

# Osservatorio di Politica internazionale



Senato  
della Repubblica  
Camera  
dei deputati  
Ministero  
degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

## America Latina e Caraibi. Il quadro attuale

Maggio 2023

200

Approfondimenti



**Approfondimento per l'Osservatorio di Politica Internazionale  
(Camera dei Deputati – Senato della Repubblica)**

## **America Latina e Caraibi. Il quadro attuale**

29 maggio 2023

di *Marco Zupi*



## Sommario

Abstract .....	5
Introduzione. Nove sfide per interpretare il presente .....	7
1. Il rallentamento della crescita economica.....	11
2. L'occupazione nel settore informale e i 'lavoratori poveri' .....	17
3. Povertà e disuguaglianze .....	21
4. La pandemia, la salute e i sistemi sanitari nazionali.....	28
5. Sfide politiche e tensioni sociali.....	33
6. La presenza strategica delle forze armate e degli investimenti militari.....	42
7. Ambiente e cambiamenti climatici .....	45
8. Migrazioni e integrazione a livello regionale .....	53
9. Relazioni politiche internazionali in competizione: Stati Uniti, Cina e UE .....	61
i. Stati Uniti .....	62
ii. Cina .....	63
iii. UE .....	65



## Abstract

*L'America Latina e Caraibi è una regione che, combinando Caraibi (13 Stati), Messico e America centrale (8 Stati, per brevità qui definiti 'America centrale', pur estendendosi il Messico soprattutto nell'America del nord) e America del sud (12 Stati), comprende 33 Stati, tra loro molto diversi dal punto di vista economico, politico, sociale, geografico, con una popolazione complessiva stimata pari a circa 660 milioni di abitanti a metà del 2023. Brasile e Messico insieme raggiungono i 345 milioni di abitanti; le piccole isole caraibiche non raggiungono insieme i 100 mila abitanti, il che evidenzia il diverso peso demografico, cui è correlato anche un peso economico molto differenziato all'interno della regione: Brasile e Messico rappresentano, da soli, il 52,8 per cento del Prodotto interno lordo dell'intera regione (aggiungendo, poi, Argentina, Cile e Colombia si arriva a spiegare tre quarti del PIL regionale). Tutto ciò trova conferma anche sul piano politico internazionale, dal momento che il Brasile e il Messico, insieme all'Argentina, sono gli Stati della regione membri del G20, oltre al fatto che il Brasile è membro del gruppo dei BRICS (con Russia, India, Cina e Sudafrica) e, da solo, rappresenta il 45,1 per cento della spesa pubblica della regione destinato alla difesa.*

*Pur in presenza di una così forte eterogeneità tra i 33 Stati, l'approfondimento adotta una prospettiva regionale, cercando di evidenziare dinamiche e sfide comuni. In particolare sono approfonditi, con il supporto dei dati più aggiornati oggi disponibili e cercando di fornire dettagli – per quanto possibile – sulle specificità nazionali, nove aspetti chiave:*

*Il primo tema è il rallentamento della crescita economica, il cui andamento è aggravato dalla recessione globale causata dalla pandemia da COVID-19 e dalle pressioni inflazionistiche in molti Paesi. In ragione dell'inasprimento delle condizioni finanziarie globali, del conseguente rallentamento della crescita mondiale e del calo dei prezzi delle materie prime, con uno scarso spazio fiscale per stimolare la spesa, si prevede che la crescita economica della regione rallenti molti nell'immediato futuro, a fronte di preoccupazioni strategiche relative alla marginalizzazione nel quadro della divisione internazionale delle specializzazioni produttive e di un processo di deindustrializzazione prematuro.*

*Il secondo tema è la quota elevata di occupazione nel settore informale nella regione, che interessa circa 130 milioni di lavoratori, ovvero quasi la metà dell'occupazione non agricola. La sua incidenza varia tra i Paesi, i settori e i gruppi di popolazione della regione, ma è un fenomeno dominante. I lavoratori del settore informale sono, in genere, privi di forme di protezione sociale e di tutela dei diritti del lavoro e spesso ricevono bassi salari, lavorano in condizioni di lavoro non dignitose e hanno bassa produttività. La pandemia prima e l'elevata inflazione poi hanno aggravato la situazione in un contesto in cui i governi hanno limitata libertà di manovra fiscale per adottare politiche per sostenere e creare posti di lavoro migliori e più numerosi, soprattutto nel settore 'formale'.*

*Correlato ai due precedenti, il terzo tema è quello della povertà e della disuguaglianza, fenomeni che si sono aggravati a seguito della contrazione economica regionale nel 2020 – secondo le stime dell'FMI, del 7 per cento –, oltre ad essere fenomeni già particolarmente gravi considerando che la regione ha tradizionalmente livelli di disuguaglianza di reddito tra i più alti al mondo. La Commissione economica delle Nazioni Unite per l'America Latina e i Caraibi stimò che 17 milioni di persone in America Latina si aggiunsero a quelle già in povertà nel 2020. Nonostante la ripresa economica nel 2021 e 2022, la povertà è diminuita solo leggermente sia nel 2021 che nel 2022, cosicché la situazione è migliorata ma non abbastanza da invertire completamente la tendenza degli effetti negativi dovuti alla pandemia. La regione registra, così, un forte divario tra ricchi e poveri, aumentato durante la pandemia e che colpisce milioni di persone, soprattutto donne, popolazioni indigene, popolazioni migranti e afro-discendenti.*

*Il quarto tema è la vulnerabilità dei sistemi sanitari nazionali, segnati in particolare dall'emergenza pandemica degli ultimi anni legata al COVID-19 e dai suoi contraccolpi, a fronte di una situazione strutturale di molti sistemi sotto-finanziati e che faticano a soddisfare i bisogni della popolazione. Il dato più emblematico da segnalare è che, sommando il 2020 e il 2021, ci sono stati 2,3 milioni di decessi in eccesso stimati nella regione, pari al 15 per cento dei decessi in eccesso a livello mondiale in una regione che ha l'8,5 per cento della popolazione mondiale. La regione, dunque, è stata colpita in termini di decessi conseguenti alla pandemia mediamente più del resto del mondo. Né i dati – peraltro lacunosi – sulle condizioni della qualità dell'assistenza sanitaria in generale, con riferimento alle principali patologie, sono confortanti.*

*Il quinto tema è quello delle conseguenze politiche della drammatica situazione determinata dalla pandemia, in termini di movimenti di protesta, ma anche esiti elettorali che, nel corso dell'ultimo triennio, hanno sancito per la maggior*

parte la sconfitta dei governi e presidenti al potere favorendo, al contempo, il successo di spinte populiste e di pulsioni autoritarie, oltre che di una cosiddetta nuova 'marea rosa' che ha portato al potere governi di schieramento 'progressista' nelle cinque maggiori economie della regione (in termini di PIL), oltre che in Bolivia e in Cile. Il quadro politico risulta frammentato e polarizzato, con rischi di disordini sociali legati a disuguaglianze elevate, radicalizzazione e instabilità politica, corruzione, debolezza delle istituzioni, alti livelli di criminalità e violenza (tra cui criminalità organizzata, traffico di droga e violenza delle bande criminali) che minano i processi di democratizzazione ed erodono la fiducia dei cittadini. Di alcuni Stati si dà un breve resoconto degli sviluppi politici più recenti.

Il sesto tema è un argomento di cui si parla molto oggi in Europa nel quadro della guerra in Ucraina, ovvero lo stato delle forze armate e degli investimenti per la difesa. L'argomento ha un'importanza strategica duplice, interna e internazionale. Sul piano interno, i programmi adottati da quaranta anni di contrasto alla criminalità e alle attività illecite in tutta la regione hanno alimentato un clima di insicurezza pubblica e violenza, che si è combinato con il tema della sicurezza nazionale, determinando in vari casi un ricorso interno alle forze armate e alla militarizzazione delle forze di polizia. Sul piano internazionale, nel contesto attuale di radicalizzazione del confronto geopolitico che contrappone Stati Uniti a Russia e Cina, la regione ha un ruolo importante per le grandi potenze anche da un punto di vista strategico-militare. Il Brasile si conferma, di gran lunga, la prima potenza militare della regione.

Il settimo tema è quello della sfida della sostenibilità ambientale e dei cambiamenti climatici, trattandosi di una regione che ospita alcune delle zone del mondo più diversificate dal punto di vista ecologico, ma è anche altamente vulnerabile agli impatti dei cambiamenti climatici, tra cui l'aumento della frequenza e della gravità dei disastri naturali, nonché alla perdita di biodiversità e di produttività agricola, dovendo fronteggiare problemi come la deforestazione, l'inquinamento e la scarsità d'acqua. La rassegna dei Piani volontari nei 33 Stati della regione di contributi determinati a livello nazionale, che evidenziano l'impegno delle azioni di adattamento e mitigazione rispetto ai cambiamenti climatici, evidenzia come gli sforzi possano essere molto rafforzati per contribuire in modo significativo ad onorare gli impegni assunti in ambito internazionale. La novità è sicuramente rappresentata dalla nuova presidenza brasiliana che si ripromette di invertire la rotta rispetto al disimpegno politica sul tema della presidenza precedente.

Ottavo tema è il difficile processo di integrazione a livello regionale che i crescenti flussi migratori intra-regionali sollecitano, nonostante il rafforzamento dell'integrazione e della cooperazione regionale tra i Paesi latinoamericani e caraibici sia da tempo considerato importante per affrontare le sfide comuni, sfruttare le economie di scala e promuovere lo sviluppo e la pace. Gran parte delle migrazioni avvengono oggi tra Paesi all'interno della regione e ciò segna un cambiamento significativo rispetto a qualche anno fa, quando i movimenti riguardavano principalmente le persone che andavano fuori dalla regione, di solito dirette negli Stati Uniti o – molto meno – in Canada e in Europa (aree da cui provengono ancora oggi gran parte dei flussi di rimesse). Negli ultimi anni, le migrazioni internazionali si sono così imposte come uno dei motivi principali di tensioni e frizioni politiche e il diverso approccio che i Paesi della regione hanno adottato nei confronti del fenomeno e nelle politiche di accoglienza per migranti 'volontari' e/o 'forzati' ha portato a disaccordi su come affrontare la sfida comune, ma anche alla costituzione di nuovi accordi, che si collegano alla fitta trama dei processi di integrazione economico-commerciale, che continuano a mostrare i limiti dovuti a diffidenze reciproche e a un eccesso di frammentazione.

Infine, nono e ultimo tema presentato nell'approfondimento sono le nuove alleanze geopolitiche a livello globale, in particolare approfondendo gli sviluppi che riguardano tre global player che si confrontano, in termini più di competizione che di cooperazione, nello scacchiere regionale: Stati Uniti (tradizionale monopolista sul piano politico, economico e militare), Cina (il cui commercio con la regione è cresciuto di 26 volte tra il 2000 e il 2020, importando soprattutto materie prime e prodotti agroalimentari, diventando così il secondo partner commerciale per tutta la regione e un'importante fonte di investimenti diretti esteri) ed Unione Europea (che finora ha guardato al partenariato strategico basato su valori, storia e cultura condivisi, nonché su solidi legami economici e interessi comuni, come una prospettiva più che come priorità politica e conseguenze concreta attuazione, incapace di imporre una visione e strategia unitaria, lasciando spazio soprattutto alla Spagna per tutelare i propri interessi). Si tratta di un'evoluzione in trasformazione, da cui anche l'Italia può trarre indicazioni per una politica estera attenta a cogliere opportunità per interessi strategici (economici, politici e culturali).

## Introduzione. Nove sfide per interpretare il presente

Tra le principali sfide attuali per l'America Latina e Caraibi si possono individuare:

1. Il rallentamento della **crescita economica**, il cui andamento è aggravato dalla recessione globale causata dalla pandemia da COVID-19 e dalle pressioni inflazionistiche in molti Paesi<sup>1</sup>.
2. La quota elevata di **occupazione nel settore informale** nella regione, che registra bassi livelli di protezione sociale, di impiego a condizioni dignitose e di produttività<sup>2</sup>.
3. **Povertà e disuguaglianza**, dal momento che la regione rimane una delle più diseguali del mondo, con un forte divario tra ricchi e poveri, aumentato durante la pandemia e che colpisce milioni di persone, soprattutto donne, popolazioni indigene, popolazioni migranti e afro-discendenti<sup>3</sup>.
4. La **vulnerabilità del sistema sanitario**, segnato in particolare dall'emergenza pandemica degli ultimi anni legata al COVID-19 e dai suoi contraccolpi, a fronte di una situazione strutturale di molti sistemi sanitari nazionali sotto-finanziati e che faticano a soddisfare i bisogni della popolazione<sup>4</sup>.
5. Il **quadro politico frammentato e polarizzato, con rischi di disordini sociali** legati a disuguaglianze elevate, radicalizzazione e instabilità politica, corruzione, debolezza delle istituzioni, alti livelli di criminalità e violenza (tra cui criminalità organizzata, traffico di droga e violenza delle bande criminali) che minano i processi di democratizzazione ed erodono la fiducia dei cittadini<sup>5</sup>.
6. Lo stato delle **forze armate e degli investimenti per la difesa**.
7. La sfida della **sostenibilità ambientale e dei cambiamenti climatici**, trattandosi di una regione che ospita alcune delle zone del mondo più diversificate dal punto di vista ecologico, ma è anche altamente vulnerabile agli impatti dei cambiamenti climatici, tra cui l'aumento della frequenza e della gravità dei disastri naturali, nonché alla perdita di biodiversità e di produttività agricola, dovendo fronteggiare problemi come la deforestazione, l'inquinamento e la scarsità d'acqua<sup>6</sup>.
8. Il difficile processo di **integrazione a livello regionale<sup>7</sup> che i crescenti flussi migratori intra-regionali sollecitano**, nonostante il rafforzamento dell'integrazione e della cooperazione regionale tra i Paesi latinoamericani e caraibici sia da tempo considerato importante per affrontare le sfide comuni, sfruttare le economie di scala e promuovere lo sviluppo e la pace.
9. Le nuove **alleanze geopolitiche a livello globale<sup>8</sup>**, che rappresentano anche un'opportunità per l'Unione Europea (UE) e l'Italia.

Si tratta di sfide complesse e integrate, con caratteristiche multi-livello (alcune prevalentemente nazionali, continentali e/o globali), una combinazione di quel che oggi si definisce poli-crisi (una fase

---

<sup>1</sup> <https://www.bloomberglia.com/english/5-economic-challenges-facing-latin-america-in-2023/>

<sup>2</sup> <https://www.thebanker.com/World/Americas/Latin-America-s-economic-challenges-for-2023>

<sup>3</sup> <https://www.bbvaopenmind.com/en/articles/challenges-for-latin-america-in-the-21-st-century/>

<sup>4</sup> <https://www.weforum.org/agenda/2022/01/latin-america-growth-2022/> e

<https://www.weforum.org/agenda/2023/01/how-latin-american-can-navigate-global-risks-and-emerge-stronger/>

<sup>5</sup> <https://www.idea.int/news-media/news/latin-america-political-and-electoral-outlook-2023>

<sup>6</sup> <https://nationworldnews.com/deforestation-mining-and-other-environmental-challenges-in-latin-america-in-2023/>

<sup>7</sup> <https://www.americasquarterly.org/article/latin-america-in-2023-five-trends-to-watch/>

<sup>8</sup> <https://www.csis.org/analysis/latin-america-and-caribbean-top-three-risks-2023>

di crisi contraddistinta dalla compresenza di più fattori) e perma-crisi (una condizione di crisi permanente, dovuta al susseguirsi e sovrapporsi di situazioni emergenziali), che richiedono di leggere lo stato di salute del continente combinando diverse dimensioni chiave dello sviluppo: economica, sociale, ambientale e politica.

Del resto, l'America Latina e Caraibi è una regione che, combinando Caraibi (13 Stati)<sup>9</sup>, Messico e America centrale (8 Stati, per brevità qui 'America centrale', pur estendendosi il Messico soprattutto nell'America del nord) e America del sud (12 Stati), comprende 33 Stati, peraltro coincidenti con i membri della *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (CELAC) e coi Paesi della regione membri della *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* delle Nazioni Unite (CEPAL), tra loro molto diversi dal punto di vista economico, politico, sociale, geografico. Brasile e Messico insieme raggiungono i 345 milioni di abitanti; le piccole isole caraibiche non raggiungono insieme i 100 mila abitanti. La popolazione complessiva della regione è stimata pari a circa 660 milioni di abitanti a metà del 2023, secondo le proiezioni (scenario intermedio) delle Nazioni Unite, su una superficie complessiva di oltre 21 milioni di km<sup>2</sup>, con una vasta gamma di paesaggi ed ecosistemi, come montagne, foreste pluviali, deserti, savane, barriere coralline e isole. La densità della popolazione varia molto, con punte elevate nei Caraibi (nelle Barbados ci sono 656 persone per km<sup>2</sup>) e, all'opposto, livelli bassissimi in America del sud (solo l'Ecuador supera la soglia di 50 persone per km<sup>2</sup> e pochissimi quella di 30 persone per km<sup>2</sup>). A mo' di confronto, la densità di popolazione in Italia è di circa 197 persone per km<sup>2</sup>.

Una popolazione, quella latinoamericana e caraibica che, peraltro, è molto giovane: l'età mediana raggiunge appena i 31 anni, con livelli ancor più bassi in America centrale e diversi Paesi dell'America del sud, dove non raggiunge i 30 anni. In Italia, a titolo comparativo, l'età mediana della popolazione è di 46,3 anni (più alta, di oltre tre anni, della media europea) e bisogna risalire alla fine degli anni Cinquanta per registrare un'età mediana intorno a 31 anni.

Il tasso di crescita demografico è molto contenuto nei Caraibi (con l'eccezione di Haiti – che ha la più bassa speranza di vita e il più alto tasso di mortalità infantile nella regione – e della Repubblica Dominicana, dove è pari rispettivamente all'1,21 e allo 0,90 per cento annuo). In America centrale, Belize, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Panama hanno un tasso di crescita demografico più vicino all'1,5 che all'1 per cento. In America del sud, il Venezuela sfiora il 2 per cento e la Guyana francese lo supera (2,44 per cento). In Italia, il tasso negli ultimi venti anni è risultato sopra lo zero per cento grazie agli afflussi migratori netti. In America Latina e Caraibi si registra un deflusso migratorio netto.

---

<sup>9</sup> Si prendono qui in considerazione i 13 Paesi insulari sovrani membri della Comunità dei Caraibi (CARICOM). Non si prendono in considerazione i 15 territori oltremare di altri Stati che, insieme, ospitano una popolazione complessiva di 4,7 milioni di abitanti, di cui 3,3 milioni solo a Porto Rico: Anguilla (territorio d'oltremare britannico), Aruba (territorio dei Paesi Bassi), Bonaire, Sint Eustatius e Saba (territorio dei Paesi Bassi), Curaçao (territorio dei Paesi Bassi), Guadalupa (Dipartimento d'oltremare francese), Isole Cayman (territorio britannico), Isole Turks e Caicos (territori d'oltremare britannici), Isole Vergini britanniche, Isole Vergini statunitensi; Martinica (Dipartimento d'oltremare francese), Montserrat (territorio del Regno Unito), Porto Rico (Stato libero associato agli Stati Uniti che dovrebbe diventare Stato dell'Unione), San Barthélemy (Collettività d'oltremare della Francia), Saint Martin francese, Sint Maarten olandese. Parimenti, in America del sud non sono incluse la Guyana francese e le isole Falkland inglesi.

Tab. 1 – I dati demografici della regione nel 2023, secondo le proiezioni delle Nazioni Unite

	Popolazione totale, al 1° luglio 2023 (in migliaia)	Densità della popolazione, al 1° luglio (persone per km2)	Età mediana, (anni)	Tasso di crescita annuo della popolazione (percentuale)	Tasso di fecondità totale (nati vivi per donna)	Speranza di vita alla nascita, entrambi i sessi (anni)	Tasso di mortalità infantile (decessi infantili per 1.000 nati vivi)	Numero netto di migranti (migliaia)
<b>America Latina e Caraibi</b>	<b>659.983</b>	<b>32,8</b>	<b>31,0</b>	<b>0,75</b>	<b>1,84</b>	<b>75,8</b>	<b>12,2</b>	<b>- 162</b>
<b>Caraibi</b>	<b>39.933</b>	<b>100,8</b>	<b>31,6</b>	<b>0,55</b>	<b>2,02</b>	<b>73,3</b>	<b>25,3</b>	<b>- 59</b>
Antigua e Barbuda	94	214,3	35,5	0,55	1,58	79,4	4,8	0
Bahamas	413	77,0	33,2	0,63	1,37	74,5	9,9	1
Barbados	282	655,8	39,5	0,12	1,63	77,9	10,1	- 0
Cuba	11.194	104,9	41,4	-0,17	1,46	78,3	3,9	- 6
Dominica	73	97,4	32,3	0,45	1,58	74,2	10,7	- 0
Giamaica	2.826	260,9	31,8	-0,02	1,34	72,4	10,6	- 11
Grenada	126	371,1	31,6	0,57	1,96	75,5	11,9	- 0
Haiti	11.725	425,3	23,5	1,21	2,73	64,8	40,8	- 32
Repubblica Dominicana	11.333	234,6	27,8	0,90	2,21	74,4	23,6	- 29
Saint Kitts e Nevis	48	183,7	34,8	0,21	1,51	72,2	7,5	0
S. Vincent e Grenadine	104	265,9	33,2	-0,17	1,76	70,3	13,7	- 0
Santa Lucia	180	292,6	33,9	0,32	1,38	74,1	10,4	0
Trinidad e Tobago	1.535	299,2	36,5	0,23	1,60	74,9	14,6	- 1
<b>America centrale</b>	<b>180.644</b>	<b>36,6</b>	<b>28,4</b>	<b>0,88</b>	<b>1,90</b>	<b>74,7</b>	<b>12,0</b>	<b>- 84</b>
Belize	411	18,0	26,0	1,43	1,98	74,6	9,6	1
Costa Rica	5.212	102,1	33,8	0,68	1,52	80,3	6,3	4
El Salvador	6.365	307,2	27,1	0,50	1,78	73,4	9,7	- 23
Guatemala	18.092	168,8	22,8	1,40	2,32	70,2	20,6	- 9
Honduras	10.594	97,1	24,1	1,57	2,31	73,5	12,8	- 5
Messico	128.456	65,6	29,8	0,73	1,79	75,0	10,5	- 50
Nicaragua	7.046	58,6	25,3	1,38	2,25	74,8	11,9	- 8
Panama	4.468	60,2	29,3	1,35	2,28	78,6	12,8	7
<b>America del Sud</b>	<b>439.407</b>	<b>12,5</b>	<b>32,0</b>	<b>0,72</b>	<b>1,79</b>	<b>76,5</b>	<b>10,8</b>	<b>- 19</b>
Argentina	45.774	16,4	31,9	0,63	1,86	78,0	8,4	4
Bolivia	12.389	11,4	24,4	1,44	2,55	68,8	24,2	- 3
Brasile	216.422	25,9	33,6	0,57	1,62	76,2	10,3	6
Cile	19.630	26,1	35,7	0,15	1,53	81,2	5,6	- 71
Colombia	52.085	46,4	31,6	0,48	1,69	77,5	10,4	- 175
Ecuador	18.190	73,2	28,3	1,03	2,00	78,1	10,4	- 22
Guyana	814	4,1	26,0	0,73	2,35	69,8	20,9	- 4
Paraguay	6.862	17,0	26,2	1,26	2,42	74,1	15,9	- 12
Perù	34.353	26,8	28,7	0,96	2,14	77,0	9,3	- 61
Suriname	623	4,0	28,2	0,90	2,29	72,8	14,3	- 1
Uruguay	3.423	19,8	35,7	0,01	1,48	78,2	5,6	- 2
Venezuela	28.838	31,5	28,3	1,96	2,17	72,9	13,6	321

Caraibi

America centrale

America del Sud

Fonte: Elaborazione dati UN-DESA (2022), *World Population Prospects 2022*, New York, luglio



## 1. Il rallentamento della crescita economica

Secondo il Fondo Monetario Internazionale (FMI), anche prima dei recenti shock provocati dalla guerra in Ucraina nel 2022, la ripresa della regione dagli effetti economici della pandemia da COVID-19 stava perdendo slancio.

Nel 2020, la contrazione economica del 7 per cento nella regione è stata la più forte al mondo e più grave del rallentamento globale del 3 per cento. Nel 2021 si è registrata una forte ripresa, con una crescita del PIL regionale in termini reali che ha raggiunto il 6,9 per cento, grazie al fatto che i partner commerciali sono tornati a crescere, i prezzi delle materie prime sono aumentati e le condizioni di finanziamento esterne sono rimaste accomodanti, mantenendo basso il costo dei prestiti. Tuttavia, da inizio 2022 la ripresa economica risulta più contenuta di quanto ci si augurasse. Se il tasso medio di crescita economica durante il cosiddetto ‘decennio perduto’ degli anni Ottanta nella regione fu del 2 per cento, il tasso medio per il periodo 2014-2023 dovrebbe essere meno dell’1 per cento.

Tab. 2 – PIL reale, prezzi al consumo, saldo delle partite correnti e disoccupazione (Variazione percentuale annua, se non diversamente indicato)

	Crescita PIL reale			Prezzi al consumo <sup>1</sup>			Saldo partite correnti <sup>2</sup>			Disoccupazione <sup>3</sup>		
	2022	(proiezioni)		2022	(proiezioni)		2022	(proiezioni)		2022	(proiezioni)	
		2023	2024		2023	2024		2023	2024		2023	2024
<b>Totale regione</b>	4	1,6	2,2	14	13,3	9	-2,5	-1,8	-1,7	..	..	..
<b>Caraibi</b>	13,4	9,9	14,1	12,6	13,5	6,8	4,2	2,6	3,6	..	..	..
<b>America</b>	5,3	3,8	3,8	7,3	5,5	4	-3,5	-2,8	-2,7	..	..	..
<b>America del Sud</b>	3,9	1	1,9	17,4	17,2	11,8	-3,1	-2,1	-2,0	..	..	..
Brasile	2,9	0,9	1,5	9,3	5	4,8	-2,9	-2,7	-2,7	7,9	8,2	8,1
Argentina	5,2	0,2	2	72,4	98,6	60,1	-0,7	1	0,8	7	7,6	7,4
Colombia	7,5	1	1,9	10,2	10,9	5,4	-6,2	-5,1	-4,6	11,2	11,3	10,9
Cile	2,4	-1,0	1,9	11,6	7,9	4	-9,0	-4,2	-3,8	7,9	8,3	7,9
Perù	2,7	2,4	3	7,9	5,7	2,4	-4,5	-2,1	-2,3	7,8	7,6	7,4
Ecuador	3	2,9	2,8	3,5	2,5	1,5	2,2	2	2	3,8	3,6	3,6
Venezuela	8	5	4,5	200,9	400	200	3,5	5	5,5	..	..	..
Bolivia	3,2	1,8	1,9	1,7	4	3,7	-1,5	-2,5	-2,6	4,7	4,9	5
Paraguay	0,2	4,5	3,5	9,8	5,2	4,1	-5,2	-2,5	-3,1	7,2	6,4	6,1
Uruguay	4,9	2	2,9	9,1	7,6	6,1	-2,5	-2,5	-2,2	7,9	8,3	8

<sup>1</sup> Il Venezuela è escluso dal computo del totale sub-regionale e regionale

<sup>2</sup> Percentuale del PIL

<sup>3</sup> Percentuale

**Caraibi**    **America centrale**    **America del Sud**

Fonte: IMF (2023), *World Economic Outlook: A Rocky Recovery*, Washington D. C., aprile.

Nel 2022, in base alle stime di aprile 2023, il PIL reale è cresciuto del 4 per cento, grazie alla ripresa globale, alla normalizzazione del settore dei servizi e alle condizioni esterne favorevoli, tra cui i prezzi elevati delle materie prime.

Tuttavia, le pressioni inflazionistiche sono diventate ampie in tutta la regione, raggiungendo un massimo di due decenni in diversi Paesi (anche escludendo il caso eccezionale del Venezuela). Le autorità monetarie della regione hanno alzato i tassi di interesse per contenere le pressioni sui prezzi e mantenere contenute le aspettative di inflazione a lungo termine, con il rischio però di causare un rallentamento su larga scala della domanda interna.

In ragione dell'inasprimento delle condizioni finanziarie globali, del conseguente rallentamento della crescita mondiale e del calo dei prezzi delle materie prime, con uno scarso spazio fiscale per stimolare la spesa, si prevede che la crescita economica della regione rallenti molto e – sempre secondo le proiezioni dell'FMI – si attesti all'1,6 per cento nel 2023.

I rischi di riduzione del tasso di crescita condizionano le prospettive e derivano dall'inasprimento delle condizioni finanziarie, da un rallentamento globale più pronunciato e da un'inflazione ormai radicata. Anche un forte calo dei prezzi delle materie prime e i disordini sociali sono rischi importanti per la regione.

Una ripresa economica sostenuta nella regione è stata inibita anche e molto da problemi strutturali, tra cui la bassa produttività, l'elevata disuguaglianza e la caratteristica generale di economie che dipendono molto dalle esportazioni di materie prime e risorse naturali che, nel corso degli ultimi decenni, hanno provocato la cosiddetta deindustrializzazione e limitati investimenti nei prodotti e servizi ad alto contenuto di innovazione tecnologica.

Il processo di diminuzione della quota di occupazione e di valore aggiunto del settore manifatturiero - rispetto, all'occupazione totale, al PIL e ad una crescente specializzazione nei beni primari, come le materie prime e i manufatti basati sulle risorse - si rileva soprattutto a partire dagli anni 2000, ed è stato definito 'premature' perché avvenuto prima di raggiungere i livelli di reddito e di sviluppo della maggior parte dei Paesi industrializzati<sup>10</sup>.

Ora, con il perdurare della guerra in Ucraina, la regione deve affrontare le sfide derivanti dal rallentamento della crescita negli Stati Uniti, unitamente alle interruzioni della catena di approvvigionamento e all'impennata dell'inflazione causate dalla guerra. L'indebolimento della crescita degli Stati Uniti rappresenta il maggior ostacolo per il Messico e l'America Centrale – considerato che il Messico è il principale partner commerciale della regione per gli Stati Uniti, rappresentando il 71 per cento del commercio totale con la regione – anche per la correlata diminuzione dei flussi di rimesse soprattutto dagli Stati Uniti verso la regione, che peserà molto sui redditi e sulla spesa delle famiglie. La banca centrale messicana, *Banxico*, dovrebbe continuare il suo ciclo di rialzo dei tassi d'interesse, specularmente a quello della *Federal Reserve* statunitense, il che aumenterà i costi di finanziamento per i consumatori e le imprese, portando a un calo sia dei consumi privati che della crescita degli investimenti. In secondo luogo, l'indebolimento della domanda statunitense di prodotti messicani e centramericani dovrebbe far rallentare sostanzialmente la crescita delle esportazioni che, nel caso messicano, rappresentano il 45,5 per cento del PIL. L'economia

---

<sup>10</sup> Si veda M. Castillo e A. Martins Neto (2016), *Premature deindustrialization in Latin America*, Production Development Series, N. 205, CEPAL – GIZ - [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40241/1/S1600503\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40241/1/S1600503_en.pdf)

messicana è, inoltre, particolarmente esposta agli shock globali in quanto il suo settore manifatturiero è più integrato a livello globale e quindi più vulnerabile alle interruzioni della catena di approvvigionamento.

