

ITALIA-AMERICA LATINA

Biennio 2006/2008: si raccolgono i frutti del lavoro fatto

Donato Di Santo *

L'Italia riscopre l'America latina

La prima notizia è che la relazione tra l'Italia ed i paesi latinoamericani ha imboccato un ritmo dinamico ed inedito con l'inserimento di questa area geografica tra le priorità di politica estera del governo presieduto da Romano Prodi, con Ministro degli affari Esteri Massimo D'Alema.

La seconda notizia è che, dopo i due anni di governo di centrosinistra (maggio 2006/maggio 2008), l'attuale governo di centrodestra (Ministro degli Affari Esteri, Franco Frattini, e Sottosegretario di Stato con delega per l'America Latina, Enzo Scotti) ha deciso, e non era affatto scontato lo facesse, di non smentire questa linea.

A questo punto si può legittimamente affermare che il rilancio dell'Italia in America Latina da politica di governo è diventata politica di Stato, anche con l'autorevole ed alto sostegno del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, che l'ha sancita in varie occasioni tra le quali il solenne discorso del dicembre 2007, al Quirinale, davanti a tutto il Corpo Diplomatico accreditato a Roma, e con la visita di Stato in Cile del febbraio 2008.

Siamo quindi in presenza di una novità di politica estera, che segna una nuova tappa nel rapporto tra l'Italia -e quindi l'Europa- e l'America Latina. E, fatto importante, non solamente con quei paesi (Argentina, Brasile, Uruguay e Venezuela) dove da oltre un paio di secoli fortissima è la presenza della emigrazione italiana –si dice che la più grande città italiana sia São Paulo -, bensì con tutti i paesi del subcontinente americano.

Molti settori della società italiana, dalla cooperazione allo sviluppo alle imprese, dalle Università al mondo sindacale, non hanno certo aspettato che si “svegliasse” la politica per individuare nell'America Latina un proprio fondamentale riferimento.

La politica e le istituzioni erano in ritardo, anche se dei precedenti significativi, seppur carenti di continuità, c'erano stati e il più importante fu, senza alcun dubbio, l'intuizione politica di Amintore Fanfani, allora Ministro degli Affari Esteri, che a Città del Messico, nel 1965, immaginò e poi a Roma, nel 1966, istituì quel prezioso –e pressoché unico nel panorama europeo- organismo internazionalista che è l'Istituto Italo-Latino Americano, IILA.

Ed è nel 2006, in occasione del 40° anniversario dell'IILA che, alla presenza del Presidente Napolitano e del maestro Carlos Fuentes, viene sancita la nuova politica estera italiana verso l'America latina, “una politica estera –ebbe a dire in quella occasione D'Alema- autenticamente italiana, non di questa o quella parte politica, che vede nella relazione con l'America Latina uno dei suoi capisaldi intramontabili”.

La decisione di affidarmi, nel maggio 2006, la Sottosegreteria di Stato *ad hoc* per l'America Latina sancì la volontà politica di rendere stabile e non episodica l'azione italiana. Da esponente politico, dell'allora partito dei Democratici di Sinistra, mi sono sempre caratterizzato –da oltre vent'anni- come studioso e operatore politico italiano verso e con l'America Latina quindi, l'intenzione era chiara: riempire di contenuti e rendere duratura questa nuova politica estera rivolta al subcontinente. Nel mio lavoro di Sottosegretario di Stato, breve (20 mesi) ma intenso, ho potuto godere di uno straordinario supporto e indirizzo politico in Massimo D'Alema, da sempre sensibile e attivo verso l'area latinoamericana, e di un eccellente apporto scientifico ed intellettuale nella attività del Centro Studi di Politica Internazionale, CeSPI, e del suo Direttore José Luis Rhi-Sausi. Inoltre tutta la

struttura diplomatica italiana si è attivata, con intelligenza e dedizione, e molti studiosi, accademici, specialisti mi hanno fornito uno straordinario supporto di idee ed elaborazioni.

