico, circa il 13% della sua offerta energetica regionale proviene da fonti rinnovabili, in particolare da risorse idriche e biomassa.

***Percentuale di risorse energetiche utilizzate in Sud America e nel Mondo (Tab.3)***

<b>Risorsa</b>	<b>Sud America</b>	<b>Mondo</b>
Petrolio	41%	34%
Gas naturale	24%	24%
Biomassa	17%	8%
Idroelettrica	11%	2%
Carbone minerale e coque	3%	27%
Altre rinnovabili	3%	2%
Nucleare	1%	6%

*Fonte: OLADE, Sistema de Información Económica Energética 2011*

***Principali riserve di gas e petrolio in Sud America (Tab.4)***

<b>Paese</b>	<b>Riserve di gas (in m<sup>3</sup>)</b>	<b>Riserve di petrolio (barili)</b>
Venezuela	5.065.000.000.000	211.200.000.000
Brasile	366.400.000.000	12.860.000.000
Ecuador	7.985.000.000	6.510.000.000
Argentina	378.800.000.000	2.505.000.000
Colombia	377.000.000.000	1.900.000.000
Perù	345.500.000.000	532.700.000
Bolivia	281.500.000.000	465.000.000
Cile	97.970.000.000	150.000.000
Suriname	<i>n.d.</i>	78.900.000
Paraguay	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Guyana	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>

*Fonte: CIA World Factbook 2012*

Per quanto riguarda la distribuzione delle risorse energetiche all'interno della regione, queste risultano diversificate tanto nella tipologia quanto nella localizzazione geografica. Il Venezuela è ricco di gas naturali e di petrolio, Colombia e Cile sono grandi produttori di carbone, il Brasile è il più grande produttore mondiale di bioetanolo

e, insieme a Colombia e Perù, è tra i Paesi con maggiori potenzialità dal punto di vista dell'energia idroelettrica<sup>66</sup>

Nonostante una disponibilità di risorse energetiche che vede pochi eguali al mondo, in numerosi paesi localizzati nell'area Unasur si susseguono crisi energetiche che lasciano al buio numerosi centri urbani. Nel 2009 un guasto alla diga di Itaipu causò un blackout in 18 dei 26 stati brasiliani, lasciando quasi 60 milioni di persone al buio per quattro ore, mentre diversi Governi nella regione (Ecuador, Colombia, Venezuela) hanno più volte dovuto annunciare tagli controllati all'approvvigionamento di corrente. A questo si aggiunge la previsione allarmistica della CEPAL, la quale ha stimato che per potersi liberare dalla minaccia di blackout il Sud America dovrà raddoppiare la propria capacità di produrre energia entro il 2030.<sup>67</sup>

Il Consiglio energetico è stato creato per promuovere l'integrazione energetica regionale e per assicurare l'accesso all'energia in quanto diritto fondamentale, tenendo conto delle potenzialità energetiche di tutti i Paesi membri e fomentando le energie rinnovabili.<sup>68</sup> Per fare ciò si è avvalso, com'è normale, di una stretta collaborazione con l'IIRSA per la creazione delle infrastrutture in grado di aumentare la capacità di approvvigionamento energetico delle risorse. Come nel caso dell'IIRSA però, i passi in avanti in questo senso sono stati complicati dalla mancanza di un consenso unanime e diffuso riguardo i progetti in via di costruzione. Tra questi particolare rilievo hanno assunto i casi delle dighe di Belo Monte, nel nord del Brasile, e di HydroAysén nel sud del Cile sui quali sono nati veri e propri bracci di ferro tra Governo centrale e popolazioni locali.

---

<sup>66</sup> Unasur-OLADE, *Unasur: un espacio que consolida la integración energética*, Quito (Ecuador), giugno 2012. Disponibile su: <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10228.pdf>> [data di accesso: 29/10/2012]

<sup>67</sup> M. Carmo, "Sudamérica amenazada por apagones", BBC [online], 11/08/2011. Disponibile su: <[http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/08/110811\\_america\\_sur\\_energia\\_apagon\\_en.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/08/110811_america_sur_energia_apagon_en.shtml)> [data di accesso: 29/10/2012]

<sup>68</sup> O. Rosales, "Integración regional: propuestas de renovación", in: J. Altmann Borbón, F. Rojas (eds.), *Las paradojas de la integración en América Latina*, Madrid: Fundación Carolina, 2008

### 3.2.8. Altri Consigli

#### *Consejo Suramericano de Salud*

Creato durante la stessa riunione in cui nacque il Consiglio di Difesa, nel dicembre 2008 a Costa do Saúpe, il Consiglio sudamericano di Sanità ha l'obiettivo di consolidare il Sud America in quanto spazio di integrazione che contribuisce alla salute accessibile e allo sviluppo, incorporando e integrando gli sforzi e i risultati subregionali raggiunti da Mercosur, ORAS (*Organismo Andino de Salud*), CONHU (*Convenio Hipólito Unanue*) e OTCA (*Organización del Tratado de Cooperación Amazónica*).<sup>69</sup> E' formato dai ministri della Salute dei paesi Unasur ed è l'organo di consultazione dell'organizzazione in materia di salute.

Le sue direttrici principali furono stilate durante la prima riunione ad esso dedicata, svoltasi a Santiago del Cile il 21 aprile 2009. In tale sede venne firmato l'atto costitutivo del Consiglio e venne approvato il piano di lavoro per il biennio 2009-2010. Questo si sarebbe dovuto occupare di sviluppare i sistemi di salute universali tramite l'intercambio di esperienze, garantire accesso universale ai medicinali, promuovere la salute ad ogni livello della società, sviluppare e gestire le risorse umane favorendo la formazione in ambito sanitario<sup>70</sup>. Nell'aprile 2010 il Consiglio venne integrato dal *Instituto Suramericano de Gobierno en Salud* (ISAGS), un'entità intergovernativa e centro di studi in materia sanitaria che si è occupata di stilare un piano di lavoro per il triennio 2012-2015 che, con una spesa prevista totale di 11.705.121 dollari intende contribuire al miglioramento dei livelli di vita della regione e all'avanzamento scientifico della stessa.<sup>71</sup>

Recentemente è stato approvato il Piano Quinquennale 2010-2015, nel quale viene fatto il punto della situazione riguardo la sanità sudamericana, evidenziando i passi in

---

<sup>69</sup> Unasur, *Declaración de Consejo de Jefas y Jefes de Estado de Unasur*, 16/12/2008, Costa do Saúpe (Brasile). Disponibile su: <<http://www.iirsa.org>> [data di accesso: 29 ottobre 2012]

<sup>70</sup> Consejo de Salud Suramericano, *Estatuto de creación del Consejo de Salud Suramericano*, 28/11/2008, Rio de Janeiro (Brasile). Disponibile su: <<http://www.unasurg.org>> [data di accesso: 29 ottobre 2012]

<sup>71</sup> ISAGS, *Plan de trabajo trienal 2012-2015*. Disponibile su: <<http://www.isags-unasul.org>> [data di accesso: 29 ottobre 2012]

avanti che sono stati fatti e ponendo dei nuovi obiettivi per il futuro soprattutto per quanto riguarda la cooperazione tecnologica e lo scambio di conoscenze.<sup>72</sup>

*Consejo Suramericano de Desarrollo Social*

Durante la III Riunione Ordinaria del Consiglio dei capi di stato dell'Unasur che si celebrò il 10 agosto 2009 nella città di Quito, Ecuador, vennero creati quattro nuovi consigli allo scopo di creare nuovi spazi per il coordinamento di politiche regionali. Tra questi, il Consiglio sudamericano per lo sviluppo sociale fu concepito con l'obiettivo di propiziare l'applicazione di politiche di sviluppo sociale integrale che permettano di superare la povertà e le diseguaglianze, oltre che prevenire e affrontare efficacemente gli impatti della crisi mondiale. Aveva inoltre l'obiettivo di contribuire allo scambio di esperienze di successo di politiche e programmi sociali per affrontare i problemi strutturali della povertà e della diseguaglianza.<sup>73</sup>

Una delle sue iniziative più concrete fu la creazione del *Observatorio de desarrollo social, humano e inclusivo*, il quale lavora secondo quattro linee di azione: protezione, promozione e sicurezza sociale; sicurezza sociale; sicurezza alimentare e lotta contro la fame e la denutrizione. La nascita di questo osservatorio, al quale partecipano sia la società civile che il settore accademico, è senza dubbio un grande passo in avanti per l'integrazione in materia sociale dato che scopo ultimo di questo organo è l'identificazione delle principali fonti di esclusioni nei paesi della regione per così poter stabilire certi parametri che permettano di delineare e intraprendere azioni concrete nell'area del sociale.

*Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación*

Già nel 2006 la *Comisión estratégica de reflexión* segnalava nel suo documento finale la necessità di implementare un coordinamento nell'area dell'istruzione, con

---

<sup>72</sup> Unasur, *Salud, Plan Quinquenal 2010-2015*, Reunión Regional de Consulta: "Integración y Convergencia para la Salud en América Latina y el Caribe", 2010, Caracas. Disponibile su: <<http://www.opalc.org>> [data di accesso: 29 ottobre 2012]

<sup>73</sup> Unasur, *Estatuto Consejo de desarrollo social suramericano*, 10/08/2009, Quito. Disponibile su: <<http://www.unasurg.org>> [data di accesso: 29 ottobre 2012]

particolare riguardo allo studio delle lingue comunitarie e al riconoscimento dei titoli di studio.<sup>74</sup>

Gli stati membri dell'Unasur cercarono di dare risposta a questa necessità tramite la creazione del Consiglio dell'Istruzione che è, insieme a quello della lotta contro il narcotraffico, quello di nascita più recente (agosto 2009). Tra i punti più importanti evidenziati dal consiglio c'è la necessità di mettere in pratica iniziative di integrazione educativa che siano complementari all'integrazione negli ambiti della scienza, della tecnologia e dell'innovazione. Per fare ciò è necessario offrire maggiori opportunità di scambio per gli studenti sudamericani e favorire l'interconnessione culturale attraverso, ad esempio, l'insegnamento delle lingue comunitarie. In questo contesto a luglio 2005 fu approvata da Congresso nazionale brasiliano una legge che considera lo spagnolo come seconda lingua nazionale. Analogamente, si cerca di promuovere lo studio del portoghese nelle scuole sudamericane.<sup>75</sup>

*Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*

Quello del traffico di sostanze stupefacenti è una delle cause e nel contempo una delle principali conseguenze del regime di povertà e violenza che vige in numerose aree del subcontinente. Essa è primaria fonte di introiti per attività terroristiche e bande criminali, che travolge soprattutto le fasce d'età più giovani, vittime e carnefici di una lotta continua per l'ascensione sociale che nei rispettivi quartieri che provoca un numero sempre crescente di morti. Oltre a creare grosse difficoltà sul piano sociale, il narcotraffico spesso risulta in una lotta per il controllo del territorio che indebolisce le strutture istituzionali e fornisce incentivi per l'economia informale sommersa<sup>76</sup>.

Fu questa consapevolezza a spingere, nel 2005, la Presidenza pro-tempore del Brasile a convocare una riunione straordinaria dei diversi ministri di difesa, giustizia, interni e sicurezza cittadina presso la città di Fortaleza che si concluse con una dichiarazione d'intenti che delineava un piano di azione per gli anni seguenti. Questo

---

<sup>74</sup> Comisión Estratégica de Reflexión, *Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones*, ottobre 2005. Disponibile su: <<http://www.comunidadandina.org>> [data di accesso: 02 novembre 2012]

<sup>75</sup> Unasur, *Estatuto para el Consejo Suramericano de Educación, cultura, ciencia, tecnología e innovación (COSECCTI)*, 14 aprile 2010. Disponibile su: <<http://www.urjc.es>> [data di accesso: 02 novembre 2012]

<sup>76</sup> CEPAL, *Panorama Social América Latina 2011*, LC/G2514-P, novembre 2011. Disponibile su: <<http://www.eclac.cl>> [data di accesso: 02 novembre 2012]

piano di azione prevedeva alcuni passi importanti come la costruzione di una rete integrata di collaborazione in grado di garantire un migliore scambio di informazioni tra Paesi in materia di sicurezza, lo sviluppo di un approccio congiunto al problema della violenza e l'ideazione di azioni concrete e di strumenti pragmatici in grado di rendere più efficace la lotta al crimine.<sup>77</sup>

Fu proprio nel contesto di quel piano di azione che nel 2009 venne costituito, durante la riunione ordinaria dei capi di stato dell'Unasur di Quito, il *Consejo Sudamericano de lucha contra el narcotráfico*. Il suo trattato costitutivo venne approvato durante la riunione straordinaria di Los Cardales (Argentina) il 4 maggio 2010 e inaugurò una nuova fase per la lotta al narcotraffico all'interno del continente che è maggior produttore di marijuana e cocaina al mondo. Si noti ad ogni modo il cambio di denominazione che in quella sede venne approvato, decidendo di optare per il nome *Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*, giudicato più adeguato ad individuare la natura oramai globalizzata e interconnessa del fenomeno.

Tra gli scopi principali del consiglio troviamo quello di promuovere strategie, piani e meccanismi di coordinamento e cooperazione tra gli stati membri, ma anche quello di costruire un'identità sudamericana, rafforzare le relazioni tra le diverse agenzie specializzate e promuovere posizioni comuni in forum multilaterali.<sup>78</sup>

#### *Consejo Suramericano de Economía y Finanzas*

Com'è noto, una delle caratteristiche più innovative del progetto Unasur consiste nel suo aver posto l'accento sulla dimensione "sociale" dell'integrazione più che su quella meramente economica e commerciale. Anche lo statuto del Consiglio economico e finanziario infatti, approvato durante il vertice di Georgetown (Guyana) il 26 novembre 2010, indica degli obiettivi primari che rispondono a questo approccio. Obiettivo primario del consiglio, infatti, è uno sviluppo sociale e umano caratterizzato da equità e inclusione volto allo sradicamento della povertà e delle asimmetrie interne alla regione. Per fare ciò, è da intendersi volontà comune quella di creare un sistema economico equo, che garantisca la giustizia sociale e che sia rispettoso dell'ambiente.

