

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Le Americhe latine nel nuovo millennio : fra regionalismi e multilateralismo

This is a pre print version of the following article:

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1766607> since 2021-01-13T17:28:04Z

Publisher:

CEDAM Kluwer

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

TIZIANA BERTACCINI

LE AMERICHE LATINE NEL NUOVO MILLENNIO: FRA REGIONALISMI E MULTILATERALISMO

1. Verso una nuova geopolitica multipolare

I grandi cambiamenti nel sistema internazionale hanno toccato, anche la regione latinoamericana che dalla fine del secolo passato partecipa nello scenario globale in maniera nuova. Durante la guerra fredda i legami dell'America Latina con il mondo, piuttosto limitati, erano caratterizzati prevalentemente dalle relazioni emisferiche: infatti, uno dei tratti salienti delle politiche estere della regione era la relazione con gli Stati Uniti. Con la fine del bipolarismo e l'inizio della globalizzazione, due fenomeni avvenuti contemporaneamente ai processi di democratizzazione e di liberalizzazione economica della regione, si sono aperti spazi inediti per nuovi soci e si è avviata una diversificazione delle relazioni internazionali fino a quel momento impensabile¹. Molti paesi dell'America Latina sono usciti dalla categoria di paesi in via di sviluppo e sono diventati potenze medie che si sono consolidate come attori internazionali con una presenza attiva in molteplici *forum* multilaterali.

Nel primo decennio del nuovo millennio i processi di integrazione regionale², che sin dagli anni '90 del secolo passato erano diventati una priorità delle agende latinoamericane, vissero uno straordinario momento di svilup-

¹ Alberto van Klaveren, *América Latina en un nuevo mundo*, "Revista CIDOB d'Afers Internacionals", 100, dicembre 2012, pp. 131-150.

² Assumiamo il significato di integrazione regionale come un processo formalizzato e condotto dallo stato, diverso dal concetto di regionalizzazione concepita come un processo informale di incremento dei flussi commerciali fra paesi vicini che non risiede nello stato ma nel mercato e che può promuovere un'integrazione formale o retro alimentare il processo. Andrés Malamud, *Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional*, "Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM", 6, 2011, 2, 2011, pp. 219-249, <www.redalyc.org/pdf/1937/193722773008.pdf>.

po determinato dalla volontà politica dei governi di sinistra che, si opposero al neoliberalismo del Consenso di Washington³.

Il rilancio del multilateralismo avvenne *in primis* attraverso un'espansione degli organismi sub-regionali. Come risposta alla fase di riassetto del sistema internazionale e al timore di un riordinamento basato sull'unilateralismo statunitense i governi latinoamericani sposarono un po' ovunque il multilateralismo trovando un punto di convergenza nella necessità di una nuova geopolitica multipolare.

Le inedite forme di integrazione regionale nate in Sudamerica hanno condiviso la visione di costruire un mondo multipolare basato su una relazione di uguaglianza fra gli stati per dare risposte adeguate alle sfide e alle asimmetrie create dalla globalizzazione. Nella visione più radicale di Chávez fin degli albori si enfatizzò la necessità di un "equilibrio internazionale", a cui il *Plan de desarrollo económico y social* stilato nel 2001 dedicava un intero capitolo. La finalità della politica internazionale doveva essere la gestazione di un mondo multipolare per invertire la tradizionale concentrazione di potere negli organismi internazionali e stimolare un'azione concertata dei paesi in via di sviluppo: una democratizzazione che avrebbe permesso di contrastare misure unilaterali di carattere extraterritoriale⁴. Nel *Pacto de Buenos Aires*, siglato nel 2003, i presidenti Lula da Silva e Néstor Kirchner si impegnarono nel rilancio e nel rinnovamento del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) per rafforzare "un orden multilateral fundado en la igualdad soberana de todos los Estados", rifiutando "todo ejercicio de poder unilateral"⁵. Nelle Dichiarazioni che segnano il cammino dell'integrazione sudamericana⁶ fino al trattato costitutivo dell'Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) il processo di integrazione è considerato un passo decisivo per rafforzare il multilateralismo e realizzare "un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados"⁷.

Alcuni anni dopo la creazione dell'UNASUR, dinnanzi alle sfide sorte come conseguenza della ristrutturazione delle relazioni fra gli stati e della difficile convivenza fra potenze tradizionali ed emergenti, in Brasile si fece ricorso ai concetti di "comunità globale partecipativa e inclusiva" e di "multipolarità cooperativa", intesa come "La consolidación de estructuras de go-

³ Sulle relazioni interamericane nell'era post bipolare si veda Tiziana Bertaccini, *Stati Uniti e America Latina dalla fine della Guerra Fredda all'avvento di Trump*, in Alessandro Quarenghi (a cura di), *Trump e l'ordine internazionale*, Milano, Egea, 2018, pp. 229-254.

⁴ *Líneas generales del Plan de desarrollo económico y social de la nación 2001-2007*, p. 155, <www.mppp.gob.ve/wp.../09/Plan-de-la-Nación-2001-2007.pdf>.

⁵ *Consenso de Buenos Aires*, 16 ottobre 2003, <redesur.org/el-consenso-de-buenos-aires>.

⁶ *Declaración de Cusco* (8 dicembre 2004) che fonda la Comunidad Suramericana de las Naciones (CSN), la *Declaración de Brasilia* (30 settembre 2005), *Declaración de Cochabamba* (9 dicembre 2006), dal titolo *Colocando la Piedra Fundamental para la Unión Suramericana*.

⁷ *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, <http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm>.

bierno multilateral que sean representativas de la nueva distribución de poder mundial [...]”⁸, a cui soggiaceva l’idea che la prevalenza della cooperazione sul conflitto avrebbe rafforzato i *forum* multilaterali.

L’integrazione regionale diventava così lo strumento fondamentale per realizzare la nuova geopolitica multipolare. Più o meno ovunque le politiche estere dei paesi latinoamericani, in generale diventate più attive, seppur con diversità di intensità e di strategie, dettero priorità al rafforzamento dei processi di integrazione regionale.

Nel cono sud questo momento di impulso a un nuovo modello di regionalismo si sviluppò in linea con la tendenza populista dei governi di sinistra che proponevano un ritorno del primato della politica rispetto all’economia, come affermò Nestor Kirchner è “la política la que arrastra a la economía y no al revés”.⁹ Il ruolo dello stato fu rivitalizzato, sia come agente del modello di sviluppo interno post-neoliberale,¹⁰ che come agente dell’inserimento nella globalizzazione. Iniziò così un processo di costruzione delle integrazioni regionali con un forte contenuto politico, altamente ideologizzato, che trovò collante nell’esaltazione di una presunta identità collettiva sudamericana fondata sulla memoria storica di un passato condiviso fin dalle lotte d’indipendenza nazionale.

La politica di Chávez, che inaugurò la stagione di questi governi in Sudamerica, proponeva l’idea di trovare un “criterio politico unificato” intorno a valori comuni che permettessero la costruzione di strategie condivise e l’impulso di un sistema politico latinoamericano¹¹.

Fin da subito Chávez propugò una politica estera andina comune, l’ingresso del Venezuela in un MERCOSUR rinnovato, un’associazione MERCOSUR-Comunidad Andina de las Naciones (CAN), il rafforzamento della Comunidad Suramericana de las Naciones (CSN) e del Gruppo di Rio in quanto unico meccanismo rappresentativo della regione in materia di concertazione politica¹². Solo in seguito si realizzò il progetto di dare vita all’Alleanza Bolivariana de las Américas (ALBA), una forma *sui generis* di integrazione basata sul consolidamento iniziale dell’asse Venezuela-Cuba e successivamente allargato alle Repubbliche amiche che condividevano i postulati ideologici del-

⁸ *Libro Blanco de Defensa Nacional*, Brasile 2012, pp. 31-32, <https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_esp_net.pdf>.