Attenzione a tutti i paesi latinoamericani, senza discriminazioni

Nel luglio 2006, a poche settimane dalla costituzione del governo e in preparazione di un intenso programma di viaggi in tutti i paesi dell'area, il primo incontro internazionale, non a caso, lo ebbi a Madrid con il Segretario di Stato Bernardino Leon, che allora si occupava anche di America Latina e, successivamente, con l'istituzione della Segreteria di Stato per Iberoamérica, la collaborazione proseguì con la collega e amica Trinidad Jimenez. Perché la Spagna? Perché pensare ad una strategia di rilancio della presenza italiana in America Latina senza una forte e costante collaborazione con questo paese (quali che siano congiunturalmente i nostri rispettivi governi) sarebbe semplicemente impossibile.

Il messaggio venne raccolto positivamente e le due diplomazie hanno potuto collaborare molto efficacemente, fino all'importante decisione di invitare l'Italia al Vertice Iberoamericano di Montevideo nel 2006: per la prima volta un paese europeo non "iberico" veniva invitato. Questo gesto si confermò nel 2007 a Santiago e nel 2008 a San Salvador. Nei primi due casi ebbi io l'onore di rappresentare l'Italia; lo scorso anno, invece, toccò al Sottosegretario Scotti.

Anche le consultazioni a livello di Segreterie di Stato si infittirono e nei Vertici annuali italo-spagnoli i temi latinoamericani iniziarono a comparire nei documenti ufficiali.

Tranne che a Cuba (per ragioni politiche inerenti la coerenza con la posizione comune europea), tutti i paesi dell'area vennero visitati a livello di Sottosegretario e, in alcuni casi, anche di Ministri o di Presidente del Consiglio.

Il Presidente Prodi, oltre al Cile, andò in Brasile dove firmò l'Accordo di collaborazione strategica, e l'Italia istituì il "Tavolo Brasile" coinvolgendo tutti i Ministeri, le Università, le imprese, la società civile e il mondo del lavoro.

Il Ministro D'Alema visitò il Perù (l'ultimo Ministro degli Esteri italiano, Emilio Colombo, c'era andato 22 anni prima!), Brasile, Venezuela e Cile. La Ministro della Famiglia, Rosy Bindi, l'Argentina (in occasione dell'insediamento della Presidente Cristina Kirchner) e il Ministro dell'Agricoltura, Paolo De Castro, il Brasile.

E, dato forse ancora più significativo, in un solo anno, nel 2007, una decina di Presidenti latinoamericani visitarono l'Italia: un dato assolutamente eccezionale. Siamo diventati, dopo la Spagna, crocevia imprescindibile nel rapporto con l'Europa.

Questi pochi e scarni dati rendono bene la mole senza precedenti di relazioni che sono andate sanando anni, e a volte decenni, di scarsa presenza politica ed istituzionale italiana in quei paesi.

I temi di fondo ed i soggetti attivi

Sui temi dell'immigrazione latinoamericana abbiamo svolto un ruolo attivo, spesso coordinato con la Spagna. Abbiamo favorito la creazione di strutture aggregative finalizzate alla salvaguardia e valorizzazione delle rimesse quale fattore di sviluppo. Un esempio è l'esperienza dell'Associazione *Juntos por los Andes*, che aggrega una ventina di organizzazioni di immigrati andini in Italia e che si sta impegnando sul tema delle rimesse. Alla costituzione del Consorzio, oltre al Governo italiano da me rappresentato partecipò, dimostrando una grande sensibilità, il Cardinale honduregno Oscar Rodriguez Maradiaga.

La difesa dei diritti umani è stata una bussola stabile, sia nel caso di Cuba che in quelli di Messico, Colombia ed altri. Con Cuba, in particolar modo, senza rinunciare alla critica verso politiche repressive del dissenso, siamo stati il paese che per primo ha chiesto, in sede europea e insieme alla Spagna, che venissero cancellate le anacronistiche sanzioni europee.