<sup>77</sup> Unasur, *Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica*, 30/09/2005, Brasilia. Disponibile su: <<http://www.comunidadandina.org>> [data di accesso: 02 novembre 2012]

<sup>78</sup> Unasur, *Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*, 04/05/2010, Los Cardales. Disponibile su: <<http://www.unasurg.org>> [data di accesso: 02 novembre 2012]

Durante il primo incontro del Consiglio, che ebbe luogo a Buenos Aires il 12 agosto 2011 venne dichiarata la volontà di contrastare l'avanzare della crisi economica mondiale attraverso il rafforzamento dell'impianto istituzionale del consiglio. Tra le iniziative più importanti in questa direzione troviamo la creazione del FLAR (*Fondo Latinoamericano de Reservas*), l'adozione di monete locali nel commercio intra-regionale per ridurre la dipendenza dal dollaro e l'accelerazione nel processo di creazione del Banco del Sur.

#### *Consejo Electoral de Unasur*

Il consolidamento democratico in America del Sud è una delle sfide che l'Unasur in quanto istituzione ha saputo cogliere con maggior vigore. Come vedremo nel prossimo capitolo, la legittimità dei Governi democraticamente eletti è stata in più occasione difesa anche al costo di isolare temporaneamente dal resto del subcontinente il Paese nel quale il processo democratico sia stato interrotto (come nel recente caso paraguaiano). Il regolare svolgimento della vita democratica ha da sempre presentato delle difficoltà ad affermarsi nella regione: colpi di stato, governi militari, autoritarismi e ingerenze esterne hanno spesso infranto la volontà popolare e reso le Repubbliche sudamericane tra i Paesi più politicamente instabili dell'emisfero.

L'Unasur si è proposta fin dai suoi primi anni di esistenza come organismo con funzioni di regolamentazione e di controllo che, seppur privo di strumenti diretti di intervento, funge da foro di dialogo per la concertazione su scala regionale di forme di reazione coese e unitarie da parte della comunità di Stati membri laddove vi sia un'interruzione della democrazia. Allo scopo di approfondire tale aspetto e di munirsi di uno strumento di controllo e prevenzione, l'Unasur si è dotata nell'agosto 2011 di un consiglio ministeriale incaricato di fungere da osservatore durante le tornate elettorali dei paesi membri dell'Unione Sudamericana delle Nazioni.<sup>79</sup>

Lo statuto approvato ad inizio 2012 a Bogotá indica tra gli obiettivi del Consiglio la promozione dello scambio ed il trasferimento di conoscenze, esperienze ed assistenza tecnica tra gli organismi e le autorità elettorali; propiziare la creazione e l'utilizzo di tecnologie indipendenti per lo sviluppo dei sistemi elettorali e l'organizzazione, su

---

<sup>79</sup> Unasur, *Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores sobre la creación de un consejo electoral de la Unasur*, Buenos Aires, 24 agosto 2011

richiesta di uno stato membro, l'osservazione e l'accompagnamento del suo processo elettorale.<sup>80</sup>

Il fatto che l'entrata in campo del Consiglio Elettorale avvenga solo previa esplicita richiesta dello stato in cui vengono celebrate delle elezioni potrebbe sembrare una limitazione alle sue effettive capacità di incidere nella vita politica sudamericana. Tale scelta è stata dettata dalla natura intergovernativa dell'Unasur stessa.. Ad oggi comunque sia il Venezuela che l'Ecuador (gli unici paesi della regione in cui si sono celebrate elezioni) hanno invitato il Consiglio ad esercitare la sua funzione di osservatore elettorale. Tale scelta appare ad oggi come dovuta per qualunque stato sudamericano si appresti a celebrare delle elezioni nazionali e una condizione necessaria per legittimare fin da subito il futuro governo. La decisione di non ammettere il Consiglio Elettorale, sebbene su un piano formale del tutto legittima, finirebbe col creare importanti frizioni tra il paese ed il resto della comunità sudamericana.

---

<sup>80</sup> Unasur, *Estatuto del Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*, Bogotá, 23 gennaio 2012

#### 4. L'Unasur in azione

“[...]No podemos reducir la Comunidad Sudamericana a una asociación para hacer proyectos de autopistas o créditos que acaban favoreciendo esencialmente a los sectores vinculados al mercado mundial. Nuestra meta debe ser forjar una verdadera integración para “vivir bien”. Decimos “vivir bien” porque no aspiramos a vivir mejor que los otros. Nosotros no creemos en la línea del progreso y el desarrollo ilimitado a costa del otro y la naturaleza. Tenemos que complementarnos y no competir. Debemos compartir y no aprovecharnos del vecino. “Vivir bien” es pensar no sólo en términos de ingreso per-cápita sino de identidad cultural, de comunidad, de armonía entre nosotros y con nuestra madre tierra”.

Evo MORALES<sup>1</sup>

A quattro anni dalla stipulazione del trattato costitutivo (entrato però formalmente in vigore soltanto nel 2011) e a quasi dieci dalla nascita del suo precursore, la Comunità Sudamericana delle Nazioni, oggi è possibile stilare un primo bilancio dei risultati fin qui ottenuti dall'Unasur e tentare di prevedere quelli che, a determinate condizioni, potranno essere raggiunti in un futuro più o meno prossimo.

A causa della sua giovane età e della portata dei suoi obiettivi, un simile bilancio sarà inevitabilmente temporaneo e incompleto. L'Unasur è difatti tutt'ora in evoluzione sia sul piano istituzionale (si vedano le difficoltà legate alla creazione del Parlamento Sudamericano) che operativo, fortemente ancorato alle decisioni prese in sede di vertice inter-presidenziale ancora privo di un *modus operandi* standardizzato e affermato. A questo si aggiunge la coesistenza di numerosi schemi di integrazione regionale, subregionale ed extraregionale dotati di funzioni e competenze talvolta sovrapposte. Mercosur, CAN, ALBA, OEA e CELAC sono solo alcuni tra i numerosi attori internazionali che operano nella regione, ognuno nel tentativo di espandere le proprie

---

<sup>1</sup> E. Morales, “Construyamos con nuestros pueblos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para vivir bien”, *América Latina en Movimiento*, no.414-415, 2006

competenze e di condizionare le politiche nazionali su più livelli. Per queste ragioni ci è difficile (talvolta impossibile) individuare ed isolare degli indicatori in grado di informarci sull'effettivo peso assunto dall'Unasur nella regione, soprattutto negli ambiti economico-commerciali dove un sovrannumero di accordi di ogni grandezza (da quelli semicontinentali a quelli bilaterali) agisce facendo sentire la propria presenza.

Alla luce di tali considerazioni, ci sembra conveniente soffermarci sull'ambito nel quale l'Unasur ha dimostrato la maggior discontinuità con il passato, riuscendo a conseguire i primi risultati tangibili e cioè quello inerente alla concertazione politica e alla diplomazia. A differenza delle altre numerose aree di intervento, infatti, sul piano diplomatico sono stati registrati risultati importanti che sarebbero stati impensabili solo fino a una decina di anni fa.

#### 4.1. La politica interna

La concertazione politica rappresenta con tutta probabilità l'area principale di intervento dell'Unasur nella sua breve vita. L'organismo è riuscito a promuovere posizioni comuni basate sul consenso riguardo tematiche di interesse comune per la regione sudamericana (ma anche per quella latinoamericana). In questo senso, vale la pena di sottolineare le azioni volte ad appoggiare la preservazione dell'ordine democratico e costituzionale nelle occasioni in cui questo è stato messo in condizioni di precarietà come nei casi (che vedremo fra poco) di Bolivia, Ecuador e Paraguay. Questi episodi, pur presentando alcuni elementi di contraddizione, hanno evidenziato il peso politico assunto dall'organismo all'interno della regione.

Per la prima volta nella concitata storia delle repubbliche sudamericane, la possibilità che la volontà popolare possa essere sovvertita da un colpo di stato appare fortemente ridotta e, soprattutto, duramente condannata sul piano internazionale. Come dimostra il caso (nel momento in cui si scrive ancora in evoluzione) del Paraguay, qualora questo dovesse accadere l'organizzazione ha dimostrato di saper rispondere unitariamente e duramente nei confronti dello stato il cui governo legittimo sia stato usurpato, isolandolo politicamente ed economicamente.

Grazie a questa maggior attenzione alla politica interna dei paesi membri, il Sud America sta guadagnando punti importanti in quanto a credibilità e affidabilità nei confronti dei mercati internazionali. Uno dei grandi ostacoli allo sviluppo economico

della regione, infatti, per molto tempo è stato rappresentato dall'instabilità dei rispettivi governi e dalla fragilità democratica presente in più paesi.

Il coinvolgimento dell'Unasur in veste di arbitro finalmente percepito come "imparziale", a differenza di quanto accaduto in passato con gli interventi dell'OAS (da più parti accusata di posizioni filostatunitensi), ha propiziato la risoluzione di un importante numero di controversie, sia interne che esterne agli stati membri, che hanno scongiurato in larga misura il ripetersi di contrapposizioni passate. Di seguito verranno presi in rassegna alcuni dei casi che, a mia opinione, bene esemplificano l'impatto ottenuto dall'Unasur sulle crisi politiche sudamericane ed il suo *modus operandi*.

#### 4.1.1. *La crisi boliviana*

Il primo, vero banco di sfida in grado di mettere alla prova il peso politico assunto dall'Unasur e la sua capacità di operare in situazioni di crisi giunse nel 2008 in seguito allo scoppio di una crisi politica interna in Bolivia. A quel tempo il paese andino viveva un'accesa contrapposizione fra due settori della popolazione tale da rappresentare un rischio concreto per la stabilità del governo costituzionale e per l'integrità territoriale, mettendo di conseguenza in pericolo la stabilità dell'intera regione.

Le ostilità provenivano dalla regione della *Media Luna* (l'area comprendente Santa Cruz, Tarija, Bení e Pando) e venivano mosse in particolar modo dai prefetti dipartimentali che si opponevano al governo centrale di La Paz. Essi chiedevano con forza la costituzione di governi dipartimentali autonomi, rifiutando con decisione il progetto politico di Evo Morales. Le origini di questa disputa sono da cercarsi nell'introduzione di un'imposta addizionale sugli idrocarburi, la principale risorsa economica della regione (mentre l'area andina occidentale di Potosí, La Paz ed Oruro ha prevalenza di risorse minerarie). Questa tassazione andò ad aggiungersi ad altre spaccature da nella società boliviana in atto da tempo a causa della complessa composizione etnica dello stato andino che vede la difficile convivenza di quechua (30% della popolazione), aymara (25%), meticci (30%) ed europei (15%).<sup>2</sup>

Lo scontro passò inizialmente per forme di disobbedienza civile e politica (come scioperi e blocchi stradali) ma durante l'anno cominciarono a diffondersi azioni sempre

---

<sup>2</sup> Fonte: CIA World Factbook 2006

più violente e con connotati sempre più etnici<sup>3</sup>. Da una parte, infatti, i cosiddetti *los civicos* identificavano la parte meticcia e bianca della popolazione che si contrapponeva a *los campesinos* o (anche detti *los indigenas*), ovvero coloro che supportavano il governo nazionale e la presidenza di Evo Morales. A settembre 2008 l'escalation di violenza portò alla morte di almeno trenta cittadini boliviani, soprattutto durante il cosiddetto *Masacre de Pando*. In quell'occasione almeno 16 campesinos che appoggiavano il governo di La Paz vennero assassinati da civili armati non identificati.<sup>4</sup>

Proprio per rispondere a questa situazione di crescente emergenza che rischiava seriamente di destabilizzare l'intero subcontinente venne convocata dal Presidente pro tempore dell'Unasur Michelle Bachelet una riunione straordinaria dell'organizzazione che si tenne il 15 settembre a Santiago de Chile.<sup>5</sup> In tale occasione venne redatta la *Declaración de la Moneda*, un documento nel quale i diversi governi sudamericani espressero appoggio unanime al presidente Evo Morales e annunciarono che non avrebbero accettato alcuna rottura dell'ordine istituzionale boliviano né alcun processo di smembramento territoriale.<sup>6</sup>

Oltre a queste importanti dichiarazioni di condanna nel testo finale del documento che concluse l'incontro venne inserita la creazione di una commissione d'inchiesta internazionale sul massacro di Pando, condotta dall'argentino Rodolfo Mattarollo (esperto in diritto umanitario), allo scopo di fare luce su quanto accaduto e di non lasciare impuniti i responsabili.<sup>7</sup> Proprio in seguito all'emanazione della *Declaración de la Moneda* gli autonomisti boliviani iniziarono a rimuovere i blocchi stradali e le forme di guerra civile allora in atto, sancendo di fatto il primo importante successo diplomatico dell'Unasur.

---

<sup>3</sup> Anon., "El gobierno boliviano alertó sobre la posibilidad de una guerra civil", *El Litoral* [online], 11/09/2008. Disponibile su: <<http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2008/09/11/internacionales/INTE-01.html>> [data di accesso: 9 dicembre 2012]

<sup>4</sup> S. Gallego-díaz, "La matanza de Pando", *El País* [online], 21 novembre 2008

<sup>5</sup> C. Malamud, *La Cumbre de Unasur en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia*, Real Instituto Elcano, ARI n. 121/2008. Disponibile su: <<http://www.realinstitutoelcano.org>> [data di accesso: 9 dicembre 2012]

<sup>6</sup> Unasur, *Declaración de la Moneda*, Santiago de Chile, 15 settembre 2008

<sup>7</sup> CEDIB, *Informe de la Comisión de Unasur sobre los sucesos de Pando: hacia un alba de justicia para Bolivia*, novembre 2008. Disponibile su: <<http://www.cedib.org/bp/Infunasur.pdf>> [data di accesso: 21 dicembre 2012]

#### 4.1.2. *Le tensioni tra Colombia e Venezuela*

Maggiori difficoltà ebbe la mediazione dell'Unasur per quanto concerne un tema tutt'ora delicato della politica sudamericana, ovvero i rapporti di costante tensione fra Colombia e Venezuela per motivi di sicurezza (la presenza di basi militari USA su territorio colombiano da una parte e la presenza di milizie FARC su territorio venezuelano dall'altra).

Il problema era già presente nella regione dal 2000, quando all'interno del cosiddetto *Plan Colombia* Bogotá ricevette aiuti economici da Washington per la lotta al narcotraffico e alle Forze Armate Rivoluzionarie della Colombia. Fu però il 30 ottobre 2009 che la contesa ebbe un'importante sviluppo, quando nella capitale colombiana venne firmato (fra il cancelliere colombiano Jaime Bermúdez e l'ambasciatore statunitense William Brownfield) un accordo bilaterale di cooperazione militare che permetteva all'esercito statunitense l'utilizzo di sette basi militari su territorio colombiano. In particolare, molto criticato fu l'utilizzo della base militare di Palanquero, posizionata in una località di grande importanza strategica<sup>8</sup>.