⁹ Cit. in Sergio Gabriel Eissa, *Política exterior y política de defensa en Argentina: dos cara de la misma moneda*, “Revista Perspectivas de Políticas Públicas”, 3, 2013, 5, p. 177.

¹⁰ J. Álvaro Cáliz R., *Los enfoques de desarrollo en América latina-hacia una Transformación Social-Ecológica*, “Análisis”, 1, 2016, FES, pp. 1-29, <library.fes.de/pdffiles/bueros/mexiko/12549.pdf>. Per un approfondimento sulle economie neoestrattiviste vedi Maristella Svampa, *Consensos de los commodities y lenguaje de valoración en América Latina*, “Nueva Sociedad”, 244, 2013, <www.nuso.org/upload/articulos/3926_1.pdf>.

¹¹ *Plan de desarrollo económico y social de la nación 2007-2013*, Caracas 2007, p. 45, <www.mppp.gob.ve>.

¹² *Plan de Desarrollo 2001*, cit., pp.155-162.

la nuova formazione. Si chiariva così il disegno basato sulla formazione di veri e propri blocchi di potere secondo aree geostrategiche nella conduzione multipolare della politica mondiale¹³.

Con l'avvento dei governi di Néstor Kirchner in Argentina e Ignacio Lula da Silva in Brasile si creò una congiuntura particolarmente favorevole per approfondire quest'asse politico che si rafforzò con il ciclo elettorale del 2005-2006 quando fu riconfermata la prevalenza di governi di sinistra nella regione¹⁴. Quando Néstor Kirchner arrivò al governo, in un contesto segnato dalla crisi del 2001 e dall'isolamento causato dalla sospensione del pagamento del debito, concentrò i suoi obiettivi di politica estera nel restituire all'Argentina una posizione nel mondo e all'interno della regione¹⁵. In realtà il campo privilegiato d'azione del governo fu l'approfondimento dell'integrazione con il Sudamerica dove le relazioni più significative furono con il Brasile e con il Venezuela. Il successivo governo, della moglie Cristina Fernández Kirchner, sancì una sostanziale continuità rafforzando l'aspetto pro-latinoamericano e autonomista¹⁶.

Con Lula il profilo internazionale del Brasile raggiunse i suoi massimi storici. Durante il XX secolo i cardini della diplomazia brasiliana sono stati i principi di non intervento e di difesa della sovranità nazionale. L'azione internazionale si concentrò nel preservare l'autonomia e nello sviluppo, considerato condizione essenziale per questo fine. Il concetto di autonomia fu ridefinito in termini di integrazione dei blocchi regionali e di partecipazione alle organizzazioni multilaterali. Il Brasile ha mantenuto una politica estera duale giocando sul piano regionale per ottenere una posizione di leadership indispensabile per diventare una potenza assertiva sul piano mondiale¹⁷. An-

¹³ *Plan de desarrollo económico y social de la nación 2007-2013*, Caracas 2007, <www.mppp.gob.ve/wp.../2013/.../Plan-de-la-Nación-2007-2013.pdf>.

¹⁴ Fra il 2005 e il 2006 ebbe luogo un intenso periodo elettorale fra cui ben 11 elezioni presidenziali che riconfermarono i governi di sinistra e portarono al potere Evo Morales in Bolivia, Rafael Correa in Ecuador e Daniel Ortega in Nicaragua.

¹⁵ L'integrazione con l'America Latina può dirsi una costante della politica estera argentina nonostante periodi di discontinuità. Il primo governo democratico di Raúl Alfonsín (1983-1989) dette priorità al rilancio della presenza del paese in campo internazionale avanzando nei processi di integrazione latinoamericana. Eissa, *Política exterior y política de defensa en Argentina*, cit. Per un riassunto sul dibattito sull'isolamento dell'Argentina vedi Luciana Felli, *El aislamiento argentino en el gobierno de Néstor Kirchner*, "Estudios Internacionales", 44, 2010, 171, pp. 45-60.

¹⁶ Per una visione di lungo periodo sulla politica estera Argentina nell'era democratica si veda Anabela Busso, *Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos*, "Estudios Internacionales", 46, 2014, 177, pp. 9-33.

¹⁷ Andrés Malamud, Julio C. Rodríguez, *A caballo entre la región y el mundo: el dualismo creciente de la política exterior brasileña*, "Desarrollo Económico", 54, 2014, 212, pp. 63-87. Altri studi mettono in luce il ruolo del Brasile come "polo articolatore regionale" sebbene sottolineino che il centro di interesse del governo si trovi in interlocutori esterni: le inte-

che nel caso del Brasile l'integrazione regionale era una base strategica per proiettarsi a livello internazionale, in questo caso oltre le frontiere regionali grazie a un maggior protagonismo del Sudamerica¹⁸.

Le integrazioni regionali obbedivano a un'accezione politica, non si trattava di un fine a se stesso ma di uno strumento per la realizzazione dei propri modelli interni di sviluppo, che spesso si volevano esportare, e per entrare a pieno titolo nello scenario internazionale. Per esempio il MERCOSUR era considerato "una herramienta para alcanzar la soberanía política, la independencia económica y la justicia social"¹⁹.

Questi nuovi regionalismi del XXI secolo si sono sviluppati intorno a due principi fondamentali: la rivendicazione della sovranità nazionale, che storicamente insieme all'autodeterminazione è un principio cardine delle politiche estere dei paesi dell'America Latina, e l'antimperialismo.

Tutto il processo di formazione dell'unione sudamericana, definito dai protagonisti "un nuevo modelo de integración para el Siglo XXI"²⁰, si è fondato sul principio della sovranità nazionale²¹: "En un periodo de reafirmación del Estado Nacional, la integración regional surge como un elemento indispensable de realización de nuestros proyectos nacionales de desarrollo"²². Nel 2007, in occasione della 33^a *Cumbre* del MERCOSUR, quando Lula preconizzò l'integrazione dei blocchi esistenti in Sudamerica grazie a un clima politico particolarmente propizio, il presidente Kirchner non perse occasione di riaffermare che "la integración regional es una herramienta para proteger la soberanía nacional"²³. La forte componente di nazionalismo economico, un tratto distintivo delle ideologie progressiste, ha implicato

grazioni regionali sarebbero dunque una fonte di legittimazione della sua presenza nella società internazionale. Rita Giacalone, *Identidad y motivaciones políticas en la integración suramericana*, "Cuadernos Latinoamericanos", 35, gennaio-giugno 2009, pp. 56-57.

¹⁸ Sandro Sideri, *Il Brasile e gli altri*, ISPI, p. 306, <www.ispionline.it>.

¹⁹ *El nuevo Mercosur*, "Mercosur Parlamentario", 3, settembre 2006, p. 31 cit. in Tiziana Bertaccini, *Las integraciones latinoamericanas del siglo XXI*, "Revista Chilena de Relaciones Internacionales", 1, 2017, 1, p. 40 <www.rchri.ci>.

²⁰ *Declaración de Cochabamba Colocando la Piedra Fundamental para la Unión Sudamericana*, 10 dicembre 2006, <www.comunidadandina.org/documentos>.