In generale, poi, i governi dei Paesi della regione sono limitati nelle loro opzioni fiscali e monetarie, avendo aumentato i deficit e il debito per finanziare le misure di sostegno destinate a contrastare l'impatto economico e sociale della pandemia da COVID-19. Inoltre, qualsiasi effetto economico positivo derivante dall'aumento dei prezzi delle materie prime è contrastato dall'aumento dell'inflazione, dai tassi di interesse più elevati e dall'impatto negativo sui principali partner commerciali.

Naturalmente, l'andamento regionale e sub-regionale nasconde variazioni nei risultati economici e nelle prospettive della regione tra i 33 Stati.

Prendendo, infatti, in considerazione i dati consolidati relativi al 2021 l'intera regione ha prodotto un reddito (espresso come Prodotto interno lordo, PIL) pari a 5.454 miliardi di dollari statunitensi correnti. Oltre la metà del totale del reddito prodotto è concentrato in due soli Paesi: Brasile (che da solo spiega il 29,5 per cento del PIL totale dell'intera regione) e Messico. Se poi si sommano Argentina, Cile, Colombia, Perù ed Ecuador abbiamo sette Paesi (sei dell'America del Sud e il Messico che si trova tra il continente nord-americano e la fascia istmica dell'America centrale) che rappresentano quasi l'80 per cento del PIL totale dell'intera regione che comprende 33 Stati. Per arrivare al 90 per cento del reddito prodotto dalla regione occorre includere i primi venti Paesi latinoamericani e caraibici.

Il PIL è il valore totale dei beni e dei servizi prodotti da un Paese in un determinato periodo e non tiene conto delle dimensioni della popolazione, quindi potrebbe rispecchiare molto poco la situazione economica della maggioranza degli abitanti di un Paese. Ad esempio, un Paese con un PIL elevato ma con una popolazione numerosa avrà un PIL pro capite basso, il che significa che la popolazione è relativamente povera; tuttavia, anche il PIL pro capite può risultare fuorviante perché non tiene conto del grado di disuguaglianza della distribuzione del reddito prodotto. In ogni caso, confrontando il dato del PIL con quello del PIL pro capite del 2021 si rilevano diversi aspetti. Si consideri che la classificazione adottata dalla Banca Mondiale per classificare i diversi Paesi in termini di livello di reddito delle economie nel 2021 faceva riferimento a economie a basso reddito nei casi in cui il Reddito nazionale lordo (RNL)<sup>11</sup> pro capite non superasse i 1.085 dollari, a reddito medio-basso se con un RNL compreso tra 1.086 e 4.255 dollari, a reddito medio-alto se compreso tra 4.256 e 13.205 dollari e, infine, ad alto reddito se con un RNL pro capite superiore.

In termini di PIL pro capite, nel 2021 l'Uruguay si colloca al primo posto nella regione, con oltre 17 mila dollari, seguito a breve distanza da alcune isole caraibiche (Barbados, Trinidad e Tobago, Antigua e Barbuda) oltre che dal Cile, tutti Stati che – in termini di RNL pro capite – sono economia ad alto reddito. Quasi tutti gli altri Paesi della regione sono economie a reddito medio-alto e, in tutta

---

<sup>11</sup> Il PIL e l'RNL sono due misure dell'attività economica, ma il loro significato è diverso. Il PIL considera il livello di produzione di un'economia o il valore totale annuo di ciò che viene prodotto nella nazione; misura le dimensioni e il tasso di crescita di un'economia. L'RNL) è il valore totale in dollari di tutto ciò che viene prodotto da un Paese e del reddito che i suoi residenti ricevono, sia esso guadagnato in patria o all'estero. La differenza tra il PIL e il RNL è che il PIL non include il reddito percepito dai residenti da fonti estere, come rimesse, dividendi o interessi. Al contrario, il RNL non include i redditi percepiti dagli stranieri da fonti nazionali, come salari, affitti o profitti.

la regione, sono solo sei i Paesi a reddito medio-basso (in ordine decrescente: Suriname, El Salvador, Bolivia, Honduras, Nicaragua e Haiti).

Tab. 3 – Primi venti Paesi della regione in termini di PIL pro capite (dollari correnti) e PIL (miliardi di dollari correnti), 2021

PIL pro capite		PIL	%	% cumulato			
1	Uruguay	17.313	1	Brasile	1.609,0	29,5%	29,5%
2	Barbados	17.225	2	Messico	1.272,8	23,3%	52,8%
3	Cile	16.265	3	Argentina	487,2	8,9%	61,8%
4	Trinidad e Tobago	16.033	4	Cile	317,1	5,8%	67,6%
5	Antigua e Barbuda	15.781	5	Colombia	314,5	5,8%	73,3%
6	Panama	14.618	6	Perù	223,2	4,1%	77,4%
7	Costa Rica	12.472	7	Ecuador	106,2	1,9%	79,4%
8	Argentina	10.636	8	Rep. Dominicana	94,2	1,7%	81,1%
9	Messico	10.046	9	Guatemala	86,0	1,6%	82,7%
10	Guyana	9.999	10	Costa Rica	64,3	1,2%	83,9%
11	Cuba	9.500	11	Panama	63,6	1,2%	85,0%
12	Santa Lucia	9.414	12	Uruguay	59,3	1,1%	86,1%
13	Grenada	9.011	13	Bolivia	40,4	0,7%	86,9%
14	S. Vincent e Grenadine	8.666	14	Paraguay	39,5	0,7%	87,6%
15	Repubblica Dominicana	8.477	15	El Salvador	28,7	0,5%	88,1%
16	Dominica	7.653	16	Honduras	28,5	0,5%	88,6%
17	Brasile	7.507	17	Trinidad e Tobago	24,5	0,4%	89,1%
18	Perù	6.622	18	Haiti	20,9	0,4%	89,5%
19	Belize	6.228	19	Giamaica	14,7	0,3%	89,7%
20	Colombia	6.104	20	Nicaragua	14,0	0,3%	90,0%
<b>Totale regione</b>		<b>5.454,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>			

Caraibi    America centrale    America del Sud

Fonte: Elaborazione dati on-line 2023 - World Bank, *World Development Indicators*.

Per il 2023, le previsioni FMI evidenziano un rallentamento della crescita economica per le ragioni di contesto internazionale e strutturali già indicate, ma con significative differenze di andamento economico tra i Paesi della regione. Per esempio, il Perù registrerà un livello di crescita del PIL reale (+ 2,4 per cento), favorito dalla ripresa della domanda cinese per le esportazioni peruviane di materie prime, come rame e gas naturale, anche se il livello resterà sostanzialmente inferiore alla sua media pre-pandemica (3,2 per cento tra il 2015 e il 2019); all'opposto di Argentina (0,2 per cento) e Cile (che dovrebbe registrare addirittura una contrazione: -1 per cento). In Argentina, le persistenti condizioni di siccità continuano a indebolire il raccolto agricolo, in particolare quello della soia; l'inflazione nominale elevata e la perdita di valore della moneta dovrebbero continuare a determinare una crescita salariale negativa, causando un calo dei consumi privati mentre, a livello macro-finanziario, l'onere debitorio dell'Argentina, le riserve di valuta in diminuzione, insieme al calo della domanda estera di prodotti industriali in mercati d'esportazione chiave come il Brasile,

contribuiranno a causare una contrazione degli investimenti fissi lordi. Le industrie estrattive svolgono, invece, un ruolo importante nell'economia del Cile, in particolare nel sostenere le esportazioni di metalli verso la Cina e rappresentando oltre un terzo del PIL.

Colombia e Brasile dovrebbero essere entrambi destinati a crescere poco, intorno all'1 per cento nel 2023, il che significa un rallentamento in una prospettiva di lungo periodo, conseguenza sia di un'inflazione nominale elevata, che ha intaccato il potere d'acquisto delle famiglie, sia di correlati elevati tassi d'interesse. L'effetto combinato di questi due fattori dovrebbe portare a un indebolimento dei consumi. D'altro canto, entrambi i Paesi continueranno a registrare una crescita sostenuta delle esportazioni: carbone, petrolio, gas naturale e caffè nel caso della Colombia, mentre ferro, soia, caffè e petrolio greggio rappresentano il 30 per cento delle esportazioni totali del Brasile e dipendono molto dall'andamento della domanda cinese.

In Venezuela la crisi economica con tassi di crescita continuamente negativi ha toccato il fondo nel 2021. Infatti, i dati dell'FMI indicano una crescita dell'8 per cento nel 2022 e del 5 per cento nel 2023, in netto contrasto coi valori negativi – anche a due cifre – registrati nel decennio precedente. La dollarizzazione dell'economia, una maggiore stabilizzazione dei conti macroeconomici e l'apertura del mercato a imprenditori privati hanno rappresentato cambiamenti significativi, dopo una fase prolungata molto drammatica per il Paese. Un effetto collaterale delle sanzioni statunitensi ed europee verso la Russia, a seguito dell'invasione dell'Ucraina, è stato il parziale alleggerimento delle severe restrizioni degli Stati Uniti nei confronti del petrolio venezuelano: a maggio del 2022, il governo statunitense ha autorizzato Chevron, l'italiana ENI e la spagnola Repsol a ricevere petrolio dalla compagnia petrolifera statale venezuelana (*Petróleos de Venezuela, S.A., PDVSA*), attraverso un meccanismo di scambio o compensazione (*swap*) tra petrolio venezuelano e debito contratto da estinguere<sup>12</sup>. Si è trattato di una mossa per aiutare i Paesi europei a ridurre la loro dipendenza dal greggio russo e per incoraggiare il dialogo tra il presidente venezuelano Nicolás Maduro e l'opposizione<sup>13</sup>. ENI ha ripreso a prelevare petrolio venezuelano nel novembre 2022 dopo una pausa di quattro mesi<sup>14</sup>. Le esportazioni di petrolio sono condizionate a che il presidente venezuelano Nicolás Maduro si accordi con l'opposizione venezuelana su un piano di tenere elezioni libere e trasparenti nel 2024 e, nella seconda metà di maggio 2023, la PDVSA ha annunciato il rilascio a giugno della licenza all'ENI e alla Repsol per l'esportazione di gas naturale liquefatto<sup>15</sup>.

In Bolivia – Paese con un PIL pro capite di 3.345 dollari nel 2021 – le prospettive poco incoraggianti per i proventi del petrolio e del gas ridurranno gli introiti fiscali, mentre il governo continuerà a mantenere la spesa per il settore pubblico – a cominciare dalla spesa per gli stipendi del settore pubblico e le misure di protezione sociale – con un conseguente disavanzo primario, che si tradurrà in incremento del debito della Bolivia, aggravato dai minori introiti derivanti dalle vendite e bassi prezzi degli idrocarburi e con un problema crescente di ridotte riserve valutarie che può mettere a rischio l'ancoraggio fisso della valuta boliviana al dollaro statunitense.

---

<sup>12</sup> <https://www.reuters.com/business/energy/exclusive-us-let-eni-repsol-ship-venezuela-oil-europe-debt-sources-2022-06-05/>

<sup>13</sup> <https://english.elpais.com/international/2022-06-07/us-authorizes-repsol-to-ship-oil-from-venezuela-to-europe.html>

<sup>14</sup> <https://www.reuters.com/business/energy/italys-eni-resume-taking-venezuelan-oil-after-4-month-pause-2022-11-07/>

<sup>15</sup> <https://www.e-gazette.it/sezione/energia/gnl-venezuela-sta-autorizzare-eni-repsol-ad-esportare-gas-europa>

Tab. 4 – Stock accumulato di debito estero (% del RNL), 2021-22

Argentina	51,1
Belize	85,0
Bolivia	40,6
Brasile	38,9
Colombia	56,2
Costa Rica	56,4
Dominica	69,1
Repubblica Dominicana	48,8
Ecuador	55,7
Grenada	67,9
Guyana	26,6
Honduras	45,3
Haiti	12,4
Giamaica	133,9
Santa Lucia	51,2
Messico	48,0
Nicaragua	108,8
Perù	42,2
Paraguay	56,2
El Salvador	74,4
S. Vincent e Grenadine	59,5
<b>Regione (esclusi Paesi ad alto reddito)</b>	<b>45,8</b>

Caraibi

America centrale

America del Sud

Fonte: Elaborazione dati on-line 2023 - World Bank, *World Development Indicators*.

Il problema del debito estero è un fenomeno strutturale latente nella regione da decenni, che ha visto iniziative, concordate con i creditori internazionali, di ristrutturazione (concessione di nuovi prestiti, riscadenzamento dei termini di pagamento e/o riduzione degli oneri) in particolare negli anni Ottanta – coi famosi Piani Baker e Brady<sup>16</sup> – che si rivelarono determinanti per imporre un approccio

<sup>16</sup> Il Piano Baker fu lanciato nel 1985 da James Baker, Segretario al Tesoro degli Stati Uniti, e mirava a stimolare la crescita economica e le riforme strutturali nei Paesi debitori fornendo nuovi prestiti da parte di banche commerciali e istituzioni multilaterali. Tuttavia, il Piano non riuscì a risolvere il problema del debito, poiché non affrontò la questione della sostenibilità e della solvibilità del debito e si basò sulla partecipazione volontaria dei creditori. Il Piano Brady fu lanciato nel 1989 da Nicholas Brady, il successore di Baker, e segnò il passaggio dalla concessione di nuovi prestiti alla riduzione e ristrutturazione del debito. Il Piano Brady offrì ai creditori varie opzioni per scambiare (cosiddetto *swap*) i prestiti esistenti con nuove obbligazioni di valore nominale inferiore, con una scadenza più lunga o con un tasso di interesse più basso, garantite da titoli del Tesoro statunitense o da altre garanzie. Il Piano Brady ebbe più successo del Piano Baker nel ridurre l'onere del debito e nel ripristinare l'accesso al mercato per i Paesi debitori, ma ebbe vari limiti, come gli alti costi di attuazione, la distribuzione disomogenea dei benefici tra i Paesi ed effetti negativi sulla spesa sociale. Si vedano: M. Monteagudo (1995), *The Debt Problem: The Baker Plan (1985) and the Brady Initiative (1989) – History, Experience, Practice and Prospects*, The Centre for Studies and Research in International Law and International Relations - [http://dx.doi.org/10.1163/1875-8096\\_ppledu\\_ej.9789041100832.ch06](http://dx.doi.org/10.1163/1875-8096_ppledu_ej.9789041100832.ch06) e le considerazioni al riguardo di Eduardo Cavallo, Principal economist presso il Dipartimento di Ricerca della Banca Interamericana di

neoliberista di politica economica basato su liberalizzazione, deregolamentazione e privatizzazione come condizione per accedere alle misure di alleggerimento dell'onere debitorio.

In America Latina e nei Caraibi il debito pubblico era cresciuto prima della pandemia fino a una media del 58 per cento del PIL, per poi salire al 72 per cento del PIL con i programmi fiscali eccezionali per sostenere le famiglie e le imprese durante la crisi. Il debito totale nella regione è così salito, secondo le stime, a 5.800 miliardi di dollari da meno di 3.000 miliardi di dollari nel 2008. Circa un quarto dei Paesi mutuatari della Banca interamericana di sviluppo deve far fronte a un servizio del debito superiore al 5 per cento del PIL (21 per cento delle entrate fiscali) e la metà a oltre il 2,5 per cento del PIL (11 per cento delle entrate fiscali). In alcuni casi, il debito è diventato nuovamente insostenibile. Cinque Paesi della regione hanno già ristrutturato dal 2020: Argentina, Barbados, Belize, Ecuador e Suriname. Inoltre, El Salvador ha effettuato uno *swap* del debito a fronte degli elevati spread di mercato. Sebbene si tratti di un livello di indebitamento inferiore a quello di molte economie avanzate, va rilevato che le economie emergenti e in via di sviluppo devono far fronte a tassi di interesse più elevati (con tassi reali superiori ai tassi di crescita), pagamenti di interessi più alti e rischi maggiori, e livelli in crescita che comportano un maggiore freno alla crescita economica<sup>17</sup>.

Complessivamente, i Paesi della regione devono perciò affrontare contemporaneamente tre grandi sfide: garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche, aumentare la crescita potenziale e farlo in modo da promuovere lo sviluppo sostenibile e la coesione sociale e affrontare le disuguaglianze sociali. I nessi tra dimensioni economiche e sociali sono forti: gli alti tassi di inflazione sono un problema diffuso in tutta la regione, che colpisce soprattutto le fasce vulnerabili della popolazione, mentre l'aumento della disoccupazione ha provocato un aumento delle disuguaglianze e della povertà a livello regionale. Gli alti tassi di disuguaglianza e la percezione di ingiustizia sociale hanno alimentato le proteste degli ultimi anni, creando un corto circuito tra dimensioni economiche, sociali e politiche.

## 2. L'occupazione nel settore informale e i 'lavoratori poveri'

L'occupazione nel settore informale<sup>18</sup> è una caratteristica strutturale in America Latina e nei Caraibi, che coinvolge circa 130 milioni di lavoratori, ovvero quasi la metà dell'occupazione non agricola. La sua incidenza varia tra i Paesi, i settori e i gruppi di popolazione della regione, ma è un fenomeno dominante. I lavoratori del settore informale sono, in genere, privi di forme di protezione sociale e di

---

Sviluppo, <https://blogs.iadb.org/ideas-matter/en/baker-or-brady-lessons-of-past-financial-crises-for-the-pandemic-recovery/>

<sup>17</sup> Si veda: A. Powell, Ó. Valencia (2023), "Dealing with debt in Latin America and the Caribbean", *VoxEU*, 18 Marzo - <https://cepr.org/voxeu/columns/dealing-debt-latin-america-and-caribbean>

<sup>18</sup> Un termine molto utilizzato può prestarsi a fraintendimenti e differenti interpretazioni. Giova qui far riferimento alla definizione che ne dà l'Organizzazione internazionale del lavoro (*International Labour Organisation*, ILO), secondo cui l'occupazione informale il numero totale di posti di lavoro informali, svolti in imprese del settore formale, imprese del settore informale o famiglie, durante un determinato periodo. In generale, l'economia informale si riferisce alle attività economiche, alle imprese, ai posti di lavoro e ai lavoratori che non sono regolamentati o protetti dallo Stato e non sono coperti o non sono sufficientemente coperti da accordi formali di lavoro. Si veda: ILO (2014), *Transitioning from the informal to the formal economy. Report V (1)*, 103rd Session 2014, Ginevra - [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_218128.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_218128.pdf) e [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589783/EPRS\\_BRI%282016%29589783\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589783/EPRS_BRI%282016%29589783_EN.pdf)

tutela dei diritti del lavoro e spesso ricevono bassi salari, lavorano in condizioni di lavoro non dignitose e hanno bassa produttività. L'occupazione nel settore informale ha conseguenze negative anche sul fronte della salute per i lavoratori, perché più esposti ai rischi professionali, ai rischi ambientali e alla mancanza di accesso ai servizi sanitari.

Tra le cause della diffusione del settore informale nell'economia della regione si possono indicare:

- Bassa crescita economica e insufficiente creazione di posti di lavoro regolari e a condizioni di lavoro dignitose;
- Peso significativo nella struttura produttiva di settori con una propensione ad avere alti livelli di informalità, come agricoltura, commercio ed edilizia;
- Elevata disuguaglianza e povertà che spingono i lavoratori a rivolgersi al settore informale come unica strategia di sopravvivenza;
- Mancanza di incentivi alla formalizzazione e di sistemi estesi di protezione sociale;
- Ricerca da parte di datori di lavoro di costi della manodopera più bassi e meno tasse;
- Istituzioni del mercato del lavoro deboli e che non garantiscono l'applicazione delle norme esistenti;
- Basso livello di istruzione e squilibrio tra domanda e offerta di competenze.

La situazione negli ultimi anni si è aggravata. Uno degli effetti collaterali della pandemia da COVID-19 è stato, infatti, l'aumento dei tassi di disoccupazione, che hanno raggiunto una media dell'11,5 per cento in America Latina e nei Caraibi nel 2020. Questo tasso è poi sceso all'8,0 per cento alla fine del 2021, grazie alla ripresa economica. Tuttavia, il tasso di disoccupazione nella regione non è tornato ai livelli del 2019 (7,8 per cento) e solo alla fine del 2022 il tasso medio di disoccupazione regionale – stimato al 7,2 per cento - è risultato inferiore a quello di prima della crisi causata dalla pandemia di COVID-19<sup>19</sup>. Tuttavia, a tre anni dall'inizio della pandemia, la regione non ha ancora pienamente recuperato in termini occupazionali i livelli di prima della pandemia, se si considera che, a fronte della riduzione del tasso di disoccupazione, a fine 2022 i livelli del tasso di partecipazione al lavoro rimangono leggermente inferiori rispetto al 2019.

Soprattutto, nel solo 2020 sono andati persi circa 2,7 milioni di posti di lavoro, per lo più nelle imprese più piccole, il che è presumibile abbia fatto precipitare molti lavoratori nella rete dell'economia informale, in assenza di sistemi di *welfare state* che offrano assistenza sociale e meccanismi di protezione. La Banca Mondiale stima che l'informalità nei mercati del lavoro sia aumentata dal 56,7 per cento pre-pandemia al 63,4 per cento nel 2021, risultando dominante<sup>20</sup> e che rende fuorviante il dato del tasso di disoccupazione.

Inoltre, come chiarisce l'ultima edizione della *Labour Overview* regionale dell'ILO<sup>21</sup>, i redditi reali dei lavoratori della regione risentono di un tasso di inflazione regionale che nel 2022 avrebbe superato l'8 per cento, causando una perdita del potere d'acquisto dei salari medi e dei salari minimi. Nel caso dei salari minimi, ad esempio, in 9 dei 17 Paesi analizzati il valore reale era inferiore a quello che c'era prima della pandemia. La perdita di potere d'acquisto dei salari e la pervasività dell'occupazione nei settori informali dell'economia concorrono ad aggravare il fenomeno dei cosiddetti 'lavoratori

---

<sup>19</sup> [https://www.ilo.org/caribbean/newsroom/WCMS\\_867540/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/caribbean/newsroom/WCMS_867540/lang--en/index.htm) e <https://hia.paho.org/en/covid-2022/socioeconomic>

<sup>20</sup> <https://www.worldbank.org/en/region/lac/overview>

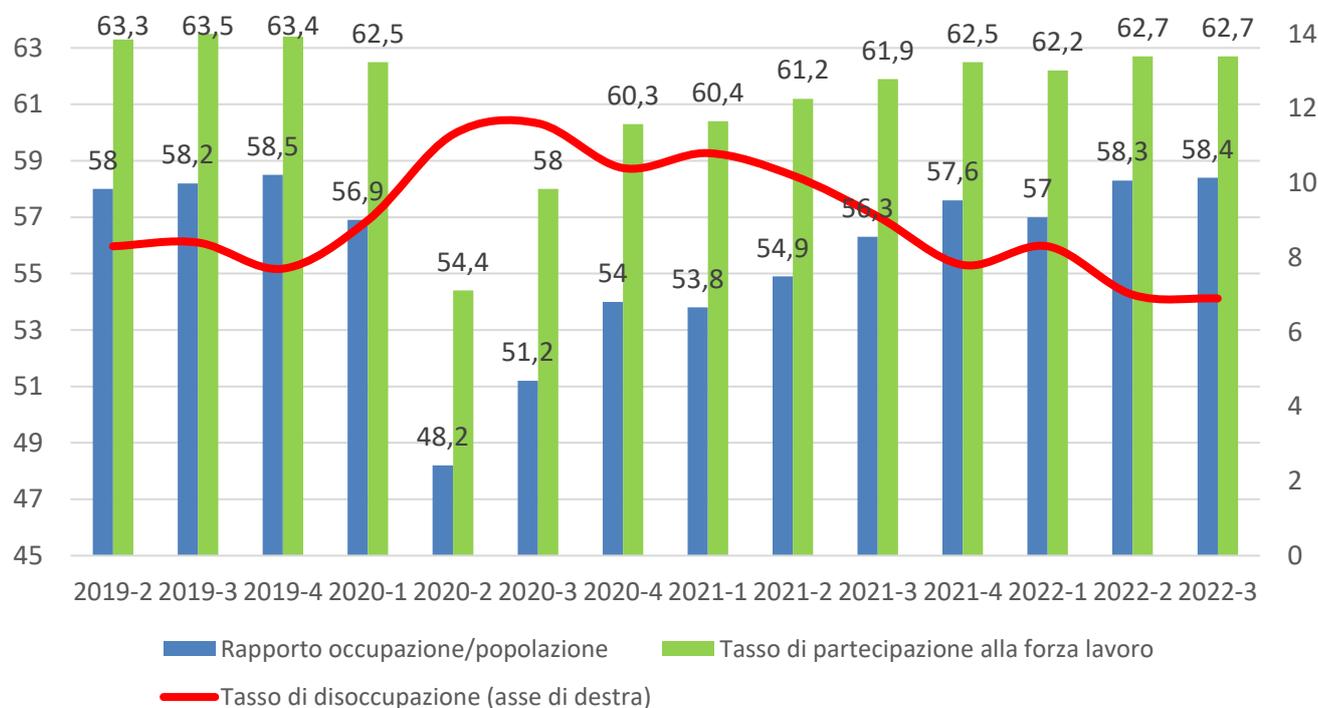
<sup>21</sup> ILO (2022) *2022 Labour Overview. Latin America and the Caribbean*, Lima.

poveri', cioè persone che risultano occupate – anche nel settore formale – ma non riescono a guadagnare a sufficienza per uscire dalla povertà.

Poiché i redditi di lavoro – sempre secondo i dati ILO - rappresentano l'80 per cento del reddito familiare nella regione, le caratteristiche del lavoro prevalente, a cominciare dalla diffusione dell'informale, sono essenziali per comprendere le dinamiche della povertà.

L'andamento negli ultimi anni di alcuni elementi del mercato del lavoro regionale può essere colto meglio combinando, per esempio, tre indicatori, che non colgono la qualità o la produttività dell'occupazione, né tengono conto delle differenze nelle regolamentazioni del mercato del lavoro, nelle norme sociali, nella demografia o nelle strutture economiche dei vari Paesi e, quindi, non offrono quadro più completo dello stato del mercato del lavoro.

Fig. 1 – Andamento trimestrale di alcuni indicatori relativi al mercato del lavoro nella regione\* (dal II trimestre 2019 al III trimestre 2022)



\* I dati si basano su 15 Paesi della regione.

Fonte: CEPAL (2022), novembre.

Gli indicatori in oggetto sono il rapporto occupazione/popolazione<sup>22</sup>, il tasso di partecipazione alla forza lavoro<sup>23</sup> e il tasso di disoccupazione<sup>24</sup>. L'andamento dei tre indicatori evidenzia un grave peggioramento della situazione nel secondo e terzo trimestre del 2020 (una riduzione del rapporto occupazione/popolazione e un aumento del tasso di disoccupazione), dopodiché gli indicatori del lavoro hanno ricominciato a migliorare, ma non rapidamente e stabilmente, al punto che, nel terzo trimestre del 2022, gli indicatori sono rimasti sostanzialmente invariati rispetto al trimestre precedente.

Oggi, la CEPAL prevede che la combinazione di una maggiore partecipazione al lavoro e di una lenta creazione di posti di lavoro potrebbe contribuire a tassi di disoccupazione al rialzo in questa fase, caratterizzata da una ripresa economica – come visto – debole.

I governi della regione stanno incontrando molte difficoltà a riattivare i mercati del lavoro e a generare crescita con occupazione a condizioni dignitose<sup>25</sup>, sapendo che sono necessarie politiche per sostenere e creare posti di lavoro migliori e più numerosi, soprattutto nel settore 'formale'. Ci sono, beninteso, differenze anche significative tra i vari Paesi della regione. Per esempio, alcuni hanno comunque registrato un recupero solo parziale sul piano del tasso di disoccupazione<sup>26</sup>, evidenziando uno strutturale squilibrio di genere in termini di penalizzazione sul mercato del lavoro:

- la Colombia, secondo le stime ILO, avrebbe registrato nel 2022 un tasso di disoccupazione dell'11,7 per cento (9,3 per cento per gli uomini e 14,9 per cento per le donne), rispetto a un tasso del 10,9 per cento (8,5 per cento per gli uomini e 14,0 per cento per le donne) nel 2019;
- il Costa Rica avrebbe registrato nel 2022 un tasso di disoccupazione del 12,4 per cento (9,6 per cento per gli uomini e 16,5 per cento per le donne), rispetto a un tasso dell'11,8 per cento (9,3 per cento per gli uomini e 15,3 per cento per le donne) nel 2019;
- Panama avrebbe registrato nel 2022 un tasso di disoccupazione del 9,9 per cento (8,8 per cento per gli uomini e 11,5 per cento per le donne), rispetto a un tasso del 7,1 per cento (8,8 per cento per gli uomini e 5,8 per cento per le donne) nel 2019;
- Il Paraguay avrebbe registrato nel 2022 un tasso di disoccupazione del 7,2 per cento (6,3 per cento per gli uomini e 8,4 per cento per le donne), rispetto a un tasso del 6,6 per cento (5,5 per cento per gli uomini e 8,0 per cento per le donne) nel 2019;

---

<sup>22</sup> Il rapporto occupazione/popolazione è un indicatore macroeconomico dell'occupazione che mostra il numero di persone occupate in percentuale rispetto alla popolazione totale in età lavorativa e può essere interpretato come un indicatore dello stato del mercato del lavoro, in quanto riflette il grado di utilizzo delle risorse umane da parte dell'economia. Un alto rapporto occupazione/popolazione significa che un'ampia percentuale della popolazione in età lavorativa è occupata, il che implica un alto livello di partecipazione alla forza lavoro e un basso livello di disoccupazione.

<sup>23</sup> Il tasso di partecipazione alla forza lavoro è una stima della percentuale della popolazione in età lavorativa che è occupata o che cerca attivamente un impiego e misura la disponibilità e l'utilizzo delle risorse lavorative in un Paese, cioè riflette quante persone sono disposte e in grado di lavorare. Un alto tasso di partecipazione alla forza lavoro significa che un'ampia percentuale della popolazione in età lavorativa è impegnata o interessata al mercato del lavoro, il che implica un alto livello di attività economica e di produzione potenziale.

<sup>24</sup> Il tasso di disoccupazione indica la percentuale della forza lavoro disoccupata e in cerca di occupazione e riflette quante persone non riescono a trovare lavoro nonostante la loro volontà e capacità di lavorare. Un tasso di disoccupazione elevato significa che un'ampia percentuale della forza lavoro è disoccupata, il che implica un basso livello di attività economica e di produzione potenziale, nonché un elevato livello di costi sociali ed economici.

<sup>25</sup> Per una interessante analisi comparata pre-pandemia della qualità del lavoro nei diversi continenti, si veda: ILO – Eurofound (2019), Working conditions in a global perspective, ILO, Ginevra - [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_696174.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_696174.pdf)

<sup>26</sup> Si veda l'appendice statistica di ILO (2022).

- Il Perù avrebbe registrato nel 2022 un tasso di disoccupazione del 4,7 per cento (3,8 per cento per gli uomini e 5,7 per cento per le donne), rispetto a un tasso del 4,1 per cento (3,7 per cento per gli uomini e 4,6 per cento per le donne) nel 2019;
- Trinidad e Tobago avrebbe registrato nel 2022 un tasso di disoccupazione del 5,0 per cento (4,4 per cento per gli uomini e 5,8 per cento per le donne), rispetto a un tasso del 4,3 per cento (3,7 per cento per gli uomini e 5,0 per cento per le donne) nel 2019.