Le reazioni a questo accordo nel resto del Sud America videro la decisa quanto prevedibile opposizione del mandatario venezuelano Hugo Chávez il quale lanciò forti accuse nei confronti del suo pari ruolo colombiano, Álvaro Uribe, reo di aver ceduto a Washington parte della propria sovranità nazionale e di aver dato un facile approdo nel subcontinente alle "forze imperialiste".<sup>9</sup> Meno prevedibile e più influente sul piano internazionale fu il nervosismo manifestato dall'allora presidente brasiliano Lula, il quale espresse, seppur con toni più moderati e diplomatici, una sostanziale preoccupazione per tali accordi da lui indicati come "non graditi".<sup>10</sup>

Un primo tentativo di risolvere la controversia diplomatica sorta intorno alle basi statunitensi ebbe luogo durante la riunione straordinaria dell'Unasur di Bariloche (Argentina), che si tenne il 28 agosto 2009. In quell'occasione vennero presentate le

---

<sup>8</sup> D. Lifona, "Palanquero, la base de la polémica". *El Mundo* [online], 28/08/2009. Disponibile su: <<http://www.elmundo.es/elmundo/2009/08/28/internacional/1251480669.html>> [data di accesso: 21 dicembre 2012]

<sup>9</sup> L. Vinogradoff, "Chávez insiste en cuestionar las bases militares de Colombia", *ABC* [online], 2009. Disponibile su: <<http://www.abc.es/20090831/internacional-iberoamerica/chavez-insiste-cuestionar-bases-200908310037.html>> [data di accesso: 21 dicembre 2012]

<sup>10</sup> R. Coelho, "A Lula no le agradan bases en Colombia". *BBC* [online], 2009. Disponibile su: <[http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2009/07/090730\\_2044\\_lula\\_bases\\_eeuu\\_colombia\\_jrg.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/07/090730_2044_lula_bases_eeuu_colombia_jrg.shtml)> [data di accesso: 21 dicembre 2012]

diverse posizioni dei presidenti sudamericani: da quelle più radicali di Chávez e Morales i quali vedevano nella decisione di Uribe un pericolo per la sicurezza sudamericana, a quelle più concilianti del presidente peruviano Alan García il quale difendeva la sovranità colombiana e la legittimità di tali accordi con gli Stati Uniti. In generale, comunque, la maggior parte dei Capi di stato sudamericani si pronunciarono negativamente nei confronti degli accordi bilaterali militari Uribe-Obama.

A conclusione dei lavori venne stilata la *Declaración de Bariloche*, un documento di compromesso che lasciava sostanzialmente irrisolta la questione giacché si limitava a reiterare l'impegno sudamericano nella lotta al terrorismo e al narcotraffico e ad indicare, nel suo più esplicito riferimento al caso colombiano, che la presenza di forze militari straniere su un territorio nazionale sudamericano non può minacciare la sovranità e l'integrità di una qualunque nazione sudamericana.<sup>11</sup> La strategia, dunque, in questo caso appare rivolta maggiormente ad evitare ulteriori fratture piuttosto che a rimarginare quelle esistenti, nel tentativo di proiettare (perlomeno all'esterno) un'immagine di unità della regione.

Così facendo, il livello di tensione diplomatica fra i due presidenti Uribe e Chávez rimase alto e bastò poco per sfociare in una nuova crisi diplomatica solo l'anno seguente. Nel 2010 infatti l'amministrazione di Uribe accusò quella del suo omologo venezuelano di proteggere nel suo territorio membri del gruppo guerrigliero delle FARC e dell'ELN (*Ejército de Liberación Nacional*), considerati gruppi terroristici da Bogotá. L'accusa venne mossa ufficialmente durante una sessione di lavoro dell'OAS a Washington il giorno 22 luglio 2010. In seguito a tali accuse il presidente venezuelano optò per la rottura delle relazioni ufficiali con la Colombia, aprendo di fatto la crisi diplomatica.

Per provare a risolvere la suddetta crisi venne convocata per il 29 luglio 2010 a Quito una sessione straordinaria dell'Unasur. Durante l'incontro, i cancellieri Nicolás Maduro (Venezuela) e Jaime Bermúdez (Colombia) esposero di fronte agli esponenti della regione le proprie posizioni senza però arrivare ad un accordo. Anche la proposta brasiliana di un compromesso fra le due posizioni in attesa di una futura riunione (lotta

---

<sup>11</sup> Unasur, *Declaración de Bariloche*, 28/08/2006, San Carlos de Bariloche (Argentina)

ai gruppi illegali e impegno a non rilasciare dichiarazioni che possano peggiorare la situazione) non fu accettata e il vertice si concluse con un nulla di fatto.<sup>12</sup>

Nonostante i tentativi di mediazione e i diversi sforzi diplomatici operati in più sedi (fra cui quella del Mercosur), la crisi diplomatica fra i due paesi non rientrò e, anzi, peggiorò dopo le denunce avanzate da Uribe di fronte alla Corte Penale Internazionale e alla Commissione Interamericana dei Diritti Umani nei confronti di Hugo Chávez, accusandolo di violazione umanitaria. Solo ad agosto 2010 la crisi cessò definitivamente in seguito al cambiamento della presidenza colombiana, quando Juan Manuel Santos sostituì Álvaro Uribe alla Casa del Nariño (sede del governo colombiano). Santos riallacciò le relazioni diplomatiche con il Venezuela attraverso la mediazione dell'Ecuador e, grazie all'incontro presidenziale di Santa Marat del 10 agosto 2010, si giunse ad una dichiarazione congiunta in cui entrambe le parti si impegnavano a riallacciare le relazioni diplomatiche e sottoscrivevano una serie di principi-cardine sui quali basare le relazioni future tra i due paesi.<sup>13</sup>

#### 4.1.3. *Il tentato golpe in Ecuador*

Forte preoccupazione destò nel continente il tentato colpo di stato che ebbe luogo in Ecuador il 30 settembre 2010. Quel giorno diversi settori della Polizia nazionale iniziarono una protesta nei confronti di una legge salariale promulgata dal presidente Rafael Correa.<sup>14</sup> Tale protesta si articolò con scioperi e blocchi stradali ma ben presto arrivò a bloccare gli ingressi del Parlamento nazionale ecuadoriano e dell'aeroporto principale del Paese. Dopo il rifiuto di Correa di ritirare la legge oggetto di contestazione, ebbero inizio tumulti in diverse parti del paese che sfociarono nel confronto armato tra l'esercito nazionale e le parti ribelli della polizia oltre che nel sequestro del presidente, rinchiuso in un ospedale della capitale. Fu durante quelle

---

<sup>12</sup> M. Guerrero, "Cumbre de Unasur terminó sin consenso y cancilleres proponen encuentro presidencial", *El Nuevo Empresario* [online], 30/07/2010. Disponibile su: <[http://www.elnuevoempresario.com/noticias\\_24990\\_cumbre-de-unasur-termino-sin-consenso-y-cancilleres-proponen-encuentro-presidencial.php](http://www.elnuevoempresario.com/noticias_24990_cumbre-de-unasur-termino-sin-consenso-y-cancilleres-proponen-encuentro-presidencial.php)> [data di accesso: 28 dicembre 2012]

<sup>13</sup> Repubblica della Colombia e Repubblica Bolivariana del Venezuela, *Declaración de Principios..* Santa Marta (Colombia), 10/08/2010. Disponibile su: <[http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100810\\_09.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100810_09.aspx)> [data di accesso: 28 dicembre 2012]

<sup>14</sup> La Ley Servicio Público venne approvata dalla Asemblea Nacional dell'Ecuador il 29 settembre 2010. Tale legge, volta a riformare parzialmente i servizi statali, prevedeva fra le altre cose l'eliminazione di alcuni benefici economici riservati agli ufficiali della polizia nazionale.

conciate ore che venne convocata per il giorno seguente una riunione straordinaria dell'Unasur da tenersi a Buenos Aires.

Fortunatamente per quando l'incontro ebbe luogo la crisi era già rientrata e il presidente liberato; l'occasione venne quindi assunta per concordare una posizione comune di condanna nei confronti di quello che venne subito qualificato come "tentato colpo di stato". Venne inoltre rinnovato il rifiuto, totale e assoluto, nei confronti di qualsiasi sfida al potere legittimamente costituito e verso qualsiasi tentativo di insurrezione contro un'autorità legittimamente eletta. In aggiunta a tali dichiarazioni, vennero introdotte misure pratiche di ritorsione nei confronti di un eventuale governo illegittimo interno al blocco tra cui: chiusura delle frontiere, sospensione delle relazioni commerciali, chiusura di spazi aerei, forniture energetiche, servizi ed altri approvvigionamenti. Nella dichiarazione finale, inoltre, venne annunciata l'introduzione, da farsi durante la successiva riunione del gruppo, della cosiddetta "clausola democratica".<sup>15</sup>

Durante il successivo vertice dell'Unasur di Georgetown (Guyana) i mandatari dei diversi stati firmarono un protocollo addizionale al trattato costitutivo dell'organizzazione concepito allo scopo di difendere la democrazia nella regione.<sup>16</sup> Il protocollo addizionale fu pensato proprio in seguito al tentato golpe in Ecuador e viene applicato per ogni caso di rottura o minaccia di rottura dell'ordine democratico, di violazione dell'ordine costituzionale o in qualsiasi situazione di rischio per il legittimo esercizio del potere e per la permanenza dei valori e dei principi democratici. In tutti questi casi, il protocollo prevede l'adozione di misure di ritorsione nei confronti del paese nel quale l'ordine democratico sia stato violato. Tra queste misure troviamo: la sospensione dall'Unasur, la chiusura totale o parziale delle frontiere, la richiesta della sospensione dello stato anche da altre organizzazioni regionali o internazionali e l'adozione di sanzioni aggiuntive politiche e diplomatiche.<sup>17</sup>

Vale la pena sottolineare l'importanza di un'iniziativa simile all'interno di un continente che ha visto nell'esperienza dei colpi di stato e del militarismo una lunga e difficile pagina della propria Storia. L'adozione di misure concrete a favore della

---

<sup>15</sup> Unasur, *Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador*, 30 settembre 2010

<sup>16</sup> Unasur, *Declaración de Georgetown*, 26 novembre 2010

<sup>17</sup> Unasur, *Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre compromiso con la democracia*, 2010

stabilità democratica, condivisa dall'intera comunità sudamericana, rappresenta uno dei più importanti risultati raggiunti non solo dall'Unasur, ma dall'intera classe politica sudamericana negli ultimi vent'anni.<sup>18</sup>

#### 4.1.4. *La crisi politica in Paraguay*

In ordine di tempo, la crisi politica paraguaiana rappresenta l'ultima delle crisi democratiche di un paese facente parte dell'Unasur al cui riguardo la stessa organizzazione è stata chiamata ad esprimersi.

A giugno 2012 l'allora presidente del Paraguay Fernando Lugo, appartenente alla coalizione di partiti socialisti e socialdemocratici *Alianza Para el Cambio* (APC), venne sottoposto ad un processo politico (previsto dall'art.225 della costituzione nazionale) in quanto accusato di non aver adempiuto adeguatamente al proprio ruolo e alle proprie funzioni di presidente. Questa accusa venne mossa in riferimento ad un fatto accaduto nel maggio 2012 nella località di Curuguaty (a 240km da Asunción) dove un centinaio di contadini che avevano preso possesso di campi privati in segno di protesta per la scarsità di terreni agricoli. Lo sgombero che seguì provocò degli scontri nei quali morirono diciassette persone (undici contadini e sei poliziotti) e obbligò alle dimissioni il Ministro degli Interni Carlos Filizzola e del Comandante della Polizia.<sup>19</sup> Proprio in seguito a tali avvenimenti, la destituzione di Lugo avvenne per decisione della Camera dei Senatori ma scaturì in seguito ad un processo controverso, che si concluse in nemmeno 48 ore e che fu da più parti indicato come sommario e non equo.<sup>20</sup>

Subito dopo la destituzione di Lugo la comunità internazionale si divise tra coloro che condannavano tale iniziativa come antidemocratica, e quindi golpista (gran parte dei paesi latinoamericani) e quelli che lo accettarono (USA e Canada). Per fare chiarezza sulla questione il Segretario Generale dell'Unasur Alí Rodríguez costituì una commissione d'inchiesta e si recò ad Asunción per verificare la legittimità di tale

---

<sup>18</sup> S. Borda, *Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas*, Documentos CRIES n.18, CRIES Buenos Aires, aprile 2012. Disponibile su: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2012/04/DOC18-web.pdf>> [data di accesso: 19 dicembre 2012]

<sup>19</sup> V. Hernández, "Matanza en Paraguay pone en evidencia conflicto sobre tierras". *BBC* [online]. 15/06/2012, Disponibile su: <[http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/06/120615\\_paraguay\\_matanza\\_sin\\_tierras\\_vh.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/06/120615_paraguay_matanza_sin_tierras_vh.shtml)> [data di accesso: 19 dicembre 2012]

<sup>20</sup> S. Romero, "In Paraguay, Democracy's All-Too-Speedy Trial". *The New York Times* [online] 23/06/2012. Disponibile su: <[http://www.nytimes.com/2012/06/24/world/americas/in-paraguay-democracys-all-too-speedy-trial.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/06/24/world/americas/in-paraguay-democracys-all-too-speedy-trial.html?_r=0)> [data di accesso: 19 dicembre 2012]

processo di avvicendamento alla presidenza nazionale. Dopo essersi consultato con le parti in causa, la delegazione si espresse affermando che mancavano le garanzie necessarie per legittimare il processo e che la destituzione di Lugo rappresentava una minaccia per l'ordine democratico della regione (anche in considerazione del fatto che in quel momento il Paraguay stava esercitando la presidenza pro tempore del blocco).<sup>21</sup>

La questione venne affrontata in maniera esaustiva durante la riunione straordinaria dei capi di stato e di governo dell'Unasur che si tenne il 29 giugno a Mendoza (Argentina). Nella dichiarazione finale i Capi di stato dei paesi sudamericani espressero la loro più ferma condanna nei confronti della rottura dell'ordine democratico avvenuta in Paraguay, denunciando la sommarietà con cui è stato svolto il processo a carico di Fernando Lugo. Venne quindi decisa la sospensione del Paraguay dalle attività dell'organizzazione, nominando il mandatario peruviano Ollanta Humala come neo presidente pro tempore del blocco, e si scelse di promuovere la sospensione del Paraguay nei forum internazionali (sospeso anche dal Mercosur).<sup>22</sup>

Il caso del Paraguay rappresenta la prima messa in pratica della “clausola democratica” introdotta nel 2010 in seguito al tentato colpo di stato in Ecuador e ci presenta un'America del Sud finalmente compatta ed unita nel passare “dalla teoria alla pratica” per quanto riguarda le delicate questioni di politica interna degli stati. E' anche grazie alle pressioni internazionali così esercitate che ad aprile 2013 si celebreranno le nuove elezioni politiche che daranno al Paraguay un nuovo governo democraticamente eletto.