Abbiamo fatto del tema dell'integrazione un asse centrale della iniziativa politica italiana: integrazione con l'Unione Europea, rilanciando il dialogo negoziale per gli Accordi di Associazione (in particolare con il Centroamerica) ed intervenendo con puntuali proposte sui contenuti economico-sociali dei mandati negoziali; e integrazione tra i paesi latinoamericani a livello

economico ed infrastrutturale, a livello territoriale e transfrontaliero, a livello culturale ed a livello politico, prestando una particolare attenzione ad esperienze inedite quali quella dell'UNASUR. In Centroamerica abbiamo avviato, e l'attuale governo ha completato, il definitivo ingresso italiano nel Sistema d'Integrazione, SICA.

Abbiamo favorito l'intensa attività di cooperazione interuniversitaria: in questo momento ci sono circa 1.150 accordi tra Università italiane e latinoamericane e l'Università di Bologna ha una sede stabile a Buenos Aires.

Molte esperienze ed attività decentrate, rispetto ai poli di Roma e Milano, si sono andate sviluppando: un esempio per tutte quello di Casa America di Genova

Si è cercato di riordinare e sostenere la grande mole di attività delle Regioni italiane (soprattutto Emilia-Romagna, Friuli, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria), di decine di Province e di migliaia di Comuni, verso l'America Latina.

Uno strumento efficace è stato quello della partecipazione delle rappresentanze di questi soggetti alle Commissioni bilaterali miste (economiche e di cooperazione) che si sono andate moltiplicando e qualificando. In generale abbiamo cercato di coinvolgere tutti i soggetti organizzati e attivi della società civile: dall'associazionismo internazionalista alle ONG di cooperazione allo sviluppo, sia laiche che religiose.

Questo coinvolgimento c'è stato soprattutto sul grande tema delle politiche pubbliche a favore della coesione sociale e della inclusione degli strati più emarginati, della lotta alla povertà ed alle disuguaglianze, del sostegno alle politiche di allargamento dei mercati interni favorendo, per quanto possibile, la crescita delle piccole e medie imprese, la cooperazione triangolare e quella decentrata.

Mondo economico e del lavoro

Secondo i dati ISTAT, elaborati dal Ministero degli Esteri, nel 2007 l'Italia si è collocata al secondo posto dopo la Germania nell'interscambio con l'America latina e, per quanto riguarda il Brasile, siamo il terzo fornitore dopo Francia e Germania.

Una attenzione particolare è stata riservata al mondo del lavoro ed imprenditoriale. Abbiamo favorito l'utilizzo, e a volte rinnovato, gli strumenti di internazionalizzazione delle piccole e medie imprese italiane: in Brasile con il SEBRAE e in generale con una intensa collaborazione sia con il Ministero del Commercio Internazionale, che con organismi finanziari quali la CAF, il BID e il BCIE. Anche con organismi pubblici, quali Italia Lavoro, e di carattere privato, ma legati al mondo del terzo settore e delle cooperative, quali Obiettivo Lavoro, abbiamo favorito la sinergia.

Pur in presenza di un persistente ritardo del mondo bancario e finanziari la forte attività istituzionale verso l'America Latina ha trovato attenzione ed interesse da parte di grandi realtà imprenditoriali quali: la FIAT, fortemente radicata in Brasile e Argentina (da anni, superata la Volkswagen, è al primo posto in Brasile), pare interessata a prendere in esame l'espansione nel mercato latinoamericano; la Techint, soprattutto in Messico ed Argentina; la Pirelli, da 75 anni in Brasile; Telecom Italia, con presenze strategiche ed impegnative in Brasile ed Argentina; Benetton; le grandi imprese di costruzioni come Astaldi, Ghella ed Impregilo, presenti e radicate nella quasi totalità dei paesi latinoamericani; l'ENI, che ha risolto il suo contenzioso con il Venezuela ed avviato primi approcci con il Brasile; l'ENEL, leader mondiale della produzione elettrica geotermica, oltre che di una intera gamma di energie rinnovabili (presente nei paesi andini e in Centroamerica e che, con l'acquisizione della spagnola ENDESA, diventa attore energetico fondamentale in America Latina).