La gravità della situazione potrebbe portare a una maggiore instabilità politica<sup>27</sup> perché l'impatto della pandemia da COVID-19 sull'economia, sul mercato del lavoro e sull'occupazione aumenta il rischio che si verifichino episodi di disordini sociali e tensioni<sup>28</sup>.

Le sfide sono interconnesse, si diceva. Le priorità politiche ed economiche oggi includono la necessità di affrontare il nesso tra disuguaglianze persistenti, povertà e bisogni insoddisfatti, mitigazione e adattamento ai cambiamenti ambientali e instabilità politica<sup>29</sup>. In questo senso, l'impatto della pandemia sul mercato del lavoro della regione, con molte persone che hanno perso il lavoro o hanno subito una riduzione dell'orario di lavoro<sup>30</sup>, ha evidenziato la necessità per la regione di affrontare questioni annose come la diffusione del settore informale dell'economia, povertà e disuguaglianze e la mancanza di accesso all'assistenza sanitaria<sup>31</sup>.

### 3. Povertà e disuguaglianze

La povertà (sia nella sua accezione multidimensionale<sup>32</sup> che in quella specificamente economica), e le disuguaglianze (nelle sue molteplici e interdipendenti dimensioni: economica, sociale, di genere, territoriale, intergenerazionale, di salute, culturali e di voce politica) in America Latina e nei Caraibi rappresentano un problema strutturale della regione, ma sono peggiorate a causa della pandemia da COVID-19.

La contrazione economica regionale nel 2020 – come detto, secondo le stime dell'FMI, del 7 per cento – si associò ad un aumento della povertà e un inasprimento della disparità di reddito, fenomeni particolarmente gravi considerando che la regione aveva già livelli di disuguaglianza tra i più alti al mondo. La Commissione economica delle Nazioni Unite per l'America Latina e i Caraibi (CEPAL) stimò che 17 milioni di persone in America Latina si aggiunsero a quelle già in povertà nel 2020, con un aumento del tasso di povertà che passò dal 30,4 per cento del totale della popolazione nel 2019 al

<sup>27</sup> <https://www.weforum.org/agenda/2023/01/2023-will-be-a-challenging-year-for-latin-america-and-the-caribbean-here-are-some-policy-priorities/>

<sup>28</sup> <https://www.cepal.org/en/articles/2023-how-latin-american-and-caribbean-countries-can-mitigate-slow-growth-2023>

<sup>29</sup> <https://www.bbvaopenmind.com/en/articles/challenges-for-latin-america-in-the-21-st-century/>

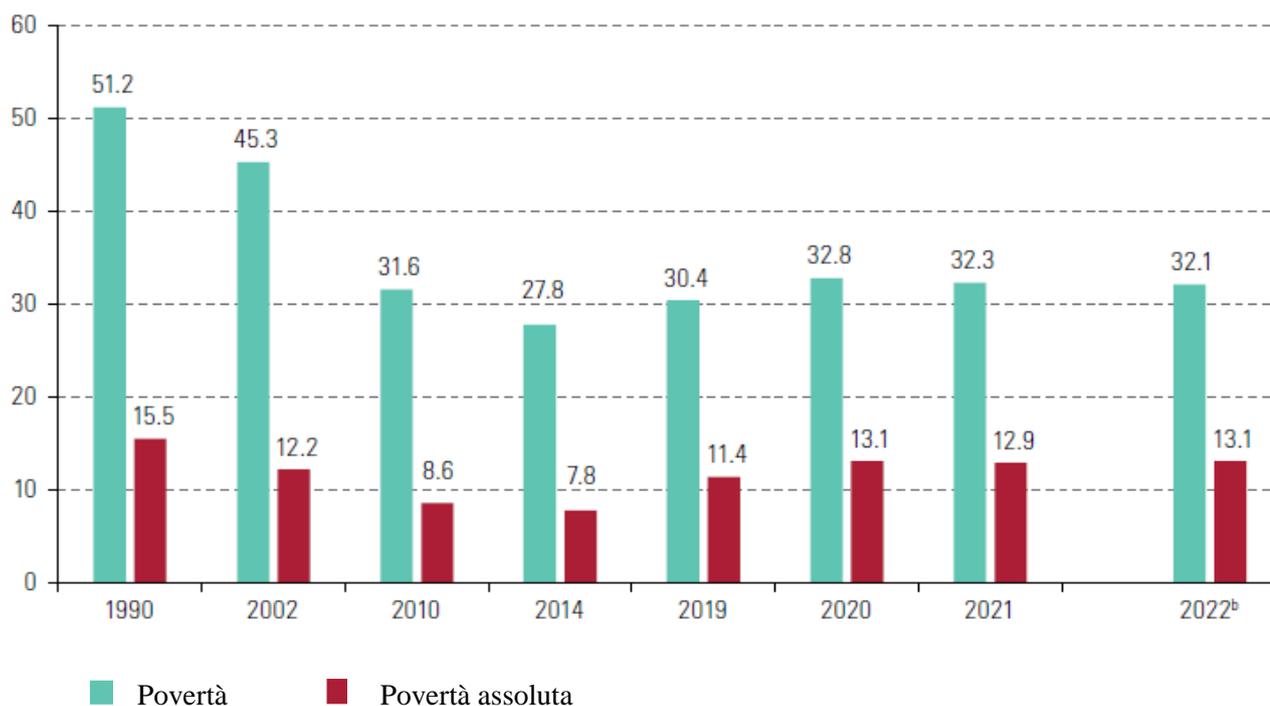
<sup>30</sup> <https://lac.unwomen.org/en/digiteca/publicaciones/2020/07/informe-el-impacto-de-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe>

<sup>31</sup> <https://www.csis.org/analysis/effects-covid-19-latin-americas-economy>

<sup>32</sup> La misurazione della povertà multidimensionale si concentra sulle risorse di cui le persone dispongono, compresi gli indicatori non monetari della povertà, come la salute, l'istruzione e il tenore di vita. L'indice di povertà multidimensionale (*Multidimensional Poverty Index*, MPI) è una delle misure di povertà multidimensionale più comunemente utilizzate, che utilizza una serie di indicatori per calcolare una cifra sintetica di povertà per una determinata popolazione. L'MPI è stato sviluppato dall'*Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI) in collaborazione con il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP). Si veda: <https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-measurement-and-analysis-chapter-1/>

32,8 per cento. Nonostante la ripresa economica nel 2021 e 2022, la povertà è diminuita solo leggermente sia nel 2021 (scendendo di 0,5 per cento: il 32,3 per cento della popolazione totale della regione) che nel 2022 (scendendo al 32,1 per cento), cosicché la situazione è migliorata ma non abbastanza da invertire completamente la tendenza degli effetti negativi dovuti alla pandemia<sup>33</sup>.

Fig. 2 – Tassi di povertà e povertà assoluta, 1990-2021 e proiezioni per il 2022 (Percentuali)<sup>34</sup>



Fonte: CEPAL (2022), novembre.

In valori assoluti, la CEPAL spiega che una povert  pari al 32,1 per cento della popolazione nel 2022 equivale a 201 milioni di persone. Di pi , le stime sulla povert  assoluta<sup>35</sup> indicano che il 13,1 per cento (82 milioni di persone) risultano povere in termini assoluti nel 2022, il che indica che, a fronte di un leggero calo della povert  complessiva, si   registrato un leggero aumento della povert  assoluta rispetto al 2021, a causa degli effetti combinati di crescita economica, dinamica del mercato del lavoro e inflazione. In una prospettiva di lungo periodo, i livelli di povert  assoluta stimati per il 2022

<sup>33</sup> CEPAL (2022), *Social Panorama of Latin America and the Caribbean 2022: Transforming education as a basis for sustainable development*, (LC/PUB.2022/15-P), Santiago, novembre. Si veda:

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48519/1/S2200946\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48519/1/S2200946_en.pdf) e

<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47913>

<sup>34</sup> I dati regionali aggregati fanno riferimento a un numero inferiore di Paesi rispetto ai 33 presi in considerazione, a causa della limitata disponibilit  di dati aggiornati e comparabili.

<sup>35</sup> Con povert  assoluta ci si riferisce alla condizione di chi vive al di sotto di una certa soglia di reddito considerata necessaria per soddisfare i bisogni umani fondamentali, come cibo, acqua, riparo, salute e istruzione. Si tratta, cio , dei pi  poveri tra i poveri, in base a una soglia internazionale – quella pi  comunemente utilizzata   stabilita dalla Banca Mondiale. Per identificare condizioni di povert  estrema che determinano gravi privazioni e vulnerabilit . A settembre 2022 la soglia internazionale di povert  assoluta verr  aggiornata da 1,90 a 2,15 dollari per persona al giorno. Si veda: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2022/05/02/fact-sheet-an-adjustment-to-global-poverty-lines#:~:text=That's%20why%20in%20September%202022,at%20%242.15%20using%202017%20prices.>

rappresentano una battuta d'arresto di 25 anni per la regione, con 15 milioni di persone in più in condizioni di povertà rispetto alla situazione precedente alla pandemia da COVID-19 e ben 12 milioni di persone in più in condizioni di povertà assoluta rispetto al 2019.

I dati più disaggregati indicano, poi che la povertà e la povertà assoluta colpiscono in modo differente i diversi gruppi di popolazione, in relazione agli assi della disuguaglianza sociale. Negli ultimi anni, la povertà e la povertà assoluta hanno, infatti, colpito in modo sproporzionato i bambini e adolescenti, la popolazione di età pari o superiore a 65 anni, afro-discendenti e popolazioni native, coloro che vivono in aree rurali e chi ha un livello di istruzione soltanto primaria, cioè i segmenti più vulnerabili della popolazione nella regione<sup>36</sup>.

L'uso di indicatori di disuguaglianza complementari come gli indici di Gini, Theil e Atkinson<sup>37</sup>, oltre alla percentuale di popolazione che ha un reddito inferiore al 50 per cento di quello della mediana, rivela la dinamica dell'evoluzione storica, che si coglie confrontando la situazione a inizio del millennio con quella immediatamente prima dello scoppio della pandemia da COVID-19 e, infine, con gli anni più recenti.

---

<sup>36</sup> <https://agenda2030lac.org/en/sdg/1-no-poverty>

<sup>37</sup> L'indice di Gini è una misura della disuguaglianza economica che confronta le proporzioni cumulative di reddito o ricchezza tra individui o famiglie in una popolazione. Si va da 0 (uguaglianza perfetta) a 1 (disuguaglianza perfetta). È meno sensibile alla disuguaglianza alla coda della distribuzione del reddito.

L'indice di Theil è una misura della disuguaglianza economica basata sulla teoria dell'informazione. Scomponete la disuguaglianza totale in componenti all'interno del gruppo e tra i gruppi. Si va da 0 (uguaglianza perfetta) a  $\log(n)$  dove  $n$  è il numero di individui o gruppi. È più sensibile alla disuguaglianza nella parte superiore della distribuzione del reddito.

L'indice di Atkinson è una misura della disuguaglianza che riflette la perdita di benessere sociale dovuta alla disuguaglianza. Dipende da un parametro che rappresenta il grado di avversione alla disuguaglianza. Si va da 0 (uguaglianza perfetta) a 1 (disuguaglianza perfetta). Può essere più o meno sensibile alla disuguaglianza in diverse parti della distribuzione del reddito a seconda del parametro e che rappresenta il grado di avversione alla disuguaglianza: più alto è il valore di  $e$ , più l'indice è sensibile alle variazioni all'estremità inferiore della distribuzione del reddito. Più basso è il valore di  $e$ , meno l'indice è sensibile alle variazioni all'estremità inferiore della distribuzione del reddito. In pratica, se  $e = 0,5$ , allora l'indice dà più peso ai redditi vicini alla media che ai redditi agli estremi; se  $e=1,0$ , allora l'indice dà lo stesso peso a tutti i redditi; se  $e=1,5$ , allora l'indice dà più peso ai redditi in basso che ai redditi in alto.

Si veda: T. Sittiyot, K. Holasut (2020), "A simple method for measuring inequality", *Palgrave Commun*, Vol. 6, N. 112 - <https://doi.org/10.1057/s41599-020-0484-6> e J. Park, Y. Kim, A. J. Ju (2021), "Measuring income inequality based on unequally distributed income", *Journal of Economic Interaction and Coordination*, Vol. 16, pp. 309–322 - <https://doi.org/10.1007/s11403-020-00295-1>.

Tab. 5 – Evoluzione della disuguaglianza economica a inizio anni Duemila, prima della pandemia e dopo la pandemia nella regione. Indici di Gini, Theil e Atkinson e percentuale della popolazione con reddito inferiore al 50% della mediana

	Anno	Gini	Theil	Atkinson			Popolazione con reddito inferiore al 50% della mediana (%)
				(e=0,5)	(e=1,0)	(e=1,5)	
Argentina	2002	0,498	0,405	0,178	0,321	0,444	258
	2019	0,400	0,284	0,128	0,236	0,333	132
	2020	0,396	0,279	0,126	0,234	0,334	113
	2021	0,392	0,256	0,117	0,217	0,312	120
Bolivia	2002	0,612	0,734	0,314	0,552	0,740	292
	2019	0,430	0,326	0,152	0,288	0,421	183
	2020	0,449	0,349	0,165	0,314	0,457	205
	2021	0,418	0,305	0,143	0,274	0,400	186
Brasile	2002	0,570	0,650	0,262	0,432	0,548	217
	2019	0,538	0,574	0,236	0,403	0,529	234
	2020	0,519	0,535	0,219	0,371	0,489	208
	2021	0,537	0,555	0,231	0,396	0,521	228
Cile	2003	0,507	0,514	0,211	0,359	0,478	187
	2017	0,454	0,417	0,172	0,295	0,394	141
	2020	0,475	0,427	0,182	0,324	0,461	165
Colombia	2002	0,567	0,663	0,266	0,447	0,586	235
	2019	0,529	0,549	0,230	0,398	0,530	226
	2020	0,552	0,588	0,245	0,424	0,569	239
	2021	0,528	0,547	0,229	0,395	0,526	215
Costa Rica	2002	0,497	0,462	0,198	0,349	0,475	200
	2019	0,495	0,443	0,196	0,350	0,475	204
	2020	0,490	0,424	0,190	0,342	0,468	200
	2021	0,501	0,437	0,196	0,352	0,479	207
Rep. Dominic.	2002	0,498	0,461	0,197	0,342	0,453	205
	2019	0,432	0,346	0,149	0,263	0,355	154
	2020	0,405	0,297	0,133	0,240	0,331	144
	2021	0,395	0,286	0,127	0,230	0,318	139
Ecuador	2001	0,538	0,643	0,244	0,395	0,502	181
	2019	0,456	0,382	0,167	0,297	0,404	181
	2020	0,466	0,434	0,181	0,313	0,418	168
	2021	0,466	0,443	0,180	0,307	0,407	157
El Salvador	2001	0,514	0,481	0,209	0,371	0,503	233
	2019	0,406	0,298	0,134	0,245	0,338	161
	2020	0,421	0,305	0,141	0,267	0,391	175
Messico	2002	0,506	0,489	0,209	0,362	0,476	207
	2018	0,464	0,444	0,182	0,312	0,415	165
	2020	0,452	0,401	0,169	0,297	0,401	166
Panama	2002	0,572	0,622	0,270	0,472	0,623	273
	2019	0,506	0,459	0,206	0,374	0,516	238
	2021	0,519	0,498	0,217	0,382	0,510	234
Paraguay	2002	0,584	0,648	0,259	0,439	0,584	247
	2019	0,473	0,412	0,180	0,320	0,432	203
	2020	0,452	0,371	0,165	0,298	0,411	196
	2021	0,447	0,372	0,163	0,291	0,397	186
Perù	2002	0,544	0,610	0,248	0,422	0,560	244
	2019	0,429	0,332	0,151	0,278	0,390	196
	2020	0,464	0,396	0,178	0,329	0,469	212
	2021	0,426	0,329	0,149	0,274	0,386	176
Uruguay	2002	0,474	0,393	0,177	0,322	0,448	211
	2019	0,392	0,270	0,123	0,226	0,314	162
	2020	0,397	0,277	0,127	0,233	0,323	169
	2021	0,402	0,286	0,129	0,235	0,323	164
Caraibi	America centrale	America del Sud					

Fonte: Elaborazione dati CEPAL (2022), novembre.

Gli indici rivelano un andamento più dinamico negli ultimi anni e mettono in evidenza un lieve peggioramento distributivo nel 2020, seguito da un miglioramento nel 2021. In particolare, l'indice di Atkinson, che contiene un parametro che misura l'avversione alla disuguaglianza pari a 1,5, ed è quello con maggiore sensibilità ai cambiamenti nella distribuzione del reddito tra i più poveri (cui viene attribuito un peso maggiore), mostra un sostanziale deterioramento distributivo nel 2020, in concomitanza con la pandemia.

Tutti questi dati ci confermano l'esistenza di un forte nesso tra povertà e disuguaglianze: la crescita economica può essere un fattore chiave per contrastare la povertà, ma a condizione che sia – come si legge in molta letteratura – una crescita economica accompagnata da giustizia sociale ed equità distributiva<sup>38</sup>. Se il sistema è fortemente polarizzato a causa delle disuguaglianze e il modello economico non inverte questa tendenza, una crescita economica, per quanto sostenuta, può non produrre effetti significativi sul piano della lotta alla povertà. È quel che si registra in questi ultimi anni nella regione.

La CEPAL ha anche rilevato che le misure di trasferimento adottate in più Paesi della regione a favore delle popolazioni vulnerabili hanno contribuito a compensare parzialmente il calo di reddito, calcolando che la povertà avrebbe raggiunto livelli superiori senza tali trasferimenti.

Povertà e disuguaglianze sono concetti correlati ma distinti che misurano aspetti diversi della distribuzione del benessere<sup>39</sup>. La povertà si concentra, infatti, solo sull'estremità inferiore della distribuzione – coloro i cui redditi cadono al di sotto della soglia di povertà – interpretando il problema della marginalizzazione degli ultimi come responsabilità collettiva e/o 'colpa' dei poveri stessi, mentre la disuguaglianza riguarda l'intera distribuzione del benessere. Se la povertà riflette la mancanza di risorse materiali o di opportunità per soddisfare i bisogni fondamentali, la disuguaglianza riflette il divario tra i ricchi e i poveri o tra i diversi gruppi della società, non ponendo necessariamente al centro del problema e delle soluzioni la condizione dei più poveri ma, per esempio, quella della classe media o dei più ricchi.

Si possono qui segnalare, senza pretesa di esaustività o di dettaglio analitico e pretesa di valutazione, alcune strategie e politiche messe in campo dai governi di cinque Paesi in cui risiede il 70 per cento

---

<sup>38</sup> Crescita con distribuzione o con equità riflette un'ampia prospettiva emersa nel corso del tempo nella letteratura sullo sviluppo economico e significa un modello di crescita economica che avvantaggia tutti i segmenti della società, specialmente i gruppi poveri ed emarginati. Ciò implica che la crescita non è misurata solo da indicatori aggregati come il PIL o il reddito pro capite, ma anche da come influisce sulla distribuzione del reddito, della ricchezza e delle opportunità tra i diversi gruppi. La crescita con la distribuzione può aiutare a ridurre la povertà e le disuguaglianze e promuovere la mobilità sociale e l'inclusione. Una delle figure chiave di questo approccio in politica economica fu, in America latina, Raúl Prebisch, economista argentino e figura di spicco nei dibattiti internazionali sullo sviluppo economico dagli anni Quaranta agli anni Settanta del XX secolo. Si parlava spesso di Prebisch come del "Keynes dell'America Latina" e le sue idee divennero note come la tesi "Prebisch-Singer", che enfatizzava la necessità di un cambiamento strutturale e di industrializzazione in America Latina per promuovere la crescita economica e l'equità distributiva. Anche altri economisti hanno contribuito allo sviluppo dell'idea di crescita economica con distribuzione in America Latina, compresi quelli che si sono concentrati sulle sfide della disparità di reddito e della disoccupazione nella regione. Nel complesso, l'idea di crescita economica con distribuzione in America Latina è emersa da un più ampio movimento di strutturalismo economico nella regione, che ha sottolineato la necessità di politiche economiche che promuovano la giustizia sociale e l'equità distributiva. Si veda: R. Prebisch (1984), "Five Stages in My Thinking on Development," in G. M. Meier e D. Seers (a cura di), *Pioneers in Development*, University Press, Oxford e <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781557755179/ch07.xml>.

<sup>39</sup> <https://gsdrc.org/topic-guides/poverty-and-inequality/measuring-and-analysing-poverty-and-inequality/defining-poverty-extreme-poverty-and-inequality/>

della popolazione totale dell'America Latina e Caraibi. Si tratta di strategie in corso di attuazione, riforma o promesse generali che, dopo le misure eccezionali varate nel 2020 e 2021 per fronteggiare direttamente gli effetti della pandemia in termini di povertà, contribuiscono a definire il nuovo orizzonte strategico in campo:

1. Il Piano **Argentina** contro la fame (*Plan Argentina Contra el Hambre*)<sup>40</sup> è stato lanciato inizialmente nel dicembre 2019 dall'amministrazione del presidente Alberto Fernández con l'obiettivo principale di affrontare il problema urgente dell'insicurezza alimentare e della malnutrizione nel Paese, che colpisce in modo sproporzionato le famiglie e i bambini a basso reddito. La situazione si è poi aggravata a causa della pandemia e il piano si è esteso, comprendendo diverse misure, quali:
  - Attuazione di un programma centrato sulla Tessera Alimentare (*Tarjeta Alimentar*), che fornisce assistenza finanziaria alle famiglie a basso reddito per l'acquisto di prodotti alimentari.
  - Rafforzamento del programma nazionale di pasti scolastici per garantire che i bambini ricevano un'alimentazione adeguata durante la loro giornata scolastica.
  - Promozione della produzione e del consumo di alimenti sani e prodotti localmente attraverso varie iniziative, come orti comunitari e mercati degli agricoltori.
  - Sostegno alla partecipazione del settore privato alla lotta contro la fame, offrendo incentivi alle imprese che contribuiscono agli obiettivi del Piano nazionale di sviluppo sociale.

Questa strategia fa parte di uno sforzo più ampio per ridurre la povertà e la disuguaglianza in Argentina, che comprende anche iniziative incentrate sulla creazione di posti di lavoro, l'istruzione e la protezione sociale e collegate al Piano nazionale di sviluppo sociale.

2. Il programma "*Auxílio Brasil*" in **Brasile** fu annunciato nell'agosto 2021 dall'amministrazione del presidente Jair Bolsonaro per sostituire il precedente programma *Bolsa Família*, un programma di trasferimento di denaro condizionato, volto a ridurre la povertà e promuovere l'inclusione sociale e che era stato storicamente associato alla presidenza di Lula e molto apprezzato a livello internazionale. Il nuovo programma *Auxílio Brasil* mirava a fornire assistenza finanziaria alle famiglie a basso reddito e migliorare le loro condizioni di vita, includendo diversi componenti come, ad esempio, un trasferimento mensile in contanti alle famiglie idonee, con l'importo che variava in base al reddito della famiglia, al numero di figli e ad altri fattori. Il programma era rivolto in via esclusiva a famiglie in condizioni di povertà assoluta. La nuova presidenza di Lula si è impegnata a ridisegnare il programma *Auxílio Brasil* sulla falsariga della *Bolsa Família*, con la reintroduzione di "condizionalità" affinché il beneficiario abbia accesso al trasferimento di reddito ma, al contempo, guardando anche alla composizione della famiglia come criteri di accesso e prevedendo un aumento dell'importo dell'assegno di trasferimento rispetto a quanto il governo Bolsonaro aveva previsto per il 2023 (facendo scendere l'importo rispetto al passato)<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> <https://www.argentina.gob.ar/argentina-contra-el-hambre>

<sup>41</sup> <https://jc.ne10.uol.com.br/economia/2022/11/15117561-mudancas-no-auxilio-brasil-veja-as-novas-regras-novo-valor-e-calendario-do-auxilio-brasil-do-governo-lula-em-2023.html>

3. Le nuove misure per affrontare la povertà e le disuguaglianze in **Cile** sono state presentate durante la campagna presidenziale del 2021 dal neo presidente Gabriel Boric<sup>42</sup>, entrato in carica l'11 marzo 2022. Alcune di queste proposte, che devono ora essere sviluppate e attuate come parte dell'agenda politica della nuova amministrazione includono:
- Realizzazione di un reddito di base universale, per fornire sostegno finanziario a tutti i cittadini cileni, indipendentemente dal loro status occupazionale o livello di reddito, al fine di ridurre la povertà e fornire una rete di sicurezza per le popolazioni vulnerabili.
  - Ampliamento dell'accesso a un'istruzione di qualità, aumentando gli investimenti pubblici nell'istruzione, migliorando la formazione degli insegnanti e la garanzia di parità di accesso a un'istruzione di qualità per tutti i cileni, indipendentemente dal loro background socioeconomico.
  - Rafforzamento del sistema sanitario pubblico, aumentando gli investimenti pubblici nell'assistenza sanitaria, migliorando la qualità dei servizi e garantendo l'accesso universale all'assistenza sanitaria per tutti i cittadini cileni.
  - Sostegno alle piccole e medie imprese, innovazione eco-compatibile a beneficio di tutti i cileni.
4. La nuova strategia di lotta alla povertà in **Colombia** ha ereditato il Piano di sviluppo nazionale 2022-2026, approvato dal Congresso nel giugno 2022. Il suo primo Pilastro è quello di colmare i divari sociali e ridurre la povertà e le disuguaglianze attraverso l'espansione della protezione sociale, il miglioramento della salute e dell'istruzione, la promozione dell'uguaglianza di genere e il sostegno alla costruzione della pace e alla riconciliazione. In concomitanza con la sua approvazione, il Cile eleggeva come presidente il leader di sinistra Gustavo Petro, il cui mandato è iniziato il 7 agosto 2022 e che ha promesso di affrontare la profonda disuguaglianza sociale ed economica in Colombia, dove circa la metà della popolazione vive in una qualche forma di povertà<sup>43</sup>. L'ambiziosa strategia del nuovo presidente include<sup>44</sup>: (i) Fornire lavoro con un salario di base a coloro che non riescono a trovare lavoro; (ii) Garantire un reddito minimo al di sopra della soglia di povertà; (iii) Introdurre un bonus pensionistico per gli anziani che non hanno diritto alla pensione, equivalente alla metà del salario minimo; (iv) Iscrizione obbligatoria di tutti i lavoratori al sistema pensionistico; (v) Piano per combattere la fame attraverso l'assistenza alimentare, con prodotti acquistati da piccoli e medi produttori alimentari; (vi) Accesso universale e gratuito all'istruzione attraverso un'assistenza completa per la prima infanzia (da 0 a 6 anni); (vii) Istituire un sistema sanitario unico, pubblico e universale che non dipenda dalla capacità di pagare, finanziandolo con imposte progressive. A inizio maggio del 2023, il Congresso ha approvato il Piano quadriennale di sviluppo, da 247,4 miliardi di dollari.
5. Il Piano di sviluppo nazionale 2019-2024 (*Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*)<sup>45</sup> in **Messico** è stato introdotto nel 2019 dall'amministrazione del presidente Andrés Manuel López Obrador per affrontare la povertà e le disuguaglianze attraverso un approccio globale

---

<sup>42</sup> <https://borgenproject.org/borics-election/>

<sup>43</sup> <https://www.reuters.com/world/americas/colombias-new-leftist-president-petro-promises-fight-inequality-2022-06-20/>

<sup>44</sup> <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61842844>

<sup>45</sup> <https://www.gob.mx/agricultura/documentos/plan-nacional-de-desarrollo-gobierno-de-mexico-2019-2024>

che includa misure sociali, economiche e politiche. Alcune componenti chiave del Piano relative alla riduzione della povertà sono:

- Programma Costruire il Futuro dei Giovani (*Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*) per offrire opportunità di formazione professionale e apprendistato per i giovani che non sono occupati o non studiano, con l'obiettivo di migliorare le loro competenze e occupabilità.
- Programma Pensione per il benessere degli anziani (*Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*) per offrire un sostegno finanziario mensile agli anziani di età pari o superiore a 68 anni (o 65 anni e oltre per le popolazioni native) per aiutarli a soddisfare i loro bisogni di base e migliorare la loro qualità della vita.
- Programma Pensione per il benessere delle persone con disabilità permanenti (*Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente*) per fornire assistenza finanziaria alle persone con disabilità permanenti, con l'obiettivo di migliorare le loro condizioni di vita e promuovere l'inclusione sociale.
- Programma di semina della vita (*Programa Sembrando Vida*) per promuovere lo sviluppo rurale sostenibile fornendo sostegno finanziario e assistenza tecnica ai piccoli agricoltori, con l'obiettivo di aumentare la produttività agricola, generare occupazione e ridurre la povertà nelle aree rurali.

#### **4. La pandemia, la salute e i sistemi sanitari nazionali**

La pandemia da COVID-19 ha avuto effetti diretti sulle dinamiche della crescita economica, dell'occupazione, di povertà e disuguaglianza; ma ha avuto anzitutto – come prevedibile – conseguenze sulla salute della popolazione e la tenuta dei sistemi sanitari nei vari Paesi.

Ad aprile del 2023, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e la Banca Mondiale hanno pubblicato uno studio<sup>46</sup>, corredato da una base dati ricca e aggiornata con informazioni relative ai 33 Paesi della regione, che permette di visualizzare sinteticamente alcuni punti chiave.

