

Europe and Latin America in the international liberal order: Processes of convergence and divergence

Guest Editors

Tiziana Bertaccini, University of Turin

Giovanni Finizio, University of Turin

INTRODUZIONE

Unione Europea e America Latina nell'ordine internazionale liberale.

Processi di convergenza e divergenza

Tiziana Bertaccini, Giovanni Finizio

ESSAYS

- *Politica estera e politica latinoamericana della CEE/UE: connessioni e intersezioni dalla Guerra fredda alla crisi dell'ordine liberale*
Paolo Wulzer
- *La relación Unión Europea – América Latina en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA). Itinerario de un diálogo*
Mariana Luna Pont
- *Il progressismo fra Europa e America Latina: La Copppal e l'Internazionale Socialista (1976-1983)*
Tiziana Bertaccini
- *Values in European Union-Latin America and Mercosur-Pacific Alliance convergence. Do European shared values promote convergence?*
Rita Giacalone
- *Il declino della promozione del regionalismo? L'Unione Europea e il Mercosur tra interregionalismo e bilateralismo*
Giovanni Finizio

- *Italia-America Latina: dal post-Guerra fredda alle Conferenze Italia-ALC*
Raffaele Nocera
- *Mexico and the European Union trade renegotiation of 2020: A deep integration agreement Version 2.0?*
María del Rosio Barajas E., Maritza Sotomayor

BOOK REVIEWS

- Zorana Sokolovska (2021), *Les langues en débat dans une Europe en projet*, Lyon : ENS Éditions, collection Langages, 306 pages.
Francesca Bisiani
- Norci Cagiano Letizia (éd.), (2021), *L'Europe des écrivains. Des Lumières à la crise actuelle. Des Lumières à la crise actuelle*. Roma : tab edizioni, 218 pp.
Paola Salerni

BOOK RECOMMENDATIONS

- Giuliana Laschi, *Storia dell'integrazione europea*, Firenze: Le Monnier Università, 2021.

ABSTRACTS AND KEYWORDS



EDITOR

Umberto Morelli (Università di Torino)

ASSOCIATE EDITORS

Marinella Belluati (Università di Torino)
Paolo Caraffini (Università di Torino)
Lara Piccardo (Università di Genova)
Rachele Raus (Università di Bologna)

MANAGING EDITOR

Filippo Maria Giordano (Link Campus University, Roma)

SCIENTIFIC BOARD

María del Rosío Barajas Escamilla
(El Colegio de la Frontera Norte)
Marco Brunazzo
(Università di Trento)
Olga Butorina
(Institute of Europe, Russian Academy of Sciences)
Michelangelo Conoscenti
(Università di Torino)
Niccolò Conti
(Università di Roma Unitelma Sapienza)
Matthew D'Auria
(University of East Anglia)
Jean-Michel De Waele
(Université libre de Bruxelles)
Michel Dumoulin
(Université catholique de Louvain)
Corinne Gobin
(Université libre de Bruxelles)
Aylin Güney Gevrek
(Yaşar Üniversitesi)
Faizel Ismail
(University of Cape Town, School of Economics)
Herman J. Kraft
(University of the Philippines Diliman)
Thomas Kroll
(Friedrich-Schiller-Universität Jena)
Francisco Lara-Valencia
(Arizona St. University, School of Transborder Studies)
Garth Le Pere
(University of Pretoria)
Giuliana Laschi
(University of Bologna)
Jacqueline Lo
(ANU, College of Arts and Social Sciences)

Corrado Malandrino
(Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro")
Antonio Moreno Juste
(Universidad Complutense de Madrid)
Luciano Morganti
(Vrije Universiteit Brussel)
Edoardo Novelli
(Università Roma Tre)
Joanna Nowicki
(Université de Cergy-Pontoise)
José Paradiso
(Universidad Nacional de Tres de Febrero)
Massimo Pendenza
(Università di Salerno)
Laura Polverari
(University of Strathclyde Glasgow)
Daniela Preda
(Università di Genova)
Vivien Ann Schmidt
(Boston University)
Mario Telò
(Royal Academy of Sciences, Brussels)
Jovan Teokarević
(University of Belgrade)
Pier Domenico Tortola
(University of Groningen)
Francesco Tuccari
(Università di Torino)
Enrique José Varela Álvarez
(Universidade de Vigo)
Pascaline Winand
(Director of Studies, College of Europe, Natolin)
Ruth Wodak
(Lancaster University)

EDITORIAL BOARD

Luca Barbaini, Andrea Becherucci, Tiziana Bertaccini, Francesca Bisiani, Andrea Cofelice, Angela Condello, Federico Donelli, Giovanni Finizio, Giuseppe Gabusi,

Giorgio Grimaldi, Guido Levi, Anna Mastromarino, Marzia Ponso, Stefano Quirico, Stefano Saluzzo, Giuseppe Sciara, Marco Stolfo, Federico Trocini, Lorenzo Vai

VOLUME 4, NUMBER 2 (2021)

Publisher: Dipartimento di Culture, Politica e Società (Università di Torino)
Review of manuscripts: double-blind review process

Contacts: redazione.deeuropa@unito.it
Website: www.deeuropa.unito.it
Logo and cover layout: Silvio Ortolani





European and Global Studies Journal
Vol. 5, No. 1 (2022)

Europe and Latin America in the international liberal order: Processes of convergence and divergence

Guest Editors

Tiziana Bertaccini, University of Turin
Giovanni Finizio, University of Turin



CONTENTS

INTRODUCTION

- Unione Europea e America Latina nell'ordine internazionale liberale.
Processi di convergenza e divergenza
Tiziana Bertaccini, Giovanni Finizio 7

ESSAYS

- Politica estera e politica latinoamericana della CEE/UE:
connessioni e intersezioni dalla Guerra fredda alla crisi dell'ordine liberale
Paolo Wulzer 25
- La relación Unión Europea – América Latina en el marco de la Organización de
Estados Americanos (OEA). Itinerario de un diálogo
Mariana Luna Pont 41
- Il progressismo fra Europa e America Latina:
La Coppal e l'Internazionale Socialista (1976-1983)
Tiziana Bertaccini 65
- Values in European Union-Latin America and Mercosur-Pacific Alliance convergence.
Do European shared values promote convergence?
Rita Giacalone 81
- Il declino della promozione del regionalismo?
L'Unione Europea e il Mercosur tra interregionalismo e bilateralismo
Giovanni Finizio 101
- Italia-America Latina:
dal post-Guerra fredda alle Conferenze Italia-ALC
Raffaele Nocera 121
- Mexico and the European Union trade renegotiation of 2020:
A deep integration agreement Version 2.0?
María del Rosío Barajas E., Maritza Sotomayor 137

BOOK REVIEWS

- Zorana Sokolovska (2021), *Les langues en débat dans une Europe en projet*, Lyon : ENS Éditions, collection Langages, 306 pages.
Francesca Bisiani 163
- Norci Cagiano Letizia (éd.), (2021), *L'Europe des écrivains. Des Lumières à la crise actuelle. Des Lumières à la crise actuelle*. Roma : tab edizioni, 218 pp.
Paola Salerni 167

BOOK RECOMMENDATIONS

- Giuliana Laschi, *Storia dell'integrazione europea*, Firenze: Le Monnier Università, 2021. 173

- Abstracts and Keywords** 177

Introduction



Unione Europea e America Latina nell'ordine internazionale liberale. Processi di convergenza e divergenza

Tiziana Bertaccini, Giovanni Finizio

Fin dalla scoperta del *Mundus Novus*, l'incontro-scontro fra i due continenti non fu solo la ben conosciuta saga di violenza ma dette inizio ad una complessa, e contraddittoria, relazione ricca di ibridizzazioni e di influenze reciproche il cui impatto nella vecchia Europa fu molteplice: dall'effetto sull'economia dei metalli preziosi, alle nuove rotte commerciali che determinarono mutamenti economici e sociali, alla rivoluzione alimentare determinata dall'introduzione di cibi prima di allora sconosciuti, all'inizio di nuove riflessioni che portarono al ripensamento di alcune tradizionali categorie analitiche.

Spesso i luoghi comuni hanno eclissato, rendendoci dimentichi, che i vasti, frammentati e diversissimi territori un tempo definiti ispanoamericani o iberoamericani - a cui sbrigativamente ci siamo abituati ad applicare l'improprio termine di colonia per indicare indistintamente l'arco temporale di tre secoli di dominazione, un termine niente affatto cinquecentesco e applicabile solo a partire dalla Riforme Borboniche - erano giuridicamente "regni e le province d'oltremare" cioè a tutti gli effetti parte delle monarchie composite, una vera e propria parte d'Europa integrante, per storia e civiltà, il "nostro" Occidente¹. Territori d'oltremare, dunque, legati da una forte struttura amministrativa agli imperi attraverso un legame che, paradossalmente, si caratterizzò per la sua debolezza, in quanto istituzioni e corpi politici creati a immagine e somiglianza delle istituzioni metropolitane non solo godevano di grande autonomia ma finirono inevitabilmente per acquisire caratteri propri.

Con l'indipendenza, i nuovi stati iniziarono il proprio cammino di americanizzazione, senza smettere tuttavia di attingere a modelli europei che erano parte della loro stessa cultura creola e indiana²; dal canto loro i paesi europei non si rassegnarono facilmente alla perdita del loro dominio sulle ricche terre americane, con le quali instaurarono durante l'Ottocento relazioni economiche privilegiate. Infatti, l'America Latina rimarrà fino ai giorni nostri una regione maggiormente integrata con l'esterno, per le sue esportazioni di *commodities*, piuttosto che al suo interno.

Ciò che ha sicuramente contraddistinto fin dall'inizio la complessa e contraddittoria relazione con il vecchio continente è stato il peso dell'immaginario e della perce-

Tiziana Bertaccini, University of Turin, tiziana.bertaccini@unito.it

Giovanni Finizio, University of Turin, giovanni.finizio@unito.it

¹ Questo concetto è ben ribadito nell'introduzione del testo di Loris Zanatta (2010, 3-12).

² Con termine indiano, che non ha nulla a che vedere con indio, si intende l'inizio di una identità creola, bianca, ispanica e americana, in altre parole la nascita di una nuova cultura durante il XVII secolo: "loro stessi si chiamavano indiani. Indiani si chiamavano i bianchi, indiane si chiamavano le nuove élite etniche. Ecco perché la definirei indiana" (Bellingeri, in stampa).

zione. Se con la Scoperta le novità e l'alterità che avevano abbacinato e meravigliato gli uomini del Vecchio Mondo furono colmate da antichi miti ed utopie³, in epoca più recente un'America Latina immaginata ha continuato ad esistere attraverso stereotipi, che l'hanno raffigurata come la terra delle rivoluzioni, dei populismi, dei *golpes* militari, e in alcuni casi perfino uno spazio esotico situato al di fuori dell'Occidente. A ciò ha contribuito la scarsa conoscenza delle diverse realtà e della complessità della regione ancor oggi fundamentalmente esclusa dalla storia del "nostro" Occidente.

Il dibattito mai sopito sull'importanza di un avvicinamento strategico fra Europa ed America Latina, l'area al mondo con più affinità con il Vecchio Continente dal punto di vista culturale, linguistico, religioso e dei valori, si è rinverdito nel corso di questo millennio. Da parte europea si tratta di una narrazione ricorrente⁴, fondata su una "naturale alleanza" storica⁵, che esalta valori politici condivisi (il cosiddetto internazionalismo liberale), e basata sull'esistenza di stretti vincoli economici. L'Europa è infatti oggi il terzo partner commerciale dell'America Latina, avendo perso la seconda posizione a favore della Cina, ed è ancora il primo investitore nella regione e il primo partner in termini di aiuto allo sviluppo (European Commission 2019). A tali fattori va aggiunta l'importanza dei flussi migratori, che oggi si trasformano e vedono anche l'affacciarsi di una nuova migrazione Nord-Sud, verso destinazioni in passato non prioritarie⁶.

Tuttavia, nonostante le molteplici connessioni, la relazione tra le due regioni si trova ormai da molti anni in una *impasse*. Come fece notare alla fine del 2020 lo stesso Josep Borrell, Alto Rappresentante dell'Unione Europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, l'America Latina non ha occupato un posto rilevante nell'agenda europea e le interazioni sono rimaste nettamente al di sotto delle loro potenzialità (Borrell 2020).

Gli anni Ottanta sono generalmente definiti come un momento di svolta per le relazioni tra Comunità Europea e America Latina. Esso fu la conseguenza di diversi fattori, tra cui il processo di adesione della Spagna e del Portogallo alla Comunità, il ritorno alla democrazia di molti paesi latinoamericani e i conflitti in America Centrale che segnarono l'inizio di un vero e proprio dialogo politico bi-regionale (il cd. Processo di San Josè). Quest'ultimo si sviluppò grazie alla significativa iniziativa della Comunità Europea/Cooperazione Politica Europea in America Centrale, sulla base di un approccio nettamente distinto da quello degli Stati Uniti. Promovendo un dialogo in-

³ Sull'invenzione del Nuovo Mondo da parte europea si veda Surdich (1991).

⁴ Per citare alcuni esempi, il Commissario al commercio Peter Mandelson (2006, 6), in un discorso in Brasile nel 2005 evidenziò che "More fundamentally there is no region in the world with whom we have so much affinity of culture, shared history and commerce", mentre la Commissaria alle relazioni esterne Benita Ferrero Waldner (2005, 1) affermò che "our relations are based on long-standing historical and cultural ties and shared values [...] In short, Europe and Latin America are natural partners".

⁵ In diverse occasioni è stato ripetuto da Federica Mogherini "En síntesis, la Unión Europea y América Latina y el Caribe son aliados naturales que comparten historia, cultura y valores, lo que les permite posicionarse de manera conjunta frente a los actuales desafíos mundiales y acelerar el desarrollo económico de ambas regiones de forma sostenible" (Mogherini 2014).

⁶ Nel nuovo millennio i flussi in partenza dall'Unione Europea si sono orientati in modo crescente verso nuove destinazioni come Cile, Perù, Bolivia ed Ecuador, rispetto a quelle tradizionali come (Argentina, Brasile e Venezuela). L'avvio di una migrazione Nord-Sud, che inverte la tradizionale direttrice Sud-Nord, potrebbe in futuro segnare una nuova tendenza dei flussi lavorativi fra le due regioni. Per una visione esaustiva sui processi migratori si veda Vangelista, Pagnotta (2020).

terregionale, l'Europa tentò in quella congiuntura di porsi come un'alternativa agli Stati Uniti quali esclusivi rappresentanti degli interessi occidentali, e quale attore della distensione nelle relazioni tra est e ovest (Nuttall 1992). Madrid ambiva infatti a costituire un ponte tra l'Europa e l'America Latina e il suo ingresso nella CE segnò l'inizio della presenza permanente della regione nell'agenda europea imprimendo una svolta nella politica comunitaria con l'inaugurazione di una nuova strategia interregionale, che contribuì alla promozione di numerosi processi di integrazione regionale nel decennio successivo.

Queste dinamiche, comunque, non possono essere comprese appieno senza considerare il consistente patrimonio di relazioni politiche dei decenni precedenti, in particolare durante gli anni Settanta, ancora poco esplorati dalla storiografia. In quel periodo, l'immagine dell'America Latina era di un continente in lotta, in Italia e altrove si guardava con interesse agli esperimenti politici che si stavano sviluppando nella regione, i fermenti che seguirono la Rivoluzione Cubana (in particolare dalla metà degli anni Sessanta), la via al socialismo cileno, la Rivoluzione nicaraguense (Guarnieri, Stabili 2004). Tali sviluppi rivestivano importanza non soltanto per la sinistra rivoluzionaria, che scorgeva la possibilità di un cambiamento politico, ma anche per il clero progressista e per la Democrazia Cristiana (DC), influenzati in particolare dalla "rivoluzione nella libertà" di Eduardo Frei in Cile, tanto che nel 1966 Amintore Fanfani, Ministro degli Esteri del governo Moro (DC), diede vita, con il sostegno dell'opposizione del Partito Comunista, all'Istituto Internazionale Italo-latinoamericano, vera e propria organizzazione intergovernativa che coinvolge 20 paesi latinoamericani, Cuba inclusa. (Di Santo 2021, 5-15). Sul piano istituzionale proprio nel 1974 furono inaugurate le conferenze interparlamentari fra Comunità Europea e America Latina che costituirono il pilastro del dialogo politico bi-regionale sino alla nascita, nel 1999, dell'Associazione Strategica Bi-regionale a Rio de Janeiro, e che si sarebbero evolute nell'Assemblea Interparlamentare Euro-Latinoamericana (Eurolat; Stavridis, Pace, Ajenjo 2013). Il sostegno alla democratizzazione divenne molto importante per l'America Latina in quel periodo, e sarebbe rimasto tema fondamentale nelle relazioni tra le due regioni anche successivamente.

Fu a metà degli anni Novanta che le relazioni con l'America Latina presero forma per la prima volta esplicitamente in un documento strategico, il "Basic Document on relations between the EU and Latin America and the Caribbean" (Council of the European Union 1994). A partire da questo documento, l'UE sviluppò un approccio originale nei confronti della regione basato su un sistema di relazioni multidimensionali e multi-livello, con le organizzazioni sub-regionali (Mercosur, Comunità Andina, Mercato Comune Centro-americano)⁷ e con la regione nel suo insieme (UE-LAC). Quest'ultima è basata su una partnership strategica bi-regionale lanciata a Rio de Janeiro nel 1999, con la quale Bruxelles ha cercato di distanziarsi da un *focus* meramente commerciale impostando la cooperazione su tre dimensioni: quella politica (con dialoghi multilivello); quella economica (che comprende commercio e investimenti); quella della coope-

⁷ A ciò va aggiunto che nel 2019 l'UE ha firmato una dichiarazione congiunta con l'Alleanza del Pacifico – composta da Cile, Colombia, Perù e Messico – per approfondire la loro partnership.

razione allo sviluppo (Gardini 2021, 34). Nel 2011 l'interesse europeo fu ridestato dalla nascita della Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), un modello di regionalismo "leggero" che riunisce tutti gli stati latinoamericani escludendo gli Stati Uniti. Le rinate ambizioni di rilanciare e consolidare la relazione bi-regionale grazie all'esistenza di un interlocutore finalmente unitario furono sintetizzate nel vertice UE-CELAC di Bruxelles del 2015: "Modellare il nostro futuro comune: lavorare per società più prospere, coese e sostenibili per i nostri cittadini", una speranza rivelatesi presto effimera. Purtroppo, il nuovo strumento dei Summit UE-CELAC, nato nel 2013, fu utilizzato per l'ultima volta proprio nel 2015, prima di essere sospeso.

A partire del 2006 la partnership strategica EU-LAC si è dotata stabilmente anche di una propria dimensione parlamentare, attraverso l'istituzione dell'Assemblea Parlamentare Euro-Latino Americana (EUROLAT). Composta per metà dai membri del Parlamento Europeo e per metà dai membri dei parlamenti regionali latinoamericani, EUROLAT è nata per discutere delle sfide e dei problemi condivisi che oggi, più che mai, necessitano per la loro risoluzione del superamento di un'ottica ristretta ai confini nazionali⁹.

Se da una parte l'UE agisce come attore collettivo rispetto alla regione latinoamericana, dall'altra alcuni stati membri ambiscono da sempre a un ruolo più attivo nel contesto europeo rafforzando le proprie relazioni bilaterali. In primo luogo la Spagna. Se da un lato, soprattutto negli anni Ottanta e Novanta, dopo il suo ingresso nell'Unione, Bruxelles aveva di fatto appaltato a Madrid la propria proiezione esterna nei confronti dell'America Latina, dall'altro essa ha sviluppato un proprio sistema istituzionalizzato di relazioni bilaterali con la regione - si pensi alle *Cumbres Iberoamericanas*, avviate nel 1991 (Malamud 2004; Bonilla Soria *et al.* 2016). L'Italia, soprattutto da metà degli anni Duemila, in competizione con Madrid e nel quadro delle strategie intraprese per il riadattamento alla crisi del contesto multilaterale ha rilanciato la propria posizione in America Latina. A tal fine, Roma oltre a prevedere diverse visite del Presidente del Consiglio nella regione e ad impostare un'intensa agenda bilaterale, dette vita nel 2003, durante la presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea, allo strumento delle Conferenze tra l'Italia e l'America Latina e i Caraibi (Italia-ALC)¹⁰ e al Foro Italo-Latinoamericano dei Parlamenti per sviluppare un percorso comune fon-

⁸ I 75 parlamentari latinoamericani sono membri del Parlamento Latinoamericano, del Parlamento Andino (Parlandino), del Parlamento Centroamericano (Parlacen), del Parlamento del Mercosur (Parlasur), oltre che dei parlamenti nazionali di Messico e Cile, non coinvolti in alcun parlamento regionale.

⁹ In questi anni possiamo osservare una partecipazione sempre più costante dell'Europa nella regione latinoamericana, non solo in ambito commerciale (espressa per esempio nella fase di rinnovo e modernizzazione degli accordi commerciali con Messico e Cile o nell'ingresso dell'Ecuador nell'accordo con i paesi andini come Colombia e Perù) ma anche in questioni direttamente relazionate con la *governance* della regione, come dimostra l'intervento nel processo di pace in Colombia o l'offerta di sostegno da parte dell'UE durante l'era post-conflitto, la partecipazione dell'UE come osservatore internazionale durante i processi elettorali, le ammonizioni e la disponibilità all'invio di una missione del PE per la crisi venezuelana, o la condanna del PE nel caso dei 43 studenti desaparecidos in Messico, gli esempi potrebbero continuare all'infinito.

¹⁰ Per la storia dettagliata della nascita e sviluppo delle conferenze si veda il recente volume di Donato Di Santo (Di Santo 2020). Come spiega Di Santo la prima Conferenza Nazionale sull'ALC si tenne durante il primo semestre della presidenza italiana all'Unione Europea, in un momento delicato in quanto con l'allargamento ad est si creava un vuoto verso altre aree geopolitiche.

dato sulla diplomazia parlamentare e sul ruolo dei legislativi quale espressione della volontà dei popoli¹¹. Da ultimo, va segnalato come la Germania, che aveva sviluppato già dagli anni Sessanta e Settanta importanti relazioni transnazionali con l'America Latina, anche attraverso fondazioni partitiche (quali la Konrad Adenauer Stiftung e Friedrich e la Ebert Stiftung), abbia identificato dal 2019 la regione quale partner fondamentale per la sua strategia internazionale (Gardini 2021, 39). A fronte di sviluppi internazionali - l'annessione della Crimea da parte di Mosca (2014), la crisi dei rifugiati (2015), l'elezione di Trump alla Casa Bianca (2016) e la crescente assertività di Pechino - che hanno provocato nelle due regioni un senso di solitudine in un mondo dove la legge del più forte sembra prevalere, la Germania ha dichiarato di impegnarsi a porre l'America Latina al centro della propria agenda e di quella europea (Maas 2019).

Nonostante le molteplici iniziative intraprese, la relazione tra le due regioni non è ad oggi riuscita a consolidarsi, mettendo in luce la debolezza del modello di inter-regionalismo comprensivo e multidimensionale promosso da Bruxelles. A ciò ha contribuito, e ne è a sua volta il riflesso, la crisi dell'ordine internazionale liberale connessa da un lato all'incapacità delle organizzazioni internazionali promosse dagli Stati Uniti dopo la seconda guerra mondiale di gestire i "problemi senza passaporto" (Annan 2006) portati dalla globalizzazione; dall'altro alla multipolarizzazione del sistema internazionale e al crescente protagonismo di potenze emergenti (Cina, India, Brasile e Russia su tutti) che contestano la legittimità di un sistema di *global governance* che non attribuisce loro un peso adeguato. Una contro-rivoluzione illiberale (Zielonka 2018) che mette sotto pressione i principi di cui, negli ultimi 25 anni, le stesse organizzazioni universali e regionali si sono fatte portatrici: multilateralismo, diritti umani, libero mercato, stato di diritto, good governance, interdipendenza tra questi e gli obiettivi dello sviluppo, della pace e della sicurezza (Finizio 2020, XXXVI).

Alle difficoltà di consolidamento delle relazioni tra Europa e America Latina hanno contribuito, d'altra parte, fattori interni alle due regioni, alcuni di lungo periodo e altri di tipo congiunturale.

Sul lato europeo, in primo luogo, le relazioni asimmetriche con Washington hanno indotto nella CEE/UE e nei suoi membri un'inclinazione a considerare l'America Latina dominio riservato degli Stati Uniti, o ne hanno comunque ridotto l'autonomia nei confronti della regione. Vanno inoltre menzionati da un lato i limiti politico-istituzionali della politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione Europea e la debolezza della coesione tra gli stati membri; dall'altro il graduale allargamento dell'UE, che dagli anni Novanta ha accolto paesi scarsamente interessati alle relazioni con l'America Latina.

A questi fattori di lungo periodo si sono aggiunte le crisi multiple che hanno colpito l'UE negli ultimi 15 anni. Si tratta di crisi (in particolare la crisi economico-finan-

¹¹ Nella Dichiarazione finale del I Foro si sottolinea il ruolo dei parlamenti come istituzioni che rappresentano in forma più ampia il pluralismo politico di ciascun paese, la loro importanza nell'assicurare una corretta dialettica democratica fra i diversi poteri e la rappresentanza delle domande politiche della cittadinanza. La Dichiarazione sottolinea l'importanza dei parlamenti nella difesa dei diritti umani, nella lotta alle disuguaglianze e nell'impegno a sviluppare programmi di cooperazione che coinvolgano tutti i paesi. Dichiarazione Finale, Roma 5-6 ottobre.

ziaria e quella dei rifugiati) determinate da fattori esterni all'Unione, ma che a causa dei suoi limiti politico-istituzionali e dell'inefficacia del sistema di *global governance* sono state in grado di innescare spinte centrifughe all'interno dell'UE fino a minacciarne la stessa sopravvivenza. Le conseguenze per le relazioni con l'America Latina sono state notevoli. L'UE ha attraversato dal 2010 un periodo di introversione, che l'ha portata a disinvestire energie e risorse nella propria politica estera e ad iniettarvi nel contempo crescenti dosi di pragmatismo (Youngs 2010a). Ciò si è tradotto in una relativa perdita di centralità dei valori liberali nelle relazioni internazionali dell'Unione (comprese quelle con l'America Latina) rispetto ad interessi strategici ed economici, ed in una crescente aggressività della politica commerciale di Bruxelles. Queste tendenze contraddittorie – da un lato il sostegno esplicito all'ordine internazionale liberale e alle sue istituzioni, dall'altro la relativizzazione dei suoi principi e valori in caso di necessità (Youngs 2010b) – hanno trovato formalizzazione nel concetto di "principled pragmatism" contenuto nella European Global Strategy del 2016 (EEAS 2016), e hanno contribuito a fare dell'UE un oggetto di contestazione, al suo interno e all'esterno (Johansson-Nogués et al. 2020). Non sorprende che tutti questi fattori abbiano ridimensionato l'attrazione esercitata dal modello di integrazione regionale europeo e la capacità dell'Unione di promuovere in America Latina un regionalismo basato su principi liberali e su istituzioni sopranazionali. D'altra parte, essi hanno reso più difficile mantenere e sviluppare negli ultimi due decenni relazioni bi-regionali con l'America Latina e con le diverse organizzazioni sub-regionali che fossero efficaci e realmente utili per entrambe le parti.

Sull'altro lato dell'Atlantico, un'America latina che non esiste come soggetto unitario, e che, sempre più frammentata al suo interno, oggi vive lo sgretolamento di quei processi di integrazione regionale particolarmente fecondi durante i governi della cosiddetta marea rosa, a cui si sono sommate logiche contrarie al multilateralismo di alcuni governi conservatori, come nel caso di Bolsonaro, che in politica estera ha abbandonato ogni priorità verso la regione.

Dopo la Guerra Fredda anche l'America Latina è entrata in maniera nuova nello scenario internazionale diversificando le proprie relazioni e abbracciando il multilateralismo. Nel primo decennio del XXI secolo la fase di straordinario sviluppo degli organismi regionali e sub-regionali durante i governi progressisti fu concepita secondo un'ottica politica fortemente ideologizzata che auspicava un rinnovamento del regionalismo aperto degli anni Novanta. Questa congiuntura fu rafforzata con il ciclo elettorale del 2005-2006, che riconfermò la prevalenza dei governi progressisti nella regione, proprio mentre tramontava definitivamente il progetto di fare un'enorme area di libero scambio nelle Americhe (ALCA). Questi regionalismi del XXI secolo si sono sviluppati intorno alle rivendicazioni della sovranità nazionale e dell'antimperialismo, essenza stessa del nazionalismo latinoamericano, in forma particolarmente radicale fra i paesi del socialismo del XXI secolo ma in parte sostenuti anche dai governi progressisti più moderati che vi gravitarono intorno. Nell'ideologia di quel vasto universo progressista latinoamericano l'esterno è fondamentalmente concepito come una possibile minaccia, secondo una logica di opposizione all'altro che trova continuità

nell'ideale bolivariano, da sempre presente nel nucleo ideologico delle sinistre latinoamericane. Così, non soltanto l'ALBA identificava il nemico esterno nelle grandi istituzioni finanziarie internazionali e nelle multinazionali, ma anche i governi peronisti dei Kirchner. Nel 2011 dietro alle speranze riposte nella CELAC, nata dal Gruppo di RIO per trovare una soluzione alla frammentazione interna dell'America Latina, laddove la proliferazione delle integrazioni rendeva praticamente impossibile raggiungere una volontà politica comune, si palesarono fin dall'inizio i contrasti di visioni inconciliabili, anche rispetto alla convivenza con il sistema emisferico interamericano. Infatti, la frammentazione della regione si riversò all'interno della CELAC depotenziandone l'importante ruolo di risoluzione delle controversie. La Celac, vista con ottimismo anche dall'UE, ha sicuramente rivestito un ruolo importante nel rappresentare l'America Latina nel dialogo con soggetti terzi, tuttavia le sue capacità esecutive reali si sono rivelate piuttosto limitate, così come i meccanismi intergovernativi e non vincolanti dei regionalismi. Nonostante i promettenti esordi siglati dal I-II Vertice UE-CELAC, la relazione tra le due regioni non superò l'*impasse* nella quale si trovava già da tempo, così mentre il III vertice del 2017 veniva rinviato il Forum Cina-CELAC del 2018 si concludeva in un ambizioso piano congiunto.

Non bisogna dimenticare che dietro ai processi di integrazione regionale ci sono i governi e la politica. Per citare solo un esempio, nel 2015 durante i fecondi e promettenti lavori della plenaria di Eurolat nel vertice UE-CELAC di Bruxelles, dopo aver reiterato il consolidamento dell'alleanza biregionale sulla base dei valori comuni della democrazia e dei diritti umani, il consenso si ruppe dinnanzi al caso delle violazioni democratiche in Venezuela: i paesi latinoamericani in nome dell'autodeterminazione si presentarono come un blocco compatto in difesa del principio di non ingerenza.

In America Latina esiste un orizzonte ottocentesco forgiato nella memoria collettiva delle rivoluzioni d'indipendenza che permane sino ai giorni nostri, e che si è plasmato in alcune Costituzioni (si vedano ad esempio la Repubblica "bolivariana" del Venezuela o i principi di San Martí nella Magna Carta cubana). La lotta al colonialismo metropolitano, parte di quest'orizzonte, è un'argomentazione ancora attuale, come nel caso della rivendicazione delle Malvinas e di altri territori, retaggio di un passato che entra a far parte dell'immaginario sull'Europa (probabilmente esistono diversi immaginari), dove le sue pretese coloniali costituiscono una ferita ancora aperta. In alcuni casi la lotta anticoloniale è riemersa con maggior vigore, per esempio in alcuni movimenti dei *pueblos indios* o nelle proposte di Evo Morales che considera la colonizzazione un processo mai concluso.

Così, se da una parte l'Europa continua ad essere vista come un potenziale alleato, dall'altra la relazione può aver risentito anche della visione critica, ma abbastanza diffusa, incentrata sul post-neoliberalismo, che ha assimilato il vecchio continente al dominio di forze conservatrici neoliberiste:

Quale Europa vediamo noi da fuori? Vediamo un'Europa che langue, abbattuta, ripiegata e soddisfatta di sé. Vediamo un'Europa fino a un certo punto apatica e stanca. Non è il popolo europeo ad aver perso la virtù e la speranza, perché l'Europa a cui mi riferisco, quella stanca, sfinita e autoreferenziale, non è l'Europa dei po-

poli. Questa è ridotta al silenzio, sepolta, asfissata. L'unica Europa che vediamo al mondo è quella dei grandi consorzi d'impresa, l'Europa neoliberista, quella dei grandi conglomerati finanziari, dei mercati e non quella del lavoro¹².

Se questa è una visione solo parzialmente condivisa, o in parte tramontata con i cambiamenti dei cicli politici, rimane tuttavia radicata nell'*humus* politico e sociale; inoltre le stesse transizioni democratiche possono definirsi inconcluse un po' ovunque e la democrazia, avvolta da una ricorrente instabilità politica e dalle *impasse* della governance, stenta a consolidarsi in assenza di un effettivo stato di diritto, elementi che aprono il dibattito sulla reale convergenza con i valori dell'internazionalismo liberale, sui quali l'Europa ha costruito una narrativa fondamentale eurocentrica che non tiene nella giusta considerazione il peso delle diversissime realtà locali e delle declinazioni autoctone dei "comuni" valori occidentali.

L'eurocentrismo che ha tradizionalmente caratterizzato in Europa lo studio delle relazioni tra le due regioni, d'altra parte, ha impedito fino a tempi recenti¹³ che le percezioni latinoamericane dell'Europa (intesa come Unione Europea e suoi stati membri) e della sua politica estera nei confronti dell'America Latina venissero adeguatamente considerate.

Nonostante le difficoltà e l'instabilità che caratterizzano le relazioni bi-regionali, un loro consolidamento appare oggi, da entrambe le parti dell'Atlantico, quanto mai necessario. In primo luogo, in un contesto in cui i valori dell'internazionalismo liberale sono messi sempre più in discussione da valori alternativi proposti dalle potenze emergenti, costruire una effettiva identità della Partnership Strategica bi-regionale come una comunità basata sui valori occidentali rappresenta un contributo alla difesa dell'ordine internazionale liberale, e può essere anche una fonte di legittimità ed influenza internazionale. Questo è particolarmente importante nella prospettiva di una ridefinizione dei principi, delle regole e delle istituzioni sui quali sarà basato il futuro ordine internazionale.

Mantenere i valori condivisi quali una delle fondamenta della partnership bi-regionale, comunque, richiede qualcosa in più di una loro invocazione generica, seppur ricorrente, ed implica che tale convergenza valoriale non possa essere data semplicemente per scontata. Essi sono infatti oggetto di discussione in entrambe le regioni (si pensi al concetto di democrazia o di integrazione regionale, e al bilanciamento tra stato, mercato e società), così come il mutevole bilanciamento tra valori ed interessi. Perciò, un confronto effettivo, che coinvolga anche la società civile, l'università e il mondo dei think tank appare fondamentale per conferire utilità a questa alleanza in un sistema internazionale in rapida evoluzione.

Allo stesso modo, la partnership è uno strumento utile se si basa su un confronto continuo ed effettivo, finalizzato a raggiungere una convergenza, sui punti principali

¹² Intervento del vicepresidente della Bolivia Álvaro García Linera in occasione del IV Congresso dei Partiti europei della Sinistra tenutosi a Madrid il 13 dicembre del 2013, in García Linera (2016, 38).

¹³ I primi tentativi sistematici di esplorare le percezioni esterne dell'Unione Europea come attore globale risalgono a non più di quindici anni fa (Lucarelli, Fioramonti 2009), ed hanno aperto la strada ad una crescente letteratura sul tema, con riferimento anche all'America Latina e ad alcuni suoi paesi (ad esempio Chaban e Holland (2014), Chaban e Holland (2018), Finizio (2022)).

dell'agenda multilaterale, che chiamano di fatto in causa l'effettiva applicazione di questi valori condivisi. Il coordinamento delle posizioni nei forum internazionali è uno degli obiettivi regolarmente riproposti nei documenti ufficiali alla base dei dialoghi politici tra UE da un lato e LAC e organizzazioni sub-regionali dall'altro. Esso è particolarmente importante perché da un lato è finalizzato ad influenzare i processi di globalizzazione, esercitando un peso nella definizione delle regole e delle istituzioni da cui dipende la sua regolazione; dall'altro si basa sul riconoscimento di un'"alterità" rispetto al terzo (o al primo) polo dell'Occidente, gli Stati Uniti, in termini di valori, modelli economici e sociali, e interessi; infine, dato lo spostamento del baricentro del sistema internazionale verso est e il ritorno della politica internazionale al confronto e allo scontro tra grandi potenze, entrambe le regioni corrono il rischio di essere (o di tornare) oggetto della competizione, politica ed economica, delle grandi potenze. La partnership bi-regionale, dunque, e la convergenza nelle sedi decisionali della global governance, sono funzionali al perseguimento, alla difesa e all'esercizio di un'autonomia nelle relazioni internazionali e all'affermazione delle proprie preferenze circa l'evoluzione e la riforma degli strumenti del loro governo. La partnership bi-regionale, che si sviluppa a diversi livelli, è un contesto dunque potenzialmente fondamentale di socializzazione e di apprendimento comune, anche se va notato come da entrambe le parti le posizioni su diversi punti dell'agenda multilaterale siano molto variegate, basti pensare all'architettura finanziaria internazionale, alla riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, alla gestione delle crisi o alla responsabilità di proteggere. A ciò vanno aggiunte le difficoltà, in entrambe le regioni, nel raggiungere delle posizioni comuni su temi che vadano oltre le questioni commerciali, cause e riflesso dei limiti e dei problemi attraversati dai sistemi di integrazione regionale sia in Europa che America Latina. Tale esercizio bi-regionale, dunque, non può prescindere da un impegno ulteriore in entrambe le regioni (Sanahuja 2013).

Queste necessità sono richiamate e riaffermate dalla Joint Communication della Commissione Europea al Parlamento Europeo e al Consiglio del 2019, intitolata "Joining Forces for a Common Future" (European Commission 2019). Basata sui quattro pilastri della prosperità, democrazia, resilienza e governance effettiva, essa invoca in particolare la ripolitizzazione della relazione tra UE e America Latina e una riaffermazione del valore strategico della partnership, alla luce di sfide chiave per entrambe le regioni come l'assertività crescente di Pechino, l'evoluzione della posizione degli Stati Uniti rispetto a questo e alle relazioni con entrambe le regioni, la necessità di tutelare l'ambiente, la giustizia sociale e le istituzioni democratiche. Inoltre, essa invita i paesi su entrambi i lati dell'Atlantico e le istituzioni europee a sperimentare nuovi formati di cooperazione ad incoraggiare un maggior coinvolgimento nelle relazioni bi-regionali della società civile, dei think tank, delle autorità locali, del settore delle imprese, delle organizzazioni culturali, dei rappresentanti del mondo accademico e dei giovani, e a basare il focus della partnership sulle esigenze sociali effettive dei popoli (Gardini 2021, 37-38).

È chiaro dunque che l'alleanza tra Europa e America Latina potrebbe riguadagnare rilevanza in un contesto globale in evoluzione, ad esse potenzialmente avverso,

dove sarebbe in grado di giocare un ruolo importante sia per soddisfare le aspirazioni dei propri popoli che nel rilanciare un ordine mondiale liberale riformato, se le due regioni sapranno ripensare insieme, anche attraverso una lettura critica e a un dibattito rinnovato capace di superare i tradizionali luoghi comuni, la loro secolare relazione.

I primi due articoli di questo numero offrono una rilettura di lungo periodo delle relazioni tra Unione Europea e America Latina. In particolare, Paolo Wulzer fornisce una ricostruzione della politica latino-americana della CEE/UE, dagli anni Sessanta fino ad oggi, mettendo in luce come le relazioni bi-regionali, che hanno cominciato a svilupparsi in modo sistematico a partire dagli anni Ottanta a seguito dell'ingresso di Spagna e Portogallo e del processo di democratizzazione in America Latina, abbiano seguito un andamento discontinuo, in cui momenti di apparente rilancio, generalmente coincidenti con fasi dinamiche dell'integrazione europea e dei processi di aggregazione regionale in America Latina, si sono alternati a periodi di appiattimento dei rapporti. Inoltre, le grandi promesse della partnership strategica bi-regionale lanciata a Rio de Janeiro nel 1999, sono state in gran parte disattese. La sua marcata vocazione politica e multilaterale, infatti, non ha trovato attuazione significativa; i valori di riferimento della relazione tra UE e America Latina, continuamente richiamati nei documenti ufficiali, non hanno trovato applicazione in iniziative politiche di rilievo; la sola dimensione in cui la relazione è stata caratterizzata da una relativa vivacità è stata quella bilaterale e commerciale. Wulzer ne ha rinvenuto le cause, sul lato europeo, nelle tradizionali carenze strutturali della politica estera dell'Unione Europea riconducibili al suo carattere intergovernativo e alla mancanza di una vera dimensione politica e di sicurezza, nel peso condizionante del rapporto con gli Stati Uniti, e nelle divisioni tra i paesi membri.

L'articolo di Mariana Luna Pont costituisce il primo tentativo di analizzare le relazioni euro-latinoamericane attraverso lo studio della partecipazione dell'UE alla Organizzazione degli Stati Americani (OSA), un'organizzazione che costituisce un quadro per la cooperazione multilaterale latinoamericana e nello stesso tempo il contesto istituzionalizzato di dialogo, confronto e talvolta scontro tra i paesi latinoamericani e gli Stati Uniti. L'Unione Europea è osservatrice permanente presso l'OSA ed è divenuta, con gli altri attori che godono dello stesso status, partner strategico dell'Organizzazione. Essa vi contribuisce, inoltre, finanziandone le attività in settori specifici che ritiene coerenti con i valori e gli obiettivi della propria politica estera, e che sono al centro della cooperazione tra UE e America Latina: la tutela dei diritti umani e la promozione della democrazia, lo sviluppo sostenibile, la sicurezza pubblica, la lotta al narcotraffico. La cooperazione tra UE e OSA è andata crescendo nel tempo, in corrispondenza di una crescente difficoltà di funzionamento dell'organizzazione panamericana a causa dei problemi nei rapporti tra Washington e alcuni partner latinoamericani. Tale relazione costituisce così un contesto di cooperazione e di confronto sui valori liberali che i tre poli dell'occidente - America Latina, Stati Uniti ed Europa appunto - formalmente riconoscono come comuni, ma che declinano in modo diverso.

Una seconda parte del numero considera i processi di convergenza e divergenza tra Unione Europea e America Latina in termini di valori politici. Tiziana Bertaccini

mette in discussione la tradizionale retorica, coltivata in particolare dall'Unione Europea e dai suoi stati membri, dell'esistenza di valori condivisi sui cui si basa l'idea di un vincolo storico tra le due regioni e di una *partnership naturale* tra di esse nelle relazioni internazionali. Il saggio ricostruisce per la prima volta le relazioni transnazionali, sviluppatesi tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, tra l'Internazionale Socialista, spazio storico di convergenza tra socialismo europeo e americano, e la Conferenza Permanente dei Partiti Politici dell'America Latina e dei Caraibi (COPPPAL), nata nel 1979 quale principale foro dei partiti politici progressisti della regione. Esso mette in luce come accanto ad alcuni principi politici condivisi si siano delineate divergenze importanti, manifestatesi in modo palese ad esempio nelle differenze di approccio rispetto ad alcune crisi in America Latina come la guerra delle Falkland/Malvinas, in cui la priorità europea della democratizzazione si è confrontata con una lettura latinoamericana basata sull'anticolonialismo e sulla frattura nord-sud. Tali dinamiche dimostrano da un lato la necessità di riconsiderare alcuni assiomi ad oggi imperanti, come il mancato sviluppo della socialdemocrazia in America Latina, dall'altro di superare l'eurocentrismo che caratterizza la retorica dei "valori condivisi", per tenere adeguatamente in conto la specificità dell'esperienza storica latinoamericana, che si riflette nella diversità di connotazioni rispetto a concetti quali democrazia, socialdemocrazia, progressismo o populismo. Ciò può contribuire a spiegare meglio le ragioni delle storiche difficoltà di consolidamento delle relazioni tra Europa e America Latina.

Rita Giacalone indaga l'esistenza di valori, principi e pratiche istituzionali comuni tra Unione Europea, Mercosur e Alleanza del Pacifico, e valuta se la promozione da parte dell'UE del suo modello stia producendo, o possa produrre, una convergenza tra le due organizzazioni latinoamericane. Questa analisi è significativa se si considera che, sia in termini di modelli istituzionali che di pratiche e principi economici, l'Alleanza del Pacifico (composta da Perù, Colombia, Messico e Cile) è nata su basi divergenti rispetto al Mercosur, e che, con le parole dell'autrice, "queste divergenze polarizzate sono alla radice della frammentazione dell'integrazione regionale in America Latina e interferisce con la possibilità che i valori condivisi dell'UE possano produrre una convergenza tra la stessa Unione e l'America Latina". Analizzando i documenti fondamentali delle tre istituzioni e la letteratura disponibile, Giacalone conclude che vi sia effettivamente l'affermazione di valori condivisi tra di esse, ma le priorità tra questi valori, i principi e le pratiche (scelte istituzionali) divergano in modo più o meno significativo. Affinché l'UE possa contribuire effettivamente ad una convergenza tra Mercosur e Alleanza del Pacifico, e dunque tra Europa e America Latina, essa deve essere disposta ad adattare i propri principi e le proprie pratiche alle necessità e alle aspettative dei paesi terzi, tenendo conto dei processi di mutamento dell'ordine internazionale.

Le relazioni interregionali sono strumenti particolarmente importanti di confronto tra le due regioni in termini di interessi, valori, modelli istituzionali. Giovanni Finizio analizza l'evoluzione del ruolo dell'UE, in particolare, nella costruzione di relazioni blocco a blocco con le organizzazioni regionali latinoamericane, e per questa via nel-

la promozione del regionalismo in America Latina. L'articolo ricostruisce l'ascesa di questa politica centrale per il *soft power* dell'Unione, i suoi obiettivi e i suoi strumenti, con particolare riferimento alla relazione biregionale con il Mercosur. Se le relazioni con la regione del Cono Sud sono state tradizionalmente condizionate dall'UE ad una loro formulazione blocco a blocco, nel 2007 Bruxelles ha concluso una partnership strategica con il Brasile, attore protagonista della multipolarizzazione del sistema internazionale e, al contempo, *pivot* del Mercosur e del regionalismo latinoamericano. L'articolo indaga se questa scelta sia effettivamente funzionale – come affermato dall'UE – all'approfondimento della relazione UE-Mercosur e al rafforzamento dell'integrazione regionale. Finizio analizza dunque le dinamiche che hanno portato al lancio della Partnership strategica tra UE e Brasile; ne discute l'impatto sulle relazioni UE-Mercosur e sul processo di integrazione nella regione; riflette, infine, sulle implicazioni di tale partnership per l'evoluzione dell'identità esterna dell'UE, tenuto conto che essa si inserisce in una crescente propensione di Bruxelles per le relazioni bilaterali.