²¹ Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. Un nuevo modelo de integración de América del Sur hacia la Unión Sudamericana de Naciones, <<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/04742a01.pdf>>, p. 3. Al punto due dei principi rettori dell'integrazione sudamericana si cita la sovranità e l'autodeterminazione dei *pueblos*. Anche nel trattato costitutivo di UNASUR viene riaffermato "Passoluto rispetto della sovranità", Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, p. 1, <www.comunidadandina.org>.

²² Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. Un nuevo modelo de integración de América del Sur hacia la Unión Sudamericana de Naciones, <<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/04742a01.pdf>>.

²³ "Lula preconiza una Suramericana de Naciones", in *El País*, 20 de enero de 2007, <https://elpais.com/diario/2007/01/20/internacional/1169247618_850215.html>.

un'alta dose di protezionismo, infatti né il *lulismo* né il *kirchnerismo* hanno rinunciato a misure per difendere le proprie economie. I governi Kirchner hanno dato priorità al MERCOSUR ma si sono concentrati soprattutto nella relazione con il Brasile trascurando i vicini e alimentando le tensioni con il Cile. Nonostante la preferenza data al Brasile i conflitti commerciali sono stati molteplici.²⁴

Riflessioni postume interne al MERCOSUR hanno riconosciuto che il processo di integrazione non è stato frenato solo dalle decisioni politiche ma anche dal protezionismo: “[...]muchas veces fueron vientos proteccionistas que prevalecieron sobre la ampliación de los mercados de nuestra subregión y postergaron la construcción de una política comercial común”²⁵.

L'antimperialismo, connesso alla difesa della sovranità, è elemento costitutivo del nazionalismo latinoamericano. L'ideale della “Nuestra America” posto al centro della costruzione ideologica di queste nuove integrazioni, presente sin dal periodo indipendentista, attraversa sotto varie sembianze tutto il Novecento: l'evocazione del *Espíritu Americano* del Ariel, sintesi della ricerca di un'identità latinoamericana che aprì le porte a un discorso culturale intriso di coscienza antimperialista; il sogno della *Raza Cosmica* di Vasconcelos; l'Indoamerica di Haya della Torre dove l'opposizione dell'identità americana a quella anglosassone si trasformò in un progetto politico di “stato antimperialista”; il terzomondismo e le organizzazioni transnazionali dei partiti nazionali-progressisti²⁶ che in origine si definivano apertamente antimperialisti; sino alle più recenti espressioni del progetto continentale del socialismo del XXI secolo, a chiare tinte espansioniste, con cui si è aperto il nuovo millennio.

Sotteso al processo di costruzione di unità e identità collettiva sudamericana vi è dunque, fin dall'indipendenza, l'opposizione all’“altro”, a un ne-

²⁴ L'Argentina criticava le restrizioni alle esportazioni verso il Brasile e le misure che creavano distorsioni nel commercio. Inoltre sosteneva che il dazio esterno comune del Mercosur creasse una riserva di mercato per i prodotti brasiliani beneficiando meno le esportazioni argentine. Dinnanzi alle mancate risposte brasiliane la politica commerciale Argentina si fece più difensiva e i contenziosi bilaterali divennero più frequenti. Felipe de la Balze, *La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)*, “Estudios Internacionales”, 43, 2010, 166, pp. 129-130.

²⁵ *Reflexiones y Desafíos para el MERCOSUR a 25 años del Tratado de Asunción. Intervención del Sr. Canciller Rodolfo Nin Novoa*, Montevideo, 25 de abril de 2016, <[www.mreec.gub.uy/ fronted/afiledoenload](http://www.mreec.gub.uy/fronted/afiledoenload)>.

²⁶ La più grande organizzazione transnazionale di partiti politici in America Latina è la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL) nata nel 1979 a Oaxaca (Messico), che oggi raggruppa 58 partiti latinoamericani. In origine la COPPPAL avocava all'unità latinoamericana secondo l'espressione politica dell'ideale bolivariano per gettare le basi della rinascita di una identità continentale. I partiti in essa raggruppati si definivano “nazionalisti, democratici e antimperialisti”, in seguito il termine antimperialisti fu sostituito con progressisti.

mico esterno, concepito come una minaccia per la regione²⁷. La geopolitica multipolare immaginata da Chávez fu costruita in netta opposizione all'egemonia unipolare statunitense, proprio quest'ideale antimperialista trovò il favore dei paesi ideologicamente affini che si costituirono in una sorta di blocco *panlatino*. In un dibattito del 2006 a proposito di un progetto presentato dall'ambasciatrice argentina in Venezuela, Alicia Castro l'antimperialismo *chavista* su motivo per accettare la richiesta di adesione del Venezuela nel MERCOSUR:

[...] incorpora una visión política de la integración, donde lo que resalta es la construcción de un bloque suramericano con la capacidad de enfrentarse a las potencias hegemónicas en el camino de la construcción de un poder popular y democrático, que encarne en su conjunto, un gigantesco proyecto de transformación social²⁸.

La politica estera dei governi Kirchner si pose in aperta contrapposizione con il neoliberalismo di Menem che considerava un requisito fondamentale dell'inserimento internazionale dell'Argentina vivere in "sintonia con l'epoca", in altre parole essere allineati con gli Stati Uniti²⁹, e si avvicinò alla posizione antimperialista.

La combinazione di questi due elementi, la difesa della sovranità nazionale e l'antimperialismo, hanno così riprodotto a scala regionale e internazionale la tipica logica populista di opposizione amico-nemico. Nel caso dei paesi integrati nell'ALBA il nemico esterno era chiaramente identificato negli organismi internazionali: "Profundizar la integración latinoamericana requiere una agenda económica definida por los Estados soberanos, fuera de toda influencia nefasta de los organismos internacionales"³⁰.

Lo stile discorsivo e frontale di Néstor Kirchner, basato sul recupero della dignità e dell'interesse nazionale, era costellato da nemici esterni incarnati nelle grandi istituzioni finanziarie, soprattutto Fondo Monetario Internazionale (FMI) e Banca Mondiale (BM), e nelle imprese multinazionali³¹.

All'interno degli stessi blocchi regionali sorgevano contrasti e divergenze, per esempio gli obiettivi iniziali del Venezuela e del Brasile in merito alla

²⁷ Sergio Caballero Santos, *La identidad en el MERCOSUR: regionalismo y nacionalismo*, "Foro Internacional", 54, 2014, 4 (218), pp. 841-865.

²⁸ Palabras de diputado Roberto Conde, presidente de la CPC Uruguay, *El nuevo MERCOSUR*, "Mercosur Parlamentario", 3, settembre 2006, p. 35.

²⁹ L'Argentina si ritirò dal Movimento dei Paesi non Allineati, inviò contingenti durante la Guerra del Golfo, modificò il voto nelle Nazioni Unite, si alleò nella NATO, aderì al CIADI, senza però abbandonare una politica attiva verso la regione latinoamericana. Busso, *Los vaivenes*, cit., p. 20.

³⁰ *Principios rectores del ALBA*, consultabili in <<http://www.granma.cu/granmad/secciones/alba/princ/2princ.html>>.

³¹ Busso, *Los vaivenes*, cit., p. 24.

formazione della CSN erano spesso differenti. Nell' UNASUR permaneva la dinamica del conflitto e della frammentazione alimentate dai discorsi del presidente Chávez che in contrapposizione all'asse Caracas-Brasilia-Buenos Aires opponeva un asse dominato dal Pentagono, personificato dalla Colombia, che doveva essere inevitabilmente distrutto³².

Questi nuovi modelli di integrazione, espressione della riaffermazione della politica e dello stato nazionale, possono essere visti come un tentativo originale di coniugare sovranità e nazionalismo all'interno di processi di integrazione volti a riaffermare la giustizia sociale e la democratizzazione internazionale.

