
CeSPI

Centro Studi di Politica Internazionale

NOTA CeSPI

WORKSHOP

Italia e America Latina. Nuove prospettive di dialogo

Roma, 28 novembre 2013

Cosa è cambiato in America latina?

1. Il primo dato che colpisce quando si osserva l'America latina è che la crisi globale che ci attanaglia non ha travolto, come era tradizione in passato, l'economia di quella regione. Anzi, finora l'impatto della crisi è stato contenuto nel tempo e nello spazio, rendendo possibile alle economie latinoamericane di mantenere un lungo ciclo di crescita, avviato dai primi anni di questo millennio. I tassi di crescita economica hanno permesso nella maggior parte dei paesi del subcontinente di migliorare le condizioni di vita di ampi settori della popolazione. Inoltre, le prospettive sembrano confermare il ciclo positivo, anche se ad un ritmo più contenuto.

2. Nei risultati economici dell'America latina si possono identificare due tendenze di fondo. Da un lato, una tendenza verso una maggiore convergenza per quanto riguarda le politiche pubbliche, nonostante il perdurare di significative differenze fra i vari paesi dell'area. In pratica, sembra essersi affermato un modello economico che combina l'equilibrio dei conti pubblici e la limitazione del debito con politiche distributive. Dall'altro, una tendenza verso una maggiore differenziazione, legata alle diverse modalità di inserimento delle varie economie latinoamericane nel commercio mondiale. Si può così distinguere un gruppo di paesi che hanno fondato il loro inserimento commerciale fundamentalmente sulle esportazioni del settore primario, e un altro gruppo di paesi che hanno cercato l'interazione con il mercato internazionale come produttori di manufatti.

3. Entrambe queste tendenze, tuttavia, hanno prodotto una convergenza dei vari paesi latinoamericani sull'obiettivo di rafforzare il mercato interno come leva della crescita economica. In questo modo, le tradizionali dicotomie latinoamericane fra mercato interno e mercato estero, fra politiche liberiste e politiche protezionistiche e così via, hanno ceduto il passo ad una visione più pragmatica che combina, con diversa enfasi, le scelte strategiche della politica economica.

4. In termini di evoluzione politica del subcontinente si riscontrano dei cambiamenti significativi. Il primo dato importante è l'affermazione dei sistemi democratici come meccanismo di ricambio politico. I pochi tentativi di rompere l'ordine costituzionale sono stati fermati dall'azione collettiva dei paesi latinoamericani. Anche in questo caso, dunque, si assiste ad una forte convergenza fra i paesi della regione. Una tendenza alla divergenza si registra, viceversa, sul terreno delle caratteristiche e della qualità della democrazia, in particolare dell'affermazione dello stato di diritto e del rapporto tra governabilità e rappresentanza. È il funzionamento della democrazia, e non la democrazia in se stessa, il nodo centrale del dibattito politico in America latina.

5. Sul piano sociale, i cambiamenti sono molto significativi. Dopo molti anni, pur rimanendo la regione più ineguale al mondo¹ in America latina si è registrata una riduzione delle disuguaglianze distributive. Si è trattato di un fenomeno vasto che, a partire dall'anno 2000, ha investito 13 paesi latinoamericani². Di particolare interesse l'osservazione della studiosa Nora Lustig, che rileva una forte convergenza fra i paesi latinoamericani nella riduzione della concentrazione del reddito, al di là delle differenze nei tassi di crescita e nell'orientamento politico. Tra i principali fattori che spiegano questa tendenza verso la convergenza sul cambiamento delle società latinoamericane vi è stata la ripresa delle politiche sociali di tipo universalistico³, e in particolare l'espansione dell'educazione verificatasi nell'ultimo ventennio, che hanno fatto sentire i loro effetti. Altrettanto importanti sono state le politiche del lavoro praticate (aumento del salario minimo, ripristino dei contratti collettivi, ruolo del sindacato) che hanno permesso di ridurre il gap salariale fra manodopera qualificata e non qualificata. Infine, un ruolo fondamentale l'hanno avuto le politiche sociali dirette agli strati più poveri della popolazione, mediante i trasferimenti monetari condizionati. Queste politiche sono state determinanti ai fini non solo della diminuzione della povertà, ma anche della riduzione delle disuguaglianze⁴. I programmi *Borsa Familia* in Brasile e *Oportunidades* in Messico ormai coinvolgono rispettivamente 11 milioni e 5 milioni di famiglie. Come osserva la Lustig, "forse il fattore più rilevante per spiegare la generalizzazione dei trasferimenti monetari rivolti ai settori più poveri della popolazione è la scoperta della 'tecnologia' che li ha rese possibili": cioè l'individuazione della metodologia e degli strumenti che hanno consentito una loro diffusione su grande scala. Attualmente questi programmi sociali sono applicati praticamente in tutti i paesi latinoamericani.

