



Il declino della promozione del regionalismo? L'Unione Europea e il Mercosur tra interregionalismo e bilateralismo

Giovanni Finizio

1. Introduzione

La promozione del regionalismo attraverso la costruzione di relazioni interregionali si è affermata dagli anni Novanta come uno degli obiettivi più caratterizzanti della politica estera dell'Unione Europea (UE) e una delle fonti del suo *soft power*, contribuendo a farne un *unicum* nelle relazioni internazionali.

Attraverso le sue relazioni interregionali l'Unione promuove lo sviluppo e la diffusione del regionalismo in altri continenti, cercando in una certa misura di esportare il proprio modello, che essa indulge a considerare ancora oggi "the only successful example of regional integration so far" (European Commission 1995a, 8). Tale politica è funzionale ad un mix di *self-* e *other-regarding interests*¹: ad obiettivi economici e strategici, alla promozione di stabilità e sviluppo nelle regioni partner, alla costruzione di un ordine mondiale multi-regionale, più pacifico e democratico perché basato sul superamento dell'anarchia internazionale (Telò 2004) e, in definitiva, alla legittimazione del proprio ruolo di potenza civile e di attore internazionale post-vestfaliano (Söderbaum, Stålgren, Van Langenhove 2005; Vasconcelos 2007: 179).

Bruxelles ha così contribuito dagli anni Novanta all'avvento e alla diffusione della cd. "seconda ondata di regionalismo", che ha visto la nascita di nuove organizzazioni regionali o il rilancio, la politicizzazione e l'approfondimento di esperienze pre-esistenti (Telò 2016; Fawcett 1995), così proponendosi come un "microcosmo embrionale di come l'emergente sistema internazionale, in definitiva, funzionerà" (Youngs 2010, 4)². L'America Latina è il contesto in cui l'Unione si è spesa più sistematicamente nella promozione del regionalismo attraverso le relazioni interregionali, e in particolare quella tra UE e Mercato Comune del Sud (Mercosur) rappresenta la relazione interregionale più comprensiva ed ambiziosa. Essa ha trovato una prima istituzionalizzazione nell'Accordo Quadro di Cooperazione Interregionale del 1995, e un difficile negoziato durato vent'anni avrebbe dovuto rilanciarla con un accordo di associazione multidimensionale, concluso però nel 2019 solo nella sua dimensione commerciale e non ancora ratificato.

Giovanni Finizio, Università di Torino, giovanni.finizio@unito.it

¹ Il perseguimento degli *other-regarding interests* – che non costituisce una *naïveté* ma una necessità in un contesto di crescente interdipendenza – implica un beneficio l'attore terzo, diversamente dai *self-regarding interests*, e un beneficio indiretto per chi lo persegue (George, Keohane 1980).

² Ciò ha contribuito ad alimentare, fino alla crisi economica e finanziaria del 2008, una letteratura accademica e non quasi apologetica nei confronti dell'UE (ad esempio Leonard 2006, Rifkin 2004), ed una certa propensione all'auto-celebrazione da parte dell'Unione quale attore internazionale in ascesa ed in grado di trasformare il mondo.

Dopo una prima fase in cui le relazioni con il Cono Sud erano state subordinate dall'UE ad una loro formulazione blocco a blocco, nel 2007 Bruxelles ha concluso una partnership strategica con il Brasile, attore dalla rilevanza globale crescente, protagonista della multipolarizzazione del sistema internazionale e, al contempo, *pivot* del Mercosur e del regionalismo latinoamericano. Nonostante le rassicurazioni da parte dell'UE circa la complementarietà e la funzionalità della partnership bilaterale con Brasilia rispetto alle relazioni bi-regionali, rimane aperta la questione se essa non sia invece dannosa per i processi di integrazione regionale sul continente e non sia incompatibile con la tradizionale strategia interregionalista di Bruxelles. Questo articolo intende analizzare e discutere questo problema e le sue implicazioni per l'evoluzione delle relazioni UE-Mercosur, dei processi integrativi nella regione e dell'identità dell'UE come attore internazionale.

A tal fine, esso si articola in tre parti. La prima colloca la promozione del regionalismo nel quadro della politica estera dell'UE e ricostruisce l'ascesa delle relazioni bi-regionali con il Mercosur, presentando le motivazioni e gli strumenti con cui l'UE ha supportato lo sviluppo dell'organizzazione partner. La seconda analizza le dinamiche e i fattori che hanno portato al lancio di una partnership strategica con il Brasile. La terza discute l'impatto di questa relazione bilaterale sulle relazioni UE-Mercosur e sul processo di integrazione nella regione. Le conclusioni propongono infine alcune riflessioni sulle implicazioni per l'evoluzione dell'identità esterna dell'UE di una scelta che si inserisce in una crescente propensione di Bruxelles per le relazioni bilaterali.

2. L'ascesa della promozione del regionalismo e delle relazioni bi-regionali con il Mercosur

L'attitudine dell'UE da un lato a promuovere la costruzione di gruppi regionali favorendone l'istituzionalizzazione e la capacità di affermarsi come attori internazionali, dall'altro a concludere relazioni dirette con le organizzazioni regionali che essa promuove e sostiene (interregionalismo "puro")³, ha portato soprattutto dagli anni Novanta alla costruzione di un reticolo di relazioni con l'Unione al centro che si è andato globalizzando nel tempo (Hänggi 2006, 33; Regelsberger 1990, 8). L'interregionalismo è legato alla promozione del regionalismo da una relazione biunivoca. Esso è infatti possibile solo laddove il livello di integrazione e istituzionalizzazione nell'organizzazione partner lo consente, ma al contempo l'interazione dell'UE con il gruppo anziché con i singoli membri incoraggia questi ultimi ad assumere posizioni comuni, a dotarsi di meccanismi di coordinamento e a cooperare tra loro, sviluppando un'identità di blocco. Attraverso le relazioni interregionali l'UE veicola inoltre finanziamenti e assistenza tecnica per il rafforzamento delle istituzioni regionali, sostegno politico a favore del gruppo e i propri principi e valori politici.

³ Da esso si distingue l'interregionalismo multilaterale, o transregionalismo, che consiste in relazioni tra regioni in un senso più ampio, che possono includere relazioni tra tutti i tipi di attori regionali, tra cui le organizzazioni regionali (è il caso dell'APEC o dell'ASEM) (Hettne 2007, 107).

L'Unione ha promosso l'integrazione regionale nel Cono Sud innanzitutto con la sua semplice "presenza", cioè la sua esistenza materiale, le sue caratteristiche e la sua identità (Bretherton, Vogler 2006, 27). Da un lato, il Mercosur è stato infatti istituito nel 1991 da Argentina, Brasile, Uruguay e Paraguay con l'obiettivo di dare vita ad un mercato comune esplicitamente ispirato al modello della Comunità Europea (CE). Già negli anni Sessanta, l'allora Comunità Economica Europea era stata percepita in America Latina come un esempio di successo di cooperazione regionale tra gli stati europei e uno strumento per rafforzarne lo sviluppo economico e lo spazio di manovra negoziale nel contesto bipolare (Luna Pont, in pubblicazione). All'indomani del rilancio dell'integrazione europea avviato dall'Atto Unico Europeo (1986) e dal progetto del grande mercato interno entro il 1992, il fascino dell'esperienza europea era innegabile, specialmente per paesi come Argentina e Brasile colpiti negli anni Ottanta dalle crisi debitorie e dagli effetti dei programmi di aggiustamento strutturale imposti dalle istituzioni finanziarie internazionali. In analogia alla CE/UE, il Mercosur si presentava come un'esperienza di regionalismo aperto, funzionale alla riconversione delle economie dei paesi membri e al superamento delle politiche di industrializzazione e di sostituzione delle importazioni degli anni Sessanta e Settanta; l'unione doganale, primo passo verso il mercato comune, avrebbe dato l'opportunità ai membri del gruppo di prepararsi ed aprirsi in modo controllato al mercato globale (Vasconcelos 2007, 167).