Per tutto il primo decennio del nuovo millennio l'America Latina, che non esiste come soggetto unitario, sembrava destinata ad essere spaccata in due fra un blocco *panlatino* e uno *panamericano*. Nel 2011 l'apparizione della Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), un tentativo di unificazione regionale, e soprattutto dell'Alleanza del Pacifico, un'integrazione fondamentalmente commerciale, sopraggiunsero ad aprire nuove possibilità di porre fine a questa divisione.

2. La nascita della CELAC: il gran polo regionale del XXI secolo?

A nord esisteva un'altra America Latina dove l'integrazione regionale, sia in Messico che in Centroamerica, non aveva assunto una tale connotazione politica ed ideologica ma continuava a basarsi fondamentalmente sui fattori commerciali.

Lo scontro fra il blocco ideologico *panlatino* e l'America latina sintetizzata nel blocco panamericano si rese palese nel 2005 nell'ormai celebre *Cumbre de las Américas* del Mar de la Plata quando naufragò per sempre il progetto di una grande area di libero commercio dall'Alaska alla Terra del Fuoco (Area di Libero Commercio delle Americhe, ALCA).

A partire dalla nascita del North American Free Trade Agreement (NAFTA), entrato in vigore nel 1994, il Messico si era proiettato interamente verso il vicino del nord perdendo la sua statura di leader regionale³³. In termini economici l'America del sud non aveva un'importanza vitale per il Messico, che si era distinto come principale difensore della realizzazione dell'ALCA. Per il Messico la realizzazione dell'Area di Libero Commercio delle Americhe avrebbe potuto essere una buona opportunità per riaffermarsi nel consesso delle nazioni latine dalle quali si era allontanato. Il fallimento del progetto approfondì l'isolamento rispetto alla regione e la divisione fra le due Americhe Latine. Inoltre, non bisogna dimenticare che

³² Giacalone, *Identidad y motivaciones políticas*, cit., p. 136.

³³ Alcuni studi mettono in luce la riduzione della sua area di influenza rispetto al prestigio internazionale dei decenni '70-'80. Alain Roquié, Gabriel Ramos, *México y el TLCAN, 20 años después*, "Foro Internacional", 55, 2015, 2 (220), pp. 448-449.

l'impulso dato dal Brasile all'unione sudamericana rispondeva anche alla strategia di escludere il Messico, suo tradizionale antagonista.

Dopo l'alternanza politica del 2000 il presidente Vicente Fox (2000-2006) rilanciò il tema del multilateralismo³⁴, tuttavia il suo mandato si concluse con un saldo negativo nella politica estera con gli stati dell'emisfero meridionale le cui relazioni si situarono in uno dei punti più bassi della storia³⁵.

Uno dei principali obiettivi che si propose il successore Felipe Calderón (2006-2012) fu ristabilire le relazioni con l'America Latina. Insieme a una necessaria ridefinizione della posizione verso Cuba e a iniziative sub-regionali come il rilancio del *Plan Puebla-Panamá*, Calderón dette impulso alla creazione di una nuova organizzazione emisferica.

All'inizio l'azione multilaterale si espresse nel rinnovato interesse per il *Grupo de Río*³⁶, un meccanismo permanente di consultazione e di concertazione politica di cui il Messico era stato uno dei padri fondatori. La decisione di postulare il Messico alla Secretaría Pro Tempore (SPT) del Gruppo per il biennio 2008-2010 rispondeva alla priorità di rafforzare i vincoli con la regione. Durante l'esercizio della Secretaría Pro Tempore l'idea di creare un nuovo organo emisferico sorse proprio a partire dal meccanismo del Grupo de Río. Fin dalla sua creazione, nel 1986, il Grupo de Río era stato il più importante meccanismo regionale di dialogo e di concertazione politica e veniva considerato l'interlocutore più rappresentativo dinnanzi ad altri paesi poiché aveva rafforzato la capacità di negoziazione nei *forum* internazionali³⁷. Il Gruppo era nato insieme ai processi di democratizzazione della regione e sin dall'inizio si era proposto di ampliare e sistematizzare la cooperazione politica fra i governi, concertandone le posizioni, di promuovere il coordinamen-

³⁴ Arturo C. Sotomayor, *México y la ONU en tiempos de transición. Entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional*, "Foro Internacional", 48, 2008, 1-2, p. 239

³⁵ Olga Pellicer, *México como potencia media en la política multilateral, 2006-2012*, "Foro Internacional", 53, 2013, 3-4, pp. 876. Durante il governo del presidente Fox vi furono alterchi diplomatici con vari paesi della regione, una sfortunata candidatura alla Segreteria dell'OEA, disaccordi con l'Argentina nella *Cumbre del Mar de la Plata* e rivalità con il Brasile.

³⁶ Il Gruppo era nato con la *Declaración de Río de Janeiro* del 18 dicembre del 1986 fra Argentina, Brasile, Colombia, Messico, Panama, Uruguay e Venezuela a partire dal Grupo Contadora creato nel 1983 (Colombia, Messico, Panamá e Venezuela) e dal Grupo de Apoyo o Grupo de Lima (Argentina, Perù, Brasile e Uruguay). Si trattava di un meccanismo di consultazione e concertazione per dare continuità ai gruppi originari nati per appoggiare il processo di pace in Centro America. Fra gli obiettivi del Grupo de Río vi era ampliare e sistematizzare la cooperazione politica fra governi e dare impulso ai processi di integrazione regionale. Si veda <www.sela.org/celac>.

³⁷ *Seminario en preparación de la Secretaría Pro Tempore Chile del Grupo de Río (2010-2012): El Grupo de Río y la Convergencia de los procesos de integración en América Latina y el Caribe*, Gobierno de Chile Ministerio de Relaciones Exteriores, <<https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20100426/.../interiores.pdf>>.

to degli organismi latinoamericani di cooperazione e integrazione e di migliorare le relazioni interamericane³⁸. Durante tutta la sua esistenza ha perseguito l'obiettivo di rafforzare il multilateralismo, soprattutto nell'ambito interamericano dell'Organización de los Estados Americanos (OEA) e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). Nel 1999 l'OEA veniva riconosciuta come il *forum* più appropriato per il dialogo e la cooperazione e per questo il Gruppo si era pronunciato in favore della sua rappresentanza emisferica totale³⁹.

Successivamente il Gruppo si era ampliato a 24 stati membri⁴⁰. Si pensava che le virtù politiche di questo meccanismo fossero di rappresentare l'opinione dei paesi latinoamericani, poiché si trattava del parere dei capi di stato, e di possedere un grado minimo di istituzionalizzazione che consentiva di mantenere un funzionamento dinamico, con decisioni rapide e coordinate nel caso di conflitto, così come accade durante la crisi honduregna del 2009⁴¹.

Durante la *XX Cumbre del Grupo de Rio* (Santo Domingo) nel marzo 2008, in seguito alle tensioni alla frontiera fra Colombia ed Ecuador il presidente Calderón fece un appello ai rispettivi presidenti per trovare dei punti di consenso, identificando proprio nei ricorrenti attriti la causa del mancato progresso della regione.

Con la *Declaración de Santo Domingo* si reiterò il compromesso dei capi di stato e di governo di rafforzare il Grupo de Rio e di adeguarlo al nuovo scenario regionale ed internazionale assicurando la continuità del suo prezioso ruolo di interlocutore politico⁴².