6. I cambiamenti sociali hanno prodotto due conseguenze di grande importanza. Da un lato, una significativa riduzione del numero di poveri e degli indigenti: nel solo Brasile si registrano circa 20 milioni di poveri in meno nell'ultimo quinquennio. Dall'altro lato, un incremento sostanziale dei ceti medi: in poco più di 15 anni (1990-2007), "le famiglie di ceto medio sono aumentate di 56 milioni nei 10 paesi in cui si concentra l'80% della popolazione regionale. Ciò ha elevato il numero di famiglie di classe media a 128 milioni"⁵. Questo processo presenta alcune novità importanti perché l'aumento quantitativo del ceto medio è stato accompagnato da un incremento del reddito grazie alla crescita del PIL. E ciò spiega il nuovo mercato interno sul quale poggiano le attuali politiche economiche latinoamericane.

¹ Nora Lustig, "America Latina: ¿Menos desigual?", *Nexos en línea*, 01/07/2011 (www.nexos.com.mx). Considerando l'indice di Gini l'America latina è 19% più ineguale dal'África Sub-sahariana, 37% più ineguale dall'Asia orientale e 65% più ineguale dei paesi sviluppati.

² *Ibid*, cfr. anche López-Calva, Luis F. e Nora Lustig (a cura di), *Markets, the State and the Dynamics of Inequality in Latin America*, Brookings Institution - UNDP, 2010.

³ José Antonio Ocampo, "Las concepciones de la política social: universalismo vs. focalización", in M. Zupi y E. Estruch Puertas (a cura di), *Desafíos de la cohesión social en tiempos de crisis: Diálogo Euro-Latinoamericano*, FIIAPP – UCM Editorial Complutense, Madrid, 2011.

⁴ CEPAL, *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, CEPAL, Santiago de Chile, 2010.

⁵ Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León, "Crece y cambia la clase media en América Latina: una puesta al día", *Revista CEPAL* N° 103, abril 2011.

I fattori del cambiamento: nuovi attori e nuove domande politiche

7. La riduzione delle disuguaglianze distributive registrata nell'ultimo decennio deve essere ricondotta anche ad un processo di maggiore complessità e ad un aumento degli spazi di autonomia e libertà delle società latinoamericane. In parallelo all'autonomia internazionale, infatti, si è verificato un ampliamento dell'autonomia delle società, man mano che il processo democratico si allargava e consolidava. In particolare, è importante registrare l'emergere di settori sociali storicamente esclusi dalla vita politica che hanno posto con forza nuove domande ai sistemi democratici.

8. La nascita di una società civile composita, numerosa e rumorosa è diventata così uno dei "temi preferiti sia delle scienze sociali che degli attori politici latinoamericani"⁶. Due fattori – ci spiega Velia Bobes – debbono essere considerati nel percorso di questa mobilitazione sociale latinoamericana. Innanzitutto, c'è il ruolo che le organizzazioni e i movimenti sociali hanno giocato nella caduta dei regimi autoritari, riuscendo a costruire "nella società uno spazio relativamente legale per canalizzare le domande di cambiamento, e con ciò hanno aggiunto una colorazione popolare e meta-politica ai processi di sostituzione delle dittature militari con sistemi politici democratici". Queste reti sociali - dei più svariati orientamenti - hanno permesso di recuperare il concetto stesso di società civile e l'hanno ancorata ad "un rapporto indissolubile con la democrazia". In secondo luogo, l'attivismo delle organizzazioni sociali non è diminuito con la restaurazione della democrazia: al contrario, questi movimenti sono diventati essi stessi "attori politici". L'apertura democratica e la maggiore complessità sociale hanno generato una serie infinita di rivendicazioni economiche, sociali e politiche che i partiti politici – in piena crisi di rappresentanza e debilitati da anni di esclusione - non sono riusciti ad accogliere. È in questo modo che "la nozione di democrazia in America latina ha incorporato la società civile come requisito per il suo funzionamento"⁷.

