

X BIBLIOTECA

iai istituto affari internazionali
88, viale mazzini • 00196 roma
tel. 315892-354456 • cable: Intaffari-roma

IAI/27 IAI8304

JEE 31
J. G. Jul. 31

Le prospettive del processo di integrazione europea
e il futuro dei rapporti Comunità europea-America Latina

di Gianni Bonvicini
vicedirettore dell'Istituto Affari
Internazionali di Roma

IAI/27/83

Intervento al Convegno Internazionale organizzato dall'Istituto
di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza e di Economia e
Commercio dell'Università degli Studi di Salerno - Salerno, Palazzo
di Città, 28-29 aprile 1983.

6488

L'Istituto Affari Internazionali, che qui rappresento, non ha fino ad oggi affrontato direttamente ed in modo specifico la tematica Latino-Americana, come hanno fatto gli Istituti dei colleghi che partecipano alla tavola rotonda. La vocazione culturale dello Iai, infatti, affonda le proprie radici nello studio del processo di integrazione comunitaria, nei suoi diversi aspetti interni ed esterni. Ma è evidente che di fronte al crescere del ruolo internazionale dell'Europa dei Dieci è di pari passo cresciuto il nostro interesse per le relazioni che la Comunità intrattiene con il resto del mondo e specialmente delle possibili prospettive di sviluppo di un suo ruolo autonomo negli affari mondiali.

Non solo, ma il procedere dell'integrazione fra gli stati europei ci ha fatto ritenere importante il riuscire a trasferire questo modello di collaborazione in altre regioni del mondo e di favorire, nel limite del possibile, il sorgere di Comunità economiche e politiche negli altri continenti.

E' per questo duplice motivo che abbiamo deciso di mettere a fuoco in questi ultimi tempi anche le relazioni fra la Ce e l'America Latina, pur riconoscendo per primi il "ritardo culturale" con cui si affronta questa tematica. Oggi si parla infatti di necessaria "urgenza" per meglio percepire e analizzare il fenomeno Sud Americano, il che significa che ancora una volta si è arrivati in ritardo.

In questi ultimi anni la storia dei rapporti fra la Comunità europea e l'America Latina è stata tracciata più volte e sempre con gli stessi risultati: il suo contenuto, se non inesistente, è quantomeno molto deludente. Questo giudizio, anche se severo, non ha mai sollevato un vero e proprio dibattito appassionato o reazioni indignate, come è ad esempio avvenuto per le difficoltà incontrate dalla politica europea nel Medio Oriente o nei confronti del processo di distensione. Esso è stato accettato con una sorta di rassegnata passività, dovuta sia ad una scarsa percezione dell'importanza, anche globale, assunta dall'area centro e sud americana, sia dalla tradizionale convinzione che i rapporti regionali verticali fra Nord e Sud del continente americano non lasciassero sufficiente spazio ad una azione coordinata degli stati membri della Comunità nei confronti dell'America Latina.

L'insorgere prepotente in tempi recenti del problema Latino Americano, sia per quanto riguarda il Centro America che il conflitto sulle Falkland/Malvinas, ha trovato quindi impreparati gli europei a dare risposte soddisfacenti e complessivamente razionali, basate cioè su politiche lungimiranti e criteri omogenei. Ma a parte il problema della capacità europea di gestire le crisi emergenti in America Latina, è mancata completamente un'analisi delle ragioni che sembrerebbero militare a favore di un maggiore coinvolgimento dell'Europa comunitaria nella soluzione dei problemi che l'America Latina è oggi costretta ad affrontare ed una più corretta considerazione degli interessi comuni fra le due aree.

Vi è innanzitutto da tenere presente l'accresciuto ruolo internazionale dell'America Latina nel suo complesso e di alcuni suoi stati in particolare. Messico, Venezuela, Brasile ed Argentina giocano ormai il ruolo di potenze regionali ed hanno perciò maturato l'interesse a diversificare i loro rapporti esterni al di fuori del raggio di azione degli Stati Uniti. In fondo le stesse cose offerte da Usa, capitali, tecnologia, accesso ai mercati, possono essere parzialmente offerte anche dall'Europa, come è sta

