

**XVII Conferenza interparlamentare
UNIONE EUROPEA – AMERICA LATINA E CARAIBI**

Lima (PERÙ), dal 14 al 17 giugno 2005

I RAPPORTI UE-ALC: FARE DEL VERTICE DI VIENNA UN SUCCESSO

**On. José Ignacio SALAFRANCA SÁNCHEZ-NEYRA
Deputato
Parlamento europeo**

Introduzione

Il successo del IV vertice UE-ALC, che avrà luogo a Vienna nel maggio 2006, rappresenta la sfida più importante che le due parti devono affrontare. È innegabile, tuttavia, che i rapporti tra l'Unione europea e l'America Latina-Caraibi non siano ancora all'altezza delle loro potenzialità. Vertici, riunioni, dichiarazioni e atti si susseguono ormai regolarmente da diversi anni, ma il partenariato strategico biregionale proclamato nel luglio 1999 a Rio de Janeiro non ha ancora prodotto dei risultati concreti di una certa portata, né sul piano politico, né su quello economico, commerciale o sociale. La diagnosi delle cause di tale situazione sarebbe lunga e complessa, poiché le responsabilità sono naturalmente da attribuirsi ad ambo le parti. Ai fini della presente relazione, tuttavia, potremmo distinguere sinteticamente fra cause endogene, ovvero una chiara mancanza d'ambizione strategica e di leadership da parte delle istituzioni direttamente incaricate di promuovere il partenariato, accanto ad una mancanza di volontà politica da parte dei paesi associati su entrambe le sponde dell'Atlantico a sottoscrivere impegni all'altezza delle ambizioni dichiarate e a dotare di un contenuto concreto il partenariato strategico; e cause esogene, riconducibili ad avvenimenti straordinari accaduti a seguito del I vertice UE-ALC nel 1999 (i gravi attentati terroristici dell'11 settembre 2001 a New York e dell'11 marzo 2004 a Madrid, la guerra in Afghanistan e in Iraq, la proliferazione nucleare in diversi paesi, il fallimento del *round* di negoziati di Doha, l'allargamento dell'Unione, la Convenzione e il processo di ratifica della nuova Costituzione per l'Europa ecc.), che hanno radicalmente smentito le previsioni trionfalistiche enunciate all'indomani della caduta del muro di Berlino, sacrificando altre priorità e sottraendo le energie necessarie al rafforzamento del partenariato UE-ALC.

Alla luce di tale situazione, spetta ancora una volta alle istituzioni parlamentari, come accadde all'epoca della prima conferenza interparlamentare del 1974 a Bogotá, colmare il vuoto politico risultante dalle suddette lacune, al fine di rilanciare il processo di partenariato strategico biregionale, proponendo idee ed iniziative in grado di dare nuovo slancio al processo. È esattamente ciò che hanno fatto il Parlamento europeo alla vigilia del vertice di Madrid, con la risoluzione del 15 novembre 2001, e i parlamenti integrati, con il decalogo adottato a Puebla (Messico) il 19 marzo 2004, trasmesso al vertice di Guadalajara. Su quest'ultimo punto verterà

nuovamente anche la presente relazione, compito tutt'altro che facile, semplificato tuttavia dal fatto che le precedenti riunioni interparlamentari hanno prodotto un notevole numero di proposte condivise, valide tuttora nell'attuale situazione geopolitica. Il relatore parte dal presupposto che, come affermato a Puebla, non esiste alternativa ad un vero e proprio partenariato, se vogliamo elevare i rapporti fra la UE e i paesi dell'America Latina e dei Caraibi al livello che meritano. Sono finiti i tempi dell'esegesi dei valori e degli interessi che ci accomunano (al di là dell'attualità più pertinente) e della focalizzazione sui principi fondamentali alla base dei suddetti rapporti. I valori e i principi, quali i legami storici, culturali, politici ed economici che ci uniscono; l'adesione unanime alle parole e ai principi iscritti nella Carta delle Nazioni Unite; gli impegni comuni in materia di rispetto dei diritti dell'uomo, dello Stato di diritto e delle libertà fondamentali; la predilezione comune per il multilateralismo e il multipolarismo ecc. sono stati sottolineati a sufficienza e svolgono già ampiamente la loro funzione di collante delle relazioni. Ciò che resta da fare, ormai, è costruire su queste fondamenta solide della casa comune, che i tre vertici tenutisi dal 1999 ad oggi hanno battezzato "partenariato strategico biregionale". È su questa considerazione che si baserà la presente relazione, la quale verterà non tanto sulla riflessione, quanto sull'azione politica e come tale cercherà di avanzare proposte, elencando diversi suggerimenti e raccomandazioni per il vertice di Vienna, elaborati con il consenso interparlamentare e destinati a rilanciare nella pratica un partenariato strategico, che, allo stato attuale, manca di concretezza.