9. Questa lettura dei rapporti fra società e politica nella transizione democratica può aiutare a comprendere alcuni dei tratti assunti dai sistemi democratici in America latina. Da una parte, "l'indissolubile" rapporto dei movimenti sociali con la democrazia ha permesso di liquidare, al di là di alcuni specifici e delimitati casi, le ipotesi di tipo insurrezionale o rivoluzionarie che hanno accompagnato buona parte del secolo scorso in America latina⁸. In termini più netti, "ciò ha significato sostituire il tema della rivoluzione sociale con quello della transizione democratica"⁹. È un passaggio fondamentale, che spiega in parte la tenuta democratica dell'America latina. Dall'altra parte, "l'incorporazione" dei movimenti sociali nel funzionamento della democrazia latinoamericana ha reso particolarmente complessi i problemi di governabilità e ha influenzato i tratti "populisti" che si registrano nei sistemi politici.

10. Il processo generale di maggiore autonomia da parte degli attori, sia sul piano esterno che interno, si è manifestato anche nell'assetto istituzionale dei paesi latinoamericani. Le transizioni democratiche hanno comportato un vasto processo di deconcentrazione e decentramento amministrativo, anche in quei paesi senza un ordinamento federale. A questo riguardo debbono essere rilevati due fattori fondamentali. Da un lato, l'elezione

⁶ Velia Cecilia Bobes, "De la revolución a la movilización", *Nueva Sociedad*, n. 227, mayo – junio de 2010, Caracas.

⁷ Idem

⁸ Donato Di Santo e Giancarlo Summa, *Rivoluzione addio, il futuro della nuova sinistra latinoamericana*, Ediesse, 1994.

⁹ Velia Cecilia Bobes, *op. cit.*

diretta dei sindaci e dei presidenti regionali ed è diventata una pratica generalizzata in tutta l'America latina e ha dato un nuovo peso politico alle istituzioni subnazionali; dall'altro, la drastica "riduzione" dello Stato, verificatasi soprattutto negli anni '90, ha comportato il trasferimento di una serie di competenze ai livelli regionale e locale. Tutto ciò ha influenzato in particolar modo l'approccio delle politiche di sviluppo, la distribuzione delle risorse pubbliche, la *governance* istituzionale, la formazione e i meccanismi di reclutamento della classe dirigente e le modalità di partecipazione sociale nell'esercizio della democrazia .

11. L'importanza del territorio nello sviluppo economico, sociale e politico latinoamericano costituisce uno degli aspetti meno visibili, ma più significativi dell'evoluzione recente della regione. Le tematiche dello sviluppo locale sono diventate parte fondamentale dei programmi di governo nei paesi latinoamericani. La promozione delle piccole e medie imprese, il rafforzamento delle istituzioni subnazionali, l'ordinamento territoriale, la finanza per lo sviluppo locale (*royalties*, rimesse dei migranti), sono alcune dei temi prioritari di questo processo.

I limiti del cambiamento latinoamericano

12. In buona misura i fattori di successo delle economie latinoamericane costituiscono anche i principali fattori che possono limitarne il loro consolidamento. In particolare, nei rapporti internazionali e nella crescita del mercato interno si osservano alcuni elementi significativi di vulnerabilità.

13. L'aumento dei prezzi dei prodotti del settore primario e l'aumento della domanda interna, segnala la CEPAL, esercita una forte pressione "sull'innalzamento del tasso di inflazione che ha cominciato a collocare le banche centrali della regione nuovamente di fronte al dilemma di dare priorità alla stabilità dei prezzi oppure a difendere in qualche misura la competitività dei settori produttori di beni esportabili e sostitutivi di importazioni". Tutto ciò in un contesto dove l'alta liquidità internazionale e l'entrata massiccia di valuta spingono a loro volta i tassi di cambio verso l'alto.

14. I maggiori rischi per l'America latina, continua lo studio citato della CEPAL, sono l'aumento della vulnerabilità della regione di fronte ai movimenti speculativi e la riduzione della domanda di beni latinoamericani per l'apprezzamento del tasso di cambio e un'eventuale perdita di dinamismo del commercio internazionale. Questi due fattori potrebbero portare l'America latina ad un'ancora maggiore specializzazione nella produzione di beni del settore primario e quindi ad un aumento della sua vulnerabilità.