Il primo dato da segnalare è che, sommando il 2020 e il 2021, ci sono stati 2,3 milioni di decessi in eccesso<sup>47</sup> stimati nella regione, pari al 15 per cento dei decessi in eccesso a livello mondiale in una regione che ha l'8,5 per cento della popolazione mondiale. A titolo di confronto, il tasso di mortalità in eccesso per 100 mila abitanti nel biennio è stato pari a 174 nella regione, superiore alla media

---

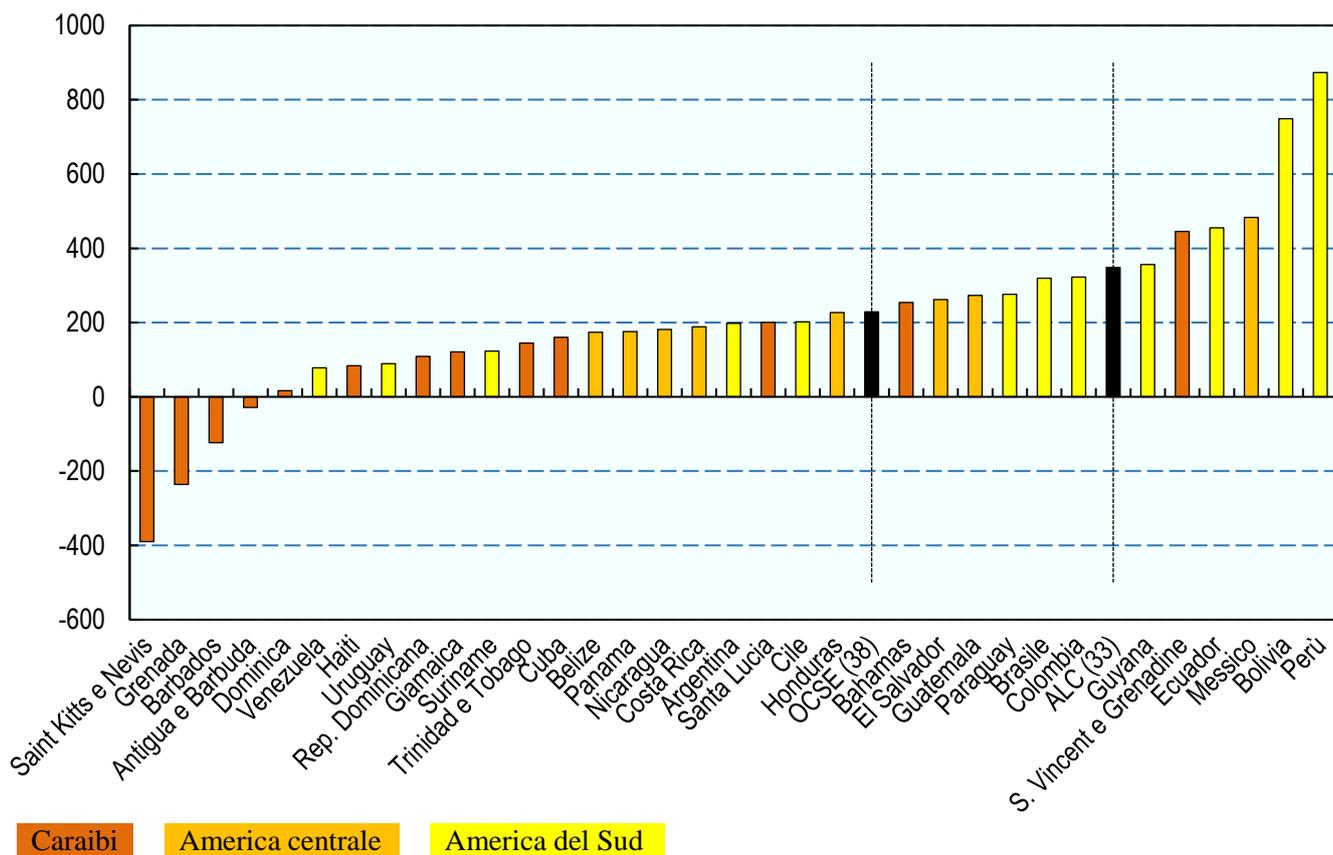
<sup>46</sup> OECD/The World Bank (2023), *Health at a Glance: Latin America and the Caribbean 2023*, OECD Publishing, Parigi.

<sup>47</sup> Per eccesso di decessi si intende il numero di decessi per tutte le cause durante la pandemia da COVID-19 al di là di quanto ci si sarebbe aspettati in condizioni normali, rispetto cioè a una stima del numero di decessi previsto sulla base di dati e tendenze storiche. Si tratta di una misura dell'impatto totale della pandemia sulla mortalità, in quanto comprende non solo i decessi direttamente causati dal COVID-19, ma anche quelli indirettamente causati dalla pandemia, come quelli dovuti a ritardi o interruzioni dell'assistenza sanitaria, a problemi di salute mentale o a fattori sociali ed economici. Si veda l'articolo COVID-19 Excess Mortality Collaborators (2022), "Estimating excess mortality due to the COVID-19 pandemic: a systematic analysis of COVID-19-related mortality, 2020-21", *The Lancet*, Vol. 399 (10.334), pp. 1513-1536 - <https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736%2821%2902796-3/fulltext>

dell'OCSE di 114. La regione, dunque, è stata colpita in termini di decessi conseguenti alla pandemia mediamente più del resto del mondo.

Inoltre, la maggior parte dei decessi in eccesso nell'America Latina e nei Caraibi si è verificata tra gli uomini (60 per cento del totale) e tra le persone di 60 anni o più (75 per cento).

Fig. 3 – Stime dei decessi in eccesso cumulati che combinano il 2020 e il 2021 per 100 mila abitanti



Fonte: Elaborazione OCSE-Banca Mondiale (2023) su dati dell'Organizzazione mondiale della sanità.

Come raggruppamenti sub-regionali, l'America del Sud mediamente ha pagato il prezzo più alto; all'opposto l'area caraibica è quella che è andata meglio.

A un livello più disaggregato di analisi dei dati, si possono distinguere alle estremità due raggruppamenti di Paesi della regione:

- i Paesi che hanno registrato un eccesso di mortalità più basso, con una media del 34 per cento di decessi in eccesso in meno rispetto alla media OCSE: Argentina, Venezuela, Cile, Cuba, Costa Rica, Panama, Uruguay, Giamaica e Trinidad e Tobago.
- i Paesi che hanno registrato un'elevata mortalità, totalizzando il 48 per cento dei decessi in eccesso nella regione pur rappresentando il 29 per cento della popolazione: Perù, Bolivia, Messico, Ecuador, Saint Vincent e Grenadine e Guyana (mentre Colombia e Brasile sono appena al di sotto del valore della regione).

La situazione della maggior parte dei Paesi con un basso numero di decessi in eccesso si è distinta per alcune scelte politiche: anzitutto, è stato aumentato o perlomeno mantenuto il rigore delle misure di contenimento dal 2020 al 2021; inoltre, sono stati i Paesi nella regione con la maggiore copertura vaccinale contro il COVID-19 entro il terzo trimestre del 2021, con tassi di copertura superiori al 25 per cento.

In termini generali, l'emergenza sanitaria legata alla pandemia è stata affrontata nella regione in un contesto sanitario già vulnerabile e sotto pressione, a causa di diversi fattori<sup>48</sup>:

- La regione si trovava ad affrontare, come visto, una situazione economica difficile già prima della pandemia, con una bassa crescita, un'elevata disuguaglianza e uno spazio fiscale limitato.
- La regione aveva già un'alta prevalenza di economia informale, povertà ed esclusione sociale, che rendevano difficile l'attuazione di misure di contenimento e di politiche di protezione sociale efficaci.
- La regione presenta un sistema sanitario frammentato e sotto finanziato, con una bassa copertura, qualità ed efficienza dei servizi sanitari e una carenza significativa di personale sanitario e di forniture mediche.
- La regione aveva un elevato carico di malattie non trasmissibili e di comorbidità, che aumentavano la vulnerabilità e la mortalità dei pazienti COVID-19.

Questi fattori hanno contribuito a rendere la regione l'epicentro della pandemia da COVID-19 nel 2020, con oltre il 40 per cento dei decessi per COVID-19 nel mondo e oltre 6,5 milioni di casi. La pandemia ha travolto i sistemi sanitari di molti Paesi della regione, causando carenze di letti ospedalieri, unità di terapia intensiva, ventilatori, ossigeno e dispositivi di protezione individuale.

Se l'emergenza pandemica è risultata impreveduta e dirompente per il sistema sanitario, ci sono anche altre minacce ormai strutturali alla salute, come quelle legate ai cambiamenti climatici, la cui gravità aumenta più rapidamente della capacità dei sistemi sanitari della regione di mitigare gli effetti. I dati presentati da OCSE e Banca Mondiale sono impressionanti:

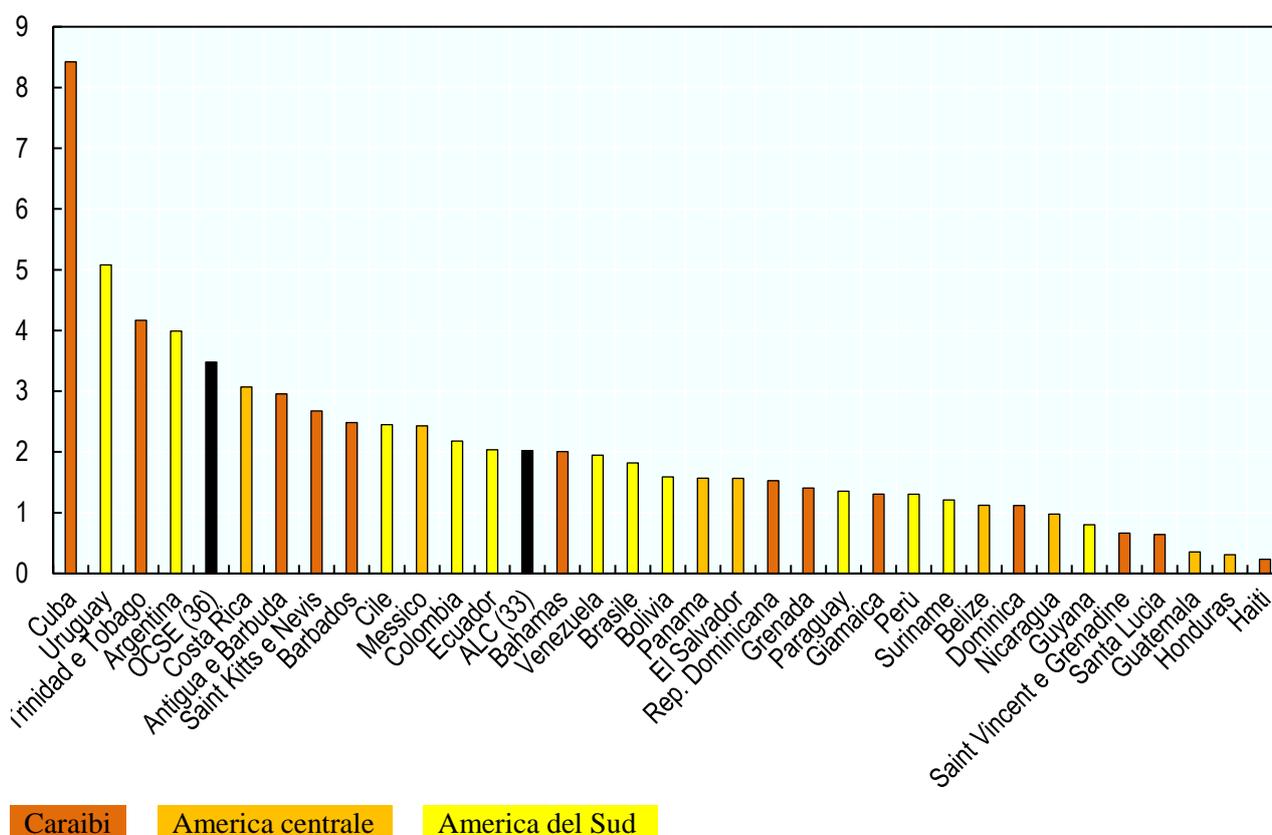
- I decessi annuali di adulti di età pari o superiore a 65 anni attribuibili all'esposizione al calore nei Paesi della regione sono aumentati in media di quasi il 240 per cento dal 2000-2004 al 2017-21.
- La potenziale trasmissibilità di una malattia infettiva non controllata come la febbre dengue, misurata attraverso il cosiddetto numero di riproduzione di base ( $R_0$ ), è aumentata molto: l' $R_0$  è aumentato di un valore compreso tra 0,32 e 0,46, a seconda della specie di zanzara, tra il 1951-60 e il 2021-21.
- Solo sette Paesi della regione hanno dichiarato di aver condotto valutazioni sanitarie di vulnerabilità e adattamento ai cambiamenti climatici, necessarie sia per rendere i piani d'azione adeguati sia per costruire sistemi sanitari resilienti al clima.
- Solo quattro Paesi della regione hanno riferito di avere un sistema di allerta precoce per le malattie legate al caldo.

---

<sup>48</sup> Si veda, per esempio; OECD (2020), "COVID-19 in Latin America and the Caribbean: An overview of government responses to the crisis", *Tackling Coronavirus (COVID-19) Series*, Parigi, novembre - [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129\\_129907-eae84sciov&title=COVID-19-in-Latin-America-and-the-Caribbean\\_An-overview-of-government-responses-to-the-crisis](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129907-eae84sciov&title=COVID-19-in-Latin-America-and-the-Caribbean_An-overview-of-government-responses-to-the-crisis)

- Nelle aree rurali della regione le famiglie hanno più difficoltà ad accedere ad un qualsiasi tipo di servizio sanitario in caso di necessità e, durante il 2020, in Perù ben il 40 per cento delle famiglie rurali non ha potuto accedere ad alcun servizio sanitario.
- Nella regione ci sono in media due medici ogni 1.000 persone. Solo Cuba, Uruguay, Trinidad e Tobago, e Argentina sono al di sopra della media OCSE di 3,5. Analogamente, la regione ha in media 3,6 infermieri ogni 1.000 persone, mentre l'OCSE ha una media di 10,3 infermieri.

Fig. 4 – Medici per 1.000 abitanti, ultimo anno disponibile



Fonte: Elaborazione OCSE-Banca Mondiale (2023) su dati dell'Organizzazione mondiale della sanità.

La pandemia da COVID-19 ha aggravato profondamente le condizioni della qualità dell'assistenza sanitaria in generale, con riferimento alle principali patologie, aspetto su cui pesa peraltro la mancanza di dati a lungo termine sulla qualità delle cure che possa permettere un monitoraggio prezioso per orientare le scelte politiche. Lo studio OCSE-Banca mondiale dà alcuni dati specifici anche su questo aspetto:

- Nel 2021, solo 11 Paesi dell'America Latina e dei Caraibi hanno rispettato il livello minimo di vaccinazione raccomandato contro difterite, tetano e pertosse (DTP) e solo nove Paesi lo hanno fatto per il morbillo.

- Il tasso medio di sopravvivenza a cinque anni per il cancro al polmone o allo stomaco nell'America Latina e nei Caraibi è più basso rispetto alla percentuale nei Paesi OCSE.
- Ci sono grandi differenze tra i Paesi della regione:
  - la mortalità ospedaliera per infarto miocardico acuto entro 30 giorni dal ricovero, standardizzata per età e sesso, è risultata bassa in Colombia (5,5 per cento) e molto alta in Messico (27,5 per cento).
  - Del resto, le differenze sono riscontrabili anche in un dato come la speranza di vita alla nascita, che risulta molto più elevata in Cile e in Costa Rica (in entrambi i Paesi al di sopra degli 80 anni, cioè al di sopra della media OCSE, come si vede nella tabella 1 e che vede una situazione migliore per le donne: 81,0 anni per gli uomini e 83,8 per le donne in Cile e 80,8 per gli uomini e 83,3 per le donne in Costa Rica) e, all'opposto, molto bassa ad Haiti (64,3 anni per gli uomini e 66,5 per le donne), in Bolivia e in Guyana (in tutti e tre i Paesi è al di sotto della soglia dei 70 anni, con la situazione peggiore ad Haiti: 64,8 anni che corrisponde, nella disaggregazione per sesso, a 64,3 anni per gli uomini e 66,5 per le donne).
- Ci sono luci e ombre sul fronte della mortalità infantile, perché, da un lato, tra il 2000 e il 2020, il tasso medio di mortalità infantile è diminuito del 38 per cento, passando da 24,2 a 15 per 1.000 nati vivi nella regione, ma rimane 2,7 volte superiore alla media OCSE.
- Il rapporto medio di mortalità materna nella regione è di 97 decessi ogni 100 mila nati vivi nel 2020, ben 10 volte superiore alla media OCSE.

Quel che emerge allo stato attuale, dunque, è la persistenza, aggravata dall'emergenza pandemica, di problemi strutturali dei sistemi sanitari nazionali in America Latina e nei Caraibi, come:

- La necessità di rafforzare la resilienza dei sistemi sanitari contro le future pandemie, investendo in interventi efficaci dal punto di vista dei costi, come un'assistenza sanitaria di base ad alto rendimento e migliori sistemi di sorveglianza della salute pubblica.
- La necessità di affrontare le pressioni sui servizi sanitari aggravate dalla pandemia da COVID-19, compresi i servizi di salute mentale, e di porre le basi per migliori risultati durata della vita in condizioni di salute.
- La necessità di affrontare l'impatto della pandemia COVID-19 sui sistemi sanitari dei Paesi della regione, come gli alti tassi di mortalità e di mortalità in eccesso, la frammentazione dell'assistenza sanitaria, i finanziamenti insufficienti e la scarsa preparazione.
- La necessità di affrontare le sfide poste dai cambiamenti climatici alla salute, come la maggiore esposizione a malattie trasmesse da vettori, lo stress da calore, l'inquinamento atmosferico e i disastri naturali.

Tutto ciò detto, un punto di fondo non si può eludere neanche in riferimento alla salute e ai servizi sanitari: la pandemia da COVID-19 ha esacerbato le disuguaglianze esistenti nell'accesso all'assistenza sanitaria in America Latina e nei Caraibi<sup>49</sup>. Le popolazioni più povere ed emarginate sono state colpite in modo sproporzionato dalla pandemia e hanno avuto meno accesso a cure preventive, test e trattamenti. I Paesi della regione hanno avuto difficoltà ad acquistare vaccini, forniture mediche e dispositivi di protezione individuale. Gli stessi Paesi hanno inoltre una carenza

<sup>49</sup> Si veda: C. A. Herrera et al. (2022), *Building Resilient Health Systems in Latin American and the Caribbean: Lessons Learned from the COVID-19 Pandemic*, World Bank, Washington D.C. - <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099805001182361842/pdf/P1782990d657460cb0a2080ac0048f8b98f.pdf>

di ospedali, cliniche e altre strutture sanitarie. Mancano sufficienti operatori sanitari qualificati e le malattie croniche (come le cardiopatie, gli ictus, il diabete e il cancro) erano e restano le principali cause di morte nella regione, anche perché spesso non vengono diagnosticate o trattate precocemente. Tutto ciò si traduce in risultati sanitari diseguali e in una maggiore incidenza della malattia tra le popolazioni vulnerabili, perché esiste una significativa disparità di accesso ai servizi sanitari tra aree urbane e rurali, nonché tra diversi gruppi socioeconomici.

## 5. Sfide politiche e tensioni sociali

In un contesto di forti disuguaglianze e crescita economica modesta, la pandemia ha avuto ripercussioni politiche immediate, aggravando la situazione della maggioranza della popolazione e determinando movimenti di protesta, ma anche esiti elettorali che, nel corso dell'ultimo triennio, hanno sancito per la maggior parte la sconfitta dei governi e presidenti al potere favorendo, al contempo, il successo di spinte populiste e di pulsioni autoritarie.

In questo scenario, c'è un punto di grande rilievo generale sul piano politico in America Latina e Caraibi ed è la riconfigurazione della mappa politica dopo una nuova 'marea rosa'<sup>50</sup> che ha portato al potere governi di schieramento 'progressista' nelle cinque maggiori economie della regione (in termini di PIL prodotto: si veda la tabella 3): Argentina, Brasile, Colombia, Messico e Perù, oltre che

---

<sup>50</sup> La 'marea rosa' è un termine utilizzato dal giornalista Larry Rohter in un articolo del *New York Times* scritto nel 2005 per indicare la tendenza ad eleggere al potere governi di sinistra, non comunisti e progressisti nei Paesi della regione. Allora era vista come un rifiuto del neoliberismo economico che aveva dominato la regione negli anni Ottanta e Novanta e alcuni dei leader più importanti di quella stagione della 'marea rosa' furono Hugo Chávez in Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva in Brasile, Evo Morales in Bolivia, Rafael Correa in Ecuador, Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner in Argentina e Michelle Bachelet in Cile.

Negli anni 2010 la 'marea rosa' subì un contraccolpo conservatore, anche a seguito di accuse di corruzione, autoritarismo, populismo e cattiva gestione dell'economia: diversi Paesi elessero presidenti di destra o centristi, come Mauricio Macri in Argentina, Jair Bolsonaro in Brasile, Iván Duque in Colombia, Sebastián Piñera in Cile e Lenín Moreno in Ecuador.

Tuttavia, tra la fine degli anni 2010 e l'inizio degli anni 2020, alcuni analisti osservavano una rinascita o una seconda ondata della 'marea rosa', sancita dalla elezione o rielezione di presidenti di sinistra o progressisti in diversi Paesi hanno eletto o rieletto presidenti di sinistra o progressisti.

Si vedano articoli come: J. Rekha (2022), "Return of the Pink Tide in Latin America", *The International Prism - Youth, Diplomacy & Impact*, 1 ottobre - <https://www.theinternationalprism.com/return-of-the-pink-tide-in-latin-america/>, B. Haynes (2022), "Latin America's 'pink tide' may have hit its high-water mark", *Reuters*, 22 dicembre - <https://www.reuters.com/world/americas/latin-americas-pink-tide-may-have-hit-its-high-water-mark-2022-12-22/> e B. Sengupta (2023), "Explained: From Lula To Boric, Is Latin America Witnessing The Revival Of The Pink Tide?", *Republic World*, 3 gennaio - <https://www.republicworld.com/world-news/south-america/explained-from-lula-to-boric-is-latin-america-witnessing-the-revival-of-the-pink-tide-articleshow.html>

in Bolivia<sup>51</sup> e in Cile<sup>52</sup>. Governi che devono fronteggiare alcune sfide politiche simili e contesti molto polarizzati con le opposizioni e divisivi, che tendono ad alimentare tensioni sociali.

1. Alberto Fernández è il presidente dell'Argentina dal dicembre 2019. Guida la coalizione del *Frente de Todos*, un'alleanza ampia e con molte anime, che include la sua vicepresidente ed ex presidente Cristina Fernández vedova Kirchner. Si è trovato ad affrontare una situazione difficile a causa della pandemia da COVID-19, che ha causato oltre 130 mila morti (in base ai dati dell'Organizzazione mondiale della sanità<sup>53</sup>) e ha colpito gravemente l'economia e il sistema sanitario. L'Argentina ha imposto diverse chiusure e restrizioni per contenere il virus, il che ha aggravato la crisi economica, peggiorata già dal 2018 e che aveva portato a una contrazione del 10 per cento del PIL nel 2020, e anche a un'inflazione elevata (oltre il 50 per cento e che poi è ininterrottamente cresciuta, superando abbondantemente il livello più alto negli ultimi tre decenni, fino a superare dall'inizio del 2023 la soglia del 100 per cento), povertà (oltre il 40 per cento), disoccupazione (oltre il 10 per cento) e debito (oltre il 100 per cento del PIL)<sup>54</sup>. Questa situazione molto difficile si è accompagnata a una crisi politica<sup>55</sup>, che ha messo in luce le divisioni all'interno della coalizione e ha indebolito la popolarità del presidente Fernández, che ha dovuto affrontare critiche sia da parte dei suoi alleati che dei suoi oppositori per la gestione della pandemia, dell'economia e su altre questioni come l'aborto, la riforma giudiziaria e i diritti umani. Si è anche scontrato con governatori, sindacati,

---

<sup>51</sup> Luis Arce è diventato presidente della Bolivia nel novembre 2020, riportando il Paese al governo socialista dopo un interregno di governo di destra. L'amministrazione Arce aveva sostenuto accuse di terrorismo e genocidio contro l'ex presidente Jeanine Áñez, mentre aveva risentito anche di una spaccatura con l'ex presidente Evo Morales, che accusava l'amministrazione di Arce di aver stretto un patto con la destra. A fronte di queste tensioni politiche, Luis Arce ha perseguito una politica di cooperazione e dialogo regionale e internazionale, soprattutto sulle questioni commerciali ed energetiche, mantenendo buone relazioni con i Paesi vicini, come Argentina, Brasile e Perù, tornando ad aderire al progetto regionale dell'Alleanza Bolivariana per le Americhe (ALBA) promossa dal Venezuela e da Cuba e cercando anche di diversificare i mercati e i partner della Bolivia, soprattutto con la Cina. Si veda: I. Cota (2023), "From a meeting with Stiglitz to tensions with the US: Luis Arce changes the course of lithium politics in Bolivia", *El País*, 12 maggio - <https://english.elpais.com/economy-and-business/2023-05-12/from-a-meeting-with-stiglitz-to-tensions-with-the-us-luis-arce-changes-the-course-of-lithium-politics-in-bolivia.html>

<sup>52</sup> Gabriel Boric, il più giovane presidente cileno di sempre e descritto come un nuovo tipo di leader di sinistra, ha prestato giuramento come presidente nel marzo 2022, sconfiggendo José Antonio Kast e succedendo a Sebastián Piñera, uomo d'affari miliardario che promuoveva politiche di libero mercato; si era scontrato con massicce proteste per le disuguaglianze sociali, la corruzione e la brutalità della polizia ed era tornato al potere nel 2018 dopo un precedente mandato dal 2010 al 2014. Gabriel Boric aveva promesso di trasformare un Paese che vive ancora all'ombra della feroce dittatura di Pinochet, che ha segnato profondamente generazioni di cileni. Tuttavia, a oltre un anno dall'avvio del suo mandato, Boric è alle prese con i dubbi sulla possibilità di portare avanti le riforme più importanti. Le riforme progressiste di Boric in economia, per l'ambiente e la protezione sociale sono in difficoltà dopo una battuta d'arresto sulle tasse e ha dovuto cambiare il suo gabinetto dopo che gli elettori hanno respinto (quasi il 62% dei voti) la sua più grande sfida politica legata al referendum nel settembre 2022 per una nuova costituzione. Il progetto di costituzione, scritto da una convenzione costituzionale con parità di genere e rappresentanza indigena, prevedeva la tutela di molti diritti e riforme del sistema giudiziario, dei poteri presidenziali e del ramo legislativo. Boric ha chiesto un nuovo processo costituente, ma ha dovuto affrontare la resistenza dell'opposizione di destra e le divisioni all'interno della sua stessa coalizione. Si veda l'analisi di Human Rights Watch al riguardo: <https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/chile>

<sup>53</sup> <https://covid19.who.int/region/amro/country/ar>

<sup>54</sup> Si veda: A. Fontevecchia (2022), "Argentina On The Verge Of Economic Collapse, Again", *Forbes*, 29 luglio - <https://www.forbes.com/sites/afontevecchia/2022/07/29/argentina-on-the-verge-of-economic-collapse-again/?sh=421939856778>

<sup>55</sup> M. E. Casullo (2022), "Why Argentina's Politics Are Surprisingly Stable", *Americas Quarterly*, 23 agosto - <https://www.americasquarterly.org/article/why-argentinas-politics-are-surprisingly-stable/>

movimenti sociali e media<sup>56</sup>. Nel novembre 2021, Fernández ha subito una grave battuta d'arresto nelle elezioni di metà mandato, perdendo nella maggior parte delle province e dei distretti, tra cui Buenos Aires, dove la sua coalizione aveva vinto con un ampio margine nel 2019. Il suo partito ha perso la maggioranza al Senato e ha visto ridurre il suo vantaggio nella Camera bassa. La coalizione di opposizione *Juntos por el Cambio*, guidata dall'ex presidente Mauricio Macri, è risultata la principale vincitrice delle elezioni. Dopo la sconfitta elettorale, Fernández ha effettuato un rimpasto del suo gabinetto e ha nominato nuovi ministri per settori chiave come l'economia, la sanità, la giustizia e la sicurezza. Ha inoltre sostituito il suo capo di gabinetto con Juan Manzur, un governatore peronista vicino a Cristina Fernández de Kirchner. I cambiamenti sono stati visti come un tentativo di rafforzare i legami con la sua vicepresidente e i suoi sostenitori all'interno della coalizione, che nel passato avevano espresso pubblicamente critiche. Il futuro di Fernández appare incerto, dovendo gestire una situazione economica e sociale complessa, tra l'aumento dell'inflazione, la povertà e i disordini sociali. Non sarà facile bilanciare le richieste dei suoi partner di coalizione, che hanno opinioni diverse su come affrontare i problemi del Paese e dovendo affrontare un'opposizione che si è rafforzata con le elezioni di metà mandato e che cercherà di capitalizzare la sua vittoria elettorale. Nell'aprile del 2023, Fernández ha annunciato la sua decisione di non ricandidarsi alla presidenza nelle elezioni generali che si terranno il 22 ottobre 2023<sup>57</sup> per eleggere il presidente, i membri del Congresso nazionale e i governatori della maggior parte delle province.

2. Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) è presidente del Brasile dal gennaio 2023, dopo aver vinto le elezioni presidenziali del 2022 contro il presidente uscente Jair Bolsonaro. È alla guida del Partito dei Lavoratori (*Partido dos Trabalhadores*, PT), che ha fondato nel 1980 e che ha governato il Brasile dal 2003 al 2016. Anch'egli, come Alberto Fernández in Argentina, si trova ad affrontare una situazione complessa, anzitutto perché la pandemia da COVID-19 ha causato la morte di oltre 700 mila brasiliani<sup>58</sup> e devastato l'economia e il sistema sanitario. Il Brasile ha incontrato molti problemi a garantire vaccini e forniture sufficienti per la sua popolazione. La crisi economica si è aggravata dal 2014 e ha portato a una contrazione del 4,1 per cento del PIL nel 2020, a un'inflazione elevata (oltre il 10 per cento), alla povertà (oltre il 30 per cento), alla disoccupazione (oltre il 14 per cento) e al debito (oltre il 90 per cento del PIL). Lula ha promesso di rilanciare l'economia con la spesa sociale, gli investimenti pubblici e la riforma fiscale, ma deve far fronte ai vincoli fiscali e allo scetticismo dei sostenitori del neoliberismo e del mercato libero da 'lacci e laccioli'<sup>59</sup>. La crisi politica, che ha polarizzato il Paese tra i suoi sostenitori e i suoi oppositori, in particolare Bolsonaro e i suoi seguaci (che avevano alimentato una radicalizzazione e avversione nei confronti di Lula da anni e hanno continuato a tenere toni incandescenti anche all'indomani dei risultati delle elezioni) ha radicalizzato gli schieramenti e spaccato in due il Paese. Lula ha cercato di

---

<sup>56</sup> Si veda: A. Rathi (2022), "Argentina's Economic Crisis Never Went Away", *Foreign Policy*, 15 agosto - <https://foreignpolicy.com/2022/08/15/argentina-imf-debt-massa-fernandez/>

<sup>57</sup> Si veda: B. Struminger (2023), "Alberto Fernández se bajó de la reelección y no será candidato a presidente", *Infobae*, 21 aprile - <https://www.infobae.com/politica/2023/04/21/alberto-fernandez-no-sera-candidato-a-la-reeleccion/>  
<sup>58</sup> <https://covid19.who.int/region/amro/country/br>

<sup>59</sup> Si veda: V. Wirtschafter (2022), "After a victory for democracy, what is Brazil's road ahead?", *Brookings*, 9 novembre - <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/11/09/after-a-victory-for-democracy-what-is-brazils-road-ahead/>

adottare un tono conciliante e di raggiungere altri partiti, settori e regioni, ma ciò non è servito a ridurre le critiche da parte anzitutto degli avversari politici. Nel maggio 2023, Lula ha segnato i suoi primi 100 giorni in carica con risultati contrastanti: è riuscito ad approvare alcune importanti proposte di legge al Congresso – in virtù anche della rielezione dei leader di entrambe le camere del Congresso sostenuti da Lula –, così come l’approvazione di una riforma fiscale che ha ridotto le tasse sui carburanti, sui generi alimentari e sui servizi di base e ha aumentato le tasse sui redditi elevati, sulla ricchezza e sulle transazioni finanziarie. Inoltre ha attuato l’estensione di un programma di aiuti di emergenza per le famiglie povere ha aumentato il trasferimento mensile di denaro da 250 reais (46,6 euro) a 400 reais (74,6 euro) e ha ampliato la copertura da 40 milioni a 60 milioni di persone<sup>60</sup>. Ha anche migliorato l’immagine del Brasile all’estero, riprendendo il dialogo con altri Paesi e organizzazioni multilaterali, soprattutto sui temi del cambiamento climatico e dei diritti umani, partecipando alla COP27<sup>61</sup> e candidandosi a guidare l’alleanza per la tutela globale delle foreste e quella per la sicurezza alimentare globale. Si è, inoltre, impegnato nel tentativo di mediazione dei colloqui di pace tra Russia e Ucraina, guadagnandosi il riconoscimento internazionale. Tuttavia, Lula deve affrontare sfide interne economiche e sociali gravi e impellenti; al riguardo, un sondaggio condotto ad aprile del 2023 da Quaest/Genial ha rilevato che il 59 per cento dei brasiliani vuole che il Partito dei Lavoratori di Lula si concentri su questioni nazionali piuttosto che sulla sua recente spinta a negoziare la fine della guerra tra Russia e Ucraina, a fronte di un 35 per cento che sostiene il piano di risoluzione del conflitto del presidente<sup>62</sup>. Sui temi interni, Lula ha dovuto affrontare anche diverse sfide e battute d’arresto, registrando la resistenza di alcuni governatori e sindaci che hanno contrastato le sue misure, sollecitato da movimenti sociali ad agire più rapidamente e risolutamente per offrire assistenza e vaccini e confrontandosi con posizioni molto diverse anche all’interno della sua coalizione su temi come la riforma agraria, l’aborto e la sicurezza. Oggi la presidenza brasiliana deve affrontare una situazione economica e sociale difficile, tra aumento dell’inflazione, povertà e violenza, dovendo anche cercare di bilanciare le richieste dei suoi partner di coalizione, che hanno opinioni diverse su come affrontare i problemi del Paese e in presenza di una opposizione forte, radicale e che cerca sistematicamente di minare la sua legittimità e accrescere le tensioni.