to dimostrato, tanto per ricordare l'esempio più eclatante, dalla crescita dell'interscambio fra Germania e Brasile. La possibilità di alcuni di quei paesi di costituire inoltre un'alternativa per l'Europa in materia di fonti energetiche ha ancora di più accresciuto l'interesse a stringere migliori rapporti bilaterali. Naturalmente, da parte latino americana, la maggiore attrattiva dell'Europa è costituita dal fatto di poter giocare questa opzione in chiave di emancipazione dalla dominazione politico-economica degli Stati Uniti. L'Europa, è evidente, non ha certo la capacità di esercitare pressioni politiche né di voler imporre una leadership morale. Oltretutto questa diversificazione delle fonti di importazione viene utilizzata da certi paesi del Sud-America anche in settori particolarmente delicati dal punto di vista politico, come quello dell'acquisto di armi ed equipaggiamenti militari: in questo settore l'import dall'Europa ha superato in alcuni casi quello in provenienza dagli Stati Uniti, creando di fatto dei legami che vanno ben oltre il semplice interesse commerciale. E' questo un incentivo rischioso ed ambiguo, che è destinato a creare più problemi di quanti ne possa risolvere, ma che in ogni caso si inserisce nella linea di sganciamento del Sud-America dall'eccesso di influenza Nord-Americana.

Per di più alcuni commentatori mettono in rilievo il ruolo declinante degli Usa nell'America Latina, anche se ciò non sempre coincide con la "quantità" dell'intervento americano nel centro e nel sud del continente. Se esso, infatti, ai tempi dell'amministrazione Carter, ha segnato una minore intensità, oggi l'approccio di Reagan sembra rimettere al centro delle priorità americane la stabilizzazione ed il controllo delle evoluzioni politiche nell'America Latina. Tuttavia questo interventismo ha più le colorazioni di un nuovo confronto est-ovest, che di una strategia politica precisa volta a ristabilire un rapporto preferenziale fra il Nord ed il Sud del continente. Ed è proprio per questi motivi che la percezione europea dell'intervento nord americano non si discosta molto da alcune delle posizioni espresse nell'America Latina, e segnatamente dal Messico, nel cercare soluzioni meno traumatiche

alle varie situazioni di destabilizzazione nel continente. Il problema della distensione e della sua sopravvivenza, evitando quindi ogni confronto duro, è una comune preoccupazione degli europei e dei governi sud americani, dal momento che è proprio nel periodo della distensione che Europa e America Latina hanno trovato le maggiori possibilità di muoversi più liberamente in un contesto internazionale tradizionalmente dominato e condizionato dagli umori delle due superpotenze. La distensione, perciò, costituisce una ulteriore ragione di interesse comune fra le due aree in questione.

Vi è poi un elemento più impalpabile sul piano politico, ma non meno importante dal punto di vista delle future relazioni fra America Latina ed Europa. Quest'ultima offre un'immagine estremamente pluralistica della propria società ed una serie di modelli di vita democratica che possono agire in senso positivo sugli sviluppi politici interni delle società e dei regimi sud americani. Oltretutto l'atteggiamento dell'Europa nei confronti dell'evoluzione politica nel Terzo Mondo e nella stessa America Latina è molto più tollerante di quello Nord americano, essendo pronto ad accettare in larga misura il pluralismo ideologico e la sperimentazione di nuove forme di partecipazione popolare alla vita dei nuovi regimi socialisti e democratici del centro e del sud America. Gli esempi di questo atteggiamento europeo sono ormai molteplici e si aggiungono ad un altro elemento di non secondaria importanza che è quello di una propensione delle società latino-americane a dare una certa significatività alla loro lontana origine europea e ai loro legami culturali e linguistici con alcune zone e paesi dell'Europa.

Rispetto al passato è quindi oggi possibile isolare alcuni fattori di comune interesse fra America Latina ed Europa, che possono di per sé dare senso ad un'azione di ripensamento dei rapporti fra le due aree e di consolidamento delle relazioni diagonali in aggiunta o in parziale sostituzione di quelle tradizionali verticali, che fino ad oggi hanno contraddistinto il ruolo internazionale dell'America Latina. Tuttavia illudersi che questi elementi da soli costituiscano una base solida per le future rela

zioni fra Europa e America Latina è quantomeno azzardato.