Un'ultima parte del numero si sofferma sulla dimensione bilaterale delle relazioni euro-latinoamericane. Come già notato, singoli paesi europei hanno infatti sviluppato – o tentato di sviluppare – relazioni privilegiate con l'America Latina, tra cui l'Italia. Quest'ultimo caso è analizzato dal saggio di Raffaele Nocera, che prende in esame il periodo tra la fine della Guerra fredda e il primo quindicennio del XXI secolo. In questa fase, emergono soprattutto elementi di discontinuità rispetto agli anni del conflitto bipolare, nel duplice senso di una incapacità della diplomazia italiana di valorizzare il patrimonio di relazioni politiche, economiche e culturali accumulato a partire dal secondo dopoguerra, e di una difficoltà a destreggiarsi nel particolare contesto post-guerra fredda, che in America Latina fu caratterizzato dai faticosi processi di democratizzazione accompagnati da ricorrenti crisi economiche. Un'eccezione è costituita dalle Conferenze tra l'Italia e l'America Latina e i Caraibi (Italia-ALC), avviate nel 2003 e affermatesi quali principali occasioni di incontro e cooperazione dell'Italia come Sistema paese con i paesi latinoamericani e principale strumento usato dalla diplomazia italiana verso la regione.

La già menzionata partnership strategica con il Brasile, d'altra parte, non è costituisce l'unica relazione bilaterale formalizzata tra l'UE e singoli paesi latinoamericani. L'articolo di Maria del Rosio Barajas e Maritza Sotomayor prende in considerazione l'accordo tra Unione Europea e il Messico, paese integrato con il nord del continente fin dalla creazione del North American Free Trade Agreement (NAFTA) nel 1994. Si tratta del primo accordo bilaterale concluso dall'UE in America Latina (2000), a cui le due parti erano giunte per motivazioni diverse. Per l'UE il Messico occupava una posizione strategica per l'accesso ai mercati di Canada e Stati Uniti, con i quali esso condivideva la partecipazione al NAFTA; Bruxelles sperava di beneficiare del mercato liberalizzato messicano, in particolare nei settori finanziario e delle comunicazioni. Per il Messico, l'UE avrebbe permesso di ridurre la dipendenza commerciale da Washington, diversificando gli sbocchi delle sue esportazioni. Un accordo concepito per promuovere un'integrazione approfondita tra le due parti, e dunque comprensivo di dimensioni di cooperazione che andavano ben oltre quelle coperte dall'Organizzazio-

ne Mondiale del Commercio (OMC). L'analisi dell'accordo del 2000 e dei suoi effetti porta ad osservare il consolidamento dei flussi commerciali preesistenti, con la presenza di imprese multinazionali europee concentrate in particolari settori, un vantaggio molto debole per le piccole e medie imprese, e lo scarso sviluppo di un'integrazione approfondita tra i due partner. Secondo le due autrici dall'accordo rinegoziato potrebbero derivare ampi vantaggi per il Messico rispetto all'esperienza precedente, soprattutto per la presenza di strumenti di *enforcement* non contemplati dall'accordo del 2000.

Bibliografia

Álvaro García Linera (2016), *Democrazia, Stato, Rivoluzione-Presente e futuro del socialismo del XXI secolo*. Milano: Meltemi.

Annan Kofi (2002). "What Is the International Community? Problems without Passports". *Foreign Policy* 132.

Bellingeri Marco (In stampa). "I motivi del successo della conquista iberica dell'America visti attraverso una prospettiva storiografica". In: Tiziana Bertaccini (a cura di) *Marco Bellingeri: Avventura latinoamericana*. Torino: Otto Editore.

Bonilla Soria Adrián, Sáenz Breckenridge Stella, Morales Camacho María Fernanda (eds.) (2016). *Iberoamérica. Miradas estratégicas en el siglo XXI*. San José: FLACSO.

Borrell Josep (2020), *América Latina-Europa: La "otra" relación transatlántica*, *Análisis Carolina* 51/2020.

Chaban Natalia, Holland Martin (eds) (2014). *Communicating Europe in Times of Crisis: External Perceptions of the European Union*. Houndmills: Palgrave MacMillan.

Chaban Natalia, Holland Martin (eds.) (2018). *Shaping the EU Global Strategy: Partners and Perceptions*. Houndmills: Palgrave MacMillan.

Council of the European Union (1994). *Europe and Latin America: A partnership for action. Basic Document on the Relations of the European Union with Latin America and the Caribbean*. Luxembourg, 31 October.

Di Santo Donato (2021). *Italia e America Latina. Storia di un'idea di politica estera*. Roma: Donzelli.

European Commission (2019). *European Union, Latin America and the Caribbean: Joining Forces for a Common Future*. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Brussels, 16 April. JOINT/2019/6 final.

European External Action Service (EEAS) (2016). *Shared Visions, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for European Union's Foreign and Security Policy*. Brussels.

Ferrero-Waldner Benita (2005). *Europe and Latin America – A Strong Partnership*. Speech at 40th Anniversary of the Austrian Latin American Institute, Vienna, 21 October.

Finizio Giovanni (2020). "Introduzione". In: Giovanni Finizio (a cura di) *L'organizzazione internazionale tra universalismo e regionalismo*. Milano: Wolters Kluwer/CEDAM, XIII-XXXVIII.

Finizio Giovanni (ed.) (2022). *The EU Seen from the Outside. Perspectives from Europe, Asia, Africa and the Americas*. Torino: Torino World Affairs Institute.

Finizio Giovanni, Morelli Umberto (2015). *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*. Roma: Carocci.

Gradini Gian Luca (2021). "The European Union in Latin America. A 'Neighbour' of Values". In: Gian Luca Gardini (ed.) *External Powers in Latin America. Geopolitics between Neo-Extractivism and South-South Cooperation*. London and New York: Routledge, 29-43.

Guarnieri Calò Carducci Luigi, Stabili Maria Rosaria (2004). "Il mito politico dell'America latina negli anni sessanta e settanta". In: Giorgio Del Zanna, Agostino Giovagnoli (a cura di), *Il Mondo visto dall'Italia*. Milano: Guerini e Associati, 1-14.

Johansson-Nogués Elisabeth, Vlaskamp Martijn C., Barbé Esther (eds) (2020). *European Union Contested. Foreign Policy in a New Global Context*. Dordrecht: Springer.

- Lucarelli Sonia, Fioramonti Lorenzo (a cura di) (2009). *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*. London and New York: Routledge.
- Maas Heiko (2019). *Opening Speech by Foreign Minister Heiko Maas at the Latin America-Caribbean Conference*, German Ministry of Foreign Affairs, 28 May.
- Malamud Carlos (2004). *Spain and Latin America: Global vs. Bilateral Relations*. Working Paper 58/2004. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estretégicos.
- Mandelson Peter (2005). *Latin America and the Doha Round*. Speech at Canning House Gala Dinner, London, 13 October.
- Mogherini Federica (2014) Conferencia magistral de la Ministra de Relaciones Exteriores de Italia, Federica Mogherini, 5 agosto, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45487>
- Nuttall Simon (1992). *European Political Co-operation*. Oxford: Clarendon Press.
- Rubiolo M. (2002). *EU and Latin America: Biregionalism in a Globalising World*. Contribution No. 7 to ZEU Project on "Relations between the European Union and Latin America. Biregionalism in a Changing Global System", Giessen, Germany.
- Sanahuja José Antonio (2013). *Towards a New Framework of Relations between the European Union and Latin America and the Caribbean*. Hamburg: EU-LAC Foundation.
- Stavridis Stelios, Pace Roderick, Ajenjo Natalia (2013). "The Origins, Structures and Functions of the Euro-Mediterranean and Euro-Latin American Inter-Parliamentary Assemblies". In: Olivier Costa, Clarissa Dri, Stelios Stavridis (eds). *Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization. The Role of Inter-Parliamentary Institutions*. Houndmills: Palgrave MacMillan, 211-229.
- Surdich Francesco (1991). *Verso il Nuovo Mondo – La dimensione e la coscienza delle scoperte*. Firenze: Giunti Editore.
- Vangelista Chiara, Pagnotta Chiara (2020), *Entre cuatro continentes. América Latina y las migraciones, siglos XIX-XXI – América latina y las migraciones siglos XX-XXI*: Aracne.
- Youngs Richard (2010a). *Europe's Decline and Fall. The Struggle against Global Irrelevance*. London: Profile Books.
- Youngs Richard (2010b). *The EU's Role in World Politics. A Retreat from Liberal Internationalism*. London and New York: Routledge.
- Zanatta Loris (2010). *Storia contemporanea dell'America Latina*. Roma-Bari: Laterza.
- Zielonka Jan (2018). *Contro-rivoluzione. La disfatta dell'Europa liberale*. Roma-Bari: Laterza.

Essays



Politica estera e politica latinoamericana della CEE/UE: connessioni e intersezioni dalla Guerra fredda alla crisi dell'ordine liberale

Paolo Wulzer

Introduzione

La questione della dimensione esterna del processo di integrazione europea, e, in modo particolare, dello sviluppo e dei caratteri della politica estera della Comunità Economica Europea (CEE 1957-1992) e dell'Unione Europea (UE 1993), è tradizionalmente uno degli argomenti più dibattuti negli studi che affrontano, dal punto di vista storiografico (Laschi 2015; Ratti 2018; Neri Gualdesi 2020; Guasconi 2020), ma anche con diversi approcci metodologici, tematiche legate all'Europa come organizzazione regionale.

Un elemento ricorrente che, in un certo qual modo, costituisce un filo comune nelle ricerche sull'*actorhood* internazionale della CEE/UE, è quello che collega le criticità, i limiti e la mancanza di progressi dell'Europa in termini di statura internazionale e di soggettività in politica estera ad alcune determinanti che sono emerse durante l'intera storia del processo di integrazione europea, sia durante la Guerra fredda che nel sistema post-bipolare. Il primo aspetto è relativo ai divergenti interessi e alle diverse priorità di politica estera degli Stati membri, che hanno trovato una fotografia istituzionale nel carattere intergovernativo di questa specifica dimensione dell'integrazione, e che hanno costantemente rallentato, e rallentano tuttora, l'assunzione di un ruolo incisivo dell'Europa sul piano delle relazioni internazionali. Il secondo elemento si collega al cosiddetto "fattore Stati Uniti", e cioè la stretta dipendenza della sicurezza europea dalla protezione nordamericana e i condizionamenti che questo vincolo ha tradizionalmente posto sull'assunzione di un ruolo politico e di sicurezza da parte della CEE/UE (Bindi 2010). Il terzo fattore fa riferimento alla mancanza di una significativa dimensione militare nel progetto europeista, che ha comportato la conseguenza che la "politica estera" europea fosse confinata agli aspetti politici, economici, sociali e culturali. La nozione di "Europa potenza civile" può senz'altro essere ricondotta a questo tratto caratteristico del processo di integrazione europea. (Telò e Laschi 2007). Infine, un ultimo aspetto è la cosiddetta dicotomia tra obiettivi interni ed esterni dell'integrazione europea. Secondo questa argomentazione, la politica estera europea è stata spesso guidata più da motivazioni interne, relative alle priorità nazionali degli Stati membri, al rafforzamento di speciali legami intra-comunitari o al consolidamento di una specifica identità europea, piuttosto che dalla volontà di intervenire come attore politico nell'ambiente inter-

nazionale. Questa contraddizione interna ha spesso privato la politica estera europea, e il complesso delle sue relazioni esterne, di forza e coerenza. (Keukeleire e MacNaughtan, 2008).

Tenendo in considerazione questi limiti di fondo che hanno tradizionalmente rallentato il pieno sviluppo della CEE/UE come attore di politica internazionale, il dibattito ha altresì messo in evidenza come, in linea generale, sia stata la compresenza di due elementi a permettere all'Europa di affermare una sua soggettività più compiuta sul piano delle relazioni internazionali. Il primo, i mutamenti del sistema internazionale, o dei contesti regionali di più diretto interesse europeo, che hanno aperto alle istituzioni europee l'opportunità, in circostanze specifiche, di affermare la propria presenza sul piano della politica estera. Il secondo, il forte interesse nazionale di uno Stato membro, o di più Stati membri, affinché l'Europa assumesse un ruolo centrale in determinati contesti geopolitici o di fronte a specifiche crisi internazionali. L'Europa, in questo caso, e l'uropeizzazione di determinate questioni internazionali, avrebbero giocato il ruolo di *covert function* di specifici interessi nazionali. (Keukeleire e MacNaughtan, 2008)

Il presente contributo intende verificare se questi aspetti generali relativi alla CEE/UE come attore di politica internazionale possano trovare una sostanziale conferma anche da un'analisi della nascita, dello sviluppo e dell'evoluzione dei suoi rapporti con l'America Latina.

1. Relazioni vivaci ma non strutturate: CEE e America Latina negli anni della Guerra fredda

La traiettoria delle relazioni tra la Comunità Europea e l'America Latina nel periodo della Guerra fredda viene tradizionalmente periodizzata in due fasi distinte. La prima, che si estende dall'entrata in vigore dei Trattati di Roma nel 1958 fino ai primi anni Settanta, fu contrassegnata da un profilo frammentato e poco strutturato di tali rapporti, oltre che da un evidente squilibrio al loro interno. Tale squilibrio fotografava il contrasto esistente tra il debole interesse europeo a intessere legami profondi con l'America Latina e i serrati sforzi condotti da alcuni paesi latinoamericani, Argentina e Brasile in testa, per attrarre la presenza della CEE all'interno della regione. La seconda, corrispondente agli anni Ottanta, fu invece caratterizzata da un deciso salto di qualità all'interno delle relazioni euro-latinoamericane, ricollegabile in larga parte ai processi connessi all'allargamento iberico della Comunità e alla transizione democratica in America Latina dopo gli anni delle dittature.

Tale schema interpretativo, se conserva una sua innegabile validità per cogliere il senso complessivo delle relazioni tra CEE e America Latina durante la Guerra fredda, andrebbe tuttavia reso più flessibile e problematico al fine di evitare il rischio di una lettura eccessivamente rigida e semplificata di tali rapporti. In primo luogo, infatti, i legami deboli e disorganici esistenti tra CEE e America Latina nei primi due decenni dell'integrazione europea non devono tuttavia portare a trascurare l'esistenza di relazioni vivaci ed articolate che, pur se non messe a sistema, denotavano una certa vita-

lità nella rotta euro-latinoamericana, soprattutto nel corso degli anni Sessanta. In secondo luogo, la centralità attribuita all'ingresso del Portogallo e della Spagna nella CEE per la piena configurazione e strutturazione dei rapporti bi-regionali, e soprattutto il ruolo di propulsore fondamentale ricoperto da Madrid in questa evoluzione, devono essere contestualizzate in un quadro di profondi e sostanziali mutamenti internazionali, che riguardavano il sistema globale, il processo di integrazione europea e le dinamiche latinoamericane. (Astroza Suárez 2014).

Durante gli anni Sessanta e Settanta, pertanto, il quadro delle relazioni tra la Comunità Europea e l'America Latina appariva complessivamente poco strutturato. Le ragioni di tale situazione andavano ricondotte non tanto ai paesi dell'America Latina, che anzi in varie occasioni e circostanze cercarono, soprattutto negli anni Sessanta, di attrarre l'interesse e l'attenzione della neonata organizzazione regionale. Risultò decisiva, invece, la scarsa propensione dimostrata dalla CEE per lo sviluppo di uno specifico binario latinoamericano delle sue relazioni esterne. Diversi elementi contribuiscono a spiegare lo scarso interesse dimostrato in quei decenni dalla Comunità verso la creazione di approfonditi legami con il mondo latinoamericano.

Il primo era rappresentato, come è ovvio, dal fattore statunitense. Nell'ingessato sistema bipolare della Guerra fredda, i paesi europei tendevano a considerare l'America Latina come uno spazio geopolitico di esclusiva pertinenza degli Stati Uniti. Pur riconoscendo le dinamiche articolate e specifiche delle società latinoamericane e le promettenti opportunità offerte dalle loro economie, la Comunità Europea appariva consapevole che ogni iniziativa volta a stabilire legami politici e commerciali con i paesi del Sud America avrebbe rischiato di generare tensioni e incomprensioni con l'alleato nordamericano. Il secondo elemento faceva invece riferimento ad una questione di priorità. La storia e la geografia dettavano l'agenda delle relazioni esterne comunitarie nei primi anni del processo di integrazione europea. La storia più recente del colonialismo europeo, da un lato. Le preoccupazioni politiche ed economiche per gli sviluppi che riguardavano le regioni di maggiore prossimità geografiche per l'Europa, dall'altro lato. Queste circostanze contribuivano pertanto ad assegnare all'Africa e al Mediterraneo, e non certo al subcontinente americano, la posizione privilegiata all'interno delle relazioni esterne della neonata Comunità Europea. Il terzo elemento era invece relativo all'assenza o allo scarso peso, all'interno delle istituzioni comunitarie, di quei paesi che per storia, lingua e tradizione avrebbe potuto innescare l'interesse specifico della CEE verso l'America Latina, e cioè Spagna, Portogallo e Italia. Madrid e Lisbona, come noto, non figuravano tra i membri fondatori della Comunità Europea. Per quanto riguarda Roma, invece, a dispetto delle vaste e radicate comunità italiane impiantate in alcuni paesi latinoamericani, e delle attese che questa presenza aveva suscitato in alcuni governi dell'area (Argentina su tutti) sul possibile ruolo italiano di "ponte" tra Europa ed America Latina, essa mantenne una posizione contraddittoria verso la prospettiva di un dialogo organico tra la CEE e la regione latinoamericana. Da un lato, infatti, nel corso degli anni Sessanta il dinamismo degli esecutivi di centro-sinistra contribuì a riconfigurare su basi più solide e coerenti il complesso dei rapporti tra l'Italia ed i paesi latinoamericani, che si tradussero anche nella creazione

di reti politiche transatlantiche (Nocera 2008; Nocera 2017). Questo rinnovata spinta di Roma nel subcontinente ebbe le sue ricadute anche sul piano comunitario, con la presentazione da parte italiana nel 1968, in sede di Consiglio europeo, di un Memorandum nel quale si sosteneva la necessità e l'urgenza di un programma organico di politica economica e di cooperazione tecnica e finanziaria con i paesi dell'America Latina. Dall'altro lato, tuttavia, l'atteggiamento dei governi italiani verso la prospettiva di un pieno dispiegamento delle relazioni esterne comunitarie verso l'America Latina, analogamente a quanto avveniva con i paesi del Mediterraneo, continuava ad apparire sostanzialmente passivo. Le incertezze dei governi italiani furono determinate da due ordini di motivazioni. Il primo, era costituito dal timore italiano di farsi portavoce di un disegno euro-latinoamericano che avrebbe potuto avere implicazioni di varia natura sul complesso delle relazioni transatlantiche ed in particolare sul rapporto con gli Stati Uniti. Il secondo, era rappresentato dalla ferma volontà italiana di evitare che la CEE concludesse accordi commerciali di natura preferenziale con quei paesi da cui potevano in qualche modo provenire rischi di competizione o concorrenza con il settore agricolo italiano. In tale categoria rientravano sia i paesi del Mediterraneo che quelli dell'America Latina. (Laschi 2017: 122-124).

Al sostanziale disinteresse comunitario verso l'America Latina faceva da contraltare un atteggiamento dei paesi latinoamericani nei confronti dell'integrazione europea che appariva ispirato da due percezioni divergenti. Interesse e timore potevano essere considerati come i sentimenti prevalenti nei governi latinoamericani di fronte alla grande novità rappresentata dalla nascita dell'organizzazione regionale in Europa occidentale.

Da un lato, infatti, l'istituzione della CEE e il modello di integrazione continentale che si andava affermando in Europa venivano guardate con attenzione da molti dei paesi latinoamericani, che negli stessi anni stavano sperimentando forme iniziali di cooperazione regionale, soprattutto sul versante economico e commerciale¹. Inoltre, bisogna considerare come per gran parte dei paesi latinoamericani i mercati europei rappresentassero un'opportunità allettante e promettente per diversificare le proprie relazioni commerciali. Nonostante una prima apprezzabile, seppur lenta e faticosa, crescita del commercio intraregionale, infatti, esse continuavano ad essere caratterizzate da una schiacciante predominanza della rotta interamericana, poiché gli Stati Uniti continuavano a rappresentare il primo mercato per le esportazioni latinoamericane.

Dall'altro lato, tuttavia, la nascita di un blocco regionale europeo, fondato sull'obiettivo di realizzare l'unione doganale e il mercato comune in Europa, sollevava almeno due obiezioni e perplessità all'interno dei paesi del Sud America. In primo luogo, la paura che l'avvio di una stretta cooperazione economica e commerciale tra i sei paesi europei avrebbe potuto in qualche modo indebolire i loro tradizionali legami commerciali esistenti, su un piano bilaterale, con le economie latinoamericane. In se-

¹ Nel 1958 era stato infatti firmato il trattato di Tegucigalpa tra cinque Stati dell'America centrale (Nicaragua, Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica), con l'obiettivo di creare un'unione doganale. Due anni dopo, Argentina, Brasile, Cile ed Uruguay siglarono l'accordo di Montevideo, che si proponeva di rappresentare un polo d'attrazione per altri paesi e un primo nucleo di una futura organizzazione regionale di cooperazione economica (Laschi 2017).

condo luogo, il timore che il nuovo organismo continentale potesse in qualche modo compromettere le regole fondamentali del commercio internazionale, quali erano state sancite dall'accordo GATT del 1947. E non è un caso che tali timori risuonassero esplicitamente nel vertice GATT tenuto nel settembre del 1957, sei mesi dopo la firma dei Trattati di Roma, ma quattro mesi prima della loro entrata in vigore. In quella occasione, molti paesi della regione latinoamericana espressero con fermezza i loro radicati timori sulle conseguenze negative che le disposizioni dei Trattati di Roma avrebbero potuto implicare sul sistema del commercio internazionale (Martin 2002: 50-54).

Sulla base di tali premesse, appare dunque comprensibile come, nel corso degli anni Sessanta e Settanta, le relazioni tra la CEE e l'America Latina apparissero nel complesso frammentate e discontinue, pur se caratterizzate da una certa vivacità di scambi e di contatti. Nell'ottobre del 1958, la Commissione europea redigeva un documento ufficiale, con l'obiettivo di rispondere alle preoccupazioni nate sul versante latinoamericano alla nascita della CEE. Il testo richiamava in maniera esplicita la natura aperta dei Trattati di Roma, che non si proponevano in nessun modo di creare un blocco protezionistico chiuso al libero commercio internazionale, ed esprimeva l'auspicio che potessero concludersi accordi di consultazione tra la CEE e la regione latinoamericana. In risposta, tredici paesi latinoamericani produssero una dichiarazione congiunta, nella quale veniva riconosciuto il contributo di stabilità e di sviluppo che la nascita della CEE avrebbe potuto portare al sistema economico internazionale, e indicava la strada della conclusione di specifici accordi doganali tra Europa ed America Latina al fine di regolare i rapporti commerciali tra le due regioni. (Laschi, 2017: 122-126). Nel settembre del 1960, facendo seguito ad una visita del presidente argentino Arturo Frondizi alle istituzioni comunitarie, una delegazione ufficiale della CEE, guidata dal ministro degli Esteri olandese Joseph Luns, prese parte alla conferenza economica interamericana di Bogotà. La partecipazione europea all'incontro nella capitale colombiana può essere considerata come l'avvio ufficiale delle relazioni tra CEE e America Latina. Alla fine del 1963, in risposta alle proteste del mondo latinoamericano per la firma della Convenzione di Yaoundé tra la CEE e gli Stati africani e il Madagascar associati (SAMA) e per il regime commerciale preferenziale previsto nell'accordo, veniva creato un gruppo di contatto tra la Commissione Europea e le delegazioni latinoamericane presso la CEE, con l'obiettivo di discutere problemi e questioni di comune interesse. Si trattava di un'embrionale struttura congiunta che testimoniava l'interesse delle due parti a dare forma a una sorta di cooperazione istituzionalizzata. Il risultato più tangibile prodotto al suo interno fu l'elaborazione, nel 1966, di un Memorandum latinoamericano, che proponeva l'approfondimento delle relazioni bilaterali e il rafforzamento dei legami economici e commerciali. Ma le intenzioni espresse nel documento rimasero in larga parte sulla carta, e non si tradussero in alcuna iniziativa significativa nel periodo successivo.

Gli anni Settanta videro infatti la riproposizione del consueto copione nei rapporti bi-regionali. Sul versante latinoamericano, i governi dell'area continuavano a mostrare interesse per lo sviluppo di rapporti con la CEE, pur in forme attenuate rispetto al decennio precedente, ma questa spinta verso l'Europa faticava a concretizzarsi in

iniziative di rilievo. Sul versante europeo, la Comunità continuava a manifestare un atteggiamento vago e contraddittorio verso la prospettiva di un pieno sviluppo dei rapporti con l'America del Sud, in cui l'interesse per le opportunità offerte dallo spazio latinoamericano appariva costantemente frenato dalle apprensioni per la temuta concorrenza dei prodotti agricoli provenienti dalla regione.

Alla fine degli anni Settanta, dunque, le relazioni tra la CEE e l'America Latina si sostanziavano in una serie di intese, di natura economico-commerciale e di impianto bilaterale, concluse tra la Commissione europea e alcuni paesi della regione². La dimensione politica e lo schema multilaterale apparivano ancora assenti da un rapporto che, pur tra molti limiti, si rivelava comunque vitale.

2. L'“europeizzazione” della Spagna e il decollo dei rapporti euro-latinoamericani

Solo a partire dall'inizio degli anni Ottanta, le relazioni tra Comunità Europea e paesi latinoamericani entrarono in una fase più intensa e dinamica, caratterizzata da un allargamento e da un approfondimento della cooperazione interregionale. Questa prima svolta nei rapporti andava ascritta ad una serie di fattori maturati sia nel contesto europeo che latinoamericano. In primo luogo, l'avvio dei processi di transizione politica in diversi paesi del subcontinente contribuì a plasmare un rinnovato interesse europeo, non solo a livello istituzionale ma anche di opinione pubblica, nei confronti delle vicende latinoamericane. Il tema delle transizioni democratiche rivestì dunque un peso determinante in una duplice direzione, in quanto fece dell'esempio spagnolo un possibile modello per i paesi latinoamericani usciti dalle dittature e contribuì a riaccendere i riflettori europei sulle dinamiche politiche del subcontinente. Inoltre, la recessione economica che investì l'America Latina nel cosiddetto “decennio perduto”, caratterizzato dal forte indebitamento e dai piani di aggiustamento strutturale adottati per fronteggiarlo, spinse molti paesi latinoamericani a intravedere nell'intensificazione delle relazioni con l'Europa un possibile sbocco alla crisi. Ma il fattore cruciale che determinò il rilancio della direttrice latinoamericana della politica estera europea fu la conclusione del processo di adesione alla Comunità del Portogallo e della Spagna. Fu soprattutto l'ingresso di Madrid all'interno del club europeo che contribuì in un certo senso a mettere a regime quell'insieme, spesso scomposto e poco organico, di legami costruiti tra Europa e America Latina nei due decenni precedenti.

L'assoluta priorità della scelta europea, nell'agenda della Spagna post-franchista, è stata ampiamente messa in luce dalla storiografia. La sua motivazione profonda si collocava all'intersezione tra politica interna, economia e politica estera. Si trattava infatti, al tempo stesso, di utilizzare il vincolo europeo e la leva dei rapporti con la CEE per completare con successo il processo di transizione interna, per innescare la crescita economica del paese e per reinserirlo a pieno titolo nella comunità internazionale.

² Si trattava di tre accordi commerciali non preferenziali conclusi tra CEE e Argentina (1971), Brasile (1973), Uruguay (1973), di un trattato di cooperazione economica con il Messico (1975), più una serie di intese su prodotti specifici (tessili ed artigianali) firmati con Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, El Salvador, Paraguay, Perú (Laschi 2017).

La centralità del fattore europeo non implicava, tuttavia, la messa in discussione o la marginalità di altri tradizionali settori di intervento della diplomazia spagnola, quali il Mediterraneo e l'America Latina. In entrambi i casi, lo sforzo della dirigenza spagnola post-franchista fu quello di "europeizzare" la tradizionale presenza spagnola in questi scenari, e di trasformare i vecchi e ormai datati legami bilaterali in una più complessa e articolata politica multilaterale. Dal punto di vista spagnolo, porre il Mediterraneo e l'America Latina al centro della proiezione esterna della CEE avrebbe implicato almeno due evidenti ricadute positive per gli interessi nazionali di Madrid. La prima, la salvaguardia del ruolo spagnolo in tali contesti geopolitici, non più sostenibile in una prospettiva soltanto ispano-centrica. La seconda, il consolidamento della posizione di Madrid all'interno di un'Europa proiettata verso scenari in cui la voce spagnola avrebbe continuato ad avere una risonanza fondamentale. Da questo punto di vista, pertanto, Mediterraneo e America Latina assunsero in un certo senso il ruolo di moltiplicatori ed amplificatori del peso della Spagna all'interno del contesto multilaterale europeo (del Arenal 2001a; del Arenal 2011b; Blanco Sío-López 2014).

Il processo di integrazione di Madrid nella CEE rappresentò pertanto lo stimolo e l'impulso fondamentale per aprire una fase nuova, più strutturata e dinamica, delle relazioni tra Europa comunitaria ed America Latina (AL). Appare particolarmente significativa la circostanza che la firma del trattato di adesione della Spagna alla Comunità Europea venisse accompagnata dall'elaborazione di due documenti, uno a nome dell'intera Comunità Europea e l'altro firmato dal solo governo spagnolo. La *Dichiarazione comune d'intenzioni relativa allo sviluppo e all'intensificazione delle relazioni con i paesi dell'AL* richiamava l'importanza della cooperazione euro-latinoamericana, sottolineava la necessità di rafforzare ed approfondire il dialogo bi-regionale, e attribuiva alla Spagna e al Portogallo, in virtù dei loro legami storici con la regione, il ruolo chiave nel promuovere un ripensamento e un rilancio delle relazioni. L'obiettivo generale dell'azione europea verso l'America Latina veniva dipinto nel modo seguente: «allargare e consolidare la cooperazione con la regione, con l'obiettivo di sostenere il suo sviluppo economico e sociale e supportare i suoi processi di integrazione regionale». La *Dichiarazione del Regno di Spagna relativa all'America Latina* si soffermava invece sulle conseguenze che l'adesione di Madrid alla CEE avrebbe potuto comportare alla preesistente relazione privilegiata tra Spagna e paesi latinoamericani. In particolare, il documento conteneva l'esplicito impegno del governo spagnolo a favorire il superamento di dispute o controversie commerciali tra la CEE e la regione latinoamericana. Due anni dopo, i ministri europei degli Affari Esteri approvavano un documento dal titolo *Nuovi orientamenti per la politica delle relazioni con l'America Latina*, che rappresentava il primo testo ufficiale della politica estera europea dedicato esclusivamente ai rapporti con l'America centrale e meridionale.

Nel complesso, questi documenti non indicavano ancora un cambio di rotta sostanziale nell'approccio comunitario verso l'America Latina. Tuttavia, appariva politicamente rilevante la scelta di connettere esplicitamente l'adesione della Spagna e del Portogallo con il rilancio e la ridefinizione delle relazioni con i paesi della regione. Su tali basi, non sorprende che nel 1986 il primo ministro spagnolo Felipe

González ricevette dal Consiglio europeo l'incarico di rappresentante informale per le relazioni euro-latino americane. (Laschi 2017: 128-130).

3. La nuova cornice istituzionale dei rapporti bi-regionali: il partenariato di Rio de Janeiro e i suoi limiti

Il "fattore" Spagna rappresentò dunque uno degli elementi decisivi per l'apertura della nuova stagione nei rapporti tra CEE e America Latina. Ma questo elemento non può essere disgiunto da una serie di altre concause che, maturate nei due contesti regionali, europeo e latinoamericano, crearono le condizioni per una decisa intensificazione dei rapporti bi-regionali, che conobbero un deciso impulso nel corso degli anni Novanta dopo la nascita dell'Unione Europea con il Trattato di Maastricht (1993). In sostanza, il rilancio e la ristrutturazione dei rapporti tra UE e AL si collegavano sia ai cambiamenti che investirono il processo d'integrazione europea con la fine della Guerra fredda, sia alle nuove dinamiche regionali che caratterizzarono l'intero spazio americano nel corso degli anni Novanta.

Sul lato latinoamericano, il rafforzamento dei legami col continente europeo veniva percepito, in piena continuità con le motivazioni emerse nei decenni precedenti, come un'opportunità fondamentale per controbilanciare la tradizionale e pervasiva influenza statunitense, oltre che per accrescere la statura politica del subcontinente sul piano internazionale. Si trattava, come gli anni successivi avrebbero dimostrato con chiarezza, di attese in larga parte illusorie, smentite dalla crescita della dipendenza latinoamericana nei confronti degli Stati Uniti nel corso del decennio, sia sul piano politico, per la presenza di governi conservatori subordinati alle direttive di Washington, sia sul piano economico, a causa delle soluzioni adottate al fine di superare la crisi del debito.

Sul versante europeo, il forte rilancio dei rapporti con l'America Latina si fondava sia su ragioni di carattere politico-strategico che economico-commerciale. Da un lato, infatti, l'Unione Europea intendeva affermare il suo ruolo di attore internazionale che appariva destinato, nelle previsioni generali, a diventare uno dei pilastri più innovativi del processo di integrazione, superando i limiti della Cooperazione Politica Europea (CPE) degli anni precedenti. Lo sforzo europeo di consolidare una propria soggettività sul piano globale fu contrassegnato anche dal tentativo di configurare uno specifico *corpus* di valori e di pratiche europee sul piano internazionale, anche differenziandosi rispetto all'alleato statunitense. In questo senso, l'America Latina avrebbe potuto divenire pertanto un utile laboratorio per le nuove ambizioni politiche dell'UE. Dall'altro lato, i paesi europei dimostravano un forte interesse a non perdere posizioni commerciali in America Latina, proprio rispetto agli Stati Uniti. Nel corso degli anni Novanta, infatti, le esportazioni europee verso l'America Latina, pur cresciute in termini globali, si ridussero notevolmente in termini relativi. Nel 1999, infatti, esse rappresentavano solo il 13,5% dell'export totale verso la regione, contro il 24% del 1990. Inoltre, nel periodo 1990-1996 il livello degli investimenti diretti degli Stati Uniti verso i paesi del subcontinente americano ammontava a quasi il doppio di quelli eu-

ropei. In particolare, il progetto statunitense, impostato durante l'amministrazione di George H. W. Bush e annunciato nel 1994 dal presidente Bill Clinton, di concludere un accordo emisferico per la realizzazione di un'area di libero scambio dal Canada alla Patagonia, la *Free Trade of America* (FTAA), disegno poi abortito tra il 2003 e il 2005, fu uno dei fattori fondamentali che spinsero l'UE a riconfigurare in maniera più strutturata e sistematica le sue relazioni con lo spazio latinoamericano. Si trattava, dal punto di vista europeo, di trovare nuovi strumenti di raccordo con l'America Latina al fine di controbilanciare l'offensiva statunitense, tutelare la posizione dell'UE come secondo partner commerciale dell'America Latina e, in generale, evitare una perdita troppo gravosa di influenza nella regione (Dominguez 2015: 28-69).

Non bisogna trascurare, infine, il particolare attivismo dell'Italia che rappresentò, in quella fase, insieme alla Spagna, il paese europeo maggiormente proteso ad ottenere una rinnovata configurazione dei rapporti euro-latinoamericani. Roma fu particolarmente interessata al forte rilancio dell'azione europea in America Latina, per i consueti fattori strutturali: la rilevanza del mercato latinoamericano; la presenza nella regione di una numerosa ed influente comunità italiana; la ricaduta positiva, per l'Italia e l'UE, della crescita internazionale di un continente omogeneo con la cultura e la civiltà europea; la volontà di rafforzare l'asse meridionale dell'UE con la Spagna, con la quale la convergenza di interessi era stata fino a quel raramente sostanziata da iniziative politiche congiunte.

Le nuove spinte favorevoli ad un approfondimento del dialogo euro-latinoamericano, maturate su entrambe le sponde dell'Atlantico, trovarono una prima concretizzazione nell'"Accordo Quadro Interregionale di Cooperazione", concluso nel 1995 tra l'UE e il MERCOSUR³. L'intesa definiva le linee guida della cooperazione tra le due organizzazioni in campo istituzionale, sociale, commerciale, economico e culturale. Ma, in linea più generale, l'accordo rappresentava un importante salto in avanti della cooperazione bi-regionale, sia perché evidenziava la capacità emulativa dei paesi latinoamericani rispetto al modello di integrazione europea, sia perché trasferiva il dialogo da un piano semplicemente bilaterale a quello multilaterale. L'esplosione di due nuove crisi economiche con forti ripercussioni regionali (in Messico nel 1994 e in Brasile nel 1998) determinò un rallentamento della cooperazione euro-latinoamericana, che nel 1999 raggiunse tuttavia il suo risultato più qualificante.

In quell'anno, infatti, sfruttando anche i rafforzati strumenti di "politica estera" messi a punto nel trattato di Amsterdam, UE ed AL concludevano il "Partenariato Strategico", nel quadro del primo vertice dei capi di Stato e di governo dei paesi dell'UE, dell'AL e dei Caraibi (ALC), tenuto a Rio de Janeiro il 28-29 giugno 1999, sotto la presidenza di Germania, Brasile e Messico. I due documenti sottoscritti a Rio, la *Dichiarazione politica* e il *Documento sulle priorità dell'azione congiunta* nascevano dalla comune volontà delle due parti sia di approfondire le relazioni bi-regionali che di elaborare risposte congiunte sui maggiori nodi politici ed economici del sistema internazionale post-Guerra fredda.

³ Il *Mercado Común del Sur* venne istituito con il Trattato di Asunción del marzo del 1991 tra Brasile, Argentina, Uruguay e Paraguay, con l'obiettivo della creazione di un mercato comune regionale. Nel 1995 vennero aboliti i dazi doganali tra i quattro paesi ed istituita una tariffa esterna comune verso paesi terzi (Giannattasio 2020).

La cooperazione UE-ALC fissata a Rio veniva articolata, sul modello della maggior parte degli accordi conclusi dall'UE in quegli anni, su tre cesti. Il primo, quello politico, identificava i principi cardine alla base del rapporto: democrazia rappresentativa, libere elezioni, stato di diritto, *good governance*, diritti umani, diritti delle donne, minoranze e popolazioni indigene, sviluppo sostenibile, sovranità e non interferenza negli affari interni. Il secondo, di tipo economico, prevedeva impegni europei nel settore dell'aiuto allo sviluppo ed iniziative congiunte in una serie di ambiti, quali le grandi infrastrutture, la protezione dell'ambiente, la liberalizzazione degli scambi. Il terzo, relativo alle questioni umanitarie, sociali e scientifiche, affermava la «vasta ed articolata comunanza ed affinità culturale» tra le due regioni e si proponeva di individuare gli strumenti idonei per consolidarla e rilanciarla. Cooperazione scientifica e culturale, difesa del patrimonio storico ed indigeno, collaborazione universitaria rappresentavano gli elementi qualificanti del terzo paniere.

Sul piano degli strumenti, il vertice di Rio individuava una serie di meccanismi istituzionali volti a dare attuazione ai principi generali: periodicità dei vertici, formazione di una cabina di regia bi-regionale dei paesi partecipanti per assicurare continuità alla cooperazione, monitoraggio continuo degli impegni assunti. (Sana-huja 2003: 89 ss).

Nel complesso, il bilancio del vertice di Rio conteneva luci ed ombre, e restituiva una fotografia in chiaroscuro sullo stato e le prospettive della cooperazione euro-latinoamericana. Rilevanti elementi di novità, infatti, si accompagnavano alla persistenza di vecchi retaggi e alla mancanza di strumenti efficaci che impedivano al dialogo bi-regionale quel pieno decollo da molti atteso e auspicato.

In linea generale, l'avvio del partenariato strategico segnava un deciso salto in avanti nella storia delle relazioni tra Europa ed America Latina. Per la prima volta, infatti, i capi di Stato e di governo dei paesi UE e ALC si impegnavano ad imprimere ai rapporti reciproci un respiro politico più ampio, convinti che di fronte alle sfide del nuovo secolo fosse essenziale superare sia la logica del dialogo bilaterale che quella del rapporto tra UE e raggruppamenti sub-regionali, che sembrava essersi delineata negli ultimi anni.

Su un piano più specifico, i documenti di Rio inserivano per la prima volta una dimensione spiccatamente politica all'interno della cooperazione tra Europa e regione latinoamericana, con l'idea di base che l'UE potesse svolgere un fondamentale ruolo normativo nel favorire la diffusione di democrazia e diritti umani nell'area. Al fondo di questo approccio, risiedeva l'idea che i valori e gli ideali che avevano ispirato il processo di integrazione europea, dovevano costituire anche un motore fondamentale della sua azione esterna. Inoltre, l'accordo del 1999 intravedeva, nello spirito tipico di quel decennio, nella liberalizzazione commerciale uno strumento fondamentale per innescare lo sviluppo economico e per favorire modernizzazione e riforme politiche dei paesi latinoamericani.

Sul lato latinoamericano, il nuovo rapporto con l'UE indicava ai paesi del subcontinente una possibile strada alternativa rispetto alla tradizionale stretta dipendenza verso gli Stati Uniti. Fu proprio la diplomazia italiana a mettere in evidenza

come il dialogo con Bruxelles avrebbe potuto consentire ai paesi latinoamericani di «sfuggire ad un abbraccio troppo intenso di Washington, di cui non condividono la filosofia politico-sociale e di cui temono una eccessiva velocizzazione delle politiche di globalizzazione e di libero mercato» (Ministero degli Affari Esteri 1999: 130)

In ambito europeo, infine, l'impulso delle relazioni con l'AL rappresentava un'opportunità decisiva per diversificare le direttrici della politica estera dell'UE e per consolidare la collaborazione tra i paesi europei tradizionalmente legati al subcontinente latinoamericano. Italia, Francia e Spagna, infatti, si dimostravano in piena sintonia nel considerare l'AL come il continente più omogeneo all'Europa da un punto di vista politico, culturale e linguistico e nel valutarne progressi e potenzialità in termini di sviluppo economico e di consolidamento democratico. E non è un caso che il governo italiano definì il vertice di Rio come «un avvenimento dalle implicazioni vastissime, per il numero e la provenienza dei paesi partecipanti, per la molteplicità degli impegni sottoscritti e per la portata strategica degli indirizzi delineati», e considerò gli accordi raggiunti in quella sede come «il punto di riferimento della nostra politica estera nell'area e uno degli strumenti della nostra articolata collaborazione transatlantica» (Ministero degli Affari Esteri 1999: 132).

Nonostante questo insieme di elementi indubbiamente innovativi, altri aspetti rivelavano fin dall'inizio alcune criticità del processo messo in moto a Rio de Janeiro. Sul piano istituzionale, il meccanismo di cooperazione, basato su summit biennali dei capi di Stato e di governo e in riunioni periodiche a livello di funzionari, risentiva di due limiti di fondo. Da un lato, l'estrema difficoltà di trovare una sintesi, sia all'interno dei due gruppi regionali che nei rapporti interregionali. Dall'altro, la vastità ed eterogeneità delle tematiche trattate, che spaziavano dalla consultazione politica ai temi economici e commerciali, dai diritti umani al consolidamento della democrazia, dalla tutela ambientale alla lotta al narcotraffico e alla criminalità organizzata. Sul piano commerciale, inoltre, il fatto che le esportazioni latinoamericane verso l'UE fossero composte per il 40% da prodotti agricoli continuava a suscitare le resistenze di tutti quei paesi europei interessati alla protezione dei mercati agricoli nazionali. Sul piano politico, infine, la "scivolosità" di molti temi, così come la complicata ricerca di una posizione unitaria tra i paesi latinoamericani, resero i documenti di Rio un inevitabile compromesso al ribasso. La tutela dei diritti umani, ad esempio, che gli europei volevano qualificare come interesse legittimo della comunità internazionale, veniva raccordata anche agli interessi degli Stati per via delle pressioni dei paesi del subcontinente. Le attività delle ONG, inoltre, che l'UE intendeva svincolare da condizionamenti interni, venivano invece strettamente subordinate al rispetto degli ordinamenti dei paesi interessati (Arribas 2008: 39-64).

Nel complesso, dunque, il Partenariato Strategico tra UE ed AL, pur costituendo un indubbio e positivo passo in avanti nella storia delle relazioni bi-regionali, nasceva con una serie di limiti strutturali che ne avrebbero condizionato in maniera decisiva il percorso nei due decenni successivi.

4. Il pendolo delle relazioni tra Unione Europea e America Latina nel XXI secolo

L'inizio degli anni Duemila fu infatti contrassegnato da un deciso rallentamento dei rapporti bi-regionali, che non furono in grado di mettere a frutto e valorizzare la parziale portata innovativa degli accordi di Rio. Tre fattori, in particolare, influirono nel determinare questa fase di stallo. In primo luogo, gli sviluppi dello scenario internazionale del triennio 1999-2001, segnato dal riaccendersi del conflitto balcanico, dal fallimento del processo di pace in Medio Oriente e dagli attentati dell'11 settembre, contribuirono a spingere l'America Latina ai margini dell'agenda diplomatica europea. In secondo luogo, la forte crisi economica e politica che investiva nel 2001 gran parte dei paesi latinoamericani toglieva spinta e dinamismo allo sviluppo dei rapporti di collaborazione con l'Europa (Rhi-Sausi 2002: 261 ss). In terzo luogo, il *Big Bang Enlargement* dell'UE, portato a compimento nel 2004 con l'ingresso di otto paesi dell'Europa centro-orientale e di due paesi mediterranei, incorporava all'interno dell'Unione paesi senza legami storici con l'America Latina e privi di interessi specifici nella regione, contribuendo così a compromettere il profilo, già frammentato, dell'azione europea nell'area. La debolezza tradizionale della "politica estera" della CEE/UE, e cioè le divergenze e le divisioni tra gli Stati membri in merito a priorità ed interessi europei sul piano internazionale, si riproponeva pertanto anche nelle relazioni euro-latinoamericane. In questo contesto, il binario bilaterale si dimostrava pertanto molto più vitale e fecondo rispetto a quello multilaterale. Se infatti nel 2000 l'UE riusciva a concludere due importanti accordi di associazione con Messico e Cile, nessun progresso significativo veniva fatto registrare nel dialogo con gli organismi sub-regionali latinoamericani.

Alla metà del decennio, la sostenuta ripresa economica dei paesi latino-americani, unita al fallimento definitivo del progetto statunitense di *Free Trade Area of Americas* (FTAA) e al contemporaneo rilancio dell'integrazione subcontinentale con la dichiarazione di Cuzco⁴, disegnavano nel loro insieme un quadro indubbiamente favorevole ad un forte rilancio dei rapporti tra UE ed AL. Ma, ancora una volta, l'UE non appariva in grado di cogliere le nuove potenzialità offerte dal contesto regionale. Nel maggio del 2004, il vertice di Guadalajara dei capi di Stato e di governo dell'AL, dei Caraibi e dell'UE, con la partecipazione di 58 paesi dei due continenti, riproponeva i temi classici della cooperazione UE-ALC, quali il sostegno europeo all'integrazione regionale, l'istituzione di accordi di libero scambio tra Bruxelles e le organizzazioni latinoamericane, la comune lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Ma le realizzazioni concrete sulla strada della creazione di un'associazione strategica bi-regionale rimanevano ancora modeste, lontane dagli obiettivi ambiziosi di Rio de Janeiro (Garcia 2015: 621-640).