La necessità di gestire le "esternalità negative" delle politiche e delle priorità della CE/UE ha costituito un altro fattore determinante per i processi integrativi nella regione. Negli anni Sessanta, l'apertura dei governi a schemi di integrazione sub-regionale in America Centrale⁴ e poi in Sudamerica⁵, per lo più basati sull'industrializzazione attraverso la sostituzione delle importazioni (Rosenthal 2004), era stata infatti incoraggiata dagli effetti potenzialmente catastrofici sulle economie latinoamericane della Politica Agricola Comune e degli accordi preferenziali tra la Comunità e le ex colonie dell'Africa, Caraibi e Pacifico (Valladão 2015, 111-112). Analogamente, alla nascita del Mercosur contribuì la preoccupazione che la CE, rilanciata dall'AUE, potesse porsi come un'"Europa fortezza", di cui dover subire le conseguenze economiche negative (Telò 2007).

Il Mercosur, d'altra parte, è stato destinatario di una politica attiva di sostegno politico, tecnico e finanziario da parte dell'UE che, nei primi anni di vita dell'Organizzazione, contribuì alla sua sopravvivenza in un contesto di forti pressioni centrifughe provenienti da Washington. *L'Enterprise for the Americas Initiative*, lanciata da

⁴ Si considerino in particolare il Mercato Comune Centroamericano (CACM) e la Banca regionale per l'Integrazione Economica (BCIE), entrambi istituiti nel 1960.

⁵ Nel 1960 sette paesi latinoamericani lanciarono l'Area di Libero Scambio Latinoamericana (LAFTA), che avrebbe dovuto portare all'eliminazione dei dazi e, in prospettiva, ad un mercato comune. In un clima di rampante protezionismo nazionalista, nel 1980 essa venne però sostituita dall'Associazione per l'Integrazione Latinoamericana (ALADI). I paesi andini (esclusi Perù e Cile), poco attratti da una zona di libero scambio sbilanciata verso le economie più grandi (Brasile, Argentina e Messico), lanciarono nel 1969 una propria esperienza di integrazione regionale ispirata dal modello europeo, il Patto Andino.

George H.W. Bush nel 1990 per costituire una Free Trade Agreement of the Americas (FTAA) dal Canada alla Terra del Fuoco, avrebbe diluito il Mercosur in un disegno di ordine mondiale impostato su regioni deboli tenute insieme da relazioni commerciali, su ampie zone di libero scambio dipendenti da Washington attraverso cui essa avrebbe disseminato i propri valori e perseguito i propri interessi (Hettne 2007, 107)⁶. Se sul piano interno la più grande opposizione al progetto veniva dal Brasile, la cui politica estera era guidata tradizionalmente da un principio di autonomia (Laffer 2002)⁷, l'UE dall'esterno giocò un ruolo importante nel suo fallimento.

Tra il 1990 e il 1992 Bruxelles aveva infatti concluso con i paesi della regione accordi "di terza generazione", che portarono nel 1992 ad un Accordo di cooperazione interistituzionale finalizzato al rafforzamento del processo di integrazione regionale. Essa aveva cominciato così a fornire aiuti finanziari e assistenza tecnica al segretariato del Mercosur in settori quali formazione, reti informatiche, documentazione e archivi, oltre che supporto tecnico alla creazione dell'unione doganale. Quando, sfruttando la crisi economica, politica e istituzionale che aveva colpito il Brasile guidato da Fernando Collor de Mello (marzo 1990-dicembre 1992), gli Stati Uniti offrirono all'Argentina di Carlos Menem di unirsi a USA, Canada e Messico che stavano negoziando il North American Free Trade Agreement (NAFTA, 1994), sperando di destabilizzare il Mercosur ed estendere gradualmente l'area di libero scambio a tutto il continente, Bruxelles reagì proponendo al blocco di rafforzare le relazioni bi-regionali con l'UE. Dando seguito alla strategia avanzata dal commissario europeo spagnolo Manuel Marin, che aveva delega sull'America Latina nella Commissione Santer (European Commission 1994), il Consiglio Europeo del dicembre 1994 decise di dar vita ad una nuova e più ampia partnership con il Mercosur, il cui primo passo fu la conclusione, nel dicembre 1995, dell'EU-Mercosur Interregional Framework Agreement (EMIFCA; Santander 2007, 45). A differenza degli accordi bilaterali promossi dagli USA, esso conteneva una chiara dimensione politica e un focus sulla promozione di un'integrazione regionale approfondita. Si trattava di un approccio comprensivo basato su tre pilastri: un dialogo politico regolare tra UE e Mercosur, finalizzato alla consultazione e al coordinamento in seno alle organizzazioni internazionali; una cooperazione nei settori del contrasto alla droga, della cultura, dell'informazione e comunicazione, della formazione all'integrazione regionale; il rafforzamento della cooperazione economica e commerciale, con particolare riferimento alla liberalizzazione del commercio in beni e servizi.

La seconda fase della strategia di Marin consisteva nell'attuazione di un'associazione interregionale di natura politica ed economica, che includesse l'associazione delle due unioni doganali. Paesi come Irlanda, Danimarca e soprattutto Francia si op-

⁶ Il progetto fu perseguito successivamente da Bill Clinton e con decrescente entusiasmo da George W. Bush, fino al suo naufragio definitivo nel 2005.

⁷ La posizione brasiliana era dettata anche da motivazioni economiche, in particolare dalla ritrosia statunitense a liberalizzare il settore agricolo. Rilevante fu d'altra parte il ruolo esterno di Hugo Chavez che, in prima fila nel contestare il progetto FTAA denunciandone il carattere asimmetrico, portò un numero crescente di paesi a diffidare dell'iniziativa.

ponevano al progetto in difesa della propria agricoltura, ma un'altra offensiva statunitense portò ad un'accelerazione da parte europea quando, nel tentativo di destabilizzare il Mercosur, George W. Bush propose all'Argentina, colpita da una nuova crisi economica, un trattato bilaterale in funzione del progetto FTAA. L'UE rispose con un ulteriore supporto deciso al progetto di integrazione regionale, stanziando 48 milioni di euro per approfondirne l'istituzionalizzazione e avanzando una comprensiva proposta commerciale interregionale riguardante i settori della pesca, dell'agricoltura, dei servizi e dell'industria. Allo stesso tempo Bruxelles rese noto che, nel caso di un fallimento del Mercosur, essa non avrebbe concluso accordi di associazione con i singoli paesi membri, il che li incentivò a proseguire nell'integrazione e a resistere alle sirene di Washington. I negoziati vennero così lanciati al primo summit di UE, America Latina e Caraibi, tenutosi a Rio de Janeiro nel giugno 1999.

La strategia europea e le relazioni bi-regionali aiutarono dunque il Mercosur a non dissolversi nel quadro del progetto statunitense e contribuirono al suo rafforzamento. Ai fini dell'EMIFCA, ad esempio, l'UE aveva incoraggiato il Mercosur a dotarsi (Trattato di Ouro Preto, dicembre 1994) di una personalità giuridica, di un piano concreto per un'unione doganale e di istituzioni permanenti, necessarie ad un'armonizzazione delle politiche estere nei confronti dell'Unione (Sanchez-Bajo 1999, 934). L'esperienza interregionale con l'UE, inoltre, permise ai paesi del blocco di trattare con gli USA in forma coordinata, accrescendo la propria forza negoziale (Di Ruzza 2011, 57).