Innanzitutto esistono già da tempo delle precise richieste Latino-amicane, che possiamo considerare come preliminari ad un più corretto rapporto fra le due aree. Nelle numerose riunioni avvenute a diversi livelli dal 1970 in poi (anno della dichiarazione di Buenos Aires, che autorizzava i paesi dell'America Latina raggruppati nel quadro della CECLA a chiedere una forma sistematica di cooperazione tra l'America Latina e la Comunità europea) i paesi latino-americani hanno continuato a sottolineare il fatto che se non venivano rimossi alcuni ostacoli frapposti dalla Comunità alla liberalizzazione degli scambi e della cooperazione, le relazioni economiche fra le due aree avrebbero finito col rimanere di secondaria importanza. E' infatti evidente che la politica agricola comunitaria, fortemente protezionista, non favorisca le esportazioni di prodotti agricoli dell'America Latina, che la politica di associazione della Ce verso l'area Acp sia ritenuta discriminatoria e limitativa di un più ampio sforzo della Ce nel continente latino americano, che le preferenze generalizzate prevedano troppe riserve e "chiusure" nei confronti della produzione industriale latino-americana e così via. Senza soffermarci troppo su questi elementi, più volte analizzati in diverse sedi, appare con evidenza che l'approccio della Comunità è estremamente conservatore e che manca il dinamismo necessario per superare questi ostacoli. Se per di più a questa prima serie di problemi, si aggiunge quello di ben altra rilevanza politica relativo al fatto che un più ampio rapporto con l'America Latina deve passare necessariamente per la strettoia delle relazioni fra Stati Uniti ed Europa, appare in tutta la sua evidenza la difficoltà di elaborare una strategia significativa nei confronti dell'America Latina.

L'impressione prevalente è che le discussioni che ad intervalli regolari si tengono sul problema del dialogo Comunità Europea-America Latina prescindano da una sufficiente considerazione degli attori in gioco e della loro reale capacità ad elaborare una strategia di tale ampiezza. E' forse utile, anche per i partners latino-americani che spesso fanno giungere all'Europa le

loro richieste, avere una più precisa percezione della difficoltà per la Comunità europea in quanto tale di avviare una consistente politica di avvicinamento all'America Latina. E ciò non può che avvenire attraverso l'analisi dello stato in cui oggi si trova il processo politico-decisionale comunitario e della crescente mancanza di collegamento fra fini (che possono essere, ad esempio, quelli di un migliore rapporto Ce-America Latina) e mezzi per metterli in pratica.

Per comprendere correttamente questo fenomeno di divaricazione fra fini comuni e mezzi a disposizione, fenomeno che poi si riflette sui diversi modi di partecipazione degli stati membri al processo di integrazione, è bene analizzare brevemente l'evoluzione politico-istituzionale nella Comunità ed individuare le tendenze. Quello che è necessario chiedersi è come mai, pur in presenza di una struttura istituzionale comunitaria più complessa e articolata che in passato, il senso di marcia dell'integrazione rischia di cambiare direzione, finendo con il retrocedere, e quindi non affrontare i nuovi problemi del momento.

L'aggiunta del Consiglio europeo dei capi di stato e di governo al l'originario disegno istituzionale, i nuovi poteri di bilancio del Parlamento europeo, le elezioni dirette, la nascita della cooperazione politica europea a fianco delle attività comunitarie possono essere giudicati, ciascuno preso a sé, come tentativi lodevoli di completamento delle competenze e delle strutture decisionali originarie. Ma nei fatti il loro funzionamento globale è stato più elemento di freno che di avanzamento.

I nodi strutturali di questa "impasse" comunitaria risalgono alla "filosofia" che sta alla base delle iniziative che consentirono la nascita della Comunità.

Pure se frutto di un compromesso fra ideologie confederaliste e federali, le Istituzioni comunitarie in un primo periodo, che va fino alle soglie del 1965, riuscirono a mantenere uno stretto collegamento con gli obiettivi di parziale integrazione economica previsti nel Trattato di Roma.

Una struttura abbastanza semplice, anche se assolutamente originale nel disegno istituzionale - tanto da essere definita "sui generis" -, presiedeva a questo compito. Il motore centrale ne era il dialogo Commissione-Consiglio dei Ministri, che si svolgeva in un contesto di sufficientemente chiara delimitazione di compiti. Il potere finale di decisione era pur sempre nelle mani dei governi, ma l'iniziativa e l'esecuzione si collocavano ad un livello sovranazionale. Il resto, dal Parlamento europeo al Comitato dei Rappresentanti Permanenti (Coreper), rimaneva relegato ai margini del processo decisionale.