La seconda metà degli anni Duemila fu infatti caratterizzata da una nuova fase di stallo del progetto di dialogo e cooperazione strutturata tra UE e ALC. Quattro ele-

⁴ La dichiarazione (8 dicembre 2004) sottoscritta dai paesi del MERCOSUR e della Comunità Andina, oltre che da Cile, Guyana e Suriname, metteva in evidenza i pilastri fondamentali su cui avrebbe dovuto fondarsi l'integrazione sudamericana: coordinamento politico e diplomatico tra i paesi aderenti; realizzazione di un'area di libero scambio tra MERCOSUR, Comunità Andina e Cile; collaborazione nei settori dell'energia e delle comunicazioni (Giannattasio 2020).

menti incisero in modo particolare nella stasi dei rapporti. A livello globale, la crisi finanziaria ed economica apertasi nel 2007. Sul piano europeo, le difficoltà e i rallentamenti del processo di integrazione, determinati dal fallimento del progetto di Costituzione europea e dal complesso negoziato che portò alla firma e poi all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Sul versante latino-americano, l'affermazione di governi di impianto progressista nella regione (Colombia e Messico a parte), che, caratterizzati da una forte retorica Sud-Sud, apparivano naturalmente orientati a ridimensionare il tradizionale interesse latinoamericano per lo sviluppo della rotta transatlantica con l'Europa. Infine, la comparsa sullo scenario latinoamericano di un nuovo e ingombrante attore, la Cina che, nel giro di 15 anni, avrebbe sorpassato l'UE come secondo partner commerciale del subcontinente (Mallo e Sanahuja 2011).

Gli anni Dieci del XXI secolo riproponevano il consueto andamento a pendolo delle relazioni bi-regionali. Finestre di apparente rilancio, tradizionalmente coincidenti con fasi particolarmente dinamiche sia dell'integrazione europea che dei processi di aggregazione regionale in AL, si alternavano a periodi di appiattimento dei rapporti. In linea generale, la rotta euro-latinoamericana continuava a mantenersi vivace sul piano bilaterale e commerciale. L'UE, infatti, grazie ad intese di liberalizzazione commerciale concluse con 25 paesi ALC, rappresentava ormai l'attore internazionale con il maggior numero di accordi economici stipulati con la regione, persino maggiore di quelli raggiunti dagli Stati Uniti. Ma il livello multilaterale e la dimensione politica del partenariato continuavano a latitare. I valori di riferimento della relazione tra UE e AL, continuamente richiamati nei documenti ufficiali (tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali della persona, rafforzamento del sistema multilaterale dell'ONU, rispetto del diritto internazionale, promozione di una più inclusiva governance globale, rafforzamento di un sistema commerciale aperto e trasparente all'interno del WTO), rimanevano infatti costantemente sul piano retorico e declaratorio, senza alcuna traduzione in iniziative politiche di impatto significativo (Mori 2018).

I temi della cooperazione euro-latinoamericana trovavano spazio anche all'interno della *Global Security Strategy* del 2016, il documento che sostituiva lo *European Security Strategy* del 2003 e che fissava principi, priorità e linee di intervento della politica estera e di sicurezza dell'UE. Il testo richiamava infatti la necessità di espandere il dialogo e di «investire in una più profonda connessione socio-economica» con la regione latinoamericana e caraibica, e dipingeva il rapporto tra UE e AL come una componente fondamentale della relazione transatlantica nel contesto dello «spazio atlantico allargato» (EU External Action 2016). Tuttavia, soltanto due dei capitoli della cooperazione euro-latinoamericana richiamati nella *Global Security Strategy* hanno conosciuto un certo impulso negli ultimi anni: il dialogo con Cuba, culminato nella firma, nel dicembre 2016, del *Political Dialogue and Cooperation Agreement* (PDCA), e le relazioni col MERCOSUR, con la riattivazione dei negoziati per un accordo commerciale portati a conclusione nel giugno 2019. (Wulzer 2020).

Conclusioni

Considerate insieme, UE e AL rappresentano oggi il 25% del PIL mondiale, un terzo dei componenti delle Nazioni Unite e quasi metà dei membri del G20. L'intensità dei legami storici, politici, economici e commerciali tra le due regioni rappresenta un dato innegabile della politica internazionale contemporanea. Esistono infatti accordi di associazione, libero commercio e di cooperazione tra l'UE e ben 27 paesi dell'area latinoamericana e caraibica. L'UE è il terzo partner commerciale e il primo investitore nella regione: l'interscambio commerciale ha raggiunto la cifra di 225,4 miliardi di euro nel 2018, mentre gli investimenti diretti esteri hanno toccato il picco di 784,6 miliardi nel 2017. L'UE rappresenta inoltre il principale *donor* di aiuti allo sviluppo per i partner latinoamericani, con 3,6 miliardi di euro allocati tra il 2014 e il 2020 e più di 1,2 miliardi destinati all'assistenza umanitaria negli ultimi venti anni. Sul piano politico, i paesi dei due blocchi regionali si trovano spesso allineati in sede di Nazioni Unite, e hanno strettamente collaborato nella definizione degli accordi di Parigi del 2015 sul clima e dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Quasi sei milioni di persone, provenienti da entrambe le regioni, vivono e lavorano sull'altra sponda dell'Atlantico, e un terzo degli studenti latinoamericani impegnati all'estero ha scelto l'Europa. (Mori 2018). Tuttavia, la vastità e la profondità di tali connessioni non può offuscare la valutazione politica sul carattere debole e frammentato del partenariato euro-latinoamericano che, nel complesso, ha centrato pochi degli obiettivi proclamati nel 1999 al vertice di Rio de Janeiro.

Le motivazioni che possono essere ricondotte alla base degli esiti deludenti della cooperazione bi-regionale sono diverse e articolate, e riguardano sia il versante europeo che quello latino-americano, oltre che i cambiamenti intervenuti sul piano del sistema internazionale (si pensi ad esempio al prepotente ingresso della Cina nelle dinamiche del subcontinente). Per quanto riguarda il lato europeo della relazione, tuttavia, non si può non sottolineare come lo sviluppo della politica latino-americana dell'UE, e prima ancora della CEE, abbia risentito in maniera determinante delle tradizionali carenze strutturali della "politica estera" europea: le divisioni tra i paesi membri, il rapporto con gli Stati Uniti, la mancanza di una significativa dimensione politica e di sicurezza. Solo in determinate fasi storiche, marcate da rilevanti modifiche al contesto internazionale e agli assetti regionali, oltre che dal ruolo propulsore giocato da un paese europeo, la rotta euro-latinoamericana è riuscita ad acquisire maggiore sostanza e concretezza, senza tuttavia determinare un salto di qualità nei rapporti.

Un pieno decollo del partenariato strategico tra UE ed AL dovrebbe pertanto passare da un superamento di questi limiti di fondo che hanno costantemente accompagnato il dialogo bi-regionale. Ma oggi né le tendenze del sistema internazionale, né i trend regionali appaiono andare nella direzione di una simile prospettiva.

Bibliografia

- Arribas Juan José Martín (2008). *Una visión global de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. In Id. (ed.). *Las Relaciones Entre la Unión Europea y América Latina: Cooperación Al Desarrollo y/o Asociación Estratégica*, Burgos: Universidad de Burgos.
- Astroza Suárez Paulina (2014). *Relations UE-Amérique Latine. Une relation insérée dans un contexte en mutation*. In Laschi Giuliana (ed.), *The European Community and the World. A Historical Perspective*. Bruxelles: Peter Lang, 133-146.
- Bindi Federiga (ed.) (2010). *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Blanco Sío-López Cristina (2014). *Instrumental Bridges of Fruitful Ties? Spain's Role in the Consolidation of an EU-Latin America Partnership*. In Laschi Giuliana (ed.), *The European Community and the World. A Historical Perspective*, Bruxelles: Peter Lang, 121-132.
- Del Arenal Celestino (2001a). "La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones". *Pensamiento Iberoamericano*, n. 8, 71-101.
- Del Arenal Celestino (2011 b). *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior Española*. Madrid: Fundación Carolina-Siglo XXI.
- Dominguez Roberto (2015). *EU Foreign Policy Towards Latin America*. London: Palgrave Macmillan.
- EU External Action (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, June 28. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (consultato il 29 maggio 2022).
- García María (2015). "The European Union and Latin America: 'Transformative power Europe' versus the realities of economic interests". *Cambridge Review of International Affairs*, 28, n. 4, 621-640.
- Giannattasio Valerio (2020). *Il processo di integrazione regionale: origini, sviluppi, criticità, potenzialità*. In Nocera Raffaele, Wulzer Paolo (a cura di). *L'America Latina nella politica internazionale. Dalla fine del sistema bipolare alla crisi dell'ordine liberale*. Roma: Carocci.
- Guasconi Maria Eleonora (2020). *Prove di politica estera. La Cooperazione politica europea, l'Atto Unico Europeo e la fine della guerra fredda*. Milano: Mondadori Education.
- Keukeleire Stephan, MacNaughtan Jennifer (2008). *The Foreign Policy of the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Laschi Giuliana (2015). *L'Europa e gli altri. Le relazioni esterne della Comunità dalle origini al dialogo Nord-Sud*. Bologna: Il Mulino.
- Laschi Giuliana (2017), "Il ruolo della Spagna nelle relazioni tra CEE/UE e America Latina". *Spagna Contemporanea*, 26, n. 51, 115-133. <https://www.spagnacontemporanea.it/index.php/spacon/article/view/67/29> (consultato il 29 maggio 2022).
- Mallo Tomás, Sanahuja José Antonio (eds.) (2011). *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe. Reflexiones desde la Presidencia Española de 2010*. Madrid: Siglo XXI / Fundación Carolina.
- Martin Carlos D. (2002). "Las relaciones América Latina-Unión. Europea: Antecedentes de la importancia e. institucionalización del diálogo político". *Revista de Ciencia Política*, 22, n. 2, 46-64.

Ministero degli Affari Esteri (1999), *Il Ministero degli Esteri e le grandi tematiche del XXI secolo*, Atti della II conferenza degli Ambasciatori, 1-2 settembre.

Mori Antonella (ed.) (2018). *European Union – Latin America: a Stronger Partnership?*. Milano: ISPI, Ledizioni Ledi Publishing

Neri Gualdesi Marinella (2020), "La nascita della PESC e il dibattito transatlantico sulla sicurezza europea. L'influenza delle relazioni anglo-americane e l'iniziativa diplomatica italo-britannica". *Rivista Italiana di Storia Internazionale*, 3, n. 1, 65-87.

Nocera Raffaele (2008). "Note sui rapporti tra Italia e America Latina (1945-65)". *Scritture di Storia*, n. 5, 261-280.

Nocera Raffaele (2017). *Il sogno infranto. DC, l'internazionale democristiana e l'America Latina (1960-1980)*. Roma: Carocci.

Ratti Luca (2018). "The European Union's Common Foreign and Security Policy from Maastricht to Lisbon: Mission Unaccomplished". *Acta Histriae*, 26, n. 3, 851-872.

Rhi-Sausi José Luis (2002). *La politica estera italiana verso l'America Latina*. In Colombo Alessandro, Ronzitti Natalino (a cura di). *L'Italia e la politica internazionale*, IAI-ISPI, Edizione 2002. Bologna: Il Mulino.

Sanahuja José Antonio (2003). *De Río a Madrid. Posibilidades y límites de las relaciones Unión Europea–América Latina*. Miami: Jean Monnet/Robert Schuman paper Series, University of Miami.

Telò Mario, Laschi Giuliana (2007). *Europa potenza civile o entità in declino?*. Bologna: Il Mulino.

Wulzer Paolo (2020). *Un partenariato davvero strategico? Le relazioni tra Unione Europea e America Latina e i limiti della "politica estera" europea*. In Nocera Raffaele, Wulzer Paolo. *L'America Latina nella politica internazionale. Dalla fine del sistema bipolare alla crisi dell'ordine liberale*. Roma: Carocci.



La relación Unión Europea – América Latina en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA). Itinerario de un diálogo

Mariana Luna Pont

1. Introducción

En este artículo nos proponemos *explorar* la trayectoria de la relación Unión Europea - América Latina partiendo del abordaje de la Organización de Estados Americanos (OEA), en tanto marco de desempeño multilateral latinoamericano en el que la Unión Europea (UE) participa como miembro observador. Constituye un capítulo que hasta el momento ha recibido muy escasa atención en ambas regiones, y cuando se lo hace, se circunscribe a ciertos períodos de tiempo u áreas temáticas específicas, por ejemplo la Unión Europea y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos o estudios comparativos de los mecanismos de observación electoral de ambas organizaciones.

Convencionalmente, en la etapa más reciente, los vínculos birregionales son abordados a partir del análisis del diálogo institucionalizado desde 1999 y su correlato, el sistema de Cumbres Birregionales Unión Europea-América Latina (CELAC a partir del año 2013); de las relaciones de la Unión Europea con subregiones - por ejemplo, América Central, Caribe - y esquemas de integración regional latinoamericanos: Mercosur, Comunidad Andina, etc., y/o de las relaciones definidas como estratégicas con algunos países de la región, por ejemplo con Brasil. En este trabajo partimos del supuesto - tal como está explicitado en documentación oficial de la Unión Europea -, que la construcción de una relación birregional transcurre a través del sistema institucional definido para tales fines, pero se acompaña de desempeños convergentes en otros espacios institucionales y diálogos que involucran una diversidad de actores (públicos y privados). En virtud de ello, en esta instancia, centraremos nuestra atención en una exploración y reconstrucción del itinerario de tales vínculos en el marco de la OEA.

La OEA ha sido el escenario natural de las relaciones hemisféricas; el espacio donde las Repúblicas americanas han dialogado y aun litigado con el poder hegemónico regional. Una organización que históricamente ha sido asociada con el predominio estadounidense - para unos "el ministerio de las colonias", para otros el espacio del "consenso de uno". Indagar sobre el desempeño de la Unión Europea en su seno requiere necesariamente tener en cuenta el contexto de tales relaciones hemisféricas y circunstancias propias de la dinámica interna de la organización regional y, como marco general, la trayectoria de las relaciones birregionales.

2. Bilateralismo en el marco de la institucionalización y consolidación del sistema interamericano (1948- fines de la década del '70)

Ya desde 1890, dejada muy atrás la guerra civil, en plena expansión económica y con el telón de fondo del despliegue del imperialismo europeo, las autoridades estadounidenses decidieron “ponerse a tono con los tiempos” y proyectar su propia expansión en un propicio ámbito geográfico: el hemisferio occidental. Tenían que contar, naturalmente, con la existencia de países con una extensa historia independiente, en la mayoría de los casos celosos en la defensa de ese estatus. Razones de política interna postergaron algunos años el proyecto que comenzó a tomar forma concreta con la Conferencia de Washington de 1889. La agenda de la Conferencia incluía dos capítulos principales: la consagración del arbitraje como institución para la solución de controversias y la conformación de una unión aduanera continental, algo semejante al *zollverein germano* de los años treinta, que había contribuido a la unificación alemana bajo liderazgo prusiano.

De todos modos, los propósitos de Washington se vieron satisfechos con la institucionalización del sistema regional para lo cual, entre otras cosas, fue necesario que sobre el prefijo *pan*, que universalmente se reconocía como signo de aspiraciones imperialistas, se extendiera un manto de inocencia, manto que se fortaleció con la adopción de la denominación de *interamericanismo*. No habría ningún misterio en la aquiescencia de las elites latinoamericanas: su ya extensa vida independiente las disponía a valorar ámbitos de cohabitación con una potencia con la que, al menos formalmente, podían negociar “de igual a igual”. La institucionalidad del Sistema contemplaba la existencia de una Oficina Coordinadora y la realización de conferencias periódicas, las primeras de las cuales se realizaron en México (1901), Río de Janeiro (1906) y Buenos Aires (1910).

Era natural que los dirigentes latinoamericanos siguieran con suma atención las negociaciones de los vencedores sobre el orden de postguerra; en particular las sostenidas en la Conferencia de Dumbarton Oaks en las cercanías de Washington. Fue la cancillería mexicana la que tomó la iniciativa de invitar a los gobiernos de la región a estudiar la forma de intensificar su colaboración, así como la participación en la futura organización mundial. La conferencia se realizó en el histórico Castillo de Chapultepec y se la denominó Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz. El temario comprendía; a) medidas complementarias para intensificar la cooperación en el esfuerzo bélico; b) examen de los problemas relativos a la Organización Internacional para el mantenimiento de la paz y la seguridad colectiva – Organización Mundial y fomento del actual sistema interamericano y su coordinación con la Organización Mundial; c) consideración de los problemas económicos y sociales de América. Es fácil advertir la ponderación de la agenda económica.

La intensidad con que los dirigentes latinoamericanos defendieron la existencia de instancias regionales ante los planes para la postguerra es la mejor prueba que, desde su punto de vista, valoraban una instancia institucional que les había permitido dialogar y aun litigar con el poder hegemónico. No sin polémicas y resistencias, sus argumentos plasmaron en el articulado de la Carta de las Naciones Unidas.

Washington comenzó obrando con extrema cautela, en particular resistía o postergaba el tratamiento de una agenda destinada a promover la transformación económica de la región por la vía de la industrialización, pero a medida que se descomponía la alianza de guerra y se ingresaba en lo que sería la denominada Guerra Fría, sus posiciones cambiaron. Así las cosas, no podía extrañar que en 1947 se suscribiera un Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) que comprometía a los países que se adherían a participar de la defensa hemisférica contra agresiones extra continentales. Se convertiría en el primero de los acuerdos militares con que los Estados Unidos esperaban enfrentar a la Unión Soviética.

Llegaría luego la Novena Conferencia Interamericana, realizada en la capital de Colombia en abril de 1948, donde los representantes de los 21 países presentes aprobaron la Carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos presentada como una suerte de Constitución o Carta Magna de las Américas¹. Su primer Secretario General fue Alberto Lleras Camargo, ex presidente de Colombia, con una extensa trayectoria internacional que le valió el reconocimiento unánime de sus pares latinoamericanos.

La Carta de la OEA mencionaba el respeto por la soberanía e independencia de los Estados, un enunciado que sería letra muerta ante los usos que Washington hizo de la Institución durante los años de la denominada Guerra Fría: de todas ellas, tal vez la más flagrante fue la manipulación de la Décima Conferencia realizada en Caracas en 1954 para dar cobertura a sus operaciones destinadas a derrocar el gobierno democrático de Guatemala. Del mismo modo podían computarse las presiones para excluir a Cuba del Sistema, algo totalmente alejado del espíritu y la letra de la Carta constitutiva de la Organización.

Resulta muy notoria la escasa presencia de Europa durante estos años y la escasa expectativa que generaba entre los dirigentes de la región. Los vínculos, en todo caso, transcurrían en forma bilateral entre países de ambas regiones. En cierto modo, una excepción fue la gira europea del presidente argentino Arturo Frondizi realizada a mediados de 1960. Visitó ocho países y la Santa Sede y a su regreso señaló los riesgos implícitos en una eventual tendencia a cerrarse por parte del flamante Mercado Común. De todos modos, quedaba clara su demanda de cooperación económica para fortalecer los esfuerzos desarrollistas. Pocos años más tarde, en 1964, un capítulo europeo se haría notar a través de una exitosa gira latinoamericana del general De Gaulle². El recorrido del presidente francés sumo interrogantes y expectativas. Importaba saber cuáles eran los propósitos franceses y de qué modo podían beneficiar al desarrollo de la región.

¹ La estructura orgánica de la OEA quedó conformada por órganos en que participan los representantes de los Estados miembros (Asamblea General, que es el órgano máximo, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo Permanente y sus distintas comisiones, el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral); órganos técnicos como la Secretaría General y aquellos integrados por miembros individuales que actúan a título personal en nombre de todos los Estados (miembros del Comité Jurídico Interamericano o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos). En los órganos de representación gubernamental, empezando por la Asamblea General y los Consejos, participan todos los Estados; cada uno tiene un voto y en ningún caso existe derecho de veto.

² De Gaulle visitó México, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay, Brasil y Argentina a lo largo de 26 días.

Otra importante “conexión” europea encarnaba en la figura del presidente chileno Eduardo Frei, líder de un Partido que era parte de la Internacional Democristiana. Frei impulsó una política reformista y autonomista con incuestionables componentes progresistas que contrastaba con las orientaciones de los regímenes militares de países vecinos. En su sostenido y firme apoyo del movimiento de integración económica plasmado por entonces en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), podía verse la influencia del movimiento unificador europeo.

Mientras tanto, el descrédito de la OEA crecía año tras año, llegando a su punto más alto hacia mediados de los años sesenta debido a su accionar en ocasión de la crisis de la República Dominicana³. Desde entonces, la disconformidad de los sectores democráticos con el desempeño de la organización no dejaría de crecer. El propio hecho de tener sede en Washington alimentaba las suspicacias, del mismo modo que gravitaba el perfil político ideológico de quienes desempeñaban el papel de Secretarios Generales y su disposición respecto de los mandatos de la Casa Blanca o el Departamento de Estado.

Las autoridades estadounidenses procuraron cambiar las cosas en una reunión de Jefes de Estado realizada en Punta del Este en abril de 1967. En tal oportunidad, ocultarían mal los intereses de empresas norteamericanas por la activación de las iniciativas de integración económica, de modo que, más allá de declaraciones formales, solo consiguieron aumentar las suspicacias y las resistencias.

De algún modo, estas reacciones nutrirían el ciclo de orientaciones democráticas y nacionalistas que se inició durante el último tramo de los años sesenta. Una manifestación de esta tendencia sería una reunión realizada en la ciudad chilena de Viña del Mar en la que se lograría un amplio Consenso que sintetizaba demandas y expectativas de la mayoría de las fuerzas democráticas de la región. Los firmantes del Consenso se manifestaban convencidos de que el crecimiento económico y el progreso social eran responsabilidad de sus pueblos y que la consecución de los objetivos nacionales y regionales dependía fundamentalmente de cada país y se sustentaba en la cada vez más estrecha cooperación, coordinación y armonización de políticas de las naciones latinoamericanas, al tiempo que propiciaba la acción coordinada y eficaz de los países en los distintos foros, instituciones y organismos internacionales de los que formaban parte.

Un año más tarde, en lo que fue la primera expresión de una posición común de la región frente a la CEE, se presentó al Consejo de Ministros de la Comunidad Europea la denominada Carta de Buenos Aires, un documento que expresaba la demanda latinoamericana de establecer un diálogo económico y político con Bruselas. Iniciado en 1971 al nivel de Embajadores, tal diálogo sería complementado tres años después con uno interparlamentario.

Desde inicios de la década del 60 la Secretaría General de la OEA venía incentivando la participación de Estados no miembros en las actividades relacionadas con

³ La crisis dominicana estalló en abril de 1965, cuando un sector constitucionalista procuró restaurar en el poder al presidente legítimo Juan Bosch derrocado dos años antes. Washington se apresuró a mandar un contingente de marines y luego procuró “socializar” esa intervención mediante la creación de una fuerza militar interamericana, iniciativa que puso en serios apuros a muchos gobiernos democráticos de la región.

la cooperación para el desarrollo. En 1971, la Asamblea General aprobó la resolución que dio paso a la creación de la condición de observadores permanentes. Podrían solicitar esa condición los Estados americanos no miembros, así como los no americanos “cuando participen en programas de la organización”. Se creó así una distinción entre los países hemisféricos y los no americanos. Se estableció otra diferencia entre ambas categorías: al conceder tal condición a un estado americano se entendía que estaba acreditado en los órganos, organismos y entidades de la organización, mientras que en el caso de los estados no americanos se tendría en cuenta, a los fines de la acreditación, el interés que hubiesen manifestado al presentar la solicitud. Se excluyó a los organismos y entidades internacionales por entender que sus relaciones con la organización están regidas por acuerdos que firman con este fin. En el caso de solicitudes presentadas por una entidad política con la cual hubiese una reclamación o litigio territorial con un estado miembro, el Consejo Permanente presentaría el asunto a consideración de la Secretaría General (Baena Soares 1994, 220, Orrego Vicuña 1987)⁴.

La presencia y actuación de los observadores en el Consejo fue regulada en 1972, estableciéndose que éstos podrían asistir a las sesiones públicas del Consejo y sus comisiones y, cuando fueran invitados por los respectivos presidentes, a las sesiones privadas⁵. En 1973 la Asamblea General modificó varios artículos de su reglamento e incluyó una norma similar. España fue el primer país que obtuvo la condición de observador en 1971 y en 1972 el primero en crear una representación permanente con un Embajador. Luego, ese mismo año le siguieron Italia, Francia, Alemania, Bélgica, Holanda e Israel⁶.

En el plano regional, en esos años la OEA enfrentaba una serie de problemas que restringían su desempeño y que comenzaban a perfilarse como estructurales. Los crecientes atrasos en el pago de cuotas de muchos de sus miembros, especialmente de Estados Unidos, condujo a una dramática escasez de fondos para el presupuesto, lo que impactaba en forma directa en el funcionamiento de la organización⁷.

⁴ AG/RES. 50 (I-O/71). En junio de 1984 el Consejo Permanente modificó algunos de los criterios y procedimientos. Eliminó la distinción entre Estados americanos y no americanos, usándose en su lugar la expresión “cualquier estado independiente” y se anuló el requisito de participar en programas de la organización, indicándose simplemente que, al considerar una solicitud el Consejo tendrá en cuenta, además de los puntos de vista de los Estados miembros, las contribuciones que el Estado solicitante pudiera ofrecer a los programas de la organización. Se mantuvo la disposición sobre los litigios territoriales.

⁵ CP/RES. 68 (69/72).

⁶ Al día de hoy la condición de observador permanente ha sido otorgada a 71 estados y una organización regional: la Unión Europea. De ellos aproximadamente 20 contribuyen regularmente a los programas de la organización. El desempeño de los observadores va más allá de contribuciones financieras dedicadas a proyectos específicos y áreas prioritarias, también abarca asistencia técnica, el intercambio de mejores prácticas y de experiencias, visitas de campo y entrenamientos para funcionarios, becas académicas y oportunidades de formación profesional entre otras actividades.

⁷ La OEA es una organización principalmente financiada por sus estados miembros. Las contribuciones están basadas en el sistema de cuotas acordes con la “capacidad de pagar”, similar al de las Naciones Unidas y determinado por el Producto Bruto Nacional (PBN) de los estados miembros. Estados Unidos es el mayor contribuyente, seguido por Canadá, Brasil, México y Argentina. Además de las cuotas regulares, desde 1997 los estados miembros pueden contribuir voluntariamente a proyectos a través de contribuciones especiales (denominados fondos específicos).

En lo profundo operaban, tal como señalaba el nuevo Secretario General desde 1975, el argentino Alejandro Orfila, las restricciones a la expansión de nuevos temas en la agenda de la organización:

El sistema interamericano - y su principal instrumento, la Organización de Estados Americanos - está sufriendo las dificultades más graves de sus 86 años de existencia. Hay una creciente divergencia entre las metas de América Latina y de Estados Unidos. A Estados Unidos se le está haciendo cada vez más difícil dedicarse a los nuevos y graves problemas y desafíos inherentes al desarrollo que dominan el pensamiento y la opinión hemisférica [...] Existe una gran incertidumbre sobre las perspectivas para los recursos financieros de América Latina, deben establecerse nuevos mecanismos internacionales de ayuda al desarrollo y adoptarse formas concretas para aliviar las crecientes presiones de los gravámenes de la deuda externa (Johnson 1976, 266-267).

Tales palabras, naturalmente, iban dirigidas tanto al país del norte como a los europeos.

No es casual la bienvenida que dio la OEA en la ceremonia realizada en su sede en Washington en 1976 al ingreso de 13 países extraregionales al Banco Interamericano de Desarrollo - principal institución financiera latinoamericana - quienes aportarían cerca de 870 millones de dólares en un período de 3 años, destinados a financiar proyectos de desarrollo. Los ingresantes: República Federal de Alemania, Bélgica, España, Reino Unido, Dinamarca, Suiza, Yugoslavia, Israel y Japón (BID 1976)⁸.

3. Del bilateralismo a una nueva ponderación de la región. El ingreso de la CEE como observador en la OEA (Décadas 1980-1990).

A principios de los años 80 la situación de la OEA ya era de profunda crisis. Con el impulso de la confrontación este-oeste dado por la Administración Reagan, Estados Unidos adoptó una política esencialmente unilateral, tanto en el ámbito global como en el hemisférico. En la crisis de la deuda externa que atravesaban algunos de sus miembros, la organización no cumplió con las expectativas puestas en ella - el apoyo tampoco se había logrado por parte de Europa. El alineamiento norteamericano con Gran Bretaña en la guerra de Malvinas, su política unilateral de securitización del conflicto centroamericano; la invasión a Granada en 1983 y más tarde a Panamá en 1989 agravaron el malestar.

La incapacidad e ineficiencia para resolver satisfactoriamente los diversos problemas y necesidades latinoamericanas por parte de la OEA, su manipulación por parte de Estados Unidos, la poca efectividad de sus resoluciones y sus limitaciones en cuanto a posibilidades de una actualización acorde con las demandas continentales (Tokatlian 1984, 12) no hicieron más que crear un clima propicio para el cuestionamiento de la relevancia de la organización y fortalecer otras instituciones regionales ya existentes como escenarios apropiados para abordar los problemas con un criterio regional y no hemisférico, de simetría y reciprocidad y no justificadas en función de

³ Austria y Holanda suscribieron el Convenio ad referendum e Italia anunció que se incorporaría próximamente, mientras que Francia confirmó su solicitud de ingreso.

la confrontación bipolar este-oeste. El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) resultó fortalecido en sus funciones de coordinación de los esfuerzos de integración y cooperación regional y como foro de concertación de posiciones y generación de estrategias para la acción externa latinoamericana (Moneta 1982). Lo mismo sucedería con la conformación del Grupo de Río unos años después, organizaciones ambas a través de las cuales se canalizarían relaciones con Europa.

Tal el cuadro de situación cuando el brasilero Joao Baena Soares asumió la Secretaría General en 1984. Su principal desafío fue restaurar la credibilidad y el compromiso con la organización. Tales propósitos comienzan a vislumbrarse con la reforma integral de la Carta de la OEA – Protocolo de Cartagena de 1985 -, que dotó a la organización de mecanismos más dinámicos y efectivos para abordar los conflictos regionales, fortalecer la democracia en el hemisferio y reforzar el papel del Secretario General -se reconoce el carácter político de sus funciones y le confiere nuevas prerrogativas. Incluyó entre sus propósitos esenciales la promoción y consolidación de la democracia y puso especial énfasis en garantizar la no intervención. La solución de problemas relacionados con el presupuesto, el pago de contribuciones a la Organización y la admisión de nuevos miembros y observadores permanentes completan el cuadro en esta etapa (Baena Soares 1984).

Los dos diálogos iniciados a raíz del apoyo europeo al proceso de paz centroamericano⁹ - el diálogo de San José iniciado en 1984¹⁰ - y con el Grupo de Río¹¹ - informal desde 1987 e institucionalizado a partir de 1990 - pasaron de ser de iniciativas puntuales a convertirse en mecanismos de cooperación política de mayor alcance material¹². Desde una perspectiva de la CEE, el diálogo de San José proporcionó la ocasión de contribuir a la solución pacífica de los conflictos, sustentar la reconstrucción económica y tener presencia en el itsmo, mientras que en el diálogo con el Grupo de Río, como mecanismo de consulta y cooperación política, encontraba un interlocutor de alcance regional a través del cual se canalizaba una cooperación que trascendía los temas birregionales y se extendía a asuntos de la agenda global (Sa-

⁹ A inicios de esa década confluyeron las guerras civiles de El Salvador y Guatemala, con la guerra de baja intensidad que desarrolló Estados Unidos contra Nicaragua. Se conoce como proceso de paz en Centroamérica al conjunto de negociaciones diplomáticas y políticas que llevaron la pacificación de la región.

¹⁰ El Diálogo de San José estableció relaciones multilaterales entre la CEE y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Sus objetivos eran poner fin a la situación de violencia e inestabilidad en la región, el desarrollo social y económico, la justicia social y el respeto de los derechos humanos y la democracia.

¹¹ El origen del Grupo de Río fueron el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora creados como sistema de acción conjunta para promover la paz en Centroamérica. El Grupo de Río fue creado el 18 de diciembre de 1986 por la Declaración de Río de Janeiro, suscrita por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

¹² Tales relaciones grupo a grupo estaban encuadradas en el marco de la Cooperación Política Europea (CPE) en materia de Política Exterior. La adopción por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad Europea, celebrado en junio de 1987, del documento "Nuevas orientaciones de la Comunidad Europea para las relaciones con América Latina", constituye el primer documento que emitía el Consejo sobre América Latina. Las "Nuevas Orientaciones" sientan las bases de una nueva relación "igualitaria y de socios naturales". En diciembre de 1990 se aprueban las "Nuevas orientaciones para la cooperación con América Latina y Asia en la década del '90". Mas importante aún es el establecimiento de objetivos financieros plurianuales para la cooperación financiera y técnica con ambas regiones, dotando de mayor previsibilidad, continuidad y posibilidades de programación a la cooperación (Del Arenal 1994, 206).

nahuja 2004). Tal vez esta experiencia pueda haber incidido en la decisión de solicitar el ingreso de la CEE a la OEA como observador permanente, status que adquiere en 1989 (OEA 1989).

Concluida la Guerra Fría, la OEA comenzó a transitar una etapa de reactivación producto de distintitos factores, entre ellos el ingreso de nuevos miembros (Canadá y los países del Caribe), el proceso de democratización de la región, el fin de las guerras civiles en América Central y los cambios en las relaciones con Estados Unidos, que contribuyeron a plasmar una nueva realidad regional.

A principios de la década de 1990 se aprecia en la región una mayor convergencia con Estados Unidos favorecida la llegada al poder de una elite latinoamericana pro norteamericana que adhiere al mercado libre y a la democracia representativa, adalid de políticas neoliberales y adicta a los dictados del Consenso de Washington. La consolidación de la hegemonía norteamericana a nivel regional y global, y el cambiante panorama político y económico en el hemisferio creó la impresión, desde el punto de vista de Washington, de “una comunidad de valores y objetivos” con los gobiernos de la región (Peters, Woolley 1990; Mace, Migneault 2012).

La iniciativa para las Américas propuesta por el Presidente George Bush en junio de 1990, y presentada formalmente poco después en la OEA, reflejó el nuevo enfoque del relanzamiento de las relaciones hemisféricas. El objetivo final, la conformación de un Tratado de Libre Comercio Área de las Américas (ALCA) para el año 2005.

Este consenso sin precedentes facilitó la introducción de un nuevo diseño institucional para la gobernanza interamericana - el proceso de Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas -, la primera de ellas convocada por el presidente de Estados Unidos Bill Clinton en Miami en diciembre de 1994. Se construyó así una estructura paralela a la OEA que reuniría a los Jefes de Estado cada cuatro años para decidir sobre las orientaciones generales de las relaciones hemisféricas.

Aunque no son parte de la estructura de la OEA por ser una instancia de la más alta representación de todos sus Estados miembros, las Cumbres, declaraciones y planes de acción allí aprobados señalan actividades y objetivos a ser alcanzados por las distintas instituciones que integran el sistema interamericano. Tal diseño de las relaciones hemisféricas tuvo distintos efectos. No puede desestimarse que uno de ellos fue involucrar a los Jefes de Estado en el proceso. Desde su creación en 1948 hasta 1994, los temas hemisféricos sólo habían sido abordados por un grupo relativamente pequeño de diplomáticos especializados dentro de la OEA sin lograr involucrar plenamente y con continuidad a los ejecutivos nacionales. La articulación entre ambas instancias no estuvo exenta de debates y fuentes de preocupación, despertando en ciertos sectores suspicacias acerca del destino de la OEA como principal foro político hemisférico (Mace, Migneault 2012,10).

Pronto quedó claro que la OEA desempeñaría un lugar importante en tal esquema y en el desarrollo de algunas de las políticas allí esbozadas - democracia, derechos humanos y comercio, entre otros -, especialmente cuando se le asignó la responsabilidad de ser Secretaría del Proceso de Cumbres y mantener su memoria

institucional. Cumplir tales tareas requerían una OEA distinta, no solo un foro de discusión política. Sería necesario reorientar los recursos de la organización hacia las nuevas prioridades. A juicio del Secretario General Luis Gaviría Trujillo, las Cumbres brindaban una importante oportunidad para renovar la agenda de la organización y de crear nuevos instrumentos específicos. Así quedó plasmado en la Declaración sobre una “Nueva visión de la OEA”, que no solo incorporó los nuevos objetivos y propósitos, sino también proponía una estructura e instrumentos más flexibles que permitieran responder a los nuevos mandatos e incrementaba el perfil técnico de la organización (OEA 1995).

Estos cambios en el escenario latinoamericano y en las relaciones hemisféricas generaban nuevos desafíos y riesgos a la Unión Europea en sus vínculos con la región, en los que se proyectaba “la sombra” de la creciente influencia económica de los Estados Unidos en detrimento de la participación europea” (Sanahuja, 2013). En octubre de 1994 el Consejo Europeo de la UE aprobó el “Documento Básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe” (Consejo de la Unión Europea 1994). Allí se habla por primera vez de una “estrategia” que debería conducir a establecer una “asociación” birregional y se identifican tres interlocutores primordiales: el Grupo de Río, América Central y el Mercado Común del Sur (Mercosur) - no se menciona específicamente a la OEA - y la disposición a cooperar con otras agrupaciones regionales o subregionales, así como país por país. Tal estrategia no debería ser vista como una alternativa al diálogo con el Grupo de Río¹³.

Desde la OEA se ponderaban como altamente positivas las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno - iniciativa española - que transcurrían desde 1991 y que consagraron un espacio común iberoamericano de concertación política y de cooperación. En paralelo aumentaban los esfuerzos de la organización para profundizar la cooperación con la Unión Europea. En 1996 Cesar Gaviría realizó una gira por Europa – visitando Madrid, Bruselas y París - primera de este tipo realizada por un Secretario General de la OEA. Se reunió en Bruselas con el comisario encargado de las Relaciones con América Latina y vicepresidente de la Comisión Europea para América Latina, Manuel Marín. La profundización de la cooperación en torno de la protección de la democracia y en el área de derechos humanos; la posibilidad de nuevas misiones conjuntas de observadores electorales, la colaboración de la UE en un plan de desminado en Centroamérica y en el proceso de paz en Guatemala fueron incluidos en la agenda (El Tiempo 1996).

Dos años después, en una visita de Marín a la OEA (febrero de 1998), al hablar en una sesión del Consejo Permanente reiteró la voluntad de la Comisión Europea de continuar apoyando los esfuerzos de integración regional en el continente americano y puso en claro que “no somos competidores de la otra gran negociación que se está desarrollando que es la negociación hemisférica de libre comercio, que tiene su propia lógica” (OEA 1998b). Manifestó la disposición al trabajo conjunto con la OEA para la solución de problemas comunes, e identificó como principales áreas

¹³ En 1999 se concreta la propuesta de una “asociación estratégica birregional” a escala del conjunto de América Latina y el Caribe, sustentada en 3 pilares: el dialogo político -con el Grupo Río e inicio de las cumbres euro-latinoamericanas-, la cooperación y el comercio. (Comisión Europea 1999).

de convergencia la democracia y los derechos humanos, la pobreza, la marginación y los desequilibrios internos en la región, el narcotráfico y la realización de misiones electorales conjuntas. En otro foro Gaviría afirmaría que la OEA estaba dispuesta a servir de instrumento técnico y operativo para ejecutar programas de cooperación en temas de su competencia y a prestar la cooperación que fuera necesaria en la etapa de preparación de la primera Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea, a realizarse en Río de Janeiro en 1999 (OEA 1998a).

4. De la institucionalización de la relación birregional América Latina - Unión Europea al Diálogo de Alto Nivel OEA-Unión Europea (década del 2000 hasta 2015).

Lo cierto es que recién durante el año 2003 la OEA y la Unión Europea realizaron por primera vez consultas sobre una variedad de temas que pudieran ser materia de mayor cooperación entre las dos entidades, comprometiéndose a continuar el diálogo y explorar la posibilidad de crear un marco formal de cooperación. Entre las áreas identificadas que se prestaban a mayores intercambios estaban la gobernabilidad democrática y los derechos humanos y proyectos específicos dirigidos a combatir el terrorismo y el narcotráfico, la observación de elecciones, y esfuerzos de desarrollo sostenible (OEA 2003).

El escenario volvería a cambiar a inicios del nuevo milenio. Los ataques del 9/11 impulsaron un cambio en la política exterior norteamericana orientándola hacia otras regiones del mundo. La seguridad volvió a ser prioritaria en el marco de la “guerra contra el terrorismo”, así como la disposición a operar unilateralmente. América Latina fue marginal en el panorama estratégico de los neoconservadores y, en este contexto, se le adjudicó poca relevancia a las instituciones interamericanas.

Desde la perspectiva latinoamericana, la guerra global contra el terrorismo se “asemejó a la obsesión de Washington con la lucha contra el comunismo durante la guerra fría y fue percibida como una reversión del multilateralismo al unilateralismo”, lo que no hizo más que reactivar el tradicional reflejo antinorteamericano (Weiffen y Heine 2016, 43). No obstante ello, Estados Unidos avanzó en acuerdos bilaterales de libre comercio y en la renovación de su presencia militar en la región con el fin de abordar temas pertinentes para su seguridad nacional tales como la migración ilegal, tráfico de drogas, crimen organizado y amenazas terroristas.

Por otra parte, si bien el cuadro político-ideológico no era totalmente homogéneo en la región, el ascenso al poder de líderes y fuerzas de centro-izquierda a comienzos del nuevo siglo que, en grado variable, cuestionaron la ortodoxia del Consenso de Washington, no dejaba de hacerse sentir. Mientras que la adhesión al mercado libre y la democracia representativa habían reflejado el consenso de los años noventa, esos valores fueron cuestionados por gobiernos emergentes, críticos del neoliberalismo, portadores de orientaciones autonomistas, predispuestos hacia programas económicos heterodoxos y, en algunos casos, a experiencias de democracia directa, participativa.

La aparición de concepciones alternativas de la democracia comenzó a anteponerse al consenso hemisférico consagrado con la Carta Democrática Interamericana en torno de la democracia representativa aprobada en septiembre de 2001. Debido a estas divergencias ideológicas, el significado de la democracia y su defensa en tiempos de crisis aparece cada vez más como un objeto contencioso al interior de la OEA, tal como quedó en evidencia en los posicionamientos de la organización, por ejemplo, ante la destitución de Fernando Lugo en Paraguay en diciembre de 2012 y las crisis políticas en Venezuela, o la falta de acción en otros casos (Weiffen, Heine 2016).

Este conjunto de circunstancias se tradujo en mayores y más abiertas resistencias al papel de Estados Unidos como líder hemisférico y en una creciente desafección respecto de las instituciones interamericanas. El fracaso del proyecto del ALCA en 2005 fue una de las resultantes, como así también una reorientación de la cooperación del nivel hemisférico al subregional. La mayoría de los países latinoamericanos se fueron distanciando de la OEA o ensayaron respuestas contra hegemónicas como la creación de la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA, 2004) y más tarde la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, 2008) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, 2010), en la que no participan los Estados Unidos y Canadá. Consecuentemente, la cartografía hemisférica experimenta una transformación sin precedentes, dando lugar a nuevas formas de expresión del multilateralismo y enfoques de la integración regional. De hecho, el concepto mismo de región entra en cuestión (Portales, 2014)¹⁴.

Tal el escenario que atravesó el chileno José Miguel Insulza como Secretario General de la OEA entre 2005 y 2015. A lo largo de su gestión recibió fuertes críticas de parte del ala más de derecha del Partido Republicano, quienes veían la disminución de la capacidad de los Estados Unidos para promover sus iniciativas políticas dentro de la OEA, cuando no, una organización que promovía políticas que iban directamente en contra de sus intereses (Meyer 2014)¹⁵.

Al asumir, su compromiso fue fortalecer la relevancia de la organización e incrementar su capacidad de acción. La “nueva visión estratégica para la OEA” presentada por Insulza al Consejo Permanente en febrero de 2011 definió los ejes fundamentales hacia los cuales orientar la reorganización y racionalización de la organización, colocando la democracia, los derechos humanos, el desarrollo integral y la seguridad multidimensional como los “pilares fundamentales” (OEA 2011). Y hace un llamado a un “impostergable diálogo político” necesario para obtener las decisiones que doten de mayor dinamismo y presencia de la OEA en los asuntos regionales.

En relación a la cooperación con la Unión Europea, Insulza entendía que había sido fundamental para el desarrollo de la democracia en América Latina en la década

¹⁴ La referencia al espacio de América Latina y Caribe -proyecto con raíces bolivarianas y con vínculos más recientes en el Grupo de Río y CELAC - y a espacios geográficos más circunscritos como el de América del Sur -materializado en la UNASUR - confrontan las definiciones en el sentido hemisférico, panamericano, — la antigua idea del hemisferio occidental materializada en los orígenes de la OEA, presente en las Cumbres de las Américas y buscada en el ALCA.

¹⁵ Ejemplo de ello, la decisión de 2009 de derogar la resolución de 1962 que había suspendido a Cuba de participar en la OEA y las dificultades para imponer las directrices del tratamiento a Venezuela, entre otros.

del '80 y su consolidación en los '90s, pero que en el periodo más reciente ésta había dirigido su atención a otras regiones y otras prioridades. Su apuesta: contribuir a reforzar las alianzas estratégicas entre ambas regiones bajo una visión más global. Ello requeriría un diálogo político de mayor profundidad sobre los temas globales muchos de los cuales, a su juicio, no estaban siendo abordados (Notimerica 2010).

Identificó como un área esencial de cooperación la gobernabilidad regional, porque "tanto o más importante que el origen democrático de nuestros gobiernos es la forma cómo se gobierna" (OEA 2007). Entendía que la definición de democracia necesitaba ser ampliada para hacer más eficaz el rol de la Unión Europea en la región porque la democracia sin prosperidad no era sustentable, democracia y desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente. En otras palabras, para proveer un apoyo más efectivo a la democracia en las Américas, la Unión Europea debería hacer un doble esfuerzo: fortalecer la estabilidad institucional y trabajar en los problemas subyacentes a la pobreza y la desigualdad, lo que requeriría no solo un cambio de enfoque, sino también una mayor coordinación entre las distintas instancias e instrumentos utilizados por la CEE en la cooperación con la región¹⁶.

No es casual que poco tiempo después se auspiciara e impulsara desde la OEA el Diálogo Interregional sobre Democracia, diálogo oficial para fortalecer la cooperación entre las organizaciones regionales en materia de democracia, desarrollo y cooperación, en el que participan la OEA, la Comisión de la Unión Europea, la Unión Africana (UA); el Foro de las Islas del Pacífico (PIF); la Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional (SAARC); la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y la Liga de los Estados Árabes (LAS)¹⁷.

Por su parte la Unión Europea también realizaba balances a 10 años de iniciada la Asociación Estratégica birregional, en el marco de una relación que estaba sujeta a nuevos retos y prioridades potenciados por la crisis financiera global. La Comisión pretendía consolidar el diálogo político y estratégico birregional en varios ámbitos clave. El diagnóstico: que todavía no se había explotado plenamente el potencial político de las Cumbres birregionales y el diálogo con las organizaciones regionales (Comisión Europea, 2009). En diciembre del 2009 se firmó un Memorandum de Entendimiento entre la Comisión Europea y el Secretariado de la OEA.

El Memorandum proveía un marco para el diálogo político, la cooperación técnica y financiera. Las áreas de interés común identificadas fueron: Protección y Promoción de los Derechos Humanos (incluyendo, la libertad de expresión, la promoción de la igualdad y los derechos étnicos y raciales o la protección de los grupos más vulnerables); Desarrollo Integral (en áreas como educación, medio ambiente, comercio y apoyo a la integración latinoamericana, desarrollo económico y social, tributación, empleo y reducción de la pobreza); Fortalecimiento de la democracia (incluido el buen gobierno, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y elecciones genuinas, en particular en el contexto de la cooperación ad hoc entre las Misio-

¹⁶ Idem

¹⁷ El Diálogo fue organizado por IDEA Internacional (International Institute for Democracy and Electoral Assistance). En posteriores encuentros se debatió acerca de la democracia y el desarrollo en el contexto de la agenda post-2015, con participación y auspicio de las Naciones Unidas.

nes de Observación Electoral de la UE y la OEA) y otros temas de relevancia transnacional (drogas, lavado de dinero y crimen organizado). El procedimiento para el diálogo interinstitucional serían reuniones consultivas bilaterales formales y periódicas al menos una vez al año, para abordar asuntos de política de interés común (OEA 2009).