I. I PARLAMENTI INTEGRATI E IL CONTENUTO DI UN AUTENTICO PARTENARIATO STRATEGICO BIREGIONALE

1) In vista della creazione di una vera e propria associazione politica e di sicurezza

A differenza di altri processi di natura essenzialmente economica e commerciale, come l'ALEA (area di libero scambio delle Americhe), il partenariato strategico biregionale UE-ALC, concordato durante i vertici precedenti, presenta un carattere molto più ampio e ambizioso, ponendo la politica davanti all'economia e riconoscendo alla dimensione sociale tutta la sua importanza, senza pregiudicare il perseguimento, in parallelo, di un'associazione commerciale reciprocamente vantaggiosa per le parti. Si tratta dunque di gettare le basi di una vera e propria **associazione politica e di sicurezza** che offra un quadro biregionale di pace e di stabilità incentrato sui principi fondamentali, quali il rispetto dei diritti dell'uomo, il primato dello stato di diritto e dei valori democratici, la sicurezza reciproca e i diritti individuali. Il decalogo di Puebla del 19 marzo 2004 avanzava un'ampia serie di proposte che restano tuttora valide e che dovrebbero permettere al vertice di Vienna di adottare delle decisioni definitive in materia. Fra le proposte figura la definizione di una **nuova agenda politica biregionale** che consenta un vero e proprio dialogo politico, in particolare su questioni quali la *governance* democratica e il consolidamento dei partiti politici; gli aspetti relativi alla coesione sociale e alla lotta contro la povertà; la sicurezza internazionale e la lotta contro il traffico di stupefacenti, affrontata a partire da una condivisione delle responsabilità, e contro il terrorismo; la riforma del sistema delle Nazioni Unite; e la conservazione dell'ambiente e delle risorse naturali. È indispensabile, inoltre, definire una **carta euro-latino-americana per la pace e la sicurezza** che permetterà ai partner di affrontare temi a lungo rinviati come la piena cooperazione in materia di sicurezza e di difesa mediante codici di condotta comuni; l'efficace cooperazione in termini di promozione della sicurezza per mezzo di attività comuni condotte all'interno di un centro biregionale di prevenzione dei conflitti, da istituirsi in America Latina; o la collaborazione nell'ambito delle

operazioni umanitarie, di soccorso e di mantenimento o imposizione della pace nel quadro di un mandato delle Nazioni Unite. Infine, fra le altre proposte ormai improrogabili figurano la **revisione e il rafforzamento dei meccanismi istituzionali del partenariato**, attraverso la creazione di un'**assemblea transatlantica euro-latino-americana**, costituita da un numero paritario di membri del Parlamento europeo, da un lato, e, dall'altro, di deputati del Parlato, del Parlatino, del Parlatino, della commissione parlamentare mista, del Messico e del Cile; l'istituzione di un **segretariato permanente euro-latino-americano** che promuova i lavori del partenariato nei periodi di tempo che intercorrono fra un vertice e l'altro; l'**aggiornamento del dialogo politico ministeriale**, affinché risulti più dinamico ed efficace; l'organizzazione di **riunioni ministeriali periodiche fra i ministri della difesa della UE e dell'America Latina**; la ricerca sistematica di un **terreno d'intesa fra la UE e l'America Latina nel quadro di diverse organizzazioni e negoziati internazionali**, e in particolare in seno alle istituzioni e agli organi delle Nazioni Unite, nella fattispecie il Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea Generale; l'istituzionalizzazione di un **dialogo biregionale fra imprese** che permetta alle organizzazioni imprenditoriali e politiche delle due regioni di instaurare un dialogo regolare su temi economici, commerciali e ambientali; e, infine, l'adozione di **metodi innovativi di partecipazione della società civile** nelle due regioni, che consentano di dar seguito agli accordi di associazione.