3. Gustavo Petro è il presidente della Colombia dall’agosto 2022, primo presidente socialista nella storia del Paese, dopo aver vinto le elezioni presidenziali nel mese di giugno contro il conservatore in carica Iván Duque. La vittoria di Petro ha rappresentato un momento storico per la Colombia, poiché ha segnato la fine di decenni di governo conservatore. Guida il movimento Colombia Umana (*Colombia Humana*), una coalizione di sinistra-populista. Anche nel caso della Colombia il lascito della pandemia da COVID-19 è pesante: sono morte oltre 140 mila colombiani e, come in Brasile e altrove, l’economia e il sistema sanitario hanno subito contraccolpi pesanti, registrando difficoltà a garantire vaccini e forniture sufficienti per la popolazione. La crisi economica si è aggravata dal 2019 – prima della pandemia – e ha

---

<sup>60</sup> A. Boadle, M. C. Marcello (2022), “Brazil’s Congress re-elects leaders in victory for Lula”, *Reuters*, 2 febbraio - <https://www.reuters.com/world/americas/brazil-senate-hold-leadership-vote-outcome-crucial-lula-government-2023-02-01/>

<sup>61</sup> Si veda: D. Di Santo (2022), “Italia/America Latina, a sinistra”, *Italianieuropei*, N. 4, dicembre.

<sup>62</sup> <https://www.usnews.com/news/world/articles/2023-05-17/analysis-jet-setting-lula-risks-losing-focus-on-brazil-issues-allies-say>

portato a una contrazione del 6,8 per cento del PIL nel 2020, a un'inflazione elevata (oltre l'8 per cento), alla povertà (oltre il 40 per cento), alla disoccupazione (oltre il 15 per cento) e al debito (oltre il 60 per cento del PIL). Sul piano del confronto politico si assiste a uno scenario polarizzato simile a quello in Brasile: da una parte i sostenitori del presidente e dall'altra i suoi oppositori, in particolare Duque e il suo mentore, l'ex presidente Álvaro Uribe. Nel maggio 2023, Petro ha segnato i suoi primi nove mesi di mandato con risultati contrastanti, facendo riferimento alle questioni chiave della sua campagna elettorale, basata su una piattaforma di cambiamento sociale ed economico e che ha promesso di affrontare i problemi profondi del Paese, quali povertà, disuguaglianza e violenza, prevedendo anche la dichiarazione della moratoria mineraria e la presentazione di una proposta di riforma sanitaria, tra le altre, su cui non mancano nel Congresso oppositori all'interno della stessa coalizione di governo<sup>63</sup>. Inoltre, la politica di Petro di raggiungere la 'pace totale' in Colombia è ambiziosa e si muove su un terreno irto di difficoltà, mentre non sono mancate tensioni con gli Stati Uniti sul Venezuela e sulla politica di contrasto agli stupefacenti<sup>64</sup>. Né va dimenticato che il presidente ha lanciato un avvertimento di rischio di colpo di Stato in una fase di forti proteste di ufficiali militari e di polizia in pensione, in un contesto di costante timore che i militari non accettino un governo di quattro anni nelle mani di un ex guerrigliero (una novità politica significativa nel Paese)<sup>65</sup> e a fronte di aspettative dei suoi elettori molto alte<sup>66</sup>.

4. Andrés Manuel López Obrador, noto anche come AMLO, è l'attuale presidente del Messico. È stato eletto nel 2018, succedendo al presidente Enrique Peña Nieto e sconfiggendo il candidato del partito di destra *Partido Acción Nacional* (PAN) Anaya Cortés. AMLO è un politico populista di sinistra che ha promesso di trasformare il Messico in una società più giusta ed equa. Anche in questo caso la polarizzazione politica nel Paese è un tratto distintivo: il presidente è popolare tra molti messicani, ma deve anche affrontare l'opposizione di destra, una parte significativa del mondo degli affari che appare scettica e diversi media e osservatori che lo criticano per la retorica populista, gli attacchi ai media, i suoi impulsi autoritari<sup>67</sup> e i tentativi di sovvertire alcune istituzioni democratiche (come il tentativo di indebolire l'autorità degli enti elettorali, tra cui l'Istituto nazionale elettorale e i tribunali elettorali<sup>68</sup>). La

---

<sup>63</sup> S. Gómez Hernández (2022), "Infographic: The 100 Days of Gustavo Petro. Achievements, Figures and Challenges", *Latin American Post*, 4 novembre - <https://www.latinamericanpost.com/42536-infographic-the-100-days-of-gustavo-petro-achievements-figures-and-challenges>

<sup>64</sup> G. Edwards, B. N. Gedan (2023), "Colombia's President Is a Difficult U.S. Ally—Except on Climate", *Foreign Policy*, 19 aprile - <https://foreignpolicy.com/2023/04/19/colombia-gustavo-petro-biden-united-states-climate/> e Redazione (2023), "An ambitious plan for "total peace" in Colombia is faltering", *The Economist*, 13 aprile - <https://www.economist.com/the-americas/2023/04/13/an-ambitious-plan-for-total-peace-in-colombia-is-faltering>

<sup>65</sup> C. Osorio (2023) "Gustavo Petro issues Colombia coup warning amid veterans protest and 'defenestration' remark", *El Pais*, 12 maggio - <https://english.elpais.com/international/2023-05-12/gustavo-petro-issues-colombia-coup-warning-amid-veterans-protest-and-defenestration-remark.html>

<sup>66</sup> O. Stuenkel (2022), "The Greatest Risk Facing Colombia and Its New Leftist President", Carnegie Endowment for International Peace, 11 agosto - <https://carnegieendowment.org/2022/08/11/greatest-risk-facing-colombia-and-its-new-leftist-president-pub-87663>

<sup>67</sup> R. Fabbro (2023), "López Obrador's Reforms Threaten Mexican Democracy", *Foreign Policy*, 23 marzo - <https://foreignpolicy.com/2023/03/23/lopez-obrador-electoral-reforms-mexico-democracy-ine/> e Center for the U.S. and Mexico (2023), *Mexico Country Outlook 2023 Report*, Baker Institute for Public Policy, Rice University, 9 gennaio - <https://www.bakerinstitute.org/research/mexico-country-outlook-2023>

<sup>68</sup> La controversa riforma elettorale del presidente AMLO ha ridotto il budget e i poteri dell'Istituto nazionale elettorale, l'organismo autonomo che organizza e supervisiona le elezioni. La riforma è stata annullata dalla Corte Suprema nel maggio 2023, ma López Obrador ha promesso di continuare a impegnarsi per cambiare il sistema elettorale. Si veda: Redazione (2023), "Mexico's high court annuls part of controversial electoral reform", *Aljazeera News*, 8 maggio -

Corte Suprema del Messico ha recentemente limitato la partecipazione dell'esercito ai compiti di pubblica sicurezza, bloccando una controversa mossa del presidente di porre una forza civile sotto il controllo militare attraverso un piano della Guardia Nazionale, approvato dal Congresso controllato dal partito di governo a settembre del 2022, che aveva allarmato gli oppositori e gli attivisti per i diritti umani, secondo i quali avrebbe conferito troppo potere alle forze armate<sup>69</sup>. Al contrario, l'estensione di un programma di assistenza sociale, che ha aumentato il trasferimento mensile di denaro da 1.600 pesos (84 euro) a 2.400 pesos (126 euro) e ha ampliato la copertura da 20 milioni a 30 milioni di persone, è stato lodato dai sostenitori di López Obrador come un modo per ridurre la povertà e la disuguaglianza e non – come sostenuto dai suoi oppositori – come un modo per comprare voti e creare dipendenza<sup>70</sup>. In un contesto polarizzato politicamente e di stagnazione economica e di malcontento sociale dovuto all'impatto della pandemia da COVID-19, che ha registrato circa 334 mila decessi nel Paese, colpendo la società e l'economia, il presidente registrava a inizio del 2023 un indice di gradimento elevato, di circa il 60 per cento, a quattro anni dal suo mandato, basato in parte sul suo carisma popolare e sulla sua forte visibilità, garantita da lunghi briefing quotidiani con la stampa<sup>71</sup>. AMLO ha cercato di favorire un ambiente di cooperazione e dialogo regionale e internazionale, in particolare sulle questioni migratorie e commerciali; ha mantenuto buone relazioni con gli Stati Uniti e il Canada nell'ambito del nuovo accordo commerciale nordamericano (*United States-Mexico-Canada Agreement*, USMCA). Tuttavia, ha anche inviato una lettera all'amministrazione di Joe Biden, chiedendo agli Stati Uniti di porre fine agli aiuti, tramite l'Agenzia statunitense per lo sviluppo internazionale (USAID), alle organizzazioni che considera contrarie al suo governo<sup>72</sup>. AMLO si è messo a disposizione per svolgere una mediazione dei colloqui di pace tra Russia e Ucraina. Come Fernández in Argentina, il presidente messicano, ha dichiarato a inizio febbraio 2023 che dopo la scadenza del suo mandato, nel settembre 2024, si ritirerà completamente dalla politica.

5. Pedro Castillo, leader sindacale dei maestri rurali in Perù, aveva vinto le elezioni presidenziali nel 2021 – avendo però raccolto meno del 19 per cento dei voti validi al primo turno – contro la candidata di destra Keiko Fujimori, e guidando il partito socialista Perù Libero (ufficialmente Partito Politico Nazionale del Perù Libero: *Partido Político Nacional Perú Libre*), che però non aveva ottenuto la maggioranza al Congresso e aveva indotto Castillo a scendere a un compromesso coi centristi per assicurarsi la vittoria elettorale al ballottaggio. È stato in carica come presidente della Repubblica del Perù dal 28 luglio 2021 al 7 dicembre 2022. È stato destituito dopo aver tentato di sciogliere il Congresso, in procinto di votare una mozione di impeachment per la terza volta. Castillo è stato arrestato dalla polizia e accusato

---

<https://www.aljazeera.com/news/2023/5/8/mexicos-high-court-annuls-part-of-controversial-electoral-reform> e O. Lopez (2022), "Four years after his inauguration, why is Mexico's leader still campaigning?", *The Guardian*, 1 dicembre - <https://www.theguardian.com/world/2022/dec/01/amlo-andres-manuel-lopez-obrador-mexico-campaign>.

<sup>69</sup> Redazione (2023), "Mexico's top court limits army's role in public security", *Aljazeera News*, 19 aprile - [https://www.aljazeera.com/news/2023/4/19/mexicos-top-court-limits-armys-role-in-public-security?traffic\\_source=KeepReading](https://www.aljazeera.com/news/2023/4/19/mexicos-top-court-limits-armys-role-in-public-security?traffic_source=KeepReading)

<sup>70</sup> O. Lopez (2022), op. cit.

<sup>71</sup> <https://www.sandiegouniontribune.com/news/nation-world/story/2023-02-02/mexicos-president-promises-total-withdrawal-after-term-ends>

<sup>72</sup> Redazione (2023), "Mexico's Lopez Obrador denounces USAID funds as 'interventionist'", *Aljazeera News*, 3 maggio - [https://www.aljazeera.com/news/2023/5/3/mexicos-lopez-obrador-denounces-usaid-funds-as-interventionist?traffic\\_source=KeepReading](https://www.aljazeera.com/news/2023/5/3/mexicos-lopez-obrador-denounces-usaid-funds-as-interventionist?traffic_source=KeepReading)

di ribellione e cospirazione contro l'ordine costituzionale (una sorta di tentato colpo di Stato, in pratica) e il suo periodo di detenzione preventiva di 18 mesi<sup>73</sup> è stato esteso dalla Corte Suprema di Giustizia, a marzo del 2023, a 36 mesi<sup>74</sup>. Dopo un anno e mezzo, comunque, di forte instabilità e di mancata attuazione di una qualsiasi delle riforme promesse, con continui rimescolamenti nella compagine governativa, accuse di corruzione e di collusione con epigoni del movimento armato maoista *Sendero Luminoso*, all'atto della destituzione di Castillo gli è succeduta, senza elezioni, la sua ex vicepresidente, Dina Boluarte. Tutto questo in un clima evidentemente incerto e in un Paese che si distingue per la forte frammentazione dell'offerta politica e la disaffezione nella maggioranza della popolazione nei confronti dei partiti<sup>75</sup>. In questo scenario, ci sono state proteste e gravi scontri che hanno coinvolto le forze di sicurezza, con molta violenza soprattutto nelle aree rurali e più povere del Paese (dove si concentrano le popolazioni indigene e contadine sostenitrici di Castillo), che hanno causato vittime e feriti tra i manifestanti, mentre si lanciavano appelli alle dimissioni di Boluarte e alle elezioni generali anticipate. La gravità della crisi politica in Perù ha indotto Boluarte a chiedere una tregua dopo anni di caos politico – il Perù ha avuto sei presidenti negli ultimi sei anni<sup>76</sup> – mentre molte parti hanno continuato a chiedere elezioni anticipate rispetto alla scadenza naturale del 2026 e, dopo che il Congresso ha deciso di convocarle nel 2024, la stessa presidente Boluarte è stata d'accordo nell'anticiparle ulteriormente, probabilmente a dicembre 2023. La pandemia, inevitabilmente, aveva aggravato una situazione già molto difficile, con oltre 220 mila decessi, oltre alle gravi conseguenze patite anche dagli altri Paesi della regione. In più il Perù si è trovato a fronteggiare un contesto di isolamento regionale e internazionale e, soprattutto, le critiche da parte degli Stati Uniti e dell'Unione Europea, che hanno condannato il tentativo di Castillo di minare la democrazia e le istituzioni del Perù. Castillo ha anche dovuto affrontare tensioni con i Paesi vicini, come Cile ed Ecuador, per dispute di confine e temi migratori. Ora, il governo Boluarte ha dichiarato di dare priorità al dialogo per affrontare l'attuale crisi politica. Tuttavia, c'è il rischio che aumentino i disordini sociali e l'instabilità politica, mentre il deterioramento della situazione dei diritti umani in Perù segnala anche una crisi politica più profonda.

Alla luce di questa rassegna, è evidente come questi governi abbiano approcci e sfide diverse rispetto alla prima 'marea rosa', poiché si trovano ad affrontare uno scenario globale e regionale più complesso e avverso, caratterizzato dalle conseguenze della pandemia da COVID-19, recessione economica, disordini sociali, polarizzazione politica e crisi ambientali. Le difficoltà economiche e sociali causate dalla pandemia, che hanno portato a un secondo decennio di crescita perduta, hanno anche aumentato la povertà e le disuguaglianze e indebolito i sistemi sanitari pubblici. Questi Paesi – non solo quelli collegati alla cosiddetta nuova 'marea rosa' – hanno governi in carica con aspettative di ripresa, ma devono affrontare pressioni esterne come l'inflazione, i prezzi rincarati dell'energia, le

---

<sup>73</sup> Redazione (2022), "Peru court doubles detention time for ex-President Castillo", *Reuters*, 9 marzo - [https://www.aljazeera.com/news/2022/12/16/peru-judge-extends-ex-president-castillos-detention-by-18-months?traffic\\_source=KeepReading](https://www.aljazeera.com/news/2022/12/16/peru-judge-extends-ex-president-castillos-detention-by-18-months?traffic_source=KeepReading)

<sup>74</sup> Redazione (2022), "Peru court extends ex-President Castillo's jail time by 18 months", *Aljazeera News*, 16 dicembre - <https://www.reuters.com/world/americas/peru-court-extends-pre-trial-detention-ex-president-castillo-2023-03-10/>

<sup>75</sup> D. Conato (2023), "Dalla crisi peruviana segnali alle democrazie latinoamericane", *CeSPI*, 9 gennaio - <https://www.cespi.it/it/eventi-note/articoli/dalla-crisi-peruviana-segnali-alle-democrazie-latinoamericane>

<sup>76</sup> Prima di José Pedro Castillo Terrones, si sono succeduti Francisco Sagasti (17 novembre 2020 – 28 luglio 2021), Manuel Merino (10 novembre 2020 – 15 novembre 2020), Martín Vizcarra (23 marzo 2018 – 9 novembre 2020) e Pedro Pablo Kuczynski (28 luglio 2016 – 23 marzo 2018).

tensioni commerciali e i cambiamenti climatici, e anche un quadro di crescenti tensioni, - accresciute da prove di forza tentate dai governi stessi - , e problemi di diffusa corruzione, violenza e disaffezione della maggioranza della popolazione verso i partiti tradizionali.

Sono sfide che tutti nella regione devono fronteggiare, comprese situazioni limite come Haiti<sup>77</sup> e i Paesi dove governano partiti e coalizioni di destra e conservatori, tenendo presente anche in questo caso l'ampia gamma di soluzioni presenti nella regione, che vanno dal conservatorismo tradizionale al populismo di destra e ad esempi di 'autorità carismatiche', per riprendere un termine weberiano, con posizioni anche molto diverse ma che in generale criticano i governi di sinistra – associando quelli 'rosa' a quella che i neo-con statunitensi hanno definito la 'troika della tirannia'<sup>78</sup> (Cuba, Nicaragua e Venezuela), promettendo di attuare politiche per promuovere la crescita economica e la stabilità sociale. In alcuni casi, il conservatorismo è associato al sostegno del libero mercato e a un intervento governativo limitato; in altri al sostegno dei valori e delle istituzioni tradizionali; in altri ancora cavalca posizioni anti-establishment e anti-partiti tradizionali. Senza alcuna pretesa di rappresentatività, si possono qui citare solo un paio di esempi:

- Luis Rodolfo Abinader nella Repubblica Dominicana, che ha vinto le elezioni presidenziali del 2020 come candidato del Partito Rivoluzionario Moderno (PRM), un partito di centro-destra che si è staccato dal Partito di Liberazione Dominicano (PLD) al potere nel 2014. Si è impegnato a combattere la corruzione, a migliorare i servizi pubblici e a diversificare l'economia. Il governo ha rafforzato saldamente le relazioni con gli Stati Uniti, sia condannando ripetutamente la Russia per l'invasione dell'Ucraina sia appoggiando il mantenimento dell'embargo sulle armi all'Iran e sostiene una politica di isolamento del Venezuela per contribuire alla caduta del governo di Nicolás Maduro. Abinader rimane popolare (tasso di approvazione del 59 per cento, secondo un sondaggio CID Gallup del marzo 2023); tuttavia, la corruzione e l'attività criminale, le ridotte prospettive di crescita economica e la grave crisi di Haiti rappresentano una sfida continua. Inoltre, una delle sue priorità politiche è l'adozione di politiche migratorie restrittive come risposta di sicurezza nazionale alla crisi di Haiti e, a tal fine, ha iniziato nel 2022 la costruzione sul confine di un lungo muro di separazione con Haiti<sup>79</sup>.
- Alejandro Giammattei del Guatemala, con cittadinanza anche italiana (per le origini italiane dal lato del nonno paterno), è stato eletto nel 2019 come leader del partito conservatore *Vamos*. È un ex direttore del sistema penitenziario guatemalteco che ha giurato di ripristinare la sicurezza e l'ordine, ma ha anche dovuto affrontare accuse di violazione dei diritti umani e corruzione. Ha proposto di introdurre la pena di morte, è contrario al matrimonio tra persone dello stesso sesso e all'aborto, ritiene che l'esercito debba essere utilizzato per garantire la sicurezza civile (militarizzando di fatto le forze di polizia). Si è schierato apertamente con Israele e contro quella che definisce la dittatura venezuelana. La Costituzione gli vieta di candidarsi per un secondo mandato quadriennale e, in ogni caso, deve fronteggiare una

---

<sup>77</sup> Il governo haitiano, privo di funzionari eletti dopo l'assassinio del presidente Jovenel Moïse nel luglio del 2021, ha lottato per svolgere le funzioni di base e ha ceduto l'autorità a bande criminali, nel mezzo di una crisi umanitaria crescente. Si veda: R. Muggah (2023), "Haiti Is on the Brink of State Failure", *Foreign Policy*, 17 febbraio - <https://foreignpolicy.com/2023/02/17/haiti-crisis-corruption-criminal-gangs-violence-humanitarian-assistance-state-failure-sanctions/>

<sup>78</sup> <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-administrations-policies-latin-america/>

<sup>79</sup> <https://cronkitenews.azpbs.org/2023/05/08/dominican-republic-border-wall-tensions-haitian-immigration/>

situazione di bassa popolarità e approvazione: secondo un sondaggio condotto da ProDatos per Prensa Libre e Guatevisión nell'aprile 2023, solo il 2,9 per cento degli intervistati ha valutato la sua amministrazione come buona. Il Paese sta affrontando una situazione di difficoltà economica e di incertezza, instabilità politica e violenza diffusa, con scandali di corruzione e violazioni dei diritti umani. Il vicepresidente Guillermo Castillo si è pubblicamente trovato in disaccordo con il presidente su diverse questioni e ha chiesto le sue dimissioni. A livello internazionale Stati Uniti e Unione Europea, hanno condannato i tentativi presidenziali di minare la democrazia e le istituzioni del Paese, mentre ci sono tensioni con i Paesi vicini, come Messico e Honduras, per questioni di migrazione e sicurezza.

In un contesto economico che permane molto difficile, si tratterà di capire se gli spostamenti elettorali ricordati riflettono una solida coscienza di appartenenza di schieramento o se, invece, la cosiddetta ondata della seconda 'marea rosa' potrebbe essersi esaurita e prevalga ora una voglia di punire i politici in carica, proprio per il motivo di essere politici in carica (quello che, in gergo, si chiama un sentimento 'anti-incumbent'), in una logica di alternanza<sup>80</sup>, che ha favorito ieri quella 'marea' potrebbe presto prevalere e far oscillare domani le elezioni principali dall'altra parte, come alcuni osservatori prevedono<sup>81</sup>; anche se i recenti risultati delle elezioni presidenziali in Paraguay evidenziano come le variabili in gioco siano molteplici e le interrelazioni complesse<sup>82</sup>. Sarà, perciò, importante, seguire gli sviluppi del calendario elettorale nel 2023 che, oltre ad alcune elezioni di *mid-term*, prevede vari appuntamenti nella regione<sup>83</sup>, tra cui:

- *Messico*: Elezioni dei governatori il 4 giugno, in cui 15 dei 32 Stati eleggeranno nuovi governatori. Queste elezioni saranno un test per il presidente Andrés Manuel López Obrador e il suo partito, che attualmente detiene 11 dei 15 Stati.
- *Guatemala*: Elezioni generali il 25 giugno, in cui si eleggerà un nuovo presidente, un vicepresidente, 160 deputati e 340 sindaci. Il 27 agosto si terrà un ballottaggio presidenziale se nessun candidato otterrà più del 50 per cento dei voti al primo turno.
- *Argentina*: elezioni generali il 22 ottobre, in cui gli elettori eleggeranno un presidente, un vicepresidente, 22 governatori, 130 deputati e 24 senatori. Il 13 agosto si terranno le primarie presidenziali per selezionare i candidati di ciascun partito o coalizione. Il ballottaggio presidenziale si terrà il 19 novembre se nessun candidato otterrà più del 45 per cento dei voti o più del 40 per cento con uno scarto di almeno 10 punti rispetto al secondo classificato al primo turno.

---

<sup>80</sup> i candidati dei partiti politici in carica hanno perso 16 elezioni presidenziali democratiche in America Latina dal 2018, in alcuni casi a beneficio di candidati con esperienza limitata, esacerbando le tensioni sociali.

<sup>81</sup> M. Reid (2022), "Parts of Latin America will shift to the right in 2023", *The Economist*, 18 novembre -

<https://www.economist.com/the-world-ahead/2022/11/18/parts-of-latin-america-will-shift-to-the-right-in-2023>

<sup>82</sup> Il 30 aprile si eleggeva il presidente e vicepresidente, tutti gli 80 deputati, tutti i 45 senatori, tutti i 17 governatori.

Il candidato del Partito Colorado – conservatore e in carica, che ha governato il Paese per 71 degli ultimi 76 anni e il cui presidente Mario Abdo Benítez, che non poteva ricandidarsi per limiti di mandato, era ritenuto profondamente impopolare – Santiago Peña è riuscito a vincere in maniera netta. Peña proviene da una fazione interna del Partito Colorado diversa da quella di Abdo Benítez ed è stato quindi in grado di fare campagna elettorale offrendo una nuova leadership, facendo leva sul suo background tecnologico di economista presso il Fondo Monetario Internazionale, tuttavia si è avvalso della macchina del partito capillarmente diffusa nel Paese. Si veda: C. Osborn (2023), "Paraguay's Political Machine Triumphs Again", *Foreign Policy*, 5 maggio - <https://foreignpolicy.com/2023/05/05/paraguay-election-results-pena-alegre-cubas-colorado-party/>

<sup>83</sup> Si veda il prospetto di C. Harrison, J. Orbach, C. Zissis (2023), "Elections in Latin America: A Preview", Americas Society (AS)/ Council of the Americas (COA), 11 gennaio - <https://www.as-coa.org/articles/2023-elections-latin-america-preview>

- *Colombia*: Elezioni governative e locali il 29 ottobre, in cui gli elettori eleggeranno i governatori dei 32 dipartimenti, i sindaci dei 1.122 comuni e i membri delle assemblee dipartimentali, dei consigli comunali e dei consigli amministrativi locali.
- Cile*: Plebiscito costituzionale a novembre o dicembre, in cui gli elettori decideranno se approvare o respingere una nuova costituzione che scriverà la convenzione costituzionale eletta nel maggio 2023, nella quale ha prevalso nettamente l'estrema destra. La nuova costituzione sostituirà quella promulgata nel 1980 sotto la dittatura di Augusto Pinochet.

## 6. La presenza strategica delle forze armate e degli investimenti militari

Lo stato attuale delle forze armate e degli investimenti militari nella regione ha un'importanza strategica duplice, interna e internazionale. Sul piano interno, i programmi adottati da quaranta anni di contrasto alla criminalità e alle attività illecite – a cominciare dal traffico della droga - in tutta la regione hanno alimentato un clima di insicurezza pubblica e violenza (che anzitutto attiene, in teoria, all'applicazione della legge e all'uso delle forze di polizia e non delle forze armate), che si è combinato con il tema della sicurezza nazionale (questo sì ambito di pertinenza immediata delle forze armate), determinando – in certi casi come strumento di lotta contro l'opposizione politica e, in alcuni casi, come tentativi di gruppi militari (o preoccupazioni che ciò possa succedere, come nel caso della Colombia) di soppiantare le istituzioni statali – un ricorso interno alle forze armate e alla militarizzazione delle forze di polizia<sup>84</sup>.

Sul piano internazionale, nel contesto attuale di radicalizzazione del confronto geopolitico che contrappone Stati Uniti a Russia e Cina, la regione ha un ruolo importante per le grandi potenze anche da un punto di vista strategico-militare. Rafforza questo ruolo il fatto che la regione sia ricca di risorse e terre rare, con il cosiddetto “Triangolo del Litio” che detiene il 60% delle riserve mondiali (in Argentina, Bolivia e Cile) di questo metallo essenziale per le nuove tecnologie.

Negli ultimi anni, gli Stati Uniti hanno attuato un piano di consolidamento ed espansione della propria presenza militare, installando e rafforzando basi a Panama, in Porto Rico, Colombia, Perù, Honduras, Paraguay, Costa Rica, El Salvador e Cuba (a Guantanamo). Francia e Stati Uniti organizzano regolarmente esercitazioni militari congiunte nella regione, mentre il Regno Unito opera con la propria flotta militare nei pressi delle Falkland. Recentemente, gli Stati Uniti hanno sollecitato diversi Paesi dell'America Latina e Caraibi – non coinvolgendo ovviamente Cuba, Nicaragua e Venezuela – a fornire attrezzature militari russe all'Ucraina<sup>85</sup>.

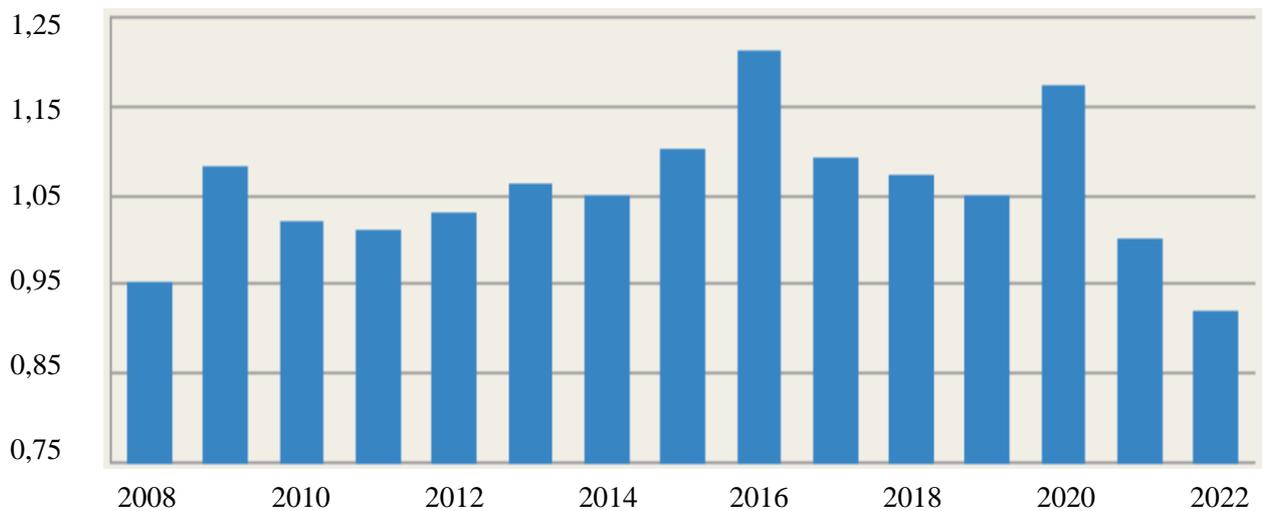
Al contempo, due terzi dei Paesi della regione hanno aderito all'iniziativa cinese *Belt and Road*, mentre sono aumentati gli investimenti cinesi in infrastrutture critiche come porti in acque profonde, ricerca spaziale e telecomunicazioni, con reti 5G e Huawei. Inoltre, la Cina è diventata il principale partner commerciale di diversi Paesi della regione, attratta dal petrolio (in Guyana e Venezuela), dal rame, dall'oro e anche dal fatto che l'Amazzonia ospita il 31 per cento dell'acqua dolce della Terra.