#### 4.2. La politica estera

Sebbene i risultati per quanto riguarda il consolidamento democratico e la concertazione politica tra i dodici stati dell'unione abbia coperto una buona parte dell'attività dell'organismo internazionale, un aspetto altrettanto importante soprattutto in ottica futura è rappresentato dalle sue relazioni con il resto del mondo. Oltre a farsi promotore dello sviluppo della regione, l'Unasur ha tra i suoi propositi quello di

---

<sup>21</sup> Unasur, *Comunicado*, 2012, Asunción (Paraguay)

<sup>22</sup> Unasur, *Decisión n°26/2012, Reunión Extraordinaria del Consejo e Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur*, 29 giugno 2012, Mendoza (Argentina)

aumentare il peso politico del Sud America nei forum di confronto internazionali, presentandosi come interlocutore coeso e capace di far sentire la propria voce.

In questo senso sono da intendersi le esplicite dichiarazioni di supporto nei confronti dei singoli paesi che si sono resi protagonisti di decisioni criticate sul piano internazionale. Fra questi troviamo l'appoggio assicurato all'Ecuador nella sua decisione di dare asilo politico al ricercato internazionale Julian Assange e di condannare la minaccia dell'uso della forza operata dal governo britannico,<sup>23</sup> o di accogliere come propria l'iniziativa argentina di chiedere la riapertura delle trattative con la Gran Bretagna per la questione delle Isole Malvine.<sup>24</sup> Di seguito vediamo rapidamente come l'Unasur e, più in generale l'America del Sud, è andata rapportandosi con i suoi partner internazionali.

#### 4.2.1. L'Unione Europea

Per molte e ovvie ragioni l'Europa rappresenta la regione di riferimento per gran parte dell'America Latina. Le strette relazioni culturali, storiche, commerciali e l'importante ponte migratorio che è andato creandosi a partire dalla fine dell'ottocento (prima in un senso e poi nell'altro) rendono quella tra le due regioni una vera relazione "privilegiata" in entrambe le direzioni.

E' però a partire dagli anni settanta che questo rapporto *sui generis* viene suggellato da iniziative ufficiali di un certo rilievo. Gli accordi bilaterali di prima generazione, caratterizzati dal trattamento non-preferenziale, furono firmati con l'UE da diversi paesi del Sudamerica come Argentina (1971), Brasile (1973) e Uruguay (1973) mentre già nel 1974 venne inaugurata una fase di dialogo politico regolamentato tra il Parlamento europeo ed il Parlamento latinoamericano che ha dato origine fino ad oggi a diciassette conferenze interparlamentari.

E' negli anni novanta però, con il diffondersi delle politiche neoliberiste, che si ha un'autentica proliferazione di iniziative di cooperazione inter-regionali quali i vertici iberoamericani (delle riunioni annuali di Capi di stato e di governo dei paesi americani ed europei di lingua spagnola e portoghese, inaugurati a Guadalajara nel 1991). La

---

<sup>23</sup> Unasur, *Declaración de Guayaquil en respaldo a la República del Ecuador*, 19 agosto 2012, Guayaquil (Ecuador)

<sup>24</sup> Unasur, *Declaración especial sobre la cuestión de las Islas Malvinas*, 30 novembre 2012, Lima

nascita del Gruppo di Rio (nel 1986) aprì poi nuove possibilità di cooperazione che condussero all'istituzione, nel 1990, di meeting annuali tra i ministri degli Esteri della Comunità Europea e quelli del Gruppo.

L'anno di svolta nelle relazioni tra Unione Europea e area latinoamericana e caraibica è il 1999, anno in cui è stato lanciato il partenariato strategico con l'avvio di un rafforzamento del dialogo bi-regionale. Lo strumento di punta con cui tale dialogo venne promosso è l'esercizio dei vertici UE-ALC, organizzati con cadenza biennali a livello di Capi di Stato e di Governo. Ad oggi i vertici di questo tipo sono stati sei: Rio de Janeiro (1999), Madrid (2002), Guadalajara (2004), Vienna (2006), Lima (2008), Madrid (2010) e Santiago del Cile (2013). Proprio in occasione del recente vertice cileno è stato introdotto un cambio di denominazione a fronte della creazione della CELAC (*Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*).

I vertici UE-ALC (ora UE-CELAC) costituiscono un ideale foro di approfondimento per tematiche di interesse reciproco oltre che occasione ideale per i Governi partecipanti di effettuare incontri bilaterali a margine con specifici interlocutori dell'altra area. L'importanza di tali incontri si può dire vada al di là dell'effettiva portata delle decisioni prese a conclusione dei lavori, dato che si tratta dell'unica importante occasione di confronto tra la regione europea e quella latinoamericana.<sup>25</sup>

L'agenda dei lavori degli incontri bi-regionali è estremamente diversificata e comprende una "ragnatela" di collaborazioni su più fronti. Le tematiche affrontate spaziano dai diritti umani al consolidamento democratico, dallo sviluppo sostenibile agli scambi culturali. Dal 2010 è inoltre attiva una *Fondazione UE-ALC*, una specie di casa comune europeo-latinoamericana pensata per diventare riferimento per iniziative di collaborazione su diversi settori. Tale Fondazione ha la sua sede permanente ad Amburgo ma possiede anche centri di riferimento privilegiati a Milano e Parigi.

Il vertice di Santiago del Cile si è concluso da pochi giorni nel momento in cui si scrive e ha registrato alcune prese di posizione negli ambiti della cooperazione

---

<sup>25</sup> N. Mellado, "La Unión Europea y a integración suramericana: espacio político birregional" in Cienfuegos, M. & Sanahuja, J.A. (a cura di), *Una región en construcción, Unasur y la integración en América del Sur*. Barcellona, Edizioni Bellaterra, 2010, pp.359-388

tecnologica per la lotta al cambiamento climatico, anche se il bilancio finale è stato deludente per la mancanza di accordi reali in materia commerciale.<sup>26</sup>

Nonostante questi importanti schemi di dialogo, i rapporti fra i due blocchi regionali non si può dire siano del tutto armoniosi. Questo è dovuto a più fattori tra i quali troviamo: la svolta a sinistra dei governi sudamericani, più critica verso le politiche neoliberiste negli anni passati (che ha condotto ad importanti privatizzazioni); i cambiamenti nell'agenda internazionale che in seguito agli attentati del 2001 a New York ha dato priorità alle tematiche della sicurezza e al Medio Oriente; l'apertura dell'Unione Europea a paesi forti esportatori di beni agricoli (e quindi in competizione con le economie sudamericane) quali Bulgaria e Romania oltre che la tendenza europea di applicare misure protezioniste più o meno blande sui beni agricoli.

Per quanto riguarda il caso specifico dell'Unasur, non esistono ad oggi meccanismi specifici per le relazioni con l'UE e la casistica attuale ci presenta più esempi di attrito che di collaborazione. In particolare, un importante elemento di scontro fu causata da due iniziative del Parlamento Europeo: la cosiddetta "Direttiva di Ritorno" e la proposta di una misura legislativa attraverso la quale imporre sanzioni a coloro che avessero impiegato persone che risiedono illegalmente sul territorio nazionale.

Approvata nel giugno 2008, la Direttiva di ritorno obbligava gli stati membri dell'Unione Europea a legalizzare gli immigrati o chiedere loro di andarsene, con la possibilità di rinchiuderli in centri di detenzione per un periodo fino a sei mesi. La seconda direttiva, approvata nel febbraio 2009, sanziona i datori di lavoro che impiegano immigrati che sono in situazione di illegalità e non offre al migrante la possibilità di regolarizzare la sua situazione.

A tale proposito l'Unasur si espresse duramente esigendo un trattamento giusto ed umano per tutti i sudamericani che si trovassero su territorio europeo, rifiutando qualsiasi tentativo di criminalizzare i migranti attraverso la seconda delle due normative emanate. Si fa inoltre appello ai diritti umani garantiti da diversi strumenti internazionali sottoscritti tanto dagli stati sudamericani come da quelli europei. Allo scopo di dare una soluzione negoziata alle frizioni, l'Unasur esortò ad un dialogo l'Unione Europea.

---

<sup>26</sup> Valenzuela García, L, "Cumbre UE-CELAC: poco nuevo bajo el sol", *Cubahora* [online], 28 gennaio 2013, disponibile su: <<http://www.cubahora.cu/politica/cumbre-ue-celac-poco-nuevo-bajo-el-sol>> [data di accesso: 03/02/2013]

Più recentemente, alcuni esponenti dell'Unasur si sono espressi in maniera molto critica circa la possibilità che l'Unione Europea firmasse trattati bilaterali di libero commercio con alcuni paesi sudamericani. Durante la riunione in cui venne ufficializzata l'entrata in vigore del trattato costitutivo dell'Unasur (Quito, marzo 2011), il vicecancelliere ecuadoriano Kintto Lucas affermò che l'intenzione dell'Unione Europea con i trattati di libero commercio che promuove con alcuni paesi sudamericani è una forma di neocolonialismo per salvarsi dalla crisi economica, insistendo sul fatto che l'Unasur avrebbe dovuto negoziare commercialmente e politicamente con gli altri blocchi.

Nonostante dunque la volontà dell'Unione Europea sembri essere indirizzata verso la negoziazione e gli accordi con i blocchi regionali (CAN, Mercosur), a fronte della debolezza degli stessi e degli scarsi risultati dati da tali negoziazioni in più occasioni si è optato per uno scenario bilaterale (Cile, Colombia, Perù). Questa tendenza rischia di minare la possibilità che l'Unasur possa costituirsi come ente negoziatore multilaterale, dotato dunque di una posizione unificata nei confronti dell'Unione Europea.<sup>27</sup> Molto dipenderà dalle singole volontà dei paesi appartenenti al gruppo.

#### 4.2.2. *Gli Stati Uniti*

La diminuzione del protagonismo statunitense nell'area sudamericana è stato tra i fattori che hanno permesso l'emersione di un progetto integrazionista regionale come quello dell'Unasur. In più occasioni gli stessi paesi sudamericani hanno chiuso le porte in faccia di fronte ai tentativi di Washington di trovare una forma di coinvolgimento statunitense nel progetto.<sup>28</sup>

Il processo che ha portato l'America Latina ma, soprattutto, il Sud America ad allontanarsi dall'orbita statunitense è stato in realtà piuttosto lungo e complesso. Se si guarda infatti al Primo Summit delle Americhe, svoltosi a Miami nel dicembre 1994 alla presenza di Capi di stato di 34 paesi americani (non invitata la sola Cuba castrista), si nota come i rapporti tra le due parti dell'emisfero fossero di sostanziale armonia e desiderio di collaborazione. In quell'occasione venne rilanciato dal Presidente Bill

<sup>27</sup> S. Borda, *Desafíos y oportunidades de la Unión Suramericana de Naciones*, 2012, Buenos Aires: CRIES

<sup>28</sup> Gutiérrez, B., "Scacco latino allo Zio Sam", *Eurasia-Rivista di Studi Geopolitici*, Parma: Edizioni all'insegna del veltro, 2008

Clinton il progetto dell'ALCA (*Área de Libre Comercio de las Américas*), a sua volta introdotto da George Herbert Walker Bush nel 1990. Tale progetto si poneva in piena sintonia con l'impegno a favore dei processi di liberalizzazione commerciale caratteristico della politica estera di Washington (il cosiddetto principio della "porta aperta") e prevedeva l'espansione del libero commercio su scala continentale, creando così un mercato di oltre 800 milioni di persone in grado di espandersi dal Mare Artico fino a Capo Horn.

La proposta di una maggior integrazione commerciale con gli Stati Uniti era a quel tempo vista con favore da pressoché la totalità degli Stati latinoamericani, tanto che prese avvio il "Processo del Summit delle Americhe" (anche chiamato "Processo di Miami"), il quale doveva incarnare l'espressione più aggiornata e matura della tradizione dei vertici panamericani.

Quando tuttavia, solo quattro anni dopo, nell'aprile 1998, si riunì il successivo Summit a Santiago del Cile molte cose erano già cambiate e l'obiettivo del mercato unico sembrava già essersi allontanato. Negli Stati Uniti era cresciuto esponenzialmente l'allarme per i flussi migratori clandestini di provenienza latinoamericana, un fattore destinato a diventare sempre più un disturbo nelle relazioni tra Washington ed i principali Paesi dell'area. L'Amministrazione Clinton perse rapidamente consensi sia sul piano esterno che su quello interno, tanto che se riuscì a fatica a strappare al Congresso l'autorizzazione a ratificare il trattato NAFTA non ebbe altrettanto successo la richiesta dell'autorizzazione a negoziare accordi commerciali internazionali (elemento imprescindibile per concludere gli accordi per l'ALCA).<sup>29</sup>

Da parte loro, i paesi latinoamericani perdettero gran parte dell'ottimismo e del fervore con cui guardavano alle possibilità di espansione commerciale al mercato statunitense, anche in seguito a decisioni politicamente ostili ai paesi della regione come quella di inasprire l'embargo nei confronti di Cuba. Tale ridotta fiducia verso Washington fece sì che venissero accelerati i già avviati percorsi di integrazione commerciale su base regionale ed in particolar modo il Mercosur e la Comunità Andina delle Nazioni (CAN).

---

<sup>29</sup> In base al Trade Act del 1974 spetta al Congresso rilasciare al Presidente federale la cosiddetta *fast track negotiating authority* (anche detta *Trade Promotion Authority*, TPA), un atto che ne autorizza la possibilità di negoziare accordi commerciali internazionali.