Infine, nell'ormai famosa *Cumbre de la Unidad* tenutasi nella Riviera Maya il 22-23 febbraio del 2010 si firmò la *Declaración de Unidad* con cui si decise di dar vita alla CELAC, sintesi fra il Grupo de Rio e la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC)⁴³: un meccanismo di “concertazione, cooperazione e integrazione degli stati” che per la prima

³⁸ *Declaración de Río de Janeiro*, Río de Janeiro, 18 dicembre 1982, in *Dossier: Grupo de Rio*, Cuadernos de Integración en América Latina, FLACSO, San José, 2007, pp. 17-18, <www.flacso.org>.

³⁹ *Acta de Veracruz*, 19 marzo 1999, in *ibidem*, p. 26.

⁴⁰ *Papel de México en la integración de América Latina y el Caribe: creación de la comunidad de estados latinoamericanos y caribeños CELAC – Libro Blanco*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Anexo I, p. 25, <<https://sre.gob.mx>>.

⁴¹ Parole di chiusura dell'Ambasciatore Mariano Fernández in *Ministro degli Esteri del Cile in Seminario en preparación de la Secretaría Pro Tempore Chile del Grupo de Rio (2010-2012)*, cit., p. 74:

⁴² *Papel de México en la integración de América Latina y el Caribe*, cit., p. 10.

⁴³ La CELAC nacque come una sintesi promossa dal presidente Felipe Calderón fra il Gruppo di Rio, di cui la CELAC raccoglierà l'eredità, e la CALC, che per una coincidenza si svolse in Messico contemporaneamente alla celebrazione della fine della Segreteria Pro Tempore.

volta riuniva tutti i 33 paesi del subcontinente senza la presenza degli Stati Uniti.

La CELAC nasceva per trovare una soluzione al problema della frammentazione interna dell'America Latina dovuta alla smisurata proliferazione delle integrazioni regionali che rendevano arduo raggiungere una volontà politica comune. La Comunità offriva un meccanismo di "sintesi" che aspirava a creare uno spazio di convergenza per propiziare le consultazioni regionali e arrivare a un'agenda comune capace di "proyectar la presencia y la voz de la región en el mundo"⁴⁴.

Si voleva così consolidare il meccanismo politico del Grupo di Rio, di cui la CELAC raccoglieva l'eredità, per evitare di rimanere arretrati rispetto ad altre regioni che si erano dimostrate capaci di attuare in blocco nelle negoziazioni multilaterali:

[...] La CELAC habrá de consolidarse como un espacio propio de concertación y convergencia que refleje los múltiples esfuerzos que han venido realizando los países de América Latina y el Caribe para actuar con eficacia en los foros globales y no rezagarse frente a otra regiones que actúan como bloque en las negociaciones multilaterales⁴⁵.

Allo stesso tempo, la formazione della CELAC era congruente con le linee di politica pubblica tracciate nel *Plan Nacional de Desarrollo* (2007-2012) messicano. Una politica estera responsabile e attiva era considerata il motore dello sviluppo nazionale, in grado di portare il paese in una posizione di rilievo nella comunità internazionale, sia a livello regionale che globale. Questa strategia fu sintetizzata nello slogan: "*Más México en el mundo y más mundo en México*". Il Piano sottolineava la considerevole presenza del Messico nei mercati globali, grazie agli accordi di libero commercio con 42 paesi e alla partecipazione attiva nelle negoziazioni multilaterali, con presenza in più di 130 *forum* e 300 funzionari internazionali⁴⁶.

⁴⁴ *Papel de México en la integración de América Latina y el Caribe*, cit. Pp. 9 e 26.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 4. Elemento fondamentale de la *Declaración de Cancún* era il compromesso, eredità del Grupo de Rio, con la democrazia e con la protezione dei diritti umani: "La democracia era una de las más preciadas conquistas de nuestra región, y que la transmisión pacífica del poder por vías constitucionales es producto de un proceso continuo e irreversible sobre el cual la región no admite interrupciones ni retrocesos". *Ibidem*, p. 4.

⁴⁶ *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Presidencia de la República, <pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf>, pp. 292-294. Il Programma settoriale del Ministero degli Esteri dava impulso alle iniziative regionali, multilaterali, bilaterali, interne, giuridiche ed economiche, per rafforzare le relazioni con l'America Latina. Le linee di azione contenute nel Programa Sectorial de Relaciones Exteriores (2007-2012) disponevano di contribuire agli sforzi interamericani in favore dello sviluppo, della democrazia e della sicurezza regionali, promuovere la partecipazione del Messico nei meccanismi regionali e sostenere attivamente gli interessi regionali nei fori internazionali.

La relazione finale della SPT del Grupo de Rio, presentata durante la Cumbre de la Unidad, dava conto di un'intensa attività: 50 dichiarazioni su avvenimenti che avevano una ripercussione sia regionale che internazionale. In particolare la relazione evidenziava 105 interventi congiunti nelle Commissioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e in diversi organi di questo *forum*⁴⁷.

Tuttavia, sin dalla *Cumbre de la Unidad* si profilavano orizzonti difficili dovuti alle divergenti visioni politiche. Infatti il vertice fu percorso dalle tensioni fra il presidente venezuelano Hugo Chávez e il presidente colombiano Álvaro Uribe⁴⁸. Infine, a dispetto degli alterchi e dei dubbi espressi da molti governi si approvò Caracas come sede del vertice che segnò la fondazione della CELAC nel dicembre 2011⁴⁹.

L'atto di istituzione della CELAC avvenne in occasione del bicentenario dell'Indipendenza, in quanto la nascente Comunità assumeva l'eredità del "pensiero integrazionista" dei Libertadores: in un "sabio equilibrio entre la unidad y la diversidad" riaffermava l'identità dell'America Latina e dei Caraibi⁵⁰. La formazione della CELAC era stata caldeggiata dal presidente venezuelano che definì la nascente istituzione "El gran polo regional del siglo XXI", il coronamento dell'integrazione politica.

Fin da subito si manifestò all'interno della CELAC la difficile convivenza con il sistema emisferico interamericano che palesò, ancora una volta, visioni politiche opposte ed inconciliabili. Se per il blocco *panlatino* la logica politica della nascita della CELAC era rimpiazzare l'OEA, per altri paesi, fra cui il Messico, i due sistemi erano considerati compatibili. Così i primi propugnavano per una struttura più istituzionalizzata al fine di essere un'alternativa reale al sistema interamericano⁵¹, mentre i secondi volevano mantenere una struttura flessibile, simile a quella sperimentata nel Grupo de Rio, per non compromettere spazi di manovra più ampi, e di conseguenza anche la loro relazione con gli Stati Uniti.

Inoltre, la frammentazione della regione in molteplici forme di integrazione che si rifletteva inevitabilmente all'interno della CELAC ha finito per ridurre il suo potenziale di strumento politico preposto alla risoluzione delle controversie, un obiettivo presente fin dalle origini del Grupo de Rio.

⁴⁷ *Papel de México en la integración de América Latina y el Caribe*, cit., Anexo 2, p. 41.

⁴⁸ *Altercado entre Uribe y Chávez tensó la cumbre latinoamericana*, "La Jornada", 23 febbraio 2010.

⁴⁹ La Cumbre de Caracas, 2-3 dicembre 2011. Declaración de Caracas, <www.fao.org/3/a-bl905s.pdf>.

⁵⁰ *Ibidem*, articoli 19, 14, 21.

⁵¹ Ironicamente Chávez battezzò la nuova istituzione "OEALCA para rendir honor al ALCA, que en paz descanse". *Solicita Raúl Castro la integración de un grupo en la ONU sin las potencias*, "La Jornada", 17 dicembre 2008.