L'impegno dell'UE era motivato da un bilanciamento tra *self-* e *other-regarding interests*. Tra i suoi membri e le sue istituzioni, innanzitutto, era diffuso il convincimento che l'esempio europeo avesse dimostrato l'efficacia dell'integrazione regionale nel garantire pace, stabilità, democrazia e sviluppo (European Commission 1989). La Commissione, coerentemente, incoraggiava la diffusione del modello europeo con uno spirito quasi missionario (Nuttall 1990, 145). Inoltre, il regionalismo rappresentava per l'UE uno strumento per il miglioramento della *global governance* e la correzione dell'anarchia internazionale, funzionale ad un progetto di ordine mondiale multilaterale basato su regioni organizzate legate tra loro da relazioni interregionali multidimensionali (Hettne 2007, 114). Tale modello, che nel Cono Sud si confrontava con quello alternativo proposto dagli USA, implicava il rafforzamento del ruolo dell'ONU e la riforma del suo Consiglio di Sicurezza (CdS) in senso regionalista. Il PE (European Parliament 2004) e alcuni paesi membri, a partire dall'Italia, invocano infatti dagli anni Novanta un seggio per l'UE nel Consiglio, nella prospettiva di una graduale trasformazione dell'organo in una camera delle organizzazioni regionali (Finizio 2013) e di una generale regionalizzazione dell'ONU (Telò 2021). Come è stato notato, si trattava probabilmente di un progetto utopico, ma era l'unica visione che desse un senso all'azione esterna della potenza civile che è l'UE (Vasconcelos 2007, 179).

La promozione di un ordine mondiale a propria immagine, dove le regioni acquisissero legittimità ed *actorness* internazionale (Söderbaum, Stålgren, Van Langenhove 2005, 373), d'altra parte, contribuiva alla legittimazione della stessa UE come potenza civile, attore globale post-vestfaliano e centro di *soft power* alternativo rispetto

agli Stati Uniti⁸, e in definitiva incoraggiava l'avanzata ulteriore dell'integrazione europea. Non a caso, nel 1990 il Ministro degli Esteri italiano Gianni de Michelis aveva proposto che la prospettiva di un seggio europeo al CdS venisse discussa nella conferenza intergovernativa sull'unione politica in preparazione al trattato di Maastricht, quale strumento per il rafforzamento della futura Politica Estera e di Sicurezza Comune (Bourantonis 2005, 29).

Naturalmente, l'impegno di Bruxelles nelle relazioni bi-regionali era motivato anche da fattori strategici ed economici. Innanzitutto, la volontà di non venire estromessa dalla regione più dinamica dell'America Latina a vantaggio di Washington e di accrescersi al contrario la propria posizione politica ed economica. Esso era finalizzato inoltre a ricercare l'alleanza del blocco, agevolata da legami storici, culturali e valoriali e da una visione in larga parte condivisa dell'ordine mondiale e della *global governance* (Sanahuja 2013b, 175-179), per assicurare che un sistema internazionale in movimento prendesse una piega favorevole agli interessi europei a livello globale (Crawley 2006, 175).

Sul piano economico, l'UE temeva le esternalità negative di un eventuale ingresso dei paesi del blocco nell'orbita economica statunitense, dopo che l'adesione del Messico al NAFTA aveva comportato la perdita del 60% del mercato nazionale per le imprese europee (European Commission 1995b). Sia la conclusione di accordi di libero scambio con Messico e Cile (paesi non membri del Mercosur, con cui Washington aveva concluso accordi bilaterali) (Dür 2007), sia il tentativo di stabilire un'unione doganale bi-regionale, costituivano infatti una reazione all'assertività statunitense e un tentativo di evitare che un blocco commerciale panamericano portasse all'affermazione di nuovi standard e nuove regole nella *governance* del sistema commerciale ed economico mondiale (Meissner 2019), facendo perdere all'UE la posizione di prima potenza commerciale e di "superpotenza regolatrice" (Reid 2004, 232). Un'unione doganale del Mercosur associata all'UE avrebbe permesso inoltre alle imprese europee di far circolare le proprie merci all'interno del blocco e giovare di economie di scala. Non a caso, i paesi in prima linea nel promuovere la politica interregionalista con il Mercosur erano Germania, Italia, Spagna e Portogallo, i cui attori economici avevano maggiori interessi nella regione. Tra il 1990 e il 1998 le esportazioni europee verso il Cono sud crebbero così del 375%, a fronte di un incremento della quota europea delle esportazioni del Mercosur dal 14,4 al 21,6% (Santander 2007, 47). A questa sproporzione contribuiva il protezionismo europeo sul fronte agricolo, che penalizzava le economie del Cono. Proprio la resistenza europea alla liberalizzazione in questo settore alimentata dalle rappresentanze degli agricoltori (Van Loon 2015, 152), insieme a quella nel settore industriale opposta soprattutto da Brasilia e Buenos Aires, furono determinanti nel rendere difficoltosi i negoziati per l'accordo di associazione, che venne concluso nella sua dimensione commerciale solo nel 2019, dopo diversi periodi di stallo (Sanahuja, Rodriguez 2019).

⁸ È utile richiamare, a questo proposito, il precedente storico del ruolo della Cooperazione Politica Europea (CPE) e del suo supporto al regionalismo in America Centrale nell'affermazione dell'Europa come attore della distensione, caratterizzato da un approccio alle relazioni internazionali alternativo rispetto agli USA e all'URSS (Nuttall 1992).

3. La partnership strategica con il Brasile e il declino dell'interregionalismo nella politica estera dell'UE

Il Brasile aveva giocato un ruolo centrale nell'istituzione e nello sviluppo del Mercosur, e dopo la Guerra Fredda il regionalismo aveva acquisito crescente rilevanza nell'agenda della politica estera del paese, raggiungendo il suo picco con i governi di Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) (Spektor 2010). Strategicamente, ciò era funzionale al consolidamento della leadership del Brasile nella regione (Soutto Maior 2006) e, per questa via, al suo protagonismo in un sistema internazionale in corso di multipolarizzazione (Gratius 2018). A livello di discorso politico, questo passaggio si associava all'elezione del modello europeo a punto di riferimento chiave per l'integrazione in Sud America, basata sui suoi successi sul piano economico, politico e sociale. In particolare, Lula e il suo ministro degli esteri Celso Amorim a più riprese facevano esplicito riferimento al modello europeo e alla necessità che il Mercosur, come l'UE, si basasse su solide e stabili istituzioni (Amorim 2003; Amorim 2004), poggiasse su un forte senso di solidarietà e di legittimazione popolare e fosse un progetto che andasse oltre la costruzione di un mercato comune per includere una dimensione politica, sociale e culturale (Amorim 2010, 2, 7). Questa visione del regionalismo aveva portato al *Consenso di Buenos Aires*, un documento firmato nell'ottobre 2003 da Lula e Néstor Kirchner che volgeva l'attenzione, più che agli aspetti di carattere commerciale del Mercosur, alle questioni di ordine sociale e istituzionale (cd. regionalismo post-liberale: Riggiozzi, Tussie 2012) aprendo la strada all'istituzione di un tribunale per la soluzione delle controversie, di un parlamento regionale direttamente eletto dai cittadini (Parlasur) e di un fondo di convergenza strutturale del Mercosur (FOCEM). Tale strategia, che portò il Brasile anche a proporre e sostenere l'istituzione dell'Unasur (Unione delle Nazioni Sudamericane, 2008) su basi sudamericane, si inseriva nel focus delle presidenze Lula sulle relazioni Sud-Sud⁹ e sull'obiettivo di affermare il paese quale voce leader del sud globale, in un esercizio di *soft balancing* degli USA e dell'influenza dell'UE (Gratius 2018). D'altra parte, il Brasile di Lula aveva individuato una chiara preferenza per le relazioni commerciali blocco a blocco, in sintonia con l'approccio dell'UE (De Assis, Machado da Costa 2003).

La partnership strategica conclusa nel 2007 con l'UE pone però degli interrogativi tanto sulla sua coerenza con il tradizionale approccio interregionalista dell'UE, quanto sulle conseguenze per i processi di integrazione nel Cono Sud, strettamente legati alla capacità e alla volontà del Brasile di giocare un ruolo di leadership in seno al Mercosur o, viceversa, alla sua propensione a procedere da solo (Genna, Hiroi 2007, 5).

Il crescente interesse dell'UE per il Brasile andava oltre il dato economico della rilevanza per Bruxelles del primo mercato dell'America Latina, e riguardava il mutamento del ruolo di Brasilia negli affari globali, così riassunto dal Commissario al Commercio Peter Mandelson (2006, 3):

⁹ In questo quadro, grande rilevanza fu attribuita dalle presidenze Lula e Rousseff alla cooperazione e al coordinamento in seno al gruppo BRICS, nato nel 2006 e comprendente Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica (ammesso nel 2010).