2) Sul piano delle relazioni economiche e commerciali

La proposta comune di creare una **zona di libero scambio euro-latino-americana entro il 2010**, presentata a Puebla dai parlamenti integrati delle due regioni, costituisce l'elemento chiave in tale ambito. Si tratta di un obiettivo da perseguire sulla base di un **modello compatibile con il principio "OMC – regionalismo" strutturato in due fasi**. La prima vedrebbe la **conclusione dei negoziati relativi all'accordo di associazione UE-Mercosur** entro la fine del 2005; l'avvio dei negoziati, al più tardi nel corso del vertice di Vienna, per **ciascuno degli accordi di associazione con la CAN (Comunità andina delle nazioni) e il sistema d'integrazione centroamericano**, analoghi, *mutatis mutandis*, a quelli conclusi con il Messico e il Cile e in via di negoziazione con il Mercosur, senza che sia necessario condurre a termine i negoziati in seno all'OMC; e l'**applicazione effettiva a favore dei paesi andini e centroamericani del nuovo SPG "plus"** fino all'entrata in vigore dei suddetti accordi. Durante la seconda fase (2006-2010), in vista dell'adozione di un **accordo di partenariato globale interregionale** che fornisca una base giuridica e istituzionale e una copertura geografica completa a diversi aspetti contenutistici del partenariato strategico biregionale, si dovrà **incoraggiare la liberalizzazione degli scambi regionali** attraverso l'approfondimento, da un lato, degli accordi d'integrazione in America Latina e, dall'altro, del processo d'associazione fra l'Unione e tutti i paesi e gruppi regionali associati; progredire verso la realizzazione, entro il 2010, delle **regole comuni** fra la UE e l'America Latina nel suo insieme, al fine di garantire la libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali e di costituire una zona di libero scambio che sia quanto più vasta possibile, senza perdere di vista gli obiettivi di coesione sociale; e definire delle **migliori condizioni negoziali del debito dell'America Latina**, al fine di garantire una crescita sostenibile e alleggerire il pesante fardello che il debito rappresenta attualmente per lo sviluppo e il benessere sociale di molti di tali paesi.

3) Sul piano sociale e della cooperazione allo sviluppo

Un partenariato degno del suo nome richiede, accanto ad un sensibile rafforzamento di mezzi, l'adozione di un nuovo modello di cooperazione allo sviluppo che permetta di lottare contro le asimmetrie, di ridurre il costo dell'adeguamento al regime di libero scambio e di sostenere le politiche pubbliche e le iniziative private necessarie per assicurare la profonda integrazione economica necessaria ai fini della realizzazione di una zona di libero scambio. Tale affermazione, pronunciata dai parlamenti integrati a Puebla, è oggi più che mai valida. È giunto il momento, quindi, che l'Unione completi in misura più ampia l'azione dei suoi partenariati grazie al lancio di **una politica di cooperazione allo sviluppo più decisa e generosa**, particolarmente incentrata sulla lotta contro la povertà, nonché sui settori dell'istruzione, della cultura, delle infrastrutture, del sociale, della salute e dell'immigrazione, conformemente alla finalità comune di conseguire gli obiettivi di sviluppo del millennio entro il 2015, decisa a Guadalajara (punto 39), nonché agli impegni assunti in occasione della conferenza di Monterrey sul finanziamento per lo sviluppo in tutti i suoi aspetti. Questa nuova politica di cooperazione allo sviluppo dovrebbe essere inoltre accompagnata da misure supplementari quali **l'apertura progressiva dei mercati della UE**, conformemente agli obiettivi previsti negli accordi di associazione; la creazione di un **Fondo di solidarietà biregionale**; l'adozione di un quadro legislativo specifico che regolamenti la **cooperazione dell'Unione con l'America Latina in modo differenziato**; **l'attuazione di programmi della UE** relativi alla formazione professionale, all'istruzione e alla cultura nei paesi latino-americani; la promozione di **programmi di cooperazione tecnico-scientifica** per lo sviluppo di fonti di energia nuove e rinnovabili, e gli scambi fra scienziati, ingegneri e studenti; il sostegno ai **programmi di riforme istituzionali e fiscali**; e il **raffronto fra determinati regimi pensionistici**, al fine di garantire pensioni sicure e sostenibili.