<sup>84</sup> <https://stanleycenter.org/wp-content/uploads/2021/04/DPMVA-V-Militarization-PublicSecurity-LAC-Rodrigues.pdf>

<sup>85</sup> <https://www.pressenza.com/2023/02/natos-growing-military-presence-in-latin-america-and-the-caribbean-i/>

A fronte di questa duplice rilevanza, oggi il basso rischio di conflitti tra Stati in America Latina e nei Caraibi implica investimenti per la difesa e le forze armate che rimangono limitati, rispetto alle dimensioni delle economie e delle popolazioni della regione e rispetto, per esempio, all'impegno degli Stati membri della NATO che assunsero a settembre del 2014, nel corso del Summit in Galles, di raggiungere l'obiettivo del 2 per cento delle spese per la difesa rispetto al PIL (obiettivo che, a parole, nel 2022 anche l'ex ministro della Difesa brasiliano, Paulo Sérgio Nogueira de Oliveira, diceva di voler raggiungere).

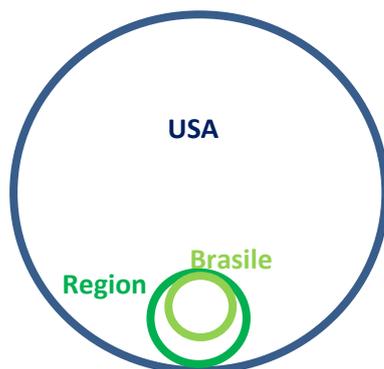
Fig. 5 – Spese per la Difesa, percentuale del PIL, valore medio della regione



Fonte: The International Institute for Strategic Studies (2023), *The Military Balance 2023*, IISS; Londra.

Le difficoltà economiche attuali, aggravate dalla spirale inflazionistica, insieme all'assenza di minacce esterne alla sicurezza, implicano che ci sia meno spazio fiscale per gli Stati che cercano di aumentare la spesa per la difesa: in termini reali, i finanziamenti del 2022 sono risultati allo stesso livello del 2009. I bilanci sono diminuiti in modo significativo, anche in termini di dollari statunitensi, poiché diverse valute - tra cui il peso argentino, il real brasiliano e il peso cileno - si sono molto svalutate rispetto al dollaro dal 2018.

Fig. 6 – Spese per la Difesa, confronto in grandezza proporzionale tra Stati Uniti, regione America Latina e Caraibi e – al suo interno – Brasile, 2022



Fonte: Elaborazione dati The IISS (2023).

Il Brasile si conferma, di gran lunga, la prima potenza militare della regione, con la più sofisticata industria nazionale della difesa e il più grande budget per la difesa della regione, anche se la sua quota rispetto alla spesa regionale totale è diminuita dal 57 per cento nel 2010 al 45 per cento nel 2022. In termini di dollari correnti, la regione ha destinato 51 miliardi di dollari alla difesa, a fronte – a titolo comparativo – dei 767 miliardi destinati dagli Stati Uniti. Del totale di 51 miliardi spesi nel 2022, ben 23 miliardi (il 45,1 per cento del totale regionale) sono nel bilancio brasiliano.

È utile ricordare che i sostenitori di Jair Bolsonaro, sconfitto alle ultime elezioni presidenziali e primo presidente uscente a non riuscire a essere rieletto per un secondo mandato, avevano chiesto l'intervento delle forze armate in seguito alla sua sconfitta nel tentativo di impedire l'insediamento del nuovo presidente a inizio del 2023. Il Brasile continua a essere molto attivo in compiti di sicurezza internazionale, come le missioni umanitarie e di mantenimento della pace ma, probabilmente, in modo meno significativo che nel recente passato (il Brasile ha guidato per un decennio la Missione delle Nazioni Unite per la Stabilizzazione ad Haiti, MINUSTAH).

Insieme al Brasile altri quattro Paesi rappresentano ben l'82,7 per cento del bilancio totale della regione: Colombia (6,3 miliardi di dollari, pari al 12,4 per cento del totale regionale), Messico (5,7 miliardi, pari all'11,7 per cento del totale regionale), Cile (5,7 miliardi di dollari, pari all'11,24 per cento del totale regionale) e Argentina (3,4 miliardi di dollari, pari al 6,7 per cento del totale regionale).

La Colombia continua ad affrontare la minaccia di una guerriglia a bassa intensità, molto lontano fortunatamente dai livelli registrati prima dell'accordo di pace del 2016 con il gruppo guerrigliero delle Forze Armate Rivoluzionarie della Colombia (FARC), ma non sono mancate critiche al governo per il mancato rispetto di quegli accordi. Inoltre, il nuovo presidente di sinistra, Gustavo Petro, focalizzato sul perseguimento di una 'pace totale' per la Colombia con un forte accento sullo sviluppo sociale, e deciso a sospendere lo sfruttamento petrolifero nella foresta amazzonica e a ripristinare relazioni diplomatiche con il Venezuela, aveva registrato iniziali tensioni con i vertici militari verso i quali era critico e che si erano espressi molto negativamente e in modo irrituale sulla sua presidenza, portando alle dimissioni e sostituzione di diversi generali e del comandante in capo dell'esercito<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> <https://www.aljazeera.com/news/2022/8/13/colombias-petro-replaces-security-chiefs-in-human-rights-push>

In Messico si è discusso del piano di porre la Guardia Nazionale sotto il controllo militare (il che ha incontrato obiezioni legali alla fine del 2022) e di estendere fino al 2028 il mandato alle forze armate di rimanere impegnate in compiti di sicurezza interna.

Il Cile registra da venti anni uno dei processi di modernizzazione militare più completi della regione, mentre le preoccupazioni di tensioni tra l'amministrazione di sinistra del nuovo e giovane presidente in carica dall'11 marzo 2022, Gabriel Boric, e le forze armate sembrano essersi dissipate e il presidente ha ordinato dispiegamenti in alcune regioni meridionali interessate da dispute territoriali con gruppi indigeni.

In tutta la regione il personale militare attivo è costituito da quasi 1,5 milioni addetti. Di questi circa un quarto (366.500 unità) sono in Brasile e, aggiungendo i dati di Colombia, Messico, Venezuela e Perù, si raggiunge il 70 per cento del totale dell'intera regione.

*Tab. 6 – Numerosità delle forze armate nella regione nel 2022*

		%	% cumulata
Brasile	366.500	24,6%	24,6%
Colombia	255.950	17,2%	41,8%
Messico	216.000	14,5%	56,3%
Venezuela	123.000	8,3%	64,6%
Perù	81.000	5,4%	70,0%
Argentina	72.100	4,8%	74,9%
Cile	68.500	4,6%	79,5%
Rep. Dominicana	56.050	3,8%	83,3%
Cuba	49.000	3,3%	86,5%
totale Regione	1.488.330	100,0%	100,0%

Fonte: Elaborazione dati The IISS (2023).

Le priorità, al momento, sembrano concentrarsi sul proseguimento dei piani di ammodernamento esistenti e su investimenti nelle capacità di sicurezza interna negli Stati che soffrono di alti livelli di criminalità organizzata legata alla droga, come il Messico, o di insurrezioni di basso livello, come la Colombia e il Perù.

## **7. Ambiente e cambiamenti climatici**

Sede del 40 per cento delle specie del mondo e del 24 per cento delle sue foreste, la regione è proverbiale per la grande ricchezza di risorse naturali, tra cui foreste, mangrovie, fiumi, specie marine e terrestri, e per la ricchezza di risorse idriche.

Basti pensare a patrimoni come la foresta amazzonica, la più grande foresta pluviale tropicale del mondo, che si estende su nove Paesi, tra cui Brasile, Perù e Colombia e ospita una vasta gamma di specie vegetali e animali, molte delle quali non si trovano in nessun altro luogo del pianeta. Oppure le montagne delle Ande, la più lunga catena montuosa continentale del mondo, che si estende lungo la costa occidentale del Sud America fornendo risorse idriche essenziali per milioni di persone e sostenendo un'ampia gamma di ecosistemi, dalle praterie di alta quota alle foreste nuvolose. Il Mar dei Caraibi ospita una vasta gamma di barriere coralline, che sostentano una ricca biodiversità marina e forniscono servizi ecosistemici essenziali, come la protezione delle coste e la pesca. In Brasile, il Pantanal è la più grande area umida tropicale del mondo e svolge un ruolo fondamentale nella regolazione delle acque e nel sequestro del carbonio. L'arcipelago delle Isole Galápagos, situato al largo delle coste dell'Ecuador, è rinomato per la sua fauna unica, le sue isole sono Patrimonio dell'Umanità dell'UNESCO e sono una delle principali destinazioni per l'ecoturismo. Dal Messico meridionale a Panama si estende una rete di aree protette ed ecosistemi, il Corridoio biologico centroamericano, che collega gli habitat, consente il movimento delle specie attraverso la regione ed è essenziale per la conservazione della biodiversità e il mantenimento dei servizi ecosistemici. Le distese di ghiaccio della Patagonia nel sud dell'Argentina e del Cile, le più grandi al di fuori delle regioni polari, sono un'importante fonte di acqua dolce che contribuisce all'innalzamento globale del livello del mare con lo scioglimento dovuto ai cambiamenti climatici. E si potrebbe continuare.

Queste risorse ambientali sono fondamentali per la salute ecologica, lo sviluppo economico e il patrimonio culturale della regione e rappresentano un potenziale di collaborazione e sforzi concertati tra i diversi Paesi della regione sulle politiche per affrontare le sfide attuali. Tuttavia, questo patrimonio naturale deve affrontare numerose minacce, come la deforestazione<sup>87</sup> che aggredisce la ricchezza della biodiversità e mina la salute degli ecosistemi, i cambiamenti climatici, l'inquinamento, che richiedono coordinamento per garantirne la conservazione a lungo termine. Ma anche molte popolazioni subiscono i contraccolpi insostenibili delle crisi ambientali che impediscono di continuare a vivere secondo pratiche tradizionali. Crimini ambientali, sfruttamento incontrollato delle risorse naturali, accaparramento delle terre, inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo causato da attività industriali, trasporti e smaltimento dei rifiuti, attacchi ai diritti umani dei difensori dell'ambiente e della terra<sup>88</sup>, in particolare delle popolazioni indigene, che subiscono minacce, aggressioni e uccisioni per aver protetto i loro mezzi di sussistenza e le loro risorse naturali sono purtroppo ricorrenti e letali, impedendo una transizione verso la sostenibilità. È sufficiente scorrere i bollettini periodici di aggiornamento delle calamità naturali<sup>89</sup> in corso per rendersi conto dei crescenti impatti climatici disastrosi, tra cui siccità, aumento delle temperature con ondate di calore, ondate di freddo, cambiamento dei modelli di precipitazione ed eventi meteorologici estremi sempre più frequenti come cicloni tropicali, inondazioni e innalzamento del livello del mare.

---

<sup>87</sup> Il disboscamento su larga scala, l'espansione agricola, l'allevamento del bestiame e lo sviluppo delle infrastrutture stanno portando alla rapida perdita di foreste, in particolare in Amazzonia. La deforestazione contribuisce alla perdita di habitat, all'estinzione delle specie e all'aumento delle emissioni di gas a effetto serra.

<sup>88</sup> Il 31 marzo 2023, la Commissione Affari Esteri del Senato statunitense ha discusso una risoluzione che esprime preoccupazione per i crimini ambientali e gli attacchi ai diritti umani dei difensori dell'ambiente e della terra in America Latina e nei Caraibi. Si veda: <https://www.foreign.senate.gov/press/dem/release/menendez-colleagues-introduce-resolution-expressing-concern-on-environmental-crimes-attacks-on-human-rights-of-environmental-land-defenders-in-latin-america-caribbean>

<sup>89</sup> <https://reliefweb.int/report/peru/latin-america-caribbean-weekly-situation-update-8-may-2023>

L'ambizione dell'agenda degli Obiettivi di sviluppo sostenibile di tenere insieme e integrare le dimensioni economiche, sociali ed ambientali dello sviluppo deve misurarsi con la realtà delle scelte politiche in contesti come questa regione.

Sul piano delle azioni di adattamento e mitigazione rispetto ai cambiamenti climatici, a livello nazionale, si possono prendere in considerazione gli impegni indicati nei cosiddetti Piani volontari di contributi determinati a livello nazionale (*Nationally Determined Contributions*, NDC) di ciascun Paese dell'America Latina e dei Caraibi, che sono tenuti a presentare gli stessi NDC<sup>90</sup> alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC)<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> I contributi determinati a livello nazionale sono piani d'azione per il clima che ogni Paese è tenuto a stabilire e aggiornare ogni cinque anni ai sensi dell'accordo di Parigi, raggiunto in seno alla Conferenza delle Parti (COP) delle Nazioni Unite il 12 dicembre 2015 e riguardante il periodo a decorrere dal 2020. Gli NDC rappresentano gli impegni di ciascun Paese per ridurre le emissioni di gas serra e adattarsi agli impatti dei cambiamenti climatici e includono politiche e misure che i governi mirano ad attuare come contributo in relazione agli impegni internazionali.

<sup>91</sup> L'UNFCCC è un trattato internazionale adottato nel 1992 e ratificato da 197 paesi. L'obiettivo è stabilizzare le concentrazioni di gas a effetto serra nell'atmosfera per prevenire pericolose interferenze antropogeniche.

Tab. 7 – Stato di aggiornamento degli NDC dei 33 Paesi della regione, maggio 2023

	Data di presentazione	Versione	NDC
Antigua e Barbuda	02/09/2021	2	Primo aggiornato
Argentina	02/11/2021	3	Secondo aggiornato
Bahamas	07/11/2022	2	Primo aggiornato
Barbados	30/07/2021	2	Primo aggiornato
Belize	01/09/2021	2	Primo aggiornato
Bolivia	15/04/2022	2	Primo aggiornato
Brasile	07/04/2022	3	Primo aggiornato (2a revisione)
Cile	09/04/2020	2	Primo aggiornato
Colombia	30/12/2020	2	Primo aggiornato
Costa Rica	29/12/2020	3	Primo aggiornato
Cuba	17/09/2020	2	Primo aggiornato
Dominica	04/07/2022	2	Primo aggiornato
Ecuador	29/03/2019	1	Primo
El Salvador	04/01/2022	3	Primo aggiornato
Giamaica	01/07/2020	2	Primo aggiornato
Grenada	01/12/2020	2	Primo aggiornato
Guatemala	23/05/2022	3	Primo aggiornato
Guyana	20/05/2016	1	Primo
Haiti	01/06/2022	2	Primo aggiornato (2a revisione)
Honduras	19/05/2021	2	Primo aggiornato
Messico	17/11/2022	3	Secondo aggiornato
Nicaragua	24/12/2020	2	Primo aggiornato
Panama	28/12/2020	2	Primo aggiornato
Paraguay	16/07/2021	2	Primo aggiornato
Perù	18/12/2020	2	Primo aggiornato
Repubblica Dominicana	29/12/2020	2	Primo aggiornato
S. Vincent e Grenadine	29/06/2016	1	Primo
Saint Kitts e Nevis	25/10/2021	2	Primo aggiornato
Santa Lucia	27/01/2021	2	Primo aggiornato
Suriname	09/12/2019	2	Secondo
Trinidad e Tobago	22/02/2018	1	Primo
Uruguay	30/10/2021	2	Secondo
Venezuela	09/11/2021	2	Primo aggiornato

Caraibi

America centrale

America del Sud

Fonte: Elaborazione dati sito UNCCC.

Il prospetto riepilogativo evidenzia come gran parte dei Paesi della regione abbiano aggiornato la prima versione degli NDC, il che rappresenta in sé un passo avanti negli sforzi per affrontare i cambiamenti climatici. Solo Ecuador, Guyana, Saint Vincent e Grenadine, Trinidad e Tobago non hanno ancora aggiornato la prima versione degli SDG.

Tab. 8 – Dettaglio obiettivi degli NDC dei 33 Paesi della regione, maggio 2023

	Obiettivo riduzione incondizionata emissioni gas	Livello dell'ambizione	Finanziamento climatico richiesto
Antigua e Barbuda	20% rispetto ai livelli del 2010 entro il 2030	Moderato	100 milioni di dollari
Argentina	19% rispetto ai livelli del 2007 entro il 2030	Moderato	5 miliardi di dollari
Bahamas	30% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	50 milioni di dollari
Barbados	15% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	25 milioni di dollari
Belize	10% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	10 milioni di dollari
Bolivia	50% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030	Moderato	500 milioni di dollari
Brasile	43% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Alto	
Cile	30% rispetto ai livelli del 2007 entro il 2030	Alto	10 miliardi di dollari
Colombia	10% rispetto ai livelli del 2010 entro il 2030	Moderato	5 miliardi di dollari
Costa Rica	Neutralità carbonica entro il 2050	Alto	1 miliardo di dollari
Cuba	15% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	50 milioni di dollari
Dominica	20% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	25 milioni di dollari
Ecuador	20% rispetto ai livelli del 2007 entro il 2030	Moderato	1 miliardo di dollari
El Salvador	20% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	500 milioni di dollari
Giamaica	15% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	25 milioni di dollari
Grenada	15% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	10 milioni di dollari
Guatemala	20% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	500 milioni di dollari
Guyana	25% rispetto ai livelli del 2010 entro il 2030	Moderato	1 miliardo di dollari
Haiti	10% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	5 milioni di dollari
Honduras	15% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	500 milioni di dollari
Messico	22% rispetto ai livelli del 2000 entro il 2030	Moderato	10 miliardi di dollari
Nicaragua	20% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	500 milioni di dollari
Panama	20% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	500 milioni di dollari
Paraguay	5% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	500 milioni di dollari
Perù	20% rispetto ai livelli del 2007 entro il 2030	Moderato	1 miliardo di dollari
Repubblica Dominicana	25% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	500 milioni di dollari
S. Vincent e Grenadine	10% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	10 milioni di dollari
Saint Kitts e Nevis	10% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	10 milioni di dollari
Santa Lucia	15% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	25 milioni di dollari
Suriname	20% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	50 milioni di dollari
Trinidad e Tobago	15% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	25 milioni di dollari
Uruguay	15% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	500 milioni di dollari
Venezuela	20% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030	Moderato	500 milioni di dollari

Caraibi

America centrale

America del Sud

Fonte: Elaborazione dati sito UNCCC.

Senza poter qui passare in rassegna i dettagli dei contenuti degli NDC dei 33 Paesi della regione, è possibile evidenziare alcune tendenze e impegni chiave a livello regionale:

- *Obiettivi di riduzione delle emissioni:* molti Paesi della regione hanno fissato obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (GHG), spesso espressi come riduzione percentuale rispetto a un anno di riferimento (non immediatamente comparabili tra loro,

perché l'anno base non è sempre lo stesso) o come riduzione assoluta delle emissioni. Si tratta dell'obiettivo centrale degli NDC. Ad esempio, il Brasile si è impegnato a ridurre le proprie emissioni di gas serra del 43 per cento rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030, mentre il Messico mira a ridurre le proprie emissioni del 22 per cento rispetto allo scenario normale (identificato come quello del 2000) entro il 2030.

- *Impegni condizionati e incondizionati*: alcuni Paesi hanno assunto sia impegni incondizionati (indicati nella tabella 8), che attueranno indipendentemente dal sostegno internazionale, sia impegni condizionati, che dipendono dal ricevere sostegno finanziario, tecnologico o di sviluppo delle capacità dai Paesi ricchi, che si erano impegnati a destinare 100 miliardi di dollari l'anno entro il 2020 in forma aggiuntiva rispetto ad altri impegni di cooperazione allo sviluppo per aiutare i Paesi in via di sviluppo. A questo riguardo, per i diversi Paesi sono state indicate alcune stime relative a quanto gli obiettivi potrebbero essere più ambiziosi – a livello internazionale, in effetti, i piani nazionali della regione sono considerati con un livello moderato di ambizione, salvo che per Brasile, Cile e Costa Rica – in termini di investimenti nelle energie rinnovabili, miglioramento dell'efficienza energetica, riduzione della deforestazione e adattamento agli impatti dei cambiamenti climatici, se ottenessero finanziamenti climatici dai Paesi con economie ad alto reddito<sup>92</sup>.
- *Energia rinnovabile*: diversi Paesi hanno fissato obiettivi per aumentare la quota di energia rinnovabile nel proprio mix energetico. Ad esempio, il Cile mira a raggiungere il 70 per cento della sua produzione di elettricità da fonti rinnovabili entro il 2030 e il Costa Rica ha fissato l'obiettivo del 100 per cento di elettricità rinnovabile entro il 2030.
- *Conservazione e ripristino delle foreste*: date le ricche risorse forestali della regione, molti Paesi hanno incluso misure di conservazione e ripristino delle foreste nei loro NDC. La Colombia, ad esempio, si è impegnata a ridurre la deforestazione netta a zero entro il 2030, mentre l'Ecuador mira a ripristinare 500.000 ettari di foresta entro il 2025.
- *Misure di adattamento*: riconoscendo la vulnerabilità della regione agli impatti dei cambiamenti climatici, molti Paesi hanno incluso misure di adattamento nei loro NDC, come il miglioramento della gestione delle risorse idriche, il rafforzamento della protezione costiera e la promozione di un'agricoltura resiliente ai cambiamenti climatici.

Prendendo in considerazione il caso di alcuni Paesi della regione, con riferimento ad obiettivi aggiuntivi rispetto a quello prioritario della riduzione incondizionata di emissioni di gas a effetto serra, si può segnalare<sup>93</sup> che:

- Lo Stato di Antigua e Barbuda si sta concentrando su energia rinnovabile, efficienza energetica e gestione forestale sostenibile per raggiungere il suo obiettivo. Il Paese prevede di aumentare la quota di energia rinnovabile nel suo mix energetico fino al 50 per cento entro il 2030 e di migliorare l'efficienza energetica del 20 per cento entro il 2030. Antigua e Barbuda

---

<sup>92</sup> Nel caso del Brasile, Per quanto riguarda la questione dei mezzi di attuazione, l'NDC rimane solo incondizionato (pagina 10 del documento NDC del 21 marzo 2022). Al contempo, il Brasile ha ripetutamente sollecitato i Paesi con economie ad alto reddito a onorare gli impegni ancora disattesi di destinare 100 miliardi di dollari in finanziamenti per il clima per tutti i Paesi emergenti e in via di sviluppo. Si veda: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Updated%20-%20First%20NDC%20-%20%20FINAL%20-%20PDF.pdf>

<sup>93</sup> La prima fonte di informazione restano le ultime versioni degli NDC, accessibili sull'archivio dell'UNFCCC Si veda: [https://unfccc.int/NDCREG?gclid=Cj0KCQjwmZejBhC\\_ARIsAGhCqnfRBexIFQOhZ23DC4dN9F\\_gPCLsN-dWnKA2rZXMgROrLIE4XK9ObngaAkbDEALw\\_wcB](https://unfccc.int/NDCREG?gclid=Cj0KCQjwmZejBhC_ARIsAGhCqnfRBexIFQOhZ23DC4dN9F_gPCLsN-dWnKA2rZXMgROrLIE4XK9ObngaAkbDEALw_wcB)

stanno anche lavorando per proteggere le proprie foreste, che svolgono un ruolo importante nell'assorbimento del carbonio biossido dall'atmosfera.

- L'Argentina includeva, nel suo primo NDC del 2016, un obiettivo incondizionato di ridurre le sue emissioni di gas a effetto serra del 19 per cento rispetto ai livelli del 2007 entro il 2030. Tuttavia, nel 2021, l'Argentina ha rivisto il suo NDC e ha fissato un nuovo obiettivo incondizionato di riduzione delle sue emissioni del 27,7 per cento rispetto ai livelli del 2016, entro il 2030. Questo nuovo obiettivo equivale a una riduzione complessiva delle emissioni del 19 per cento entro il 2030 rispetto al picco storico raggiunto nel 2007 e potrebbe superare il 26 per cento se ricevesse il sostegno della finanza climatica internazionale (5 miliardi di dollari). I settori chiave identificati sono energia, agricoltura, silvicoltura e gestione dei rifiuti. Per quanto riguarda l'energia rinnovabile, l'obiettivo è di aumentare la quota di energia rinnovabile nel mix di generazione di elettricità fino al 20 per cento entro il 2025; per quanto riguarda la conservazione delle foreste, l'obiettivo è di attuare la legge forestale nazionale per ridurre la deforestazione e promuovere la gestione sostenibile delle foreste.
- La Bolivia si sta concentrando su energie rinnovabili, efficienza energetica e agricoltura sostenibile per raggiungere il suo obiettivo. Il Paese prevede di aumentare la quota di energia rinnovabile nel suo mix energetico fino al 70 per cento entro il 2030 e di migliorare l'efficienza energetica del 20 per cento entro il 2030. La Bolivia sta anche lavorando per promuovere pratiche agricole sostenibili che riducano le emissioni di gas a effetto serra.
- Il Brasile ha identificato come settori chiave la conservazione delle foreste, le energie rinnovabili, agricoltura e gestione dei rifiuti. Per quanto riguarda la conservazione delle foreste, l'obiettivo è quello di ripristinare e riforestare 12 milioni di ettari di foreste entro il 2030. Sul fronte dell'energia rinnovabile, l'obiettivo è di aumentare la quota di bioenergia sostenibile nel mix energetico fino al 18 per cento entro il 2030.
- Il Cile ha l'obiettivo della neutralità del carbonio (cioè emissioni nette zero) entro il 2050. Energia, silvicoltura, agricoltura, gestione dei rifiuti e processi industriali sono i settori chiave. Per quanto riguarda l'energia rinnovabile, l'obiettivo è che il 70 per cento della produzione di energia elettrica venga da fonti rinnovabili entro il 2030. Per la conservazione delle foreste, l'obiettivo è rimboschire 200 mila ettari e promuovere una gestione forestale sostenibile.
- La Colombia ha energia, agricoltura, silvicoltura, gestione dei rifiuti e processi industriali come settori chiave. Per quanto riguarda la conservazione delle foreste, l'obiettivo è di raggiungere la deforestazione netta pari a zero entro il 2030. Sul fronte dell'energia rinnovabile, l'obiettivo è aumentare la quota di fonti energetiche rinnovabili non convenzionali nel mix di generazione di elettricità ad almeno il 20 per cento entro il 2030.
- La Guyana si sta concentrando su energie rinnovabili, efficienza energetica e gestione forestale sostenibile per raggiungere il suo obiettivo. Il paese prevede di aumentare la quota di energie rinnovabili nel suo mix energetico al 90 per cento entro il 2030 e di migliorare l'efficienza energetica del 20 per cento entro il 2030. La Guyana sta anche lavorando per proteggere le sue foreste.
- Il Messico, che ha un obiettivo incondizionato di ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 22 per cento rispetto ai livelli del 2000 entro il 2030, ma che arriverebbe a ridurle del 36 per cento se ricevesse il sostegno della finanza climatica internazionale (10 miliardi di dollari), ha identificato come settori chiave l'energia, i processi industriali, agricoltura, silvicoltura e gestione dei rifiuti. Sul fronte dell'energia rinnovabile, l'obiettivo è di aumentare la quota di

energia pulita nel mix di generazione di elettricità fino al 35 per cento entro il 2024 e al 50 per cento entro il 2050. Sul fronte dell'adattamento, la priorità è rafforzare la resilienza nelle infrastrutture strategiche, negli ecosistemi e nelle popolazioni vulnerabili.

- Il Paraguay si sta concentrando su energie rinnovabili, efficienza energetica e agricoltura sostenibile per raggiungere il suo obiettivo. Il Paese prevede di aumentare la quota di energia rinnovabile nel suo mix energetico fino al 70 per cento entro il 2030 e di migliorare l'efficienza energetica del 20 per cento entro il 2030. Il Paraguay sta anche lavorando per promuovere pratiche agricole sostenibili che riducano le emissioni di gas serra.

Il quadro comparato mostra come alcuni Paesi abbiano assunto impegni significativi per ridurre le emissioni di gas a effetto serra, mentre altri hanno assunto impegni molto più modesti. Il livello di ambizione è influenzato anche da una serie di fattori, oltre che dalla volontà politica dei governi, come lo sviluppo economico del Paese, il suo mix energetico e la sua vulnerabilità climatica.

L'importo del sostegno finanziario richiesto varia da Paese a Paese, ma è chiaro che la regione ha bisogno di risorse finanziarie significative per attuare i propri impegni in materia di cambiamento climatico.

Oltre alla mancanza di risorse finanziarie, i Paesi della regione devono anche sviluppare la propria capacità tecnica per attuare gli impegni in materia di cambiamenti climatici. Ciò include lo sviluppo della capacità di monitorare e riferire sulle emissioni di gas a effetto serra, nonché di sviluppare e attuare piani di adattamento ai cambiamenti climatici.

Ovviamente, serve anzitutto la volontà politica per attuare gli impegni in materia di cambiamenti climatici e, in questo senso, è stata salutata come una svolta importante per tutta la regione, in termini di maggiore impegno, la transizione in Brasile da Bolsonaro (che, come segnale forte, era arrivato a rinunciare ad ospitare la COP) a Lula (da sempre sostenitore del multilateralismo e della priorità delle azioni sui cambiamenti climatici).

Un ultimo punto, infine, che può essere segnalato a carattere generale per gran parte dei Paesi della regione, è la limitata collaborazione multisetoriale (che coinvolge orizzontalmente i diversi ministeri) e multi-livello (che coinvolge verticalmente amministrazioni centrali e a livello sub-nazionale) nello sviluppo degli NDC. Ciò può rappresentare un problema perché può ostacolare l'allineamento degli obiettivi climatici e di sviluppo, la mobilitazione delle risorse delle parti interessate e l'attuazione e il monitoraggio delle azioni. Tuttavia, alcuni Paesi della regione hanno adottato misure per affrontare questa sfida costruendo coalizioni e piattaforme multisettoriali per migliorare i loro NDC e promuovere il cambiamento sistemico. Per esempio<sup>94</sup>:

- Il Cile ha istituito una tavola rotonda sui cambiamenti climatici con rappresentanti di 14 ministeri e agenzie per coordinare il processo di aggiornamento dell'NDC e garantire la coerenza tra i settori.
- La Colombia ha creato un Sistema nazionale sui cambiamenti climatici con 25 entità di diversi settori e livelli di governo per facilitare la formulazione, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche e delle azioni climatiche.

---

<sup>94</sup> [https://wwf.panda.org/wwf\\_news/?2413466/LAC-NDCs](https://wwf.panda.org/wwf_news/?2413466/LAC-NDCs)

- Il Paraguay ha lanciato un dialogo nazionale sugli NDC con più di 300 partecipanti del settore pubblico e privato, della società civile, del mondo accademico e della cooperazione internazionale per identificare le priorità e le opportunità per il miglioramento degli NDC.

