

No. 1

Perspectivas

Revista de Ciencias Sociales



Enero | Junio 2016

L'EREDITÀ DI OBAMA IN AMERICA LATINA

Por DAVIDE TENTORI

RIASSUNTO

Il 2016 sarà un anno di svolta per l'America Latina. La regione è infatti attraversata da una forte tendenza al cambiamento, con un'intensità che non si vedeva da diversi anni. Questo articolo analizza le principali caratteristiche di queste trasformazioni e ha come suo asse le relazioni degli Stati Uniti con l'America Latina. L'accento è posto sulle azioni specifiche della presidenza Obama, il cui governo —in netta opposizione all'amministrazione Bush— dà la regione sudamericana un importante ruolo geostrategico riecheggiando la nuova situazione economica internazionale e cambiamenti nel contesto regionale.

Parole Chiave: Relazioni Stati Uniti — America Latina — Amministrazione Obama — Politica estera americana.

L'EREDITÀ DI OBAMA IN AMERICA LATINA

DAVIDE TENTORI*

Il 2016 sarà un anno di svolta per l'America Latina. La regione è infatti attraversata da una forte tendenza al cambiamento, con un'intensità che non si vedeva da diversi anni. La fine del kirchnerismo in Argentina, la profonda crisi politico-economica che ha colpito il Brasile, il Venezuela sempre più vicino al collasso economico, i venti di cambiamento e apertura che spirano in direzione dell'isola di Cuba, sono solo alcune delle dinamiche più interessanti che illustrano come la regione sia prossima ad uno snodo cruciale, circa quindici anni dopo l'inizio di una fase molto positiva caratterizzata dal boom economico (determinato soprattutto dalla fase congiunturale di alti prezzi delle *commodities*), la riduzione della povertà e delle disuguaglianze sociali e, a livello politico, la prevalenza di governi di centro-sinistra più o meno ideologizzati. Oggi, diversi fattori stanno invece mettendo a dura prova la tenuta di questi regimi e stanno per instaurare una nuova fase. Innanzitutto, la fine del “*super cycle*” delle materie prime è il principale fattore esogeno che ha in qualche modo “inceppato” le economie della regione, che per un decennio avevano conosciuto tassi di crescita del PIL mai visti fino a quel momento. In secondo luogo, l'adozione di politiche economiche poco lungimiranti ha contribuito a determinare l'esaurimento dei modelli di sviluppo adottati in alcuni Paesi (principalmente Argentina e Venezuela), caratterizzati da un deciso ritorno allo statalismo, da politiche assistenzialiste e clientelari, dalla riduzione del livello di diversificazione delle attività produttive in nome dell'attraversamento di una “scorciatoia” determinata dallo sfruttamento delle materie prime agricole (soia in primis) o energetiche (il Venezuela è tuttora il Paese con le maggiori riserve petrolifere al mondo). In terzo luogo, l'esasperazione delle tendenze nazionaliste messa in atto dai regimi populistici della regione ha riportato a galla nuove tensioni sociali che in alcuni casi (ad esempio in Brasile) non sono state comprese adeguatamente dai Governi portando a crisi di livello istituzionale. A queste politiche interne hanno poi fatto il paio scelte innovative e a volte ambigue in politica estera: nella seconda metà degli anni Duemila, l'alleanza stretta da alcuni Paesi dell'area con l'Iran di Ahmadinejad; la creazione di nuove organizzazioni di integrazione regionale, come l'Alternativa Bolivariana per le Americhe (ALBA) e il meccanismo Petrocaribe, caratterizzate dall'intento di creare blocchi politicamente omogenei e fortemente ideologizzati più che iniziative di vera e propria integrazione economica.

Il rapporto con gli USA e il vuoto lasciato durante l'era Bush

* Davide Tentori è Dottore di Ricerca in Istituzioni e Politiche presso l'Università “Cattolica” di Milano. Attualmente è Vice Presidente del Caffè Geopolitico (Milano) e lavora presso la Presidenza del Consiglio Dei Ministri (Italia). È stato Research Associate presso il dipartimento di Economia Internazionale a Chatham House – The Royal Institute of International Affairs (Londra).