Si presentava l'inevitabile problema della relazione fra la CELAC e l'insieme dei *forum* e degli organismi multilaterali, regionali e non, a causa delle posizioni incompatibili al suo interno.

L'organizzazione ha ricoperto un ruolo importante nel rappresentare l'America Latina nel dialogo con soggetti terzi come la Cina, l'India, la Russia e l'Unione Europea tuttavia ha funzionato più come un "dispositivo retórico colectivo que genera imágenes e identidades" che per le capacità esecutive reali⁵².

Ne è esempio il caso europeo. La nascita della CELAC fu salutata con grande speranza dall'Unione Europea. In quegli anni la relazione fra le due regioni, nonostante il ricco e costante dialogo politico mantenuto fin dagli anni '70 del secolo passato⁵³, attraversava un momento di difficoltà e necessitava di nuovi orizzonti. Nonostante le buone premesse siglate anche dal I e II Vertice UE-CELAC, nel 2015, a pochi anni dalla nascita della nuova integrazione, i dibattiti pubblici e accademici evidenziavano che la relazione attraversava un momento difficile⁵⁴. Oggi, in un momento di ridefinizione degli scenari internazionali e di rinnovata attenzione dell'UE verso l'America Latina non si è ancora decisa la data del III vertice che avrebbe dovuto svolgersi nel 2017. Auspici migliori sembrerebbero provenire dal *Forum* Cina-CELAC, inaugurato nel 2015 che ha concluso il suo secondo vertice nel gennaio 2018 con un ambizioso piano congiunto per il 2019-2021 proponendo "una nuova via della seta" che arriverebbe sino all'America Latina.

3. Il disordine del nuovo ordine multilaterale

L'alta frammentazione della regione ha reso di fatto impossibile articolare una visione globale e una posizione comune nello scenario internazionale, nonostante non siano mancati momenti di intensa attività di coordinamento⁵⁵.

⁵² Roberto M. Yepe Papastamatin, *La CELAC y el multilateralismo regional*, in Adrián Bonilla Soria, Isabel Álvarez Echandi (eds.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, San José, FLACSO, 2013, pp.15-19.

⁵³ La relazione fra UE e America Latina, caratterizzata da un modello intergovernativo e bilaterale, iniziò nel 1974 con la prima Conferencia Interparlamentaria entre Comunidad Europea y América Latina; nel 1999 si stabilì l'Asociación Estratégica Biregional nel l'ambito del vertice fra UE e America Latina e Caraibi per consolidare il dialogo politico, infine nel 2006 nacque l'Asamblea Parlamentaria Multilateral Euro-Latinoamericana (Eurolat), l'istituzione parlamentaria de la Asociación Estratégica Birregional. Tiziana Bertaccini, *Procesos de construcción de espacios políticos transnacionales en América Latina*, in María del Rosío Barajas Escamilla, Enrique José Varela Álvarez, Pablo Wong-González (eds.), *Entre Fronteras: Construyendo una agenda comparada global*, Tijuana, CLAVE Editorial, AM Editores, COLEF, CIAD, 2017, pp. 177-196.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Per esempio nel documento di analisi del Segretario Generale di FLACSO riferito al periodo 2007-2008 si dà conto di un'intensa attività di *Cumbres Presidenciales*, vedi: Franci-

L'America Latina è ovviamente partecipe della tendenza epocale alla trasformazione del multilateralismo verso forme meno istituzionalizzate rispetto all'ordine nato nel secondo dopoguerra. Infatti, se in un passato recente dominavano le istituzioni formali, e la forma emblematica del multilateralismo era incarnato dalle Nazioni Unite, oggi proliferano vertici, gruppi, *club de élite*, che si caratterizzano per una burocrazia ridotta, per la partecipazione di capi di stato e di governo in un sistema decisionale basato più su compromessi personali che su norme strettamente vincolanti⁵⁶.

La politica estera dei Vertici è diventata una forma rilevante di multilateralismo in America Latina. Le sue origini risalgono, almeno in parte, agli anni '80 del secolo scorso ma si relazionano, come abbiamo visto, anche con il più recente sviluppo dei processi di integrazione sub-regionali basati essenzialmente su meccanismi intergovernativi.

Questo orientamento si è sviluppato parallelamente alla perdita di coesione dei paesi del sud del mondo⁵⁷ che si sono frammentati in una varietà di coalizioni eterogenee⁵⁸ originando una sorta di *bricolage* globale⁵⁹. Anche i paesi dell'America Latina, in linea con altri paesi emergenti, hanno adottato la strategia di partecipare al maggior numero di spazi di politica internazionale dando origine al fenomeno denominato della "multipla appartenenza".

L'osservanza dei principi della Carta delle Nazioni Unite è stata ratificata da tutti i paesi dell'America Latina nella Dichiarazione costitutiva della CELAC. Nel 2007 il Grupo de Rio, come conseguenza dell'ingresso dei governi di sinistra, ha fatto suo l'obiettivo di democratizzare le relazioni internazionali attraverso un multilateralismo democratico, chiedendo di riformare l'ONU, in particolare il Consiglio di Sicurezza (CdS).

Alcuni paesi, come il Venezuela di Hugo Chávez e la Bolivia di Evo Morales, e in gradi diversi altri paesi del blocco *panlatino*, hanno assunto una

scio Rojas Aravena, *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación, IV Informe del Secretario General de Flacso*, FLACSO, Secretaría General, 2009, pp. 23-32.

⁵⁶ Mercedes Botto, *Nuevas formas de multilateralismo. El G-20: ¿Una oportunidad para América Latina?*, in Francisco Rojas Aravena (ed.), *Vinculos globales en un contexto multilateral complejo*, Buenos Aires, Teseo-FLACSO-CIDOB, 2012, pp. 133-134.

⁵⁷ A partire dagli anni '80 la coesione del voto degli stati del MNA (Messico, Nigeria e Arabia Saudita) nell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite iniziò a declinare passando dal 56% del 1986 al 28% del 1997. Mélanie Albaret, Guillaume Devin, Ana Inés Fernández Ayala, *Los países del sur en las Naciones Unidas*, "Foro Internacional", 56, 2016, 1 (223), p. 26.

⁵⁸ Per esempio le negoziazioni nella Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) vedono una moltitudine di gruppi e di organizzazioni regionali, o quasi regionali, e la pluralità di mobilitazioni del sud caratterizza la moltitudine di negoziazioni internazionali dal commercio al mutamento climatico. *Ibidem*, pp. 29-30.

⁵⁹ Espressione usata da James H. Mittelman nel saggio *Global Bricolage: Emerging Market Powers and Polycentric Governance*, "Third World Quarterly", 34, 2013, 1, pp. 23-37, cit. in *Ibidem*, p. 30.

posizione decisamente critica nei confronti del sistema delle Nazioni Unite considerato espressione degli interessi dei paesi più ricchi. Nel sogno *bolivariano chavista* di costruire una città internazionale aliena alla sovranità di qualsiasi stato, una mera riforma dell'ONU non era più considerata sufficiente ma si riteneva necessaria una vera e propria rifondazione, che significava mutare l'ordine internazionale, con una nuova sede nel sud del mondo: "Esta ciudad que puede existir ya, o podemos inventarla, puede estar donde se crucen varias fronteras o en un territorio que simbolice el mundo; nuestro continente está en disposición de ofrecer ese suelo sobre el que edificar el equilibrio del universo del que habló Bolívar en 1825"⁶⁰.

Altri paesi, come il Brasile hanno adottato una strategia di rivendicazione, più moderata, insieme a un'intensa attività all'interno dell'ONU ricoprendo mandati nel CdS e partecipando alle operazioni di pace ma senza smettere di caldeggiare una riforma del CdS in favore di una maggior rappresentanza, inclusione, equità e giustizia.