La rinascita dello spirito nazionalistico, manifestatasi clamorosamente col boicottaggio francese del 1965, ha come conseguenza principale un primo spostamento del precario equilibrio di poteri fra le Istituzioni comunitarie a favore del Consiglio comunitario e dei comitati ad esso collegati, fra cui il Coreper. Ma a parte questa maggiore sottolineatura del ruolo del Consiglio, il sistema rimane ancora aperto a qualsiasi tipo di soluzione, federale o confederale. E' dai Settanta in poi che comincia a manifestarsi una modificazione profonda della struttura decisionale comunitaria. Anche se il periodo più aggressivo del nazionalismo gollista sembra definitivamente tramontato, l'azione di Pompidou e poi di Giscard d'Estaing si muove con molto pragmatismo, ma anche con una certa decisione, nella direzione che porta a sostituire al potere del Trattato quello delle riunioni al Vertice, che daranno vita fin dal 1974 al cosiddetto Consiglio Europeo. Da qui comincia gradualmente ad emergere una nuova struttura decisionale che se all'apparenza appare più complessa e fatta di "contropoteri", volti a mantenere viva la dialettica fra interessi nazionali e comunitari, di fatto tende a sconvolgere l'equilibrio di un tempo. Da una parte, infatti, si attribuiscono nuovi poteri in materia di bilancio al Parlamento Europeo e si democratizza l'immagine della Comunità, dall'altra si accentua il ruolo intergovernativo degli organismi decisionali (Consiglio europeo e Consiglio dei ministri) e si crea una struttura parallela, la Cooperazione politica

europea (Cpe), puramente diplomatica e competente in esclusiva per la "politica estera" dei Disci. Ma questo equilibrio si dimostra fittizio a causa essenzialmente del ruolo "eccessivo" attribuito di fatto al Consiglio europeo.

Con il passare del tempo, dopo il varo ufficiale di questa struttura intergovernativa a fine '74, quello che si temeva è puntualmente avvenuto: la Commissione e il Consiglio comunitario hanno gradualmente gettato la spugna, abdicando al loro normale ruolo di centro di iniziativa, da una parte, e di organismo legislativo-decisionale, dall'altra. Una loro progressiva deresponsabilizzazione ha caricato inevitabilmente il Consiglio europeo di una serie di compiti non voluti, almeno teoricamente, e che hanno fatto perdere di vista la consuetudine di "riunioni davanti al caminetto", come auspicato nelle intenzioni iniziali. Oggi si è a due passi dal ripetere la tradizione delle maratone notturne (tipica dei Consigli comunitari) a livello stesso dei Capi di governo: la differenza è che questo nuovo organismo non è assolutamente attrezzato per sostituirsi ai normali Consigli dei ministri. Si riunisce infatti tre sole volte all'anno, per periodi di tempo rigidamente predeterminati e senza una reale struttura di segretariato permanente (a meno che non si consideri in tale posizione il Consiglio comunitario): gestire in queste condizioni una macchina complessa come la Comunità è assolutamente impensabile, soprattutto se le decisioni da prendere non sono state sufficientemente preparate "a monte" e non prevedono quindi altro che un raggio molto limitato di possibili opzioni. D'altronde si può ritenere che, anche se a monte vi fosse una migliore preparazione, il Consiglio europeo non sarebbe in grado di fare lo stesso lavoro dei ministri della Comunità, per la semplice ragione che la presenza di capi di governo tende a drammatizzare ben oltre il dovuto qualsiasi questione, togliendo numerosi gradi di flessibilità alle possibili iniziative negoziali. In definitiva la degenerazione del ruolo del Consiglio europeo, chiamato oggi a pronunciarsi su questioni di dettaglio, affoga il ruolo politico dei capi di governo, toglie spazio alle competenze legislative dei ministri e inceppa in via definitiva la già debole procedura decisionale della Ce.

La conseguenza pratica sul futuro del dialogo Ce-America Latina di questa complessificazione-degenerazione del processo decisionale comunitario è che nessuno dei punti più sopra ricordati potrà essere risolto negli anni a venire. Né riforma della politica agricola comunitaria, né avvio di una nuova politica dello sviluppo, né allentamento delle barriere protezionistiche: il salto qualitativo nei rapporti economico-commerciale fra le due aree non potrà in definitiva superare l'ostacolo principale che è rappresentato dalla paralisi del processo di integrazione comunitaria.