## 8. Migrazioni e integrazione a livello regionale

Le sfide ambientali e climatiche dovrebbero rappresentare un grande traino per il rafforzamento dei processi di integrazione regionale in America Latina e Caraibi (ma anche dei processi di partenariato internazionale, come quello con l'Unione europea), al pari della spinta dettata dalle dinamiche economico-commerciali e degli investimenti, che dovrebbero tendere fisiologicamente a maggiori scambi di prossimità tra Paesi vicini. Inoltre, una sfida comune come quella dei flussi migratori internazionali e di una loro gestione compatibile con la tutela dei diritti umani e del benessere delle popolazioni ospitanti è di per sé una politica che richiede la cooperazione tra più Paesi. Le migrazioni internazionali, infatti, possono creare opportunità per la cooperazione regionale e per il coordinamento sulla *governance* della migrazione, ad esempio attraverso accordi di mobilità, meccanismi di protezione o iniziative di sviluppo; si tratta di una possibilità tutt'altro che scontata, come dimostra anche il caso europeo. Nella realtà, infatti, in America Latina e Caraibi, come anche altrove, le migrazioni possono anche rappresentare un problema per l'integrazione regionale, generando tensioni sociali e politiche, specialmente quando i migranti affrontano discriminazione, esclusione o sfruttamento nei Paesi di accoglienza, oltre che nei casi di improvvisi e consistenti movimenti migratori che gravano più su alcuni Paesi che su altri della stessa regione.

La realtà delle migrazioni internazionali, in particolare, sta proponendo nuove sfide nella regione. Il numero di migranti che vivono nella regione è quasi raddoppiato, passando da 8,3 milioni nel 2010 a 16,3 milioni nel 2022. Un drammatico cambiamento causato da una serie di crisi e di esodi di massa (da Cuba, Haiti e Venezuela), e da accordi di libera circolazione e casi di ex migranti che tornano con figli e coniugi nati all'estero, in via principale. Soprattutto, gran parte delle migrazioni avvengono oggi tra Paesi all'interno della regione e ciò segna un cambiamento significativo rispetto a qualche anno fa, quando i movimenti riguardavano principalmente le persone che andavano fuori dalla regione, di solito dirette negli Stati Uniti o – molto meno – in Canada e in Europa. Questi percorsi tradizionali continuano oggi ma, nel nuovo millennio, la regione si caratterizza soprattutto per il dinamismo delle migrazioni intraregionali, così come di migrazioni di ritorno in alcuni Paesi<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> A. Selee et al. (2023), "In a Dramatic Shift, the Americas Have Become a Leading Migration Destination", Migration Policy Institute, 11 aprile - <https://www.migrationpolicy.org/article/latin-america-caribbean-immigration-shift>

Tab. 9 – L'importanza delle migrazioni intra-regionali e sub-regionali, stock totale di migranti nel 2020

Area di destinazione	Stock immigrati totali 2020	%	Aree di origine		
			% provenienti da AL&C	% provenienti da Caraibi	% provenienti da America centrale
AL&C	14.794.623	76,36%	9,03%	5,60%	61,74%
Caraibi	1 605.148	65,45%	53,54%	0,88%	11,03%
America Centrale	2.302.001	51,88%	2,25%	32,30%	17,33%
America del Sud	10.887.474	83,14%	3,90%	0,65%	78,60%

Fonte: Elaborazione dati UNDESA.

L'incrocio delle stime del numero totale accumulato negli anni (o "stock") di migranti internazionali, disaggregate per regione e sub-regione di destinazione e di origine rese disponibili dalla *Population Division* del Dipartimento per gli affari economici e sociali (*Department of Economic and Social Affairs*, DESA) del segretariato delle Nazioni Unite<sup>96</sup> mostra come nel 2020 oltre i tre quarti (il 76,36 per cento) del totale di quasi 14,8 milioni di migranti internazionali residenti nei Paesi dell'America Latina e caraibica provenissero dalla stessa regione e tale fenomeno si riscontra anche a livello sub-regionale. Il 78,6 per cento dei quasi 11 milioni di migranti internazionali presenti in America del Sud provenivano dalla stessa sub-regione, come anche il 53,54 per cento degli 1,6 milioni di migranti internazionali presenti nei Caraibi provenivano dagli stessi Caraibi. Un po' diverso è il caso dell'America centrale, dove il 32,3 per cento del totale di 2,3 milioni di migranti internazionali presenti proveniva dalla stessa sub-regione, senza che le altre sub-regioni coprissero una parte significativa della quota restante, riconducibile invece a migrazioni provenienti dall'America del Nord (in particolare dagli Stati Uniti, con oltre 860 mila persone, cioè l'equivalente dei movimenti combinati da tre Paesi in crisi nella regione, come Nicaragua, Venezuela e Colombia).

Negli ultimi anni, le migrazioni internazionali si sono così imposte come uno dei motivi principali di tensioni e frizioni politiche e il diverso approccio che i Paesi della regione hanno adottato nei confronti del fenomeno e nelle politiche di accoglienza per migranti 'volontari' e/o 'forzati' ha portato a disaccordi su come affrontare la sfida comune.

Tra le emergenze occorre ricordare:

- *la crisi migratoria venezuelana*: la crisi politica ed economica in corso in Venezuela ha portato a un massiccio esodo di persone, con milioni di venezuelani che cercano rifugio nei paesi vicini, come Colombia, Perù, Ecuador e Brasile. Questo grande afflusso di migranti ha messo a dura prova le risorse e le infrastrutture dei paesi di accoglienza, provocando tensioni tra i leader della regione.
- *Le migrazioni centroamericane*: la violenza persistente, la povertà e la mancanza di opportunità nei Paesi del Triangolo settentrionale (El Salvador, Guatemala e Honduras) e, più recentemente, in Nicaragua, hanno spinto molte persone a migrare verso nord, principalmente

<sup>96</sup> <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>

in Messico e negli Stati Uniti (nel caso del Nicaragua, oltre che verso gli Stati Uniti<sup>97</sup>, risultano consistenti i flussi verso il Costa Rica e i Paesi vicini<sup>98</sup>). Ciò ha portato a tensioni tra i Paesi centroamericani e i loro vicini settentrionali, nonché tra gli stessi Paesi centroamericani, alle prese con le cause profonde della migrazione e le sfide della gestione dei flussi migratori.

- *Le migrazioni caraibiche*: anche la regione caraibica ha affrontato sfide migratorie, in particolare in relazione ad Haiti (oltre al caso tutto particolare di Cuba), che ha dovuto affrontare instabilità politica, disastri naturali e difficoltà economiche. Ciò ha portato a tensioni tra i leader caraibici, impegnati a cercare di affrontare i bisogni dei migranti haitiani ma anche a tener conto delle proprie preoccupazioni interne.

A metà maggio del 2023, con l'eliminazione ufficiale delle ultime restrizioni legate alla pandemia da COVID-19 al confine tra Stati Uniti e Messico, note come 'Titolo 42'<sup>99</sup>, i repubblicani della Camera statunitense sono riusciti a far approvare una nuova legge sull'immigrazione volta a rafforzare la sicurezza delle frontiere e a imporre restrizioni ai richiedenti asilo<sup>100</sup>. Complementare a ciò, l'accordo Stati Uniti-Messico di ottobre del 2022, volto a scoraggiare l'immigrazione irregolare. Con esso il Messico ha accettato l'espulsione dagli Stati Uniti in Messico di un numero imprecisato di migranti venezuelani - in cambio di un significativo aumento del numero di visti rilasciati dagli Stati Uniti per la mobilità del lavoro nella regione - aprendo così una nuova fase<sup>101</sup>.

Le migrazioni internazionali, è bene ricordare, sono un fenomeno complesso e non esiste una soluzione facile per le tensioni e le distanze politiche polarizzate tra i vari leader dell'America Latina e dei Caraibi sul tema. Alle migrazioni si collegano molti fenomeni di segno opposto per la società, per il mercato del lavoro e per l'economia in generale. Basti pensare alle rimesse derivanti dall'emigrazione internazionale, soprattutto dai Paesi ad alto reddito (Stati Uniti, Canada ed UE), che sono un grande incentivo finanziario per i Paesi della regione a promuovere forme di migrazione internazionale. Sono risorse ingenti e hanno una grande funzione anticiclica e di sostegno nelle emergenze. Ad esempio gli afflussi di rimesse tendono ad aumentare dopo i disastri naturali; nella regione le rimesse sono aumentate dal 4 al 4,6 per cento del PIL dopo gli uragani e altri eventi naturali estremi, e le rimesse verso El Salvador sono aumentate a seguito di annate agricole negative<sup>102</sup>.

---

<sup>97</sup> <https://www.nytimes.com/2022/12/27/world/americas/nicaragua-us-migration.html>

<sup>98</sup> <https://news.un.org/en/story/2022/03/1114792>

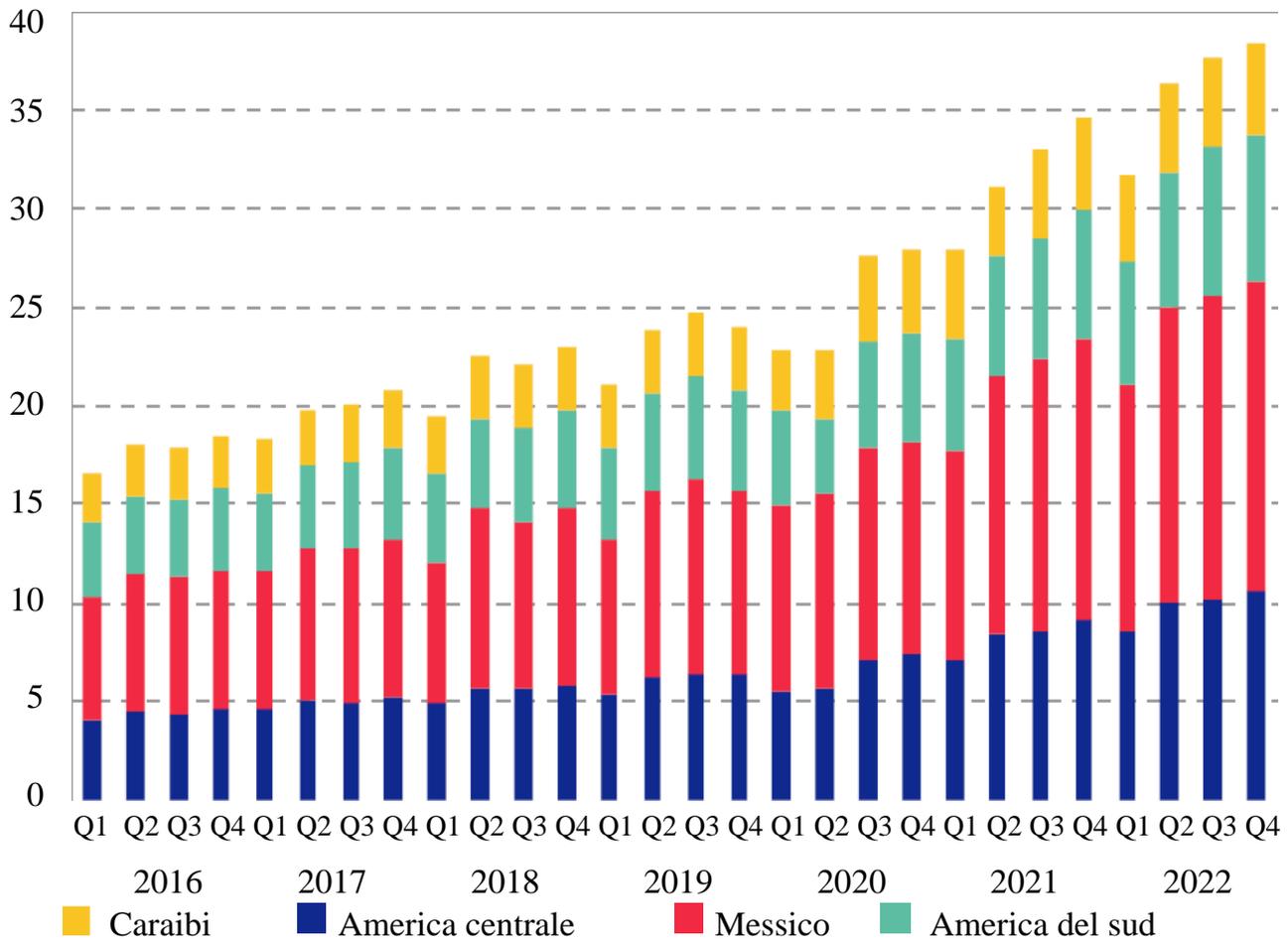
<sup>99</sup> Le disposizioni fanno riferimento al Titolo 42 di una legge sulla salute pubblica del 1944 che consente di limitare l'immigrazione in nome della tutela della salute pubblica. Si veda: C. Long (2023), "Title 42 has ended. Here's what it did, and how US immigration policy is changing", *AP News*, 12 maggio - <https://apnews.com/article/immigration-biden-border-title-42-mexico-asylum-be4e0b15b27adb9bede87b9bbebf798d>

<sup>100</sup> <https://www.boundless.com/blog/boundless-weekly-immigration-news/>

<sup>101</sup> Si veda: M. Zupi (2023), *FOCUS Migrazioni internazionali N. 46 - Osservatorio quadrimestrale N. 3 – 2022 (settembre - dicembre)*, CeSPI – Osservatorio di politica internazionale, Roma, gennaio - <https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/focus/PI0046.pdf>

<sup>102</sup> T. Halliday (2006), "Migration, Risk, and Liquidity Constraints in El Salvador", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 54 (4), pp. 893–925.

Fig. 7 – Rimesse dall'estero, milioni di dollari correnti – 2016-2022



Fonte: Dati UNDESA.

La resilienza del flusso di rimesse anche in una situazione gravissima come quella della pandemia da COVID-19, che ha imposto lunghe fasi di lock-down e sospensione lavorativa, ha perciò un valore straordinario rispetto alla volatilità degli altri flussi finanziari, oltre che per il suo valore in termini assoluti.

Le dinamiche migratorie intra-regionali, soprattutto se legate a crisi improvvise, sollecitano dunque forme di coordinamento. È il caso recente degli sforzi regionali per condividere la responsabilità di ospitare rifugiati venezuelani e altri, costretti a sfollare e a spostarsi attraverso la regione: dal 2015, circa 7,4 milioni di venezuelani sono stati sfollati dal loro Paese di origine, di cui circa 6,4 milioni in altre località dell’America Latina e dei Caraibi. Di questi, si stima che più di un terzo (2,9 milioni) si trovasse in Colombia a marzo 2023, 1,5 milioni in Perù, 502.000 in Ecuador, 444.000 in Cile, 426.000 in Brasile, 220.000 in Argentina e 148.000 a Panama.

Proprio in ragione della crisi venezuelana, molti Paesi della regione hanno lavorato insieme (anche nel contesto del Processo di Quito<sup>103</sup>) per sviluppare un approccio a livello regionale in grado di fornire coerenza tra le diverse risposte nazionali, il che ha contribuito a ridurre le pressioni sui Paesi di prima linea, in particolare la Colombia.

In termini di accordi, negli ultimi anni sono stati sviluppati cinque accordi di mobilità in diverse sotto-regioni delle Americhe<sup>104</sup>, e 18 Paesi della regione<sup>105</sup> hanno firmato la Dichiarazione di Los Angeles del 10 giugno 2022 sulla migrazione e la protezione<sup>106</sup>, un patto che stabilisce linee di azione di alto livello in tutto l'emisfero per aumentare la cooperazione regionale in materia di migrazioni. Inoltre, sette Paesi<sup>107</sup> in America centrale aderiscono al quadro globale per la protezione e le soluzioni regionali (*Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones*, MIRPS)<sup>108</sup>, uno sforzo comune per promuovere una risposta regionale coordinata agli sfollamenti forzati in America centrale e la cooperazione regionale sulle questioni migratorie.

Tutti questi processi in atto si iscrivono dentro una cornice più ampia di accordi di integrazione economico-commerciale sub-regionale che caratterizzano la regione da quasi cinquanta anni e che miravano spesso a superare la leadership prevalente degli Stati Uniti, ma rivelavano poi difficoltà nel superare diffidenze reciproche ed un eccesso di frammentazione<sup>109</sup>.

Attualmente sono in corso oltre 20 processi di integrazione regionale in America Latina e nei Caraibi; alcuni di questi processi hanno avuto più successo di altri. Se ne possono qui ricordare alcuni tra i più importanti, oltre alla CELAC di cui si parlerà oltre:

- *La Comunità dei Caraibi (CARICOM)*: un'organizzazione di integrazione regionale di 15 paesi dei Caraibi. È stata istituita nel 1973 con l'obiettivo di promuovere l'integrazione economica e la cooperazione tra i suoi Stati membri.

---

<sup>103</sup> Il nome deriva dal fatto che 13 Paesi si riunirono a Quito il 4 settembre 2018 per promuovere una cooperazione regionale per affrontare la crisi migratoria venezuelana e firmare la Dichiarazione di Quito sulla mobilità umana dei cittadini venezuelani nella regione. Undici Paesi firmarono poi la Dichiarazione di Quito: Argentina, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Messico, Panama, Paraguay, Perù e Uruguay. La Bolivia e la Repubblica Dominicana, invece, decisero di non firmare il documento. Si veda: <https://www.procesodequito.org/en>

<sup>104</sup> Si tratta di due accordi di mobilità all'interno dei Caraibi (La Comunità Caraibica – CARICOM – che ha 15 Paesi membri e l'Organizzazione degli Stati dei Caraibi orientali – OSCO – che ha 7 Paesi membri e 4 Paesi associati), uno in America Centrale (l'accordo centroamericano sui controlli di confine (o CA-4) che ha 4 Paesi membri) e due in America del Sud (l'accordo di residenza del Mercato comune del sud – MERCOSUR – che ha 4 Paesi membri e il Venezuela sospeso, e lo statuto sulla migrazione della Comunità andina – CAN – che ha 4 Paesi membri, 5 Paesi associati e 2 Paesi osservatori).

<sup>105</sup> Argentina, Barbados, Belize, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Giamaica, Guatemala, Haiti, Honduras, Messico, Panama, Paraguay, Perù e Uruguay.

<sup>106</sup> <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/10/los-angeles-declaration-on-migration-and-protection/> L'esclusione di alcuni Paesi come Cuba, Nicaragua e Venezuela dal Vertice delle Americhe e dalla Dichiarazione di Los Angeles sulla migrazione e la protezione, a causa delle preoccupazioni degli Stati Uniti sulle loro credenziali democratiche, è stato oggetto di discussioni e tensioni.

<sup>107</sup> Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Messico e Panama.

<sup>108</sup> <https://mirps-platform.org/>

<sup>109</sup> Per una rassegna delle caratteristiche e delle finalità delle tredici istanze di coordinamento, dialogo e integrazione attive sulla scena latinoamericana e caraibica e le implicazioni per l'UE e l'Italia, si veda: D. Conato e redazione CeSPI-Mondòpoli (2018), "I processi d'integrazione in America latina e nei Caraibi", *Approfondimento N. 145* – CeSPI, Osservatorio di Politica internazionale, Senato della Repubblica- Camera dei deputati – Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, novembre - <https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0145.pdf>

- *Il Sistema di integrazione centroamericano (SICA)*: un'organizzazione di integrazione regionale di 7 paesi centroamericani. È stato istituito nel 1991 con l'obiettivo di promuovere l'integrazione economica, la cooperazione politica e lo sviluppo sociale tra i suoi stati membri.
- *Il mercato comune del Sud (MERCOSUR)*: è un'organizzazione di integrazione regionale di 5 Paesi sudamericani (Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay; il Venezuela è sospeso dal 2016), istituita nel 1991 per creare un mercato comune.
- *La Comunità andina (CAN)*: un'organizzazione di integrazione regionale di 5 paesi andini. È stata istituita nel 1969 con l'obiettivo di promuovere l'integrazione economica e la cooperazione tra i suoi stati membri.

Sul fronte dell'integrazione commerciale, i dati più recenti resi disponibili nel 2023 dalla CEPAL<sup>110</sup> mostrano che l'ammontare del commercio intraregionale di beni e servizi in America Latina e nei Caraibi nel 2022 è stato stimato in 1.200 miliardi di dollari. Ciò rappresenta un aumento del 22% rispetto al 2021. Il principale motore di questa crescita è stata l'espansione del commercio intraregionale di servizi. Infatti, confrontando l'andamento del commercio di beni e servizi, si rileva che:

- il valore delle esportazioni intraregionali di beni nell'America Latina e nei Caraibi è aumentato del 23 per cento nella prima metà del 2022, grazie alla ripresa della domanda di manufatti e all'espansione del commercio intraregionale di prodotti agricoli (con macchinari e attrezzature, prodotti chimici e combustibili minerali che si confermano come principali beni esportati a livello intraregionale<sup>111</sup>), dopo essere diminuito del 13 per cento nel 2020 a causa della pandemia da COVID-19. La quota delle esportazioni intraregionali sul totale delle esportazioni di beni è passata dal 14,2 per cento del 2020 al 15,1 per cento della prima metà del 2022, il che indica che la quota del commercio intra-regionale sul totale delle esportazioni dell'America Latina e dei Caraibi continua a essere una delle più basse al mondo, soprattutto se confrontata con quella dall'UE, in cui si registra una spiccata tendenza 'gravitazionale' degli scambi, cioè una elevata quota di scambi intra-regionali. Tra i vari processi di integrazione intra-regionale, l'unico blocco commerciale che registra un coefficiente di integrazione significativo, molto più elevato degli altri nella regione, è il Mercato comune dell'America Centrale (*Mercado Común Centroamericano*, MCCA), accordo economico tra Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicaragua, integrato con il SICA, che supera la soglia del 20 per cento (sfiorando il 28 per cento).
- il commercio intraregionale di servizi, in particolare turismo e altri servizi (come i servizi alle imprese e i servizi finanziari), ha registrato una ripresa più solida nel 2022, con una crescita del 45 per cento nella prima metà dell'anno rispetto a un aumento dell'1 per cento nello stesso periodo del 2020.

I primi cinque partner commerciali intra-regionali sono stati Brasile, Messico, Argentina, Colombia e – nel caso dei beni – Cile e – nel caso dei servizi – la Repubblica Dominicana. Invece, il Messico (che rappresenta il 57 per cento del totale delle esportazioni di manufatti della regione tra il 2019 e il

<sup>110</sup> CEPAL (2023), *International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2022: the challenge of boosting manufacturing exports*, LC/PUB.2022/23-P, Santiago - [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48651/1/S2200845\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48651/1/S2200845_en.pdf)

<sup>111</sup> La crescita delle esportazioni intraregionali è stata registrata, comunque, in quasi tutti i settori, compresi i prodotti chimici e petrolchimici, petrolifero e minerario, legno, pasta di legno e carta, macchine e attrezzature non elettriche e automobili.

2021, seguito da Brasile, Cile e Argentina, e circa il 40 per cento del totale di esportazioni e importazioni della regione) è fortemente integrato con l'economia statunitense.

Per quanto riguarda, invece, le esportazioni di beni della regione verso i principali partner commerciali extraregionali, nei primi sette mesi del 2022 si sono registrate tendenze diverse: si è registrato un netto rallentamento della Cina, che a luglio è cresciuta solo del 3 per cento rispetto all'anno precedente, mentre le esportazioni verso l'UE e gli Stati Uniti sono cresciute a due cifre su base annua. Gli acquisti della regione dai suoi tre principali partner commerciali extraregionali hanno continuato a crescere a tassi annui superiori al 15 per cento. Tuttavia, un rallentamento della crescita delle importazioni è stato previsto per la seconda metà del 2022 e anche nel 2023, in linea con il rallentamento dell'economia regionale.

I maggiori aumenti del valore delle esportazioni sono previsti per Trinidad e Tobago, Venezuela, Colombia e Guyana, Paesi esportatori netti di idrocarburi che hanno beneficiato di un aumento dei prezzi degli idrocarburi nel 2022. Anche altri esportatori netti di idrocarburi, come Ecuador e Bolivia, dovrebbero beneficiare dei prezzi più alti.

Al contrario, si prevede che la maggior parte dei Paesi esportatori di manufatti, minerali e metalli e prodotti agricoli e prodotti agricoli registreranno aumenti prossimi alla media e in alcuni casi significativamente inferiori.

Complessivamente, dei 33 Paesi della regione, 25 sono destinati a subire uno shock in termini di peggioramento delle ragioni di scambio – cioè del rapporto fra il prezzo unitario di un bene importato e quello di un bene esportato – nel 2022; le eccezioni sono costituite principalmente da paesi esportatori netti di idrocarburi. I Paesi dell'America Centrale e dei Caraibi che sono importatori di energia e minerali si prevede che registreranno deficit commerciali, mentre i paesi membri del Mercato Comune del Sud (MERCOSUR), la Comunità Andina e il Cile registreranno surplus commerciali.

Tab. 10 – Valore di esportazioni e importazioni di beni, 2020-2022 (milioni di dollari)

	Esportazioni			Importazioni		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
<b>America Latina e Caraibi</b>	973.235	1.248.304	1.504.123	922.550	1.261.245	1.562.404
<b>America del Sud</b>	469.361	639.992	774.816	398.499	562.839	703.584
<b>MERCOSUR</b>	292.517	401.227	485.111	243.892	340.941	430.884
Argentina	54.946	77.987	90.075	40.315	59.291	80.049
Brasile	210.707	284.012	343.796	178.337	247.648	311.461
Paraguay	11.494	14.025	14.835	10.035	13.086	14.912
Uruguay	9.924	15.086	19.914	7.848	11.137	13.511
Venezuela	5.446	10.117	16.491	7.356	9.779	10.952
<b>Comunità andina</b>	102.759	144.088	189.821	99.497	137.749	174.419
Bolivia	6.953	10.966	14.311	6.517	8.740	11.047
Colombia	32.309	42.736	63.462	41.179	56.719	72.434
Ecuador	20.591	27.236	35.951	17.092	23.972	33.688
Perù	42.905	63.151	76.097	34.709	48.317	57.202
<b>Alleanza del Pacifico</b>	566.623	695.653	825.877	514.170	695.190	840.779
Cile	74.086	94.677	99.884	55.110	84.148	98.280
Messico	417.323	495.090	586.434	383.172	506.005	614.796
<b>America centrale</b>	48.562	63.299	74.861	69.429	97.449	123.649
Costa Rica	11.991	14.823	16.547	13.699	17.671	21.482
El Salvador	4.143	5.385	6.243	9.289	13.592	16.175
Guatemala	10.127	12.413	15.047	16.441	23.333	31.266
Honduras	7.683	10.216	13.020	10.241	15.034	19.845
Nicaragua	4.396	5.575	7.106	5.324	7.451	8.606
Panama (esclusa Colón)	1.709	3.558	4.427	8.077	10.495	13.959
Panama (compresa Colón)	10.223	14.889	16.899	14.435	20.368	26.275
<b>Caraibi</b>	26.140	35.861	51.185	47.117	61.941	78.330
Cuba	1.547	1.600	2.000	7.228	8.868	10.066
Repubblica Dominicana	10.302	12.462	14.827	17.105	24.143	31.981
<b>CARICOM</b>	14.292	21.799	34.358	22.785	28.929	36.283
Bahamas	400	565	480	2.224	3.201	4.162
Barbados	345	372	438	1.422	1.764	1.853
Belize	289	424	505	731	956	1.129
Guyana	2.590	4.356	8.450	2.250	4.376	5.601
Haiti	885	1.130	1.195	3.764	4.604	5.175
Giamaica	1.251	1.441	2.034	4.199	4.266	5.929
Suriname	2.344	2.489	2.700	1.283	1.358	1.900
Trinidad e Tobago	5.965	10.800	18.300	4.996	6.400	8.400
<b>OSCO</b>	224	223	256	1.915	2.004	2.134
Antigua e Barbuda	36	37	39	385	532	569
Dominica	15	16	17	188	177	180
Grenada	28	30	29	348	371	379
Saint Kitts e Nevis	26	27	30	269	281	311
Santa Lucia	64	67	75	459	378	424
Saint Vincent e Grenadine	54	47	66	267	265	272

Fonte: CEPAL, 2023.

Per la regione nel suo complesso si prevede un deficit commerciale di 58,3 miliardi di dollari per il 2022, pari a 45,3 miliardi di dollari in più rispetto al 2021.

In teoria, ci sarebbero grandi opportunità potenziali legate alle prospettive di una maggiore integrazione economico-commerciale e del correlato flusso di investimenti diretti esteri, oggetto di una specifica analisi e anche di una pubblicazione della CEPAL<sup>112</sup>, che ha evidenziato i problemi di una frammentazione dello spazio economico regionale, per la mancanza di solidi accordi istituzionali e la scarsità di investimenti nelle infrastrutture di collegamento e trasporto (come strade, ferrovie e porti), per l'emergere della Cina come partner commerciale e per la forza centrifuga esercitata dagli accordi commerciali con partner extraregionali (anzitutto, Messico-Stati Uniti).

Esistono, come segnalato, accordi commerciali regionali, come CARICOM, MERCOSUR e SICA, ma questi accordi non sono stati pienamente efficaci nel promuovere il commercio intraregionale. In alcuni casi, pesa la sovrapposizione dei Paesi membri e gli obiettivi contrastanti ne hanno limitato l'efficacia; soprattutto, il fatto che molti Paesi dell'America Latina e dei Caraibi abbiano strutture economiche simili, incentrate sui beni primari e sulle risorse naturali, comporta una limitata complementarità tra le loro economie, riducendo il potenziale del commercio intraregionale. Si deve anche aggiungere il fatto che molti Paesi della regione hanno mercati interni di dimensioni ridotte (soprattutto, ma non solo, nel caso dei Caraibi), il che limita le prospettive di integrazione, come pure il problema delle fluttuazioni dei tassi di cambio che possono creare incertezza e aumentare il rischio associato al commercio intra-regionale, oltre alla persistenza nella regione di barriere commerciali e misure protezionistiche come tariffe, barriere non tariffarie e procedure doganali macchinose, che aumentano i costi del commercio e scoraggiano il commercio intra-regionale.

L'esperienza dell'UE, intesa come modello di riferimento per un 'regionalismo aperto', che promuova la componente dell'integrazione economico-commerciale all'interno di una più ampia integrazione regionale per il progresso economico e sociale dei Paesi coinvolti, è spesso citata e considerata importante nei Paesi della regione, ma rimane ancora un orizzonte molto lontano.

## **9. Relazioni politiche internazionali in competizione: Stati Uniti, Cina e UE**

Se l'integrazione economica e politica all'interno della regione ha ampi margini di rafforzamento, un ruolo importante e funzionale - oppure, all'opposto, di freno all'integrazione regionale e spinta alla frammentazione - lo hanno i principali player internazionali: Stati Uniti, Cina e UE.

---

<sup>112</sup> CEPAL (2020), *International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2020: Regional integration is key to recovery after the crisis*, LC/PUB.2020/21-P, Santiago - [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46614/1/S2000804\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46614/1/S2000804_en.pdf)

## *i. Stati Uniti*

Gli Stati Uniti rimangono un attore chiave nella regione, con forti legami economici, politici e di sicurezza. Tuttavia, le relazioni sono state segnate da tensioni storiche e da diversi gradi di cooperazione a seconda, soprattutto, dell'approccio delle varie amministrazioni statunitensi alla regione. Trattandosi della più grande economia e potenza militare del mondo, gli Stati Uniti esercitano tradizionalmente un'influenza significativa sulla regione. Hanno una lunga storia di coinvolgimento in America Latina e hanno svolto un ruolo importante nel plasmare lo sviluppo politico ed economico della regione. Tuttavia, il tratto egemonico e neocoloniale degli Stati Uniti, coincidente con lo slogan coniato esattamente duecento anni fa dall'allora Presidente degli Stati Uniti James Monroe, che formulò la dottrina de "L'America agli Americani" e l'idea che l'America Latina e i Caraibi fosse 'il cortile di casa' degli Stati Uniti, crea diffidenza e opposizione nella regione. Un principio di prossimità geografico trasformato in subalternità radicalizza le posizioni.