El Primer Diálogo Político de Alto Nivel OEA-UE se produjo en febrero del 2012 en Bruselas. En esa oportunidad la promoción y defensa de los derechos humanos en el hemisferio, la situación y desafíos en las áreas de fortalecimiento de las instituciones democráticas; el desarrollo de iniciativas concretas para la cooperación conjunta y cuestiones vinculadas a la próxima Asamblea General de la OEA y a la Cumbre UE-ALC dominaron la agenda. A lo largo de los siguientes diálogos, último de los cuales se desarrolló en octubre de 2021, se sumaron temas políticos - gobernabilidad regional, seguimiento de los calendarios electorales y misiones de observación electoral- y de seguridad - desafíos transnacionales a la seguridad multidimensional, clima y migraciones -, desigualdades, género y empoderamiento de las mujeres e impacto del Covid-19.

Si bien la Unión Europea proveía fondos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde 1994, en 2012 se firmó el Acuerdo de financiación UE-OEA para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El mismo se encuadraba en el Marco Estratégico de Derechos Humanos y Democracia de la UE que establece que la Unión trabajará en asociación con organizaciones regionales y de otro tipo con el objetivo de alentar la consolidación de mecanismos regionales de derechos humanos. En el caso de la OEA, las contribuciones se dirigirían a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Balcerzak 2015)¹⁸.

5. De la fragmentación regional y fragilidad institucional de la OEA a la pandemia COVID 19 (2015-hoy).

Con la designación del uruguayo Luis Almagro Lemes como Secretario General a partir del 2015 - y reelecto en 2020 - el debilitamiento de la OEA resultó muy marcado. Y así siguen las cosas en la actualidad. Algunos analistas consideran al actual Secretario General como el más polémico en la historia de la organización, que ha contribuido a su máxima polarización, potenciando las dificultades para alcanzar consensos en temas primordiales para la gobernabilidad regional (Nodal 2020; Romano 2022; Tokatlian 2020; González 2021).

Escenario que no puede deslindarse del impacto que tuvo el cambio en el signo ideológico de la dirigencia de los principales países de la región - con predominio de orientaciones neoliberales -, y de la impronta del Presidente Trump en las relaciones hemisféricas. No son inusuales las referencias al regreso del americanismo, a la crisis del sistema interamericano y al riesgo de colocar a la organización en una situación de irrelevancia autoinfligida.

¹⁸ Para un estudio detallado del desempeño de la UE en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ver Balcerzak Filip, Chané Anna-Luise, Marinelli Chiara, Romero Amilcar, Salmón Elizabeth (2015).

A las dificultades asociadas a la compleja dinámica interna de la OEA en este período - y la consecuente desafección de países de la región respecto de la organización -, debe agregarse la “fatiga” e inercia del sistema de cumbres birregionales que dificulta la profundización de los vínculos y el impacto de un contexto internacional altamente restrictivo a partir de la declaración de la pandemia Covid 19.

En lo que hace a la relación con los observadores permanentes, durante la gestión de Almagro comenzaron a ser concebidos y tratados como “socios estratégicos” para el desarrollo de los fines de la organización. Para facilitar tales vínculos, a los ya existentes, se agregaron una serie de nuevos mecanismos:

- Continúa el diálogo de los jefes de delegación de la OEA con los representantes de los países observadores establecido desde 2001 con el propósito de compartir información sobre los temas principales que serán abordados por los Ministros de Relaciones Exteriores durante el período de sesiones de la Asamblea General.
- Diálogo sobre Cooperación entre los Jefes de Delegación de los Estados Miembros de la OEA, el Secretario General Adjunto y los Jefes de Delegación de los Países Observadores Permanentes.
- Sesiones Especiales del Consejo Permanente con Observadores, exclusivamente dedicadas al diálogo en materia de cooperación entre los Estados Miembros y los Observadores Permanentes.
- Intercambios entre las misiones de Observadores Permanentes y las diversas áreas de la Secretaría General con el fin de aumentar el conocimiento y la comprensión de los programas prioritarios de la OEA¹⁹.
- Reuniones bilaterales del Departamento de Relaciones Externas y Asuntos Institucionales bajo la dirección de la Consejería para el Desarrollo Organizacional y la Gestión por Resultados (DREI/CEDOGR) con Países Observadores, representantes de las embajadas y autoridades de las capitales, en particular con aquellos Observadores Permanentes que están más activos, o que han expresado interés en ampliar su cooperación.
- Además de las comunicaciones del Secretario General con los proyectos que buscan financiamiento en áreas de común interés, desde 2016 se comenzó a elaborar Reportes anuales para los observadores Permanentes.
- Se organizan mesas de donantes con la participación de donantes Observadores y Estados Miembros²⁰.

En lo referente a la Unión Europea, las Reuniones de Alto Nivel OEA-Unión Europea continúan siendo la instancia central del diálogo interinstitucional. Desde el

¹⁹ Por ejemplo con la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, Secretaría de Seguridad Multidimensional, Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad, Secretaría de Asuntos Hemisféricos (SAH), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL).

²⁰ Para ello se estableció un Comité de Relación de Donantes, integrado por personal Senior de las diferentes Secretarías y una estructura unificada de comunicación a través del DREI.

punto de vista del diálogo político, el panorama latinoamericano y las sucesivas crisis institucionales y/o democráticas -incluyendo los escenarios en Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Guatemala, Honduras, Perú y Haití- dominaron la agenda reciente.

Respecto de las contribuciones de la Unión Europea a los fondos específicos de la organización regional, y teniendo en cuenta un marco temporal más amplio, entre los años 2005 y 2020 ascendieron a 31.192.708 de dólares (ver tabla 1). A partir del año 2003 se observa un salto cuantitativo en los aportes, pasando de 202.607 dólares en el año 2002 a una cifra superior a los 2,5 millones de dólares el año siguiente. A partir de entonces los desembolsos nunca fueron menores a los 800.000 dólares por año, alcanzando su mayor rango durante 2019 - 4,998,775.00 dólares (ver tabla 2 en Anexo).

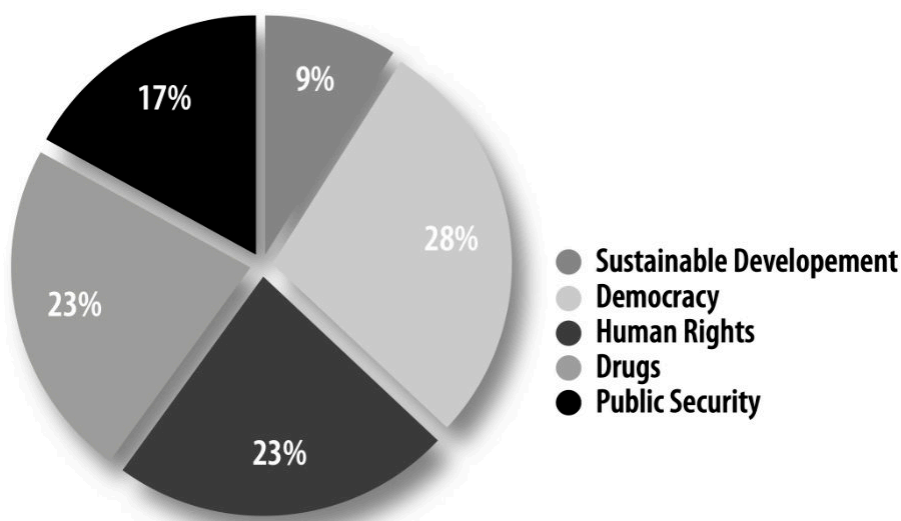
Contribuciones a fondos específicos de Observadores Permanentes (2005-2020) y participación de la UE

Año	Total de contribuciones de Observadores Permanentes (en US\$)	Total de contribuciones de la UE (en US\$)	Porcentaje de contribuciones de la UE sobre el total
2005	11.727.200	913.917	7.79
2006	19.076.469	1.003.730	5.26
2007	20.298.890	1.111.716	5.47
2008	22.684.493	1.642.860	7.24
2009	19.638.819	888.708	4.52
2010	15.781.991	1.363.716	8.64
2011	15.692.736	1.115.155	7.10
2012	13.239.105	1.518.566	11.47
2013	16.926.686	3.134.572	18.51
2014	10.999.882	1.905.288	17.32
2015	17.489.206	3.192.434	18.25
2016	13.886.256	3.753.892	27.03
2017	14.587.212	1.427.500	9.78
2018	16.313.560	-	-
2019	21.072.075	4.998.775	23.72
2020	-	3.221.879	-
TOTAL	249.414.580	31.192.708	

Fuente: elaboración propia sobre la base de los Reportes del Departamento de Relaciones Externas e Institucionales de la OEA sobre las actividades con Observadores Permanentes y Donantes Institucionales.

Temáticamente, tales contribuciones han sido destinadas prioritariamente al pilar de la democracia y protección de los derechos humanos. Pero se destacan también los capítulos vinculados a narcotráfico y seguridad pública y, comparativamente, las menores partidas destinadas a la problemática del desarrollo en la región (ver gráfico 1 y Tabla 2 del Anexo con la discriminación de las contribuciones entre 1999 y 2020).

Contribuciones financieras de la UE a la OEA (en porcentajes sobre el total)



Fuente: Balcerzak Filip, Chané Anna-Luise, Marinelli Chiara, Romero Amilcar, Salmón Elizabeth (2015).

La trayectoria del desempeño en el marco de la OEA ha reflejado la evolución en la ponderación de la región por parte de la Unión Europea, la marcha de la institucionalización de las relaciones birregionales y requerimientos de la política exterior comunitaria. En este sentido, los vínculos construidos a partir del apoyo europeo a las transiciones democráticas latinoamericanas y su involucramiento activo en la búsqueda de una salida negociada a la crisis centroamericana en los años ´80, junto a las oportunidades de inversiones y negocios facilitados por el proceso de apertura económica, desregulaciones y privatizaciones que dominaron la década del ´90, constituyen un punto de inflexión que se consolida con la definición de la estrategia interregionalista al promediar esa década y la institucionalización de la relación birregional desde 1.999. Las limitaciones en los resultados alcanzados en ese plano parecen explicar, en parte, una mayor ponderación del desempeño en otras organizaciones regionales, incluida la OEA. No obstante ello, los aportes realizados a los fondos específicos constituyen una cifra baja considerando la cantidad de años transcurridos desde su ingreso como observador permanente y los instrumentos y programas con los que cuenta la Unión Europea en su política hacia la región.

Es difícil calibrar de qué manera y en qué grado los diálogos interinstitucionales y demás acciones en el marco de la organización interamericana se articulan, nutren e impactan en las directrices de la asociación estratégica birregional. No se encuentran a disposición documentos oficiales que permitan profundizar y dar cuenta de esa dinámica, lo cual constituye un capítulo de especial relevancia para futuras investigaciones que requerirán, metodológicamente, trabajar con un sistema articulado de entrevistas a funcionarios clave y un trabajo pormenorizado en las distintas etapas identificadas a lo largo del trabajo.

Bibliografía

- Baena Soares João (1994). *Síntesis de una gestión (1984-1994)*. Washington D.C: OEA.
- Balcerzak Filip, Chané Anna-Luise, Marinelli Chiara, Romero Amilcar, Salmón Elizabeth (2015). *The EU's engagement with regional multilateral organisations Case study: Inter-American perspective*. Work Package No. 5 – Deliverable No. 6, 30 June.
- Barreto Maximiliano (2020). *Relacionamiento "hemisférico" en la presidencia de Donald Trump. ¿Un paradigma de control por amenazas?* Análisis CIPEI N°4 - 11/2020
- BID (1976). "Ingresan al banco nueve países y otros cuatro lo harán a breve plazo". *Noticias del BID*, Julio, 3/6.
- Peters Gerhard, Woolley John T. (1990). *George Bush, Remarks to the Council of the Americas*. The American Presidency Project. 22 May. Recuperado en: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/264986>.
- Consejo de la Unión Europea (1994). *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe* (aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Luxemburgo, 31 de octubre). Madrid: IRELA.
- Comisión Europea (1999). *Una nueva asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Bruselas, 9 de marzo. COM(99) 105.
- Comisión Europea (2009). *La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Bruselas, 30 de septiembre. COM(2009) 495/3.
- Del Arenal Celestino (1994). *Política exterior de España hacia Iberoamérica*. Madrid: Editorial Complutense
- Etzioni Minerva (1970). *Majority of One: Toward Theory of Regional Compatibility*. London: SAGE.
- Nodal (2020). *Ex Cancilleres de América Latina rechazan injerencia de Luis Almagro en el proceso de selección del Secretario Ejecutivo de la CIDH*. 28 de Agosto. Nodal. Recuperado en: <https://www.nodal.am/2020/08/excancilleres-de-america-latina-rechazan-injerencia-de-luis-almagro-en-la-eleccion-del-secretario-ejecutivo-de-la-cidh/>
- Gaviria Trujillo Cesar (2004). *The OAS in Transition, 1994-2004*. Washington D.C: Organization of American States.
- El Tiempo (1996). *Gaviria tiende puente OEA y UE*. 1 de Noviembre. El Tiempo. Recuperado en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-569362>
- González Guadalupe, Hirst Mónica, Lujan Carlos, Romero Carlos, Tokatlian Juan (2021). "Co-yuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano". *Nueva Sociedad* 291, Enero-Febrero, 49-65.
- Herz Monica (2008). *Does the Organisation of American States Matter?* Crisis States Working Papers Series 2/34. London: LSE Crisis States Research Centre.
- Notimerica (2010). *Insulza destaca la importancia de la cooperación de la UE en el desarrollo de la democracia en América Latina*. 20 de Abril. Notimerica. Recuperado en: <https://www.notimerica.com/politica/noticia-iberoam-insulza-destaca-importancia-cooperacion-ue-desarrollo-democracia-america-latina-20100420220445.html>

- Johnson Leigh (1976). "La Organización de Estados Americanos. Su silencioso papel como progenitora de política, en la encrucijada de la retórica y la estrategia". *Defense Foreign Affairs Digest*, Diciembre, 263-270.
- Legler Thomas (2015). "Beyond Reach? The Organization of American States and Effective Multilateralism". In: Jorge I. Domínguez, Ana Covarrubias (eds). *Routledge Handbook of Latin America in the World*. London and New York: Routledge, 311-328.
- Mace Gordon, Migneault Dominic (2012). "Hemispheric Regionalism in the Americas". In: Timothy M. Shaw, J. Andrew Grant, Scarlett Cornelissen (eds). *Research Companion to Regionalisms* Farham: Ashgate, 159-174.
- Meyer Peter J. (2014). *Organization of American States: Background and Issues for Congress*. 29 August. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Moneta Carlos J. (1982). "El conflicto de Malvinas: algunas consideraciones sobre sus efectos en el marco regional e internacional". *Nueva Sociedad* 62, Septiembre-Octubre, 25-41
- OEA (1989). *Condición de observador permanente para las Comunidades Europeas en la Organización de los Estados Americanos*, Asamblea General Res AG/Res. 996 (XIX-O/89). Washington DC, 18 de noviembre.
- OEA (1995). *Declaración de Montrouis: una nueva visión de la OEA*. AG/DEC. 8 (XXV-O/95).
- OEA (1998a). César Gaviria Trujillo, *Secretario General de la Organización de los Estados Americanos*. VIII Reunión Institucionalizada de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países del Grupo de Río y de la Unión Europea. 11 de febrero. Ciudad de Panamá. Centro de Noticia / Discursos.
- OEA (1998b). *Comisión Europea apoya los procesos de integración en América*. 4 febrero. Centro de Noticias/Comunicados de Prensa.
- OEA (2003). *OEA y Unión Europea sostienen consultas*. 25 de septiembre. Centro de Noticias/Comunicados de Prensa. c-182/03.
- OEA (2007). José Miguel Insulza, *Secretario General de la Organización de los Estados Americanos*. *Las condiciones de la democracia en América Latina y la cooperación europea*. III Conferencia Italia – América Latina e Caraibi. Roma, Octubre 2007. Centro de Noticias 16 de octubre
- OEA (2009). *Memorándum de Entendimiento entre la Comisión Europea y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos*. 17 de diciembre.
- OEA (2010). José Miguel Insulza, *Secretario General de la Organización de los Estados Americanos*. *Europa y América: cooperación para la democracia*. 19 de abril. Madrid. España. Centro de Noticias/ Discursos
- OEA (2011). *Nota del Secretario General al Presidente del Consejo Permanente presentando "Una Vision Estrategica de la OEA"*. 19 de diciembre. OEA/Ser.G, CP/doc.4673/11.
- OEA (2015). *Hacia una OEA del siglo XXI. Discurso del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Luis Almagro Lemes en su toma de posesión*. 26 de mayo, Washington, DC. Recuperado de: https://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=15-0030
- OEA (2017). *Informe Anual a los observadores permanentes 2015-2016*. Washington D.C
- OEA (2019). *Partnering To Strengthen Hemispheric Multilateralism*. Report To Permanent Observers 2018-2019. Washington, DC.

OEA (2020). *Fondos Específicos y Movilización de Recursos de la OEA*. Comisión de Asuntos Presupuestarios y Administrativos (CAAP). Washington, DC, 30 de abril.

OEA (2021). *Working Together to Face the Challenges of Covid-19 in the Americas*. Report To Permanent Observers 2020-2021. Washington, DC, March.

Orrego Vicuña Francisco (1987). "La búsqueda de un nuevo papel para la Organización de los Estados Americanos: el Protocolo de reformas de la Carta de 1985". *Estudios Internacionales XX/77*, Enero-Marzo, 70-87.

Portales Carlos (2014). "¿A dónde va el multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un período de cambios globales". *Revista Pensamiento Propio* 39, Enero-Junio, 35-73

Romano Silvina, Lajtman Tamara, García Fernández Aníbal (2022). *Expediente Almagro: razones para su salida*. 2 de marzo. Celag. Recuperado de: <https://www.celag.org/expediente-almagro-razones-para-su-salida/>

Sanahuja José Antonio (2004). "Un diálogo estructurado y plural: La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina". *Nueva Sociedad* 189, Enero-Febrero, 80-96

Sanahuja José Antonio (2013). "La Unión Europea y el Regionalismo Latinoamericano: Un Balance". *Investigación & Desarrollo* 21/1, 156-184.

Thérien Jean-Philippe, Fortmann Michel, Gosselin Guy (1996). "The Organization of American States: Restructuring Inter-American Multilateralism". *Global Governance* 2/2, 215-239.

Tokatlian Juan (1984). "La OEA: repensando su crisis". *Nueva Sociedad* 72, Julio -Agosto, 9-13

Tokatlian Juan (2020). "El descalabro del sistema interamericano". *Nueva Sociedad*, Septiembre.

Weiffen Brigitte, Heine Jorge (2016). "¿Escudo efectivo o tigre de papel? La Carta Democrática Interamericana a los 15 años". *Pensamiento Propio* 43, 19-63.

Anexo

OAS: European Union contributions (1999-2021)

YEAR	PROJECTS	FINANCIAL CONTRIBUTIONS IN US\$
1999	Secretariat for Multidimensional Security / Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD)	146,324.00
	Secretariat for Integral Development / Department of Sustainable Development	54,292.00
SUBTOTAL		200,616.00
2000	Secretariat for Multidimensional Security / CICAD	67,193.00
SUBTOTAL		67,193.00
2001	Secretariat for Multidimensional Security / CICAD – Chemical Precursors – Control Systems in the Caribbean	73,000.00
	Secretariat for Multidimensional Security / CICAD – Inter-American Drug Information System (IADIS)	55,000.00
SUBTOTAL		128,000.00
2002	Secretariat for Multidimensional Security / CICAD – IADIS, Online Management Project	58,444.00
	Secretariat for Multidimensional Security / CICAD – Drug Abuse Epidemiological and Surveillance System in the Caribbean	144,163.00
SUBTOTAL		202,607.00
2003	Unit for the Promotion of Democracy (UPD)	618,275.00
	Secretariat for Multidimensional Security / Department of Public Security – AICMA – Demining Project	1,128,600.00
	Office of the ASG – Special Mission to Haiti	641,160.00
	Secretariat for Multidimensional Security – CICAD	146,246.00
SUBTOTAL		2,534,281.00
2004	Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) – Strengthening Access to Justice in the Americas	433,346.00
	Secretariat for Political Affairs / Department for Electoral Cooperation and Observation – Electoral Observation Mission (EOM) Dominican Republic/Conflict Resolution Project Bolivia	467,517.00
SUBTOTAL		900,863.00
2005	Inter-American Commission on Human Rights – Strengthening Access to Justice in the Americas (Phase II)	512,414.00
	Multidimensional Security (SMS) / AICMA/PADCA NI F04 & SP – EACO	293,232.00
	Secretariat for Integral Development / Department of Sustainable Development – Integration of Sustainable Development to RTAs	108,271.00
SUBTOTAL		913,917.00
2006	Secretariat for Multidimensional Security / Department of Public Security – AICMA - Demining Programs	942,400.00
	Secretariat for Political Affairs / Department for Electoral Cooperation and Observation – EOM Dominican Republic	\$61,330.00
SUBTOTAL		1,003,730.00
2007	Inter-American Commission on Human Rights – Promotion of Racial and Ethnic Equality	364,256.00
	Secretariat for Multidimensional Security / CICAD	747,460.00
SUBTOTAL		1,111,716.00

2008	Secretariat for Multidimensional Security / CICAD – Improving Drug Treatment, Rehabilitation, and Harm Reduction: European, Latin American and Caribbean Cities in Partnership	492,809.00
	Inter-American Commission on Human Rights – Ethnic, Racial Equality and Rights	408,848.00
	Secretariat for Multidimensional Security / Department of Public Security – AICMA – Ecuador/Peru – Cordillera Condor	228,729.00
	Secretariat for Integral Development / Department of Sustainable Development – Sustainable Energy Sector in the Caribbean	512,474.00
SUBTOTAL		1,642,860.00
2009	Inter-American Commission on Human Rights / Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression	387,050.00
	Secretariat for Multidimensional Security / CICAD – Improving Drug Treatment, Rehabilitation, and Harm Reduction: European, Latin American, and Caribbean Cities in Partnership	501,658.00
SUBTOTAL		888,708.00
2010	Secretariat for Integral Development / Department of Sustainable Development – Sustainable Energy Sector Caribbean	624,632.00
	Inter-American Commission on Human Rights - Strengthening the Right to Freedom of Expression in the Americas	400,152.00
	Inter-American Commission on Human Rights - Promoting Ethnic and Racial Equality and Protecting the Rights of Traditionally Excluded Groups in Latin America	338,932.00
SUBTOTAL		1,363,716.00
2011	Secretariat for Integral Development / Department of Sustainable Development – Sustainable Energy Sector Caribbean	305,498.00
	Secretariat for Political Affairs / Department for Electoral Cooperation and Observation – Electoral Observation Mission to Haiti	655,739.00
	Secretariat for Multidimensional Security / CICAD - Improving Drug Treatment, Rehabilitation, and Harm Reduction: European, Latin American, and Caribbean Cities in Partnership	153,918.00
SUBTOTAL		1,115,155.00
2012	Inter-American Commission on Human Rights – Special Rapporteurship on Freedom of Expression	397,372.00
	Inter-American Commission on Human Rights – Promotion of Ethnic and Racial Rights in Latin America	369,336.00
	Executive Secretariat for Integral Development / Department of Sustainable Development - Sustainable Energy Sector Caribbean	98,615.00
	Executive Secretariat for Integral Development / Department of Sustainable Development - Increasing Sustainability of the Energy Sector in the Caribbean	217,709.00
	Secretariat for Political Affairs / Department for Electoral Cooperation and Observation – Electoral Observation Mission to Haiti, Second Round	41,334.00
	Secretariat for Political Affairs / Department of Sustainable Democracy and Special Missions – Peace Fund - Implementation of Confidence-Building Measures in the Belize-Guatemala Adjacency Zone	394,200.00
SUBTOTAL		1,518,566.00

2013	Secretariat for Political Affairs / Department of Sustainable Democracy and Special Missions – Peace Fund - Implementation of Confidence-Building Measures in the Belize-Guatemala Adjacency Zone	1,538,979.00
	Secretariat for Political Affairs / Department of Sustainable Democracy and Special Missions – Mission to Support the Peace Process in Colombia MAPP - Confidence Building and Risk Mitigation in the process of Land Restitution in Colombia	1,536,360.00
	Inter-American Commission on Human Rights – Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression (Signed in 2009)	59,233.00
	Secretariat for Political Affairs / Department of Sustainable Democracy and Special Missions – Americas Media Monitor	
SUBTOTAL		3,134,572.00
2014	Inter-American Human Rights System - Supporting and Strengthening the Work of the Inter-American Human Rights System through the Promotion of the Rights of the Most Vulnerable and Excluded Groups and Communities in the Americas”	769,763.00
	Secretariat for Multidimensional Security / Department of Public Security - Program to Prevent Irregular Migration in Mesoamerica	1,044,802.00
	Executive Secretariat for Integral Development / Department of Sustainable Development - Increasing the Sustainability of the Energy Sector in the Caribbean through Improved Governance and Management (Caribbean Sustainable Energy Program)	90,723.00
SUBTOTAL		1,905,288.00
2015	Secretariat for Political Affairs / Department of Sustainable Democracy and Special Missions – Peace Fund - Support to Confidence-Building and Mediation between Belize and Guatemala	892,718.00
	Secretariat for Political Affairs / Department of Sustainable Democracy and Special Missions – Mission to Support the Peace Process (MAPP)	930,810.00
	Secretariat for Multidimensional Security / Department of Public Security - Program to Prevent Irregular Migration in Mesoamerica	1,312,238.00
	Inter-American Commission on Human Rights – Promoting ethnic and racial equality and protecting the rights of traditionally excluded groups in Latin America	56,667.00
SUBTOTAL		3,192,434.00
2016	The Executive Secretariat of the Inter-American Commission on Human Rights IACHR – Supplement & Strengthen the Work of IHRS	367,005.00
	The Department of Sustainable Democracy and Special Missions – OAS Office Adjacency Belize - Guatemala	491,909.00
	The Department of Effective Public Management – Prov. Nat ID Cards to Haitians	2,471,578.00
	The Department of Sustainable Democracy and Special Missions – MACCIH 1 st Phase	423,400.00
SUBTOTAL		3,753,892.00
2017	Supplement & Strengthen the Work of IHRS	34,042.00
	Program 2 - Individual Petition System	42,062.00
	Implement Belize-Guatemala Confidence Building	1,170,682.00
	Support for the Peace Process in Colombia	180,733.00
SUBTOTAL		1,427,500.00
2018	No information available	
2019	European Union	4,998,775.00
SUBTOTAL		4,998,775.00

2020	Secretariat for the Strengthening of Democracy. Implement Belize-Guatemala Confidence Building	153,323.00
	Secretariat for the Strengthening of Democracy. Implement Belize-Guatemala Confidence Building	1,056,708.00
	Department of Public Safety Small Arms Strategy	774,409.00
	Executive Secretariat of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) Obj 1. Promote justice	35,925.00
	Inter-American Committee Against Terrorism (CICTE) Strengthen Biosafety in Latin America	881,514.00
SUBTOTAL		3,221,879.00
2021	European Union	2,846,395.00
SUBTOTAL		2,846,395.00
TOTAL		38,072,663.00

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OAS Department of International Affairs, 'European Union – profile' (http://www.oas.org/en/ser/dia/perm_observers/countries.asp)



Il progressismo fra Europa e America Latina: la Copppal e l'Internazionale Socialista (1976-1983)

Tiziana Bertaccini

1. Introduzione

Il presente contributo offre una prima approssimazione, trattandosi di una ricerca ancora in corso, al tema delle relazioni politiche fra le organizzazioni transnazionali dei partiti progressisti latinoamericani ed europei, fra la fine degli anni '70 e i primi anni '80. La ricerca prende in esame la nascita della *Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe* (Copppal) che, nata nel 1979, costituisce ancor oggi il foro dei partiti politici progressisti più grande della regione, sul quale non esistono studi accademici. La nascita e i primi anni di vita della Copppal sono strettamente intrecciati alle vicende dell'Internazionale Socialista (IS), considerata lo spazio storico di convergenza fra socialismo europeo ed americano, che proprio allora visse una fase di espansione in America Latina. A partire dall'analisi delle due organizzazioni, che condivisero in gran parte i medesimi attori politici, l'articolo apre uno spazio di riflessione sui punti di convergenza e divergenze del progressismo mettendo in discussione la validità assoluta di quei valori che la narrativa ufficiale europea ha da sempre considerato condivisi e su cui ha basato la retorica di un vincolo storico naturale con l'America Latina, offrendo spunti per una chiave di lettura che consideri le cause più profonde di una relazione altalenante che durante gli ultimi 20 anni non è riuscita a consolidarsi.

Nelle classiche periodizzazioni sulle relazioni fra Comunità Europea (CE) ed America Latina gli anni '70 sono rimasti complessivamente compresi fra le numerose analisi degli anni '60, considerati caratterizzati da relazioni vivaci seppur non strutturate e gli anni '80, momento nel quale viene situata la crescita dell'interesse europeo per la regione, motivato per lo più dall'ingresso dei paesi iberici nella CE e dai processi di democratizzazione¹, in studi che generalmente hanno considerato la partecipazione della Comunità al processo di pace centroamericano come uno dei più alti momenti di coinvolgimento nelle questioni dell'"altro occidente".

Se da una parte queste periodizzazioni hanno trascurato il decennio '70, in quanto ritenuto un momento di scarso interessamento europeo alla regione, dall'altra anche la storiografia latinoamericana che si è occupata delle sinistre si è concentrata principalmente sui movimenti di protesta e sulle esperienze rivoluzionarie della de-

Tiziana Bertaccini, Università di Torino, tiziana.bertaccini@unito.it

¹ Si tratta della classica periodizzazione sulle relazioni fra la Comunità Europea e America Latina durante la Guerra Fredda divisa in due fasi: la prima fra il 1958 e l'inizio anni '70 e la seconda comprendente gli anni '80. Questo schema interpretativo è ritenuto ancora valido; tuttavia viene messo in discussione nel saggio di Paolo Wulzer per la sua rigidità ed eccessiva semplificazione (Wulzer 2021).

nominata Nuova Sinistra sorta negli anni '60, tralasciando le vertenti riformiste². Le nuove e interessanti visioni proposte da questa storiografia hanno enfatizzato la dimensione transnazionale ma nell'insieme hanno lasciato ampie zone d'ombra nell'approfondimento delle reti di circolazione fra attori di diversa natura. Nel nuovo millennio si sono moltiplicati gli studi che evidenziano l'importanza degli attori transnazionali³ nei processi di democratizzazione della regione e, per ciò che concerne lo spettro politico della sinistra è stato enfatizzato il ruolo della IS⁴. Inoltre, nella storiografia sulle transizioni democratiche latinoamericane l'analisi del ruolo dei partiti, di vitale importanza per il consolidamento democratico ancor oggi incompiuto, risulta insufficiente (Bertaccini, Illades 2021)⁵ e priva di una visione d'insieme che evidenzi la complessa interazione fra processi politici interni e sovranazionali, che trovarono un momento particolarmente fecondo nel progressismo fra le due sponde dell'Atlantico⁶ durante il periodo qui analizzato. Anche gli studi che si sono concentrati sugli aspetti transnazionali dei processi di democratizzazione in America Latina si sono prevalentemente focalizzati sulle versioni estremiste e armate delle sinistre latinoamericane. Bisogna inoltre ricordare che al di là del ruolo ufficiale svolto dalle cancellerie, proprio il vincolo fra i partiti è fondamentale nei processi di *governance* e può incidere nelle scelte di politica estera, sebbene si tratti di una dimensione politica poco visibile in quanto fondata spesso su legami personali.

2. Gli anni '70 e l'interesse per l'America Latina

L'interesse europeo per rafforzare le relazioni politiche con l'America Latina si era già chiaramente espresso nel 1974 con la creazione delle Conferenze Parlamentari, che costituirono l'inizio del dialogo politico biregionale istituzionalizzato e l'antecedente dell'Associazione Strategica Biregionale nata a Rio de Janeiro nel 1999⁷. Nello stesso anno si rafforzava il gruppo socialista all'interno della Comunità Europea: infatti, l'ufficio preposto al collegamento dei partiti socialisti della CE fu trasformato in *Confederation of Socialist Parties of the European Community* (CSPEC),

² Per una sintesi sui recenti studi storiografici si veda Dip (Dip 2020).

³ Nel nuovo millennio, prevalentemente nella politologia e nelle scienze internazionali, si è aperto un dibattito sullo spazio politico transnazionale, sono apparsi concetti quali democrazia mondiale (Patomäki e Teivainen 2008a), partiti politici mondiali (Patomäki e Teivainen 2008b), e interessanti riflessioni sulla società civile globale, sui partiti politici globalizzati ed anche sul ruolo delle reti transnazionali come elemento di interconnessione fra politica nazionale ed internazionale (Keck e Sikkink 1999). Alcuni studi hanno indicato la democrazia internazionale, cioè l'estensione al di là dei confini nazionali, come la nuova frontiera della politica e della governabilità. Autori come Patomäki e Teivainen hanno considerato l'esistenza di uno spazio politico transnazionale quale dimensione macro della governabilità.

⁴ In questo articolo ci riferiamo in particolare agli studi di Fernando Pedrosa (Pedrosa 2015; Pedrosa 2010; Pedrosa 2013).

⁵ Introduzione al numero monografico della rivista *Millars. Espai i historia* dedicato al tema dei partiti politici nelle transazioni latinoamericane. vol. 50, n. 1, 2021, "Partidos políticos y transiciones inacabadas en América Latina".

⁶ Si è messo in luce il ruolo della IS nelle transazioni democratiche ma si è trascurata la componente latinoamericana.

⁷ Il dialogo politico sarà una delle specificità delle relazioni fra l'Unione Europea e America latina, insieme alle relazioni economiche e alla cooperazione allo sviluppo (Levi Coral 2007).

un'organizzazione associata alla IS che si consolidò negli anni seguenti⁸. In quegli anni si sviluppò in Europa un rinnovato interesse per l'America Latina da parte dei partiti socialisti e socialdemocratici. Ancor prima dell'ingresso della Spagna nella CE, momento considerato chiave per le relazioni con l'America Latina, e a parte il conosciuto ruolo del *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), il partito *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD) tedesco ebbe un'influenza particolarmente rilevante nella regione così come fu cospicuo l'interesse del *Parti Socialiste* (PS) francese, (sebbene con un impatto minore)⁹ ed anche del *Partito Socialista Italiano* (PSI) che, nella fase pre-craxiana e craxiana ha rivestito un ruolo di primo piano nel rapporto con la IS anche in ambito latinoamericano (Di Santo 2021: 13), aspetto che fino ad ora non ha attratto l'attenzione degli studi accademici. Inoltre, nel 1978 i partiti socialisti lanciarono una campagna elettorale europea comune posizionandosi alle prime elezioni dirette del Parlamento Europeo del 1979 come il gruppo più numeroso¹⁰.

In questo contesto, nel 1976, durante la presidenza di Willy Brandt e la segreteria di Bernt Carlsson, l'IS iniziò la sua espansione in America Latina (Pedrosa 2010: 10). Secondo la nuova visione proposta da Brandt la causa dei conflitti contemporanei non era da ricercare nella contrapposizione fra capitalismo e socialismo quanto nel divario crescente fra paesi industrializzati e paesi sottosviluppati. Nella IS si delineò un cambiamento orientato ad una maggior apertura e flessibilità ideologica e si posero nuove basi programmatiche che, rivedendo i postulati classici della socialdemocrazia, si allontanavano dalla classica linea eurocentrica in favore dell'internazionalizzazione focalizzata su un rinnovato approccio Nord-Sud e su tematiche quali il disarmo, la pace, i diritti umani, la lotta per la libertà contro le dittature e l'ambientalismo. La nuova piattaforma programmatica poteva così avvicinarsi alle esigenze degli attori extraeuropei e trovò un terreno particolarmente fertile in America Latina (Pedrosa 2013: 8-9).

Il decennio degli anni '70 si caratterizzò per una fase di distensione nel sistema internazionale, per le crisi petrolifere e la ricerca di un nuovo ordine internazionale che aprì inedite possibilità per le politiche estere di alcuni paesi periferici (Rojas e Solís 1993). In un'America Latina sopraffatta dalla stagione dei regimi militari e ormai prossima al conflitto centramericano¹¹ paesi quali la Colombia, il Messico e il Venezuela svilupparono politiche estere innovative, e le relazioni fra il Messico e il Venezuela ebbero una considerevole influenza nella regione¹².

⁸ Il progetto di costituzione della CSPEC venne accettato il 5 aprile del 1974, durante il dibattito politico sull'elezione diretta del Parlamento europeo. Il primo statuto fu emesso nel 1980 (Piccardo 2009).

⁹ Per una visione dettagliata del periodo (Mujal Leon 1983).

¹⁰ Il programma politico si centrava su disoccupazione, miglioramento condizioni di lavoro, ambiente, educazione e formazione, allargamento della Comunità Europea. I partiti socialisti svedese ed austriaco furono inclusi come osservatori nella CSPEC per stemperare i loro timori verso la nascita di un gruppo egemonico all'interno dell'ala europea dell'IS. (Piccardo 2009).

¹¹ Fra il 1975 e il 1979 si svilupparono i movimenti rivoluzionari che generarono un duro scontro con gli Stati Uniti. Le crisi nazionali di El Salvador e Nicaragua si sommarono alla discussione sul canale di Panama.

¹² Durante i governi di Carlos Andrés Pérez (1974-1979) e di Luis Echeverría (1970-1976) sono stati firmati diversi accordi fra il Messico e il Venezuela, entrambi caldeggiarono la creazione del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) che segnò il ruolo emergente di questi due paesi nella regione (Vautravers Tosca 2008).

L'Europa rinnovò l'interesse per espandere la sua influenza in America Latina nell'ottica di un possibile atlantismo rinnovato, mentre la tradizionale egemonia statunitense attraversava un momento di debilitamento. L'IS cercò di costituirsi come uno spazio intermedio fra le due potenze, contro i regimi autoritari e in favore delle transazioni democratiche (Pedrosa 2010).

Il 22-25 maggio del 1976 si realizzò in Caracas, su proposta di Brandt, la Prima Conferenza Internazionale Euro-Latinoamericana dei leader socialisti, un avvenimento che essi considerarono di importanza trascendentale¹³. Si trattò della prima conferenza mondiale a cui parteciparono i rappresentanti di trenta partiti politici, 13 europei e 15 americani¹⁴, che discussero il tema del socialismo democratico promuovendo la solidarietà mondiale. A partire da quel momento i temi latinoamericani acquisirono maggior rilevanza in una IS che stemperava il suo carattere eurocentrico¹⁵.

Il partito anfitrione, *Acción Democrática* (AD)¹⁶, al governo in Venezuela, fu uno dei principali promotori dell'evento. La politica estera del presidente Carlos Andrés Pérez (1974-1979) si distinse nel dare, per la prima volta, importanza al vincolo con la IS guidando la tendenza di quei partiti progressisti latinoamericani favorevoli a una collaborazione "organica" con il socialismo europeo (Gamus 1989). Nella conferenza spiccò la presenza del Messico, paese che giocherà un ruolo centrale a fianco del Venezuela, che in quell'occasione inviò una nutrita delegazione guidata dal presidente del *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) Porfirio Muñoz Ledo.

Nonostante le intenzioni del presidente Andrés Pérez di avvicinarsi ai partiti europei, proprio nei giorni precedenti egli aveva ribadito la necessità per l'America Latina di trovare un cammino proprio¹⁷, allontanandosi da schemi "extranjeros o extranjerizantes", per riscoprire l'originalità latinoamericana, confermando così l'orientamento dei partiti denominati popolari che abbracciavano principi socialisti e democratici ma proponevano una via adatta alle specifiche realtà socio-economiche dei loro paesi evitando, in linea di principio, di seguire pedissequamente modelli stra-

¹³ Conferenza internazionale euro-americana dei leader dei partiti socialisti, Caracas, maggio, 1976, Fondazione Bettino Craxi, Fondo Bettino Craxi, Sezione I, Serie 9, Sottoserie 1, 1976, pp. 1-44.

¹⁴ I partiti provenivano dai seguenti paesi: Repubblica Federale Tedesca, Argentina, Austria, Belgio, Bolivia, Brasile, Colombia, Costa Rica, Curacao, Cile, Danimarca, Ecuador, Salvador, Spagna, Finlandia, Francia, Inghilterra, Italia, Giamaica, Messico, Norvegia, Paraguay, Perù, Portogallo, Repubblica Dominicana, Svezia, Svizzera, Venezuela.

¹⁵ Tre latinoamericani rivestirono la carica della vicepresidenza e si creò un organismo di coordinamento regionale per l'America Latina. (Rojas Aravena 1988: 88).

¹⁶ Sull'evoluzione delle radici ideologiche di *Acción Democrática*, dal Plan de Barranquilla del 1931 al contenuto politico-ideologico delle tesi del 1958 si veda Aznar (Aznar 1990). Il saggio mette in luce la continuità con il programma del *Partido Democrático Nacional* (PDN) nato nel 1939. Le tesi del 1958 definirono AD come un partito democratico, popolare e rivoluzionario, rappresentante delle aspirazioni del popolo ma ideologicamente differente dal comunismo, dai liberali e dalle destre. Nell'ambito di una sinistra fortemente divisa, nel 1960 in seguito ad una scissione dei gruppi più radicali di AD si formò il *Movimiento de Izquierda Revolucionaria* (MIR) e nel 1967, dopo un'ulteriore divisione, nacque il *Movimiento Electoral del Pueblo* (MEP) di orientamento socialista, che sarà parte della Coppal.

¹⁷ Ci riferiamo alla conferenza nel seminario "América Latina. Conciencia y Nación": "Discurso del presidente Carlos Andrés Pérez Pronunciado el 3 de mayo de 1976, con ocasión de la inauguración del "Seminario América Latina, conciencia y nación". Organizado en Caracas por el Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar", *Estudios Internacionales*, año 9, n. 36, septiembre-diciembre 1976, pp. 90-96.

nieri, ragione per la quale si distanziavano dal comunismo, considerato troppo dipendente dall'Unione Sovietica¹⁸.

Pochi giorni dopo, durante la Conferenza euroamericana le voci europee espressero i loro punti di vista: il cancelliere austriaco Bruno Kreisky vide nel socialismo democratico l'unica alternativa alle dittature di destra e di sinistra; Bettino Craxi, rappresentante del *Partito Socialista Italiano* (PSI), enfatizzò la necessità di ridurre la breccia fra paesi industrializzati e in via di sviluppo per realizzare un socialismo realmente internazionale; Bernt Carlsson insistette sulla lotta contro ogni tipo di autoritarismo e di imperialismo (Conferenza internazionale euro-americana 1976: 42, 44).

Nella sessione inaugurale emerse il tema della complessa e contraddittoria relazione con l'Europa. Il presidente di AD, Gonzalo Barrios, evidenziò la vicinanza dell'Europa agli "sforzi e sentimenti" dell'America Latina ma, allo stesso tempo, la sua distanza dovuta a un diverso livello di sviluppo¹⁹: al contrario dell'Europa in America Latina la povertà generava un clima sfavorevole alla democrazia e propizio alla mobilitazione, cosicché sia la democrazia che il socialismo europeo erano percepiti come fenomeni distanti in quanto propri di società industrializzate e ricche. Nonostante le differenze si trovò un punto di convergenza nel ritenere che l'avversario comune fossero gli abusi di un ordine economico internazionale ingiusto, considerato il principale problema da risolvere affinché i movimenti progressisti di tutto il mondo potessero agire insieme secondo i principi della cooperazione e della solidarietà che furono promossi nella riunione euroamericana (*Ibidem*: 15). Le molteplici conferenze che si celebrarono nel mondo, in un periodo nel quale erano in auge le correnti terzomondiste, reclamavano un *Nuevo Orden Economico Internacional* (NOEI) per eliminare le ingiustizie e assicurare uno sviluppo equo accompagnato dal progresso sociale. Durante la Conferenza di Caracas, Brandt, che credeva in un ruolo positivo dell'Europa nella risoluzione del rapporto Nord-Sud (Lussana 2004: 467), dopo aver ribadito la comune appartenenza all'universo di valori occidentali, aveva criticato l'attitudine discriminatoria del Mercato Comune Europeo verso l'America Latina indicando l'urgenza di costruire un ordine economico internazionale più giusto (Conferenza interna-

¹⁸ I partiti popolari, così autodefiniti nella riunione di Lima del 1960, includevano le seguenti formazioni politiche: *Partido Colorado* (Uruguay); *Partido Aprista* (Perù); *Partido Revolucionario Cubano*; *Liberación Nacional* (Costa Rica); *Partido Revolucionario Dominicano*; *Partido Revolucionario Febrarista* (Paraguay); *Partido Revolucionario Institucional* (Messico); *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (Bolivia); *Partido Radical Intransigente* (Argentina); *Partido Revolucionario* (Guatemala); *Partido Democratico Popular* (Costa Rica). Secondo i partiti popolari i governi dei loro paesi non riflettevano le necessità interne: per questo motivo essi si contraddistinsero per cercare di organizzare programmi che fossero adatti per i propri paesi e non una mera copia di modelli stranieri. Il *Partido Aprista* era considerato da molti osservatori di quel periodo come il vero padre dei partiti popolari dell'America latina. Secondo uno studio del 1964 i partiti popolari avevano come caratteristica comune " [...] *interés en aprender de ejemplos extranjeros, pero que han de aprender lo que pueda aplicarse adecuadamente a sus propio países. No han de copiar servilmente*". Questa posizione li avrebbe distinti dai partiti comunisti che, al contrario, intendevano emulare l'esempio dell'Unione sovietica cercando di introdurre una dittatura del proletariato in paesi dove esso non era numericamente importante. Gli apristi espulsero i giovani dell'*Apra Rebelde* affermando lo slogan "Apra sí, Comunismo No" (Kantor 1964: 231-233).

¹⁹ "[...] *donde la aplicación de la moderna tecnología había traído una abundante producción de bienes y un estándar de vida elevado en comparación con los nuestros y donde se ha creado una estructura de clase tal, que hasta se le supone apta para una revolución planificada*." (Conferenza internazionale euro-americana 1976: 14).

zionale euro-americana: 40). Un anno dopo, nel dicembre del 1977, iniziarono i lavori della Commissione indipendente sui problemi dello sviluppo internazionale che darà come risultato il famoso Rapporto Brandt volto a trovare un modello capace di coniugare e di risolvere le contraddizioni delle relazioni Nord-Sud del mondo evidenziando l'imprescindibile nesso fra pace e sviluppo, dove la prima era considerata un presupposto necessario del secondo (Lussana 2004: 465)²⁰.

In circa due anni, fra il 1976 e il 1978, ben 29 organizzazioni latinoamericane di diversa natura ideologica²¹ si affiliarono all'IS. Si formò così un circuito dove confluivano informazioni, risorse e influenze che facilitò l'avvicinamento fra dirigenti e moltiplicava le possibilità di accesso al sistema internazionale contribuendo anche alla costruzione di immaginari comuni (Pedrosa 2010: 10). La IS appoggiava i suoi alleati, come i leader esiliati nel caso cileno, o la guerriglia nicaraguense che ricevette sempre cospicui finanziamenti. Spesso i leader latinoamericani si appellarono all'IS per sostenere le proprie posizioni. Durante gli anni della presidenza Carter (1977-1981) l'IS intervenne nei processi politici latinoamericani, inviando i propri dirigenti durante momenti politicamente importanti come i processi elettorali o facendo pressione sulle autorità per far rispettare i diritti umani o per favorire l'apertura democratica.