Per quanto riguarda poi i rapporti politici fra Europa dei Dieci e America Latina è bene considerare brevemente l'altro avvenimento di rilievo nella vita comunitaria concretizzatosi nella decisione, assunta all'inizio degli anni '70, di allargare il campo delle competenze degli europei al settore della politica estera. L'esigenza nasceva da due ragioni piuttosto consistenti: la prima era che già la Comunità svolgeva una rilevante attività internazionale attraverso la sua politica economica esterna e che quindi il passaggio a quella che veniva definita l'area della high politics si imponeva nei fatti; la seconda era che il raggiungimento della Unione politica non poteva prescindere da un più stretto coordinamento delle politiche estere nazionali. I successivi eventi del decennio aggiungevano una terza fondamentale ragione alle due sopra ricordate, che consisteva nella crescente esigenza di un ruolo autonomo dell'Europa negli affari mondiali dovuto alla diversa percezione della propria sicurezza e delle priorità da perseguire.

Per far fronte a questi compiti gli europei si dotavano di un meccanismo di consultazione ad hoc, la cosiddetta Cooperazione politica europea (Cpe), che attraverso successivi perfezionamenti (l'ultimo è il protocollo di Londra del 1981) raggiungeva una certa complessità di funzionamento, anche se non comparabile con quella comunitaria. Malgrado certi indubbi successi ottenuti dalla Cpe, sono venute emergendo alcune consistenti limitazioni funzionali. La prima riguarda l'efficacia di una politica che si avvale pre

valentemente di dichiarazioni comuni. Non vi è dubbio che una dichiarazione concordata dai Dieci produce di per sé stessa degli effetti politici. Tanto è vero che molto spesso a sollecitarla sono le pressioni che vengono dall'esterno della Comunità (di qui la definizione della natura "reattiva" della Cpe). Tuttavia il suo raggio di azione è strettamente limitato nel tempo e si vanifica mano a mano che gli eventi incalzano e che imporrebbero degli interventi diretti da parte dei Dieci. Proprio la difficoltà ad intervenire, e quindi a passare dalla fase di reazione a quella di azione, costituisce il maggiore difetto della Cpe. Manca la necessaria continuità ed omogeneità nelle diverse fasi di un'azione di politica estera e ciò è bene esemplificato da recenti avvenimenti, specie nel Medio Oriente, che "formalmente" vedono gli europei impegnati nelle forze di pace del Sinai e del Libano, ma che di fatto sono frutto della decisione autonoma di alcuni paesi della Comunità, seppure incoraggiati a ciò da una "dichiarazione comune" favorevole a quel tipo di intervento. E' indubbio che l'efficacia della Cpe diminuisca gradualmente con il passaggio dalla fase dichiaratoria a quella di intervento attivo negli affari internazionali.

Parzialmente la ragione di questa incapacità sta nella seconda limitazione della Cpe, che si riassume nella mancanza di strumenti di intervento. E' chiaro ad esempio che la Cpe non dispone di mezzi militari anche perché le questioni militari e di sicurezza sono al di fuori delle attuali competenze comuni. Ma non dispone neppure di una rete autonoma di ambasciate o di rappresentanze sparse nei punti essenziali del globo; può solo servirsi delle strutture nazionali, e dove esistono, di quelle della Commissione della Ce. Per quanto riguarda poi gli strumenti economici, anche se oggi il collegamento fra Cpe e Ce è nei fatti migliorato, il loro utilizzo è piuttosto precario dal momento che le regole del Trattato di Roma non sono sufficientemente flessibili. Tipico l'esempio delle sanzioni nei confronti dell'Argentina, al tempo della crisi delle Falkland, che sono state adottate con un'evidente forzatura degli articoli del Trattato e solo in virtù di una forte

pressione politica. Più in generale si può dire che la Cpe manchi di una struttura permanente capace di dare continuità alla politica estera europea. Qui il gap fra fini e mezzi è particolarmente ampio e ciò contribuisce a ridurre drasticamente il ruolo dell'Europa e la sua credibilità nel mondo.