Alcuni seri problemi si sono creati, ed altri risolti, in paesi che –come Bolivia e Venezuela- hanno rivisto e riformulato le proprie politiche verso le imprese e gli investimenti esteri. In particolare in Bolivia la vicenda della nazionalizzazione di Entel (impresa a partecipazione maggioritaria di Telecom Italia), è stata un oggettivo segnale negativo verso gli investimenti dall'estero perché, non intervenendo sulle materie prime o gli idrocarburi, ha colpito una impresa che aveva saputo fare della innovazione e della positiva risposta alle esigenze di un territorio del tutto particolare, il proprio biglietto da visita. Di converso le difficoltà da tempo aperte tra le autorità venezuelane e la

italiana ENI si sono superate e, a Caracas, alla presenza del Presidente Chavez e dell'allora Ministro degli Esteri D'Alema, un importante accordo ha sancito una nuova collaborazione.

Un altro esempio di sinergia positiva, dal punto di vista del "sistema Italia" (molto predicato ma poco praticato), è quello relativo ai grandiosi lavori per l'ampliamento del Canale di Panama: con una forte, intelligente e trasparente sinergia politico-istituzionale ed imprenditoriale, uno dei quattro consorzi internazionali pre-qualificati per l'assegnazione di questi lavori è a partecipazione italiana.

Le problematiche critiche, da Telecom Italia nella Bolivia del MAS o nell'Argentina dei Kirchner a Enel nel El Salvador di Arena, a Brembo nel Messico del PAN, a Techint nel Venezuela di Chavez, ripropongono comunque il tema della garanzie giuridiche, reciproche, a difesa degli investimenti esteri e delle realtà e popolazioni locali.

Questi aspetti sono ritornati anche per una vicenda che, non riguardando le problematiche economiche, ha aperto una dialettica giuridica, ed anche politica, complessa tra Italia e Brasile. Mi riferisco alla assegnazione dello status di "rifugiato politico" ad un ex terrorista italiano, colpevole di svariati omicidi ed altri delitti compiuti in Italia negli anni '70.

Sotto un'altra angolatura l'annosa questione dei bond argentini, che mentre in tanti altri paesi ha colpito prevalentemente i soggetti più tutelati (le società finanziarie ed i *venture capital*), in Italia ha invece gettato nella disperazione proprio i meno tutelati, cioè 450 mila famiglie, mette in rilievo la gestione alquanto discutibile (come molte sentenze giudiziarie hanno iniziato a sancire), di banche italiane. Ciò nulla toglie alle responsabilità gravi dello Stato argentino, ma quello che è accaduto è stato molto poco etico. Scagliare decine di migliaia di persone in una azione arbitrare presso l'ICSID contro un paese –l'Argentina-, bay passando sfacciatamente le responsabilità di coloro (le banche) che quei titoli tanto rischiosi hanno ceduto, non a soggetti finanziari appropriati bensì a persone, spesso totalmente sprovviste di conoscenze e tutele, non sempre rendendole edotte dei rischi che correvano, ...assomiglia molto all'utilizzo strumentale di questa inconsapevole "massa di manovra". Ricordiamoci infatti che il *default* argentino è del 2001 e che dopo 10 anni scadono i termini della prescrizione per le eventuali azioni legali contro le banche. Gli arbitrati all'ICSID durano molto e il 2011 è vicino...

Il re-incontro

In questo sforzo per costruire una politica estera, non solo governativa ma di sistema-paese verso l'America Latina, sia l'internazionalizzazione economica che la cooperazione allo sviluppo ci hanno permesso, pur nella ovvia distinzione, di utilizzare meglio gli strumenti europei di assistenza esterna che quelli nazionali, peraltro scarsi. E di farlo con approcci e visioni innovative, come è il caso dei progetti di cooperazione transfrontaliera, *Fronteras Abiertas* che, come ha detto il Presidente Napolitano nel suo discorso di febbraio 2008 a Santiago del Cile nella sede della CEPAL: "La cooperazione transfrontaliera non è una semplice opzione ma si configura come una peculiare opportunità per ridurre ed eliminare i possibili focolai di tensione e per fare delle aree di frontiera trincee avanzate di costruzione di pace, di crescita e di sviluppo".