Per questo motivo, gli Stati Uniti da un lato radicalizzano il confronto con Paesi considerati ostili, destabilizzanti e pericolosi per la regione – come Cuba, Nicaragua e Venezuela – e guardano con preoccupazione anche agli sviluppi dei Paesi che rientrano nella 'marea rosa'<sup>113</sup>; dall'altro lato, mettono in campo anche strumenti di *soft power* e diplomazia culturale. L'influenza culturale degli Stati Uniti nella regione è notevole, a cominciare dal fatto che molte persone consumano media, musica e altri prodotti culturali statunitensi.

Inoltre, non ci sono solo legami economico-commerciali, finanziari e culturali. Gli Stati Uniti hanno anche una lunga storia di cooperazione in materia di sicurezza incentrata su temi come il traffico di droga, la criminalità organizzata e il terrorismo. Gli Stati Uniti confinano con il Messico e hanno, quindi, tutto l'interesse ad affrontare le questioni legate alla migrazione nella regione, cercando di lavorare insieme agli altri Paesi dell'America Latina e dei Caraibi.

L'attuale Amministrazione Biden ha delineato una visione per un rinnovato partenariato con l'America Latina e i Caraibi, basato sul rispetto reciproco e su valori condivisi, con particolare attenzione ad affrontare le cause profonde delle migrazioni, a combattere gli effetti della pandemia da COVID-19 e i cambiamenti climatici, a promuovere la democrazia e i diritti umani, a migliorare la sicurezza e la prosperità e a rafforzare la cooperazione regionale<sup>114</sup>. Oltre a ciò, l'Amministrazione Biden ha espresso il proprio sostegno alle istituzioni e ai meccanismi multilaterali che coinvolgono la regione, come l'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), il processo del Vertice delle Americhe e il sistema interamericano dei diritti umani<sup>115</sup>.

Un punto chiave, infine, della politica statunitense verso la regione negli ultimi anni è il tentativo di contrastare la crescente influenza della Cina. La Cina è diventata un importante partner economico per molti Paesi della regione e sta investendo sempre di più. Ciò ha suscitato preoccupazioni crescenti

---

<sup>113</sup> Per una sintesi sul posizionamento politico degli Stati Uniti nella regione, si veda: US Congressional Research Service (2022), "Latin America and the Caribbean: U.S. Policy Overview", *In Focus*, USCRS, 23 novembre - <https://sgp.fas.org/crs/row/IF10460.pdf>

<sup>114</sup> US Congressional Research Service (2022), "Latin America and the Caribbean: U.S. Policy and Key Issues in the 117th Congress", USCRS, 28 dicembre - <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46781>

<sup>115</sup> <https://theglobalamericans.org/reports/the-role-of-latin-america-and-the-caribbean-in-addressing-new-global-challenges/>

negli Stati Uniti e, in misura minore, nei Paesi dell'UE, che la considerano un concorrente strategico e una potenziale minaccia ai loro interessi e valori.

## **ii. Cina**

Negli ultimi due decenni, in effetti, la Cina ha aumentato notevolmente la sua presenza nella regione, diventando un importante partner commerciale e un investitore, anzitutto in ragione di una crescente domanda di risorse naturali, come minerali, petrolio e prodotti agricoli: il commercio della Cina con l'America Latina e i Caraibi è cresciuto di 26 volte tra il 2000 e il 2020, passando da 12 a 315 miliardi di dollari, e si prevede che il loro interscambio commerciale raddoppierà entro il 2035, superando i 700 miliardi di dollari<sup>116</sup>, con una stima di un interscambio di 448 miliardi di dollari nel 2021. In particolare, le importazioni cinesi dall'America Latina e dai Caraibi ammontavano a 221 miliardi di dollari nel 2021, e consistevano principalmente in risorse naturali tra cui minerali (42 per cento), soia (16 per cento), carburanti e oli minerali (10 per cento), carne (6 per cento) e rame (5 per cento). Le esportazioni cinesi verso la regione nel 2021 ammontavano a 227 miliardi di dollari, con in testa le esportazioni di macchinari e attrezzature elettriche (21 per cento), macchinari e apparecchi meccanici (15 per cento) e veicoli a motore e componenti (7 per cento). La Cina è diventata il primo partner commerciale di Brasile, Cile, Perù e Uruguay e il secondo partner commerciale di molti altri Paesi, tra cui Argentina e Messico (dopo gli Stati Uniti). La Cina riesce ad assorbire una grande quota delle esportazioni sudamericane, in particolare oltre il 30 per cento di quelle brasiliane e quasi il 40 per cento di quelle del Cile. La Cina ha stipulato accordi di libero scambio con Cile, Costa Rica e Perù e uno, siglato l'11 maggio del 2023, con l'Ecuador<sup>117</sup>.

La Cina è così diventata il secondo partner commerciale per tutta la regione e un'importante fonte di Investimenti diretti esteri (IDE) e sempre meno di prestiti<sup>118</sup> per molti Paesi della regione, soprattutto in settori come le materie prime, le infrastrutture, l'agricoltura, l'energia, le miniere e la tecnologia (anzitutto, le telecomunicazioni e gli smartphone come Xiaomi, Huawei e ZTE, che hanno ampliato la loro presenza nella regione, fornendo telecomunicazioni e infrastrutture digitali). Per quanto riguarda gli IDE, secondo il database *China Global Investment Tracker* gestito dalle organizzazioni non governative American Enterprise Institute e Heritage Foundation<sup>119</sup>, gli investimenti cinesi nell'America Latina e nei Caraibi dal 2005 alla metà del 2022 sono stati pari a 143 miliardi di dollari,

---

<sup>116</sup> P. Zhang, T. Lacerda Prazeres (2021), "China's trade with Latin America is bound to keep growing. Here's why that matters", *World Economic Forum*, 17 giugno, <https://www.weforum.org/agenda/2021/06/china-trade-latin-america-caribbean/> W. Raza, H. Grohs (2022), *Trade aspects of China's presence in Latin America and the Caribbean*, Think Tank European Parliament, dicembre -

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO\\_BRI%282022%29702572](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_BRI%282022%29702572)

<sup>117</sup> <https://www.china-briefing.com/news/china-free-trade-agreement-signed-ecuador/>

<sup>118</sup> Dal 2007 al 2016, i prestiti ufficiali cinesi rappresentavano la voce più importante della bilancia finanziaria Cina-America latina e Caraibi, con una media di oltre 10 miliardi di dollari all'anno (sovraesponendosi soprattutto nei confronti del Venezuela). Da allora, però, i flussi di credito ufficiale sono diminuiti drasticamente, si sono completamente esauriti nel 2020 e sono rimasti a zero nel 2021. Le banche cinesi (*China Development Bank* e *China Export-Import Bank*) sono state le principali finanziatrici della regione. I prestiti accumulati ammontano a 138 miliardi di dollari dal 2005 al 2021, con Venezuela, Brasile, Ecuador e Argentina come principali beneficiari. La maggior parte dei prestiti (69 per cento) è stata destinata a progetti energetici e il 19 per cento a progetti infrastrutturali. Questi prestiti sono tipicamente privi di condizioni politiche esplicite e hanno termini meno stringenti e standard ambientali meno rigorosi rispetto ai prestiti delle principali istituzioni finanziarie internazionali.

<sup>119</sup> <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

di cui 64 miliardi in Brasile (45 per cento) e 25 miliardi in Perù (17 per cento). I progetti energetici hanno rappresentato il 59 per cento degli investimenti e i metalli (estrazione) il 24 per cento. Il database mostra anche che i progetti di costruzione della RPC nell'America Latina e nei Caraibi dal 2005 alla metà del 2022 sono stati valutati in 65 miliardi di dollari, di cui il 49 per cento per l'energia e il 31 per cento per i trasporti.

Secondo le prime stime relative a tutto il 2022, nell'anno gli IDE cinesi nella regione dovrebbero aver raggiunto 7-10 miliardi di dollari, cioè un ammontare comparabile a quanto investito nell'UE (8,4 miliardi di dollari) e superiore a quello negli Stati Uniti (4,7 miliardi di dollari), cioè le economie più grandi; il Brasile già nel 2021 aveva da solo assorbito 5,9 miliardi di dollari di IDE dalla Cina, diventando così il primo Paese destinatario di investimenti cinesi al mondo, rappresentando il 13,6 per cento del loro totale <sup>120</sup>. Oltre al Brasile, anche Cile, Perù e Argentina ricevono ingenti investimenti cinesi, con singole operazioni di fusione e acquisizione che hanno raggiunto i 3 miliardi di dollari, come nel caso dell'acquisizione dell'azienda di servizi pubblici che opera nei settori dell'elettricità e del gas naturale (*Compañía General de Electricidad*, CGE) in Cile o quella in Perù (*Luz del Sur*)<sup>121</sup>.

Ciò ha suscitato preoccupazioni per la crescente influenza della Cina in termini di progetti infrastrutturali e relazioni economico-finanziarie ormai durature.

La *Belt and Road Initiative* (BRI) della Cina si è estesa anche alla regione dell'America Latina e dei Caraibi, con numerosi progetti infrastrutturali in corso o in programma<sup>122</sup> e l'Argentina è stata il ventunesimo Paese della regione a partecipare alla BRI, aderendo nel febbraio 2022. Questi progetti possono migliorare la connettività e lo sviluppo economico della regione, consolidando ulteriormente la presenza e l'influenza della Cina.

La Cina ha anche ampliato i suoi legami culturali, politici e accademici con la regione, utilizzando strumenti di *soft power* come gli Istituti Confucio, i media, le borse di studio e la cooperazione allo sviluppo<sup>123</sup>. Una serie di leader e funzionari cinesi si sono recati in visita nell'America Latina e nei Caraibi, a testimonianza degli sforzi globali e delle operazioni di influenza della Cina nella regione. I leader e i funzionari regionali, a loro volta, hanno visitato spesso la Cina. La Cina ha firmato anche diversi accordi di partenariato bilaterale con i Paesi dell'America Latina e dei Caraibi, tra cui 'partenariati strategici globali' con Argentina, Brasile, Cile, Ecuador, Messico, Perù e Venezuela.

---

<sup>120</sup> F. Lerrain, P. Zhang (2023), "China's Evolving Presence in Latin America", *Americas Quarterly*, 3 gennaio - <https://www.americasquarterly.org/article/china-is-here-to-stay-in-latin-america/>

<sup>121</sup> <https://www.sempra.com/sempra-energy-completes-359-billion-divestiture-luz-del-sur-peru>

<sup>122</sup> i Paesi dell'America Latina e dei Caraibi che hanno firmato Memorandum of Understanding e protocolli d'intesa con la Cina per partecipare alla *Belt and Road Initiative* sono 21: Antigua e Barbuda, Argentina, Belize, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Giamaica, Grenada, Guyana, Messico, Panama, Perù, Saint Kitts e Nevis, Saint Vincent e Grenadine, Santa Lucia, Suriname, Uruguay e Venezuela. Si veda: A. G. Teixeira, N. Azócar (2023), "Infrastructure: The Belt and Road Initiative in Latin America", In A. Schneider, G. Teixeira (a cura di), *China, Latin America, and the Global Economy*, Palgrave Macmillan, Cham - [https://doi.org/10.1007/978-3-031-18026-2\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-031-18026-2_6)

<sup>123</sup> E. Dussel Peters (2020), "China's Recent Engagement in Latin America and the Caribbean: Current Conditions and Challenges", *China Currents*, Vol. 19, No. 1 - <https://www.chinacenter.net/2020/china-currents/19-1/chinas-recent-engagement-in-latin-america-and-the-caribbean-current-conditions-and-challenges/>

L'impegno diplomatico della Cina comprende la partecipazione come osservatore all'Organizzazione degli Stati Americani, come membro della Banca Interamericana di Sviluppo e della Banca di Sviluppo dei Caraibi e come partecipante al forum della Cooperazione Economica Asia-Pacifico.

Dal 2015, il leader cinese Xi Jinping ha partecipato a tre vertici con i leader e i ministri degli Esteri della Comunità degli Stati dell'America Latina e dei Caraibi (CELAC), l'organizzazione regionale che comprende tutti e 33 i Paesi di America Latina e Caraibi<sup>124</sup>. La CELAC è stata creata nel 2011 per approfondire l'integrazione e la cooperazione regionale e ha un'importanza strategica perché (escludendo Stati Uniti e Canada) riduce l'influenza degli Stati Uniti sulla politica e sull'economia della regione – diversamente dall'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), fondata dagli Stati Uniti e da altri Paesi latinoamericani come contromisura alla potenziale influenza sovietica nella regione e che sospese nel 1962 Cuba che, da allora, si è rifiutata di rientrarvi – creando uno spazio per il dialogo e la costruzione del consenso su questioni di interesse comune e rappresenta l'interlocutore regionale chiave per un dialogo e partenariato strategico con diversi attori globali, come appunto la Cina e l'Unione Europea (ma anche la Russia e l'India).

Gli incontri ministeriali Cina-CELAC hanno promosso 'piani di cooperazione' che coprono più ambiti: politica, sicurezza, commercio, investimenti, finanza, infrastrutture, energia, risorse, industria, agricoltura, scienza e scambi interpersonali. Fu, peraltro, in occasione del vertice del 2018 che la Cina invitò i Paesi della CELAC a partecipare alla BRI.

Un altro degli obiettivi evidenti di Pechino è quello di isolare Taiwan, cercando di attirare i Paesi dell'America Latina e dei Caraibi che mantengono relazioni diplomatiche con Taiwan e che oramai sono una minoranza.

La presenza della Cina nella regione ha portato inevitabilmente benefici economici ma anche rischi, come la maggiore dipendenza dalle esportazioni di materie prime, l'impatto ambientale e sociale dei progetti cinesi, i problemi di sostenibilità del debito e i potenziali conflitti con gli interessi locali.

Le preoccupazioni in Occidente sono aumentate guardando a come la Cina abbia mantenuto forti legami con Paesi che hanno rapporti tesi con gli Stati Uniti, come Cuba, Nicaragua e Venezuela, fornendo loro sostegno economico e politico e sfidando il tradizionale dominio degli Stati Uniti nella regione.

### ***iii. UE***

L'UE riconosce la Cina come partner strategico e concorrente nella regione e cerca di bilanciare i suoi interessi economici con i suoi valori e principi, esprimendo preoccupazione per il potenziale impatto degli investimenti cinesi sulla *governance*, sulla trasparenza e sugli standard ambientali e sociali nella regione. Al contempo, l'UE si impegna a fianco della Cina su questioni di interesse comune nella regione, come i cambiamenti climatici, la salute, la pace e la sicurezza, l'integrazione regionale.

---

<sup>124</sup> Il Brasile aveva lasciato la CELAC due anni fa, durante il governo di Jair Bolsonaro, ma è tornato all'inizio del 2023, con la presidenza di Lula. Si veda: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-01/brasil-volta-integrar-celac-entenda-o-que-e-o-bloco-regional>

L'UE e l'America Latina e i Caraibi (ALC), che insieme sono un blocco di 60 Paesi, hanno un partenariato strategico di lunga data, basato su valori, storia e cultura condivisi, nonché su solidi legami economici e interessi comuni<sup>125</sup>. Sono, in pratica, alleati in molte delle sfide globali attuali ricordate, come lo sviluppo sostenibile e la transizione verso un'economia verde, le politiche di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, la promozione di investimenti esteri e commercio internazionale equi e sostenibili, la tutela dei diritti umani, la gestione ordinata e nel rispetto della dignità umana delle migrazioni internazionali.

L'UE può sostenere più attivamente le istituzioni democratiche, i diritti umani e lo Stato di diritto nella regione offrendo assistenza tecnica, programmi di rafforzamento delle capacità e sostegno diplomatico. Ciò può contribuire a contrastare l'influenza dei regimi autoritari e a promuovere la stabilità nella regione.

L'UE oggi ha accordi di associazione, commerciali o politici e di cooperazione con 27 dei 33 Paesi della regione<sup>126</sup> ed è il principale investitore nella regione e il suo terzo partner commerciale esterno dopo Stati Uniti e Cina, mentre i Paesi dell'America Latina e dei Caraibi sono il quinto partner commerciale dell'UE dopo Cina, Stati Uniti, Regno Unito e Svizzera.

Sul piano del dialogo e partenariato dell'UE con controparti regionali dell'America Latina e Caraibi si possono segnalare due processi in particolare:

1. La CELAC è la controparte ufficiale dell'UE per il processo di vertice da regione a regione e per il partenariato strategico. Il vertice UE-CELAC è un evento relativamente nuovo, che si è evoluto nel tempo<sup>127</sup>. Il primo vertice UE-CELAC si svolse a Santiago del Cile nel 2013; il secondo vertice si svolse a Bruxelles, in Belgio, nel 2015. Poi cominciò una fase molto critica: il terzo vertice avrebbe dovuto svolgersi in El Salvador nel 2017, ma fu annullato a causa dei conflitti interni in America Latina, principalmente per la crisi in Venezuela; negli anni successivi, la CELAC è rimasta paralizzata e, finalmente, il terzo vertice si terrà a Bruxelles il 17 e 18 luglio 2023<sup>128</sup>. Dopo quasi un decennio d'*impasse*, il vertice del 2023 offre l'opportunità di adottare una nuova agenda di cooperazione bi-regionale e di rinnovare e rafforzare le relazioni tra le due regioni al più alto livello politico<sup>129</sup>. Il Vertice si svolgerà

---

<sup>125</sup> [https://www.eeas.europa.eu/eeas/latin-america-and-caribbean\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/latin-america-and-caribbean_en)

<sup>126</sup> I sei Paesi dell'America Latina e dei Caraibi con i quali l'UE non ha alcun accordo di associazione, commerciale o politico e di cooperazione sono:

- (1) Cuba, che ha un accordo di dialogo politico e cooperazione con l'UE dal 2017, ma che non è ancora stato ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE.
- (2) Venezuela, che non ha un accordo formale con l'UE, ma fa parte del dialogo UE-ALC e riceve assistenza umanitaria e allo sviluppo dall'UE.
- (3) Bolivia, che non ha un accordo bilaterale con l'UE, ma fa parte del dialogo UE-ALC e beneficia del sistema di preferenze generalizzate (SPG) per le sue esportazioni verso l'UE.
- (4) Paraguay, che non ha un accordo bilaterale con l'UE, ma fa parte del dialogo UE-ALC e beneficia del SPG per le sue esportazioni verso l'UE.
- (5) Guyana, che non ha un accordo bilaterale con l'UE, ma fa parte del Gruppo di Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) con cui l'UE ha accordi di partenariato dal 1975 (prima con la Convenzione di Lomé, poi con gli accordi di Cotonou).
- (6) Suriname, che non ha un accordo bilaterale con l'UE, ma fa parte del gruppo ACP.

<sup>127</sup> <https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/celac-summits-and-earlier-eu-lac-summits/product-details/20170715DPU10565>

<sup>128</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2023/07/17-18/>

<sup>129</sup> <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/european-union-and-latin-america-renewing-partnership-after-drifting-apart>

all'insegna del tema "Rinnovare il partenariato bi-regionale per rafforzare la pace e lo sviluppo sostenibile". In preparazione del Vertice, la Fondazione internazionale UE-ALC organizza diversi forum tematici bi-regionali, che mirano a riunire gli attori sociali, i responsabili politici e le istituzioni per discutere le sfide e le opportunità del partenariato strategico<sup>130</sup>. Il 17 luglio 2023, la Commissione europea e la Banca interamericana di sviluppo (banca di sviluppo dell'America Latina) organizzeranno congiuntamente una tavola rotonda commerciale a Bruxelles prima del vertice.

2. Il dialogo tra il MERCOSUR e l'UE è formalmente iniziato negli anni Novanta, quando entrambe le regioni erano interessate a promuovere l'integrazione e la cooperazione regionale, nonché ad ampliare le opportunità di commercio e investimento<sup>131</sup>. Nel 1995, l'UE e il MERCOSUR firmarono un Accordo Quadro di Cooperazione, che gettò le basi per il dialogo politico e la cooperazione in varie aree di interesse reciproco. Nel 1999, l'UE e il MERCOSUR avviarono i negoziati per un accordo di associazione, che prevedeva tre pilastri: dialogo politico, cooperazione e commercio, ispirandosi al modello di integrazione dell'UE (per cui il MERCOSUR dovrebbe trasformarsi da area di libero scambio in un effettivo mercato comune) e al partenariato strategico fondato su tre pilastri che l'UE aveva storicamente con i Paesi di Africa, Caraibi e Pacifico attraverso la Convenzione di Lomé prima e l'Accordo di Cotonou poi. Dopo 20 anni di colloqui ininterrotti, il blocco commerciale del MERCOSUR, composto da Brasile, Argentina, Uruguay e Paraguay<sup>132</sup>, e l'UE raggiunsero un accordo il 18 giugno 2020 sui pilastri del dialogo politico e della cooperazione, sul preambolo e sulle disposizioni istituzionali e finali. Ma è attorno ai temi commerciali e ambientali che il dialogo si bloccò. L'UE esprimeva la sua preoccupazione e condanna delle pratiche di deforestazione e incendi nella foresta amazzonica, aumentati sotto la presidenza di Jair Bolsonaro in Brasile<sup>133</sup>, perché contrari agli obiettivi globali sul clima e la biodiversità, chiedendo ai Paesi del MERCOSUR di rispettare l'Accordo di Parigi e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, nonché i diritti umani e i principi della democrazia, come precondizioni per la ratifica e l'attuazione dell'accordo commerciale. I Paesi del MERCOSUR, d'altra parte, accusarono l'UE di utilizzare argomenti protezionistici e ingiusti per bloccare l'accordo commerciale, che consideravano vantaggioso per il loro sviluppo economico e l'integrazione. Sostennero anche che stavano adottando misure per preservare e ripristinare le loro risorse naturali e che, per dare attuazione all'impegno, occorreva maggiore cooperazione e sostegno da parte dell'UE. Diverse organizzazioni della società civile, da entrambe le parti, chiedevano l'immediata sospensione dell'accordo commerciale a causa delle preoccupazioni ambientali, mentre in Europa rappresentanze del mondo agricolo – soprattutto in Francia – si opponevano fermamente all'accordo, adducendo la loro incapacità di competere con l'industria agroalimentare sudamericana, soprattutto nei settori della produzione di carne, zucchero ed etanolo. Nell'ottobre 2020 sia il Parlamento europeo che l'allora (come oggi) Commissario

---

<sup>130</sup> <https://eulacfoundation.org/en/iii-eu-celac-summit-2023>

<sup>131</sup> C. Castillejo et al. (2022), "Explainer: What Is Mercosur?", AS/COA, 23 agosto - <https://www.as-coa.org/articles/explainer-what-mercossur>

<sup>132</sup> Il MERCOSUR ha anche Bolivia, Cile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perù e Suriname come membri associati. Dopo aver aderito nel 2012, il Venezuela è stato sospeso nel 2016 in seguito a violazioni dei diritti umani e delle regole commerciali del blocco regionale. Si veda: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-38181198>

<sup>133</sup> <https://www.thedialogue.org/blogs/2023/04/back-to-the-negotiating-table-renewed-prospects-of-an-eu-mercossur-free-trade-agreement/>

europeo per il Commercio, il lettone Valdis Dombrovskis, dichiararono che l'accordo UE-MERCOSUR non poteva essere approvato<sup>134</sup>. Nel 2023, pur in presenza di persistenti incertezze (e delle resistenze francesi), sarebbe possibile sfruttare una finestra di opportunità per la ratifica dell'accordo legata a due fattori nuovi : (a) la presidenza di Lula in Brasile, che ha dichiarato di voler lavorare con l'UE per concludere un accordo, facendo dell'accordo commerciale una questione di primaria importanza, affiancato dall'impegno della Ministra dell'Ambiente e dei Cambiamenti Climatici, Marina Silva, sui temi ambientali e climatici; (b) a seguito dell'invasione russa in Ucraina e dell'aumento dei prezzi delle materie prime, in particolare del costo del gas naturale, i governi europei sono fortemente spronati a diversificare le catene di approvvigionamento, promuovendo accordi commerciali come quello col MERCOSUR, oppure con il Messico, il Cile e altri.

L'UE sostiene gli sforzi dell'America Latina e dei Caraibi per raggiungere gli Obiettivi di sviluppo sostenibile e fornisce Aiuti pubblici allo sviluppo (APS) alla regione: per il periodo 2021-27 ha stanziato oltre 3,4 miliardi di euro nell'ambito del suo nuovo strumento finanziario per il vicinato e la cooperazione internazionale (*Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, NDICI-Global Europe), per i programmi nazionali e regionali<sup>135</sup>.

Prima della pandemia da COVID-19, l'UE aveva presentato una comunicazione congiunta sul futuro delle relazioni UE-ALC, che delinea una visione per un partenariato più forte basato su quattro priorità: partenariato per la prosperità, democrazia, resilienza e *governance* globale efficace. Il Parlamento Europeo aveva analizzato la strategia in un documento di gennaio 2020, intitolato "*The EU and Latin America and the Caribbean: towards a stronger partnership?*", che sottolinea la necessità che l'UE affronti le diverse priorità dei suoi partner, applicando un approccio flessibile, a sostegno del multilateralismo e della cooperazione internazionale<sup>136</sup>. Questo stesso invito continua ad essere presente in tante occasioni: ultima testimonianza in ordine di tempo, il 28-30 aprile 2023 si è tenuto a Cartagena, in Colombia, il dialogo "America Latina, Caraibi ed Europa: Ricalibrare il nostro partenariato strategico", organizzato congiuntamente dalla Fondazione UE-ALC e dal Servizio europeo per l'azione esterna (*European External Action Service*, EEAS), con il sostegno dell'agenzia spagnola di cooperazione allo sviluppo (*Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, AECID), che ha sottolineato l'importanza di mobilitare il tessuto dinamico delle organizzazioni della società civile da entrambe le parti<sup>137</sup>.

Inoltre, l'UE potrebbe e dovrebbe sfruttare la sua posizione di attore più neutrale, rispetto per esempio agli Stati Uniti, per promuovere partenariati più forti con i Paesi della regione e, al contempo, offrire un'alternativa all'attivismo cinese.

---

<sup>134</sup> Si veda: A. Malamud (2022), *Assessing the political dialogue and cooperation pillar of the EU-Mercosur Association*

*Agreement: towards a bi-regional strategic partnership?*, Parlamento Europeo, Bruxells, gennaio - [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/653652/EXPO\\_IDA%282022%29653652\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/653652/EXPO_IDA%282022%29653652_EN.pdf)

<sup>135</sup> L'UE definisce le aree prioritarie di cooperazione e gli obiettivi specifici per la maggior parte dei Paesi e delle regioni partner in programmi indicativi pluriennali. Questi documenti strategici sono preparati nel quadro di un dialogo e di una consultazione inclusivi con i Paesi partner. Essi contengono stanziamenti finanziari indicativi, obiettivi, risultati e indicatori (con base e target) per misurare l'efficacia dell'intervento dell'UE. Ogni anno, poi, la Commissione europea adotta piani d'azione annuali che definiscono le modalità di attuazione di questi programmi. I piani annuali sono consultabili on-line. Si veda: [https://international-partnerships.ec.europa.eu/action-plans\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/action-plans_en)

<sup>136</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/639314/EXPO\\_IDA%282020%29639314\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/639314/EXPO_IDA%282020%29639314_EN.pdf)

<sup>137</sup> <https://eulacfoundation.org/en/dialogue-latin-america-caribbean-and-europe-recalibrating-our-strategic-partnership-0>

Le sfide da affrontare per approfondire le relazioni politiche con l’America Latina e i Caraibi non risentono soltanto delle divisioni politiche, dei disordini e dei ritardi democratici in alcuni Paesi della regione, come pure della competizione con altri importanti attori come Cina e Stati Uniti, che hanno interessi e programmi diversi. Pesano molto anche i nodi e ritardi in seno all’UE che, oltre a dover fare attenzione a non essere vista come una potenza neocoloniale nella regione, deve riuscire a definire con chiarezza una politica europea di lungo periodo che non sia frutto, come è stato finora, di azioni frammentarie<sup>138</sup> dei diversi Stati membri e di un predominio sostanziale degli interessi spagnoli. In questa prospettiva, l’Italia potrebbe contribuire significativamente, non solo attingendo ai legami storico-culturali e delle migrazioni italiane anzitutto in Argentina, Brasile e Venezuela, ma anche facendo leva sulle attuali sfide comuni (a cominciare dalla transizione energetica) e su sistemi economici affini, a cominciare dalla prevalenza del tessuto delle piccole e medie imprese che caratterizza tanto l’Italia quanto l’America Latina e i Caraibi<sup>139</sup>. Sul piano politico è sufficiente ricordare, in chiusura, che non solo l’Italia ha interessi economico-politici e legami storico-culturali con la regione che finora non ha saputo valorizzare e tradurre politicamente come ha saputo fare invece la Spagna, né bilateralmente, né in seno all’UE, ma che il dialogo con la regione e coi Paesi che sono attori globali ha molti spazi di concertazione da valorizzare. Non va, cioè, dimenticato che Argentina, Brasile e Messico sono membri del G20 – un raggruppamento cui fanno capo l’85 per cento del PIL mondiale, il 75 per cento del commercio internazionale e due terzi della popolazione mondiale – al pari di Italia, Francia e Germania. Questi ultimi e l’Italia sono anche membri del G7, che in più occasioni si confronta e talvolta si scontra su temi di *governance* globale con il gruppo dei BRICS (Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica), in cui proprio il Brasile è un interlocutore privilegiato.

---

<sup>138</sup> S. Gratius (2020), “The European Union, Latin America, and the Caribbean”, *The Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 30 gennaio - <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1709>

<sup>139</sup> Per un approfondimento specifico sulle opportunità per l’Italia nella regione si veda il *position paper*, intitolato “America Latina e Caraibi: un’opportunità per la politica estera italiana” realizzato dal CeSPI nel 2023 per il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Il documento, in particolare, evidenzia quattro aree strategiche: (i) supportare le imprese italiane che commerciano o operano nella regione; (ii) rafforzare gli strumenti istituzionali nazionali (anzitutto l’Istituto Italo-Latino-Americano – IILA – e le Conferenze Italia-America Latina e Caraibi, di cui nel 2023 si svolgerà l’XI edizione); (iii) esercitare un’influenza italiana nel determinare la politica europea verso la regione; (iv) valorizzare i legami culturali italo-latinoamericani. Si veda: [https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/americ-latina-e-caraibi-opportunita-per-la-politica-estera-italiana\\_cespi.pdf](https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/americ-latina-e-caraibi-opportunita-per-la-politica-estera-italiana_cespi.pdf)

# Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione  
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati  
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale  
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

## Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico  
per le relazioni internazionali

## Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche  
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

[www.parlamento.it/osservatoriointernazionale](http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale)



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**  
Servizio Affari internazionali  
Tel. 06-67063666  
Email: [affari.internazionali@senato.it](mailto:affari.internazionali@senato.it)

Le opinioni riportate nel presente dossier  
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.