

**Donato Di Santo**

*già sottosegretario di Stato agli Affari esteri,  
è coordinatore delle Conferenze Italia-America Latina*

## **OLTRE LO SPLENDIDO ISOLAMENTO: IL BRASILE E I SUOI VICINI**

*Durante la presidenza di Lula il Brasile, che per decenni si è fregiato del poco invidiabile titolo di società più ingiusta e diseguale del mondo, è riuscito a ottenere straordinari risultati economici e politici. Le misure volte a promuovere una certa redistribuzione del reddito e assicurare inclusione sociale e stabilizzazione democratica hanno prodotto esiti importanti, come significativi sono stati gli sforzi per avviare un fondamentale processo di integrazione con il continente sudamericano, culminato nella nascita dell'Unasur. Se le prossime elezioni confermeranno l'attuale presidente Rousseff, però, occorrerà che essa si discosti dalla politica attendista del suo primo mandato per poter affrontare al meglio la sempre più incalzante agenda emisferica del paese.*

Il 17 dicembre 2000 l'allora ministro degli Esteri Luiz Felipe Lampreia scrisse: «Il Brasile ha un ruolo adeguato alla sua dimensione. Il Brasile non può pretendere di essere più di quello che è, anche perché ha vari limiti e il principale è il suo deficit sociale». Questa era la “autopercezione”, diffusa e radicata dentro e fuori il Brasile, che avrebbe trovato – e con cui si sarebbe scontrato – Lula un paio d'anni più tardi, all'inizio del suo mandato di governo. Nel suo primo incontro con George W. Bush alla Casa Bianca, alla fine del 2002 e ancora da “presidente eletto”, Lula ebbe la certezza della deriva guerrafondaia dell'Amministrazione statunitense (oggi sappiamo quanto assurda e nefasta fosse quella deriva). In quell'incontro, e in poche parole, il neopresidente brasiliano indicò l'obiettivo di fondo del proprio governo e, rispondendo a Bush, avrebbe detto, secondo quanto riferito da Marco Aurelio Garcia, «(...) invece la guerra che farò io sarà contro la fame e la povertà».

Fu una risposta che solo pochi anni prima sarebbe stata inconcepibile. Cioè quando gli USA, con il tracollo dell'Unione Sovietica, si ergevano come l'unica potenza globale, che emanava nuovi editti coniato (inedite) definizioni come quella del "Washington consensus". Una risposta "in linea" con quanto l'esperienza politica e personale aveva da tempo sedimentato nel pensiero e nella coscienza di Lula. Infatti, non è un caso che il giovane leader del nascente Partido dos Trabalhadores fosse interessato al processo storico in corso in settori della sinistra europea (nel 1991 volle assistere di persona all'ultimo Congresso del PCI a Rimini) e che nel primo incontro della "sua" creatura di dialogo latinoamericano, il Foro de São Paulo, affermasse che la sinistra latinoamericana, per tanti decenni "telecomandata" da Mosca o Pechino o – addirittura! – Tirana, con la caduta del muro di Berlino si sentiva ormai autonoma: «Magari sbaglieremo di nuovo, ma almeno lo faremo da soli, decidendo e sbagliando con la nostra testa e non con quella di qualcuno che vive a diecimila chilometri di distanza!».

Cosa era successo, dunque, in pochi anni? Era successo che il Brasile iniziava a essere invitato – seppur come *outreach* e insieme al Messico – alle riunioni del G8, che si trovava come prima lettera dell'acronimo BRIC, che era tra i fondatori del G20 e tra i promotori del WTO. Insomma, da paese di cui si parlava solo per la miseria delle *favelas*, per gli efferati atti di violenza, per il calcio e il samba, il Brasile "decollava" dalla copertina dell'"Economist" e riempiva le pagine – ma quelle di economia e politica – dei quotidiani internazionali.