All'interno dell'ONU i paesi emergenti hanno perso coesione sui temi in agenda e sembrerebbe che le Nazioni Unite non siano riuscite a integrarli pienamente. Per quanto riguarda l'America Latina la frammentazione interna della regione si riflette, anche in questo caso, all'interno dell'organizzazione. Gli stati si esprimono in maniera difforme nelle votazioni che allo stesso tempo attraversano i nuovi e molteplici gruppi di appartenenza, come IBSA, BRICS, G77 e MNA. Anche le recenti votazioni del 2017, in merito al riconoscimento di Gerusalemme come capitale di Israele, hanno confermato la pluralità di posizioni della regione⁶¹.

Parte della letteratura evidenzia che anche nei casi di accordo fra i paesi dell'ONU, l'istituzione non sia riuscita ad avvicinare effettivamente gli stati. Per esempio nel caso del Messico nonostante l'uso reiterato della retorica in favore del multilateralismo e un'attività dinamica nel CdS segnata da un'agenda più attenta rispetto al passato ai temi della pace, della sicurezza internazionale e dei diritti umani, questi propositi non si sono tradotti in risultati concreti⁶².

Durante il 2009-2010, proprio mentre prendeva forma l'idea della nascita della CELAC, il Messico è stato eletto nel CdS con l'appoggio dei paesi latinoamericani, nonostante sussistesse il paradosso di non aver mai preso

⁶⁰ LX Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, "El sueño de la paz mundial necesita alas para volar", Nueva York, 17 settembre 2005, in Sergio Rinaldi (ed.), *La Unidad Latinoamericana*, Ocean Sur, Bogotá, 2006, p. 208.

⁶¹ Bolivia, Brasile, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Uruguay e Venezuela hanno appoggiato la votazione. Esattamente uguale il numero degli astenuti: Argentina, Colombia, Salvador, Haiti, Messico, Panama, Paraguay, Perù e Repubblica Dominicana. Guatemala e Honduras sono gli unici che hanno votato contro. "Cómo votó América Latina en la ONU contra la decisión de EEUU de reconocer a Jerusalén como capital de Israel", in *Nodal*, 22 dicembre 2017, <<https://www.nodal.am>>.

⁶² Pellicer, *México como potencia media*, cit., p. 882.

parte alle Operazioni di Mantenimento della Pace (OMP) che dalla fine della Guerra Fredda hanno rappresentato la quintessenza dell'azione del CdS⁶³. I temi delle Nazioni Unite non hanno rappresentato una priorità per l'Esecutivo e non è mancata una visione critica tanto sui metodi di lavoro che sui meccanismi dell'organizzazione. Di fatto, con eccezione della questione del mutamento climatico, l'appartenenza al Consiglio durante detto biennio non è servita a migliorare le relazioni con gli altri paesi latinoamericani ed in particolare con il Brasile. Nel 2010 il tema dell'Iran divise tanto i membri permanenti del Consiglio che i membri non permanenti. Il Messico guardava con particolare interesse alla sua relazione con il Brasile e nonostante la convergenza fra i due paesi nella votazione, il CdS non ha funzionato come spazio capace di consolidare l'alleanza, al contrario sembrò evidenziare l'incompatibilità di cammini probabilmente inconciliabili. Nel complesso sembrerebbe che la politica multilaterale non abbia avuto grandi ripercussioni nelle altre azioni del governo e che nemmeno la CELAC sia servita ad aumentare la presenza regionale del Messico⁶⁴.

Benché molti analisti di politica estera abbiano considerato il Messico come un paese di "multipla appartenenza" nella pratica sembrerebbe avere solo alleanze congiunturali nella regione anche nel perseguire le mete proposte nei *forum* multilaterali⁶⁵.

Un esempio emblematico delle nuove forme di multilateralismo è il G20, creato in risposta alla crisi finanziaria di fine secolo che aveva travolto i paesi in via di sviluppo. Si tratta di un *forum* di "concertazione informale", fra paesi sviluppati ed emergenti, per facilitare il dibattito multilaterale nella risoluzione di problemi globali, che ha acquisito visibilità e proiezione mondiale con la crisi del 2008.

Alcuni studi sostengono che nell'ambito del G20 i paesi emergenti avrebbero difficoltà nel trovare punti comuni per formare un'agenda sui temi della *governance* economica globale a causa delle differenti situazioni economiche, politiche e sociali⁶⁶.

I paesi dell'America Latina appartenenti al G20, l'Argentina, il Brasile e il Messico, sembrano confermare questa tesi. Sebbene l'America Latina abbia avuto una rappresentanza importante fin dall'inizio con la presenza del Brasile nella troika del G20, i tre membri latinoamericani si sono ripetutamente presentati nel gruppo senza una posizione comune, divisi da visioni

⁶³ Per un approfondimento sul tema vedi Raúl Zepeda Gil, *Democracia, militares y política exterior: el caso de la ausencia de México con efectivos militares en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU*, "Foro Internacional", 56, 2016, 3 (226), pp. 633-656.

⁶⁴ Pellicer, *México como potencia media*, cit., p. 893.

⁶⁵ A cui si aggiungono momenti di aperta tensione come evidenziato dai disaccordi con la Bolivia.

⁶⁶ Günter Maihold, Villamar Zirahuén, *El G 20 y los países emergentes*, "Foro Internacional", 56, 2016, 1 (223), pp.192-193.

ideologiche sul modello di sviluppo da seguire. Durante la *Cumbre de Las Cabos* nel 2012, essendo il Messico a presiedere il G20, si aprì l'opportunità di dare priorità agli interessi latinoamericani. Il Messico aveva sfruttato la sua condizione di "paese ponte" in America Latina, tuttavia il paese anfitrión fu accusato di non aver prestato sufficiente attenzione alla regione⁶⁷. Come in ripetute occasioni, l'America latina si presentò senza una strategia comune, il Messico difese la stabilizzazione economica e le riforme strutturali come base della crescita, nonché ricette tipicamente statunitensi sul recupero economico mondiale. Al contrario il Brasile e l'Argentina, come la maggior parte dei paesi emergenti del G20, sostennero la necessità di abbandonare le politiche di aggiustamento e austerità per riattivare la domanda globale⁶⁸.

Il vincolo fra regionale e multilaterale potrebbe rappresentare una buona opportunità per la regione latinoamericana, tuttavia coordinare le voci regionali in ambito multilaterale ha presentato innumerevoli difficoltà anche in ragione delle caratteristiche delle integrazioni che, come abbiamo detto, hanno risposto a criteri ideologici e di conseguenza anche a modelli di sviluppo distinti, finendo per dividere più che unire la regione.

Anche la strategia della multipla appartenenza ha creato conflitti di interesse che non hanno facilitato una posizione condivisa della regione. Un caso emblematico è il Brasile che con il suo elevato "PIL diplomatico" ha giocato in diversi tavoli di negoziazione⁶⁹, come il G20, l'IBSA, i BRICS, adottando posizioni spesso ambigue in merito ai problemi collettivi di uno dei tanti gruppi di appartenenza per non danneggiare gli altri raggruppamenti⁷⁰.

I paesi appartenenti ai BRICS, uno dei gruppi considerato di maggior rilevanza del nuovo multilateralismo, sono anche parte del G20 ma non risulta ancora chiaro quale sia il riflesso degli accordi presi dai BRICS nell'ambito del G20. Inoltre, recentemente i BRICS hanno iniziato a rafforzare la loro azione al di fuori del G20⁷¹. Secondo alcune interpretazioni il Brasile avrebbe dato priorità ai BRICS per potenziare la sua presenza nello scenario mondiale⁷².