Le difficoltà dell'Amministrazione Clinton vennero ereditate dalla successiva Amministrazione George W. Bush, che pure aveva fatto del rilancio dell'ALCA uno dei suoi principali impegni durante la campagna elettorale. Il Terzo Summit delle Americhe, che ebbe luogo a Québec City in Canada nell'aprile 2001, fu l'occasione in cui Bush rinnovò la propria determinazione a rispettare la scadenza iniziale del 2005 come termine ultimo di creazione del mercato unico americano. L'incontro si concluse con la firma della Carta di Québec con la quale i mandatari oltre ad impegnarsi a favore della progressiva eliminazione delle barriere commerciali dichiaravano il proprio impegno a sostegno della democrazia e della stabilità nell'area ("clausola della democrazia").

Le tensioni però tra Stati Uniti ed il resto del continente non sembravano rientrare. La questione sullo status dei *latinos* residenti illegalmente su territorio statunitense era ancora oggetto di contenzioso tra l'Amministrazione Bush ed il pur Governo "amico" di Vicente Fox, ma la vera causa della sepoltura dell'ALCA è da ritrovare nelle pressioni delle influenti lobby economiche dei produttori di agrumi della Florida i quali temevano la concorrenza delle produzioni agricole dei paesi latinoamericani (in particolare brasiliane). Quando Bush ottenne, nel dicembre 2001, l'autorizzazione a negoziare accordi commerciali fu stabilito che nessun accordo sarebbe potuto essere stipulato in ambito agricolo ed in particolare nel settore delle arance. Tale imposizione ebbe un effetto catastrofico nelle relazioni tra Stati Uniti e il resto del continente, il quale iniziò a guardare con diffidenza al progetto dell'ALCA e a denunciarne il carattere asimmetrico e sbilanciato. La successiva edizione del Summit, tenutasi a Mar de la Plata nel novembre 2005, si concluse addirittura con un giorno di anticipo segnando il definitivo fallimento di ogni possibilità di intesa. Brasile ed Argentina in particolar modo, Paesi di tradizionale competitività nel settore agricolo, si dissero indisponibili a negoziare alcun accordo laddove gli Stati Uniti non avessero rimosso misure di sussidio e protezione a favore dell'industria agricola.

Seppur il fallimento dell'ALCA e la contemporanea ascesa di posizioni critiche nei confronti delle ricette economiche statunitensi siano alla base del sostanziale raffreddamento delle relazioni diplomatiche tra i due estremi del continente, altri fattori

di carattere politico concorsero ad allargare tale distanza.<sup>30</sup> Il supporto nei confronti del tentato golpe del 2002 in Venezuela, l'assenza di un intervento a favore di un prestito straordinario nei confronti dell'Argentina in crisi economico-finanziaria, il radicarsi della guerra in Afghanistan prima e in Iraq poi sono tutti fattori che spinsero diversi osservatori a rimarcare la lontananza degli Stati Uniti dal resto del continente.<sup>31</sup>

Non stupisce dunque l'entusiasmo con cui venne accolta l'elezione di Barack Obama alla Presidenza degli Stati Uniti nel 2008. Anche i Capi di Stato più marcatamente critici nei confronti di Washington (come Chávez e Morales) accolsero con piacere l'insediamento di un Presidente democratico e afroamericano alla Casa Bianca.

Il V Summit delle Americhe di Port of Spain (Trinidad e Tobago) fu l'occasione per il neo-Presidente di veicolare, a pochi mesi dal suo insediamento, ai Paesi latinoamericani e caraibici i segnali di cambiamento tanto auspicati. L'incontro si tenne con gesti distensivi benauguranti, come la vigorosa stretta di mano tra Obama e Chávez, il quale approfittò dell'occasione per fargli dono del libro di Eduardo Galeano *Le vene aperte dell'America latina*. Anche se sul piano decisionale non si ottennero grandi sviluppi dato che la dichiarazione finale venne fortemente osteggiata dai paesi dell'area bolivariana (Venezuela, Bolivia, Nicaragua ed Ecuador), i quali denunciavano la mancata condanna del blocco economico contro Cuba, il vertice servì a riportare su dei binari "paritari" il nuovo dialogo tra Washington e Governi latinoamericani.<sup>32</sup>

Dopo questo promettente inizio l'amministrazione Obama optò per l'assenza di una linea politica definita nei confronti della regione per prediligere le negoziazioni bilaterali, concentrandosi soprattutto nelle relazioni con i partner strategici nella regione (Brasile e Messico) e quelli privilegiati (Colombia, Perù e Cile), optando invece per un profilo più basso e pragmatico con l'asse ostile dell'ALBA:

Se il primo mandato del Presidente Obama è riuscito a riallacciare i rapporti col resto del continente, fortemente compromessi dall'Amministrazione Bush e dal naufragio dell'ALCA, è dal secondo che ci si aspetta i principali passi in avanti grazie ad una serie

---

<sup>30</sup> H. Muñoz, "¿Adiós a EE.UU.?", in AA.VV., *América Latina en el nuevo sistema internacional*, 2004, Barcellona: Edizioni Bellaterra, p.136.

<sup>31</sup> P. Hakim, "Is Washington losing Latin America?", *Foreign Affairs*, vol.85, iss.1, jan-feb 2006, pag.39

<sup>32</sup> C. Malamud, "EE UU y America Latina: nueva etapa de una complicada relación", *Política Exterior*, n.129, mag-giu 2009, pp.131-141

di politiche che si preannunciano come volte, seppur indirettamente, a favorire anche la regione latinoamericana. Iniziative come la messa in regola di circa undici milioni di *latinos* clandestini potrà aumentare sensibilmente il valore delle rimesse verso i loro Paesi nati, oppure la proibizione delle armi d'assalto che potrà ridurre gli altissimi livelli di violenza in numerosi Paesi latinoamericani causati da armi contrabbandate dagli Stati Uniti. Obama ha inoltre annunciato la volontà di concludere entro l'anno 2013 i negoziati per l'Accordo di Associazione Transpacifico (TPP) che, sebbene sia stato pensato per favorire il commercio con i Paesi asiatici, finirà con il beneficiare anche Messico, Colombia, Perù e Cile, oltre all'intenzione di aumentare il numero di studenti universitari latinoamericani negli Stati Uniti a 100.000 dagli attuali 40.000.<sup>33</sup>

Queste iniziative colmano solo parzialmente l'assenza di una reale politica diretta verso l'America meridionale e un vero "cambio di passo" con la regione sarà possibile solo a patto di superare i veri ostacoli esistenti come la questione cubana, quella migratoria e quella di politica commerciale. Solo allora gli Stati Uniti potranno proporsi come partner credibile e affidabile nei confronti del resto del continente e, di conseguenza, della stessa Unasur che non ha mai fatto mistero di mantenere un profilo scettico nei confronti di Washington.<sup>34</sup>

#### 4.1.3. Messico e America Centrale

I rapporti tra Unasur ed il resto del mondo latinoamericano possono essere riassumibili facendo riferimento a due casi principali: i rapporti con il paese più esteso e influente della regione, il Messico, e la reazione al colpo di stato avvenuto in Honduras nel 2009.

Per quanto riguarda il Messico, grazie alla sua posizione strategica si pone come naturale interlocutore tra gli Stati Uniti e l'America meridionale.<sup>35</sup> All'inizio del XXI secolo, la politica estera messicana cercò un avvicinamento commerciale con i suoi

---

<sup>33</sup> A. Oppenheimer, "El segundo mandato de Obama y Latinoamérica", *El Nuevo Herald* [online], 21/01/2013. Disponibile su: <<https://www.google.com/search?q=Oppenheimer%2C+%E2%80%9CEI+segundo+mandato+de+Obama+y+Latinoam%C3%A9rica>> [data di accesso: 27 gennaio 2012]

<sup>34</sup> I. Sepúlveda Muñoz, "Las relaciones internacionales en Suramérica: liderazgos y geopolítica", *La creación de Unasur en el marco de la seguridad y la defensa*, Documentos de Seguridad y Defensa, no.29, gen.2010, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid: Ministerio de la Defensa, 2010

<sup>35</sup> P. Smith, "Opciones estratégicas para América Latina", in AAVV, *América Latina en el nuevo sistema internacional*, 2004, Barcellona: Edizioni Bellaterra, p.89

vicini del sud (in particolar modo con il Brasile, suo quinto partner commerciale). Venne così lanciata una campagna per incorporarsi come membro associato al Mercosur ma il suo ingresso venne impedito dalla presenza di un TLC firmato con gli Stati Uniti. Ad ogni modo il Messico partecipa alle riunioni del Mercosur in veste di invitato osservatore, fatto che ne dimostra l'importanza come partner strategico. Durante il Governo di Vicente Fox (2000-2006) si è mantenuta un'attitudine di prossimità con l'America meridionale (in particolar modo con il Mercosur) e che non è venuta a mancare durante la presidenza di Felipe Calderón (2006-2012).

Nell'ambito politico sudamericano, nonostante l'Unasur sia un progetto riservato ai dodici paesi sudamericani (a differenza di tentativi precedenti di integrazioni che facevano riferimento all'America latina), continua ad essere importante la partecipazione nei processi decisionali di tutti i paesi latinoamericani. Per questa ragione Messico e Panama furono invitati a partecipare come osservatori delle *Cumbres Suramericanas*. Questo dimostrò che il processo di integrazione non è affatto chiuso e c'è interesse ad associarsi al resto dell'America Latina per ottenere nuove opportunità di cooperazione. Il Trattato Costitutivo dell'Unasur approvato nel 2008, infatti, ammette l'ampliamento del blocco per i paesi dell'America Latina e dei Caraibi. Esistono dunque validi motivi per supporre che il futuro dell'Unasur punti verso l'America latina e i Caraibi, oltre che naturalmente al Messico.<sup>36</sup>

Un episodio importante in grado di esemplificare il coinvolgimento dell'Unasur nella politica centroamericana avvenne nel 2009. Il 28 giugno di quell'anno, infatti, militari armati assaltarono la residenza del presidente dell'Honduras Manuel Zelaya costringendolo all'espatrio e consegnando la presidenza *ad interim* del paese al presidente del Congresso, Roberto Micheletti. In quell'occasione l'Unasur emise un comunicato nel quale si condannava duramente il tentativo di colpo di stato ed espresse appoggio totale nei confronti del Governo costituzionale di Manuel Zelaya. Nella Dichiarazione di Quito del 10 agosto 2009 reiterò il suo appoggio alle risoluzioni e alle dichiarazioni emesse dall'ONU, dall'OEA, dal Mercosur, dalla CAN e da altri organismi internazionali.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> C. Pereira, "La dimensión externa de la integración suramericana", in C. Pereira, *América del Sur: el surgimiento de un actor global*, 2011, Madrid: Plaza y Valdés Eds

<sup>37</sup> Unasur, *Declaración Presidencial de Quito*, 10 agosto 2009, Quito

Nelle elezioni presidenziali del 29 novembre 2009 risultò vincitore Porfirio Lobo, appartenente al partito conservatore *Partido Nacional*. I paesi dell'Unasur ad eccezione di Colombia e Perù non riconobbero il nuovo Governo come legittimo dato che indicarono le elezioni incostituzionali in quanto avvenute in seguito ad un colpo di stato. Durante la celebrazione del quinto vertice UE-America latina e Caraibi celebrato a Madrid i giorni 17 e 18 maggio 2010 i paesi dell'Unasur si opposero alla presenza di Porfirio Lobo e minacciarono di boicottare l'incontro. Il blocco sudamericano arrivò ad annunciare che non si sarebbe presentato ad alcun evento nel quale ci fosse stata una rappresentanza del Governo honduregno. Alla fine, però, si trattava di una minaccia e l'appuntamento con l'UE ebbe luogo come previsto. Nel giugno 2010 si celebrò il vertice mondiale per Haiti, nel quale il Segretario Generale dell'Unasur, Néstor Kirchner, non comparve in segno di protesta per la presenza di Porfirio Lobo.

Nella questione dell'Honduras, i paesi sudamericani al momento non hanno dimostrato di cambiare attitudine nello scenario politico. L'Unasur difende il ritorno di Manuel Zelaya e degli altri politici esiliati nel paese, ma Perù e Colombia non si sono conformati a questo appoggio e non ci sono stati grandi passi in avanti.

#### *4.1.4. La cooperazione sud-sud*

Caratteristica peculiare e inedita del nuovo regionalismo sudamericano consiste nella capacità della regione di proporsi con forza nei confronti dei mercati emergenti, in un ottica spesso interpretata (forse un po' ingenuamente) di *cooperazione sud-sud*. L'allentamento della presa di Washington sul subcontinente e le contemporanee difficoltà (economiche ancor prima che politiche) dell'Europa hanno aperto enormi spazi di manovra per le economie in via di sviluppo che, seppur con strategie e obiettivi diversi, hanno trovato nel Sud America un importante alleato commerciale e, talvolta, politico.

#### *Cina*

Pechino è tra tutte le economie emergenti quella che intrattiene la maggior quantità di relazioni commerciali con la zona-Unasur. L'interscambio di beni era nel 2008 superiore ai 110 miliardi di dollari (a fronte dei 2,29 miliardi di dollari del 1990) e la Cina è già il principale mercato di destinazione per Brasile e Cile ed il secondo per

Argentina e Perù.<sup>38</sup> Secondo la CEPAL entro il 2014 la Cina potrebbe superare l'Unione Europea come secondo mercato di sbocco delle esportazioni latinoamericane, dopo gli Stati Uniti.

Le importazioni di Pechino dall'area hanno soprattutto a che vedere con risorse minerarie ed energetiche (greggio, ferro, rame, bauxite, manganese, zinco), necessari per soddisfare il crescente fabbisogno energetico del gigante asiatico. Sono anche presenti (e in continuo aumento) forti importazioni di generi alimentari come soia, farina, mais e carne che vanno a grande vantaggio delle economie sudamericane, soprattutto quelle di Brasile, Argentina e Perù.

Ma i rapporti tra Sud America e Cina non sono unicamente inerenti all'ambito commerciale e comprendono una fitta rete di relazioni diplomatiche e di investimenti. Su quest'ultimo aspetto, di grande interesse è il coinvolgimento cinese nella realizzazione del progetto del tunnel internazionale ferroviario tra Argentina e Cile (il cosiddetto "maxitunnel delle Ande") che unirà due oceani, l'Atlantico ed il Pacifico, con un collegamento che favorirà ancor più gli scambi tra i due continenti. A suggellare la partnership sino-sudamericana si posizionano i rapporti privilegiati che Pechino intrattiene con Caracas e Brasilia.