E quali sono le radici di queste dinamiche? Facciamo un passo indietro. La definizione del Brasile quale "società più ingiusta e diseguale del mondo", oltre ai retaggi coloniali (che riguardano molte altre realtà), è dovuta al mix di straordinaria crescita economica e di enorme concentrazione del reddito che caratterizzò il paese per buona parte del secolo scorso, grosso modo dagli anni Trenta agli anni Ottanta: lunghi decenni di buone performance economiche – di cui pochissimi beneficiavano –, di prolungato deficit democratico e di pervasiva gestione autoritaria. Tassi di crescita "cinese" – in quel periodo la media annuale fu del 6,7% del PIL – non fecero crescere la società, ma solo la rendita. La classe politica dominante tese a considerare come un fatto strutturale che non si riuscisse a integrare e includere un terzo della popolazione. Era la modernizzazione senza riforme, senza inclusione sociale, senza un progetto di paese. Insomma, l'eterno "paese del futuro". Ma di un futuro che non arrivava mai.

Con l'avvento di Lula e della nuova classe dirigente politica venne posto in primo piano sia l'equilibrio macroeconomico che lo sviluppo, e la crescita economica (che non smise certo di beneficiare gli alti patrimoni e le alte rendite, anzi!) si coniugò con una inedita redistribuzione del reddito in direzione della inclusione sociale e, conseguentemente, della stabilizzazione democratica. In questo contesto favorevole, la politica estera del Brasile, da mero strumento di "proiezione esterna degli interessi nazionali", si trasformava nella capacità di legare progetto nazionale di sviluppo, strategie di integrazione e riposizionamento globale e latinoamericano del paese.

Sin dall'inizio l'obiettivo del governo fu l'integrazione sudamericana, assegnando al Brasile, che storicamente aveva sempre lesinato attenzioni verso l'area che lo circonda, pago com'era della sua splendida solitudine, un ruolo attivo verso la dozzina di paesi con i quali – salvo Cile ed Ecuador – condivide la propria frontiera fisica.

Il Mercosur – il cui nucleo originario si può rintracciare nell'asse Brasile-Argentina alla base del Trattato nucleare bilaterale – fu all'origine di questa politica d'integrazione, anche se, pur tardando a darsi una struttura di associazione doganale, "spaventava" altri paesi, come quelli della Comunità andina, che, comunque, avevano strumenti di carattere commerciale, o il Cile, con i suoi trattati commerciali bilaterali con USA, Europa e molti altre regioni. Pur con questi limiti, il Mercosur riuscì a costruire legami con tutti i paesi dell'area e fu all'origine della nascita della Comunità sudamericana delle nazioni, che successivamente sarebbe divenuta Unione delle nazioni sudamericane (Unasur), con l'obiettivo di superare il maggior limite all'inserimento globale della regione: la sua scarsa integrazione. Pur possedendo riserve energetiche e naturali immense e affermandosi come area caratterizzata dalla stabilità e da un progressivo consolidamento democratico (i golpe non erano più di moda e i conflitti territoriali non si affrontavano più con le guerre, ma attraverso il ricorso alle carte bollate e al Tribunale dell'Aja), il peso politico stentava ad affermarsi proprio in virtù della scarsa integrazione.

È in quella fase che l'attenzione venne rivolta principalmente all'Europa, dopo aver liquidato il progetto statunitense dell'ALCA, l'area di "libero

CON L'AVVENTO DI LULA  
VENNE POSTO IN PRIMO  
PIANO SIA L'EQUILIBRIO  
MACROECONOMICO CHE  
LO SVILUPPO, E LA CRESCITA  
ECONOMICA SI CONIUGÒ  
CON UNA INEDITA  
REDISTRIBUZIONE DEL  
REDDITO IN DIREZIONE  
DELLA INCLUSIONE SOCIALE  
E, CONSEGUENTEMENTE,  
DELLA STABILIZZAZIONE  
DEMOCRATICA

commercio dall'Alaska alla Terra del Fuoco”, e prima dell’impatto devastante che la crisi avrebbe avuto sul Vecchio continente. Si indicava l’Europa e la sua capacità di integrazione quasi come un modello da seguire. A posteriori potremmo dire: tanto allora era superficiale e fideistica la visione del progetto europeo, tanto oggi è ingenerosa e a volte altezzosa l’attenzione che si rivolge al continente culla della cultura occidentale di cui l’America Latina è parte, anzi ne è, secondo la nota definizione di Alain Rouquié, l’estremo occidentale.