3. La nascita della Coppal e l'orizzonte progressista latinoamericano

Questa visione, fondamentalmente eurocentrica, ha messo in luce il ruolo dell'IS in America Latina con particolare riferimento ai processi di democratizzazione, senza tuttavia considerare il contemporaneo sviluppo della dimensione politica regionale propriamente latinoamericana. Infatti, alla fine degli anni '70, mentre si andava esaurendo la fase della distensione internazionale i partiti latinoamericani che si definivano progressisti, molti dei quali membri della IS, impregnati dell'esperienza socialdemocratica, dettero vita alla *Conferencia Permanente de Partidos Políticos de America Latina y el Caribe* (Coppal), la prima e più grande organizzazione di partiti che oggi raggruppa una sessantina di formazioni. L'iniziativa fu del presidente del PRI messicano, Gustavo Carvajal, uomo di lunga e rinomata carriera nel partito. La IS aveva stretto forti legami politici con il PRI considerandolo un attore importante nella strategia di espansione in America Latina²². I leader *priisti*, Gustavo Carvajal *in primis*, avevano partecipato alle conferenze dell'IS e il PRI aveva appoggiato il PSOE e la transizione spagnola durante il governo del presidente Luis Echeverría (1970-1976)²³. In

²⁰ La pace era considerata un presupposto dello sviluppo e un bene da preservare, non era un'acquisizione meccanica ma una condizione da raggiungere impegnandosi per il disarmo. L'interdipendenza produttiva avrebbe creato anche le condizioni per la distensione mondiale. Sulle origini del Rapporto si veda Perazzoli (Perazzoli 2020).

²¹ Secondo gli studi di Fernando Pedrosa, a partire dal 1976 si incorporarono nell'IS attori politici di diverse ideologie: non solo i socialdemocratici, ma ONG, fondazioni, sindacati, cooperative, organismi internazionali. In America Latina parteciparono all'IS formazioni politiche di diversa natura ideologica come il *Partido Liberal Colombiano*, i sandinisti del Nicaragua o il partito del generale Omar Torrijos.

²² Anche questo aspetto non è stato indagato dalla storiografia.

²³ Durante il governo di Luis Echeverría il PRI presieduto da Jesús Reyes Héroles mantenne strette relazioni con le correnti progressiste spagnole, aspetto che non è stato approfondito dalla storiografia (Granados 2011).

seguito, lo stesso Brandt si preoccuperà di consolidare la relazione con la Copppal (Mujal-Léon 1983).

Secondo il ricordo di Gustavo Carvajal l'idea di formare un'organizzazione latinoamericana di partiti progressisti sorse in occasione del cinquantesimo anniversario del PRI, il 4 marzo 1979, quando i leader latinoamericani si resero conto che mancava fra loro il dialogo e lo scambio di informazioni (Calloni 1990: 33). Pensarono così di formare un'organizzazione regionale, considerando le limitazioni alle affiliazioni straniere stabilite dalla legge, fra i partiti che avevano una similitudine con il PRI, una rappresentanza nell'esecutivo o nel legislativo e che dovevano essere antimperialisti, nazionalisti, democratici e rivoluzionari.

Il 12 ottobre 1979, il *Día de la Raza*, in Oaxaca, luogo simbolico in quanto patria del *Benemérito de las Américas*, nacque la Copppal. La storia dei primi anni di vita della Copppal è anche la storia di grandi personaggi politici. Fra i suoi principali ispiratori vi furono il presidente dell'Ecuador Jaime Roldós, il senatore del partito indipendentista portoricano Rubén Berrios, il generale panamense Omar Torrijos e Tomas Borges, fondatore del *Frente Sandista de Liberación Nacional* del Nicaragua e vicepresidente della Copppal (Castro 1990: 3). Durante i primi passi della Copppal, Carvajal fu accompagnato anche da José Francisco Peña Gómez (*Partido Revolucionario Dominicano*), Leonel Brizola (*Partido Democrata Laburista*, Brasile), Victor Paz Estensoro, (*Movimiento Nacional Revolucionario*, Bolivia), Nils Castro (Panama), Daniel Oduber Quirós e Luis Alberto Monge del Partito Liberazione Nazionale (PLN) del Costa Rica.

La Copppal riuscì a riunire, per la prima volta, in un'unica organizzazione regionale numerosi partiti del composito puzzle delle sinistre latinoamericane, intorno all'ideale bolivariano, un sogno che ha attraversato i duecento anni di storia delle repubbliche, mantenendo viva la contrapposizione *bolivarismo vs. monroismo*²⁴. Il documento costitutivo del foro, la *Declaración de Oaxaca*, che si dichiara animato dalla lotta contro le dittature, esplicitava i valori di quello che potremmo definire un orizzonte comune progressista coagulatosi intorno al progetto bolivariano di unità continentale, considerato la base per riaffermare un'identità comune intorno ai principi di non intervento e di difesa della sovranità nazionale (*Declaración de Oaxaca*, 12 ottobre 1979). Sin da subito la lotta per una società giusta, democratica e plurale, per la quale si rendeva necessaria l'unità latinoamericana (e obiettivo centrale del progetto di Bolívar) conteneva in sé uno spirito difensivo nei confronti dell'esterno. Infatti nella *Declaración de Oaxaca* l'unità preconizzata veniva definita "combattiva" contro ogni tipo di ingerenza, sfruttamento e pressioni straniere: cioè contro quel "nemico esterno" considerato un impedimento alla realizzazione del progetto unificatore bolivariano. L'identità del progressismo si definì così intorno a un forte sentimento anticoloniale, qualcosa di più antico del moderno antimperialismo, presente anche in alcune correnti di sinistra degli anni '60-'70. Nella Copppal l'anticolonialismo si espresse quasi

²⁴ La dottrina bolivariana di unione continentale, le cui origini si trovano nella Carta de Jamaica (1815), ha trovato sua espressione Congreso Anfictionico de Panamá (1826) che, seppur fallito, originò la contrapposizione fra *bolivarismo* e *monroismo* vigente fino all'attualità. (Ricord Bernal 2019). Su Bolívar si veda la monumentale raccolta di documenti in 2 volumi coordinata da Alberto De Filippi (De Filippi 1986).

come un movimento decolonizzatore e in seguito troverà forma compiuta in alcuni movimenti indigenisti e nella retorica della sinistra del XXI secolo. La particolare congiuntura storica in cui nacque il foro fu considerata propizia per unire gli sforzi contro qualsiasi tipo di attività politica di penetrazione straniera, imperialista, o propiziatrice di forme fasciste e di dominazione, per mettere fine alla dipendenza grazie alla mobilitazione dei *pueblos* (*Ibidem*). La Copppal condivise la lotta dei paesi in via di sviluppo per realizzare un nuovo ordine economico internazionale (Discorso Pedro Ojeda Paullada 1982) e per l'ascesa di un'America Latina: "[...] *libre de ataduras coloniales, neocoloniales y destinos manifiestos* [...]" (Primera Declaración de Oaxaca, 1979) per favorire lo sviluppo e rafforzare le organizzazioni regionali, al fine di promuovere l'indipendenza economica frenando forme di colonialismo e neocolonialismo.

Allo stesso tempo, la formazione della Copppal accelerò il progetto dell'IS di formare uno specifico spazio latinoamericano al suo interno, sino ad allora ostacolato da divisioni interne. Nello stesso mese di ottobre nacque il *Comité para América Latina y el Caribe de la Internacional Socialista* (CALCIS) con l'intenzione di ottimizzare la politica dell'Internazionale nella regione e stabilizzarne le relazioni non di rado conflittuali²⁵ (Pedrosa 2015: 55-58). José Peña Gómez, illustre leader del PRD²⁶, il partito che aveva appena vinto le elezioni dominicane, e importante membro della Copppal, fu eletto presidente del CALCIS²⁷.

Al di là dei contrasti esistenti, le azioni delle due organizzazioni si avvicendarono nella regione. La Copppal fu particolarmente attiva durante i suoi primi anni di vita²⁸, sviluppò un dialogo, prima inesistente, fra i partiti politici latinoamericani e consolidò un rapporto di fiducia fra i leader, contribuendo così ad approfondire le relazioni fra i partiti progressisti della regione grazie al nuovo meccanismo di consultazione che permise di superare il consueto isolamento e di aprire uno spazio di cooperazione per affrontare le difficoltà del momento (Discorso Pedro Ojeda Paullada 1982)²⁹. Poiché la Copppal era nata in un contesto di rottura frequente dello stato di diritto e di repressione dei movimenti popolari le sue azioni furono orientate a promuovere la democrazia e a rafforzare la democrazia sociale, secondo il concetto di democrazia partecipativa (*ibidem*) che sarà baluardo della sinistra nel futuro.

Tuttavia, benché la Copppal abbracciasse una via democratico-riformista e pacifista, il trionfo della rivoluzione sandinista in Nicaragua fu salutato con grande entusiasmo, non dimentichiamo che Tomas Borgues fu fra i fondatori dell'organizzazione

²⁵ La creazione del CALCIS fu approvata all'unanimità nella riunione a Estoril.

²⁶ Dopo la caduta del dittatore Rafael Trujillo il PRD ha rivestito un ruolo importante nella lotta per la democrazia nonostante le sconfitte elettorali. Nel 1973 José Francisco Peña Gomez assunse la leadership del PRD vincolandosi attivamente all'IS in cerca di sostegno. Nel 1978 il PRD riuscì a sconfiggere Joaquín Balaguer, rimasto al potere per 12 anni (1966-1978) (Espinal 2008).

²⁷ Héctor Ouelí del *Movimiento Nacional Revolucionario* (MNR) salvadoregno fu eletto segretario esecutivo del CALCIS.

²⁸ Ci furono varie riunioni, in Ecuador, Panama e Messico, che dettero vita a progetti originali che, secondo la testimonianza di Gustavo Carvajal, condussero anche al famoso Patto di San José (Calloni 1990: 34).

²⁹ Nella riunione della Copppal del 1982 Pedro Ojeda Paullada (presidente della Copppal e del PRI) evidenziò i risultati raggiunti grazie alle riunioni effettuate e alle molteplici dichiarazioni che avevano permesso di superare i "círculos viciosos" che impedivano il coordinamento per raggiungere propositi comuni (Discorso Pedro Ojeda Paullada 1982: 2-3).

e che l'IS offrì il proprio appoggio alla causa. Nel 1982, quando la crisi centroamericana aveva manifestato la sua natura globale e la dottrina Reagan infiammava l'opposizione, il trionfo nicaraguense fu considerato un "*simbolo de todos los pueblos latinoamericanos*" in particolare di fronte alle costanti aggressioni e alle minacce provenienti dall'esterno (ibidem: 5-6). La Copppal appoggiò le lotte per l'indipendenza, sostenne il *Partido Nacional del Pueblo de Jamaica*, il *Movimiento Nueva Joya de Granada*, l'indipendenza di Puerto Rico, (che ancora oggi figura fra le rivendicazioni contenute nei documenti della Copppal) e del Belize.

Nel marzo del 1980 durante la prima conferenza del CALCIS iniziarono a profilarsi alcune divergenze fra i partiti socialdemocratici latinoamericani³⁰ ed europei laddove i primi assunsero una posizione nettamente intransigente rispetto alle inclinazioni marxiste, mostrandosi in alcuni casi perfino ferventi anticomunisti (Lemoine 2012), come si può evincere anche da alcune dichiarazioni contro ogni forma di estremismo pronunciate da Luis Alberto Monge (PLN)³¹. Queste posizioni non mettevano assolutamente in discussione il capitalismo e finirono per aprire una crisi nella direzione dell'IS.

Nel 1981 erano iniziati i numerosi tentativi di trovare un'uscita pacifica alla crisi centroamericana, fra cui ve ne fu anche uno portato avanti dalla Copppal durante la V riunione di Managua a cui parteciparono molti leader socialisti europei. In quell'occasione Bernt Carlsson definì la Copppal una delle organizzazioni regionali di partiti politici più importanti del mondo e la riunione di Managua fu considerata di grande rilevanza internazionale (Documentos NUSO 1982). Tuttavia le crepe fra l'IS e alcuni partiti latinoamericani iniziarono ad allargarsi. Il segretario socialista francese Lionel Jospin, impegnato nella fase di apertura verso il comunismo, aveva perfino commentato che gli europei non potevano essere più radicali che i latinoamericani nelle questioni della regione.

Di lì a poco, lo scoppio della guerra delle Falkland-Malvinas renderà evidente all'interno dell'IS, cioè proprio in quello che veniva considerato lo spazio storico di convergenza fra il socialismo europeo ed americano, la distanza irriducibile fra i partiti delle due sponde dall'Atlantico che mostrarono differenze in merito alla comunità di valori che comunemente sono considerati condivisi. Gli avvenimenti mostrarono una lettura incompatibile degli eventi: se, ad esempio, in Argentina, per gli europei andava condotta una lotta contro una dittatura militare secondo un *cleavage* democrazia/dittatura, per i partiti progressisti latinoamericani era necessario portare avanti una lotta in favore della decolonizzazione, in base alla quale il fatto che l'Argentina fosse governata da una giunta militare passava in secondo piano. In quest'ottica la reazione della Gran Bretagna e della CE fu considerata violenta e colonialista dai partiti progressisti latinoamericani (Pedrosa 2014). All'interno della Copppal la guerra fu interpretata come la riapparizione del colonialismo metropolitano, palesando così la vigenza dell'antica contrapposizione fra *bolivarismo vs monroismo* incarnata nella critica al sistema interamericano considerato inefficiente per mantenere la pace e sviluppare la cooperazione:

³⁰ In particolare il PLN del Costa Rica, AD del Venezuela e PRD dominicano.

³¹ Luis Alberto Monge promosse la formazione di un'alleanza democratica per una soluzione pacifica della questione centroamericana contro ogni forma di totalitarismo, sia di destra che di sinistra, che inevitabilmente avrebbe condotto a un dispotismo. (Fondo Bettino Craxi, Sezione I, Serie 9, Sottoserie 2, UA 21).

En abril pasado, nuestros pueblos se conmocionaron con los acontecimientos que tuvieron lugar en el Atlántico Sur. Durante tres meses se vieron con angustia los pormenores bélicos de un conflicto injusto y desigual. La reaparición del colonialismo metropolitano, de triste memoria en la región, provocó una reacción en la cual los partidos políticos contribuyeron a esclarecer las características estructurales del enfrentamiento en sus realidades nacionales. La vocación anticolonialista de la Copppal se manifestó a través de una declaración [...] La confrontación en las islas Malvinas subrayó la necesidad de la unidad de los países de la región así como la ineficacia del sistema interamericano para mantener la paz y fomentar la cooperación (Discurso Pedro Ojeda Paullada 1982: 14-15).

Il tema delle Malvinas continuerà ad essere motivo di attrito e a costituire una rivendicazione importante per i partiti progressisti riuniti nella Copppal di fronte alle pretese considerate colonialiste dell'Europa. Infatti, nel 2004 il progetto di una Costituzione europea fu contestato proprio in merito ai territori che venivano impropriamente denominati "paesi e territori d'oltremare", fra i quali si citavano le Isole Malvinas (Falkland), la Georgia del Sud, le isole Sandwich e il territorio Antartico Britannico (Copppal Declaraciones, Resoluciones y otros documentos 2009: 21). Il tema non ha mai perso di attualità in quanto la Copppal, che ha sempre appoggiato le rivendicazioni dell'Argentina contro l'UE, si è proposta di lottare contro le pretese coloniali finché anche l'ultimo e più piccolo paese dell'America Latina non abbia ritrovato la sua autonomia.

A partire dal 1982 mentre alcuni partiti membri della Copppal giungevano al governo, come il PNL del Costa Rica e il PRD della Repubblica Dominicana, e successivamente anche il MNL boliviano, aumentò la conflittualità fra i partiti latinoamericani intorno alla questione centroamericana, in uno scenario internazionale sempre più polarizzato durante l'amministrazione Reagan. Alcuni partiti popolari, AD e PNL, insieme al PSOE ruppero le relazioni con i sandinisti, accusati, con i granadini della IS, di applicare una politica di tipo sovietico e si confrontarono con Brandt a causa dell'appoggio al governo del Nicaragua³². Esisteva anche un *Grupo Regional Secreto Progresista* dell'IS. Lo stralcio di un documento ritrovato in archivio mette in luce il sostegno che la Copppal e la IS si prestavano reciprocamente ed anche l'infiltrazione del *Partido Comunista* e del *Frente Sandinista* nelle due organizzazioni, cosa che avrebbe spiegato, secondo quella versione dei fatti, la loro condotta nelle questioni latinoamericane³³.

Durante la prima tappa della sua esistenza la Copppal riuscì ad agglutinare un insieme significativo di forze politiche latinoamericane svolgendo un'intensa attività che favorì i processi di democratizzazione³⁴, terreno su cui trovò coincidenza con la

³² Vi furono screzi fra la dirigenza dell'IS: nel 1983 Bernt Carlsson si dimise nel mezzo di una disputa con Brandt e con la Fondazione Friedrich Erbert (FES).

³³ Si tratta di un documento di archivio che riproduce il documento della riunione del *Grupo Secreto Regional* realizzata in Managua il 6 e 7 gennaio 1983: "Reporte sobre la reunión del Grupo Secreto Regional", celebrada en Managua del 06-07 de enero de 1983, Secretaria de Relaciones Exteriores México, Departamento de Concentraciones, B3-51-3. Secondo il documento si sollecitavano le forze progressiste dell'IS ad assistere alla riunione della Copppal nel marzo 1983 assicurando così il sostegno al Congresso dell'IS previsto in maggio.

³⁴ Le mobilitazioni in America Latina in favore della presidentessa Lidia Gueiler destituita da un golpe in Bolivia nel 1980, la già citata lotta per l'indipendenza del Belize, la formazione del gruppo *Convergencia Democrática* in Uruguay, le campagne per la liberazione del generale uruguayano Líber Seregni, le campagne per il ritorno alla democrazia in Brasile e per l'amnistia agli esiliati, la creazione della Comisión de Derechos Humanos in Ecuador.

IS. Tuttavia, nel 1983, proprio mentre alcuni partiti della Copppal arrivavano al potere, l'organizzazione entrò in una fase di declino, periodo nel quale Carvajal ipotizza che la IS ne abbia fatto le veci: *"Fue curioso que, en el momento de receso de la Copppal, la Internacional Socialista tomó, de alguna manera, su lugar"* (Calloni 1990).

Pochi anni dopo, nel 1986, dinnanzi all'ennesima congiuntura critica per la regione (la crisi finanziaria internazionale, il debito estero e l'aggravarsi dei problemi sociali) si manifestò l'esigenza di riattivare la Copppal per salvaguardare la recente rinascita democratica della regione³⁵. I partiti avevano ormai preso coscienza di esercitare una funzione decisiva nell'orientamento ideologico della regione e dell'importanza del proprio ruolo per mantenere un dialogo internazionale "permanente e aperto". L'integrazione regionale, obiettivo da sempre presente data la tradizione bolivariana, diventava un principio fondamentale dinanzi al pericolo dell'avanzata di forze reazionarie e dell'intervenzionismo egemonico:

[...] es preciso estar presente en la batalla ideológica que se intensifica ante los efectos de la crisis. Los intereses de la reacción, aliados al intervencionismo hegemónico, amplían su penetración en muy diversos frentes. Los partidos políticos de vocación popular perciben esta amenaza a la estabilidad regional y buscan nuevas vías de concertación y dialogo continental³⁶.

La vocazione all'integrazione regionale, si svilupperà negli anni a venire per contrastare gli effetti della globalizzazione, fino ad assumere le connotazioni specificatamente politico-ideologiche durante i governi progressisti del XXI secolo (Bertaccini 2020) intorno ai principi di sovranità nazionale e autodeterminazione che sono parte di quella visione condivisa che ha potuto fiorire anche grazie all'esperienza di concertazione politica della Copppal che dette fra i suoi primi frutti il *Grupo de Rio*, sorto nel 1986 contemporaneamente alla Conferenza di Panama, precursore della *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (CELAC) e principale foro di concertazione per molti anni.

Fra il 1988 e il 1992 la IS aveva perso l'effervescenza legata alla risoluzione del conflitto centramericano mentre la Copppal, rianimata durante la presidenza del PRI di Luis Donaldo Colosio nel sessennio di rinnovamento *salinista* (1988-1994), viveva un nuovo impulso probabilmente occupando lo spazio lasciato vuoto dall'IS ma sempre nell'ambito di un intercambio fecondo per ambo le parti: *"La Internacional Socialista cedió su espacio a la Copppal en América Latina, y se le informaba a ésa lo que significò un intercambio muy enriquecedor"* (Calloni 1990), tanto che nella riunione di Quito del 1990 si strinsero gli accordi preliminari di collaborazione fra le due organizzazioni.

3. Conclusioni

Questo primo avvicinamento allo studio delle reti transnazionali in ambito progressista, più che generare conclusioni vere e proprie, che inevitabilmente potrebbero essere solo parziali in attesa di proseguire la ricerca, suggerisce nuove riflessioni e

³⁵ Relazione della X riunione de la Copppal celebrata a Panama il 13 e 14 dicembre 1986. Archivo Genaro Estrada, Secretaria de Relaciones Exteriores México, Departamento de Concentraciones, B3-51-3, pp. 1-10.

³⁶ Documento preliminar acerca de la reactivación de la conferencia permanente de partidos políticos de América Latina, Secretaria de Relaciones Exteriores, Departamento de Concentraciones, B3-51-3, p. 4.

domande nell'ambito di una periodizzazione che restituisca importanza agli studi sui partiti riformisti latinoamericani durante gli anni '70 e un approfondimento delle relazioni con la sinistra socialdemocratica europea, fortemente interessata in quel momento alla regione, a partire da un ripensamento delle classiche categorie, fra cui quella di populismo, e da rigidi assiomi, fino ad oggi imperanti, quali la totale assenza di una socialdemocrazia in America Latina in quanto spazio storicamente occupato dal populismo.

La necessità di un approfondimento delle dinamiche propriamente latinoamericane, che prenda le distanze da un'ottica prevalentemente eurocentrica, dimostrerebbe non solo il ruolo della dimensione politica transnazionale latinoamericana nei processi di democratizzazione ma anche le origini proprie di uno spazio di dialogo e di concertazione politica, e del suo universo ideologico, che sarà importante nel successivo sviluppo delle integrazioni regionali, i cui principali postulati concettuali troveranno espressione compiuta nelle esperienze sorte con i governi progressisti nel XXI secolo.

L'analisi della Coppal ha messo in luce il ruolo della dimensione partitica sovranazionale latinoamericana, in ambito progressista, nei processi di democratizzazione. La relazione con l'IS ha evidenziato non solo la condivisione di alcuni principi, seppur secondo declinazioni proprie, ma anche le divergenze nella sfera dei valori aprendo un nuovo spazio di riflessione sulle ragioni più profonde del mancato consolidamento dei rapporti con l'Europa, che avrebbero potuto essere virtuosi proprio in ragione del *background* politico, e che, al contrario, si dibattono ormai da troppo tempo in una crisi profonda alla base della quale si trova, forse, anche un divario nei valori che il discorso ufficiale europeo ha considerato semplicisticamente condivisi, in assenza di una visione interna approfondita di quel vasto, frammentato e diversissimo "altro occidente" dove non sempre i concetti di democrazia, socialdemocrazia, progressismo, così come di destra, sinistra, e di populismo, hanno le medesime connotazioni. Il sentimento anticolonialista non solo sembra esser sopravvissuto ma permane come uno dei capisaldi della sinistra che riemerge in particolari congiunture storiche incarnandosi nella sfiducia verso un "nemico esterno".

Bibliografia

- Bertaccini Tiziana (2020). "Le Americhe latine nel nuovo millennio: fra regionalismi e multilateralismo", in Giovanni Finizio (a cura di). *L'organizzazione internazionale tra universalismo e regionalismo*, Padova: CEDAM, Wolters Kluwer, 147-166.
- Bertaccini Tiziana, Illades Carlos (2021). "Partidos políticos y transiciones inacabadas en América Latina". *Millars: Espai i historia*, vol. 50, n. 1, pp. 9-15.
- Calloni Stella (1990). "Coppal: un foro de integración real-Entrevista con Lic. Gustavo Carvajal". *Coppal*, n. 1, luglio-agosto, 33-36.
- De Filippi Alberto (1986). *Bolivar y Europa en las crónicas el pensamiento político y la historiografía*. Caracas. Ediciones de la Presidencia de la Republica de Caracas-Venezuela. Comité Ejecutivo del bicentenario de Simon Bolivar.
- Di Santo Donato (2021). *Italia e America Latina, Storia di un'idea di politica estera*. Roma. Donzelli.
- Dip Nicolás (2020). "La nueva izquierda en la historia reciente de América latina". *Espectra Revista de Historia*, vol. 2, n. 4, julio-diciembre, 291-322.
- Documentos NUSO (1982). *Nueva Sociedad*, n. 59, marzo-abril.
- Espinal Rosario (2008). "De los ideales al pragmatismo - La evolución del Partido Revolucionario Dominicano". *Nueva sociedad*. n. 217, 145-154.
- Gamus Raquel (1989). "El contenido de la Política Exterior de Carlos Andrés Pérez (1974-1979). Expectativas para el nuevo Quinquenio (1989-1993)". *Anuario del instituto de Estudios Hispanoamericanos*, Caracas . Universidad Central de Venezuela, http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/socdemo_gamus.pdf (consultato il 29 maggio 2022).
- Granados Otto (2011). "PRI y PSOE, la historia por contar". "La Razón", México, 7 de enero.
- Kantor Harry (1964). "Los partidos populares de América". *Journals of Inter-American Studies*, vol. 6, n. 2 , April, 221-234.
- Keck Margaret, Sikkink Kathryn (1999), "Redes transnacionales de cabildeo e influencia". (trad. Murillo Lorena S.). *Foro Internacional*, vol. 39, n. 4. octubre- diciembre, 404-428. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1520/1510> (consultato il 29 maggio 2022).
- Levi Coral, Michel (2007). "El diálogo político como pilar de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: reflexiones sobre su desarrollo y contenido". *OASIS*, n. 12, noviembre, 483-493. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/2436> (consultato il 29 maggio 2022).
- Lemoine Maurice (2012). "Torpezas de la Internacional socialista en América Latina – las andanzas de una organización mal conocida". *Le monde diplomatique en español*, febrero. <https://mondiplo.com/torpezas-de-la-internacional-socialista-en> (consultato il 29 maggio 2022).
- Lussana Fiamma (2004). "Il confronto con le socialdemocrazie e la ricerca di un nuovo socialismo nell'ultimo Berlinguer". *Studi Storici*, 45, n. 2, aprile-giugno, 461-488.
- Mujal-Leon Eusebio (1983). "Es socialismo europeo y la crisis en Centroamérica". *Foro Internacional*, vol. 24, n. 2, octubre-diciembre, 155-198.
- Pedrosa Fernando (2015). "Partidos políticos y acciones transnacionales: El Comité para América Latina y el Caribe de la Internacional Socialista (1976-1983)". *Revista Izquierdas*, n. 22, enero, 48-77. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-50492015000100003 (consultato il 29 maggio 2022).

- Pedrosa Fernando (2014). "La Internacional socialista y la Guerra de las Malvinas". *Latin American Research Review*, vol. 49, n. 2, 47-67.
- Pedrosa Fernando (2013). "Redes y partidos políticos. La Internacional Socialista en América Latina (1951-1991)". *Iberoamericana*, 13. n. 49, marzo, 25-46.
- Pedrosa Fernando (2010). "Nuevas perspectivas en los estudios sobre la democratización. El papel de los actores internacionales. La internacional Socialista en América Latina (1974-1992)". *Historia contemporánea*. n. 28, 71-95.
- Perazzoli Jacopo (2020). *Per un modello di sviluppo alternativo. A quarant'anni dal Rapporto Brandt*. Milano. Feltrinelli.
- Patomäki Heikki, Teivainen Teivo (2008 a). "Democracia global". Lima. Universidad Mayor de San Marcos.
- Patomäki Heikki, Teivainen Teivo (2008 b) "Partidos políticos mundiales". *Papeles*. n. 102, 11-32.
- Piccardo Lara (2009). "Internazionale socialista". In *Dizionario storico dell'integrazione europea*. <https://www.dizie.eu/dizionario/internazionale-socialista/> (consultato il 29 maggio 2022). In a cura di Maria Elena Cavallaro Maria Elena, Giordano Filippo Maria (a cura di). *Dizionario storico dell'integrazione europea*. Soveria Mannelli: Rubbettin, 3225-3230. Stampa (2018).
- Ricord Bernal Ivan Alfredo (2019). "Bolivarismo y monroísmo (panamericanismo) Dos enfoques: José Vasconcelos (Lucas Alemán) y Liévano Aguirre". *Centros revista Científica Universitaria*.
- Rojas Aravena Francisco (1988). *¿Súbditos o aliados? La política exterior de estados Unidos y Centroamérica*. San José: Editorial Porvenir-FLACSO.
- Rojas Francisco, Solís Luis Guillermo (1993). "Entre la intervención y el olvido: las relaciones entre Centroamérica y Estados Unidos". *Anuario de estudios Centroamericanos*, vol. 19, n. 1, 5-22.
- Sanahuja José Antonio (2013). *Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Hamburg. Fundación EU-LAC.
- Vautravers Tosca Guadalupe (2008). "Las relaciones internacionales entre México y Venezuela, encuentros y desencuentros". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VIII, 743-778.
- Wulzer Paolo (2020). "Un partenariato davvero strategico? Le relazioni fra Unione Europea e America latina e i limiti della politica estera". In Wulzer Paolo, Raffaele Nocera (a cura di). *L'America Latina nella politica internazionale -dalla fine del sistema bipolare alla crisi dell'ordine neoliberale*. Roma: Carocci.

Archivi

Informe X Reunión Panamá Archivo Genaro Estrada, Secretaria de Relaciones Exteriores México, Departamento de Concentraciones, B3-51-3, 1-10.

Conferenza internazionale euro-americana dei leader dei partiti socialisti, Caracas, maggio, 1976, Fondazione Bettino Craxi, Fondo Bettino Craxi, Sezione I, Serie 9, Sottoserie 1, 1976, 1-44.

Dichiarazione Soluzione Politica per El Salvador. Fondazione Bettino Craxi, Fondo Bettino Craxi, Sezione I, Serie 9, Sottoserie 2, UA 21, 1-2.

Discurso pronunciado por el Lic. Pedro Ojeda Paullada, presidente de la Copppal y presidente del Comité Ejecutivo del PRI, La Paz, Bolivia, 11 de octubre de 1982, Archivo Histórico Genaro Estrada, Asuntos relativos al Grupo Contadora, 82-0-11591-2.

Documento preliminar acerca de la reactivación de la conferencia permanente de partidos políticos de América Latina, Secretaria de Relaciones Exteriores, Departamento de Concentraciones, B3-51-3.

Entrevista a don Luis Alberto Monge por la periodista Nora Ruiz A. y transmitida por radio Monumental de Costa Rica el día jueves 25 de junio de 1981. Fondazione Bettino Craxi, Fondo Bettino Craxi, Sezione I, Serie 9, Sottoserie 2, UA 21, sotto fascicolo 21.

Informe X Reunión Panamá Archivo Genaro Estrada, Secretaria de Relaciones Exteriores México, Departamento de Concentraciones, B3-51-3, 1-10.

Relazione della X riunione de la Copppal celebrata a Panama il 13 e 14 dicembre 1986. Archivo Genaro Estrada, Secretaria de Relaciones Exteriores México, Departamento de Concentraciones, B3-51-3, 1-10.

Reporte sobre la reunión del Grupo Secreto Regional", celebrada en Managua del 06-07 de enero de 1983, Secretaria de Relaciones Exteriores México, Departamento de Concentraciones, B3-51-3.

Documenti

Declaración de Oaxaca, 12 ottobre 1979, www.Copppal.org

Cámara de Diputados (2009^a) Conferencia de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL)

Declaraciones, Resoluciones y otros documentos agosto 2000-2009. Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Política Exterior, pp. 1-50 <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-11-09.pdf>

Declaración de Pichincha, XIV Reunión Plenaria de la Copppal, 5 aprile 1989.

Declaración de Quito, XIV Reunión Plenaria de la Copppal, 5 aprile 1989.

Declaración de Buenos Aires, XV Reunión Plenaria de la Copppal, 18 dicembre 1989.

"Discurso del presidente Carlos Andrés Pérez Pronunciado el 3 de mayo de 1976, con ocasión de la inauguración del "Seminario América Latina, conciencia y nación". Organizado en Caracas por el Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar", Estudios Internacionales, año 9, n. 36, septiembre-diciembre 1976, 90-96.

Siti Internet

Archivio Storico delle Elezioni (Consultato 10 settembre 2021).



Values in European Union-Latin America and Mercosur-Pacific Alliance convergence. Do European shared values promote convergence?

Rita Giacalone

1. Introduction

The question if shared values between Europe and Latin America can foster convergence between them is tied to the question of how to overcome the present fragmented status of Latin America because intra-regional fragmentation represents an obstacle to inter-regional convergence and questions the role of shared values in the region. The subject has attracted special attention after the signing of the 2019 European Union (EU) -Southern Common Market (Mercosur) association treaty. This has been hailed as developing a level playing field between Mercosur and the Pacific Alliance (PA) because both groups' members have made deeper concessions on technical norms, investment, intellectual property, etc., in their treaties with the EU than to each other (Bartesaghi and Melgar 2018; Bartesaghi 2020; Pucheta and Alvarez 2019). Meanwhile, European literature puts more faith in EU "shared values" than in technical regulations as the cornerstone of convergence. We argue that values play a role in convergence between EU, Mercosur, and PA, but they are not the key element as divergence over economic principles prevails. Thus, adapting some EU economic principles (and practices) may be more important than EU promoted values in fostering inter-regional convergence; but we doubt that they will have a similar effect between Mercosur and PA convergence.

In the Maastricht Treaty (1992) convergence assumed the form of economic conditions (control over inflation and public debt, etc.) that the EU has been able to coordinate since its foundation and that other European states must fulfil to enter the group. In external relations, the concept has a wider strategic meaning as values are expected to promote key common objectives and interests with other regions or countries "regarding long-term developments in world politics" (Braekus and Overland 2007, 42). In parallel, the Latin American Integration Association (LAIA/ALADI 1980) understands convergence as the progressive multilateralization of partial economic agreements by means of periodical renegotiations between members (Caichiolo 2019, 248). Recently, the literature on regional integration pays attention to normative/regulatory convergence connoting the elimination not only of barriers at the border (tariffs) but also of technical and phytosanitary regulations, etc² among subregional groups.

Rita Giacalone, Universidad de los Andes, ritagiacalone@yahoo.com

¹ Mercosur-PA "convergence in diversity" was proposed in 2014 by former presidents Lula Da Silva (Brazil) and Ricardo Lagos (Chile) to deepen both groups economic interdependence by simplifying or eliminating non-tariff barriers without implying macroeconomic policy changes or absorption of one by the other (Aranda and Riquelme 2015). Negotiations between both groups stalled in 2018.

² Normative convergence is defined as the elimination of differences to create a low common normative denominator acceptable to all parts rather than new regulations. For economists, convergence means to level up economic growth indicators among nations (see Velde 2011).

To assess if the values promoted by the EU foster interregional and intraregional convergence in Latin America and acknowledge changes in European and Latin American actors and in the international order, we review, first, the literature on EU values and associated concepts such as principles, and practices to establish their influence on Mercosur and PA. Then, we compare the values, principles, and practices of the three regional groups; and, in the final section, we discuss if those values foster convergence between EU-Latin America and between Mercosur-PA or if they ought to take in consideration changes in the EU, Latin America, and the international system.

We combine discourse analysis of official documents and declarations of the EU, Mercosur, and PA³ with historical comparative analysis and a rational choice approach to motivation through a revision of published literature on EU shared values and EU-Latin American relations. Our starting methodological proposition is that looking at the narrative of a regional organization provides information about their ideas and motivations (to exert influence on others, to defend themselves in a hostile environment, etc.) (Miskimmon et al. (2017), which agrees with the discursive institutionalism approach (Schmidt 2010, 3).

2. Values and their role in EU's influence on Mercosur and PA

A summary review of the literature on EU values shows, first, that its domestic political use by EU officials responds to different motivations -- to compensate the "democratic deficit" or "legitimacy crisis" of EU authorities or to combat EU-scepticism, for example -- while EU citizens use them to stress the liberal notions that differentiate them from "other" groups (new immigrants, etc.) (Dratwa 2014) or to challenge the shortcomings of the EU political and economic system. This variety has led Calligaro et al. (2016, 6) to conclude that there are several versions of EU values. In this article we do not look at the causality, motivation, domestic acceptance, or results in the EU of the official use of shared values, but at their influence in inter-regional convergence with Latin America.

Following Ivic (2019), we separate the analysis of the substantive content of values from their official political content by focusing on published EU documents and political discourse. Our emphasis is on EU politically constructed values that fulfill EU objectives abroad and that the Maastricht Treaty (1992) summarizes stating that the common foreign and security policy has the aim of "safeguarding *the common values*, fundamental interests and independence of the Union". In the 2000s, Spain Foreign Relations minister Ana Palacio (2003) characterized the EU as a "living organism" reacting to daily questions and considered that values were not self-contained because interdependence needed that the international system be restructured in a democratic way. Benita Ferrero-Waldner (EU Commissioner for External Relations) (2005) also mentioned "core" EU values as the axis of those relations.

³Through J-stor, we reviewed the literature in English and Spanish employing the keywords *European Union* and *shared values* in all fields between 2000 and 2020; we did the same for the key words *EU-Latin American relations*. After reviewing those documents, we looked at additional titles in their bibliographies. For Mercosur we relied mostly on documents published since the year 2000. For PA, we reviewed all summit meetings declarations in its web page.

EU values may be considered universal because human dignity, freedom, justice, prosperity, equality, solidarity, etc., often appear in United Nations declarations (Hemeren 2008, 379). But also, Hemeren (2008) claims that in the EU those values may be placed in a different ranking than in other regions and nations, e.g., human dignity, solidarity, equality, and social justice may be prioritized over other values. This means that the EU may choose to promote some values or partners over others in external relations, and that choice may change overtime, as reflected in the assertion that the EU and the United States (U.S.) are “the world’s natural home of freedom and democracy” made during the negotiation of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (Calligaro et al. 2016, 12). A few years later Ruhlig (2018) would claim that the EU was the only defender of the international liberal order because the US Trump administration had forfeited that goal.

Akaliyski et al. (2021) define “shared values” as the values that the EU propagates and identify them as personal freedom, individual autonomy, social solidarity, ethnic tolerance, civic honesty, gender equality and liberal democracy. According to Oshri, Sheaffer, and Shenhav (2016), democratic values are an important facet of the EU identity. In fact, the recently approved Neighbourhood, Development, and International Cooperation Instrument dedicated to external action aims at “defending and promoting the values and interests of the [European] Union throughout the world” (quoted in Altrogge 2021, 9). For Altrogge (2021, 22) the Euro-Latin American cooperation must be based on partnership because the EU has a comparative advantage – “the sense of belonging to a community of shared values” -- and “the region [Latin America] demands EU’s experience in the application of public policy models”. This statement links the existence of shared values and the fact that the EU also provides a set of practices that has become a role model for other groups. But Borrell (2020) (vice president of the European Commission) recently stated that “the whole point of the EU is to defend European values and interests by means of a united front...”. His emphasis on the need to defend values in the international arena suggests that the EU may be facing challenges in the international landscape.

In the literature, values are employed together with terms such as ethical beliefs, legal principles, etc., a fact that makes it necessary to differentiate what we understand as values, beliefs, principles, practices. An attempt to do this is in the EU Charter of Fundamental Rights (2000) where Ivic (2014, 111-112) notices a distinction between “values” (freedom, equality, human dignity, solidarity) and “principles” (democracy, the rule of law) (Ivic 2014, 111-112), i.e., values signal desirable conditions for actions, and principles translate them into commands about specific actions (Williams 2009). Figuratively, values are horizons of behaviour and principles the routes leading to them.

Regional groups like any other institution contain a set of stable values and principles, but they are not immutable. Though values and principles provide stability and permanence along time, they may change due to crisis, external conditions, socialization, or other historical situations. The literature on culture portrays values as stable general preferences “that reproduce themselves with the socialization of each

new generation”, but they, as any other cultural influence, “are dynamic and situational rather than stable and general... as people increasingly span multiple cultures” (Morris et al. 2015, 1). Empirical evidence also confirms that values change with economic conditions -- economic growth hastened a movement toward individualist values in western Europe, and economic decline, a movement toward collectivist values in former East Europe communist countries (Morris et al. 2015, 2) --. If values (horizons) change, the routes leading to them may change as well.

Mader (2018, 137) finds a shift from “foundational principles” (that he defines as “beliefs converted into legal principles”) to “shared values” (ethical convictions) in the Maastricht and Lisbon treaties to show that the EU rests “on deeper roots than only the goals related to successful economic integration, legal approximation or a strong internal market”. Therefore, he adds beliefs to the pool of terms employed while discussing values⁴. In the same way that beliefs in the individual are born from their life experiences (Romanell 2020), beliefs in regional groups spring from their specific histories, conditions, and experiences. According to Mader (2018), the shift in the EU narrative about values does not alter principles such as trade liberalisation and free capital movement. He also claims that we may appreciate beliefs through the principles into which they are incorporated, so in this article we use the term principles instead of the more subjective beliefs⁵.

A final comment on beliefs is that, for Morris et al. (2015, 1), values and beliefs are associated into models usually seen as stable cultural patterns or structures, so structuralist perspectives tend to highlight differences as fixed factors and seem to ignore that models can change because, if they are akin to value systems, they are not immutable. Regional integration models do not imply fixed packages of principles, regulations, or practices, but repeated exposure to them “induces the perception of these being familiar and typical” and morally superior to others when the fact is that they do not contain moral factors (Morris et al. 2015). Also, most international divergence derives not so much from differences over values than from differences in beliefs/principles about the way to fulfil values (Morris et al. 2015). In Latin America, though Mercosur and PA share values like development and democracy, they diverge in their view of regional integration models. Supporters of a State-led model of integration consider the State able and necessary to produce an equalitarian and fair distribution of public regional goods (Börzel 2015). Those who disagree think that the Latin American State is affected by institutional malfunctions (Mecham 2003, 382) and bureaucratic inefficiencies which limit its capacity to create and redistribute public goods.

Another term associated with values is norms. Katzenstein (1996, 5, in Dratwa 2014, 95) defines them as standards “of appropriate behaviour for actors with a given identity”, assuming then the existence of an identity *substratum* that provides sub-

⁴ A belief is defined as an idea “that we hold to be true” regardless of any evidence to support it (Garret et al. 2016). It is usually employed in association with religion, but its meaning is wider.

⁵ Abroad, the EU has continued to ensure that these principles are incorporated by the multilateral system and other regional blocs (Santander 2005), as seen in the 1995 Framework Agreement EU-Mercosur that stresses the desire to uphold and strengthen free trade and open regionalism (Nolte and Ribeiro 2021, 91).

stance to norms and, therefore, adds weight to them (Dratwa 2014). But, in general, norms can be understood as the translation into legal frameworks of desirable directives for actions (i.e., values), so we prefer the general term practices (rules of behaviour). Laursen (2008) sees practices as institutional choices because they result from an agreement among members of regional organizations to give a specific shape to a formal institution, but also as the practical application of a principle -- i.e., democracy needs specific ways in which to perform elections, and regional economic integration may go through different stages --. They are key factors because whenever institutional choices replicate practices of the EU, they may be assumed to result from EU influence. In short, if Mercosur and PA replicate or do not replicate EU-like institutions, it may be inferred that the EU represents a positive or non-positive role model for them.

With this summary definition background, let us look at EU's influence in Mercosur (Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay⁶, 1991) and PA (Chile, Colombia, Mexico, Peru, 2012) to find if that influence played a role in fostering the adoption of EU values, principles, and practices. Thus, we deal with the consequences of influence upon convergence rather than the mechanisms through which the EU attempts to diffuse its values abroad.

From a diffusion perspective, EU's influence in Mercosur has been called a process of "spurred emulation" in which "policy-makers emulate EU institutional models under conditions of uncertainty" but also because "EU-oriented domestic actors" and the EU promote that model (Lenz 2012, 156). As a result, though Mercosur started as a pragmatic gradual process, it soon developed EU-like institutions and attempted to follow EU stages (free trade area, custom union, etc.). Emulation was due to the need to solve cooperation problems (rational choice) and obtain legitimacy by identifying with a successful model. It was also fostered by the EU's active involvement⁷ and reinforced by domestic epistemic communities⁸, but did not affect Mercosur economic principles (only some of its market-building objectives and dispute settlement procedures, Lenz 2012, 157). Accordingly, practices rather than values were the basis for emulation.

Consequently, Mercosur adopted part of the EU institutional model but did not give up national sovereignty as shown by its individual governments' insistence in the principle of non-intervention in other members' internal affairs. Even now Mercosur internal bodies function under the leadership of their countries' presidents (Caichiolo 2019, 250) and, instead of being a platform for insertion into the global economy, like the EU, Mercosur is a protectionist arrangement, sheltering members economies from external competition (Caichiolo 2019, 254). In short, Mercosur accepted EU institutional practices but maintained different economic and political principles.

⁶ Venezuela entered the group in 2012 but was suspended from active participation in 2017; Bolivia is accepted as a member but has not finished its process of accession.

⁷ Between 1992 and 1994 the EU offered 24 million euros in cooperation projects to support Mercosur's institutionalization (Lenz 2012, 166) and promised to negotiate a bloc-to-bloc trade agreement.

⁸ In the 1990s, Southern Cone legal experts, "many of whom had studied in Europe", advocated a Mercosur Court of Justice and its creation copied Art 177 of the Treaty of Rome, but protecting national sovereignty (Lenz 2012, 173-174).

From the beginning the EU provided technical, financial, and diplomatic support to Mercosur with the expressed goals of concluding a political, commercial, and co-operation region-to-region agreement, and fulfilling its self-assumed role as an “external federator” for other regional experiences (Santander 2005). EU influence resulted from observation of its economic and political progress and actions (emulation) and produced efforts to advance Mercosur institutionalization along EU lines. But results were minimal, and, though the Ouro Preto Protocol (1994) granted Mercosur legal personality and its norms became international laws requiring national action, low implementation and high non-compliance have remained the rule (Fabbrini 2009).

Though in the 2000s Mercosur incorporated social and political elements (Neto 2016; Olmos 2017), the institutional format of the agreement suffered little change. Mercosur political values mirroring the EU ones are included in its 1992 summit meeting declaration that states that democratic institutions were (Novak 2012, 107), later confirmed by the Ushuaia Protocol (1998) (commitment to democracy) and the Political Declaration of Mercosur, Bolivia, and Chile as a Zone of Peace (1999). The trend became stronger after the Brazilian currency crisis (1999) and the Argentine default (2001-2002) affected trade and investment within Mercosur (Neto 2016). Finally, the Buenos Aires Consensus (2003) gave the group an explicit social and political dimension.

However, the EU incorporation of social and political aspects responded to the problems created by its increasing economic modernization and global insertion, while Mercosur’s emphasis on social and political goals in the 2000s led to abandon efforts to modernize its productive system and deepen its international insertion (Caichiolo 2019, 256; see also Bouzas et al. 2002; Medeiros and Dri 2013). After 2001, the commodity export boom led by Chinese demand contributed to both the stagnation of EU-Mercosur trade negotiation and convergence processes. They were restarted in the 2010s when the EU world trade declined after the 2008 crisis and for a short time Mercosur seemed to have weathered the crisis better (Nolte and Ribeiro 2021, 104).