Con il Venezuela chavista sono stati conclusi importanti accordi nel settore energetico. Nel 2009 la visita a Caracas del vicepresidente cinese Xi Jimpeng condusse alla firma di dodici intese nei settori energetico, finanziario, agricolo, commerciale e delle telecomunicazioni che, oltre a rafforzare l'intesa bilaterale, garantiva il rifornimento di greggio a Pechino. La Cina è inoltre il primo partner di Brasilia per quanto riguarda le esportazioni ed il secondo nel campo delle importazioni (solo dopo gli Stati Uniti) mentre accordi-chiave si registrano sul campo energetico, in particolare quello stipulato tra Petrobras, la maggior impresa brasiliana per fatturato, e due società statali cinesi, Sinopec e CNPC, per la fornitura di greggio per dieci anni.

La partnership tra Cina e Sud America rimarca lo spostamento degli equilibri internazionali verso un mondo multipolare. Seppur tra alcune distanze diplomatiche che permangono (la Cina non appoggia Brasilia nella battaglia per il seggio permanente al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite) e una certa distanza di Pechino dalle

---

<sup>38</sup> R. Campanella (a cura di), "America Latina e Caraibi nel nuovo contesto internazionale", *Collana di studi latinoamericani*, Roma: IILA, 2009. Disponibile su: <<http://www.iila.org/images/pubblicazioni/4QuadernoT.pdf>> [data di accesso: 14/01/12]

questioni del cambiamento climatico care ai leader sudamericani, è legittimo aspettarsi un aumento nei rapporti di collaborazione fra l'area-Unasur ed il gigante asiatico, che potrebbe rivelarsi decisivo per lo sviluppo infrastrutturale sudamericano.<sup>39</sup>

### *Medio Oriente*

Se la partnership con la Cina sembra più una conseguenza dell'eccezionale aumento dei livelli di scambio fra le due aree, quella esistente con l'area mediorientale sembra porre le sue basi in una più radicata e accurata attività diplomatica che è andata sviluppandosi nel corso degli anni.

I giorni 10 e 11 maggio 2005 a Brasilia si celebrò il primo evento politico tra America del Sud e i Paesi Arabi. Alla riunione presero parte 34 paesi e aprì di fatto una nuova tappa nelle relazioni tra i due blocchi. Gli sforzi fatti per rafforzare le relazioni tra Sud America e Paesi Arabi si devono alla grande emigrazione di quest'ultimi al Sudamerica durante i secoli XIX e XX. Il principale obiettivo dell'incontro fu quello di avvicinare le due regioni che condividono diversi interessi nello scenario globale. Nella dichiarazione finale del vertice era presente un contenuto politico espresso che chiariva l'opposizione del blocco all'invasione dell'Iraq e alle strategie statunitensi in Medio Oriente. Le intenzioni della rappresentanza brasiliana che organizzò l'evento erano di dare maggior enfasi ai progetti commerciali, ma la situazione della regione dopo l'invasione dell'Iraq fu il tema prioritario del dibattito politico. Si trattava inoltre del primo incontro internazionale del neopresidente iracheno Jalal Talaban, eletto solo poche settimane prima.

Riguardo le relazioni commerciali, arabi e sudamericani desiderano aumentare la coordinazione di posizioni tra le due regioni per ottenere risultati importanti nella presa di decisioni in ambito internazionale. Si vuole riformare la struttura del sistema internazionale poiché entrambi concordano che il commercio è un importante strumento per ridurre la povertà e attraverso il quale beneficiare della globalizzazione.<sup>40</sup> A partire dal primo vertice, tra l'America del Sud e i Paesi Arabi si aprì una nuova fase di relazioni. Nel 2005 venne creata la Biblioteca ASPA e nel 2006 un Comitato Esecutivo

---

<sup>39</sup> M. Pérez Le-Fort, "China y América Latina: estrategias bajo una hegemonía transitoria", in *Nueva Sociedad* 203, mag-giu 2006

<sup>40</sup> ASPA, *Declaración de Brasilia*, I Cumbre América del Sur y Países Árabes, 11/07/2005

per selezionare materiale e definire alcune opere per la loro pubblicazione e traduzione.<sup>41</sup>

Sul piano economico i ministri dell'economia dei due blocchi si riunirono i giorni 25 e 26 aprile 2006 a Quito. Vi parteciparono 15 rappresentanti arabi e 10 sudamericani che si incontrarono con l'obiettivo di dare impulso alle relazioni commerciali tra le due regioni. All'incontro presero parte anche organismi internazionali quali la CAF, il Fondo Latinoamericano di Riserve, l'UNICEF, la CAN e la Lega Araba. Tra i principali temi della riunione ci furono: analisi dei meccanismi di cooperazione e coordinamento tra istituzioni, promozione del commercio bilaterale, le possibilità di investimenti, il turismo, la concertazione di politiche negli organismi internazionali.

La partnership con il mondo arabo appare forse quella più suggestiva per la regione sudamericana. A differenza di quella cinese, infatti, quest'ultima è arricchita da una valenza politica notevole che ha visto crescere il blocco di stati favorevole a misure di diplomazia diretta, al di fuori delle mediazioni europea o statunitense. La richiesta di un "nuovo ordine mondiale" avanzata durante l'incontro tra il presidente brasiliano Lula e quello iraniano Ahmadinejad del 2009 sembra avere importanti possibilità di successo in più rispetto ai movimenti terzomondisti degli anni settanta.

#### 4.3. Valutazioni generali

Alla luce di quanto appena visto ci sembra legittimo affermare che il piano politico è quello in cui l'Unasur ha operato i maggiori cambiamenti all'interno della regione e nel quale ha ottenuto i risultati più tangibili o comunque più chiaramente identificabili. Iniziative rilevanti come il supporto fornito all'Ecuador nella sua scelta di dare asilo politico al ricercato internazionale Julian Assange<sup>42</sup> o l'appoggio dato all'Argentina in merito alla richiesta di riaprire le trattative con la Gran Bretagna per la sovranità delle Isole Malvine<sup>43</sup> ci mostrano un'America meridionale coesa nei confronti dell'esterno e determinata a parlare con una sola voce.

Ciò nonostante vale la pena notare come alcuni di questi risultati siano stati possibili grazie alla presenza di una personalità influente e dal grande prestigio internazionale

---

<sup>41</sup> La pagina web della Biblioteca dell'ASPA è: <http://www.bibliaspa.com.br>

<sup>42</sup> Unasur, *Declaración de Guayaquil en respaldo a la República del Ecuador*, 19/08/2012, Guayaquil

<sup>43</sup> Unasur, *Declaración especial sobre la cuestión de las Islas Malvinas*, 30/11/2012, Lima

qual era Néstor Kirchner durante la sua attività da Segretario dell'Unasur. Si noti inoltre come le principali iniziative dell'organismo siano state prese in concomitanza allo scoppio di una situazione di crisi attraverso un abuso di convocazioni "straordinarie". Se quindi il comportamento in situazioni di emergenza appare coerente ed efficace, a mancare sembra essere un'attività ordinaria di prevenzione dei conflitti e di attenuazione delle tensioni tra paesi. In particolare le maggiori difficoltà sono sorte durante la crisi diplomatica tra Colombia e Venezuela che solo un avvicendamento alla presidenza colombiana è riuscita a dissipare del (quasi) del tutto, mentre non si registrano attività volte ad analizzare la situazione boliviana, da tempo in polemica con il Cile a causa di una controversia territoriale legata all'accesso al mare di La Paz.

Una valutazione generale dell'operato dell'Unasur nei suoi primi anni di attività non può però prescindere dagli importanti passi in avanti che sono stati compiuti nel campo della stabilizzazione democratica all'interno della regione. Essi giustificerebbero da soli la nascita di un'organizzazione internazionale così strutturata, tanto debole sul piano decisionale quanto però influente e universalmente accettata come legittima. Per proseguire nella strada della collaborazione regionale, però, l'Unasur dovrà riuscire a preservare la propria indipendenza e, possibilmente, riuscire a munirsi di alcuni strumenti decisionali in grado di aggirare gli orientamenti presidenziali.

Ad oggi il subcontinente si trova tirato da due direzioni. Da una parte i governi di Bogotá e Lima sono alla continua ricerca di nuovi assi di alleanze in grado di proiettarli sullo scenario internazionale anche al di fuori della stessa Unasur e più vicini a Washington (come OEA e *Alianza del Pacífico*) mentre dall'altra parte La Paz e Caracas spingono verso schemi di integrazione più innovativi e di rottura come l'ALBA. In questo panorama assume un'importanza fondamentale il ruolo mediatore del Brasile, unica nazione in grado di adempiere con la necessaria autorevolezza un simile ruolo. Nel suo primo mandato la presidente Dilma Rousseff non sembra però aver la stessa carica diplomatica del suo predecessore Lula e diverse perplessità ha suscitato la sua assenza al vertice di Lima a novembre 2012.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> N. Veiras, "Cumbre de Unasur con mal de ausencias", *Página12*, 30 novembre 2012. Disponibile su: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-208923-2012-11-30.html>> [data di accesso: 18 gennaio 2013]

## Conclusioni

La storia dell'integrazione regionale in Sud America è andata scorrendo di pari passo con le alterne fortune delle singole nazioni che lo compongono. Passata l'euforia positivista dei primi anni di indipendenza, il difficile consolidamento democratico fece scontrare coloro che sognavano una confederazione latinoamericana con una realtà fatta di conflitti, instabilità e dipendenza dall'esterno. Gli stretti legami esistenti con Europa e Stati Uniti imbrigliarono il subcontinente in logiche di subordinazione e asservimento che ne condizionarono profondamente non solo l'economia ma anche le società e la vita politica. Il difficile rapporto di amore-odio con le potenze occidentali continuò durante tutto il XIX secolo. Al crescente protagonismo di Washington nella vita interna degli stati sudamericani si aggiunsero i tentativi di esportare il modello di sviluppo europeo, nella vana convinzione che la risposta al crescente divario tra nord e sud del mondo risiedesse nell'implementazione delle stesse ricette economiche che avevano concorso ad originarlo.

Al termine di un secolo in cui si sono alternati diversi modelli di sviluppo e di integrazione regionale (dal protezionista al neoliberista), il Sud America si è trovato in una condizione di bilico. Gli alti tassi di crescita economica di cui hanno goduto diversi paesi dell'area non erano stati in grado di fornire garanzie per quanto riguarda i molteplici aspetti della vita comunitaria ed il divario sociale si era dimostrato insostenibile per le fragili democrazie sudamericane. Populismi e militarismi avevano avuto vita facile all'interno di stati dove larghe fasce di popolazione vivono tutt'ora in condizioni di povertà e semi-analfabetismo. Mentre una parte del continente cresceva, l'altra sprofondava sempre più nell'indigenza.

La necessità di rompere con lo *status quo* trovò finalmente manifestazione pratica sul finire del millennio. Da Caracas a Brasilia, da La Paz a Santiago i popoli sudamericani diedero i loro consensi a una nuova classe politica composta da outsider, indigenisti, esiliati, sindacalisti e ribelli, tutti accomunati dall'esplicito desiderio di cambiare (seppur con diversi gradi di intensità) i rapporti di forza nella regione e di ridare la voce a chi non ne aveva.

L'Unione delle Nazioni Sudamericane è l'espressione del nuovo clima di collaborazione tra gli stati dell'area e del risveglio dell'orgoglio indipendentista

## CONCLUSIONI

sudamericano. Rimarcando l'appartenenza ad una comune esperienza storica, la nuova classe presidenziale della regione sembra aver finalmente preso coscienza delle enormi potenzialità di un'America del Sud unita nel perseguire obiettivi comuni. Con un territorio di quasi 18 milioni di chilometri quadrati, una popolazione di 400 milioni di persone e alcune delle principali riserve energetiche e idriche del mondo la regione sudamericana intende diventare finalmente fautrice del proprio destino.

Attraverso l'Unasur il Sudamerica ha cercato di costituire un'organizzazione interstatale tale da riuscire a valorizzare le eccezionali dotazioni di capitale umano, naturale, economico di cui dispone. Il suo obiettivo primario è la proiezione della regione nel panorama internazionale, presentandola come soggetto unitario e coeso, nella convinzione che ora più che mai l'unione fa la forza e che un Sud America compatto potrebbe disporre di una forza contrattuale inedita nella regione, superiore anche a quella del leader regionale, il Brasile.

A parere dell'autore e nonostante le difficoltà ed i vizi di forma che sono stati evidenziati nel corso dell'elaborato, lo sforzo che i Capi di stato e di governo sudamericani stanno compiendo in questa direzione contiene importanti ragioni per essere ottimisti. Se anche la regione dovesse mancare (o, più probabilmente, rimanderà) gli ambiziosi obiettivi che si era prefissata nei più svariati campi di applicazioni, non ci sono dubbi che il solo fatto di recarsi al tavolo della politica internazionale come attore unico in grado di parlare con una voce sola darà enormi benefici in termini di credibilità e autorevolezza esterna.

Un primo, grande passo in avanti in questa direzione è già stato registrato con l'avvio dell'Unasur stessa. Le dodici nazioni a sud di Panama hanno già dato prova della loro volontà di impegnarsi a favore dell'integrazione e non si spiegherebbe altrimenti la rapidità con cui il progetto è andato avanzando, compiendo dei veri e propri "balzi" in concomitanza con i vertici presidenziali regionali. Un simile risultato non è da sottovalutare, si tenga infatti conto che le relazioni reciproche fra gli stati sudamericani sono state storicamente dominate da rapporti piuttosto tesi, dove diffidenza e nazionalismi innalzavano alte barriere alla collaborazione. Il passaggio ad un clima di più distesa e pacifica cooperazione è senza alcun dubbio il primo risultato degno di nota ottenuto dall'Unasur a pochi anni dalla sua creazione.