II. CONTRIBUTI INDISPENSABILI DEL VERTICE DI VIENNA AL PARTENARIATO STRATEGICO BIREGIONALE

Il IV vertice UE-ALC di Vienna non potrà aspirare ad un reale successo se la sua dichiarazione conclusiva si limiterà a fare l'inventario delle decine di buone intenzioni e di impegni sostanzialmente dichiarativi. Al contrario, il relatore è del parere che il buon esito del vertice di Vienna dipenda soprattutto dall'adozione di una serie di impegni, forse limitata ma decisiva, su determinati aspetti fondamentali del partenariato strategico biregionale, qui di seguito illustrati.

1) Ricerca di un autentico multilateralismo

La dichiarazione di Guadalajara ha giustamente sottolineato (punto 14) che il rafforzamento delle organizzazioni regionali costituisce uno strumento essenziale per consolidare il multilateralismo. Tale affermazione è perfettamente in linea con le esperienze acquisite durante i processi d'integrazione regionali in Europa e in America Latina e, dal punto di vista dei parlamenti integrati, dovrebbe condurre all'adozione, a Vienna, di tre decisioni fondamentali.

- (a) In primo luogo, sancire il postulato fondamentale della preminenza del partenariato strategico biregionale di fronte a qualsiasi tentativo di privilegiare gli approcci bilaterali limitati ad alcuni partner. Alla base dei diversi processi d'integrazione in Europa e in America Latina, troviamo, fin dall'inizio, l'aspirazione fondamentale (conquistata generalmente al prezzo di pesanti sacrifici) a superare le rivalità, le diffidenze e i conflitti del

passato. A differenza dei secoli trascorsi, in effetti, la geopolitica di questo XXI secolo è sempre più determinata dalle relazioni d'interdipendenza dei diversi blocchi regionali, generalmente nel quadro multilaterale costituito dalle Nazioni Unite. Inoltre, l'isolamento dei più ricchi e potenti è un sogno impossibile da realizzare in un mondo globalizzato come quello odierno. Le nozioni di politica, sicurezza, difesa, diplomazia, commercio, aiuto allo sviluppo, cultura e civilizzazione tendono oggi a sovrapporsi e la coscienza collettiva deve rendersi conto che dinnanzi ai pericoli e alle minacce che ci riguardano tutti allo stesso modo, la risposta deve essere ugualmente collettiva. In altri termini, le relazioni bilaterali fra determinati partner possono rafforzare notevolmente il partenariato strategico UE-ALC, ma non possono pensare in nessun caso di sostituirvisi. A tal proposito, dobbiamo giudicare favorevolmente la creazione della Comunità sudamericana delle nazioni, che potrebbe fornire al Sudamerica un tetto comune in materia di concertazione politica sotto il quale riunire diversi programmi subregionali d'integrazione come il Mercosur e la CAN e che potrebbe divenire inoltre un interlocutore privilegiato della UE. D'altro canto, nell'attesa di effettuare il salto qualitativo che la creazione della carta euro-latino-americana proposta a Puebla rappresenterebbe per la pace e la sicurezza, sarebbe vivamente auspicabile che il vertice di Vienna decidesse almeno la creazione in America Latina del centro biregionale di prevenzione dei conflitti, anch'esso proposto a Puebla, quale istituzione reciproca per una cooperazione biregionale rapida ed efficace in materia di prevenzione dei conflitti.