While in the 2000s Mercosur adopted European values regarding social justice, the fight against poverty, inequality, hunger and illiteracy, civil society participation, and reduction of internal asymmetries (Neto 2016: 608), simultaneously, Brazil attempted to widen the agreement to the rest of South America. Mercosur became part of the Brazilian government strategy to stress relations with South American countries and strengthen Brazil’s capacity to act in global fora (Brazil. Presidency. “Balance sheet for 2003-2010” quoted in Neto 2016, 610). So, the adoption by Mercosur of EU values in the 2000s may be attributed to internal changes in Brazil and in the Brazilian perception of the EU. Thus, when President Lula Da Silva stated in 2003 that “the EU is not just a partner but a source of inspiration [...] we admire the determination to shape a new pole of development”, he looked at the EU as a counterweight to the U.S. in a multipolar global system in which Brazil expected to play a key role and needed supporters (Moxon-Browne 2014, 289). But looking at the EU as a potential partner for achieving Brazilian global objectives in a context of multiple trade negotiations (Doha Round,

Free Trade Agreement of the Americas) is different from considering it a role model for Mercosur. If EU's influence promoted the adoption of EU values by Mercosur in the 2000s, that adoption coincided with strategic objectives of the Brazilian government. When that government changed in 2016, did not change but previous compromises were un-fulfilled, especially on environmental protection (see Prusa and Smith 2020).

In conclusion, EU and Mercosur documents support the same values, but both groups hold conflicting economic principles. And, though Mercosur applies practices of EU integration like the Structural Convergence Fund (FOCEN), they are not a reflection of the EU (Moxon-Browne, 2014), as identically named institutions in different regional settings do not mean that they are based on the same values. According to Moxon-Browne (2014, 284), the EU assumes that Latin American society holds the same values than Europe (a notion also supported by EU documents quoted in Altrogge 2021), but values may get lost in translation. Let us add that, without values becoming meaningfully incorporated in economic principles and practices, it is difficult to achieve convergence.

However, change is possible as Colombia and Peru, PA members that also belong to the Andean Groups established in 1969 by Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, and Peru⁹, have proved. In 1969, Europe was a model for regional integration based on the rationalist premises that functional pressures, interdependence, and the participation of State and non-State actors would move the process forward through stages (Breslin et al. 2003). Though the Andean group replicated EU practices, its goals were different because their governments aimed at promoting industrialization by import substitution, granting the State an enhanced role in the economy, and retaining their sovereignty (Alter et al. 2012, 641). Like in Mercosur, European practices were incorporated but based on a divergent set of economic principles.

When in 2011 Chile, Colombia, Mexico, and Peru formed the PA, the international context was not the same and the governments of Colombia and Peru have changed their economic principles. Colombia and Peru had already signed trade agreements with the EU and weakened their allegiance to Andean integration because Venezuela's exit (2006) had reduced the intra-regional market, while internal ideological polarization had practically split the group – Bolivia and Ecuador entered the Venezuelan State project Bolivarian Alliance (ALBA), while the Colombian and Peruvian governments looked for allies supporting free trade and an export-led economic development model – (Giacalone 2010). At that time, the other PA members (Chile, Mexico) also enjoyed an improved self-image because they had maintained economic growth and political stability for more than a decade and had trade treaties with the EU, United States, and Chile even with China.

After the 2008 financial crisis, the shift of the global trade axis from the Atlantic to the Pacific, and the slackening of Chinese demand of commodities, the governments of Chile, Colombia, Mexico, and Peru were uncertain about the future and willing to form a new group (Nolte 2016). When they established the PA, its format was

⁹ Venezuela did not enter until 1973, and in 1976 Chile moved out due to changes in economic policy under the military regime.

closer to the South-eastern ASEAN model [consensual decision-making, no regional secretariat, etc.¹⁰] than to the EU one. ASEAN members' economic success in the 2000s probably influenced the PA like the European Economic Community/EU success had influenced the formation of the Andean Group and Mercosur in the twentieth century. In both cases, emulation may be correlated with the perception of the economic success of a regional group rather than with its values.

Despite not following EU practices, PA maintains a consistent positive approach to Europe as an economic partner and its economic principles do not clash with EU values or principles. In 2019, the PA presidential summit stressed the group's support for democracy and human rights, free trade, multilateralism, and sustainable development. PA and EU signed a Joint Declaration establishing a partnership to 'enhance solid, productive and lasting ties' based on the principles of democracy, human rights and rule of law and 'a shared vision on the importance of promoting multilateralism and a rules-based order'¹¹. Its core elements are economic and financial integration, investment, development, education mobility, digital strategies, among others, and the document was hailed as resulting from EU's excellent relations with PA members and aimed at reinforcing the development of a 'more global' PA by the 2030s (Tvevad 2020, 26-27). A review of their summit declarations shows that EU shared values are considered positive and do not collide with their members support for open regionalism economic principles.

PA formation illustrates the role of changes in the international system in interregional relations because by 2011 growing unilateralism, trade tensions and the stagnation of the World Trade Organization (WTO) reaffirmed the need of PA member governments to ally among themselves in support of their economic and political positions. By that time, the EU international position had changed as new global (China) and regional actors (ASEAN, Brazil) had risen. Thus, PA members began simultaneous trade negotiations with China, Mercosur, Australia, Canada, New Zealand, and Singapore (to incorporate them as PA associate members, Tvevad 2020, 11), and Chile, Mexico, and Peru signed the Comprehensive and Progressive Agreement for Transpacific Partnership (CPTTP) with eight Asian Pacific nations.

Summarizing, both emulation and EU open support for Mercosur explain the institutional choices made by the group in the twentieth century. By 2011-2012, however, in South-eastern Asia, ASEAN was achieving high marks in economic and human development indices (OECD Report 2011; Hill and Menon 2010), while the external projection of the EU model and its economic importance have been weakened by internal problems (financial crisis, widening to Eastern European nations). Since then, the invasion of Crimea by Russia, the migration crisis, and the United Kingdom secession further eroded EU influence abroad. But that did not prevent the signing of the EU-Mercosur trade agreement (2019), with concessions on investments, technical

¹⁰ ASEAN did not have a regional secretariat until 1974. For more detail, see Camroux (2008); Beeson (2009).

¹¹ Visión Estratégica de la Alianza del Pacífico al Año 2030 (2019). Available at <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/V.-final-ALIANZA-DEL-PACIFICO-V2030-version-final-julio-24.pdf>. The document is a good example of how the terms values and principles (sometimes even beliefs) are employed to refer to a desirable international order.

barriers, norms of origin, etc., that Mercosur seems unwilling to grant to PA in parallel negotiations (Bartesaghi 2020, 9, 14).

3. Shared values in EU-Mercosur-PA

For Hermeren (2008, 377), more important than listing values mentioned in EU declarations is to explicit relations between values (can economic growth foster democracy?) and order them in a ranking (which values are first steps toward others?) because “in all societies, trade-offs between values take place” when situation or context change. Therefore, some values may be “sacrificed to preserve others”, and the same values may exist outside the EU in a different ranking, and, if ranking orders are relative to issues or situations, they are “temporal and will have to be revised if, and when... the situation changes” (Hermeren 2008, 378). A dialogue leading to convergence needs actors not only to explicit their values rankings, as Hemeren (2008, 384) claims, but also that they be prepared to make concessions and adaptations according to changes in context or negotiating actors.

For Mader (2018), however, in the EU ranking, democracy, human rights, and rule of law consistently appear as the top three (Mader 2018). He gives as examples articles 2 and 6 (1) of the Lisbon Treaty (2007) as the former includes respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and human rights; and the latter mentions that the Treaty is founded on “human dignity, freedom, equality and solidarity”, and based on “the principles of democracy and the rule of law”. In its external relations (Art. 21.1), the EU promotes democracy, the rule of law, and human rights together with fundamental freedoms and respect for the United Nations Charter and international law. Mader (2018, 136-137) also recognizes that values appear in the treaty in an “aleatory and unstructured” way¹², that he attributes to the need to provide legal economic and political principles with values to justify the transfer of competence and powers from European nations to union authorities. But the external projection of EU was already incorporated in documents and declarations like a Romano Prodi (2000) speech as European Commission president, when he said that “Europe needs to project its model of society into the wider world” because it offers “a civilization deeply rooted in religious and civic values” (Prodi 2000, in Crookes 2013, 647).

The main original Mercosur objective was to accelerate economic development with social justice, an objective congruent with the aim of its members of maintaining their recently regained democracy after two decades of military regimes in the Southern Cone¹³. This pragmatic objective was based on economic principles developed by its members since the failure of the export development model in 1930, principles that included import-substitution industrialization by

¹² When attempting to rank values in each group’s official documents, we found the same problem, so we settled for listing the most repeated ones in Table 1. Calligaro et al (2016, 26) suggest that inconsistency may signal institutional incapacity to substantiate values content.

¹³ See http://idatd.cepal.org/Normativas/MERCOSUR/Espanol/Tratado_de_Asuncion.pdf.

means of tariff protection, and establishment of strategic sectors, credits, and subsidies by the State (Korol and Sabato 1990). But Mercosur foundational agreement (1991) mentioned other economic objectives: “to promote a common space that generates business and investment opportunities through the competitive integration of national economies into the international market”¹⁴. Presently, its webpage claims that since its origins, “Mercosur has been based on the principles of democracy and economic development”, and it has added agreements on migration, labour, cultural, and social matters¹⁵ to improve the quality of life of its citizens (Novak 2012). Though these official declarations look like EU declarations on values, Mercosur remains inter-governmental, its level of implementation is low, and internal disagreements about economic principles have increased (Council on Foreign Relations 2021).

Changes in the EU and global context can be seen in both groups’ declarations about the EU-Mercosur agreement. In 2019, Mercosur representatives characterized the agreement as providing “an institutional seal” of support and permanence to the strategic relation between the blocs by guaranteeing “transparency, predictability, and clear rules for economic actors”¹⁶ [i.e., the agreement was supported due to pragmatic reasons]. Meanwhile, EU representatives declared that it was a political association that respected and preserved the European environment, labour, and consumers rights by incorporating sustainable development, among other aspects¹⁷. Both groups’ declarations aimed at counteracting domestic criticism of the agreement, but they make clear that Mercosur’s concerns are economic, and the EU ones are focused on other matters. For our argument, this means that, even if they share values, this is a matter of less relevance than their economic principles and institutional practices.

Mercosur discourse about the agreement downplays values because, though the agreement has arrived late and has less impact than it would have had twenty years ago when negotiations started, it is still economically important for Mercosur because between 20 and 25 % of its exports go to the EU (Bartesaghi and Rios 2020). But the EU-Mercosur agreement is important for the EU in geopolitical terms because it reaffirms European presence in Latin America despite US trade unilateralism, the participation of Latin American nations in Asia-Pacific mega-trade deals, and negotiations with China, and helps disseminate EU regulations and set international standards (Nolte and Ribeiro 2021, 108).

¹⁴ See <https://mercosur.int/en/about-mercosur/mercosur-in-brief>.

¹⁵ See <https://mercosur.int/en/about-mercosur/mercosur-in-brief>.

¹⁶ Cancillería Argentina (2019) Mercosur cierra un histórico Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea, 28 de junio. Available at <https://mercosur.int/mercosur-cierra-un-historico-acuerdo-de-asociacion-estrategica-con-la-union-europea/>.

¹⁷ In an informal meeting in Berlin, EU high level representatives stated that the agreement should be implemented focusing on areas of concern for European public opinion. See EU-Mercosur statement on Sustainable Development at EU27-LAC Informal Ministerial Meeting (2020) Berlin, December 14. Available at https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_2424.

From the beginning PA documents emphasized the open integration orientation of the group and its similarities with the economic principles of the EU (free trade, etc.), even when establishing decisions on the harmonization of regulations for the health sector (to facilitate and speed up the registration of medicines) and on scholarship exchange programs (which favour technical education students)¹⁸. The preamble of its constitutive document (2012) describes regional integration as an instrument to advance economic and social development, improve the quality of life of its population, and help solve poverty, exclusion, and social inequality. By 2016 sustained economic growth justified the incorporation of environmental protection. The PA 2017 summit meeting declaration stated that the group promotes the free movement of persons, goods, services, and capitals, and “strengthens growth and sustainable development” with the aim, among others, to face “regional and global risks and challenges”¹⁹. It specifically mentions the shared conviction to promote a “green growth strategy” in view of climate change challenges²⁰, and to incorporate a gender perspective in programs and activities. Accordingly, its closeness to EU values and principles is high.

However, the practices simultaneously adopted by the PA from the South-eastern model of regional integration [no secretariat, consensual decision-making, etc.] signal that some shared principles may not result from EU influence but from its governments’ open economic orientation that differentiates them from Mercosur governments. Also, some PA mentions of values and principles are linked to its governments legitimizing efforts at the national level. In Chilean official discourse, for example, the projection of its economic model to Latin America is necessary to counter the negative vision of the region in the global economy (Muñoz 2016). In Mexico, the underlying notion is that the PA provides a means of self-affirmation vis-à-vis the U.S. In Colombia, legitimizing big business’ role as intermediaries between their nation and Asia Pacific is an important factor. In Peru, discourse emphasizes the integration of peripheral regions to the core economy to spread and legitimize the benefits of international insertion (Giacalone 2019).

Table 1 summarizes values, principles, and practices of the three groups to highlight that divergence between Mercosur-PA and Mercosur- EU is based on economic principles rather than values, while EU-PA diverge more in practices than principles.

¹⁸ Declaración de Cali, suscrita en la Séptima Cumbre de la Alianza del Pacífico por los presidentes de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón; de Chile, Sebastián Piñera Echenique; de México, Enrique Peña Nieto y del Perú, Ollanta Humala Tasso. Cali, Colombia, 23 de mayo, 2013. Available at <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-cali-suscrita-septima-cumbre-alianza-pacifico-presidentes-colombia-juan>.

¹⁹ See Declaración de presidentes XII Cumbre de la Alianza del Pacífico, Cali, Colombia: 30 de junio, 2017. Available at <https://alianzapacifico.net/declaracion-de-cali/>.

²⁰ The PA had already concerned itself with problems of the environment and climate change in 2014 when their presidents issued a declaration in Lima. See Declaración de los presidentes de la Alianza del Pacífico en materia de cambio climático en la COP 20/CMP10. Lima, 10 de diciembre de 2014. Available at <http://tlc.gov.co/TLC/media/media-TLC/Documentos/Declaracion-Presidencial-AP-sobre-la-COP20.pdf>.

Table 1. Values, principles, and practices in the EU, Mercosur, and PA

	Values (ethical convictions)	Principles (beliefs converted into legal norms)	Practices (institutional choices)
EU	Democracy; Human rights; Environment protection and Fundamental freedoms; Sustainable development	The rule of law; Respect for human dignity equality and solidarity, The UN Charter, and international law; Trade liberalisation and open economy; Environmental and labour norms, and rights of European consumers	Mix of supranational and inter-governmental institutions
Mercosur	Democracy; Human rights; Economic development with social justice; Quality of life	Non-intervention in internal affairs; State industrial promotion and sectorial preferences (e.g., automotive sector)	Inter-governmental institutions and EU-like format (Mercosur passport, etc.)
PA	Democracy; Human rights; Sustainable economic and social development to improve the quality of life of its population	The rule of law and respect of international law; Free trade “in a rules-based multilateral system”	Inter-governmental institutions without EU-like format and intraregional cooperation measures

Source: Compiled by the Author.

Findings in this section are that the adoption of the same practices by different organizations (institutional isomorphism) does not mean that the adopting organization has also adopted values and principles of the other or that it is willing to do so (Simmons and Martin 2012, 340). Mentioning the same values in official declarations does not mean that their content is the same or that each value occupies the same place in the value ranking of different regional organizations. The EU, Mercosur, and PA mention the same [or quite similar] values, but the first two are mutually closer in practices and EU and PA, in economic principles. In Mercosur-PA, there is the biggest divergence as practices and principles move in opposite directions highlighting the importance of historical factors (i. e., their economic history, the different outlook of the international order in 1991 and 2011) and now the different political orientation of their governments). Then, presently, the main obstacle to convergence between Mercosur and PA is, according to Turzi (2014, 81), that though the two groups are not “incompatible or antinomic”, their governments have taken the political decision to turn their singularities into “irreconcilable differences.” For us, this polarized divergence is at the root of the fragmentation of Latin American regional integration and affects the possibility of EU “shared values” to foster convergence with Latin America.

4. Discussion and Conclusion

In this article we looked at EU “shared values” as a political construction and explored the way that concept is applied in EU relations with Latin America to establish if EU shared values play a role in convergence between the EU and Latin America and between the latter subregional groups. We did not concern ourselves with the political motivations of the concept, its historical, cultural, or contextual roots, process of domestic diffusion, or acceptance by European society, which are the main lines of inquiry in the European literature. Our focus has been on answering two questions: do EU shared values foster convergence between EU and Latin America? And can they foster convergence between Mercosur and PA considering the persistence of divergent economic principles and practices?

To answer them, we identified first how values and associated concepts (beliefs/principles, practices/norms) are defined in the literature, and we contrasted European influence in the genesis and format of Latin American regional agreements (Mercosur) in the 20th century and (PA) in the second decade of the 21st century. The comparison showed that though the former has incorporated EU values and practices, it still diverges from the EU in economic principles. The PA incorporates values but no EU-like practices, even if its economic principles are closer to those of the EU than to Mercosur’s principles.

We conclude that the fact that EU “shared values” are incorporated in the three regional groups may play a role in fostering relations between them, but that economic principles are more important factors for convergence or divergence. Principles – defined as “beliefs incorporated into legal norms” that have developed through history – can be harder to change and adapt than values, but they are not immutable. They are prone to change or experience a revision after crisis situations (wars, natural catastrophes, financial defaults, etc), changes in domestic and/or external context or emergence of new ideas. This suggests that EU “shared values” would have a bigger influence in fostering convergence with Latin America if they were accompanied by the adaptation of some of its economic principles and practices to changes in the EU, Latin America, and the international order since the 20th century.

Regarding the second question, the EU-Mercosur agreement bred the expectation that because Mercosur and PA have made deeper regulatory concessions to the EU than those mutually made, it will help develop a more level playing field between Mercosur and PA. Empirical evidence about the South-eastern Asia regional experience points in the opposite direction: all ASEAN members have made deeper regulatory concessions in their bilateral treaties with Japan, the US, and China, than among themselves, and until recently there were no individual or collective ASEAN efforts to spread those concessions to each other (Severino 2004; Beeson 2009). Now both the negotiations of the CPTPP, sponsored by the US (and later by Japan), and of the Regional Comprehensive Economic Partnership, promoted by China, impinged on regulatory convergence, especially by reducing red tape and simplifying norms of origin, but they are expected to take at least a couple of decades for their benefits to materialize (Deutsche Welles 2021) Accordingly, the answer to the second question is inconclusive.

For Mercosur-PA convergence this means that, though concessions made to the EU by Mercosur may look like the concessions made by PA members in their bilateral agreements with the EU, that does not mean *per se* that they will be mutually extended between Mercosur and PA. The difference in economic principles between the two groups is compounded by the lack of political will of their governments to take the leap into convergence after the end of their negotiations in 2018. Probably, political divergence will have to be resolved first, but it will take time.

If the EU wants to diffuse Latin American fragmentation and negotiate international strategic values with the region, a starting point may be to rethink the meaning and orientation of “shared values” in the EU’s outward projection. In short, while Latin Americans sort out the problems affecting convergence between their regional groups, Europeans may have to reflect more about its projection of “shared values”, and the possibility of performing a trade-off of in economic principles and practices to accommodate the needs and demands of a changing international order.

This idea has been supported by authors like Crookes (2013) who considers that it would be better to base EU interregional foreign policy on the intersecting interests of actors, but previously the EU should define what are its core external interests (global governance? trade and investment? political or social change? or a case-by-case combination of them? In the same line, Mayer and Vogt (2006, 5 quoted in Moxon-Browne 2014, 276-277) think that the assumption that “...what is good for Europe must be good for the world” needs to be rephrased as “what is good for the world is ...good for Europe”.

The “Laeken declaration on the future of the EU” (European Council 2001, 2 quoted in Martins 2011) characterized the EU as

... a power wanting to change the course of world affairs in such a way as to benefit not just the rich countries but also the poorest. A power seeking to set globalisation within a moral framework, in other words to anchor it in solidarity and sustainable development.

If that characterization still holds true, it may be necessary for the EU to be more attentive to the consequences of its economic principles and practices abroad because reorienting them will open more opportunities for cooperation and convergence between EU and Latin America. Official declarations about the EU-Mercosur agreement (2019) may be paradigmatic of changes in the perception of the EU for developing nations. The EU’s support of agricultural subsidies in the Doha Round, financial and migration crisis, inability to stand up to Russia in Ukraine, secession of the United Kingdom, and internal criticism about its democratic deficit have affected developing nations confidence in the EU, but they are still interested in it as an economic partner.

In this sense, Bruszt and Langbein (2020, 1007-1008) distinguish between the EU deep integration strategy applied to prospective Eastern European members and the shallow integration strategy applied to negotiate the association of other developing nations and regions. With the latter, the EU does not pay attention to the developmental cost of implementing European principles and practices, so, if they fail, the

cost of failure is absorbed by developing nations. In the XXI century, their governments need to ensure that they will benefit from a closer association with the EU and that agreements will include mechanisms to alleviate and anticipate the issues involved. But so far, the EU does not offer any prospect of helping reduce the cost of potential failures. Bruszt and Langbein (2020) summarize the problem saying that, though the EU aims at using values to play an external federator role regarding other regional groups, it does not assume the transaction cost of developing nations willing to follow its lead. And this becomes a key question when new international actors (e.g., China) offer alternative options.

Empirical research shows that the EU has been willing to accommodate principles and practices before, albeit for a short time. This was the case in 2007 when at the Lisbon summit meeting between the EU and Mercosur the European Commission announced the beginning of negotiations towards establishing a strategic partnership with Brazil, deviating from its practice of negotiating group to group. According to Ceia (2008, 82), EU's objectives at that time were: 1) to ease the tensions with Brazil over differences on European agricultural subsidies in the Doha Round (where Brazil was leading the group of nations that opposed those subsidies), and 2) help Brazil exercised a leadership role in South America to counter the spread of Venezuelan authoritarian populism²¹.

The EU Commission document announcing its willingness to negotiate with Brazil incorporated values (protection of human rights, etc.) (Telò 2014) and economic interests, elements that support the statement that "trade has always been the EU's most powerful external policy instrument" and "a channel to promote its interests and values vis-à-vis the Third World" (del Biondo et al. 2008, 111). Telò (2014, 22) stresses the combination of values and interests saying that the EU can use its material power to alter and influence external decisions by other actors through positive or negative measures, but it has not used that potential in a consistent way.

Let us add that if EU trade and economic power still provide a motivation for developing nations to accept EU influence, it may be time for reconsidering some adaptation of its principles and practices to the needs and demands of those nations. Analysis of declarations by EU, Mercosur and PA confirm that there are shared values among them, but if the EU wants to foster inter-regional convergence with Latin America it may need to adjust itself to changes in the international system to be more effective. The outcome may depend on the EU willingness to adjust practices like agricultural subsidies because, despite the geopolitical importance of the EU-Mercosur agreement, EU position on subsidies can still derail European ratification due to a clash between regional collective aspirations towards convergence and the practices of individual nations and interest groups (Nolte and Ribeiro 2021, 109)²².

²¹ However, the EU refused to accept the inclusion of Brazilian ethanol in the WTO list of environmental goods and services eligible for accelerated liberalization due to concerns about deforestation (Ceia 2008: 88).

²² European non ratification of the EU-Mercosur agreement contrasts with Mercosur's decision to let member countries implement the agreement on a bilateral basis before ratification by all members (Gaens et al. 2020, 14).

The EU non ratification may also affect the possibility of future economic negotiations because it generalizes the perception of the growing irrelevance of Latin America (Schenoni and Malamud 2021) for European governments. Altrogge (2021, 22) also points out that the reduction in the EU budget for cooperation with Latin America (2021- 2027) clashes with the objective of building “a partnership based on shared values in the 2030 Agenda for Sustainable Development, multilateralism and regional integration”. Meanwhile, in EU external relations with China a change from values towards a more pragmatic policy has been advocated after the failure of previous efforts to strengthen liberal values in China (Ruhlig 2018, 91). Obviously, Latin America is not as economically powerful as China, but granted that Mercosur and PA have already adopted more EU values than China, why not make a similar pragmatic effort towards them?

To the second question, if EU shared values help promote Mercosur-PA convergence, it is more difficult to give a positive answer though both groups are practically based on the same values. On the one hand, differences in economic principles affect Mercosur-PA convergence, even if internal support for them has been eroded in Mercosur because Uruguay and Paraguay have developed more open economies than Argentina and Brazil. On the other, the present political polarization between Brazil and Mexico (Gomes and Costa 2021; Alcantara 2018), key economic actors of Mercosur and PA, does not help the negotiation of economic principles – or even of practices implied in normative/regulatory convergence.

Hermeren (2008) offers an alternative answer to the second question because he states that, if context (national, regional, and international circumstances), situation (the relative position of actors vis-à-vis context), and specific problems impinge on values, it makes sense that in a situation of regional fracture (political polarization), and external economic uncertainty (global crisis and pandemics), regional groups have incentives to modify or mutually adapt their values. We may still question if all those factors will impinge on economic principles to make them more convergent.

In conclusion, EU shared values matter in inter-regional convergence though the EU could contribute to the process by adjusting some principles and practices to changes in its relative position, Latin America, and the global system. Between Mercosur and PA other factors (such as political polarization) will have to be sorted out before achieving convergence. Though our answers are inconclusive, we hope the article has posed questions that may open the opportunity for a deeper debate of the relative weight of values and principles in regional agreements, the persistence of the EU struggle between collective values favouring external convergence and the defence of national economic principles, among other subjects.

References

- Akaliyski Plamen, Welzel Christian, Hien Josef (2021). "A Community of Shared Values? Dimensions and Dynamics of Cultural Integration in the European Union". *Journal of European Integration* 44/4, 569-590.
- Alcántara Sáez Manuel (2018) "Brasil y México, ¿vidas paralelas? Sí, pero en sentido opuesto". *Política Exterior* 206, 29 de octubre. <https://www.politicaexterior.com/brasil-mexico-vidas-paralelas-sentido-opuesto/>
- Alter Karen; Helfer Laurence; Saldías Osvaldo (2012). "Transplanting the European Court of Justice: The Experience of the Andean Tribunal of Justice". *The American Journal of Comparative Law* 60/3, 629-664.
- Altrogge Tobias Jung (2021) *A New Cycle in Euro-Latin American Cooperation: Shared Values and Interests*. Documentos de Trabajo 47. Madrid: Fundación Carolina.
- Aranda Bustamante Gilberto, Riquelme Rivera Jorge (2015). Es posible la convergencia en la diversidad? Chile entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 10/2, 155-178.
- Bartesaghi Ignacio, Melgar Natalia (2018). Análisis del proceso de convergencia iniciado entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur. *Análisis y Perspectivas (KAS)* 23. Santiago de Chile: Konrad Adenauer Stiftung.
- Bartesaghi Ignacio, Ríos German (2020). *El rol del acuerdo Mercosur-Unión Europea en la profundización de las relaciones entre Europa y América Latina*. Webinar Sistema Económico de América Latina, SELA, Caracas, 1 December.
- Bartesaghi Ignacio. (Coord). (2020). *Informe. La relación entre la Unión Europea, la Alianza del Pacífico y el Mercosur*. Montevideo: Universidad Católica de Uruguay-Konrad Adenauer Stiftung.
- Beeson Mark (2009). *Institutions of the Asia-Pacific. ASEAN, APEC and Beyond*. London and New York: Routledge.
- Borrell Josep (2020). *The Sinatra Doctrine. How the EU Should Deal with the US–China Competition*. IAI Papers 20. Rome: Istituto Affari Internazionali.
- Börzel Tanja (2015). "Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration, and Governance". *Archives of European Integration*. <http://aei.pitt.edu/78876/1/Borzel.pdf>
- Bouzas Roberto, Veiga Pedro da Motta, Torrent Ramon (2002). *In-depth Analysis of Mercosur Integration, Its Prospective and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services, and Investment*. Barcelona: Observatory of Globalization, University of Barcelona.
- Brækhus Kyrre Elvenes, Overland Indra (2007). "A Match Made in Heaven? Strategic Convergence between China and Russia". *China and Eurasia Forum Quarterly* 5/2, 41-61.
- Breslin Shaun, Higgott Richard, Rosamond Ben (2003). "Regions in Comparative Perspective". In: Breslin Shaun, Hughes Christopher, Phillips Nicola, Rosamond Ben (eds). *New Regionalisms in the Global Political Economy: Theories and Cases*. London: Routledge, 1-16.
- Bruszt Laszlo; Langbein Julia (2020). "Manufacturing Development: How Transnational Market Integration Shapes Opportunities and Capacities for Development in Europe's Three Peripheries". *Review of International Political Economy* 27/5, 996-1019.
- Caichiolo Ricardo (2019). "Mercosur: Limits of Regional Integration". *Erasmus Law Review* 3, 246-268.

- Camroux David (2008). *The European Union and ASEAN: Two to Tango*. Notre Europe Studies and Research 65. Paris: Notre Europe.
- Ceia Eleonora Mesquita (2008). "The New Approach of the EU Towards the Mercosur and the Strategic Partnership with Brazil". *Studia Diplomatica* 61/4, 81-96.
- Council on Foreign Relations (2021). *Mercosur: South America's Fractious Trade Bloc*. <https://www.cfr.org/background/mercosur-south-americas-fractious-trade-bloc>
- Crookes Paul I. (2013). "Resetting EU-China Relations from a Values-Based to an Interests-Based Engagement". *International Politics* 50, 639-663.
- Del Biondo Karen, De Ville Ferdi, Drieghe Lotte, Orbie Jan (2008). "Changing Trade Relations between the EU and the Developing World: On Pyramids and Spaghetti Bowls". *Studia Diplomatica* 61/2, 111-131.
- Deutsche Welles (2021). "RCEP: Asia Readies World's Largest Trade Deal". <https://www.dw.com/en/rcep-asia-readies-worlds-largest-trade-deal/a-60267980>
- Dratwa Jim (2014). "How Values Come to Matter at the European Commission". *L'Harmattan Politique européenne* 2014/3 (45), 86-121.
- Fabbrini Sergio (2009). *European Regionalism in Comparative Perspective: Features and Limits of the new Medievalism Approach to World Order*. Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, University of Miami, 9/8.
- Ferrero-Waldner Benita (2005). "The Principles Underlying European Integration". *Foreign Policy* 151, 2-3.
- Gaens Bert, Venturi Bernardo, Ayuso Anna (2020). *Differentiation in ASEAN, ECOWAS and MERCOSUR: A Comparative Analysis*. EUIDEA Policy Papers 6. Barcelona: CIDOB.
- Garrett R. Kelly, Weeks Brian, Neo Rachel (2016). "Driving a Wedge Between Evidence and Beliefs: How Online Ideological News Exposure Promotes Political Misperceptions". *Journal of Computer-Mediated Communication* 21/5, 331-348.
- Giacalone Rita (2010). "Situación y perspectivas de la Comunidad Andina a principios del siglo XXI". *Aldea Mundo* 15/30, 9-20.
- Giacalone Rita (2019). La inserción internacional de la Alianza del Pacífico en la visión de sus empresarios. In: Graziano Palamara (ed). *Nuevas estrategias de inserción internacional para América Latina*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gomes Saraiva Miriam, Costa Silva Arturo (2021). "Brazil and Mexico: Distance and Misunderstanding". *Latin America* 21. <https://latinoamerica21.com/en/brazil-and-mexico-distance-and-misunderstandings/>
- Hermeren Göran (2008). "European Values – and Others. Europe's Shared Values: Towards an Ever-Closer Union?" *European Review* 16/3, 373–385.
- Hill Hal, Menon Jayant (2010). *ASEAN Economic Integration: Features, Fulfillments, Failures and the Future*. ADB Papers and Briefs. Mandaluyong: Asian Development Bank.
- Ivic Sanja (2019). "The Concept of European Values". *Cultura. International Journal of Philosophy of Culture and Axiology* 16/1, 103-117.
- Korol Juan Carlos; Sabato Hilda (1990). "Incomplete Industrialization: An Argentine Obsession". *Latin American Research Review* 25/1, 7-30.

- Laursen Finn (2008) *Theory and Practice of Regional Integration Finn*. Paper presented at the European Union Centre, University of Miami, Coral Gables, Florida, 25 February. <https://finn-laursen.com/downloads/papersByFinn/Miami%202008.pdf>
- Lenz Tobias (2012). "Spurred Emulation: The EU and Regional Integration in Mercosur and SADC". *West European Politics* 35/1, 155-173.
- Mader Oliver (2019). "Enforcement of EU Values as a Political Endeavour: Constitutional Pluralism and Value Homogeneity in Times of Persistent Challenges to the Rule of Law". *Hague Journal on the Rule of Law* 11, 133–170.
- Mayer Hartmur, Vogt Henri (eds.) (2006). *A Responsible Europe? Ethical Foundations of European External Affairs*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mecham Michael (2003). "Mercosur: A Failing Development Project?". *International Affairs* 79/2, 369-387.
- Medeiros Marcelo de Almeida, Dri Clarisa (2013). "Which Brazilian Policy for Regionalism? Discourse and Institutional Development in Mercosur". *Estudios Internacionales (Chile)* 175, 41-61.
- Miskimmon Alistair. O'Loughlin Ben. Rosele Laura (2017). *Forging the World: Strategic Narratives and International Relations*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Morris Michael W., Hong Ying-yi, Chiu Chi-yue, Liu Zhi (2015). "Normology: Integrating Insights About Social Norms to Understand Cultural Dynamics". *Processes* 129/July, 1-13.
- Moxon-Browne Edward (2014). "A Two-Way Mirror. Latin-American Perceptions of European Integration". In Pascaline Winand, Andrea Benvenuti, Max Guderzo (eds). *The External Relations of the European Union*. Brussels: P.I.E. Peter Lang, 275-290.
- Muñoz Haroldo (2016). "Chile, Canada, and the Global Scenario (Speech by Chilean Foreign Minister in Ottawa)" (April). Retrieved from <http://canada2020.ca/chile-canada-and-the-new-global-scenario/>
- Neto Walter A. Desiderá (2016). "Evolution of Mercosur Behaving as an International Coalition, 1991-2012". *Contexto Internacional* 38/2, 593-620.
- Nolte Detlef (2016). *The Pacific Alliance: Nation-Branding through Regional Organisations*. GIGA Focus/Latin America 4, 1-12.
- Nolte Detlef, Ribeiro Clarissa Correa Neto (2021). "Mercosur and the EU: The False mirror". *Lua Nova (São Paulo)* 112: 87-122.
- Novak Valeria (2012). "Los derechos humanos en la agenda del MERCOSUR: un análisis de la creación del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR". *Densidades* 10, 97-108.
- OECD (2011). *Southeast Asian Economic Outlook 2010*. <https://www.oecd.org/countries/malaysia/46338931.pdf>
- Oshri Odelia, Sheaffer Tamir, Shenhav Shaul R. (2016). "A Community of Values: Democratic Identity Formation in the European Union". *European Union Politics* 17/1, 114-137.
- Palacio Ana (2003). "The European Common Foreign and Security Policy: Projecting Our Shared Values". *The Brown Journal of World Affairs* 9/2, 73-81.
- Prusa Anya, Smith Amy Erica (eds) (2020). *Building a sustainable future in Brazil. Environment, Development, and Climate Change*. Washington D.C: Wilson Center.

- Pucheta Mauro, Alvarez Alonso Cesar (2019). "Mercosur and the Pacific Alliance Convergence: Building a Labor Level Playing Field Across Latin America". In: Alonso Cesar Alvarez; José Ignacio Hernández (eds). *Latin American Geopolitics*. New York: Springer, 13-45.
- Rey Caro Ernesto (2016). "Suspension of a member state in an international integration organization: Mercosur". In: *Contemporary Developments in International Law*. Leiden: Brill, 138-150.
- Romanell Assael (2020). "Core Beliefs: The Hammer We Hold in Our Hand". *Psychology Today* January 5. <https://www.psychologytoday.com/intl/blog/the-other-side-relationships/202001/core-beliefs-the-hammer-we-hold-in-our-hand>
- Rühlig Tim N. (2018). "Political Values in EU-China Relations: Towards a "Principled" or a "Pragmatic" Approach?" In Tim N. Rühlig, Björn Jerdén, Frans-Paul van der Putten, John Seaman, Miguel Otero-Iglesias, Alice Ekman (eds). *Political values in Europe-China relations*. The Swedish Institute of International Affairs, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, French Institute of International Relations, Elcano Royal Institute, 91-95.
- Santander Sebastian (2005). "The European Partnership with Mercosur: A Relationship Based on Strategic and Neo-liberal Principles". *Journal of European Integration* 27/3, 285-306.
- Schmidt Vivien (2010). "Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth 'New Institutionalism'". *European Political Science Review* 2/1, 1-25.
- Severino Rodolfo (2004). "Integración económica regional en Asia-Pacífico: la experiencia de ASEAN" *Anuario Asia-Pacífico* No.1 (CIDOB), 301-309.
- Simmons Beth, Martin Lisa (2012). "International Organisations and Institutions". In: Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons (eds). *Handbook of International Relations*. Thousand Oaks: Sage, 326-351.
- Telò Mario (2014). "UE-Brasil: conceitos e abordagens convergentes/divergentes ao multilateralismo A visão da ue para um novo multilateralismo é um parceiro confiável?" In: *Temas de uma Agenda Estratégica Entre Brasil e a União Europeia*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Foundation, 17-48. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=2f32561c-34c6-78c3-b962-0a2d9105ccf3&groupId=265553
- Turzi Mariano (2014). "Asia y ¿la desintegración latinoamericana?". *Nueva Sociedad* 250, 78-87.
- Velde Dirk W. te (2011). "Regional integration, growth and convergence". *Journal of Economic Integration* 26/1, 1-28.
- Williams Andrew T. (2009). "Taking Values Seriously: Towards a Philosophy of EU Law". *Oxford Journal of Legal Studies* 20/3, 549-577



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'analogha 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 perseguita 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 caracter 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.



Italia-America Latina: dal post-Guerra fredda alle Conferenze Italia-ALC

Raffaele Nocera

Il presente articolo indaga le relazioni italo-latinoamericane nella congiuntura compresa tra la fine del conflitto bipolare e, grosso modo, il primo quindicennio del nuovo millennio, quando le Conferenze tra l'Italia e l'America Latina e i Caraibi (Italia-ALC), diventano uno dei principali strumenti utilizzati dall'Italia nella sua interlocuzione con i paesi latinoamericani. Quella presa in esame costituisce una fase in cui emergono soprattutto gli elementi di discontinuità con gli anni della Guerra fredda. Tale discontinuità è da intendersi, in primo luogo, come incapacità della diplomazia italiana di valorizzare appieno il patrimonio di relazioni politiche, economiche e culturali accumulato a partire dal secondo dopoguerra, con una decisa accentuazione negli anni 1970-80, quando Roma si adoperò per favorire il ritorno alla democrazia nel Cono Sud e per la pace in America centrale. In secondo luogo, essa si deve interpretare come difficoltà di destreggiarsi nella "risacca" del post-Guerra fredda, che in America Latina fu caratterizzata dal faticoso rafforzamento della democrazia e dall'altrettanto impegnativo superamento della grave crisi economica susseguente a quella del debito estero.

Se l'attivismo della fine degli anni Cinquanta del XX secolo, culminato con la nascita ufficiale nel giugno del 1966 dell'Istituto Italo-Latino Americano (IILA), portò in dote, nei due decenni conclusivi della stagione bipolare, una coerente linea di azione, dal 1990 al 2002 Roma giocò per lo più di rimessa con i partner latinoamericani o, peggio, mostrando in alcuni momenti un disimpegno raramente riscontrabile nel corso del Novecento. È in questa cornice, quindi, che occorre inserire l'iniziativa posta in essere a partire dal 2003, dapprima come momento di confronto tra il mondo dell'imprenditorialità e della politica della Regione Lombardia e attori statali e operatori economici latinoamericani; e, poi, come foro di dialogo istituzionale promosso dal Ministero degli Affari Esteri di concerto con l'IILA.

1. Gli anni Novanta

Nell'immediato post-Guerra Fredda si verificò un sostanziale disimpegno dell'Italia in America Latina, che condusse ad una relativa dispersione del 'capitale politico' accumulato in particolar modo nel corso degli anni Ottanta. Questa circostanza fu soprattutto il prodotto del nuovo contesto internazionale, ovvero della ridefinizione degli equili-

bri internazionali dopo la fine dell'ordine bipolare. A livello europeo, in particolare, il drammatico conflitto dei Balcani e, soprattutto, la nascita dell'Unione Europea con il Trattato di Maastricht nel 1993, monopolizzarono l'attenzione dell'Italia, dirottandola in maniera prepotente verso gli affari continentali. Ma ebbero effetti diretti sulla politica internazionale anche le vicende interne del Paese, a cominciare dalla tempesta che travolse il sistema politico-istituzionale e dalla grave crisi economica del 1992. Il mutamento del quadro politico nazionale, con la scomparsa dei principali partiti che avevano governato fin dal secondo dopoguerra, travolti dallo scandalo della corruzione, l'affermarsi di nuovi soggetti politici come Forza Italia, il progressivo quanto rapido consolidamento dell'europeismo all'interno del nuovo centrosinistra, furono tutti fattori che condizionarono in maniera determinante la politica estera dell'Italia di quel periodo¹.

D'altra parte, bisogna ricordare che l'interesse dell'Italia per un rilancio delle relazioni con l'America Latina iniziò a manifestarsi anche nel contesto della neonata Unione Europea, che, anche grazie alle pressioni esercitate in tal senso dalla Spagna (entrata nella CEE nel 1986), iniziò a ritenere che il rafforzamento dei legami con i Paesi della regione fosse di particolare importanza, sia per ragioni di carattere strategico che economico-commerciali. L'Accordo quadro interregionale di cooperazione, concluso nel 1995 tra l'Unione Europea e MERCOSUR e, soprattutto, quattro anni dopo, la realizzazione del primo vertice dei capi di Stato e di governo dei paesi dell'UE e dell'ALC, con l'avvio di un partenariato strategico, rientrarono in questa rinnovata attenzione.

Per le nazioni latinoamericane, dal canto loro, il rinvigorimento dei vicoli con l'Europa veniva visto sia come un'occasione per diversificare le proprie relazioni in una direzione che le rendesse più autonome dagli Stati Uniti, sia come uno strumento in più per far fronte alla complessa situazione economica del subcontinente. Al baratro economico degli anni Ottanta ("decennio perduto"), aveva, infatti, fatto seguito una situazione di instabilità permanente fatta di continue crisi e recessioni, che, fra le varie cose, mise in evidenza la debolezza delle ricette neoliberiste imposte dalle istituzioni di Bretton Woods con il "consenso di Washington"².

Dinanzi a una regione nuovamente in preda a gravi difficoltà economiche³ e contraddistinta da fragilità istituzionale, ma, al tempo stesso, disponibile a rafforzare vincoli con attori extra continentali, il governo di Silvio Berlusconi, quello di Lamberto Dini e poi quello di Romano Prodi (quindi, gli esecutivi italiani dal 1994 al 1998), mostrarono un tiepido interesse. I temi ricorrenti dell'agenda politica dell'Italia nei suoi rapporti con i partner dell'area furono l'assistenza ai connazionali in America Latina⁴; la cooperazione allo sviluppo⁵; la competitività delle aziende italiane in un mercato

¹ Su questi temi e, più in generale, sui temi della trasformazione del sistema internazionale nel post 1989 e dei suoi effetti anche sulla politica estera dell'Italia, si rimanda al testo di Varsori (2018).

² Su questi temi, si veda, fra gli altri, Nocera, Wulzer (2020).

³ Originate dalle crisi in Messico e in Brasile, rispettivamente del 1994 e del 1998.

⁴ Si vedano "Intervento del Ministro degli Esteri, Professor Andreatta in occasione della Assemblea della Conferenza Generale degli Italiani all'estero", in MAE (1993a, 76), e "Il Ministro degli Esteri on. Martino alla Commissione Affari Esteri della Camera dei deputati (21 giugno 1994)", in MAE (1994, 145).

⁵ Nel 1993 la regione riceveva il 19,8% degli aiuti erogati dall'Italia piazzandosi al terzo posto, dietro all'Africa subsahariana e al Bacino del Mediterraneo (ma prima dell'Asia e dell'Europa) (MAE 1993b, 259). Tale percentuale sarebbe rimasta sostanzialmente invariata nel corso del decennio.

giudicato, nonostante le difficoltà, dinamico e in forte crescita⁶; la cooperazione nella lotta al narcotraffico e alla criminalità organizzata e contro il terrorismo; la protezione ambientale; la cooperazione in ambito scientifico-tecnologico e culturale; il partenariato euro-latinoamericano, imperniato sui vertici tra il Gruppo di Rio e l'UE e sul dialogo tra quest'ultima e il Mercosur.

Nondimeno, la seconda metà dell'ultimo decennio del XX secolo fu ricca di incontri ufficiali, sia in Italia che in alcuni paesi del subcontinente. Si inserì in questo periodo, ad esempio, la visita di Susanna Agnelli in Argentina, occasione in cui la ministra degli Esteri ammise l'"errore politico" dell'Italia di aver lasciato affievolire i rapporti con la regione latinoamericana (MAE 1995, 302). E sempre in questa fase si produsse, a distanza di dieci anni dall'analoga missione di Sandro Pertini, il minitour del presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, che si recò in Argentina, Cile, Uruguay e Venezuela (in quest'ultimo paese, l'ultima visita di un capo di Stato italiano risale a quella di Giuseppe Saragat del 1965)⁷. L'anno seguente furono, invece, alcuni leader latinoamericani a visitare l'Italia: tra la fine di gennaio e l'inizio di febbraio il presidente del Messico, Ernesto Zedillo Ponce de León⁸, e a fine giugno il presidente della Repubblica dell'Uruguay, Julio Maria Sanguinetti (MAE 1996, 57). Nel febbraio del 1997 fu il presidente del Brasile, Fernando Henrique Cardoso, a far tappa in Italia (MAE 1997, 357-361)⁹; mentre nel mese di dicembre Scalfaro e il premier Romano Prodi accolsero il presidente dell'Argentina Carlos Saúl Menem, il quale visitò la penisola per tre giorni, accompagnato da una numerosa delegazione di imprenditori argentini¹⁰.

Questa sorta di diplomazia dei viaggi proseguì nel 1998, con le missioni del presidente del Consiglio Prodi in Uruguay, Brasile, Cile¹¹ e, infine, Argentina. Con le prime tre nazioni in questione furono siglate intese in materia di cooperazione economica, scientifico-tecnologica e culturale, lotta alla criminalità organizzata e al traffico di stupefacenti, e promozione e protezione degli investimenti. Con l'Argentina, per la quale l'Italia rappresentava il principale partner commerciale tra i paesi dell'UE e il terzo a livello mondiale dopo il Brasile e gli Stati Uniti, venne stipulato un Trattato di Amicizia e Cooperazione privilegiate (MAE 1998, 289-295; Beltramello 2000, 468). Tali visite, oltre che rafforzare, come avvenuto nel triennio precedente, l'asse con i tre paesi membri del Mercosur e con il Cile¹², si proposero pure lo scopo di rilanciare la presenza economica, politica e culturale dell'Italia nell'area e di preparare il terreno per azioni da

⁶ "Il Presidente del Consiglio dott. Dini alla Commissione Affari Esteri ed Emigrazione del Senato della Repubblica" (5 aprile 1995), in MAE (1995, 150).