[...] openness, engagement, self-confidence and interdependence [...] The creation of Mercosur and its ambitious liberalization negotiations with the EU testify to this at regional level; as does Brazil's leading role in the G20 Group in the WTO Doha negotiations at the global level.

Proprio in ambito OMC, al Meeting ministeriale di Cancun (2003) il Brasile aveva assunto la guida di una coalizione di paesi finalizzata a rafforzare il potere negoziale del mondo in via di sviluppo nei confronti dei paesi sviluppati¹⁰, che aveva contrastato con successo le iniziative commerciali di UE e Stati Uniti fino a condurre al blocco del round negoziale (Van Noon 2015, 147). Come affermato dallo stesso Lula, l'obiettivo era "disegnare una nuova geografia economica e commerciale" (Daily Times 2005 in Van Noon 2015, 147), che implicava la correzione degli squilibri di rappresentanza nelle principali organizzazioni multilaterali (Lazarou 2012, 191). Tale riequilibrio sarebbe passato anche per la riforma del CdS dell'ONU, rispetto alla quale Brasilia puntava esplicitamente ad un seggio permanente insieme a Germania, Giappone e India (i cd. "G4"; Finizio 2008).

Se fino ad allora il principale veicolo delle relazioni tra UE e Brasile era stato il Mercosur (European Commission 2005, 17-18), per effetto di queste dinamiche Bruxelles era giunta a constatare che proprio a causa della preferenza per l'interregionalismo la relazione con Brasilia era rimasta debole, e questa situazione doveva cambiare (European Commission 2007, 2). Lo stallo in cui i negoziati per l'accordo commerciale bi-regionale versavano dal 2004 sembrava confermare tale necessità, per entrambe le parti. Per Brasilia, le divergenze commerciali in seno al Mercosur ostacolavano l'adozione di posizioni comuni e il successo dei negoziati con l'UE. Le politiche protezionistiche di Buenos Aires, in particolare, erano viste dal Brasile come una camicia di forza che avrebbe condannato il Mercosur a rimanere marginalizzato rispetto alla nuova spinta alla liberalizzazione al di fuori dell'OMC. Ciò era confermato dal fatto che fino ad allora il Mercosur aveva concluso accordi di libero scambio solo con Cile (1996), Bolivia (1996) e Perù (2005) (Gratius, Segre 2014). Per Bruxelles, l'esperienza dei negoziati bi-regionali suggeriva l'impossibilità di intrattenere una relazione commerciale o più comprensiva con un'organizzazione con problemi di coesione e dal modello politico-istituzionale inadeguato (Ayuso 2008). Nonostante il Mercosur avesse adottato una struttura che emulava in una certa misura quella dell'UE (Doidge 2011, 148), esso era infatti basato su istituzioni intergovernative, che ancora oggi pongono l'integrazione alla mercé dell'avvicinarsi dei governi e dei loro orientamenti ideologici, pregiudicano la continuità dell'organizzazione, esacerbano le frizioni tra i membri, rendono incerta l'attuazione delle decisioni comuni¹¹ e non agevolano l'adozione di posizioni comuni nei confronti di attori esterni (Mattli 1999; Gómez-Mera 2009). Tali caratteristiche sono determinate dalla natura fortemente presidenzialista degli stati membri (Malamud 2003), che implica la centralità

¹⁰ La centralità acquisita dal paese nell'OMC sarebbe stata confermata dalla nomina del brasiliano Roberto Azevêdo quale suo direttore generale (Gratius, Segre 2014, 4).

¹¹ Tra il 1991 e il 2002 il 70% delle decisioni del Consiglio del Mercosur che richiedevano un'incorporazione nel sistema giuridico degli stati membri è rimasto inattuato, così come il 63% delle risoluzioni del Gruppo del Mercato Comune (Dominguez 2007, 110).

assoluta dei Presidenti e degli esecutivi nella vita dell'Organizzazione, ma anche dall'opposizione alla sovranazionalità da parte del Brasile, dovuta proprio alla sua ricerca di autonomia nazionale e alla sua ambizione alla proiezione globale, oltre che all'egemonia di una economia nazionale che rappresenta da sola l'80% del PIL regionale (Vigevani, Ramanzini Jr. 2020, 100-101). L'UE, in altre parole, non negoziava con un unico partner, ma con quattro attori distinti (data la mancanza di una politica commerciale comune in molti settori, in particolare industria e servizi), la cui convergenza, quando raggiunta, doveva resistere a possibili mutamenti ideologici portati dall'avvicinarsi delle presidenze, soprattutto in Argentina e Brasile (Sanchez-Bajo 1999, 936).

Le valutazioni di Bruxelles vanno d'altra parte inquadrare nelle sfide poste dall'aumento della competizione internazionale e dal relativo declino politico ed economico dell'Unione, che suggerivano di iniettare crescenti dosi di pragmatismo nella sua politica estera. Sul piano economico, infatti, era in corso un graduale ridimensionamento del peso dell'UE nel quadro globale, che era stimato quasi in un dimezzamento per il 2050¹². Sul piano politico, analoghe dinamiche di declino relativo erano prospettate dall'affermazione del G20 rispetto al G8, che implicava una diluizione dell'influenza europea, dall'ascesa del capitalismo autoritario quale alternativa alla democrazia liberale, dalla cooperazione crescente tra potenze emergenti in ambito di sicurezza, dalle stime che prevedevano il dimezzamento della quota europea sull'*hard power* globale tra il 2009 e il 2050 (Youngs 2010, 10-13). Così, la liberalizzazione commerciale, che dopo la fine della Guerra Fredda si era affermata tra gli obiettivi dell'Unione quale parte dell'internazionalismo liberale (Söderbaum, Stålgren, Van Langenhove 2005, 368-369) e miglior strumento per perseguire e salvaguardare gli interessi economici europei, si è imposta progressivamente quale obiettivo prioritario della politica estera di Bruxelles. L'Unione era stata uno dei principali promotori dell'OMC (1995; Ladefoged Mortensen 2009), ma anche del regionalismo aperto e dell'interregionalismo quali fattori di liberalizzazione dei mercati complementari alla liberalizzazione multilaterale¹³. La dimensione commerciale infatti era comparsa nell'EMIFCA per la prima volta quale motivazione principale dell'accordo (Grugel 2002, 4) ed aveva acquisito priorità assoluta nei successivi negoziati bi-regionali tanto che, anche nel più ampio contesto bi-regionale UE-America Latina, la dimensione commerciale era l'unica in cui il dialogo e la cooperazione facevano progressi, seppur timidi e faticosi (Wulzer 2020).

In un contesto di crescenti difficoltà per il processo di liberalizzazione multilaterale culminate nel blocco dei negoziati in sede OMC ai vertici di Cancún (2003) e Doha (2006), la via interregionale alla liberalizzazione, o nel caso di insuccesso, la via bilaterale, erano giunte poi ad assumere per l'UE funzioni di supplenza rispetto alla dimen-

¹² Secondo la Commissione la presenza dell'UE si sarebbe ridotta, nella migliore delle ipotesi, al 17% del PIL globale nel 2050, rispetto al 29% del 2010 (European Commission 2012, 62, 100).