In questo quadro, quanto ha contato il rapporto con gli Stati Uniti nella definizione della situazione descritta nel paragrafo precedente? Nel corso di questi anni, gli USA hanno visto la conclusione dell'era Bush e tutto lo svolgimento del periodo Obama. Due periodi molto diversi, le cui differenze sono comprensibilmente anche ricadute sulla relazione che Washington ha impostato con la regione che inizia al di là del Rio Bravo. Prima di intraprendere un'analisi dettagliata dell'evoluzione di questi rapporti, è però opportuno precisare che ci si soffermerà maggiormente sul rapporto degli USA con l'America del Sud (quindi a partire dalla Colombia in giù) e Cuba. Per quanto riguarda infatti l'andamento dei rapporti con i Paesi centroamericani, si è trattato di relazioni molto più lineari, mantenute nel solco di una tradizionale vicinanza e dipendenza economica. Se gli USA sono sempre rimasti legati al Messico, anche in virtù dell'integrazione commerciale nell'ambito del North American Free Trade Agreement (NAFTA), i piccoli Stati centramericani sono a loro volta giocoforza legati al grande vicino settentrionale. Si può dunque dire che l'area dal Messico a Panama costituisca in un certo senso un'area geopolitica a sé, con poche caratteristiche in comune con l'America meridionale ad eccezione per la medesima matrice culturale e linguistica. Mentre con la prima area il rapporto con Washington si è dunque sempre mantenuto su binari positivi giustificati essenzialmente dalla stretta integrazione economica, con la seconda le relazioni bilaterali si sono caratterizzate per un elevato tasso di conflittualità.

Una conflittualità che ha ragioni sia storiche che contingenti. Innanzitutto, il progressivo disimpegno nei confronti dell'area latinoamericana registrato da parte degli Stati Uniti nel corso dell'era Bush, non ha di certo favorito un rafforzamento delle relazioni. Gli attentati dell'11 settembre hanno cambiato fortemente l'ordine di priorità della Casa Bianca in politica estera, facendo del Medio Oriente "allargato" (includendo in questa definizione l'Afghanistan) il principale teatro di azione strategica e militare. Le campagne belliche contro il regime dei Talebani e contro l'Iraq di Saddam Hussein hanno richiesto una concentrazione molto elevata di risorse umane e materiali che hanno giocoforza imposto un disimpegno da altri scenari ritenuti meno importanti.

Dopo oltre centocinquanta anni di applicazione più o meno fedele e costante, gli Stati Uniti sono venuti meno a quella "dottrina Monroe" che, completata poi in senso offensivo e non più meramente difensivo dal "corollario Roosevelt", era stata uno dei capisaldi della geopolitica e della politica estera nordamericana. Per lungo tempo, in maniera più o meno trasparente e legittima, gli USA avevano imposto la propria egemonia politica ed economica in tutta l'area, anche attraverso l'azione dei propri servizi di intelligence (il caso del golpe contro Salvador Allende in Cile, che aveva portato all'instaurazione della dittatura militare di Augusto Pinochet, è emblematico). L'unico "scacco" subito fu ovviamente quello di Cuba: la rivoluzione riuscita ad opera di Fidel Castro e il fallimento dell'operazione alla Baia dei Porci avevano portato l'Unione Sovietica a un tiro di schioppo dalle coste della Florida, diventando uno dei simboli più nitidi della Guerra Fredda insieme al Muro di Berlino.

Dunque, si può dire che il vuoto geopolitico lasciato dagli Stati Uniti nel corso dell'era Bush sia stato, dal punto di vista di Washington, un errore strategico. Il disimpegno USA è stato indubbiamente uno dei fattori che ha portato al prevalere, in Sudamerica, di una nuova famiglia di governi di sinistra (più o meno radicale) che hanno avuto nel *chavismo* venezuelano un modello cui ispirarsi. Il cosiddetto "socialismo del XXI secolo", basato sullo statalismo nella gestione dell'economia, assistenzialismo nell'approccio all'enorme sfida della disuguaglianza sociale, nazionalismo "bolivariano" nella gestione dei rapporti regionali, ha trovato così ulteriore terreno fertile per diffondersi in Ecuador, Bolivia, Paraguay (anche se solo per pochi anni) e per tessere alleanze con sistemi di governo per certi versi simili come in Argentina, Brasile e Uruguay. Parimenti, terreno fertile hanno trovato potenze tradizionalmente estranee all'area, come Russia e Cina, che hanno saputo inserirsi nell'area con una presenza essenzialmente di tipo economico-commerciale. Un esempio su tutti è rappresentato dall'ambizioso progetto, portato avanti da Pechino, di costruire in Nicaragua un nuovo canale che collegherà gli oceani Atlantico e Pacifico. L'opera ha richiesto un investimento da 40 miliardi di dollari e rappresenterà un'alternativa al Canale di Panama, simbolo del precedente dominio statunitense nell'area. Il Canale del Nicaragua paradossalmente porterà vantaggi anche per Washington, accorciando ulteriormente la distanza tra San Francisco e Washington di circa 800 km. Se da un lato dunque la presenza di altre potenze, dotate di ingenti capitali da investire, può essere un fattore di sviluppo per

l'America Latina, dall'altro è innegabile che appena alcuni anni fa sarebbe stato molto più difficile per Pechino o Mosca arrivare ad ottenere una certa influenza nella regione.