- (b) In secondo luogo, imprimere uno slancio decisivo ai processi d'integrazione economica in America Latina grazie, da un lato, all'apertura dei negoziati per ciascuno degli accordi di associazione, fra cui quelli di libero scambio, con i paesi andini e dell'America centrale simili, *mutatis mutandis*, agli accordi approvati con il Messico e il Cile e in via di negoziazione con il Mercosur, conformemente all'obiettivo strategico comune convenuto a Guadalajara (punto 2), sebbene essi non debbano essere subordinati ad una eventuale conclusione dei negoziati dell'OMC; e, dall'altro, all'ampliamento dell'obiettivo strategico d'associazione al piano biregionale, cominciando dalla realizzazione di uno studio di fattibilità dell'accordo di associazione globale interregionale e della zona euro-latino-americana di libero scambio – in contrappeso dell'ALCA (area di libero commercio delle Americhe) – anch'essi proposti a Puebla.
- (c) Infine, creare un'assemblea transatlantica euro-latino-americana. In effetti, sul fronte del dialogo politico a livello parlamentare, nessun segnale relativo all'importanza conferita all'integrazione regionale potrebbe essere più efficace dell'istituzione, durante il vertice di Vienna, di un'assemblea transatlantica euro-latino-americana, costituita da un numero paritario di deputati del Parlamento europeo, da un lato, e del Parlatino, Parlacen, Parlandino, CPM, Messico e Cile, dall'altro. Una simile decisione politica adottata dai rappresentanti di alto livello nel quadro del vertice renderebbe inutile, in effetti, la revisione degli accordi di associazione già in vigore e costituirebbe una base sufficiente per consentire ai parlamenti integrati di definire i dettagli concreti della loro organizzazione. Si tratta, di fatto, della stessa procedura già adottata con successo in occasione della costituzione dell'assemblea parlamentare euro-mediterranea (oggi già realtà) sulla base dei forum parlamentari Euromed sviluppati dal 1995, a partire da una proposta del Parlamento europeo sostenuta e difesa risolutamente dalla precedente Commissione europea, nonché dalle successive presidenze spagnola e italiana dell'Unione. Con il sostegno della nuova Commissione e della futura presidenza austriaca, il primo compito della nuova assemblea transatlantica euro-latino-

americana dovrebbe essere, logicamente, quello di continuare a svolgere la funzione di forum pubblico di discussione, che ha riscosso il favore generale delle 16 conferenze interparlamentari biennali UE-AL succedutesi fino ad oggi – i cui protagonisti sono, fin dal primo di tali consessi tenutosi a Bogotà nel luglio del 1974, il Parlamento europeo e il Parlatino – le quali rappresentano una parte importante del patrimonio delle relazioni fra Unione europea e America Latina e che, di fatto, per 15 anni, a partire dal 1974, hanno costituito l'unico quadro istituzionalizzato per il dialogo politico biregionale. Il secondo compito della nuova assemblea, che rappresenta già un salto qualitativo rispetto alle attuali conferenze interparlamentari, consisterebbe nel garantire il controllo parlamentare del capitolo transatlantico del partenariato strategico biregionale e, in particolare, dei diversi accordi di associazione. La nuova assemblea, infine, dovrebbe comunque monitorare e controllare le politiche del partenariato strategico, tramite regolari audizioni di ministri e della Commissione, al fine di fornire informazioni sui vertici e le riunioni ministeriali regionali che si susseguono, del gruppo di Rio ecc., in modo tale da garantire un autentico ed efficace controllo democratico del partenariato strategico biregionale. Questa nuova assemblea dovrebbe lavorare in plenaria, nonché in seno alle commissioni parlamentari miste ritenute necessarie, perlomeno le commissioni specializzate per ciascuno degli accordi d'associazione in vigore, nonché, all'occorrenza, altre commissioni orizzontali. L'assemblea plenaria potrebbe riunirsi almeno una volta l'anno, mentre le diverse commissioni dovrebbero organizzare riunioni con una cadenza minima semestrale. La nuova assemblea diverrebbe quindi la chiave di volta del dialogo politico parlamentare UE-ALC, parallelamente al dialogo ministeriale e al ruolo della società civile.

2) **Promozione di una coesione sociale reciproca**

Infine, l'azione congiunta per la realizzazione di società più eque e coesive nelle due regioni richiede perlomeno le seguenti tre importanti misure concrete, che non possono essere rinviate oltre il vertice di Vienna.