La terza limitazione riguarda il processo decisionale stesso. Esso è estremamente lento e farraginoso dal momento che ad ogni livello è necessario raggiungere l'unanimità ed inoltre non esistono regole che obblighino tassativamente uno stato a seguire una linea comune. Il risultato è che l'intervento dei Dieci in caso di crisi internazionale è estremamente lento e che vi è ampio spazio per ciascun governo di adottare iniziative autonome, sia prima che la posizione comune venga adottata sia dopo che essa inizi a produrre i propri limitati effetti. Gli esempi di questa "indisciplina" sono ormai molteplici e arrecano grave pregiudizio ad un'azione coerente dei Dieci.

Anche nel campo della politica estera, quindi, la capacità dei Dieci ad affrontare in modo globale il problema dei rapporti con l'America Latina non può basarsi né su uno strumento decisionale efficiente né su un consenso politico sufficientemente stabile. Questa affermazione può sembrare contraddetta dal comportamento degli europei nel corso del conflitto Gran Bretagna-Argentina sulle Falklands-Malvinas. In effetti, in quell'occasione, anche per gli studiosi di problemi europei ci fu la sorpresa di vedere reagire con inusitata prontezza i Dieci, non solo verbalmente ma anche attraverso l'adozione dello strumento economico delle sanzioni. Tuttavia una più attenta considerazione dell'episodio non può esimerci dal giudicare l'azione degli europei come puramente reattiva ed "in negativo", mancando ad essi la capacità di tramutare in una attiva opera di mediazione nel breve e medio periodo il loro pure unanime appoggio alla Gran Bretagna, dovuto ad una precisa e condivisibile accettazione del principio di non aggressione da qualunque parte e per qualsiasi ragione essa venga violato.

Proprio il problema della mediazione, quale obiettivo principale di una politica estera pacifica, e della sperimentata difficoltà per gli europei a gestire un tale tipo di azione in modo credibile, ci fa pensare che anche nei rispetti dell'America latina il ruolo europeo non possa che essere secondario. La necessità di un'opera di questo tipo in Centro America, ad esempio, è facilmente comprensibile. Eppure l'Europa come tale non è in grado di intervenire e lascia ai singoli paesi, Francia e Germania, o addirittura alle singole forze partitiche il compito, assolutamente sproporzionato, di cercare spazi di mediazione fra l'intransigente posizione nord americana e la caotica situazione politica che contraddistingue gran parte dei paesi di quell'area.

Per di più, se l'Europa appare politicamente e istituzionalmente incapace di sfuggire alla vischiosità di una pura e semplice politica di routine nei confronti dell'America Latina, non vi è chi non veda anche delle gravi deficienze nel modo di agire della controparte. Anche qui, ma il discorso è fin troppo scontato, non è possibile parlare genericamente di America Latina, bensì di una variegata realtà di situazioni politiche e istituzionali profondamente diverse, che obiettivamente complicano un possibile approccio globale europeo verso l'area. Si è a lungo sperato che modelli di integrazione tipo quella comunitaria dei "tempi d'oro" potessero attecchire nella realtà latino-americana. Ma anche gli esperimenti di collaborazione più avanzati, tipo il patto Andino, non si sottraggono alla logica di cooperazioni puramente intergovernative e perciò spesso instabili e soggette a repentini arretramenti in caso di non coincidenza fra interesse nazionale e comunitario.

Malgrado quindi l'esistenza di un certo tipo di rapporti, anche a livello istituzionale, fra America Latina e Comunità europea (dai Gruppi di contatto alle Conferenze interparlamentari fra Parlamento europeo e Parlamento latino-americano) è evidente che rimane completamente aperto ed indefinito il problema delle prospettive future. Il profilo dei rapporti og

gi in opera fra Ce e America Latina, in quanto tali, è quindi estremamente basso; ad esso si aggiungono una serie di rapporti bilaterali Comunità europea-singolo paese latino americano, rapporti che hanno forse il merito di essere più chiari (business oriented) e di mantenere aperte future opzioni di carattere più "comunitario". In più vi è una vasta rete di relazioni strettamente bilaterali, da paese a paese, che se da una parte tendono a superare i vincoli e le ristrettezze delle politiche comuni della Ce verso l'America Latina, dall'altra non contribuiscono certo a chiarire il quadro dei rapporti politici fra le due aree.