Tutte queste condizioni positive –oggettive e soggettive- sono state alla base del re-incontro, che non si è certo fondato solo sulla generica simpatia reciproca (che pure c'è e serve!), ma su alcuni solidi "attivi" dell'azione italiana. I risultati si sono visti.

L'Italia ha deciso di entrare, secondo paese europeo dopo la Spagna, nell'azionariato della CAF, Corporacion Andina de Fomento e nel 2007 si firmò un Protocollo d'intesa che prevedeva un apporto di 60 milioni di dollari (fino ad ora non erogati dal Ministero dell'Economia dell'attuale governo); sempre dopo la Spagna, ma prima di tutti gli altri paesi europei, nel 2007 siamo stati accolti come paese ospite d'onore alla Fiera Internazionale del Libro di Guadalajara, Messico, per l'edizione 2008.

Questi ed altri risultati sono stati il frutto della originalità del nostro approccio. Un approccio inclusivo, non solo di governo ma di sistema-paese, che non ha discriminato "ideologicamente" tra i vari paesi latinoamericani, retti da un ventaglio di governi tra loro politicamente molto diversificati,

ma si è rivolto a tutti. Le uniche discriminanti sono state il rispetto reciproco e l'adesione ai valori di democrazia e salvaguardia dei fondamentali diritti umani e civili. E i risultati si sono visti: dall'invito ai Vertici Iberoamericani al sostegno dell'ingresso italiano nel Consiglio di Sicurezza e in quello per i diritti umani dell'ONU, dall'appoggio alla mozione per la moratoria della pena di morte al sostegno determinante che l'area dei paesi latinoamericani ha dato alla vittoria della candidatura italiana per l'assegnazione a Milano della Expo 2015.

Anche per quanto riguarda il G8, di cui l'Italia fa parte, c'è stato un segnale positivo istituendo la consuetudine di riunioni periodiche, presso l'IIIA, degli Ambasciatori latinoamericani ai quali abbiamo fornito costanti aggiornamenti.

Inoltre un'altra vicenda, meno nota ma altrettanto significativa e apprezzata dai paesi dell'America Latina, fu l' "astensione attiva" italiana nello scontro –che rischiò di spaccare l'America Latina- tra il Guatemala, sponsorizzato dagli USA, e il Venezuela, appoggiato da Cuba, per l'ingresso come membro non permanente nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU: fummo l'unico paese europeo a non votare Guatemala. L'intenso lavoro politico e diplomatico, diretto dal Ministro D'Alema, si sviluppò nella seconda metà del 2006 insieme al Cile, al Brasile, al Perù, all'Ecuador, a Panama, all'Uruguay, all'Argentina, e sempre in leale contatto con Guatemala e Venezuela, evitò la spaccatura e portò alla decisione autonoma di ritiro dei due candidati, e di elezione, con amplissimo sostegno, di un terzo: Panama. Dopo momenti di forte tensione con gli Stati Uniti e con la Segretaria di Stato Condoleezza Rice, la efficacia e correttezza della iniziativa italiana venne esplicitamente riconosciuta, in un incontro bilaterale, dallo stesso *Assistant Secretary* del Dipartimento di Stato USA, Tom Shannon.

La prossima, IV, Conferenza Italia-America latina

Con la passata edizione, la terza, della Conferenza Italia-America Latina tenutasi a Roma nell'ottobre 2007, l'Italia si è dotata di un vero e proprio strumento di politica estera verso il subcontinente e di dialogo con i Vertici Iberoamericani, come ha significativamente ricordato la Segretaria di Stato spagnola per Iberoamérica, Trinidad Jimenez, nel suo intervento alla III Conferenza. La presenza di tutta l'Italia politica ed istituzionale, a cominciare dai Presidenti di Senato e Camera, e del Capo del governo, così come di molti esponenti dell'allora opposizione; la partecipazione ad altissimo livello – iniziando da Michelle Bachelet, Presidente del Cile- di tutti i paesi latinoamericani (il Ministro della Presidenza del Brasile, una dozzina di Ministri degli Esteri latinoamericani, ecc.); la partecipazione dei vertici di OSA, CAF, BID e SEGIB; la forte presenza politica europea, sia della Commissione, con Benita Ferrero-Waldner che di molti paesi membri, a partire da Spagna, Portogallo, Slovenia, Germania e Francia, hanno fatto della III Conferenza una tappa assolutamente inedita nel dialogo Euro-Latinoamericano. L'Italia è stata percepita come un nuovo soggetto, ormai maturo e in qualche modo complementare alla Spagna nel rapporto tra i paesi latinoamericani e l'Europa e, spero, questa complementarietà potrà essere confermata e valorizzata anche in occasione della IV Conferenza, che si terrà il prossimo 2 e 3 dicembre a Milano.