¹³ I negoziati per l'accordo di associazione, infatti, si svilupparono sulla base del principio "WTO Plus", in virtù del quale la liberalizzazione interregionale avrebbe dovuto spingersi oltre quanto ottenuto in sede OMC.

sione multilaterale nel perseguimento dei propri obiettivi economici. La flessibilità dell'UE circa i piani più opportuni su cui perseguire la priorità della liberalizzazione – multilaterale, bi-regionale, bilaterale – era un corollario alla cd. *Global Europe strategy* (2006), in cui la Commissione metteva in relazione diretta l'apertura di nuovi mercati per le imprese europee con la crescita e la creazione di posti di lavoro in Europa (European Commission 2006). Lo stallo di Doha aveva così offerto un incentivo alla ripresa dei negoziati per l'accordo commerciale UE-Mercosur (Sanahuja, Rodriguez 2019), in cui riproporre la liberalizzazione nelle cd. *Singapore issues* - concorrenza, appalti pubblici, investimenti e facilitazione al commercio -, ambiti di vantaggio comparato e perciò assolutamente prioritari per l'UE ma che avevano già suscitato l'opposizione dei paesi in via di sviluppo in seno all'OMC (Holland, Doidge 2012, 86). L'insistenza dell'UE su questi aspetti della liberalizzazione trovò peraltro resistenza anche nel quadro bi-regionale, contribuendo molto ad ostacolare la conclusione dell'accordo UE-Mercosur (Wulzer 2020, 235-236); dinamiche analoghe, d'altra parte, provocarono il naufragio dei negoziati con la Comunità Andina¹⁴.

Sul piano politico, le partnership strategiche bilaterali, quali "essentials, if imperfect, enables of dialogue and cooperation among pivotal and increasingly interdependent powers" (Grevi 2013, 161- 162), riflettevano il riconoscimento da parte di Bruxelles di un mutamento nella distribuzione del potere in senso multipolare e della crescente competizione politica globale, da cui discendeva la necessità per l'UE di tentare di porsi al centro di un network di relazioni con attori rilevanti per contrastare il proprio declino.

La via bilateralista intrapresa dall'UE, in cui si inseriva la partnership con il Brasile, costituiva dunque una reazione a queste dinamiche. Essa non implicava l'abbandono dell'approccio regionalista, come da alcuni sostenuto (De Arenal 2009), ma una relativa perdita di centralità della promozione del regionalismo nella politica estera di Bruxelles. A differenza degli accordi conclusi con Colombia e Perù (2012), comunque, la dimensione commerciale rimaneva oggetto di negoziato bi-regionale con il Mercosur e veniva esclusa dalla partnership strategica con il Brasile (Santander, Ponjaert 2009, 293). Non avendo Brasilia concluso in precedenza un accordo commerciale con Washington, infatti, la pressione competitiva su Bruxelles era meno forte. Piuttosto, la relazione privilegiata bilaterale veniva considerata dall'UE uno strumento per favorire la conclusione dell'accordo bi-regionale.

4. Le conseguenze della partnership strategica con il Brasile per le relazioni UE-Mercosur e per la promozione del regionalismo

Il rafforzamento dei legami bilaterali ha influito sulla tensione permanente nella politica estera di Brasilia tra la preferenza per un'azione più autonoma sulla scena internazionale da un lato, e il ruolo di leadership per iniziative di integrazione regionale in America Latina dall'altro (Gomes Saraiva 2011, 54). Se la leadership nei processi di

¹⁴ La resistenza più forte venne opposta da Ecuador e Bolivia, che contestavano soprattutto i capitoli sulla liberalizzazione nel settore dei servizi, della proprietà intellettuale e degli appalti pubblici (Icaza 2012).

integrazione regionale era generalmente considerata dal Brasile, almeno fino al termine delle presidenze Lula, come funzionale alla propria proiezione globale, la scelta di concludere la partnership con l'UE quando i negoziati UE-Mercosur erano andati in stallo e il Mercosur era in difficoltà manifestava un chiaro segno di autonomia dal blocco regionale (Gomes Saraiva 2011, 61), incoraggiata dal fatto che, come maliziosamente rimarcato dalle élite del paese, tale partnership era cercata da Bruxelles, più che da Brasilia (Paiva 2008)¹⁵. Inoltre, essa generava tensione con gli altri paesi membri del blocco, che non erano stati neppure consultati o informati (Doctor 2015, 980). Ciò era particolarmente vero per l'Argentina, che peraltro si aspettava la conclusione di un'analogo partnership con l'UE (Luciano 2021, 119).

La crisi economica e finanziaria globale del 2008 aggravò tali dinamiche. I suoi effetti sull'UE erano stati talmente pesanti e prolungati da averne messo in pericolo la stessa sopravvivenza e ridimensionato l'attrattività quale modello di integrazione regionale, tanto che lo stesso Lula riconobbe che l'unificazione monetaria per il Mercosur era uscita dagli obiettivi desiderabili. Al contrario, la rapida ripresa del Brasile dalla crisi¹⁶ era stata interpretata dal paese come un'evidenza del mutamento in corso nella distribuzione del potere, del ruolo di guida che Brasilia avrebbe dovuto giocare in una riforma dell'ordine economico internazionale e del protagonismo crescente dei grandi paesi in via di sviluppo, "che erano parte della soluzione, e non del problema" (Amorim 2009). Il XXI secolo, in altre parole, appariva a Brasilia il "secolo del Brasile" (Lula da Silva 2009).

Ciò la incentivava ad investire nello sviluppo di relazioni politiche bilaterali con altri attori globali e a promuovere un graduale ampliamento dell'agenda della partnership strategica con Bruxelles, ai danni delle relazioni UE-Mercosur. Queste, concepite originariamente come multidimensionali, hanno subito così un graduale svuotamento del loro contenuto politico, che avrebbe invece potuto contribuire a rafforzare il Mercosur come attore politico a livello regionale e globale. Luciano (2021, 115-117) ha messo in luce come la decisione di affrontare a livello bilaterale piuttosto che bi-regionale questioni politiche che pertengono al sistema multilaterale - come il disarmo, la non proliferazione, gli affari ONU, i diritti umani, la pace e la sicurezza internazionale -, e di includere nel dialogo bilaterale questioni che in precedenza UE e Mercosur avevano deciso di affrontare a livello bi-regionale - energia, traffico di stupefacenti, protezione ambientale - abbia portato Bruxelles e Brasilia ad erodere le relazioni bi-regionali riducendole ad una dimensione commerciale, marginalizzando il loro obiettivo di sostenere l'interregionalismo e i progetti di integrazione regionale.

Questa dinamica ha di fatto assecondato un processo di ridimensionamento del Mercosur affermatosi con le presidenze post-Lula, che ha finito per investire la vitalità

¹⁵ Giova anche ricordare, in questo quadro, che il Brasile si era legato con partnership strategica a diversi paesi membri dell'UE, come Finlandia, Francia, Germania, Italia, Portogallo, Spagna e Svezia.

¹⁶ La recessione nel paese durò infatti solo 5 mesi, tra il 2008 e il 2009. Non va comunque sottovalutato l'effetto di medio periodo della crisi internazionale, che è stata corresponsabile della crisi economica brasiliana che si è manifestata nel 2013-14 e continua ancora oggi.

e la rilevanza della stessa partnership strategica, tanto che ad oggi i suoi risultati concreti sono tutt'altro che evidenti (Ferreira-Pereira 2016)¹⁷. Le presidenze di Dilma Rousseff (2011-2016), infatti, si erano caratterizzate per un progressivo disinteresse per la politica estera, e la crisi politica provocata dal suo *impeachment* (avviato nel dicembre 2015) e dalla sua successiva destituzione (31 agosto 2016) aveva generato instabilità nel paese, contribuito alle sue difficoltà economiche (caduta di 10% del PIL tra il 2015 e il 2018) e pregiudicato il suo attivismo e la sua reputazione internazionale (Gomes Saraiva 2017). Soprattutto, le presidenze di Michel Temer (2016-2018) e di Jair Bolsonaro (2019-) avevano segnato una svolta rispetto agli obiettivi di cooperazione Sud-Sud di Lula e alla disponibilità del Brasile a svolgere una funzione di *paymaster* dell'integrazione (Vigevani, Ramanzini Jr. 2020). Esse hanno indebolito la dimensione politica, sociale e redistributiva del Mercosur perseguendo un suo riorientamento liberale (Gratius 2018, 5), e hanno contribuito ad una crisi dell'Organizzazione che va oltre il suo rendimento in aree politiche specifiche, ma che riguarda invece l'idea stessa di cooperazione multilaterale ed il suo ruolo nell'inserimento internazionale della regione (Hoffmann 2021, 119-120, 126-127; Caetano 2019).