Il problema vero è che alle difficoltà del dialogo istituzionale si assommano quelle del dialogo politico. Se il problema Europa-Usa si pone al primo posto nell'ordine delle difficoltà da superare, non vi è dubbio che numerosi altri motivi dividono l'Europa dall'America Latina. Non ultima la questione della democrazia e dei diritti umani in America Latina, uno dei crucci principali che accompagna la crescente attività del Parlamento europeo in questo settore, attraverso la continua discussione di interrogazioni urgenti e di rapporti sulla situazione in alcuni paesi del centro e sud America. Questo fatto si collega per giunta ad un'immagine poco favorevole presso l'opinione pubblica europea intorno agli sforzi realmente esercitati in America Latina per combattere questi fenomeni e sulla conseguente cautela a stringere relazioni più strette con quei paesi. Se poi a questi elementi si aggiungono le considerazioni sulla crisi economica e finanziaria del continente sud americano, sulle difficoltà della ripresa economica in Europa e sul fallimento del dialogo Nord-Sud non vi è dubbio che il quadro delle prospettive dei rapporti Comunità europea-America Latina emerga più oscuro che mai.

Alcuni, per sfuggire a queste difficoltà, suggeriscono che i rapporti Europa-America Latina si risolvano in un quadro globale e non semplicemente regionale. La Comunità europea, in altre parole, dovrebbe dotarsi di strumenti e di politiche di più ampio respiro in una prospettiva di divisione internazionale del lavoro e di maggiore attenzione per le questioni

dello sviluppo. Il che può apparire intellettualmente affascinante, ma è oggi ben lontano dalla realtà.

Che fare dunque? La risposta non può essere né scontata né univoca. Arrendersi alle difficoltà oggettive del dialogo significherebbe venir meno alla razionalità politica degli elementi di positività del rapporto Europa-America Latina, messi in luce nella prima parte di questa relazione. E' evidente che un salto qualitativo non è oggi possibile, ma può invece concepirsi una politica graduale di avvicinamento dell'Europa all'America Latina, purchè essa sia inquadrata in una strategia politica globale ben precisa. Bisogna, in definitiva, cercare di eliminare gli elementi di disorganicità nell'azione della Comunità europea e dei singoli stati membri. Pur nei limiti sopra descritti della capacità istituzionale della Ce e della Cpe, è possibile cercare di coordinare maggiormente gli sforzi singoli e collettivi per migliorare le relazioni con l'America Latina. L'allargamento della Comunità a Spagna e Portogallo, ad esempio, non può non considerare "a priori" il problema delle relazioni particolari di questi due paesi con l'America Latina: è necessario cioè armonizzare, già in fase negoziale, tali relazioni con quelle attuali della Ce e soprattutto con una futura strategia comune europea. Ciò vale per tutta una serie di problemi e di politiche della Comunità. Il gradualismo, in conclusione, può essere (anche perchè non vi sono alternative possibili) un criterio accettabile in questa particolare congiuntura politica ed economica internazionale: ma esso non può essere un criterio a sé stante. Deve al contrario fungere da strumento per una politica più coraggiosa e lungimirante della Comunità verso l'America Latina.

Principali riferimenti bibliografici

- Elisábeth G. Ferris, "National political support for regional integration: the Andean Pact", International Organisation, vol. 33, N. 1, Winter 1979, pag. 83-104.
- Kevin J. Middlebrook, "Regional Organisations and Andean Economic Integration, 1969-75", Journal of Common Market Studies, vol. XVII, N. 1, sept. '78.
- Miguel Wionczek, "EC and Latin America in the context of the international economic crises", Journal of Common Market Studies, vol. XIX, N. 2, december 1980.
- Blanca Muniz, "EC-Latin America: a relationship to be defined" Journal of Common Market Studies, vol. XIX, N. 1, sept. 1980, pag. 55-64.
- David Hojman, "The Andean Pact: Failure of a Model of Economic Integration?", Journal of Common Market Studies, vol. XX, N. 2, dec. 1981, pag. 139-160.
- Wolf Grabendorff, "The United States and Western Europe: Competition or Cooperation in Latin America", International Affairs, vol. 58, N. 4, Autumn 1982, pag. 625-637.
- Guido Garavoglia, "La crisi delle Falkland e i suoi riflessi sul quadro politico internazionale", Il Mulino, a. XXXI, N. 6, nov.-dic. 1982, pag. 908-925.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 6498

BIBLIOTECA