Ma, sempre a posteriori, possiamo anche affermare che da parte della sinistra europea, prima dell’allargamento verso l’Europa orientale e quando quasi tutti i quindici paesi dell’Unione erano retti da governi socialdemocratici o di centrosinistra, non vi sono stati l’acume politico e la curiosità intellettuale di guardare in modo nuovo e moderno al subcontinente americano, superando il paternalismo peninsulare tardo-neocoloniale iberico e la lontananza, anch’essa peninsulare (ma di un’altra penisola), che riduceva il rapporto con quei paesi in ebollizione a quello con le sue locali collettività di “italodiscendenti”. L’“altra penisola”, cioè l’Italia, parlava giustamente di assegni sociali agli emigrati indigenti e di diritto di voto all’estero per i connazionali ma, nel frattempo, poco faceva per evitare l’abbandono di campo delle banche italiane, per frenare la riduzione dei voli Alitalia, per salvare i malcapitati utenti d’oltreoceano dalle trasmissioni propinate da una RAI da barzelletta, per non lasciare solo al buon cuore, all’intelligenza e all’intraprendenza individuale lo sviluppo della presenza della società civile italiana in America Latina. Uno dei pochi esempi in controtendenza fu quello di D’Alema che, conoscendo da anni quelle realtà e i loro protagonisti politici, seppe considerarli parte di una strategia internazionale, sul piano politico, e di politica estera, sul piano dell’azione di governo.

Neppure le imprese si sono fatte prendere alla sprovvista e si sono mosse da anni verso l’America Latina ma, purtroppo, senza il sostegno di una strategia di sistema o di un progetto paese. Solo la Spagna ha saputo fare di questo “sostegno” pubblico alla penetrazione commerciale ed economica (fin quando ha potuto) una caratteristica della propria politica estera. Eticamente spesso discutibile, strategicamente molto efficace.

DA PARTE DELLA  
SINISTRA EUROPEA NON  
VI SONO STATI L’ACUME  
POLITICO E LA CURIOSITÀ  
INTELLETTUALE DI  
GUARDARE IN MODO  
NUOVO E MODERNO  
AL SUBCONTINENTE  
AMERICANO, SUPERANDO  
IL PATERNALISMO  
PENINSULARE TARDO-  
NEOCOLONIALE IBERICO

Nel frattempo, le politiche economiche che, con differenze enormi e con contraddizioni evidenti, la stragrande maggioranza dei paesi latinoamericani andavano adottando erano volte a ridurre la povertà e le disuguaglianze sociali. Il Brasile ne è l'esempio paradigmatico: trasformare, con politiche pubbliche appropriate, l'immensa area di povertà e miseria in un gigantesco mercato di consumo, formidabile leva di stabilità sociale, consolidamento democratico e crescita economica. Le grandi (e piccole) manifestazioni di protesta pre, e sicuramente anche post, mondiali di calcio sono un frutto di queste politiche: aver ridato dignità e cittadinanza a oltre una trentina di milioni di persone che prima semplicemente non esistevano ha rotto molti equilibri, dando la sgradevole sensazione di "assedio dal basso" alla classe media tradizionale e inebriando, con urgenti aspettative che viaggiano alla velocità di Twitter, coloro che di queste politiche sono i beneficiari. Del resto, in quale altro paese dei BRIC potevano esserci delle normali proteste, delle normali tensioni sociali di fronte alle conseguenze sociali delle grandi opere? Forse in Cina? O nella Russia di Putin? O nell'India delle caste?