In primo luogo, la creazione di un Fondo di solidarietà biregionale, iniziativa sollecitata ripetutamente dal Parlamento europeo. Uno stanziamento limitato (non straordinario) di 30 milioni di euro, nell'ambito del bilancio dell'Unione a favore dell'America Latina potrebbe servire da elemento catalizzatore, il quale, insieme alle dotazioni di bilancio stanziate dai vari organismi (BEI, BIS, CAF, BCIE, Banca mondiale ecc.) e dai paesi interessati, potrebbe fornire un contributo finanziario adeguato stimabile attorno ai 500 milioni di euro l'anno nella prima fase. Nel concreto, tale fondo potrebbe includere un dispositivo Ferrero-Waldner sulla base degli apporti esclusivamente finanziari della BEI e di altre istituzioni interessate. Le attività del fondo, in quanto tali, dovrebbero essere incentrate, nella prima fase, sulla gestione e il finanziamento di programmi settoriali relativi alla lotta contro l'estrema povertà, la salute, l'istruzione e le infrastrutture nei paesi e nelle regioni che presentano un indice di reddito per abitante inferiore e disuguaglianze sociali più marcate e, successivamente, nell'insieme dei paesi dell'America Latina. Il fondo potrebbe essere coordinato dalla Commissione in collaborazione con gli organismi e i paesi contribuenti, mentre gli orientamenti strategici per l'intervento del fondo potrebbero essere stabiliti dalla direzione generale delle Relazioni esterne della Commissione europea, in cooperazione con i suddetti soggetti. A grandi linee, la dinamica di questo nuovo fondo si iscrive dunque in una serie di iniziative basate su fonti di finanziamento innovative, finalizzate alla lotta contro la fame e la povertà e il rafforzamento della governabilità

democratica, elencate nella dichiarazione di Guadalajara (punto 58), quali il Fondo umanitario internazionale suggerito dal Venezuela, il Fondo finanziario internazionale proposto dal Regno Unito e le iniziative contro la fame e la povertà presentate dal Brasile.

- (a) In secondo luogo, l'assunzione di impegni comuni destinati a frenare l'etnonazionalismo che incide sulla stabilità dei partner su entrambe le sponde dell'Atlantico. Tale fenomeno continua a generare tensioni in Europa, principalmente nei Balcani, che l'Unione, fedele alla propria genesi, tenta di compensare con la prospettiva di una futura integrazione di tutti gli antagonisti, che stemperi progressivamente i conflitti e l'instabilità attuali. Sul fronte latino-americano, il fenomeno si presenta sempre più come l'inevitabile susseguirsi di secoli d'abbandono della popolazione indigena in diversi paesi. La soluzione migliore, quindi, è di raccomandare l'integrazione completa ed efficace della popolazione indigena nella vita politica, economica e sociale di ciascun paese. La responsabilità di condurre a buon fine quest'integrazione spetta, ovviamente, ai partner latino-americani che, in caso contrario, continuerebbero a veder ridotte le loro possibilità politiche, economiche e commerciali, oltre a correre gravi rischi in termini di coesione nazionale e di frattura sociale, dalle conseguenze estremamente gravi per la loro stabilità democratica e addirittura, nei casi più gravi, per la sopravvivenza stessa dello Stato. I primi segnali d'irredentismo e di messianismo indigenista, constatati negli ultimi tempi in diversi paesi con una forte presenza indigena, sono una valida dimostrazione della situazione. Tuttavia, tale questione presenta delle implicazioni decisive per la realizzazione dell'ossatura del partenariato strategico biregionale, poiché essa intacca, come nel caso dell'etnonazionalismo in Europa, la stabilità interna ed esterna, la sicurezza e la capacità di attribuzione delle risorse delle due parti. Auspichiamo che durante il vertice di Vienna vengano assunti degli impegni decisivi e verificabili su questo aspetto.
- (b) Infine, l'adozione di decisioni concrete in materia d'immigrazione, a seguito di un dibattito, serio, costruttivo ed efficace, su un argomento di una portata straordinaria, così come testimoniato dalle recenti relazioni delle Nazioni Unite. Tali disposizioni dovrebbero vertere su questioni come l'organizzazione dei flussi migratori, in particolare la lotta contro l'immigrazione illegale e le mafie che vi lucrano, nonché la gestione comune dei flussi. Altre decisioni possibili includono la definizione di politiche d'immigrazione temporanee, la creazione di un visto di circolazione specifico per gli imprenditori, gli universitari, i ricercatori, gli studenti, i giornalisti e i sindacalisti che partecipano al partenariato euro-latino-americano, la mobilitazione dell'immigrazione al servizio dello sviluppo del paese d'origine (aiuti a favore dei progetti degli immigranti nei loro paesi d'origine ecc.), nonché l'attuazione di una politica d'integrazione chiaramente definita nei paesi d'accoglienza per gli immigrati legali.