Per quanto concerne la capacità dell'Unasur di incidere concretamente sulle condizioni di vita della popolazione e le sue possibilità di risolvere i tanti problemi che

## CONCLUSIONI

da tempo affliggono la regione, si tratta di una questione ancora tutta da vedere e la cui valutazione dovrà farsi sulla lunga distanza. L'organizzazione così com'è stata concepita non sembra disporre degli strumenti istituzionali in grado di darle la necessaria operatività per incidere in un contesto così diversificato e complesso come quello sudamericano. Il suo carattere fortemente intergovernamentale ha permesso di compiere passi in avanti solo laddove l'intera comunità sudamericana si è rivelata favorevole, salvo poi rimandare agli stessi Capi di stato l'urgenza di implementare le decisioni prese in sede di vertice. L'introduzione di forme sempre più profonde e concrete di integrazione appare dunque come un passo dovuto da parte dell'Unasur, che dovrà progressivamente dotarsi di quell'autonomia e quella rispettabilità tali da poter agire direttamente sul territorio. Non farlo significherebbe esporre continuamente l'organizzazione di fronte al rischio di perdita di legittimità qualora degli avvicendamenti alla presidenza dei paesi della regione rompano la coesione regionale.

La rapidità e la snellezza del processo con cui l'Unasur è andata strutturandosi sono frutto del suo essersi proposta fin da subito come forum di concertazione e dialogo fra stati. Se si fosse avanzata fin da subito l'idea di un'organizzazione internazionale tale da determinare la limitazione della sovranità nazionale difficilmente si sarebbe riusciti a coinvolgere tutti e dodici gli stati interessati. L'utilizzo della cosiddetta *diplomacia de cumbres* è stato massiccio e grande spazio è stato riservato nei confronti dei protagonismi dei diversi presidenti. Per il futuro potrebbe però non bastare più.

La mancanza di istituzioni sovranazionali capaci di garantire all'integrazione la necessaria solidità e continuità, in maniera indipendente dagli orientamenti dei presidenti che si susseguono alle varie presidenze, appare nello stesso tempo come il principale fattore di avanzamento nei suoi primi anni di vita e la maggior fonte di dubbi e perplessità riguardo i suoi sviluppi futuri. La creazione del Parlamento Sudamericano sembra una mossa nella direzione dell'approfondimento istituzionale e della dimensione sovranazionale, ma ancora troppe reticenze permangono riguardo gli incarichi che gli verranno affidati e per ora si presenta come l'ennesimo organismo di consultazione privo di una reale capacità decisionale. Una revisione del trattato costitutivo dell'Unasur potrebbe essere l'iniziativa migliore per sopperire al problema della sovranità e gli stati membri dovrebbero acconsentire a cedere una parte delle proprie prerogative sovrane per permettere all'istituzione comunitaria di operare al di sopra del livello statale.

## CONCLUSIONI

Un'ulteriore perplessità sullo stato attuale e (soprattutto) futuro dell'Unasur riguarda il coinvolgimento della società civile. Allo stato odierno mancano sedi deputate a raccogliere le richieste e le esigenze della società civile per trasmetterle in sede di vertice, con il risultato che gran parte dei progressi nell'integrazione rimangono bloccati nei piani alti delle élites e la popolazione non riesce a partecipare in nessuna maniera agli avvenimenti regionali, rimanendone spesso all'oscuro. In questa maniera si creano malintesi e attriti fra popolazione e iniziative su scala regionale, come nel caso costruzione della *carretera interoceánica*, vissuta come un'usurpazione da parte della popolazione locale che ne era stata tenuta totalmente all'oscuro. L'integrazione dei popoli dovrebbe passare anche attraverso un maggior coinvolgimento degli stessi nel discorso integrazionista, che per fare ciò non deve chiudersi negli uffici presidenziali.

L'Unione delle Nazioni Sudamericane è un'organizzazione estremamente ambiziosa, che si prefigge l'obiettivo di creare uno spazio di integrazione e unione nei diversi ambiti della cultura, del sociale, dell'economia e della politica tra i diversi popoli che abitano la regione. Un simile obiettivo, che abbraccia pienamente le linee guida del regionalismo multiscopo, fa del Sud America una regione dalle grandi potenzialità di affermazione sia sul piano interno che esterno. L'aver conferito priorità ad alcuni settori percepiti come strategicamente utili ai fini dell'integrazione regionale, come il settore infrastrutturale o quello energetico, dimostra anche il pragmatismo e la capacità di direzionare i propri sforzi da parte dei governi che se ne sono fatti promotori. A questi settori dovrebbe però aggiungersi un più deciso e convinto approccio per la risoluzione del problema delle asimmetrie, sia a livello regionale che interno agli stati. Le enormi disparità che attanagliano la regione sembrano uno dei principali limiti all'individuazione di una politica unitaria e coesa valida per il complesso territorio sudamericano dove la modernità e la crescita economica vive spalla a spalla con condizioni di povertà estrema e instabilità.

Diverse volontà, aspirazioni e strategie permangono in questo momento nel subcontinente sudamericano. L'entrata in vigore formale del trattato costitutivo dell'Unasur non ha dato seguito a importanti iniziative che uscissero dall'ordinaria amministrazione dell'organizzazione. Vista l'importanza assunta dalle diverse personalità presidenziali nella nascita nel progetto, sembra legittimo chiedersi se in futuro degli altri Lula o degli altri Kirchner si occuperanno di alimentare e direzionare le urgenze integrazioniste.

## CONCLUSIONI

Su questo aspetto non poche perplessità presenta la precaria condizione di salute del mandatario venezuelano Hugo Chávez, uno dei principali “motori” della spinta integrazionista degli anni duemila. Nel momento in cui si scrive, il *Comandante* non sembra in grado di rispettare il mandato che lo vedrebbe a capo del Venezuela fino al 2018 ed è probabile che il suo posto verrà assunto dal suo vice ed erede designato Nicolás Maduro, un ex conducente di metropolitana cresciuto all’ombra di Chávez le cui capacità di leadership, nazionale ma anche e soprattutto regionale, sono ancora da verificare.

Allo stato attuale delle cose è difficile affermare se quello dell’Unasur è un futuro roseo o se l’organizzazione è destinata ad ottenere, nella migliore delle ipotesi, alterni successi insufficienti a fare del Sud America il punto di riferimento che vorrebbe essere. Queste incertezze però non ridimensionano le indubbe qualità di uno dei più ambiziosi ed affascinanti progetti di integrazione regionale esistenti, espressione concreta della necessità di guardare a nuove forme e nuovi schemi di sostegno reciproco.

Il merito principale dell’Unione delle Nazioni Sudamericane è l’aver rimesso in modo il sogno di Bolívar di un’America latina unita e forte, capace di parlare con una sola voce ai grandi del mondo e di superare con le proprie risorse qualsiasi difficoltà. Se anche questo sogno finisse col rivelarsi un’utopia, com’è successo in passato, i passi in avanti che saranno stati svolti in tal senso basteranno comunque a giustificare un simile tentativo. In fin dei conti è proprio a questo che servono le utopie: a camminare.

## Appendice

### Cronologia fondamentale dell'UNASUR - CSN

<b>2000</b> 1 settembre	I Reunión de Presidentes de América del Sur (Brasilia)
<b>2002</b> 26-27 luglio	II Reunión de Presidentes de América del Sur (Guayaquil)
<b>2004</b> 8 dicembre	III Reunión Sudamericana de Presidentes (Cusco)
<b>2005</b> 30 settembre	I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones (Brasilia)
<b>2005</b> dicembre	I Reunión Extraordinaria de la Comunidad Suramericana de Nacinoes (Montevideo)
<b>2006</b> 9 dicembre	II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones (Cochabamba)
<b>2006</b> 16 aprile	II Reunión Extraordinaria de la Comunidad Suramericana de Naciones (Isla Margarita, Venezuela)
<b>2008</b> 23 maggio	Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (Brasilia)
<b>2008</b> 15 settembre	Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (Santiago del Cile)
<b>2008</b> 16-17 dicembre	Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (Salvador de Bahía, Brasile)
<b>2009</b> 10 agosto	III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (Quito)
<b>2009</b> 29 agosto	Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (San Carlos de Bariloche)
<b>2010</b> 9 febbraio	Reunión Extraordinaria de los Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (Quito)
<b>2010</b> 4 maggio	Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (Los Cardales)
<b>2010</b> 1 ottobre	Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado (Buenos Aires)
<b>2010</b> 26 novembre	IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (Georgetown)
<b>2011</b> 11 marzo	Reunión Ordinaria del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (Quito)
<b>2011</b> 28 luglio	Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (Lima)
<b>2011</b> 24 agosto	Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (Buenos Aires)
<b>2011</b> 29 ottobre	V Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (Asunción)
<b>2012</b> 17 marzo	Reunión Ordinaria del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (Asunción)

## Il Sud America in cifre

*Superficie in km2*

<b>Stato</b>	<b>Superficie in km2</b>
Brasile	8.514.877
Argentina	2.780.400
Perù	1.285.220
Colombia	1.141.748
Bolivia	1.098.581
Venezuela	916.445
Cile	756.102,4
Paraguay	406.750
Ecuador	283.560
Guyana	214.970
Uruguay	176.220
Suriname	163.270
<b>Totale</b>	<b>17.715.335</b>

*Fonte: CIA World Factbook 2008*

*Popolazione*

<b>Paese</b>	<b>Popolazione</b>	<b>% totale</b>
Brasile	196.700.000	48,96
Colombia	46.900.000	11,78
Argentina	40.800.000	10,33
Perù	29.400.000	7,62
Venezuela	29.400.000	7,46
Cile	17.300.000	4,19
Ecuador	14.700.000	3,93
Bolivia	10.100.000	2,79
Paraguay	6.600.000	1,70
Uruguay	3.400.000	0,83
Guyana	800.000	0,20
Suriname	500.000	0,14
<b>Totale</b>	<b>396.600.000</b>	<b>100</b>

*Fonte: UNFPA State of World Population 2011*

BIBLIOGRAFIA

*Prodotto Interno Lordo (PIL)*

Paese	PIL a PPA (miliardi di USD)	PIL a prezzi nominali (miliardi di USD)	PIL nominale pro capite (USD)	Pil a PPA pro capite (USD)
Brasile	3.145,7	3.254,3	15.919,1	15.388,1
Argentina	977,4	552,5	12.731,1	22.521,2
Colombia	676	482,2	9.754,5	13.676
Venezuela	505,9	374,6	11.173,5	15.092,3
Cile	433,9	385,8	21.270,5	23.923,5
Perù	472,6	286,4	8.704,7	14.362,4
Ecuador	175,3	96,9	5.903,2	10.681
Uruguay	70,8	71,6	20.799,5	20.577,1
Bolivia	75,4	37	3.098,1	6.318,8
Paraguay	58,9	41,9	5.698	8.010,5
Guyana	8,5	4	5.053,3	10.788,9
Suriname	9,2	8,1	13.821,8	15.755,2

Fonte: World Economic Outlook Database, ottobre 2012

*Indice di sviluppo umano*

Paese	ISU 2011
Cile	0,805
Argentina	0,797
Uruguay	0,783
Venezuela	0,735
Perù	0,725
Ecuador	0,720
Brasile	0,718
Colombia	0,710
Suriname	0,680
Paraguay	0,665
Bolivia	0,663
Guyana	0,633

Fonte: UNDP Informe sobre el Desarrollo Humano 2011

## Bibliografía

### Documenti e normativa

*Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo*, II Reunión de Presidentes de América del Sur, Guayaquil (Ecuador), 26-27 luglio 2002

*Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*, III Cumbre Presidencial Sudamericana, Cuzco (Perù), 8 dicembre 2004

*Proyecto de Decisión sobre la Creación de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano*, Sesión Extraordinaria de la Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Montevideo (Uruguay), 9 dicembre 2005

*Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica*, I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Fortaleza (Brasile), 30 settembre 2005

*Declaración de Cochabamba: colocando la piedra fundamental para una Unión Sudamericana*

*Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión “Un nuevo modelo de integración para América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”*, II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba (Bolivia), 9 dicembre 2006

*Declaración de Margarita: construyendo la integración energética del sur*, Primera Cumbre Energética Sudamericana, Isla de Margarita (Venezuela), 16 aprile 2007

*Declaración de Bariloche*, Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, San Carlos de Bariloche (Argentina), 28 agosto 2009

*Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Reunión Extraordinaria de los Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, Brasilia (Brasile), 23 maggio 2008

## BIBLIOGRAFIA

- Declaración de la Moneda*, Reunión Extraordinaria de los Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, Santiago del Chile, 15 settembre 2008
- Estatuto de creación del Consejo de Slaud Suramericano*, Reunión Extraordinaria de los Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, Río de Janeiro (Brasile), 28 novembre 2008
- Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR*, Reunión Extraordinaria de Jefes y Jefes de Estado y de gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, Salvador de Bahía (Brasile), 16 dicembre 2008
- Declaración de Santiago de Chile*, Primera Reunión del Consejo de Defensa Suramericano de la Unión de Naciones Suramericanas, Santiago del Chile (Cile), 10 marzo 2009
- Declaración de Consejo de Jefes y Jefes de Estado de Unasur*, III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, Quito (Ecuador), 10 agosto 2009
- Consejo Suramericano de infraestructura y planeamiento: estatutos*, II Reunión de Delegados, Quito (Ecuador), 28 gennaio 2009
- Estatuto Consejo de desarrollo social suramericano*, III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, Quito (Ecuador), 10 agosto 2009
- Estatuto para el Consejo Suramericano de Educación, cultura, ciencia, tecnología e innovación (COSECCTI)*, I Reunión de Ministros del Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, Quito (Ecuador), 14 aprile 2010
- Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*, Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas, Los cardales (Argentina), 4 maggio 2010
- Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador*, Reunión Extraordinaria de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, Buenos Aires (Argentina), 1 ottobre 2010
- Declaración de Georgetown*, IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Georgetown (Guyana), 26 novembre 2010

## BIBLIOGRAFIA

- IIRSA, Informe de actividades 2011*, XIX Reunión de Coordinadores Nacionales de IIRSA, Brasilia (Brasile), 29 novembre 2011
- Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API)*, Reunión de Grupos Técnicos Ejecutivos, Bogotá, 16 giugno 2011
- Declaración de Guayaquil en respaldo a la República del Ecuador*, Reunión Extraordinaria de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de UNASUR, Guayaquil (Ecuador), 19 agosto 2012
- Declaración especial sobre la cuestión de las Islas Malvinas*, VI Reunión Ordinaria de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, Lima (Perù), 30 novembre 2012
- Comunicado*, Secretaría General UNASUR, Asunción (Paraguay), 22 giugno 2012
- Decisión n°26/2012*, Reunión Extraordinaria de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, Mendoza (Argentina), 29 giugno 2012