Il dinamismo della politica estera del Brasile durante il *lulismo*, benché abbia rafforzato le alleanze strategiche, e non solo con i grandi paesi emer-

⁶⁷ Sulla partecipazione del Messico nel G20 si veda il documento del Ministero degli Esteri: *La nueva gobernanza internacional: participación mexicana en el G-20-Libro Blanco*, Secretaría del Relaciones Exteriores, <<https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/.../1lb20.pdf>>.

⁶⁸ Jorge Arguello, *América Latina: su lugar en el mundo y en el G-20*, "Nueva Sociedad", 271, p. 76.

⁶⁹ Malamud, Rodríguez, *A caballo entre la región y el mundo*, cit., p. 66.

⁷⁰ Maihold, Zirahuén, *El G 20 y los países emergentes*, cit., p. 173.

⁷¹ *Ibidem*, p.199

⁷² Botto Mercedes, *Nuevas formas de multilateralismo. El G-20: ¿una oportunidad para América Latina?*, in Rojas Avena Francisco (a cura di), *Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*, Teseo-FLACSO-CIDOB, Buenos Aires, 2012 p. 145.

genti, come la Cina, ma anche con quelli periferici o minori rafforzando l'asse sud-sud, non è stato completamente accettato dai vicini sudamericani che non gli riconoscono pienamente il ruolo di potenza regionale⁷³. Infatti, i vicini regionali non hanno sostenuto i principali obiettivi di politica estera del Brasile per timore delle sue mire egemoniche. L'Argentina, il Messico e la Colombia non hanno appoggiato la candidatura del Brasile al tanto ambito seggio permanente nel CdS. I candidati brasiliani alla direzione dell'OMC e alla presidenza del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) non hanno ottenuto il sostegno dei vicini regionali. La strategia di usare l'integrazione regionale per raggiungere gli obiettivi globali ha finito per debilitare le sue potenzialità di leadership all'interno dell'America Latina⁷⁴.

Allo stesso tempo proprio il Brasile che avocava a una democratizzazione delle istituzioni globali in favore di una *governance* che contemplasse una partecipazione maggiore delle potenze emergenti, ha fatto pressioni affinché il club ristretto del G20 restasse il *forum* principale per le questioni economiche⁷⁵.

Così, nel 2010 come reazione alla ristrettezza del G20 un nuovo gruppo di paesi più piccoli, fra cui Cile, Costa Rica, Guatemala, Jamaica, Panamá, Perù e Uruguay, si sono riuniti nel Global Governance Group (3G) rivendicando un ruolo nella *governance* globale e la centralità dell'ONU⁷⁶. Al rifiutarsi di essere un club ristretto il 3G ha rilanciato il primato del multilateralismo allargato a tutti i membri dell'ONU.

Le politiche di multipla appartenenza dei paesi emergenti si sono espresse nel coordinamento che stabiliscono con i rispettivi gruppi al di fuori del G20. Oggi si assiste a una proliferazione di club di *governance* dove i paesi emergenti cercano di coordinarsi ma senza rinunciare ad altri *forum* dove partecipano insieme alle grandi potenze⁷⁷.

Nel fluido e mutevole scenario regionale, il Messico ha aderito al nuovo gruppo dei MIKTA (insieme a Indonesia, Corea del Sud, Turchia ed Australia) una recente formazione di paesi medi appartenenti al G20 le cui economie non sono grandi come quelle dei BRICS ma che avanzano verso strutture stabili con capacità di "cerniera". Le loro agende trattano temi economici, di politica e di sicurezza internazionale per coordinare le loro posizioni sia nell'ambito del G20 che dell'ONU⁷⁸.

⁷³ Sandro, *Il Brasile e gli altri*, cit., p. 307.

⁷⁴ Malamud, Rodríguez, *A caballo entre la región y el mundo*, cit., p. 74.

⁷⁵ Sandro, *Il Brasile e gli altri*, cit., p. 307.

⁷⁶ Bahamas, Bahrein, Barbados, Botswana, Brunei, Cile, Costa Rica, Emirati Arabi Uniti, Slovenia, Filippine, Finlandia, Guatemala, Jamaica, Kuwait, Lichtenstein, Lussemburgo, Malesia, Monaco, Montenegro, Nuova Zelanda, Panama, Perù, Qatar, Ruanda, San Marino, Senegal, Svizzera, Uruguay e Vietnam.

⁷⁷ Maihold, Zirahuén, *El G-20 y los países emergentes*, cit., pp. 198, 201.

⁷⁸ Le prime riunioni si ebbero fra il 2013 e 2014 a New York, Messico e nell'Assemblea Generale dell'ONU. Per approfondimenti si veda Günter Maihold, *BRICS, MIST*,

4. Conclusioni

L'immagine del "Piatto di spaghetti" ben sintetizza il quadro regionale fatto di innumerevoli accordi e integrazioni sovrapposte. L'America Latina rimane una regione altamente frammentata al suo interno. L'omogeneità della regione, che condivide storia, lingua e identità culturali non è un requisito sufficiente per avanzare in un progetto di integrazione efficiente, per il quale la volontà politica è un fattore determinante. Nel nuovo millennio non è mancata la volontà politica, che si è espressa in un numero esorbitante di progetti, spesso contrastanti fra loro, ma i governi non sono mai arrivati a una visione condivisa. L'interdipendenza commerciale, frenata da un eccessivo nazionalismo, non poteva risolvere i conflitti presenti perfino all'interno degli stessi blocchi sub-regionali, come dimostrano le irrisolte dispute frontaliere.

La resistenza alla cessione delle competenze statali sommata a una strutturale debolezza istituzionale della regione, dove non esiste coordinamento interno fra gli stessi organi di governo che influiscono nelle politiche multilaterali, si è inevitabilmente riflessa a livello sovranazionale dove le istituzioni comuni non hanno poteri vincolanti e prevale il metodo intergovernativo. La molteplicità di organizzazioni sub-regionali, troppo legate a priorità di difesa nazionale, non ha favorito il superamento dell'alta frammentazione interna, non solo geografica ma anche ideologica, rendendo difficile il vincolo con le diverse forme del multilateralismo globale dove è stato impossibile coordinare una voce comune. La denominata Diplomazia di las Cumbres (Diplomazia dei Vertici) ha rappresentato uno spazio importante di dialogo politico e di apertura al mondo, tuttavia la proliferazione eccessiva di meccanismi, la sovrapposizione delle agende e l'infinità di riunioni ne hanno ridotto l'efficacia politica.

La fase di transizione in cui è entrato il sistema internazionale con la fine della Guerra Fredda non si è conclusa ed oggi, si aprono molteplici possibilità di aggiustamento dinnanzi alle nuove sfide e contraddizioni. L'ordine mondiale multipolare ha mostrato i suoi limiti mettendo a dura prova i processi di integrazione regionale nel mondo. L'America Latina si trova stretta fra le tensioni internazionali che rompono con la dialettica globalizzatrice e i cambiamenti nello scenario interno dove è iniziato un nuovo ciclo politico che ha visto il tramonto dei governi progressisti e la dissoluzione del blocco panlatino. Oggi la lenta agonia dell'UNASUR, la fine dell'ALBA, l'incerto cammino del MERCOSUR e il nuovo TMEC potrebbero segnare l'inizio di una nuova geopolitica dell'integrazione, alla mercé di forze conservatrici spesso contrarie al multilateralismo.