La Presidenza Obama e la volontà di “ricominciare da capo”

Questo, dunque, è stato il panorama che si è trovato a dover fronteggiare Barack Obama al momento del suo insediamento alla Casa Bianca. Un rapporto con la parte sud del continente americano sostanzialmente tutto da ricostruire, dato che nel 2009 le economie sudamericane viaggiavano con il vento in poppa, la cooperazione politica regionale si rafforzava sempre più (soltanto pochi anni prima era stata fondata l'UNASUR) e dunque gli Stati della regione erano convinti di poter fare a meno una volta per tutte dell'ingombrante influenza di Washington. In un simile contesto, la retorica anti-americana guidata da Hugo Chávez aveva fatto sì che l'ostilità verso gli USA raggiungesse livelli estremi, anche se in realtà si trattava soltanto di una pentola a cui era stato tolto il coperchio. Le masse di persone che per decenni erano state lasciate ai margini della condivisione delle rendite politiche ed economiche potevano per la prima volta entrare nel sistema politico e sociale, e manifestarono dunque il loro risentimento verso chi ritenevano tra i primi responsabili di dinamiche che si erano ormai cristallizzate.

La politica di Obama nei confronti dell'America del Sud ha dovuto dunque subire una partenza “ad handicap”, dal momento che la priorità era ricostruire una relazione che, nei fatti, era stata “congelata” se non compromessa, ad eccezione dei rapporti rimasti positivi con gli Stati andini, soprattutto la Colombia (anche con l'Ecuador di Correa non ci fu mai una vera e propria rottura, considerata la dollarizzazione dell'economia di Quito). Tutto questo ovviamente va inserito nel quadro di una politica estera le cui linee strategiche erano orientate ad un progressivo disimpegno rispetto ai fronti rimasti aperti in seguito alle frettolose scelte di Bush jr. nel nome della dottrina dell' “esportazione della democrazia”. In effetti il primo mandato di Obama fu all'insegna di una normalizzazione dei rapporti, specialmente con il Venezuela: fu a suo modo storica la prima stretta di mano tra Hugo Chávez e il primo presidente afroamericano, avvenuta alla Cumbre de las Americas nel 2009.

La ripresa delle relazioni con Cuba e Argentina

Tuttavia, nei fatti nulla di davvero nuovo accadde, fino a quando si iniziarono a verificare la serie di circostanze descritte all'inizio di questo articolo. Il secondo mandato di Obama ha coinciso con l'inizio di un cambiamento nelle dinamiche politico-economiche dell'America meridionale. Il primo di questi eventi fu senza dubbio la scomparsa di Chávez, che diede l'avvio alla gravissima crisi nella quale il Venezuela versa ancora oggi. In questo caso, gli USA restano alla finestra, nell'attesa che si verifichi un cambio di regime, come – presto o tardi – pare che avverrà. La vera rivoluzione si è invece registrata con il disgelo dei rapporti con Cuba. La ripresa delle relazioni diplomatiche, avvenuta a partire dicembre 2014, formalizzata con lo scambio degli ambasciatori il 20 luglio 2015, e suggellata a livello politico dalla visita di Obama a L'Avana il 20-21 marzo 2016, rappresenta uno dei più grandi successi nella politica estera del Presidente democratico. Il riavvicinamento con il regime castrista, dopo quasi sessant'anni di embargo e mancanza di rapporti, è un fatto storico che pone fine ad un dissidio ormai anacronistico. A ben vedere, però, si tratta di un risultato “a basso costo” per Obama: la ripresa delle relazioni con l'isola caraibica è infatti avvenuta a fine mandato presidenziale (senza dunque dover avere il timore di suscitare le ire degli esuli cubani negli States), e in un momento di forte debolezza per Cuba, ormai priva dello storico alleato sovietico ma anche del sostegno economico del Venezuela, in preda al caos. Accettare il ramoscello di ulivo porso da Washington era dunque più o meno una scelta obbligata per Raúl Castro (anch'egli in procinto di avviarsi in un certo senso alla fine del suo mandato, non fosse altro per ragioni biologiche), seppur gli vada riconosciuta una certa dose di coraggio e di lungimiranza politica nel voler gettare le basi per un futuro più prospero per la popolazione cubana.