La depoliticizzazione del Mercosur è andata di pari passo con lo svuotamento della partnership strategica, a cui ha contribuito d'altra parte la crisi profonda che ha colpito l'UE dal 2010. Essa ha infatti indotto l'Unione ad un mix di introversione ed euro-nazionalismo (nella duplice forma di un atteggiamento difensivo e di un'aggressività commerciale: Youngs 2010, 14, 21), nonché ad un "benevolo disinteresse" verso partner minori come il Brasile, che non sono mai stati in vetta alla gerarchia dei partner strategici di Bruxelles (Gratius 2018, 8). Ciò era anche il riflesso, comunque, dei limiti generali delle partnership strategiche, che difficilmente hanno contribuito ad una comprensione condivisa degli affari internazionali, ad una visione comune di *global governance* o al miglioramento delle percezioni esterne dell'UE (Chaban, Holland 2019). Piuttosto che strategie ben formulate per il perseguimento di chiari obiettivi attraverso azioni comuni efficaci, gli accordi e i piani di azione con i partner strategici si sono caratterizzati come meri cataloghi di ambiti politici che figurano nelle agende dei loro meeting (Keukeleire, Delreux 2022, 319-320).

In conseguenza del "disarmo" politico delle relazioni bi-regionali e della partnership strategica perseguito da entrambe le parti, la sola dimensione commerciale ha mantenuto la priorità necessaria per giungere, pur faticosamente, a risultati provvisori come la conclusione dell'accordo bi-regionale del 2019, peraltro non ancora ratificato.

5. Conclusioni

A partire dagli anni Novanta, la promozione del regionalismo e la contestuale costruzione di relazioni interregionali si sono affermate come un pilastro fondamentale

¹⁷ Dopo i primi anni di relativo dinamismo con confronti importanti soprattutto nel campo del mutamento climatico, dell'agenda per lo sviluppo sostenibile e degli effetti della crisi economica e finanziaria, i documenti congiunti si sono ridotti a ribadire posizioni già espresse, mentre i Summit si sono diradati e fatti discontinui (ad esempio, essi non si sono tenuti nel 2012 e nel 2015).

della politica estera dell'UE e una delle fonti principali del suo *soft power*. Fin dalla sua nascita, il Mercosur ha beneficiato di questa politica dell'Unione, nel quadro di un progetto di ordine mondiale impostato su regioni forti ed integrate, legate da partnership interregionali multidimensionali; un progetto che proprio in America Latina si è confrontato direttamente con quello alternativo promosso dagli Stati Uniti, basato su relazioni bilaterali e grandi zone di libero scambio guidate da Washington.

Un progetto probabilmente utopico, ma basato su una visione del mondo coerente con la natura dell'UE, con la crescente interdipendenza e i processi di regionalizzazione delle relazioni internazionali in corso. Un progetto che era basato sull'aspettativa, alimentata dal rilancio dell'integrazione europea con l'AUE e il Trattato di Maastricht, che l'Unione potesse trasformare gradualmente il mondo a sua immagine e somiglianza, in senso liberale e regionalista. Si trattava di una politica perseguita per massimizzare i propri vantaggi diretti in termini economici e strategici, ma anche alimentata dalla convinzione che in un contesto di interdipendenza crescente un'Europa più sicura e prospera fosse possibile solo in un mondo migliore (Consiglio Europeo 2003). La promozione del regionalismo nel Cono Sud e delle relazioni UE-Mercosur era dunque motivata da un mix di *self-* e *other-regarding interests*, il cui bilanciamento è andato modificandosi con la rapida multipolarizzazione del sistema internazionale, il crescente protagonismo di potenze emergenti come Cina e Brasile, il contestuale aumento della competizione internazionale e il relativo declino politico ed economico dell'Europa, che la crisi economica e finanziaria del 2008 avrebbe solo accelerato.

Il Mercosur è uscito rafforzato dalle relazioni bi-regionali con l'UE (Vigevani, Ramanzini Jr. 2020). La conclusione nel 2007 di una partnership strategica con il Brasile, tuttavia, ha messo in dubbio la volontà di Bruxelles di mantenere l'interregionalismo al centro delle relazioni con la regione e ha posto la questione se essa non danneggi i processi di integrazione regionale, rafforzandone le logiche stato-centriche e introducendovi pressioni centrifughe. Sebbene l'UE infatti abbia sempre assicurato di considerare la partnership bilaterale come funzionale alla conclusione e allo sviluppo della relazione bi-regionale, le partnership strategiche rispondono alla tradizione realista di un sistema anarchico di stati, piuttosto che all'approccio liberale e cosmopolitico dell'interregionalismo volto al superamento dell'anarchia internazionale. D'altra parte, tale iniziativa si colloca nel quadro di una crescente disponibilità dell'UE a impostare relazioni bilaterali con paesi già coinvolti in processi di integrazione regionale. L'Unione si rivolge al bilateralismo quando ciò sia ritenuto necessario per perseguire le proprie priorità commerciali a fronte di difficoltà negoziali a livello bi-regionale (si considerino gli accordi con il Vietnam e Singapore nel Sudest asiatico, quelli con Perù e Colombia in America Latina o gli *interim partnership agreements* con i paesi di Africa, Caraibi e Pacifico), eventualmente sfruttando le asimmetrie di potere che il passaggio al bilateralismo comporta; o quando sia ritenuto necessario per costruire un dialogo politico stabile e una cooperazione con i nuovi centri del multipolarismo globale, per resistere al rischio di marginalizzazione in un mondo in rapido mutamento.

La conclusione della partnership strategica con il Brasile costituisce la presa d'atto da parte dell'UE dei limiti circa l'efficacia del proprio impegno nella promozione del regionalismo in America Latina. Essa ha assecondato inoltre dinamiche di indebolimento del Mercosur a cui ha contribuito il mutamento nella propensione di Brasilia rispetto all'integrazione regionale. Dopo un primo ed ininterrotto periodo di sostegno allo sviluppo e alla istituzionalizzazione del Mercosur, su basi dapprima marcatamente liberali (sotto le presidenze di Fernando Collor de Mello, di Itamar Franco e di Henrique Cardoso) e poi post-liberali e multidimensionali (Lula), le presidenze di Dilma Rousseff si sono contraddistinte per un crescente disimpegno nei confronti dell'integrazione regionale e hanno avviato una crisi politica ed economica del paese, mentre le presidenze di Temer e Bolsonaro hanno perseguito lo svuotamento dell'Organizzazione di ogni valenza politica, sociale e redistributiva, appiattendola su una dimensione commerciale. In questo quadro, la decisione di Bruxelles di concludere una partnership strategica con il Brasile ha alimentato i contrasti tra i membri del Mercosur e, in concorso con i limiti istituzionali di quest'ultimo, ha rafforzato la propensione del paese alla proiezione globale a prescindere dal blocco regionale. Il focus politico della relazione privilegiata bilaterale, inoltre, ha creato una concorrenza con il dialogo politico bi-regionale, certamente più difficoltoso, finendo di fatto per svuotare le relazioni bi-regionali di ogni connotazione politica e ridurle alla loro dimensione commerciale. Non a caso, la liberalizzazione commerciale è stata l'unico ambito della partnership UE-Mercosur a compiere dei progressi, peraltro difficoltosi, fino alla conclusione dell'accordo bi-regionale nel 2019. Ciò ha assecondato le propensioni liberiste nella politica estera di Brasilia, che si sono riverberate anche sulla stessa partnership strategica con l'UE, contribuendo al rapido declino della sua rilevanza per le parti.

Le conseguenze della relazione privilegiata con il Brasile sui processi di integrazione regionale non costituiscono un caso isolato, d'altra parte. La decisione dell'UE di concludere accordi di associazione bilaterali (comprensivi di una liberalizzazione commerciale) con Messico e Cile ha suggerito l'idea che essa premiasse proprio quei paesi che avevano rifiutato esperienze di integrazione ed aderito invece al progetto di Washington, e ciò ha danneggiato la credibilità dell'Unione quale attore "campione" del regionalismo (Freres, Sanahuja 2005, 46-47); gli accordi con Colombia e Perù, inoltre, hanno contribuito alla spaccatura del fronte dei paesi della Comunità Andina danneggiando l'organizzazione regionale (Icaza 2010, 131).