### Testi generali

- ANDERSON Kym & BLACKHURST Richard (eds.), *Regional Integration and the Global Trading System*. London: Harvester Wheatsheaf, 1993
- ARENAL, Celestino, "Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales". *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Victoria-Gasteiz*, Bilbao: Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, 2009
- BALASSA, Béla., *The theory of economic integration*. Londra: Taylor&Francis, 2011
- BALDWIN, Richard. E., "Stepping stones or building blocs? Regional and multilateral integration", *Graduate Institute of International Studies*. Ginevra, 2004. Disponibile su: [http://phase1.nccr-trade.org/images/stories/publications/Baldwin\\_SteppingStones.pdf](http://phase1.nccr-trade.org/images/stories/publications/Baldwin_SteppingStones.pdf) [data di accesso: 18 agosto 2012]
- BARRY Donald & KEITH Ronald C. (eds.), *Regionalism, multilateralism and the politics of global trade*. Vancouver: UBC Press, 1999
- BHAGWATI, Jagdish, "U.S. Trade Policy: the infatuation with free trade agreements", in: Jagdish Bhagwati & Anne O. Krueger, *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, s.l.: AEI Press, 1995
- BUZAN, Barry & WÆVER, Ole, *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003

## BIBLIOGRAFIA

- BUZAN, Barry, *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. Colchester: ECPR, 2007
- COOPER, Richard, *The economics of interdependence*. New York: McGraw-Hill, 1968
- DE MELO, Jaime, MONTENEGRO, Claudio & PANAGARIYA, Arvind, "Regional integration: old and new", *Policy research working papers*, WPS 985, ottobre 1992
- DIAMOND, Larry & PLATTNER, Marc F., *The global resurgence of democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996
- FARRELL, Mary, HETTNE, Björn. & LANGENHOVE, Luk, (eds.), *Global politics of regionalism*. Londra: Pluto Press, 2005
- FAWCETT, Louise & HURRELL, Andrew (eds.), *Regionalism in world politics*. Bologna: Il Mulino, 1995
- FAWCETT, Louise, "Exploring regional domains: a comparative history of regionalism", *International Affairs*, vol.80, fasc.3, 2004
- HAAS, Ernst B., *Beyond the nation-state: functionalism and international organization*. Colchester: ECPR, 2008
- KENNEDY, Paul, *The rise and fall of great powers*. New York: Random, 1987
- KEOHANE, Robert O., *International institutions and state power*. Westview: Boulder: Westview, 1989
- KEOHANE, Robert O & NYE, Joseph S., "Power and Interdependence in the Information Age", *Foreign Affairs*, no.77(5), 1998. p.81
- MITRANY, David, *A working peace system*, US: Quadrangle Books, 1966
- MORALES, María Esther, "Un repaso a la regionalización y el regionalismo: Los primeros procesos de integración regional en América Latina", *CONfines*, 3/6, agosto 2007. pp.65-79
- MORGENTHAU, Hans, *Politica tra le nazioni: la lotta per il potere e la pace*. Bologna: Il Mulino, 1997
- NYE, Joseph S. Jr. (ed.), *International Regionalism*, Boston: Little Brown and Company, 1968
- NYE, Joseph S. Jr, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston: Little Brown and Company, 1971
- ROBSON, Peter, *The economics of International Integration*. London: Routledge, 1998
- RUSSETT, Bruce, *International regions and the international system*. Westport: Greenwood Press, 1975

## BIBLIOGRAFIA

- SCHIFF, Maurice W., WINTERS, L. Alan, *Regional integration and development*, Washington DC: World Bank Publications, 2003
- TEUNISSEN, Jan Joost (ed.), *Regional Integration and Multilateral Cooperation in the Global Economy*, FONDAD, The Hague, 1998
- TREZZA, Bruno, *La teoria del second best*. Bari: Laterza, 1974
- VINER, Jacob, *Commercio internazionale e sviluppo economico*. Torino: UTET, 1968
- WALT, Stephen M., *The origins of alliances*. Ithaca: Cornell University Press, 1987
- WENDT, Alexander, *Teoria sociale della politica internazionale*. Milano: V&P, 2007
- WALTZ, Kenneth, *Politica tra le nazioni: la lotta per il potere e la pace*. Bologna: Il Mulino, 2002

### Testi specifici

- ALTMANN, Josette & ROJAS ARAVENA, Francisco (eds.), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina, 2008
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), *Un Nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur*, Brasilia, 2000. Disponible su: <<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Un%20Nuevo%20Impulso%20a%20la%20Integracion%20de%20la%20Infraestructura.pdf>> [data di accesso: 19 dicembre 2012]
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), *Beyond Borders: the new regionalism in Latin America. Economic and social progress in Latin America Report 2002*. Washington: BID/The John Hopkins University Press, 2002
- BERNAL-MEZA, Raúl, “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”, *Revista Brasileña de Política Internacional*, vol.51, no.2, Brasilia lug/dic 2008
- BIAGINI, Hugo, “El pensamiento identitario”, *Utopia y praxis latinoamericana*, vol.6, num.15, dic. 2001, pp.93-99. Disponible su : <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/279/27901507.pdf>> [data di accesso: 18 agosto 2012]
- BILBAO, Francisco, *La América en Peligro*. Buenos Aires, s.e., 1862. Disponible su: <<http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0013080.pdf>> [data di accesso: 11 luglio 2012]
- BOUZAS, Roberto, MOTTA VEGA, Pedro & RÍOS, Sandra (eds.), “Crisis y perspectivas de la integración latinoamericana”, *Foreign Affairs en Español*, vol.7, n°4, 2007. Pp.61-68

## BIBLIOGRAFIA

- BULMER-THOMAS, Victor (ed.), *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism*, Londra: Institute of Latin American Studies, 2001
- CARDONA, Diego, “El ABC de Unasur: doce preguntas y respuestas”, *Revista de la Integración: la construcción de la integración suramericana* num.2, lug. 2008, pp.19-30. Disponibile su: <[http://www.comunidadandina.org/public/revista\\_unasur.pdf](http://www.comunidadandina.org/public/revista_unasur.pdf)> [data di accesso: 16 luglio 2012]
- CARDOSO, Fernando & FALETTO, Enzo, *Dependency and Development in Latin America*, US: University of California Press, 1979
- CARMAGNANI, Marcello, *L'altro Occidente: l'America Latina dall'invasione europea al nuovo millennio*. Torino: Einaudi, 2003
- CASAS, Ángel María & RUIZ, José Briceño (eds.), *La integración regional*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Dirección de Relaciones Culturales y Científicas, 2010
- CASAS, Ángel María, *Integración regional y desarrollo en los países andinos*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2005
- CHACÓN, José, “Integración Sudamericana: un paso hacia el postneoliberalismo”, *Observatorio del Sur*, CEICOM, dicembre 2004
- CIENFUEGOS, Manuel, “Las relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur: una asociación (in)viabile?”, *Curso de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Victoria-Gasteiz*, Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2006. Pp.85-161
- CIENFUEGOS, Manuel. & SANAHUJA, José Antonio (eds.), *Una región en construcción, Unasur y la integración en América del Sur*. Barcellona: CIDOB, 2010
- CEPAL, *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar su inserción en la economía mundial*, LC/G/1800 (SES.25/3), Santiago de Chile, 1994
- CEPAL, *El regionalismo abierto para América Latina y el Caribe*, LC/G.1801 (SES.25/4)/E, “Libros de la CEPAL”, n.39, gen.1994
- CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2011*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2012. Disponibile su: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf> [data di accesso: 8 gennaio 2013]
- CORSETTI, Renato (a cura di.), 1976. *Lingua e politica, imperialismi, identità nazionali e politiche linguistiche in Africa e America Latina*. Roma: Officila, 1976
- DABÉNE, Olivier, *América Latina en el siglo XX*, Madrid: Editorial Síntesis, 1999

## BIBLIOGRAFIA

- DE LOMBAERDE, Philippe, KOCHI Shigeru & RUIZ José Briceño (eds.), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Madrid: Fundación Carolina, 2008
- DI RUZZA, Marco, *L'America Latina sulla scena globale. Nuovi lineamenti geopolitici di un continente in crescita*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2011
- EDWARD, Sebastian, *Latin America and the Caribbean: A Decade after the Debt Crisis*. Washington: World Bank, 1993
- FARLIE, Alan, *Acuerdos regionales en Sudamérica: entre la integración y la fragmentación*, LATN, 2007
- FERNANDEZ, Arturo & GAVEGLIO, Silvia, *Globalización, integración, Mercosur y desarrollo local*, Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2000
- GALEANO, Eduardo, *Las venas abiertas de América Latina*. Madrid: Siglo XXI, 2012
- GARCÍA HAMILTON, José Inácio, *El autoritarismo y la improductividad*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1991
- GARDINI, Gian Luca, *The origins of MERCOSUR: democracy and regionalization in South America*. New York: Palgrave Macmillan, 2010
- GARDINI, Gian Luca, *L'america latina nel XXI secolo: nazioni, regionalismo e globalizzazione*. Roma: Carocci, 2009
- GARDINI, Gian Luca & LAMBERT, Peter (eds.), *Latin American foreign policy: between ideology and pragmatism*, New York: Palgrave Macmillan, 2011
- GRIGULEVICH, Romualdovich, *Francisco de Miranda y la lucha por la liberación de la América Latina*. La Habana: Casa de las Americas, 1978
- GUERRA-BORGES, Alfredo, *Globalización e integración Latinoamericana*, Buenos Aires: Siglo XXI, 2002
- HAAS, Ernst, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press, 1964
- HERREN, Ricardo, *Bolívar*. Barcellona: Planeta, 1994
- HETTNE, Björn, "Beyond the new regionalism", *New Political Economy*, vol.10, no.4, 2005. pp.705-737
- HONTY, Gerardo, "Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra", *Nueva Sociedad*, lug-ago, 2006. pp. 119-135
- JEFFREY, Cason W., *The political economy of integration: the experience of Mercosur*. New York: Routledge, 2011
- KATZ, Claudio, *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, 2006

## BIBLIOGRAFIA

- KAY, Cristóbal, *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*, London: Routledge, 1989
- LEVINE, Daniel H. (ed.), *Religion and political conflict in Latin America.*: University of North Carolina Press, 1986
- LEÓN LI, Jaime Martín, *Regional Integration Process in South America: Analysis of Institutions and Policies of Regional Integration Under the EU Framework*, Hamburg: Diplomica Verlag, 2011
- MALAMUD, Carlos, *La Cumbre de Unasur en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia*, Real Instituto Elcano, ARI 121/2008
- MARIACHAL, Carlos, *A Century of Debt Crisis in Latin America: From Independence to the Great Depression, 1820-1930*, Princeton: Princeton University Press, 1989
- MONCAYO, Adgar, *La contribución de la CEPAL al pensamiento sobre la integración en Latinoamérica*, Brujas: UNUCRIS, 2009
- MORALES, Evo, *Construyamos con nuestros pueblos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para vivir bien*, La Paz, 02/10/2006. Disponible su: <<http://alainet.org/active/13712>> [data di accesso: 16 luglio 2012]
- PEREIRA, Cristiane, *América del Sur: el surgimiento de un actor global*, Plaza y Valdés Eds, Madrid, 2011
- PREBISH, Raúl, “Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano”, *Suplemento de Comercio Exterior*, Messico: Fondo de Cultura Económica, 1963
- RAMIREZ LUENGO, José Luis, *Breve historia del español de América*. Madrid: Arco Libros, 2007
- REZA, Germán, *Integración económica en América Latina. Hacia una nueva comunidad regional en el siglo XXI*, Città del Messico: Plaza y Valdés, 2006
- ROBSON, Peter, “The New Regionalism and Developing Countries”, *Journal of Common Market Studies*, vol.31, 1993. Pp.329-348
- ROUQUIÉ, Alain, *L'America latina. Introduzione all'Estremo Occidente*. Milano: Mondadori, 2008
- RUSSELL, Roberto, “Cambio de régimen y política exterior: el caso de Argentina, 1976-1989” in Roberto Russell (comp.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: RIAL/Grupo Editor Latinoamericano, 1990
- SANAHUJA, José Antonio, “América Latina: las visiones y políticas de Europa”, *Foreign Affairs en Español*, gen-mar 2006

## BIBLIOGRAFIA

- SANAHUJA, José Antonio, “Estrategias regionales en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional”, in: Sanahuja José Antonio & Arenal del Celestino (eds.), *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*. Madrid: Siglo XXI, 2010
- SANAHUJA, José Antonio, “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, in: Laneydi Martínez Alfonso, Lázaro Peña & Mariana Vázquez (eds.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, no.7, 2009, Buenos Aires: CRIES
- SANCHINI, Giorgia, *Sguardo a Sud Ovest*, Reggio Emilia: Aliberti, 2010
- Sepúlveda Muñoz, Isidro (ed), “La creación de Unasur en el marco de la seguridad y la defensa”, *Documentos de seguridad y defensa*, no.29, gen.2010, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid: Ministerio de Defensa, 2010
- TULCHIN, S. Joseph & Espach, H. Ralph, *Latin America in the new international system*, Colo: Lynne Rienner Publishers, 2001
- VACCHINO, Juan Mario, *La Dimensión Parlamentaria de los Procesos de Integración Regional*. Buenos Aires: Instituto para la Integración de America Latina BID-Intal, 1990
- WILLIAMSON, John (ed.), *Latin American adjustment: how much has happened?*. Washington: Institute for international economics, 1990

## Sitografía

<http://fal.itam.mx/FAE>  
<http://alainet.org/active/13712>  
<http://www.abc.es>  
<http://www.cancilleria.gov.co>  
<http://www.ciperchile.cl>  
<http://www.comunidadandina.org>  
<http://www.cries.org>  
<http://www.eclac.org>  
<http://www.eclac.org>  
<http://www.elmundo.es>  
<http://www.elnuevoempresario.com>  
<http://www.elpais.com>  
<http://www.fedaeps.org>

## BIBLIOGRAFIA

*<http://www.iirsa.org>*

*<http://www.integracionsur.com>*

*<http://www.isags-unasul.org>*

*<http://www.memoriachilena.cl>*

*<http://www.mercosur.int>*

*<http://www.mmrree.gob.ec>*

*<http://www.nber.org>*

*<http://www.nuso.org>*

*<http://www.presidencia.gob.ve/>*

*<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/279/27901507.pdf>*

*<http://www.sela.org/>*

*<http://www.ufrgs.br>*

*<http://www.unasurcds.org>*

*<http://www.unasurg.org>*