15. In termini più strutturali, uno dei principali limiti che si registra nella crescita economica latinoamericana è quello della bassa produttività. Questo problema è stato posto con vigore dal Presidente dell' BID, Luis Alberto Moreno, quando ha scritto che l'America latina è "una regione dove esistono alcune poche imprese molto produttive e molte imprese con livelli estremamente bassi".

16. Un'altra difficoltà dell'America latina è che nonostante gli sforzi degli ultimi anni, lo sviluppo delle infrastrutture è ancora troppo lento. Gli investimenti destinati a infrastruttura nel 1980 erano pari al 3% del PIL, mentre agli inizi del 2000 non superavano l'1%. "La privatizzazione delle imprese dei servizi pubblici e l'arrivo dei capitali stranieri hanno fatto pensare a molti pianificatori che questi ultimi potessero compensare l'azione statale, ma ciò si è verificato solo parzialmente".

17. Sul piano sociale i segni più preoccupanti riguardano l'assenza di politiche strutturali per la riduzione della disuguaglianza. I risultati positivi dell'ultimo decennio possono soffrire dei

contraccolpi anche bruschi. La politica fiscale in America latina continua a ridurre “solo di uno o due punti la concentrazione del reddito, mentre nell’Unione europea la concentrazione si riduce del 15%”. La crescita del settore educativo difficilmente manterrà i ritmi dell’ultimo decennio e la continuità delle politiche redistributive focalizzate dipenderà dall’andamento delle esportazioni e dalle entrate fiscali, oltre che dal fatto che questi programmi richiedono modifiche sostanziali che ne garantiscano la sostenibilità.

18. Due tematiche sociali specifiche particolarmente gravi in America latina riguardano l’ampiezza del settore informale dell’economia (nonostante la disoccupazione aperta in America latina superi di poco il 7%) e la condizione giovanile. Sul primo aspetto, la CEPAL riferisce che la metà dei lavoratori dei settori non agricoli appartengono al settore informale, mentre la Banca Mondiale indica l’informalità intorno al 55%. Si tratta cioè di dati più preoccupanti di quelli che emergevano dalle rilevazioni del 1990. Per quanto riguarda i giovani, il loro tasso di disoccupazione è molto superiore alla media, con un aumento molto pronunciato dei giovani che non studiano né lavorano con tutte le implicazioni negative che ciò comporta.

19. Il problema dell’insicurezza dei cittadini ha raggiunto livelli non più sopportabili in molti paesi latinoamericani. L’Organizzazione Panamericana della Salute (OPS) registra un tasso di 26 omicidi ogni 100 mila abitanti (in Centroamerica il tasso sale a 33x100 mila abitanti), cioè il più alto al mondo. E la violenza costituisce la principale causa di morte per la popolazione latinoamericana tra i 15 e i 44 anni.

Le sfide dell’America latina

20. Le luci e ombre dello sviluppo recente dell’America latina si presentano in un contesto che offre l’opportunità di operare una svolta radicale riguardo i suoi deficit storici in termini di sviluppo e stabilità. Si tratta di disegnare e mettere in pratica un insieme coerente di politiche per liberare il potenziale produttivo dei paesi latinoamericani. Una sfida complessa che richiede la formulazione di strategie integrali di sviluppo.

21. Alcune di queste importanti problematiche che l’America latina ha davanti a sé delineano anche gli assi tematici e lo spazio per un rilancio della cooperazione con l’Unione europea e con l’Italia in particolare.

22. Un primo e fondamentale punto di quest’agenda è quello del settore infrastrutturale. Lo sviluppo delle infrastrutture è uno dei fattori determinanti per innalzare la produttività delle imprese e delle economie latinoamericane, per rafforzare l’integrazione regionale, per ridurre gli squilibri territoriali e per ampliare l’agenda sociale. I corridoi di connettività fisica, in particolare quelli che collegano le due sponde oceaniche, richiedono un forte rilancio in termini di investimenti. Ma come ci ricorda il Presidente del BID, Luis Alberto Moreno, molti dei colli di bottiglia in questo campo non riguardano soltanto le risorse finanziarie. Gli alti costi logistici in America latina –materiali e immateriali- dipendono anche dai complessi meccanismi burocratici, dalla scarsa concorrenzialità nell’offerta e dai limiti dei quadri regolatori.