⁷ Peraltro, Scalfaro era già stato, alla fine del mese precedente, in Brasile (MAE 1995, 305-308, 328-329).

⁸ Tale visita fu ricambiata a maggio dal capo di Stato italiano che in tal modo aggiunse pure questo paese americano a quelli dell'anno precedente.

⁹ Tra gli scopi di tale missione figurò quello "di presentare un maxi-pacchetto di privatizzazioni per un totale di almeno 14 miliardi di dollari". Cardoso fece ritorno in Italia nel novembre del 1999.

¹⁰ Menem avrebbe compiuto un'altra visita in Italia nel marzo del 1999, durante la quale Italia e Argentina istituirono un Foro permanente di dialogo italo-argentino.

¹¹ Su queste tre visite, cfr. MAE (1998, 304-308, 311-313, 437-443).

¹² L'interesse per tale nazione scaturiva dal fatto che si avviava a diventare uno degli attori regionali più dinamici dal punto di vista economico, con politiche di apertura commerciale e di liberalizzazione economica.

realizzare nell'immediato futuro. Non a caso, alla fine del decennio Roma si mostrò più attenta a promuovere il "sistema Italia" in America Latina, sia per dinamiche locali – maggiore stabilità politico-istituzionale e liberalizzazione economica – sia internazionali, fra cui, in particolare, un concomitante tentativo di rilancio dei rapporti tra l'UE e la regione, promosso, in ambito europeo, soprattutto dai paesi storicamente interessati all'area, come Spagna, Portogallo, Francia e, naturalmente, Italia. La rinnovata attenzione di quest'ultima scaturì pure da altri fattori, tra i quali "la rilevanza del mercato latino-americano [...] la volontà di rafforzare l'asse meridionale dell'Unione europea con la Spagna, con la quale la convergenza di interessi era stata raramente sostanziata da iniziative politiche congiunte" (Wulzer 2012, 173)¹³.

Un momento di svolta venne rappresentato dal primo Vertice Unione Europea e America Latina e Caraibi (UE-LAC) che si tenne a Rio de Janeiro nel giugno del 1999, durante il quale i Capi di Stato e di Governo delle due aree decisero di costituire un Partenariato Strategico biregionale (MAE 1999, 498-516). Per l'Italia fu l'occasione per riannodare i rapporti politico-economici e culturali con il subcontinente, nell'ambito di una più ampia collaborazione transatlantica che avrebbe dovuto includere anche Stati Uniti e Canada. Data questa premessa, nel biennio 1999-2000, la Farnesina individuò come linee guida dell'azione diplomatica italiana in America Latina il consolidamento politico e istituzionale e il rispetto dei diritti umani, soprattutto dove erano presenti situazioni di deficit in tal senso; la lotta alla droga e al crimine organizzato; il sostegno ai meccanismi di regionalismo aperto; la promozione del "modello Italia" e il rafforzamento dell'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese italiane (MAE 2001a, 2-3).

Come zona di intervento privilegiata l'esecutivo indicò quella del Mercosur, per l'incremento, nei precedenti anni, degli investimenti produttivi italiani, il consolidamento della presenza dei tradizionali gruppi industriali (e l'ingresso di nuove aziende di grandi dimensioni nel settore delle telecomunicazioni e dell'industria alimentare) e per la presenza di ampie collettività di italo-latinoamericani, a cui si aggiunse la non trascurabile – in termini di impatto sulla politica nazionale – questione del voto degli italiani all'estero. Ai paesi che facevano parte dell'organismo regionale in questione, si aggiungevano, poi, Cile e Venezuela, ritenuti strategici per l'espansione della presenza italiana; mentre per quanto concerne i settori di investimento primeggiavano le grandi opere infrastrutturali, le piccole e medie imprese e l'ambiente.

2. I primi anni del nuovo millennio

Concluso il XX secolo, le relazioni italo-latinoamericane subirono una battuta d'arresto. Questa fu il prodotto, in primo luogo, del mutamento del quadro internazionale dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, che comportò il declassamento della regione tra le priorità dell'agenda europea e italiana (Rhi-Sausi 2002, 261). E, in secondo luogo, dell'ennesimo peggioramento del quadro economico latinoamericano associato alla crisi politico-istituzionale, in particolare in alcune grandi nazioni come

¹³ Si veda anche Beltramello (2000).

l'Argentina¹⁴. Inevitabilmente il governo italiano fu costretto a ridimensionare i propri obiettivi e a puntare su tematiche già consolidate, come la cooperazione allo sviluppo¹⁵ e il sostegno alle imprese operanti nell'area (con poche eccezioni, come la legge sul voto degli italiani all'estero, questione diventata pressante in quel periodo (Elia 2000)). L'ampliamento della frontiera elettorale avrebbe potuto, infatti, influenzare le relazioni con i paesi di residenza delle principali comunità italiane (Argentina, Brasile, Uruguay e Venezuela). Infine, Roma si sforzò di rafforzare la sua presenza nella comunità andina, attraverso la definizione di una specifica politica regionale¹⁶, e di avviare un analogo percorso per l'area caraibica, sebbene con minore enfasi anche a causa del teso rapporto di Cuba – dove peraltro già molto forte era la presenza degli interessi economici italiani ed erano attivi rapporti di cooperazione - con gli Stati Uniti e l'UE (Rhi-Sausi 2002, 262-263).

In tale congiuntura non si interruppero, però, le visite di Stato, sebbene l'Italia continuasse a privilegiare le stesse mete del decennio precedente, cioè i paesi membri del Mercosur (ad eccezione del Paraguay), più Messico, Venezuela e Cile. In quest'ultima nazione, il presidente del Consiglio Massimo D'Alema si recò nel marzo del 2000 per l'insediamento alla presidenza di Ricardo Lagos¹⁷; nel mese di maggio, invece, il presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi fece il suo primo viaggio fuori dai confini europei e mediterranei (dopo un anno di mandato) visitando il Brasile in occasione delle celebrazioni dei 500 anni dalla "scoperta" del paese. Fu, questa, anche l'occasione per ribadire e rafforzare l'asse privilegiato dell'Italia con il gigante regionale. La penisola era, infatti, allora, il secondo cliente e fornitore del Brasile, il quale, a sua volta, era il primo partner commerciale latinoamericano dell'UE.

Nel marzo del 2001 il capo di Stato italiano fu, poi, in missione in Uruguay e in Argentina. La visita in quest'ultimo paese ebbe soprattutto lo scopo di manifestare la solidarietà e l'appoggio dell'Italia a una nazione che si trovava nel bel mezzo di una tempesta economico-finanziaria (che avrebbe raggiunto l'apice alla fine di quell'an-

¹⁴ Il governo argentino fu costretto a entrare in *default* e a sospendere il pagamento del debito estero, e il paese a subire la fuga di circa 20 miliardi di dollari. L'Argentina visse un'ondata di rivolte, saccheggi e devastazioni e, dopo le dimissioni di Fernando de la Rúa, il susseguirsi di quattro presidenti nell'arco di meno di 14 giorni. Solo dal 2003, durante la presidenza di Néstor Kirchner, il paese si risollevò sul piano economico e della credibilità istituzionale.

¹⁵ Con particolare riguardo per l'area andina (Colombia, Bolivia, Ecuador e Perù) e settori di intervento quali la lotta alla povertà e alla droga.

¹⁶ Per Rhi-Sausi uno dei fatti più rilevanti della politica estera italiana verso l'America Latina in quel periodo fu il tentativo di "raccordarsi con una delle linee più sentite della politica estera italiana negli ultimi anni: la «diplomazia della pace». Nella regione essa riguardò soprattutto l'area andina (Bolivia, Colombia, Ecuador e Perù) per le difficili condizioni economico-sociali (in particolare l'alto livello di povertà), perché principale zona di produzione e commercializzazione della droga e per il lento e arduo superamento di conflitti interni pregressi o ancora in atto. In termini pratici, ciò si tradusse in particolar modo, nella cancellazione o riconversione del debito estero che tali paesi avevano con l'Italia (Rhi-Sausi 2002, 257-262).

¹⁷ Lagos avrebbe effettuato una visita ufficiale in Italia nel febbraio del 2002 (MAE 2001b, 203-204). Nel mese di luglio di quell'anno sarebbe giunto a Roma il presidente colombiano Álvaro Uribe Vélez, il quale, nei colloqui con il premier Berlusconi, affrontò soprattutto il tema della lotta alla criminalità organizzata (MAE 2001b, 207-208). Tale visita fu ripetuta dal capo di Stato colombiano nel febbraio del 2004: cfr. "Audizione del Sottosegretario di Stato per gli Affari Esteri, Mario Baccini, alla Commissione Affari Esteri e Comunitari della Camera sulla situazione in Colombia ed in Venezuela", in MAE (2004, 211).

no), sebbene l'Argentina sembrasse in fase di ripresa. Non a caso, Ciampi non si limitò ad auspicare un'intensificazione delle relazioni bilaterali, grazie a quelli che considerò tre fattori trainanti, cioè "complementarietà di produzione e di risorse, conoscenza reciproca, continuità dei rapporti" (MAE 2001b, 252-262)¹⁸. Egli esplicitò, infatti, pure la sua convinzione che per la nazione rioplantense il momento più critico fosse ormai alle spalle, grazie al "coraggio" con cui la crisi era stata affrontata dal presidente Fernando De La Rúa e alla disciplina finanziaria perseguita dal suo governo. Il 2001 sarebbe stato l'anno dell'inversione del ciclo economico e del ritorno alla crescita.

Facendo seguito all'offerta di collaborazione formulata dal presidente italiano a Buenos Aires, il mese seguente De La Rúa fu in Italia. In tale circostanza i ministri degli Esteri e dell'Economia argentini, Adalberto Rodríguez Giavarini e Domingo Cavallo, discussero con il ministro degli Esteri italiano, Renato Ruggiero, le modalità e gli strumenti del sostegno di Roma all'Argentina. Il governo italiano seguì, infatti, con attenzione l'evolversi della situazione, non facendo mancare il proprio aiuto già nel corso del 2002, per alleviare il disagio sociale, soprattutto con interventi in ambito sanitario, e per sostenere le piccole imprese italiane e argentine. Del resto, l'Italia fu in prima linea per la chiusura di nuove intese tra l'Argentina e il FMI, dirette a fronteggiare il default. Nondimeno, le autorità italiane posero sin da subito alla controparte argentina la questione della tutela dei risparmiatori italiani (circa 450.000 titolari di obbligazioni per un ammontare pari a 14 miliardi di dollari), in possesso dei titoli del debito pubblico argentino¹⁹.

Il 2001 si chiuse con le brevi visite ufficiali in Italia, nel mese di ottobre, quando alla guida dell'esecutivo italiano c'era Silvio Berlusconi, del presidente messicano Vicente Fox e di quello venezuelano Hugo Chávez (MAE 2001b, 381-382). Quest'ultimo, pochi mesi dopo, nell'aprile del 2002, fu oggetto di un golpe da parte di ampi settori dell'opposizione con il sostegno di una parte delle Forze Armate. Il governo italiano, ufficialmente, espresse preoccupazione per la crisi politica, e seguì con attenzione l'evolversi della situazione, sia per gli interessi economici ed i tradizionali vincoli con il Venezuela, sia per la presenza di una numerosa comunità di italo-venezuelani. La difesa delle aziende italiane e dei connazionali guidò l'azione del governo di Roma anche in seguito, indipendentemente dalle oscillazioni del quadro politico venezuelano e delle tensioni tra esecutivo e opposizioni locali. Attraverso un'azione equilibrata e una posizione sostanzialmente equidistante dalle due parti in causa, l'Italia si adoperò, così, per favorire una soluzione della crisi. Diversa, invece, fu la condotta italiana nei confronti di Cuba: in linea con la posizione assunta dall'Unione Europea, Roma condannò quella che riteneva fosse una dura repressione del regime nei confronti dei "dissidenti" e la violazione dei diritti umani da parte del governo.

¹⁸ Per la visita in Uruguay dove Ciampi si riunì anche con il presidente Jorge Batlle, si veda MAE (2001b, 252-262).

¹⁹ Si vedano MAE (2002, 76-78); "Audizione del Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro ad interim degli Affari Esteri, on. Berlusconi, alle Commissioni riunite Affari Esteri e Comunitari della Camera e Affari Esteri, Emigrazione del Senato", in MAE (2002, 98-99); e Mori (2003, 276). Occorre segnalare che la vicenda dei risparmiatori italiani (conclusasi grosso modo solo un quindicennio dopo il default), di fatto congelò le relazioni italo-argentine dal 2004 al 2010, anno in cui i due governi decisero di rilanciare il dialogo bilaterale.

3. Un nuovo corso?

Il “Washington consensus” aveva rappresentato un pesante fardello per le nazioni latinoamericane, per tutti gli anni Novanta. Soprattutto sul piano interno, i costi sociali della “notte neoliberista” furono tutt’altro che irrilevanti, comprendendo l’aumento delle diseguaglianze e l’ulteriore impoverimento delle classi popolari e dei ceti medi. Il conseguente malcontento e il più generale clima di contestazione popolare che si diresse soprattutto verso le classi dirigenti tradizionali – considerate corrotte e asservite alle esigenze del capitale internazionale –, rappresentarono il contesto adatto per l’ascesa in America Latina di nuovi leader e forze politiche a vario titolo di sinistra. Etichettata come “marea rosada”, cioè svolta a sinistra, tale stagione cominciò con Hugo Chávez in Venezuela nel 1999 e proseguì, nel primo decennio del nuovo millennio, in particolare con Luis Inácio Lula Da Silva e poi Dilma Rouseff in Brasile, Evo Morales in Bolivia, Rafael Correa in Ecuador, Ricardo Lagos e Michelle Bachelet in Cile, Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner in Argentina, Tabaré Vázquez e José Mujica in Uruguay. Alcune di questi governi avrebbero dimostrato, peraltro, un notevole attivismo sullo scenario internazionale, cercando di ritagliarsi degli spazi di autonomia rispetto all’ingombrante presenza del vicino statunitense, diversificando notevolmente le proprie relazioni e stabilendo nuove alleanze. Il punto di non ritorno che, negli anni di presenza alla Casa Bianca di George W. Bush, sembrarono toccare i rapporti fra Stati Uniti e paesi latinoamericani, che mai in passato avevano raggiunto un livello così elevato di distanza, incomprensione e diffidenza reciproca, ed il potenziamento delle relazioni politiche ed economiche fra la regione e realtà extra-continentali come l’Unione Europea – che, nel giro di poco tempo, divenne una fondamentale alleata commerciale nonché la principale erogatrice di investimenti stranieri diretti nell’aerea – o la Cina, parvero inaugurare una stagione nuova. Nuovo corso che sembrò trovare conferma nel tentativo condotto da alcune nazioni dell’area di condurre una politica estera particolarmente intraprendente e ambiziosa, come, ad esempio, nel caso del Venezuela, che con la sua “diplomazia del petrolio” cercò di accreditarsi come nuovo punto di riferimento degli Stati latinoamericani, o il Brasile, che, favorito da una notevole crescita economica – che lo avrebbe condotto nel 2011 ad affermarsi come sesta economia del pianeta – avrebbe puntato ad affermarsi come leader dei paesi del Sud del mondo²⁰.

L’inizio della “stagione progressista” in America Latina coincise con il secondo governo Berlusconi (2001-06) e con lo svolgimento di due incontri multilaterali che avrebbero inaugurato una nuova fase del dialogo e della cooperazione italo-latinoamericana. Nel 2003 si tenne, infatti, a Milano, peraltro durante il semestre di presidenza europeo dell’Italia, la prima Conferenza “Italia-America Latina e Caraibi” (Italia-ALC), promossa dalla Regione Lombardia, dalla Camera di Commercio di Milano e da centri studi e network di politica internazionale (come la Rete Italia America Latina, RIAL), e con il consenso e sostegno del Ministero degli Affari Esteri (MAE). L’obiettivo era quello di creare un momento di confronto con i partner istituzionali ed

²⁰ Sul cosiddetto “ciclo progressista”, si vedano, fra gli altri, Gaudichaud, Modonesi, Webber (2022); Giannattasio, Nocera (2017).

economici latinoamericani, al fine di rafforzare i rapporti bilaterali e creare nuove opportunità di cooperazione²¹.

A partire da allora, il consesso in questione si affermò come uno dei più importanti strumenti utilizzati dall'Italia nelle sue relazioni con la regione, con un ruolo sempre più attivo del MAE e della Segreteria Generale dell'IILA e una partecipazione crescente dei grandi gruppi imprenditoriali italiani (Telecom Italia, Enel-Endesa, Fiat, Pirelli, Impregilo). La Conferenza si è proposta, infatti, come "principale occasione di incontro e cooperazione del Sistema Paese Italia (Governo, Parlamento, Regioni ed Enti locali, imprese, sindacati, forze politiche, società civile, università) con i paesi dell'America Latina" (Osservatorio di Politica Internazionale 2012, 1). Tale assise, insieme al Vertice UE-ALC e al Vertice Iberoamericano (svoltosi, per la prima volta a Guadalajara, in Messico, nel 1991), sarebbe divenuto uno dei principali fori di interlocuzione tra una nazione europea e l'insieme di quelle latinoamericane.

Eppure, nonostante l'impulso delle conferenze Italia-ALC e il miglioramento del quadro economico latinoamericano dopo il quinquennio di crisi 1998-2002, l'iniziativa dell'Italia non si caratterizzò per una sostanziale inversione di tendenza rispetto al passato. Non a caso, nel maggio del 2004, sia le motivazioni che le priorità della politica estera italiana in America Latina indicate dal governo si inserivano nel solco della continuità e non mostravano spunti di originalità²²: nel primo caso, si sottolineavano la rilevanza sul piano economico della regione nei fori multilaterali internazionali; rispetto alle seconde, si ribadiva ancora la centralità della cooperazione tra organismi di integrazione del subcontinente e l'UE, del sostegno alla democrazia, del consolidamento dello stato di diritto, della cooperazione allo sviluppo e decentrata. Quindi, "nel complesso, la regione rimaneva ancora defilata nell'agenda estera dell'Italia. Alcuni segnali in senso contrario, quali l'istituzionalizzazione del Tavolo per l'America Latina e il ripristino del posto di osservatore permanente dell'Italia presso l'Organizzazione degli Stati Americani, non consentivano di indicare l'avvio di un trend di maggiore coinvolgimento" (Wulzer 2012, 179)²³.

A distanza di appena due anni, quando si tenne la III conferenza Italia-ALC²⁴, la situazione sembrò, invece, mutare nuovamente. Fra il 2006 e il 2008 si registrò, infatti, un significativo impegno diretto a riannodare e riqualificare i rapporti con l'area. Il governo presieduto da Romano Prodi fissò i "principali obiettivi" che l'Italia si proponeva di raggiungere in America Latina, tra i quali erano compresi la cooperazione allo sviluppo e la cooperazione decentrata²⁵, la lotta al narcotraffico, il sostegno a favore della piccola e media industria, il dialogo in materia di diritti umani e democrazia, la

²¹ Dopo il secondo incontro, tenutosi nel 2005 ancora nel capoluogo lombardo, dal 2007, con il suo spostamento a Roma, essa si è svolta con cadenza biennale, alternativamente nella città del nord e nella capitale.

²² Cfr. "Audizione del Sottosegretario di Stato agli Affari Esteri, Mario Baccini, alla Commissione Affari Esteri e Comunitari della Camera sulla Regione del Centro e del Sud America, 18 maggio", in MAE (2004, 242-249).

²³ Il Tavolo per l'America Latina fu il risultato di un'azione congiunta del Ministero degli Affari Esteri e di quello delle Attività Produttive che prese le mosse nell'aprile di quell'anno con lo scopo di agevolare l'internazionalizzazione economica latinoamericana.

²⁴ Per un commento su questo incontro, nel quadro di una riflessione più ampia sulla "politica di Stato" dell'Italia in America Latina, si veda Di Santo (2009). Cfr., poi, CESPI, IILA (2007).

²⁵ Cfr. per una visione di insieme, Izzo, Stocchiero (2007).

riforma dell'ONU e, in particolare, del Consiglio di Sicurezza. Più in generale, l'esecutivo di centro-sinistra manifestava la volontà di rafforzare e valorizzare la presenza italiana e la collaborazione bilaterale in vari settori (economico, culturale e, appunto, della cooperazione). Si trattò, però, di una parentesi troppo breve (a causa principalmente della fine prematura, nel gennaio del 2008, del governo Prodi), perché fosse utile alla definizione di una strategia quantomeno di medio periodo.

Anche il 2010 parve annunciare una nuova stagione nei rapporti italo-latinoamericani, cambiamento che si inseriva nella più generale ripresa dell'interesse dell'UE per la regione, come emerse in occasione del VI Vertice UE-ALC che si tenne a maggio a Madrid. Innanzitutto, il MAE decise di celebrare il Bicentenario dell'indipendenza dei paesi latinoamericani con numerose attività d'intesa con il Ministero per i Beni Culturali, le Regioni, l'IILA, e varie fondazioni e centri studi (MAE 2009); poi, nel mese di giugno, il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi si recò per la prima volta in America Latina facendo tappa a Panama²⁶ e in Brasile. In quest'ultimo paese il principale scopo fu di avviare progetti di cooperazione economico-commerciale dopo la firma due mesi prima a Washington, del "Piano d'azione di Partenariato Strategico tra Italia e Brasile" con il quale rafforzare i rapporti bilaterali sul piano politico, economico e della cooperazione. D'altronde, l'interscambio era allora in crescita, non essendo il subcontinente ancora nell'occhio del ciclone della crisi economica mondiale e la

ripartizione delle sempre più esigue risorse della cooperazione allo sviluppo assegnava comunque un 15% dei fondi disponibili (circa 50 milioni di euro) all'America Latina²⁷. La cooperazione nella lotta al narcotraffico e al dialogo in materia di diritti umani e democrazia compiva passi in avanti, come testimoniato dalla "Conferenza intergovernativa sui temi della sicurezza democratica, della giustizia, della lotta al narcotraffico e alla criminalità", organizzata dall'Italia in collaborazione con i paesi membri del Sica (Sistema integrazione del Centro America) (Wulzer 2012, 179-180)²⁸.

Infine, nell'ottobre dell'anno seguente, l'attenzione della nostra diplomazia, congiuntamente a quella degli enti locali e degli attori economici interessati alla regione, si concentrò nuovamente sulla conferenza Italia-ALC, il cui V incontro²⁹ si tenne in coincidenza con l'anniversario dei 150 anni dell'Unità d'Italia. In tale circostanza furono individuati tre principali assi tematici, che non solo orientarono i lavori, ma che furono ritenuti prioritari per lo sviluppo dei rapporti italo-latinoamericani: "(1) Buone pratiche per il sostegno alla cooperazione industriale e finanziaria e lo sviluppo delle

²⁶ In questo paese il premier Berlusconi si recò ufficialmente per inaugurare i lavori di costruzione del terzo gruppo di chiuse del canale interoceanico, realizzato da un consorzio con la partecipazione anche dell'azienda italiana Impregilo. In tale circostanza i due governi siglarono un accordo di cooperazione sulla sicurezza (con la fornitura da parte di Finmeccanica di sistemi di sorveglianza ed elicotteri militari) (Mori 2011, 124).

²⁷ I paesi destinatari degli aiuti italiani erano Bolivia, Ecuador, Haiti, El Salvador, Guatemala e Perù. L'Italia interveniva ad Haiti, in occasione del terremoto che colpiva l'isola nel gennaio del 2010, con soccorsi (nella prima fase per un ammontare di 6 milioni di euro), l'invio di militari e personale della protezione civile e con interventi finanziari, che prevedevano la cancellazione del debito (40 milioni di euro in crediti commerciali).

²⁸ Si veda anche Mori (2011).

²⁹ La IV conferenza si svolse a Milano al principio di dicembre del 2009. Sui primi quattro incontri si veda Mori (2010).

Piccole e Medie imprese, (2) Buone pratiche per la sicurezza democratica, (3) Politiche economiche per l'Integrazione" (CESPI, IILA 2012). La conferenza risultò, però, particolarmente importante anche per altre disposizioni, fra cui spiccavano l'affidamento all'IILA del ruolo di Segretariato permanente delle conferenze³⁰, in "raccordo" con la Regione Lombardia, il coinvolgimento sul piano organizzativo di uno o più partner latinoamericani con funzioni di copresidenza, l'individuazione degli ambiti tematici sui quali si sarebbero costruite le agende delle successive conferenze.

4. Avanti a piccoli passi

Con la VI conferenza, che si tenne nel 2013, ci si pose principalmente l'obiettivo di rafforzare il dialogo politico e la cooperazione economica e culturale, a distanza di un quinquennio dall'inizio della crisi economica mondiale e del conseguente rallentamento dell'economia latinoamericana dopo all'incirca un decennio di sostenuto incremento (IILA 2015). A partire, più o meno, dal 2003, infatti, il tasso di crescita del subcontinente aveva superato sempre il 4%, e questo sino, appunto, alla crisi globale del 2008; crisi che, tuttavia, aveva avuto per un quinquennio un impatto nel complesso piuttosto modesto sull'area, se è vero che la regione era tornata a crescere, a partire dal 2010, a ritmi paragonabili a quelli precedenti. L'America Latina aveva beneficiato, infatti, di un contesto internazionale piuttosto favorevole, contraddistinto da bassi tassi di interesse, incremento degli scambi globali e dei prezzi delle materie prime. Grazie a quest'insieme di fattori e a una congiuntura propizia, dunque, dopo l'Asia, quella latinoamericana era stata la regione con il più cospicuo tasso di crescita economica del pianeta. L'elevata performance economica registrata da alcuni paesi europei in quegli anni – primo fra tutti, la Germania – fu anche il prodotto di una politica di espansione nei mercati cosiddetti "emergenti", come lo era, appunto, quello latinoamericano. L'andamento, tuttavia, era stato positivo fino al 2013, anno a partire dal quale si registrò un sensibile peggioramento (particolarmente marcato nel corso del triennio successivo)³¹.

Non deve sorprendere, quindi, il fatto che il ministro degli Esteri del governo guidato da Mario Monti, Giulio Terzi di Sant'Agata, al principio proprio del 2013, dichiarasse che anche per le relazioni con il subcontinente latinoamericano l'Italia avrebbe dovuto applicare la linea di indirizzo della "diplomazia della crescita", innanzitutto sul versante del "sostegno diretto all'internazionalizzazione delle nostre imprese". Più in generale il ministro rilevò che l'UE non poteva fare a meno della penisola se voleva realmente inserirsi in un mercato allora (sebbene ancora per poco) in buona salute; e rammentò che gli investimenti italiani in America Latina nell'ultimo decennio erano passati "dal 3% al 16% del totale di quelli europei". Sino a quel momento la regione aveva assorbito "quasi la metà del valore delle commesse infra-

³⁰ Il pieno coinvolgimento dell'IILA deve essere interpretato anche come il tentativo di rilanciare, dopo anni di ridimensionamento, questa istituzione, e di invertire la rotta del ripiegamento dell'Italia in America Latina.

³¹ Dopo questa fase di contrazione, nel 2017 e nel 2018 il PIL della regione riprese a crescere con tassi, rispettivamente, dell'1,2% e del 2,1%. Sull'andamento economico dell'America Latina nel periodo 2005-2013, in comparazione con altre aree del mondo, si veda Zupi (2013, 7-13).

strutturali su scala mondiale delle nostre imprese. I più grandi gruppi italiani sono presenti nel settore energetico, incluso quello delle energie rinnovabili, e nell'alta tecnologia" (Terzi 2013).

Le parole del ministro Terzi scaturivano anche dalla constatazione del ritardo italiano nell'approfittare delle opportunità offerte dai paesi latinoamericani e dallo scarso peso che il subcontinente aveva nel commercio nazionale. Tra le righe era possibile leggere la critica relativa al fatto che l'Italia non aveva prestato la dovuta attenzione all'America Latina, lasciando ad altri, in primo luogo alla Spagna, per gran parte degli anni Novanta e del primo scorcio del nuovo millennio, e alla Germania, in anni più recenti, il ruolo di interlocutori privilegiati nell'ambito dell'Unione Europea. Nella regione l'Italia aveva, quindi, registrato un evidente arretramento, rinnegando vincoli storici e culturali e disperdendo un antico patrimonio di relazioni, nonché una posizione che era stata di assoluto privilegio. Non a caso, alla fine del 2011, la penisola rappresentava appena il nono mercato per quell'area, che a sua volta incideva "sull'interscambio commerciale complessivo del nostro paese con una quota appena superiore al 2%" (Osservatorio di Politica Internazionale 2012, 2). La posizione dell'Italia sarebbe di poco migliorata in seguito, oscillando tra il sesto e il settimo posto dal 2012 ai primi mesi del 2019, con una quota in qualità di fornitore della regione sempre ferma intorno al 2% (mentre quella dell'America Latina si sarebbe ridotta quasi della metà oscillando tra l'1,1 e l'1,3%) (Giorgio 2019). Peraltro, fra il 2016 e la prima parte del 2019, fra i 30 principali destinatari delle esportazioni italiane, sarebbero figurate solo due nazioni della regione, Messico e Brasile (peraltro, situate rispettivamente al ventottesimo e al ventinovesimo posto) (Giorgio 2019).

Questi dati, peraltro, stridevano con l'elevato livello di internazionalizzazione delle imprese italiane e la loro rilevanza nel sistema economico latinoamericano. Alla fine del primo decennio del nuovo millennio, il peso delle aziende italiane in America Latina era, difatti, ad eccezione ovviamente dell'area UE, maggiore rispetto a quello di altre regioni del pianeta. I tre colossi regionali (Brasile, in primis, seguito da Argentina e Messico)³² ospitavano i $\frac{3}{4}$ delle aziende peninsulari presenti in America Latina, seguiti dal Cile, dove erano in aumento costante gli investimenti italiani, il Venezuela e la Colombia. In prima fila, tra le imprese italiane attive nella regione, figuravano: ENEL, la quale, acquisendo il gruppo spagnolo ENDESA, a partire dal 2007 era diventata il primo fornitore privato di energia elettrica dell'America Latina; Impregilo, alla testa delle imprese italiane nel settore delle costruzioni; Telecom Italia, leader nel settore delle telecomunicazioni e dell'informatica; e, soprattutto, FIAT, principale gruppo nazionale presente nel subcontinente, e Pirelli, in Brasile dal 1929 e il cui 34% del fatturato era generato in quell'area.

Tuttavia, nonostante la presenza di grandi, medie e piccole imprese, il cui fatturato aveva raggiunto nel 2012 l'ammontare di 96 miliardi di euro,³³ occorre dire che l'anno seguente il quadro non era poi tanto cambiato rispetto al decennio precedente.

³² Dal principio del 2000 questi paesi sono considerati dalla diplomazia italiana come *emerging markets*, cioè luoghi privilegiati "della penetrazione e della competizione economica" (Rhi-Sausi 2002, 266).

³³ Dato in base al quale l'America Latina si posizionava al secondo posto al mondo tra le destinazioni degli investimenti italiani.

Se, infatti, nel 2003 le esportazioni verso la regione erano ammontate al 2,73% del totale delle esportazioni italiane³⁴, nel 2010 esse erano cresciute di poco, giacché rappresentavano appena “il 3,3% dell’export totale [collocando l’America Latina] dietro altre regioni emergenti come l’Asia orientale o l’Africa settentrionale. Per quanto riguarda le importazioni italiane, il peso della regione [era] ancora meno significativo: il 2,7%” (Osservatorio di Politica Internazionale 2012, 8). Nondimeno, rispetto al 2009 le esportazioni italiane erano aumentate del 23% (aumento superiore a quello di altre aree del mondo), e le importazioni dall’America Latina erano cresciute anche di più (35%)³⁵, senza peraltro intaccare troppo la bilancia commerciale italiana, la quale registrava ancora un significativo avanzo per la penisola rispetto al subcontinente latinoamericano.

Esisteva, poi, ancora un’elevata concentrazione areale del commercio italiano, giacché esso si dirigeva, come in passato, prioritariamente verso i grandi paesi dell’area (Brasile, Messico e Argentina), che nel 2012, assorbivano circa i due terzi delle esportazioni italiane dirette verso il subcontinente. Tuttavia, a partire dal quinquennio 2005-2010, si era fatto sempre più evidente l’impegno italiano teso a diversificare i propri partner commerciali, affiancando ai paesi appena menzionati la Colombia e il Perù, mentre con Cile e Venezuela gli scambi erano, invece, già molto prossimi a quelli con l’Argentina. Quasi immutata era, infine, la natura dei prodotti importati ed esportati: le esportazioni italiane continuavano a essere costituite prevalentemente da beni manifatturieri, in particolare macchinari; le importazioni dalla regione latinoamericana da materie prime agricole e minerarie.

5. Conclusioni

Dal 2015³⁶ al 2019 si sono tenute altre tre conferenze Italia-ALC, rispettivamente la VII, VIII e XIX³⁷. Ricorrendo soprattutto a questo foro di dialogo istituzionale, la diplomazia e gli esecutivi italiani si sono sforzati nuovamente di assegnare all’Italia un ruolo di ponte verso l’America Latina, anche se spesso, in passato, questa funzione che il nostro paese si è auto-attribuito non sempre si è tradotta in risultati tangibili. Effettivo o presunto che fosse il compito di congiungere le nazioni comprese tra le due sponde dell’Atlantico, nel primo ventennio dell’attuale millennio l’Italia di certo

³⁴ Pari a 7,24 miliardi di euro, importo di poco superiore a quello relativo al Nord Africa e inferiore alle cifre riguardanti Medio Oriente e Asia meridionale (Zupi 2013, 18).

³⁵ Nel 2011 le esportazioni italiane erano cresciute ancor di più rispetto all’anno precedente (27,3%), per poi calare drasticamente l’anno seguente (6,5) e facendo registrare il segno negativo dal 2013 al 2016 (per questi 4 anni: -3, -4,6, -1, -6,2); per, infine, riprendersi solo nel 2017 (10,4). Anche la quota delle importazioni dalla regione latinoamericana aveva subito un andamento più o meno analogo e decrescente facendo registrare il segno negativo rispetto agli anni precedenti nei bienni 2012-13 e 2015-16 (Giorgio 2018).

³⁶ Quell’anno, per legge, fu sancita l’istituzionalizzazione del sistema delle conferenze Italia-ALC e del suo carattere intergovernativo. Sempre nel 2015 fu istituito il Forum parlamentare Italia-America Latina e Caraibi, versione parlamentare della Conferenza. Il primo incontro si tenne alla Camera dei Deputati al principio di ottobre (cfr. Bottoni 2016, 7), mentre il secondo forum si svolse nel dicembre 2017 sempre presso il Parlamento italiano e fu dedicato al “Ruolo dei Parlamenti nell’attuazione dell’Agenda 2030 e nel partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile”. Al forum partecipano tutti i paesi facenti parte dell’IILA.

³⁷ Per maggiori dettagli si può consultare il link <https://conferenzaitaliaamericalatina.it/storia/>. Si veda pure il libro di Di Santo (2021).

non può vantarsi di aver svolto una funzione di guida, all'interno dell'Unione Europea, dei rapporti euro-latinoamericani, né può fregiarsi di chissà quale protagonismo nello spazio latinoamericano. Vero è, però, che l'Italia può tornare a proporsi come "sistema-paese" in America Latina – e, perché no, giocare un ruolo di primo piano nel più ampio quadro del partenariato euro-latinoamericano - se saprà muoversi con pazienza e pragmatismo, valorizzando il lavoro di tanti attori (enti locali, camere di commercio, istituzioni culturali, centri studi, ecc.) che fattivamente operano nella regione latinoamericana, e sostenendo il livello di internazionalizzazione ed il conseguente peso nel subcontinente, non solo delle grandi imprese, ma anche di quelle di medie e piccole dimensioni.

Bibliografia

- Beltramello Luisa (2000). "L'evoluzione dei rapporti tra Italia ed America Latina". In: Roberto Aliboni, Franco Bruni, Alessandro Colombo, Ettore Greco (a cura di) *L'Italia e la politica internazionale*. Edizione 2000. Bologna: Il Mulino, 461-471.
- Bottoni Simona (2016). *El Diálogo político y comercial entre Italia y América Latina y Caribe*, n. 73, marzo. Roma: Istituto di Alti Studi in Geopolitica e Scienze Ausiliarie.
- CESPI, IILA (2007). *Italia-America Latina: insieme verso il futuro. Atti della III Conferenza Nazionale Italia-America Latina e Caraibi*. Roma: Cespi-IILA.
- CESPI, IILA (2012). *Italia-America Latina: insieme verso il futuro. Atti della V Conferenza Nazionale Italia-America Latina e Caraibi*. Roma: Cespi-IILA.
- Di Santo Donato (2009). "Le conferenze Italia-America Latina: uno strumento di politica estera", *Politica Internazionale*, 2009/4-5, 191-195.
- Di Santo Donato (2021). *Italia e America Latina. Storia di un'idea di politica estera*. Roma: Donzelli.
- Elia Leopoldo (2000). "Il voto degli italiani all'estero. Tra cittadinanza e rappresentanza", *Politica Internazionale*, 2000/4-5, luglio-ottobre, 65-74
- Gaudichaud Franck, Modonesi Massimo, Webber Jeffery R. (2022). *The Impasse of the Latin American Left*. Durham: Duke University Press.
- Giannattasio Valerio, Nocera Raffaele (a cura di) (2017). *Democrazie inquiete. Viaggio nelle trasformazioni dell'America Latina*, Quaderni, vol. 17. Milano: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.
- Giorgio Fabio (a cura di) (2018). Scheda sintetica "America Latina". Rome: Ministero dello sviluppo economico, Osservatorio Economico. http://sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/commercio_internazionale/osservatorio_commercio_internazionale/schede_paese/america/America_Latina_07_02_2018.pdf.
- Giorgio Fabio (a cura di) (2019). Scheda sintetica "America Latina". Rome: Ministero dello sviluppo economico, Osservatorio Economico. <https://www.mise.gov.it/index.php/it/commercio-internazionale/2036137-scheda-paese-america>.
- Istituto Italo-Latinoamericano (IILA) (2015). *Italia-America Latina: insieme verso il futuro. Atti della VI Conferenza Italia-America Latina e Caraibi*. Roma: IIA.
- Izzo Marina, Stocchiero Andrea (2007). La cooperazione decentrata italiana in America Latina: le ragioni di una presenza, Cespi, Working Papers n. 36, maggio. Roma: CESPI.
- Ministero degli Affari Esteri (MAE) (1993a), *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, 1993/1. Roma: Servizio Storico e Documentazione.
- Ministero degli Affari Esteri (MAE) (1993b), *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*. 1993/2. Roma: Servizio Storico e Documentazione.
- Ministero degli Affari Esteri (MAE) (1994). *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*. Roma: Servizio Storico e Documentazione.
- Ministero degli Affari Esteri (MAE) (1996). *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*. Roma: Servizio Storico e Documentazione.
- Ministero degli Affari Esteri (MAE) (1998). *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*. Roma: Servizio Storico e Documentazione.

- Ministero degli Affari Esteri (MAE) (1999). *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*. Roma: Servizio Storico e Documentazione.
- Ministero degli Affari Esteri (MAE) (2001a). *Direttive annuali indirizzate ai titolari del CRA*, Direttore Generale per i Paesi delle Americhe, 8 gennaio.
- Ministero degli Affari Esteri (MAE) (2001b), *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*. Roma: Servizio Storico e Documentazione.
- Ministero degli Affari Esteri (MAE) (2002), *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*. Roma: Servizio Storico, Archivi e Documentazione.
- Ministero degli Affari Esteri (MAE) (2004). *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*. Roma: Servizio Storico, Archivi e Documentazione.
- Ministero degli Affari Esteri (MAE) (2009). *Le iniziative italiane per il Bicentenario dell'Indipendenza dell'America Latina*. Roma: EdilStampa.
- Mori Antonella (2003). "America Latina tra recessione e crisi politiche". In: Alessandro Colombo, Natalino Ronzitti (a cura di) *L'Italia e la politica internazionale*. Edizione 2003. Bologna: Il Mulino, 273-284.
- Mori Antonella (2010). "Dalla I alla IV conferenza Italia-America Latina e Caraibi". In: *IV Conferenza Nazionale Italia-America Latina e Caraibi*. Milano: RIAL, 58-75.
- Mori Antonella (2011). "Il rinnovato interesse per l'America Latina". In: Gianni Bonvicini, Alessandro Colombo (a cura di) *L'Italia e la politica internazionale*, Edizione 2011. Bologna: Il Mulino, 119-125.
- Nocera Raffaele, Wulzer Paolo (a cura di) (2020). *L'America Latina nella politica internazionale. Dalla fine del sistema bipolare alla crisi dell'ordine liberale*. Roma: Carocci.
- Osservatorio di Politica Internazionale (2012). *L'Italia e l'America latina. Insieme verso il futuro*. Approfondimento n. 46, gennaio. Roma: CESPI.
- Rhi-Sausi José Luis (2002). "La politica estera italiana verso l'America Latina", in Alessandro Colombo, Natalino Ronzitti (a cura di) *L'Italia e la politica internazionale*. Edizione 2002. Bologna: Il Mulino, 255-269.
- Terzi Giulio (2013). "La diplomazia italiana cresce e punta sull'America Latina", 11 gennaio, Panorama.it (<https://www.panorama.it/news/esteri/la-diplomazia-italiana-cresce-e-punta-sull-america-latina/>).
- Varsori Antonio (2018). *Le relazioni internazionali dopo la guerra fredda. 1989-2017*. Bologna: Il Mulino.
- Wulzer Paolo (2012). "Le relazioni tra l'Italia e il Cile (2000-2010)", *Processi Storici e Politiche di Pace*. 11-12/2012, 165-190.
- Zupi Marco (2013). *La realtà latinoamericana e le relazioni con l'Italia*. Approfondimento n. 82. Roma: Cespi/Osservatorio di Politica Internazionale.



Mexico and the European Union trade renegotiation of 2020: A deep integration agreement Version 2.0?*

María del Rosio Barajas E., Maritza Sotomayor

I. Introduction

After twenty years of the Free Trade Agreement between the European Union and Mexico (FTA EU-MX), trade integration had not achieved the goals expected in 2000 when the treaty was first signed. Structural trade patterns remain similar to before the treaty, which casts doubts on the deep integration anticipated in the long-run relationship between the regions. The total participation of Mexican trade flows in EU trade increased in volume; however, in percentage it was relatively small, with an increase of less than two percent between 2000 and 2019. In contrast, the weight of the EU trade flows for Mexican trade has been six times greater since the start of the treaty. Likewise, Mexico reduced Foreign Direct Investment (FDI) barriers, primarily directed to financial and telecommunications services. The empirical literature shows that the preference for these sectors over manufacturing or productive sectors has limited the opportunities to incorporate domestic Small and Medium Enterprises (SMEs) into global trade (Solana, 2012). According to the European Commission (2017), Mexican SMEs contributed only 5% of total exports to the EU.

The agreement signed in 2000 and the consequent renegotiation of 2020 corresponds to a framework of accords signed in the mid-1990s. Trade integration agreements aimed to go beyond the commercial aspects (shallow integration) to create the conditions for deep integration. Lawrence (1996) coined the phrase *deep integration* for those trade accords seeking more cooperation and protection in areas beyond the World Trade Organization (WTO) obligations, including political issues such as strengthening democracy and promoting development for all countries. The theoretical and empirical literature on deep integration focused on political economy and policy is well-known (Horn et al., 2010; Mattoo et al., 2020; Chisik & Tabatabai, 2020; Orefice & Rocha, 2014, WTO, 2011). The EU is a clear example of deep integration, where cooperation is critical to achieving its goals, including cross-border cooperation. Since NAFTA has policy clauses encouraging deep integration, the 2000 Treaty signed with the EU was expected to be along those lines. Furthermore, the fact that the EU chose Mexico as the first country in Latin America to sign a free trade agreement should be considered an important issue. Mexico has a strategic geo-

María del Rosio Barajas E., El Colegio de la Frontera Norte, rbarajas@colef.mx
Maritza Sotomayor, Utah Valley University, maritza.sotomayor@uvu.edu

*This article is developed under the research project No. 39562 "Reconfiguration and new functions/roles of the XXI Century borders: between integration/disintegration, debordering/bordering, and cooperation/conflict." CONACYT.

DOI: <http://dx.doi.org/10.13135/2611-853X/6828>

graphical position as the neighbor of the United States and partner of Canada, which represents desirable markets for EU firms.

Since the 1990s, Mexico has signed 36 regional integration agreements with different countries and regions to diversify its economy, particularly its exports (SICE, 2021). However, the economic interdependence of the United States and Mexico continues to be predominant. Mexico wanted to diversify its destination markets and hedge the risk of concentrated trade and investment with one country (Condon, 2007). Also, through a deep integration agreement, there would be opportunities to strengthen productive capacities or to increase R&D cooperation. However, previous empirical evidence argued that the EU benefited from Mexico's geographical position to bypass rules of origin and access the United States market (Barrios, 2016; Manrique de Luna, 2016; Busse & Koopmann, 2002; Aguirre-Reveles & Pérez-Rocha, 2007).

This article seeks to answer whether the renegotiation of 2020 can help solve the pending tasks that the original treaty promised for Mexico. The literature review argues that the renegotiation has secured EU companies' interests while encouraging Mexico to renew its commitments to human rights and democratic processes (Torres & Polanco, 2016; Campos, 2018; Dominguez, 2021; Oberda, 2017).

The treaty renegotiated in 2020 is consistent with the deep integration framework, elements of which were already incorporated in the treaty signed in 2000. Using the World Bank database for deep integration agreements (Mattoo et al., 2020), the 2000 treaty was advanced in areas that promoted cooperation; however, many were not enforceable. Indeed, we argue that the lack of enforced policies in the treaty signed in 2000 did not benefit Mexico, while enforced policies in the movement of capital and investment helped secure EU interests in Mexico for the liberalized financial and telecommunication sectors. For Mexico, the increase in trade exchange for small and medium-sized companies could help to diversify trade and create opportunities to find new markets for these firms; however, this did not happen under the 2000 treaty. The renegotiation of 2020 made advances promoting bilateral trade in global production and increasing the number of enforcing policies in the area of cooperation. We argue that the EU and Mexico need to show the political will to succeed with the renegotiated trade agreement in the following twenty years.

The contribution of this paper is twofold: (1) further the analysis of the 2020 renegotiation by comparing it with the treaty signed in 2000 and (2) use the World Bank's database on deep integration (Mattoo et al., 2020) to show policies in the treaty of 2000 where both countries have achieved important goals. We will compare this with the United States-Mexico-Canada (UMSCA) trade agreement as both correspond to the deep integration agreement framework.

This article is divided into the following sections. The second section explains Mexico's economic and political background before 2000 and its trade relations with Europe, resulting in the first bilateral agreement between Mexico and the EU. The third and fourth sections analyze the various components of the FTA EU-MX deep integration agreement of 2000 and the renegotiation of 2020. The fifth section analyses the evolution of trade by sectors between these regions: before the treaty's signing,

1990-1999, and after the signing, 2000-2019. In the final section, we assess the treaty from the perspective of the Mexican economy and the expectation of what renegotiation can bring for the following 20 years.

II. Mexico's economic and political background before 2000.

Mexico's integration with the EU began at the peak of globalization, in which regional integration became an essential mechanism for expanding trade on a world scale (Kuwayama, 1999; Baquero-Herrera, 2005; Scott et al., 2007). It was clear that Mexico's leading trade partner would be the United States for geographical, economic, historical, and political reasons. However, under the new open regionalism of the 1990s and 2000s, regional integration became the instrument of choice for many countries to embark on an economic growth model based on the trade sector (Gru-gel, 2004; Baquero-Herrera, 2005; Jenne et al., 2017; Briceño-Ruiz, 2018). This was particularly true for middle-income countries like Mexico trying to diversify their exports (De la Peña, 2001; Nieto, 2003; Dingemans & Ross, 2012). Likewise, the EU was going through the union's enlargement period with new members who needed to expand their markets beyond the EU. Although, countries like Spain and the United Kingdom benefited from regional trade agreements where they accessed service sectors of the non-EU members.