Si tratta di effetti collaterali di cui l'UE, nonostante le rassicurazioni, conosce il rischio (Meissner 2019, 42), e il fatto che sia disposta ad assumerlo dimostra che è in corso un processo di ribilanciamento tra valori e interessi, tra *self-* e *other-regarding interests* nella sua politica estera. Ciò è esplicitamente riconosciuto dalla *European Global Strategy* del 2016, che ha lanciato il vago, ossimorico e discusso concetto di "principled pragmatism" quale linea guida per l'azione esterna di Bruxelles (EEAS 2016, 16) e che conferma che "the EU will support regional organizations [...] where possible and when in line with our interests" (EEAS 2016: 32, corsivo aggiunto).

La relativizzazione della promozione di un regionalismo approfondito e multidimensionale nella politica estera dell'UE a favore di interessi più immediati, strategici o egoistici, può essere interpretata come un pragmatico allontanamento dalla concezione eurocentrica e in qualche misura arrogante di un ordine mondiale suscettibile di evolvere sulla base del modello politico, istituzionale e normativo dell'UE; una concezione poco attenta al vento del cambiamento portato dalla multipolarizzazione del sistema internazionale.. Essa però indica anche il ridimensionamento dell'ambizione alla trasformazione post-vestfaliana del sistema internazionale, obiettivo che ha reso l'UE un attore unico nelle relazioni internazionali. Il dibattito attuale sulla necessità e sulla prospettiva che l'UE diventi una "potenza normale" (piuttosto che una potenza civile o una potenza normativa; Biscop 2019), che essa debba "relearn the language of power" ed acquisire "the culture of thinking geopolitically" (Josep Borrell; Youngs 2021), conferma che è in corso un cambiamento nell'identità esterna dell'Unione che avrà delle implicazioni per le relazioni bi-regionali con il Mercosur e, più ampiamente, con l'America Latina. Un mutamento la cui direzione e i cui risultati sono per ora incerti.

Bibliografia

- Amorim Celso (2003). *Inserção Global do Brasil: OMC, Mercosul, ALCA, Zona de Livre Comércio do Brasil com a União Européia*, Lecture delivered at the XV National Forum, 21 March.
- Amorim Celso (2004). *Discurso alla cerimonia di apertura del II Meeting delle Corti supreme del Mercosur*, 28 Novembre.
- Amorim Celso (2010). *Discurso na XXVI Sessão Plenária do Parlamento do Mercosul*. Montevideo, 18 de Outubro.
- Ayuso Anna (2008). "Cooperación Europea para la integración de America Latina. Una ecuación con múltiples incógnitas". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Numero Extraordinario, "V Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe", 125-146.
- Ayuso Anna, Gardini Gian Luca (2015). *EU-Latin America and Caribbean Inter-regional Relations: Complexity and Change*. Barcelona: CIDOB.
- Bourantonis Dimistris (2005). *The History and Politics of the UN Security Council Reform*. London and New York: Routledge.
- Bretherton Charlotte, Vogler John (2006). *The European Union as a Global Actor*. London and New York: Routledge.
- Caetano Gerardo (2019). "El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña". *Foro Internacional* 59/1, 47-88.
- Chaban Natalia, Holland Martin (2019). *Shaping the EU Global Strategy. Partners and Perceptions*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Consiglio Europeo (2003). *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*. Bruxelles, 12 dicembre.
- Del Arenal Celestino (2009). *Las relaciones entre la UE y América Latina. Abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?* Madrid: Real Instituto Elcano.
- Di Ruzza Marco (2011). *L'America Latina sulla scena globale. Nuovi lineamenti geopolitici di un continente in crescita*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Doidge Matthew (2011). *The European Union and Interregionalism: Patterns of Engagement*. London and New York: Routledge.
- Dominguez Jorge I. (2007). "International Cooperation in Latin America: The Design of Regional Institutions by Slow Accretion". In: Amitav Acharya, Alastair Iain Johnston (eds). *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 83-128.
- Dür Andreas (2007). "EU Trade Policy as Protection for Exporters. The Agreement with Chile and Mexico". *Journal of Common Market Studies* 45/4, 833-855.
- European Commission (1989). *The Commission Welcomes Moves by Arab Countries on Regional Integration*, Press Release, Brussels, 20 February.
- European Commission (1994). *The European Community and MERCOSUR: An Enhanced Policy*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 19 October. COM (1994) 428 final.
- European Commission (1995a). *European Community Support for Regional Economic Integration Efforts Among Developing Countries*. Communication from the European Commission. Brussels, 16 June. COM (95) 219 final.

- European Commission (1995b). *The European Union and Latin America. The Present Situation and the Prospects for Closer Partnership, 1996-2000*. Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 23 October.
- European Commission (2005). *A Stronger Partnership between the European Union and Latin America*. Communication from the Commission to the European Parliament and Council. Brussels, 8 December. COM (2005) 636.
- European Commission (2006). *Global Europe: Competing in the World*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 4 October, COM (2006) 567 final.
- European Commission (2007). *Towards an EU-Brazil Strategic Partnership*. Communication from the Commission to the European Parliament and Council. Brussels, 30 May. COM (2007) 281 final.
- European Commission (2012). *Global Europe 2050*, Brussels: Directorate General for Research and Innovation.
- European External Action Service (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Brussels, June.
- European Parliament (2004). *EU/UN Relations: European Parliament Resolution on the Relations between the European Union and the United Nations*. Brussels.
- Fawcett Louise (1995). "Regionalism in Historical Perspective". In: Louise Fawcett, Andrew Hurrell (eds). *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press, 9-36.
- Finizio Giovanni (2008). *Il Consiglio di Sicurezza dell'ONU: un inventario critico delle proposte di riforma*. Torino: Centro Studi sul Federalismo.
- Finizio Giovanni (2013). "The Security Council Reform as a 'Sustainable Process': The Role of the European Union". In: Giovanni Finizio, Ernesto Gallo (eds). *Democracy at the United Nations. UN Reform in the Age of Globalization*. Brussels: Peter Lang, 289-316.
- Freres Christian, Sanahuja Hosè Antonio (2005). *Study on Relations between the European Union and Latin America. New Strategies and Perspectives*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Genna Gaspare M., Hiroi Taeko (2007). "Brazilian Regional Power in the Development of Mercosul". *Latin American Perspectives* 34/5, 43-57.
- George Alexander L., Keohane Robert O. (1980). "The Concept of National Interests: Uses and Limitations". In: Alexander L. George (ed). *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*. Boulder: Westview Press, 217-237.
- Gomes Saraiva Miriam (2017). "The Brazil-EU Strategic Partnership, from Lula to Dilma Rousseff; A Shift of Focus". *Revista Brasileira de Política Internacional* 60/1.
- Gomes Saraiva Miriam (2011). "Brazilian Foreign Policy: Causal Beliefs in Formulation and Pragmatism in Practice". In: Gian Luca Gardini, Peter Lambert (eds). *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 53-66.
- Gómez-Mera Laura (2009). "Domestic Constraints on Regional Cooperation: Explaining Trade Conflict in Mercosur". *Review of International Political Economy* 16/5, 746-777.
- Gratius Susanne (2018). "Brazil and the European Union: From Bilateral Inter-regionalism to Realist Bilateralism". *Revista Brasileira de Política Internacional* 61/1.