In particolare per la prossima IV Conferenza è stato scelto un tema di grandissima importanza ed attualità: l'integrazione latinoamericana di fronte alle nuove sfide globali.

I lavori si articoleranno in due sessioni plenarie (2 e 3 dicembre pomeriggio), alle quali sono stati invitati vari Presidenti latinoamericani. Vi saranno inoltre quattro panel di lavoro (il 3 dicembre mattina), dedicati ai quattro assi fondamentali dell'integrazione (integrazione economica e piccole e medie imprese, integrazione infrastrutturale ed energetica, integrazione culturale e integrazione trasfrontaliera) cui verranno invitati ministri, esperti e rappresentanti del mondo economico, sociale e culturale.

Una ulteriore e significativa –per chi scrive- conferma delle scelte italiane verso l'America latina viene anche dalla decisione dell'attuale governo di accogliere la proposta dell'ex Ministro D'Alema istituendo un organismo, il Comitato Consultivo per le Conferenze Italia-America Latina,

presieduto dal rappresentante del governo, on. Enzo Scotti, ma coordinato da un esponente dell'opposizione quale l'ex Sottosegretario con delega per l'America Latina.

E' la riprova che in "quei 20 mesi" non solo si è lavorato bene ma che si vuole anche valorizzare e proseguire questo lavoro nell'ottica di quel sistema-Italia spesso invocato ma sovente ignorato.

Il Comitato Consultivo per le Conferenze Italia-America latina è composto (oltre che dal Presidente, Scotti, e dal Coordinatore, Di Santo), dal Ministero Affari Esteri, attraverso la Direzione Generale per le Americhe, dall'IILA, dal CeSPI, dalla RIAL, dalla Regione Lombardia, dal Comune di Milano e dalla Camera di Commercio di Milano. La forte presenza di istituzioni milanesi e lombarde indica sia la primogenitura (le prime due Conferenze, 2003 e 2005, si tennero a Milano), sia la decisione che, dalla terza (che si tenne a Roma), le prossime Conferenze si terranno alternativamente a Roma e a Milano.

Naturalmente occorrerà essere attenti, scongiurando "ritorni al passato" ma, indubbiamente, i primi atti del Sottosegretario Scotti confermano e rafforzano questa positiva tendenza. Per fare qualche esempio al riguardo va ricordato che, oltre alle attività del Comitato Consultivo, il Coordinatore è stato coinvolto, nella sua veste istituzionale –insieme al Sottosegretario Scotti-, nel Seminario tenutosi a Milano sulle infrastrutture in America latina, organizzato da Regione Lombardia e Camera di Commercio di Milano; nel Foro Italia-Perù, organizzato dal MAE e dall'IILA a Lima il 23 marzo e inaugurato dal Presidente Alan Garcia insieme al Sottosegretario Scotti; nel primo Foro di cooperazione transfrontaliera "Fronteras abiertas", tenutosi il 28 aprile a Ciudad del Este, luogo simbolo della "triple frontera" Argentina, Brasile e Paraguay, organizzato dal CeSPI, con la collaborazione dell'IILA, delle Regioni Lombardia, Piemonte, Toscana e Provincia autonoma di Trento, inaugurato dal Vice Presidente del Paraguay e dal Sottosegretario Scotti.

* Ex Sottosegretario di Stato agli Affari Esteri nel precedente governo di centrosinistra italiano; attualmente è Coordinatore del Comitato Consultivo per le Conferenze Italia-America latina.