Quasi tutti gli altri paesi latinoamericani, Messico in testa, hanno in corso, seppur con esiti non univoci, programmi di inclusione sociale e di lotta alla povertà attraverso l'ampliamento del proprio mercato interno. La grande sfida continentale, comunque, è e sarà quella dell'integrazione e l'Unasur ha legato, su spinta brasiliana, il proprio destino a questa sfida. Non a caso le prime strutture, peraltro abbastanza funzionanti, di cui si è dotata sono il Consiglio sudamericano di difesa, il Consiglio sudamericano di lotta al narcotraffico e il Consiglio sudamericano delle infrastrutture. La sfida si vince sul terreno della capacità di pensare e costruire l'integrazione come interconnessione materiale e immateriale (fisica, produttiva, energetica, finanziaria ecc.). In particolare il Brasile è interessato ai corridoi interoceanici che, attraverso le Ande, gli darebbero uno sbocco sull'Oceano Pacifico. In questa grande sfida l'approccio "subcontinentale" della CELAC, nata anch'essa per impulso brasiliano e consesso significativo per coinvolgere il Messico, anche se carente di istituzionalità, è stato uno strumento che ha permesso l'incorporazione di oltre una dozzina di piccoli paesi anglofoni o francofoni dei Caraibi. L'eredità dei governi militari in alcune problematiche frontaliere, come quella del gas con la Bolivia e quella dell'energia elettrica con il Paraguay, aveva inizialmente contraddetto questa impostazione e "costretto" il governo Lula ad affrontare questi, e altri, lasciti controversi: lo fece

seguendo il principio che “il futuro del Brasile non può essere quello di un paese ricco circondato da paesi poveri”. Questa lodevole propensione ha dovuto, però, spesso fare i conti con spinte protezioniste contrapposte, in particolare per quanto riguarda il rapporto con l’Argentina, ma non solo.

Il Brasile, soprattutto con la gestione – a volte attendista – della politica estera da parte della presidente Dilma Rousseff, non ha saputo rivitalizzare il Mercosur, neppure nel tentativo di raggiungere, dopo un quindicennio, l’accordo con l’Unione europea (anche se, negli ultimi mesi, qualche segnale di risveglio sta arrivando), creando lo spazio per altre iniziative. In questo atteggiamento d’attesa forse si può intravedere una delle principali differenze d’impostazione tra Lula e colei che gli è succeduta.

Non è forse casuale se il Messico, e non solo su “richiesta” statunitense, ha ricominciato a guardare verso il Sud, oltre l’area che gli è prossima, cioè l’America Centrale. La creazione dell’Alleanza del Pacifico, seppur presentata come organismo senza connotazioni ideologiche, è in una certa misura anche la risposta alla lentezza e ai ritardi brasiliani nel saper cogliere dei cambi di fase e l’esigenza di decidere se puntare a giocare fino in fondo, con tutti gli oneri che ciò comporta, il ruolo di leader regionale.

A ottobre si vota per le elezioni presidenziali, che saranno cruciali anche per il futuro e la qualità dei processi di integrazione, in particolare per il Mercosur. Non è un segreto che in Europa ci sia chi “tifa” per la sconfitta della Rousseff come occasione per “dare un calcio” al Mercosur. Da quello che succederà e da come le forze in campo si dislocheranno si potrà capire con che impegno e con quali priorità il Brasile del secondo governo Rousseff (nella speranza di chi scrive e se le previsioni verranno confermate) affronterà, dopo un quadriennio attendista, l’agenda emisferica, sempre più densa e incalzante.

NELL’ATTEGGIAMENTO  
D’ATTESA FORSE SI PUÒ  
INTRAVEDERE UNA DELLE  
PRINCIPALI DIFFERENZE  
D’IMPOSTAZIONE TRA  
LULA E COLEI CHE  
GLI È SUCCEDUTA