- Gratius Susanne, Segre Magdalena (2014). *Is the "Brazil Brand" in Crisis?* Policy Brief 175. Madrid and Brussels: FRIDE.
- Grevi Giovanni (2013). "The EU Strategic Partnerships: Process and Purposes". In Mario Telò, Fredrik Ponjaert (eds). *The EU's Foreign Policy: What Kind of Power and Diplomatic Action?* Farnham: Ashgate, 159-174.
- Grugel Jean (2002). *Spain, The European Union and Latin America: Governance and Identity in the Making of a "New" Inter-Regionalism*. Paper presented at the "Spanish Presidency of the European Union" Conference, University of Liverpool, 12 October.
- Hänggi Heiner (2006). "Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon: In Search of a Typology". In: Heiner Hänggi, Ralf Roloff, Jürgen Rüländ (eds). *Interregionalism and International Relations*. London-New York: Routledge, 31-62.
- Hettne Björn (2007). "Interregionalism and World Order: The Diverging EU and US Models". In: Mario Telò (ed). *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*. Aldershot: Ashgate, 107-123.
- Hoffmann Andrea Ribeiro (2021). "Mercosur between Resilience and Disintegration". In: Detlef Nolte, Brigitte Weiffen (eds). *Regionalism under Stress. Europe and Latin America in Comparative Perspective*. London and New York: Routledge, 119-132.
- Holland Martin, Doidge Matthew (2012). *Development Policy of the European Union*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Icaza Rosalba (2010). "Global Europe, Guilty! Contesting EU Neoliberal Governance for Latin America and the Caribbean". *Third World Quarterly* 31/1, 123-139.
- Keukeleire Stephan, Delreux Tom (2022). *The Foreign Policy of the European Union*. 3rd Ed. London: Bloomsbury Academic.
- Lafer Celso (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Economica.
- Lazarou Elena (2012). "A Paradigm in Trouble? The Effects of the Euro Crisis on the European Model for Regional Integration in South America". In: Lorenzo Fioramonti (ed). *Regions and Crises. New Challenges for Contemporary Regionalism*. Houndmills: Palgrave Mac Millan, 181-199.
- Leonard Mark (2006). *Europa 21*. Milano: Bompiani.
- Luciano Bruno Theodoro (2021). "Between Bilateralism and Interregionalism. EU-Brazil Strategic Partnership and the Unintended Consequences for EU-MERCOSUR Relations". In: Elisa Lopez-Lucia, Frank Mattheis (eds). *The Unintended Consequences of Interregionalism. Effects of Regional Actors, Societies and Structures*. London and New York: Routledge, 107-124.
- Luna Pont Mariana (Forthcoming). "Latin America's View of the European Union". In: Giovanni Finizio (ed). *The EU Seen from the Outside. Perspectives from Europe, Asia, Africa and the Americas*. Torino: Torino World Affairs Institute.
- Malamud Andres (2003). "Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience". In: Finn Laursen (ed). *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Aldershot: Ashgate, 53-73.
- Mattli Walter (1999). *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meissner Katharina L. (2019). "The EU and World Regions: Multilateralism, Bilateralism, and Commercial Realism". In: San Bilal, Bernard Hoekman (eds). *Perspectives on the Soft Power of EU Trade Policy*. London: CEPR Press, 37-46.

- Nuttall Simon (1990). "The Commission: Protagonists of Inter-regional Cooperation". In: Geoffrey Edwards, Elfriede Regelsberger (eds). *Europe's Global Links: The European Community and Inter-regional Cooperation*, London: Pinter, 143-157.
- Nuttall Simon (1992). *European Political Cooperation*. Oxford: Clarendon Press.
- Regelsberger Elfriede (1990). "The Dialogue of the EC/Twelve with Other Regional Groups: A New European Identity in the International System?" In: Geoffrey Edwards, Elfriede Regelsberger (eds). *Europe's Global Links: The European Community and Inter-Regional Cooperation*. London: Pinter, 3-26.
- Reid T.R. (2004). *The United States of Europe: The New Superpower and the End of American Supremacy*. London: Penguin.
- Rifkin Jeremy (2004). *The European Dream. How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*. Cambridge: Polity Press.
- Riggirozzi Pia, Tussie Diana (eds) (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Dordrecht: Springer.
- Rosenthal Gert (2004). "ECLAC: A Commitment Towards a Latin American Way towards Development". In: Yves Berthelot (ed). *Unity and Diversity in Development Ideas. Perspectives from the UN Regional Commissions*. Bloomington: Indiana University Press, 168-232.
- Sanahuja José A. (2013a). "La Union Europea y el regionalismo latinoamericano: un balance". *Investigacion y Desarrollo* 21/1, 156-184.
- Sanahuja José A. (2013b). "La Union Europea y CELAC: balance, perspectivas y opciones de la relacion biregional". In: Adrián Bonilla Soria, Isabel Álvarez Echandi (eds). *Desafios estrategicos del regionalismo contemporaneo: CELAC y Iberoamérica*, San José: FLACSO, 165-192.
- Sanahuja José A., Rodriguez Jorge D. (2019). *Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización*. Documento de Trabajo 13/2019. Madrid: Fundación Carolina.
- Sanchez-Bajo Claudia (1999). "The European Union and Mercosur: A Case of Inter-regionalism". *Third World Quarterly* 20/5, 927-941.
- Santander Sebastian (2007). "The European Partnership with MERCOSUR: A Relationship Based on Strategic and Neoliberal Principles". In: Fredrik Söderbaum, Luk van Langenhove (eds). *The EU as a Global Player: The Politics of Interregionalism*. London and New York: Routledge, 37-58.
- Santander Sebastian, Ponjaert Frederik (2009). "The EU and Its Far-Abroad: Interregional Relations with Other Continents". In: Mario Telò (ed). *The European Union and Global Governance*. London and New York: Routledge, 283-307.
- Söderbaum Fredrik, Stålgren Patrik, Van Langenhove Luk (2005). "The EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism: A Comparative Analysis". *European Integration* 27/3, 365-380.
- Soutto Maior Luiz (2006). "O Brasil e o regionalismo continental frente a una orden mundial em transição". *Revista Brasileira de Política Internacional* 53/2, 42-59.
- Spektor Matias (2010). "Ideas de ativismo regional: A transformação das leituras brasileiras da região". *Revista Brasileira de Política Internacional* 53/1, 25-44.

- Telò Mario (2004). *L'Europa potenza civile*. Roma-Bari: Laterza.
- Telò Mario (2016). *Regionalism in Hard Times. Competitive and Post-liberal Trends in Europe, Asia, Africa, and the Americas*. London and New York: Routledge.
- Telò Mario (ed.) (2021). *Reforming Multilateralism in Post-Covid Times. For a More Regionalised, Binding and Legitimate United Nations*. Brussels: FEPS.
- Valladão Alfredo G.A. (2015). "Europe and Latin America: Differing Routes of Regional Integration". In: Mario Telò, Louise Fawcett, Frederik Ponjaert (eds). *Interregionalism and the European Union. A Post-Revisionist Approach to Europe's Place in a Changing World*. Farnham: Ashgate, 109-125.
- Van Loon Aukje (2015). "From Interregionalism to Biregionalism: Power and Interests in EU-Brazil Trade Cooperation". In: Marek Rewizorski (ed). *The European Union and the BRICS. Complex Relations in the Era of Global Governance*. Dordrecht: Springer, 141-159.
- Vasconcelos Alvaro (2007). "European Union and MERCOSUR". In: Mario Telò (ed). *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*. Aldershot: Ashgate, 165-183.
- Vigevani Tullio, Ramanzini J. Haraldo (2020). "Il gigante latinoamericano? La politica regionale del Brasile e la sua proiezione globale". In: Raffaele Nocera, Paolo Wulzer (a cura di) *L'America Latina nella politica internazionale. Dalla fine del sistema bipolare alla crisi dell'ordine liberale*. Roma: Carocci, 100-120.
- Wulzer Paolo (2020). "Un partenariato davvero strategico? Le relazioni tra Unione Europea e America Latina e i limiti della "politica estera" europea". In: Raffaele Nocera, Paolo Wulzer (a cura di) *L'America Latina nella politica internazionale. Dalla fine del sistema bipolare alla crisi dell'ordine liberale*. Roma: Carocci, 219-245.
- Youngs Richard (2010). *Europe's Decline and Fall. The Struggle against Global Irrelevance*. London: Profile Books.
- Youngs Richard (2021). *The European Union and Global Politics*. London: Red Globe Press.