La seconda pietra miliare di questo rinnovamento sta nell'altro “disgelo” ad opera di Washington, quello dei rapporti con l'Argentina. Le tensioni bilaterali si erano acuite sensibilmente negli ultimi anni per la diatriba tra il governo di Cristina Kirchner e i creditori “*holdouts*” americani, che non avevano

accettato la proposta unilaterale di “haircut” del debito estero da parte del Governo argentino pretendendo il pieno rimborso dei propri crediti. Il diniego da parte di Buenos Aires aveva indotto il tribunale di New York a decretare nei fatti il default “tecnico” dell’Argentina su questa parte, pur limitata, di impegni finanziari. Questo episodio ha rappresentato la punta dell’iceberg di una continua polemica ideologica montata dai Governi kirchneristi nei confronti dei “gringos”, parte della cornice populista instaurata nel corso di questi anni. La vittoria – in parte inaspettata – di Mauricio Macri ha però cambiato totalmente questa cornice: il terzo Presidente non peronista della storia argentina, leader della coalizione “Cambiamos”, ha subito preso provvedimenti estremamente significativi, quali la decisione di ripagare i creditori residui con un’offerta che accoglieva quasi interamente le loro richieste (pagamento al 150% del valore reale, senza una completa indicizzazione dell’inflazione), l’abolizione del *cepo cambiario* e di conseguenza delle restrizioni ai controlli di capitale, la rimozione delle tasse sulle esportazioni agricole, una misura importante che potrebbe aiutare la ripresa degli investimenti esteri. Non a caso, dunque, Obama ha scelto l’Argentina come seconda tappa del suo viaggio di marzo in Sudamerica: anche in questo caso si è trattato di una missione ad alto contenuto politico, anche se molti non hanno ritenuto sufficienti le parole pronunciate dal Presidente nei confronti dei *desaparecidos* per le responsabilità della dittatura militare del 1976-83.

Conclusioni: buone prospettive per il futuro

In conclusione, come si può definire l’eredità di Obama nei confronti dell’America Latina, specialmente quella meridionale? Seppur non si possa parlare di una vera e propria visione strategica, che tornasse a fare del continente americano lo “spazio vitale” della geopolitica americana (tale spazio è ormai diventata la regione del Pacifico, della quale fanno parte alcuni partner latinoamericani fondamentali quali Messico, Perù e Cile che sono membri della Trans-Pacific Partnership), il bilancio di questi due mandati presidenziali si può definire positivo. Obama ha avuto l’intelligenza politica di comprendere il mutamento in atto nel panorama politico ed economico nella regione, e sfruttare la situazione per ristabilire un dialogo con alcuni partner chiave, come Cuba e l’Argentina. Difficile attendersi negli ultimi mesi un’evoluzione del rapporto con Brasile, a causa della complicata situazione interna, e con il Venezuela, con il quale non sarà avviato un tavolo negoziale prima che non sia avvenuta una transizione che decreti la fine del chavismo. Al contrario, una conferma democratica potrebbe favorire un proseguimento della normalizzazione dei rapporti, seppur con accenti molto diversi a seconda se lo Studio Ovale dovesse essere occupato da Hillary Clinton o Bernie Sanders.

Quel che appare certo è che i tempi della dottrina Monroe difficilmente sembrano destinati a tornare. Per gli USA il quadrante strategico più prossimo al suo spazio geopolitico è la regione del Pacifico. In questo senso, i Paesi della regione andina sono ovviamente privilegiati, e non a caso sono quelli con cui Washington ha mantenuto le migliori relazioni. Tuttavia, nell’ottica di una nuova stagione politica che si profila nei Paesi del Mercosur, una ripresa decisa dei rapporti potrebbe essere funzionale agli interessi strategici ed economici degli Stati Uniti, ma anche degli stessi Paesi sudamericani. Questi ultimi, dopo aver intrapreso un importante percorso di emancipazione e sviluppo a partire dal decennio scorso, potrebbero a buon diritto sedersi al tavolo negoziale con più forza e capacità di influenza. Le opportunità stanno da entrambi i lati; starà al nuovo inquilino della Casa Bianca fare “gol” sfruttando l’“assist” servito dai risultati della Presidenza Obama.