23. Lo sviluppo infrastrutturale dell’America latina costituisce quindi un campo fondamentale dell’agenda bi-regionale di cooperazione con l’Unione europea. Ciò è stato riconosciuto nei vari Vertici Euro-latinoamericani, ma questo impegno dovrà essere tradotto in termini operativi e ampliato sia in termini quantitativi che qualitativi.

24. Il problema della competitività costituisce un punto cruciale dell’agenda economica latinoamericana. Nonostante gli sforzi dei vari paesi latinoamericani per promuovere gli

investimenti in tecnologia e innovazione, la stragrande maggioranza delle imprese latinoamericane sono poco competitive. La filiera conoscenza – innovazione – competitività è una triade ancora da costruire in America latina. In particolare, maggiori investimenti e nuovi approcci debbono essere messi in campo a favore delle imprese di minori dimensioni. La distanza tra le istituzioni della conoscenza è il mondo imprenditoriale continua ad essere abissale nei paesi latinoamericani.

25. Introdurre innovazione nei sistemi produttivi è una priorità che, pur in gradi diversi, accomuna l'America latina e l'Europa. Pensare in termini di complementarità produttive e di collaborazioni all'interno delle filiere internazionali del valore costituisce un orizzonte di grande prospettiva per la cooperazione euro-latinoamericana. Un approccio fondato sulla complementarità produttiva che modifica la tradizionale logica dell'esportazione di modelli economici.

26. Un nodo cruciale, anche se non nuovo, delle sfide latinoamericane è la politica fiscale. Le opportunità che oggi si aprono per l'America latina non possono prescindere da questo fondamentale strumento di finanza dello sviluppo e di crescita sociale. La maggior parte dei sistemi impositivi, così come la spesa pubblica, in America latina sono ancora altamente regressivi. Si tratta di un dibattito complesso, ma dove i notevoli miglioramenti adoperati da alcuni paesi latinoamericani, il Brasile e il Cile in particolare, possono costituire le buone pratiche che indichino delle strade percorribili.

27. L'agenda sociale che, nell'ultimo decennio, ha costituito uno dei più significativi segni del cambiamento dell'America latina, richiede un salto di qualità verso politiche e strumenti più strutturali e sostenibili nel lungo periodo. Le politiche focalizzate sui settori più poveri debbono essere una via per la formulazione di politiche universalistiche nella copertura della sanità e dell'istruzione. L'agenda Euro-latinoamericana sulla coesione sociale deve essere sostenuta e migliorata alla luce delle lezioni apprese dall'esperienza maturata.

28. Un'altra sfida importante per l'America latina è data dalla sua vulnerabilità agli effetti del cambiamento climatico e ai ricorrenti disastri naturali. Le tematiche della sostenibilità dello sviluppo costituiscono una problematica molto vasta nei paesi latinoamericani, ma in termini di collaborazione euro-latinoamericano emergono due tematiche centrali, oltre alla prevenzione e al contrasto alle calamità naturali, il *green growth* e le energie rinnovabili. La cooperazione euro-latinoamericana su queste tematiche ha degli enormi margini di crescita.

29. Infine, le problematiche della sicurezza democratica costituiscono una delle sfide più rilevanti e impegnative dell'America latina. Il fatto che l'America latina non costituisca un'area di tensione internazionale, né siano presenti crisi complesse di conflitto e post-conflitto, non la rende immune da forme gravi di insicurezza. In particolare, la criminalità organizzata intorno al traffico di droga e la violenza diffusa incidono sulla sicurezza dei cittadini nella loro vita quotidiana. La collaborazione euro-latinoamericana nella lotta alla criminalità organizzata e nella cooperazione giudiziaria risulta particolarmente significativa.

30. Come un corollario di queste sfide si debbono menzionare i temi trasversali legati all'evoluzione democratica dell'America latina che condizionano tutte le possibili risposte a queste problematiche: le riforme politiche ed economiche strutturali, il riordinamento istituzionale, in particolare i rapporti fra Stato e governi subnazionali e l'affermazione dello stato di diritto. Un'agenda complessa e impellente che richiede di ripristinare e rendere sistematico il dialogo politico fra i partiti e le forze democratiche dell'Unione europea (UE) e della Comunità degli stati latinoamericani (CELAC).