Mexico began a process of economic opening in 1985. It signed its first North American Free Trade Agreement (NAFTA) with the United States and Canada at the end of 1993, emphasizing trade liberalization. NAFTA was the natural consequence of an integration process that began with the Maquiladora program in 1965 on Mexico's northern border and the automotive sector's significance for the three signatory countries. Likewise, it took advantage of the changes in the strategy of transnational companies to seek global production chains where the manufacturing of intermediate goods began to predominate in exports (Baldwin, 2013). The United States became the hub for the USA Factory, competing against Japan's (later China's) hub and Germany's hub. Since then, these three hubs have dominated global trade production (Lin et al., 2019).

Similarly, the EU began its first enlargement in 1973, adding Denmark, Ireland, and the United Kingdom to the initial group of six countries. In the 1990s, union members began searching for new markets for their products by signing bilateral free trade agreements with countries outside of Europe (Bacaria-Colom et al., 2013). As already mentioned, Mexico was the first country in Latin America with whom the EU signed a trade agreement. The EU was particularly interested in taking advantage of Mexico's trade relations with the United States and Canada (Barrios, 2016; Busse, 2002; De la Peña, 2001; Dominguez, 2021).

After the signing of NAFTA, Mexico's next trade target was the EU. EU member countries such as Germany, the United Kingdom, and the Netherlands had already established trade interests with Mexico. In 1995, Mexico began to sign various Bilateral Investment Treaties (BITs), including fifteen BIT with EU countries (Olivet, Pérez-Rocha

2016) that would make the trade agreement at the EU level more expeditious (Gutiérrez-Haces 2004). In 1996, Mexico formally began a negotiation process with the EU to move towards a trade liberalization agreement, concluding in late 1999.

The empirical evidence on the negotiation process of the agreement between Mexico and the EU is extensive (Condon, 2007; Serrano et al., 2015; Becerra et al., 2013; Bacaria-Colom et al., 2013; Arroyo et al., 2008). In May 1996, the EU obtained approval from the General Affairs Council of the European Union to initiate negotiations to finalize a significant trade agreement with Mexico. Three instruments are agreed upon for this process: (1) the so-called "Global Agreement," which would define the characteristics of the FTA EU-MX negotiations to which it aspired; (2) an Interim Agreement that would establish the mechanisms and conditions for trade liberalization, and (3) the Final Document¹.

The Agreement on Economic Association, Political Concertation, and Cooperation (a.k.a. Global Agreement) started in July 2000. The document established all the objectives and mechanisms to advance the liberalization of goods and services between Mexico and the EU and the measures adopted concerning intellectual property. The agreement is divided into two phases: trade liberalization of merchandise in 2000 and services in 2001 (Serrano et al. 2015; Frontini, Bonnefoy 2012)². The FTA EU-MX was signed under the government of President Ernesto Zedillo (1994-2000), who, like former president Carlos Salinas de Gortari, supported the continuing opening of the Mexican economy.

The following section will review the FTA-EU-MEX under the deep integration framework. We will highlight areas of the first agreement according to the World Bank's deep integration database (Mattoo et al., 2020) to examine the extent of the bilateral accord.

III. EU-Mexico FTA as a Deep Integration Agreement

The concept of deep integration was coined in the work of Lawrence (1996) and belonged to the open regionalism literature. Preferential Trade Agreements (PTAs) expanded their scope to include more policy areas related to non-tariff measures to increase the partners' commitment to greater cooperation beyond trade and investment. In the 1950s, the number of policy areas covered in a PTA was eight on average, while in 2017 increased to seventeen (Fernandes et al., 2021). These policy areas could include topics such as consumer protection, environmental laws, human rights, expanding democracy, labor standards, and cooperation, to name a few. According to Mattoo et al. (2020), Deep Integration Agreements (DTAs) policy areas can be classified into three main categories (a) core policy areas that pertain to trade in-

¹ Agreement of Economic Association, Political Concertation and Cooperation between the European Community and its Member States, on the one hand, and the United Mexican States, CISE, Information Systems on Foreign Trade. Trade policy development: Mexico-European Union (SICE, 2021). http://www.sice.oas.org/Trade/mex_eu/spanish/final_act_s.asp

² It is important to establish that one of the parts of the Global Agreement contains all the provisions that make up a Free Trade Agreement, acronym FTA EU-MX, see: <http://www.protlcuem.gob.mx/>

tegration, (b) policies areas that support economic integration, and (c) policy areas that aim to economic development. The empirical evidence on DTAs is becoming more extensive in recent years, particularly in DTAs and Global Value Chains (GVCs) (Orefice & Rocha, 2014).

A DTAs could also benefit the trade partners as it increases trade flows more than in a shallow integration (trade accord only on goods, services, and investment). Ahcar and Siroen (2017) found that deeper than shallow Regional Trade Agreements (RTA) promote trade. Their calculations showed that a 10% increase in the depth of integration raises bilateral trade flows by some 3% (Ahcar & Siroen, 2017). Horn et al. (2010) classified areas of Preferential Trade Agreements (PTA) into two groups: WTO+, where provisions under the current WTO are covered, and WTOx, all of the obligations outside the current WTO mandate. Their classification is helpful to differentiate the degree to which PTA's conditions are close or far from the WTO obligations and enforceability.

As we can see from a review of the FTA-EU-MEX signed in 2000, we found many provisions that could be considered WTOx. We will highlight the titles that pertain to deep integration. For instance, the so-called *political dialogue* established in Title II led the parties to incorporate democracy, human rights, climate change, sustainable development, peace, international security, education, and R&D cooperation, among others (Senado de la República, 2018). However, the agreement reflected these issues as shared principles and values without any binding provision. According to García (2015), the EU projects its power toward Latin America through three dimensions: (1) regulations, through culture, norms, and values, (2) structurally, by promoting inter-regionalism and (3) transformative power, by pushing their trading partners to maintain stable democracies. These dimensions of interaction with Mexico are somehow present in the negotiation process, the treaty itself, and what would later become its modernization, but this is only illustrative.

Another provision that can be considered WTOx is *Title IV, Movement of Capital and Payments*. It implies a progressive and reciprocal removal of constraints of capital flows between Mexico and the EU. Title IV was a problematic issue during the agreement discussions. It entailed opening the doors to large corporations that could negatively affect small and medium-sized firms and even displace them. Likewise, we did not find any specific measures to support Mexican small and medium-sized firms accessing the EU market. Polanco and Torrent (2016) argued that the agreement had its flaws in not establishing its mechanisms for dispute resolutions in the case of investment, which could affect EU interests negatively. The first version of the agreement showed chapters that were quite general in their mandatory nature. However, it resorted to the WTO rules for the free operation of capital. These topics were incorporated in the treaty's renegotiation in 2019 (Ghiotto, Lattera, 2020). As Gutiérrez-Haces (2004) points out, developed countries seek a regulatory framework that gives greater certainty to their investments through the investment treaty mechanism. This mechanism has become a means to attract foreign investment for developing countries, but asymmetries in its negotiation favor developed countries. For example, Olivet and Pérez-Rocha (2016) have documented the lawsuits that EU

firms have filed against Mexico, reflecting the sensitivity of the issue and the asymmetries that exist when a country exports goods and the partner exports capital.

Title V, *Public contracts, competition, intellectual property, and other trade provisions* are also under WTOx provisions. It highlights the measures to guarantee a lack of distortions or trade restrictions between the agreement's member countries. The need to create competition laws is highlighted. Although it is said that it will be through cooperation between countries, the sole intervention of the WTO led to the imposition of rules created by these international organizations that promote less state intervention and more market-based rules. This is one of the reasons why many Mexican firms confront challenges to access the EU. While it refers to the need to develop *healthy* trade practices, the truth is that it is only definite and transparent concerning *state monopolies of a commercial nature* and *public companies to which exclusive rights have been granted*. Once again, multilateral organizations act when it comes to defining intellectual property rules, which primarily seek to protect the intellectual property rights of industrialized countries, such as most of the EU countries (Manrique de Luna, 2016; Olivet, Pérez-Rocha, 2016).

One of the most significant provisions in a deep integration agreement is cooperation; most articles covered provisions under the WTOx. However, in the case of the FTA-EU-MEX, *Title VI Cooperation* did not have the greater scope expected from the EU being a community entity. For instance, this title should have considered establishing mechanisms to support the exchange of information on macroeconomic aspects, stimulate trade and investment, remove obstacles to industrial cooperation, and create competition rules for privatization and liberalization. However, there is only a short statement on promotion and cooperation for innovation, training, and research and development, without foreseeing, as in the other cases, the creation of instances of genuine collaboration between organizations due to the large number of SMEs in México. The Title of Cooperation must be strengthened. The emphasis that the Mexican negotiators placed on this issue is unknown. At least, it would have translated into greater cooperation for economic development for industry and agriculture, fishing, and other productive activities, particularly for SMEs. There were programs aimed toward small and medium-sized companies, using AL-INVEST 5.0³ to promote inclusive growth for social cohesion in Latin America, and other pre-existing programs, such as the ECIP⁴ - BRE and BC-NET⁵. However, these programs were primarily symbolic as Mexican firms found it difficult to participate due to technical and size reasons.

Among some articles in *Title VI, Cooperation*, Article 28 establishes the cooperation between the EU and Mexico in the fighting against the production, distribution, and illicit consumption of drugs in the region, stopping money laundering, and controlling precursor chemicals. This provision became relevant after the terrorist attacks

³ EU program <http://www.alinvest5.org/index.php?lang=en>

⁴ European Union Community Investment Partners (ECIP) [http://aei.pitt.edu/37262/1/COM_\(2000\)_135_final.pdf](http://aei.pitt.edu/37262/1/COM_(2000)_135_final.pdf)

⁵ SME cooperation and transnational development and Bureau de Rapprochement des Entreprises-BRE (Business Cooperation Centre). November 1994 <http://aei.pitt.edu/33342/1/A53.pdf>

on the United States in 2001. Increased border security forced members of organized crime to find new markets for drugs. It meant strengthening the security of land borders, air, and maritime space. It also implied a redirection in the distribution of illicit drugs from Mexico and Colombia to the EU markets. Article 28 mentioned the commitment to develop joint prevention programs for drug use, treatment, and drug dependence rehabilitation. However, this commitment was not translated into tangible actions, particularly in the case of Mexico.

We found that after 20 years, there were no concrete actions to promote the achievement of the goals stipulated in Title VI, such as cooperation for the protection of the environment and natural resources⁶ or the support for the resolution of social problems. Even though harmonizing economic and social development with trade liberalization and growth were recognized, there were no significant improvements because the agreement did not include mechanisms to guarantee the promises.

There were clauses to promote cooperation related to refugees, human rights and democracy⁷, protection of consumer rights, data protection, health, education, scientific and technological cooperation, including a clause on the regional cooperation in Central America and the Caribbean for economic development⁸. Several projects support cooperation in Central American Countries, but they are independent of the agreement between Mexico and the EU. It should be noted that Mexico has been a member of the OECD since 1994, which left the country out of any possibility of receiving support from international cooperation. Therefore, it was essential that, under the FTA EU-MX, mechanisms for the transfer of resources be established for supporting such broad cooperation. However, little has been achieved in these 20 years; only the European Investment Bank was pointed out as a possible contributor to these good wishes.

Another way to analyze the FTA-EU-MEX, besides the text, is through the World Bank's Deep Integration Agreement database (Mattoo et al., 2020). The database covers information from PTA for 158 countries from 1954 to 2015. It follows the changes of PTAs and the dynamics of the last thirty years of PTA and includes policy areas in the WTO+ (shallow integration) and WTOx (deep integration). The database version 2.0 mapped out 16 out of 38 total policy areas, so our analysis using this database will be on policy areas that include WTO+ and WTOx policies. The provision variables are binary, meaning a treaty has or does not have a specific provision. For in-

⁶ In the case of NAFTA, in this matter, in 1994 two Parallel Agreements were signed that led to the creation of the Commission for Environmental Cooperation, which is still in force. <http://www.cec.org/es/acerca-de-la-cca/> and the Agreement of Labor Cooperation for North America not enforced. https://www.stps.gob.mx/01_oficina/03_cgai/aclan.htm

⁷ Perhaps the EU and Mexico agree on defend the human rights of the population in which foreign investments arrives, but the study by Olivet and Pérez-Rocha (2016) documents human rights violations by European firms in Mexico discussed the protection that receive these firms instead of population involved on these conflicts.

⁸ There is an initiative on the part of the EU to support the "Comprehensive Development Plan for Mexico, El Salvador, Honduras and Guatemala", presented by ECLAC in 2019 (<https://www.cepal.org/en/publications/47247-comprehensive-development-plan-salvador-guatemala-honduras-and-south-southeast>), it remain as a plann. What was found is that the European Development Days Plan (EDD) 2019, It contains among its areas of support to Central America on various issues of indigenous peoples, security and climate change, among others.

stance, for the Competition Policy Provision 06, consider the following question, "does the agreement promote the principle of procedural fairness?" or for the Movement of Capital Provision 12, ask the next question, "does the transfer provision differentiate requirements for inflows as opposed to outflows?" In the case of Mexico and the European Union, the data covers the 2000-2015 period, so it does not show data from the renegotiation of 2020. To highlight some provisions for the FTA-EU-MEX, we add NAFTA as a comparison.

Table 1 Policy areas coverage: a comparison across agreements

	EU-MEX (2000)	NAFTA (1994)
Policy areas covered (number)	38	22
Policy areas legally enforceable (number)	9	20
Competition Policy		
Environmental Laws		
Investment		
Labor Market Regulations		
Movement of Capital		
Public Procurement		
Services		
Trade Facilitation and Customs		
Visa and assylum		
Not included		
Policy areas covered		
Policy area legally enforceable		

Source: based on Mattoo et al. (2020)

Table 1 shows that the FTA-EU-MEX covers a more significant number of policies when compared with NAFTA. However, the number of policies legally enforced is much lower than for NAFTA members. As we mentioned before, the EU-MEX accord of 2000 was full of good intentions in other areas besides trade. However, it sought to secure trade and investment favorable conditions for EU companies already established in Mexico. After 20 years, cooperation that was key for deeper integration between regions did not

bring the expected results because of reduced enforceable policies and the absence of mechanisms. The description of the main policies (Table 1) also shows the limited covered and enforceable areas. For example, it called our attention that policies in labor market regulations were not included while it was already enforceable in 1994 for NAFTA. The environmental laws were covered but not enforced by the EU-MEX accord. The EU already has high environmental law standards for its members; however, Mexico could not comply with these high standards without losing foreign investment, evidence of the asymmetrical relations in this accord. The EU tried to avoid the *race to the bottom* by including the policy, even though it was not enforceable.

A major disaggregation can be seen in Table 2, where we show content by policy area as a percentage of the provisions by category. Policy areas in light blue are WTO+, and policy areas in green are WTOx.

Table 2 Content by Policy Area (share of provisions per category (%))

Content by Policy Area (share of provisions per category (%))								
Policy Area	EU-MEX	NAFTA	Policy Area	EU-MEX	NAFTA	Policy Area	EU-MEX	NAFTA
Competition Policy			Public Procurement			Subsidies		
Conditions/Obligations	50	50	Conditions/Obligations		100	Conditions/Obligations		33,3
Exceptions and Safeguards	100	100	Coverage	2,4	58,5	Coverage	80	80
Institutions and Cooperation	85,7	57,1	Enforcement mechanism		60	Enforcement mechanism		100
Objectives Scopes and Definition	50	50	Exceptions and Safeguards		42,9	Miscellaneous		100
Transparency		100	Liberalization/Integration		66,7	Objectives Scopes and Definition	33,3	66,7
Welfare	88,9	22,2	Miscellaneous		40	Sectoral coverage		16,7
Environmental Laws			Objectives Scopes and Definition	50	100	Transparency		50
Enforcement mechanism	25	75	Procedural requirements		35,7	Technical Barriers to Trade		
Institutions and Cooperation		60	Transparency		71,4	Conditions/Obligations		37,5
Objectives Scopes and Definition	8,3	91,7	Sanitary and Phytosanitary measures			Coverage		
Welfare		22,2	Conditions/Obligations		37,5	Enforcement mechanism	50	50
Export Restrictions			Institutions and Cooperation		35,7	Institutional Framework	100	100
Coverage	50		Liberalization/Integration		50	Institutions and Cooperation	33,3	33,3
Exceptions and Safeguards	20	60	Miscellaneous		16,7	Objectives Scopes and Definition	66,7	33,3
Liberalization/Integration	7,1	42,9	Objectives Scopes and Definition		16,7	Transparency	33,3	100
Objectives Scopes and Definition		100	Procedural requirements		33,3	Trade Facilitation and Customs		
Procedural requirements		47,1	Transparency	10	50	Conditions/Obligations		100
Intellectual Property Rights			Services			Institutions and Cooperation	20	70
Institutions and Cooperation	20		Conditions/Obligations	27,3	90,9	Procedural requirements	3,6	25
Welfare	4,8		Coverage	100	100	Transparency		62,5
Investment			Enforcement mechanism	100	100	Trade Remedies		
Conditions/Obligations		50	Exceptions and Safeguards	57,1	57,1	Enforcement mechanism	50	100
Coverage		66,7	Institutions and Cooperation		100	Institutions and Cooperation		66,7
Enforcement mechanism		100	Liberalization/Integration	62,5	100	Objectives Scopes and Definition	8	20
Exceptions and Safeguards		50	Objectives Scopes and Definition	37,5	87,5	Procedural requirements		10
Liberalization/Integration		54,5	Procedural requirements		50	Transparency		33,3
Miscellaneous		11,1	Transparency	66,7	100	Visa and Asylum		
Objectives Scopes and Definition		36,4	State Owned Enterprises			Conditions/Obligations	33,3	66,7
Labor Market Regulations			Conditions/Obligations		62,5	Coverage		22,2
Objectives Scopes and Definition		100	Coverage		62,5	Enforcement mechanism	100	100
Movement of Capital			Enforcement mechanism		40	Exceptions and Safeguards	20	100
Coverage	53,8	53,8	Exceptions and Safeguards		33,3	Institutions and Cooperation		66,7
Enforcement mechanism	12,5	75	Objectives Scopes and Definition		33,3	Objectives Scopes and Definition		33,3
Exceptions and Safeguards	36,4	34,8	Transparency		40	Procedural requirements		100
Objectives Scopes and Definition	25	50				Transparency	33,3	66,7

Source: based on Mattoo et al. (2020)

Table 2 provisions are based on the FTA-EU-MX of 2000 and NAFTA signed in 1994. The percentages reflect the coverage of each provision for different policy areas. For example, conditions/obligations in the Competition Policy cover 50 percent of what is expected for that provision. It is 100 percent for exceptions and safeguards for both EU-MEX and NAFTA. Compared with NAFTA, the FTA-EU-MX stands behind in several policy areas, even though it was signed six years after NAFTA. There are areas with no provisions for the FTA-EU-MEX, such as in Investment or State-Owned Enterprises. NAFTA has most policy areas with a certain percentage of provisions covered. The movement of capital and services has more provisions that show Mexico's weight for the EU as a platform to enter the US and Canadian markets. As we mentioned before, one of the problems with the trade agreement, signed in 2000, is the lack of policy enforcement and actual mechanisms, which is also reflected in Table 2. In sum, the outcome of the agreement did not reach the goals for deep integration, even though the accord considers a significant number of general policies that could have been the framework for further cooperation between both regions.

We argue that the lack of policy implementation for further cooperation resulted from the short-run vision about the scope of integration followed by previous Mexican governments. The governments of Presidents Salinas, Cerdillo, Fox, Calderón, and Peña Nieto were based on the premise that investment alone, job creation, and trade expansion, besides cheap jobs, would ensure the country's socio-economic development, which did not occur. In the last decades, foreign banks' growth occurred under very generous conditions towards their investors, generating significant profits that allowed them to navigate the 2007-2008 global financial crisis, while Mexican consumers faced high financial costs in a distorted banking system. Likewise, national laws were modified to favor the entry of foreign capital into foreign sectors such as gas production, energy, and mines (Serrano et al., 2015; Becerra et al., 2013; González, 2012; Goodrich, 2004.)

In 2016, after almost 20 years of the FTA EU-MX, the revision of core elements of the treaty began, known as the Modernization Agreement. One conclusion that emerges from this review is that members of the treaty have the privilege to act under their national interest, and this standpoint seems to be dominated or pushed by the EU. In mid-2020, and under the government of Mexican President López Obrador, a second version of the Agreement of Economic Association, Political Coordination, and Cooperation was signed⁹. In the next section, we want to answer whether the 2020 renegotiation can strengthen the policy areas of deep integration by increasing policy enforcement in the categories related to cooperation between the two regions.

IV. FTA EU-MX renegotiation

In the previous section, we did not cover *Title III, Trade*, because it relates to WTO+ or shallow integration, and our focus was on policy areas with deep integration content. However, for the renegotiation of 2020, *Title III* includes the framework for sup-

⁹ As been mentioned before, the FTA-EU-MEX is recongnized like that since 2000.

porting GVCs to become more significant for Mexico's global trade. According to Laget et al. (2018), the depth of an agreement contributes to the trade of GVCs among trade partners. Chisik and Tabatabai (2020) found that deep integration is critical for trade in intermediate inputs, so behind-the-border policies increase welfare for trade members. Likewise, previous empirical literature analyses the link between PTA and GVC and confirms its positive correlation (Baldwin, 2011; Baccini, 2021; Orefice & Rocha, 2014; Johnson & Noguera, 2017). In the case of Mexico and the EU, changes in *Title III* answered to the interest of EU big corporations with intra-firm trade that have Mexico as part of their GVCs. Yet, it can be an opportunity for Mexican small and medium businesses to get inserted in this trade, as long as industrial and innovation policies in Mexico support SMEs. Therefore, Title III could provide the conditions for a deep integration through GVCs trade. Laget et al. (2018) found that for the trade between developed and developing economies, the policy content in Investment and Competition is crucial for realizing the positive effects of deep integration on GVC trade. However, Baccini (2021) pointed out how investment provisions can protect multinational enterprises in host markets, which is an important distinction when discussing regional integration between countries of different sizes. For that reason, domestic policies are relevant to producing deep integration of GVC trade.

Title III, Trade, showed the most changes in the renegotiation. In Article 5, the original accord established a gradual liberalization of trade. The maximum percentage of the release of specific products is set in the revision: 86% for agricultural products, which are an essential source of Mexican exports. It is established that 10% of Mexican products must be tariff-free in 7 years and 4% in a more extended period¹⁰. Rules of origin (RoO) also changed to add a significant number of requirements to consider a product from the trade block. Likewise, there is 55% flexibility for specific RoO to include new production processes. For instance, Mexico requested to keep the RoO of highly sensitive products for its economy, such as paper, textiles, glass, agricultural products, among others. Articles 5 and 6 of *Title III* changed to include a new article establishing rules to simplify customs requirements, allowing greater transparency of the applicable legislation. The change was directed to pressure Mexico since their legislation tends to change relatively often. Also, in this new version, article 12 on intellectual property is modified to guarantee the protection of origin denomination, and its geographical references are explicitly made, primarily for Mexico¹¹.

Industrial sectors, such as Energy (considered WTOx), were included in the renegotiation. The Mexican government proposed restructuring the energy sector based on national security interests, which led to protests by European and US investors, considering that some changes would limit free trade and threaten the planet's sustainability. Mexico attempted to maintain control over its natural resources, which was a matter of national interests (Secretaría de Energía, 2020)¹². The current Mexican

¹⁰These are products such as tuna, rice, wheat flours, lactose, chocolates, confectionery, pasta and cookies, and sensitive products for Mexico (dairy, apples, peaches, and others).

¹¹For example, rice from the state of Morelos, ataulfo mango from Soconusco, Chiapas, cajeta from Celaya, etc.

¹²Energy Sector Program 2020-2024, can be consulted at: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562631/PS_SENER_CACEC-DOF_08-07-2020.pdf

administration argues that under the 2013 Structural Reform of Energy Law, several disadvantageous conditions were imposed on PEMEX and the governmental participation in the primary petrochemical sector. The Mexican government proposed a 56/44 ratio for the government and private firms participating in the energy sector for national security reasons. Also, electrical government-owned firms will not be required to buy electricity from private firms at very high prices or allow subsidized prices for private firms.

Another concern included in the renegotiation is the commitment to reduce the state's role in the market. The chapter on "Government Purchases at the sub-federal level" contains the principles governing the market and its players in the private sector, such as in the energy sector. Serrano et al. (2015) analyzed the experience of Spanish firms in Mexico, arguing the need for further progress in the liberalization of economic sectors such as energy, transport, and telecommunications since they are central to the circulation of goods. The energy reform of 2013 under the government of Peña Nieto sought to support the sector's liberalization framework, to favor the treaty with the EU, but also NAFTA (known now as USMCA), and therefore, with significant international corporations in emerging economic activities (Vargas, Kucharz, 2010). However, recent experiences such as the high energy prices in Spain prevent the Mexican government from reviewing that legislation in the energy sector.

Title VI, Cooperation, which corresponds to the core of the deep integration agreement, underwent widespread modifications. It moved from a vision of aspiration to cooperation to establishing mechanisms and norms to make such cooperation mandatory (enforced policies). Article 15, related to investment, declares the creation of a "tribunal for the settlement of disputes" between investors and the participating parties to generate certainty for new investments. In addition, cooperation in the development of shared policies for financial services was modified to promote the independence of each institution and issue its provisions following the conditions of their financial systems. Meanwhile, Article 17, related to cooperation to promote SMEs, establishes an internet site with accurate and updated information on tariffs and regulations for the different goods entering into the treaty. However, there is a lack of cooperation proposals promoting and supporting small and medium-sized enterprises that could have a necessary condition to include SMEs in the trade based on GVCs. As been mentioned before, Mexico needs to create domestic policies to support the participation of SMEs in GVC.

Article 20 (information society) and Article 33 (cooperation in information and communication) were modified in *Title VI*. The modifications include regulations to the interconnection of major service providers, allowing number portability and international roaming. The ICT sector is one of the crucial European investment sectors in Mexico and highly developed in the last two decades of the 21st century. It was surprising that the previous agreement did not include any provisions for this sector. Thus, the renegotiation comprises an article that keeps the industry free of tariffs to prevent any adverse effects on the volume of profits that the ICT generates for the countries involved. Sigmond (2018) points out the significance of this trade. Accord-

ing to the Global Retail E-Commerce Index, in 2015, Mexico's share of total online sales in Latin America was 18% and still growing; hence the significance of incorporating this sector into the treaty with the EU.

Article 21 on cooperation in the transport sector relates to Article 6 on trade. A section on maritime transport establishes measures facilitating trade through and access to ports. The change is essential for both regions as maritime transport is a significant share of their trade. Mexico has a gap in its port infrastructure, and the enforcement of the new treaty would put more pressure on the existing infrastructure. During the Peña Nieto government, a significant investment was made in Puerto Chiapas to allow wide cargo entry. However, corruption and inefficiency led these facilities to operate at half capacity and required additional investment to complete¹³.

Another modified article in this same cooperation title is Article 30, on training and education. A Mutual Recognition Agreements framework was established in the area of professions. It does not imply the free movement of people. However, it aims to facilitate the flow of business people linked to trade in goods and services. It includes improving immigration procedures for people doing business. These changes could materialize in greater cooperation in education, science, and technology, promoting knowledge exchange in these sectors. It could be essential for the development of SMEs in Mexico.

Most of the changes in *Title VI* focused on facilitating trade and investment. These changes support the goals established in *Title III Trade* and could impact Mexico's trade and the financial and telecommunication sectors. As the different provisions showed, there are more enforceable policies when compared with the 2000 treaty. Since the World Bank database (Mattoo et al., 2020) has not mapped out policy area content for the 2020 accord, it won't be possible to establish the percentage content of each policy. However, the analysis of the text revealed that modifications made in 2020 move toward more concrete actions in matters of trade and investment that could impact economic growth. Yet, transforming economic growth into economic development with better environmental laws, human rights, professional training, SMEs, or social matters requires more than trade agreements, but it could establish some supporting conditions for the change.

Furthermore, some authors argue that the institutionalization of political dialogue between the parties influences joint commercial policy and promotes political and economic cooperation between the participating countries (González, 2017; Arroyo et al., 2008). For that purpose, the Global Agreement should be a tool for civil society organizations to achieve the main goals of the new treaty. So far, there is no concrete evidence that this new agreement that is said to go beyond trade has brought other benefits to Mexican society more than those strictly linked to macroeconomic variables.

The renegotiation added the need to establish better processes that make the treaty more effective, timely, and transparent. In *Title VII, Institutional Framework*,

¹³ Port Development Master Program of Puerto Chiapas 2019-2024, http://www.puertochiapas.com.mx/qs/files/PMDP_Puerto_Chiapas_2019_2024.pdf

clause 50 on Dispute Resolution of the previous Agreement, there were hopes of a joint mechanism of dispute resolutions. Non-tariff measures, supply chains, the competition framework, appellations of origin, electronic commerce, and investments in strategic sectors have resulted in controversies that demand a substantial improvement in the resolution procedures. (Frontini, Bonnefoy 2012; Serrano, et al., 2015). Under the current government, one of the main concerns revolves around improving terms of trade. It will be a challenge to make sense of this clause when small countries such as Mexico seek to have a level playing field competing with developed economies in the EU.

Finally, in this modernization, new provisions related to anti-corruption were added, establishing specific requirements to reduce corruption in trade and investment through various internal and external controls. A chapter on transparency was added, which included the elimination of non-tariff barriers, laws, and regulations in public view, promoting transparency in processes and procedures. The current Mexican government seeks to decrease corruption and increase transparency as an issue to attract foreign direct investment and build trust in its political regime and its democratizing vocation to their political system.

In sum, the treaty's renegotiation between Mexico and the EU has served to review the areas of interest where it is possible to advance beyond the good intentions indicated in the first Agreement. The renegotiation of most of the chapters has practical purposes that could result in the deep integration desired 20 years ago. The political will of countries and changes in trade logistics could make it a reality in the coming years. Indeed, the COVID 19 crisis has meant that countries focus their efforts on overcoming the health and economic crisis, and trade integration take a back seat. However, it can also generate cooperation mechanisms to share relevant information that helps both parties fight against the pandemic.

The following section proceeds with data about the trade and investment relationship between Mexico and the EU for the last 20 years. We will compare their performance with other countries and trade blocks to examine to what extent the FTA-EU-MX achieved its objectives in this area.

V. Bilateral trade flow analysis between Mexico and the European Union

This section presents the analysis of trade and FDI flows between Mexico and the European Union in the last 20 years, providing evidence of what was stated in the previous sections. We argued that the FTA-EU-MX helped increase the bilateral trade between the regions; however, it did not change the trade pattern for the manufacturing sector, which is highly concentrated in a few sectors of medium or high technology content. EU companies benefited from the liberalization of the financial and telecommunication industries, which will find significant increases in Foreign Direct Investment (FDI).

A first approximation of trade performance would be to contrast the growth rate of bilateral trade before and after the treaty was signed. Before the treaty's signing,

1996-2000, the growth rate of EU exports to Mexico was higher than the growth rate of EU imports from Mexico. After the treaty went into effect, EU imports from Mexico grew on average 14% from 2001-to 2007, while exports to Mexico increased by 11%. So the 2000 treaty had positive effects on Mexican exports to the EU market. A shallow integration (WTO+) was happening in favor of Mexico during this period. The global financial crisis and the slowdown in world trade that occurred in those years resulted in lower growth rates. Therefore, pre-crisis growth levels were not recovered. For the last period, 2015-2019, the average growth of exports only reached 2%, while the average growth rate of EU imports from Mexico reached 5%. The slowdown of the global economy continued much after the financial crisis ended in 2010, and not only the EU and Mexico were affected. The apparent gains for Mexican sectors are contrasted, in Table 3, with the bilateral trade by destination for three specific years, 1999, before the agreement was signed; 2010, ten years after the treaty was signed; and 2019, before the COVID 19 crisis.

Table 3 Mexico and UE trade structure

Years	European Union			Mexico		
	199.900,0%	201.000,0%	201.900,0%	199.900,0%	201.000,0%	201.900,0%
European Union	61,2%	60,5%	60,1%	6,4%	7,8%	7,8%
Rest of the region	9,7%	8,5%	7,3%	0,6%	0,7%	2,1%
Mexico	1,0%	1,2%	1,5%	-	-	-
United States	21,5%	14,6%	17,7%	81,2%	64,1%	61,7%
Japan	7,3%	4,2%	3,7%	2,1%	2,8%	2,4%
China	4,2%	14,2%	16,0%	0,7%	8,3%	9,8%
MERCOSUR	2,9%	3,2%	2,0%	1,0%	2,3%	1,5%
Total Trade (million dollars)	4.336.613	10.236.312	12.215.809	278.218,41	599.786,81	915.993

Source: based on data from UNCTAD

As shown in Table 3, the significance of the trade between the United States and Mexico is verified. However, the trade share decreased from 81% in 1999 to 62% in 2019. An increasing trade share with China compensated for the decline, less than 1% in 1999, reaching almost 10% in 2019. While trade with China grew, the trade share with the EU remained nearly the same for a region with whom Mexico already had bilateral agreements (with different countries in the EU) before the treaty's signing. In 1999, the weight of this trade represented 6.5% of Mexico's total trade, increasing to 7.8% in 2010 and decreasing slightly in 2019.

On the other hand, Mexico's participation in the EU market was small. The EU had just one percent of its trade with Mexico in 1999, only to grow to 1.5% in 2019. Table 3 shows the asymmetric significance of the trade for both parties. It is worth noting that Table 3 shows the EU market as an aggregate region. Bilateral trade data with partners, such as Spain or Germany, could differ. However, it is striking that MER-

COSUR had greater participation than Mexico when the trade agreement between MERCOSUR and the EU was signed in 2019. Table 3 shows the evident importance of the intra-regional market for the EU. Likewise, 60% of EU total trade happened between the members of the EU, and to a lesser extent with the rest of Europe. Similarly, the EU's trade with China grew substantially, reaching almost the same level of trade as with the United States by 2019.

An analysis of the export structure can indicate the trade pattern and examine whether the trade pattern changed after 2000. Table 4 shows the composition of exports by productive sectors for three selected years. For example, the specialization trade pattern can be considered inter-industrial for the production of primary products. Mexico exports more than 20 percent of primary products to the EU, while only around 2 percent of EU exports to Mexico¹⁴.

Table 4 Exports composition (percentages)

	1999		2010		2019	
	EU	Mexico	EU	Mexico	EU	Mexico
Primary products	2,17%	22,24%	1,85%	29,09%	2,42%	27,31%
Resource-based manufactures: agro-based	4,75%	4,66%	5,49%	3,68%	5,63%	4,27%
Resource-based manufactures: other	6,61%	3,31%	17,60%	4,52%	8,38%	5,38%
Low technology manufactures: textile, garment and footwear	2,64%	2,04%	2,92%	1,08%	3,20%	0,79%
Low technology manufactures: other products	9,10%	6,31%	9,62%	3,05%	10,28%	2,59%
Medium technology manufactures: automotive	10,70%	26,64%	9,90%	17,69%	13,70%	41,27%
Medium technology manufactures: process	6,09%	8,38%	7,16%	6,54%	7,90%	3,53%
Medium technology manufactures: engineering	34,00%	12,39%	24,59%	9,10%	28,33%	12,27%
High technology manufactures: electronic and electrical	12,35%	8,56%	7,50%	16,97%	7,68%	23,05%
High technology manufactures: other	6,98%	4,51%	10,52%	2,57%	10,07%	2,95%
Unclassified products	4,61%	0,97%	2,86%	5,72%	2,41%	3,88%
Total Exports (\$ million of dollars)	10.813,11	5.196,73	28.706,63	14.459,77	44.070,13	15.662,11

Source: 4 based on data from UNCTAD

In other sectors, there is more intra-industry bilateral trade where there is a trade of products that belong in the same industry. This is the case for the agro-industry (resource-based manufacturers) and the textile, clothing, and footwear industry (low technology manufacturers). However, that oscillates around 2%. Table 4 shows that Mexico has increased its participation in medium-technology industries, such as automotive, with 27% of total exports in 1999, decreased in 2010, and significantly increased in 2019 to represent 41% of the total exported to the EU. High-tech industries

¹⁴ According to Serrano, et al., 2015, between 2002 and 2013 Mexico showed a comparative advantage in some specific goods, such as certain animal products, edible vegetables, tubers, edible fruits and nuts, among others.

have also seen considerable growth. For instance, the electronics and electrical sector had an 8% share in total exports before 2000. After signing the agreement, it more than doubled in 2010 and reached 23% in 2019. Mexico concentrates its manufacturing exports in a few sectors when trading with the EU (except for the primary products), corresponding to the industrial heterogeneity that has characterized the Mexican industry since industrialization¹⁵. EU exports to Mexico are characterized by medium and high technology content, particularly in the engineering sector, where exports to Mexico show the highest share, even before the treaty. In 1999, this participation was 34%, but it decreased in the following periods. Even in 2019, high-tech exports based on engineering products are the ones that carry the most weight in trade.

Tables 3 and 4 show the lack of a structural change in bilateral exports after the treaty's signature in 2000. The structural trade pattern has been the same without substantial growth. In the case of Mexico, export concentration occurred in two industries, automotive and electronics, with a share of more than 60% in 2019 as a percentage of total exports. In the EU, the concentration of exports is not as high as for Mexico; the total exported is explained by a series of medium and high technology industries.

The EU is Mexico's third trading partner and has become the second source of FDI. In 2010, Mexico received from the EU countries the amount of 11.652 million dollars, and in 2019, 40.076 million dollars.

Table 5 shows the percentages of FDI from the EU to Mexico for the selected periods. Unlike a trade in goods and services, this table indicates that FDI from the EU increased significantly after the treaty was signed. This can be verified by the percentages of the total FDI received. In 1999, the EU represented 28% of total FDI flows; in 2010, the rate was already slightly higher than that of the United States, and the EU remains the partner with the highest percentage of FDI in 2019. Consequently, 80% of the total FDI is explained by the flows received by the EU and the United States. There is a high concentration of FDI in terms of financial interests in Mexico.

Table 5 FDI flows from the UE to Mexico selected years

Country or Region	Total FDI (million of dollars)			Percentage Share of total FDI		
	1999	2010	2019	1999	2010	2019
European Union	3.911,00	11.652,40	13.708,70	28,06	42,93	40,08
China	5,30	52,60	134,30	0,04	0,19	0,39
United States	7.322,20	11.190,90	12.850,40	52,54	41,23	37,57
Canada	612,50	2.131,40	2.953,00	4,40	7,85	8,63
Japan	1.461,20	1.216,00	1.482,50	10,48	4,48	4,33
MERCOSUR	32,10	287,80	801,50	0,23	1,06	2,34
Other countries	592,50	607,70	2.262,90	4,25	2,24	6,62
Total	13.936	27.141	34.207			

Source: Based on data from SE, Secretaría de Economía, Mexico

¹⁵ An interesting analysis of the above is found in Serrano, et al. (2015).

Regarding financial and other services, reference is made to the General Agreement on Trade in Services (AGS) provisions, which constitutes an agreement within the WTO (considered WTO+). In core aspects of the negotiation between Mexico and the EU, a set of WTO rules are incorporated, which have generated more benefits for large transnational companies than for the countries where these companies operate. A 2016 study reveals that investors from EU countries are frequent users of dispute resolution mechanisms, particularly governments as state investors, which have initiated 53% of cases in this area, including the Netherlands, the United Kingdom, and Germany as the most active (Olivet, Pérez-Rocha, 2016). Mexico has faced 23 arbitration cases covered by its investment treaties and has been forced to pay \$246 million-plus interest for "damages and prejudices" to nine companies. Although most cases come from US companies, Spanish firms are also present in these arbitrations¹⁶ (Olivet, Pérez-Rocha 2016).

According to Ucha (2015), in 2015, EU companies were mainly from developed European economies; there was no investment participation from countries that joined the EU in the last ten years. Most of the companies in the manufacturing industry were established in Mexico even before the treaty was signed in 2000. The FTA-EU-MX of 2000 provides conditions for establishing EU companies in the financial and telecommunication sectors, corresponding to its liberalization period.

Even though this paper does not focus on analyzing financial flows, it is worth pointing out the significance of Spanish investment flows in the Mexican financial sector. For instance, Bacaria-Colom et al. (2013) show how the close relationships between Mexico and Spain shaped their economic bonds. Cultural ties, common language, and colonial heritage largely explain how trade between the two countries increased by 90% in the new millennium's first decade, with an annual growth rate of 7%, with Mexico also the first Latin American country to trade partner for Spain.

The information provided confirmed what other authors found about the FTA-EU-MX. After 20 years of trade integration, Mexico's benefits have not been evident (Barrios, 2016; Condon, 2007; Aguirre & Perez-Rocha, 2007; Bacaria et al., 2013; Oberda, 2017; Serrano et al., 2015; Serrano, 2019; Szente-Varga, 2019). In this paper, we sought to further the previous empirical evidence by analyzing the renegotiation under the deep integration framework. Trade data showed that Mexico and the EU advanced in shallow integration (WTO+) as there has been an increase in trade flows. However, deep integration in the first agreement's cooperation areas was not realized due to the lack of enforced policies.

VI Recommendations and Conclusions

These two regions came to the negotiation table with different objectives. Mexico sought access to EU markets as an opportunity to diversify its exports and thus lessen its dependence on the United States market. For the EU, signing the treaty was

¹⁴ Some of the most important Spanish companies are ABENGAO, Banca Santander, BBVA, Bodegas Terras Gauda, CAF México, CESCE, CIE Automotiva, EVERIS, Iberdrola, IBEROSTAR, OHL, TELEFONICA, among others (Frontini, Bonnefoy 2012).

vital to ensure an advantageous position when Mexico was liberalizing its financial and services sector. Also, the signing of a treaty could ensure that the interests of large EU corporations have equal treatment as US companies already established in Mexico. Hence, the negotiation of a DTAs includes a substantial number of provisions beyond the scope of WTO agreements.

The inflow of European capital into Mexico increased after signing the treaty, even though trade in goods and services did not show the same growth. European investment in Mexico grew significantly, particularly in the financial, mining, and to a lesser extent in the industrial trade sector. The trade growth between Mexico and the EU was small compared to NAFTA. Cooperation for development was minimal, particularly cooperation in the fight against poverty and the development of science, technology, education, and professional training. Examining these results according to Matto's DTAs categories, the FTA-EU-MX did not reach the more advanced third category of policies aimed at economic development.

Implementing the FTA EU-MX would have helped one of Mexico's primary goals of trade diversification. Trade data shows that such diversification has been limited and that it maintains essentially the same trade pattern as before the beginning of the treaty. It is also clear that most of the significant changes due to the treaty occurred in the financial service sectors, with foreign investment flows from the EU countries to Mexico, which became an attractive place for such investments. However, the positive spillovers to the rest of the economy have not been apparent. Furthermore, the volatilities of the global financial market can affect the Mexican balance of payments when the composition of those flows has a significant weight in short-term financial investment.

Trade integration with the EU has not helped improve Mexico's industrialization structure, modify its trade pattern, or impact economic development. This is also due to the heterogeneous and concentrated industrial Mexican sectors focused on producing exportables dominated by specific sectors such as automotive and electronics and extensively using cheap labor to be competitive. With the treaty, bilateral trade grew. Still, it took place within a framework of global production growth where the EU and Mexico benefited until the financial crisis occurred. The slowdown in world trade did not help increase trade flows between both regions since 2009.

Heterogeneity and concentration in Mexican manufacturing make it more challenging to incorporate small and medium-sized companies into the gains from trade, which is what the opening of the EU market was expected to bring. Trade integration must be accompanied by non-tariff measures that facilitate the arrival of products from medium and small companies to the EU market.

The primary problem for further changes in the industrial sector has been the lack of an ambitious industrial development program in Mexico that fosters cooperation in science and technology while stimulating greater participation of the industrial sector in higher value-added products. Furthermore, it requires an aggressive science and technology cooperation program between Mexican universities and research centers and their counterparts in the various EU countries. The renegotiated

treaty offers a significant opportunity to develop greater cooperation in this regard with the EU. Technological development and technological capabilities should be promoted to boost foreign investment in high-tech sectors, not only in the services sector, as it has been so far.

In terms of trade policy, Mexico has already consolidated a bilateral relationship with leading members of the EU. However, several countries joined the EU in the 2000s, which could be new niches for Mexican products. A more disaggregated analysis of trade with these countries could reveal the competitive advantages of Mexico with these new markets. One of the limitations of this work has been not to differentiate trade by groups of EU members and to estimate the revealed comparative advantage.

Finally, the treaty addresses other areas of collaboration that could also substantially benefit partners, particularly Mexico, regarding its impact on socio-economic development. The treaty helps strengthen democratic institutions in the fight against climate change, the battle against addictions and the production of illegal drugs, and the fight against organized crime. Though no substantial progress has yet been made, the current Mexican government faces the opportunity to advance several precepts that were only envisioned in the formulation of the treaty. Modifying the pattern of commercial exchange and working on a strategic framework of cooperation for development can make the difference between the FTA EU-MX and USMCA. To achieve the benefits of deep integration, Mexico and the EU should aim to implement and enforce all provisions. The support to GVCs trade and cooperation in information and communication, transportation, education, science and technology are essential. Mexico also needs to fight corruption and create transparency in all the processes related to trade and exchange.

References

- Aguirre-Reveles Rodolfo, Pérez-Rocha Manuel (2007). *The EU-Mexico Free Trade Agreement Seven Years On. A warning to the global South*, Transnational Institute Mexican Action Network on Free Trade (RMALC) ICCO.
- Ahcar, Jaime, and Siroën, Jean-Marc. (2017). "Deep integration: considering the heterogeneity of free trade agreements." *Journal of Economic Integration*, 32 (3): 615-659. DOI:10.11130/jei.2017.32.3.615. hal-01619821.
- Arroyo Alberto, Villarreal Jorge, Becerra Laura, Pérez-Rocha Manuel, Castañeda Norma, Aguirre Rodolfo, Cobo Sergio, Cruickshank Susana (2008). *Balance del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: a 8 años de su entrada en vigor*. Editado por la Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung. Primera edición, Ciudad de México.
- Bacaria-Colom, Jordi, Osorio-Caballero María, Artal-Tur Andres (2013). "Evaluación del Acuerdo de Libre Comercio México-Unión Europea mediante un modelo gravitacional." *Economía Mexicana* I.I: 143-163.
- Baccini, (2021). "Global value chains and deep and integration." In Fernandes, Ana, Rocha Nadia, and Ruta Michele (editors) *The Economics of Deep Trade Agreements* pp. 49-52.
- Baldwin Richard (2013). "Trade and Industrialization after Globalization's Second Unbundling: How Building and Joining a Supply Chain Are Different and Why It Matters." NBER Chapters, in: *Globalization in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century*, National Bureau of Economic Research, Inc., 165-212.
- Baldwin Richard (2011). "21st Century Regionalism: Filling the gap Between 21st Century trade and 20th Century Trade Rules." CEPR Policy Insight (56). https://cepr.org/active/publications/policy_insights/viewpi.php?pino=56
- Baquero-Herrera, M. (2005). "Open Regionalism in Latin America: An Appraisal." *Law and Business Review of the Americas*, 11(2), 139-184.
- Becerra Laura, Castañeda Norma, Aguirre Rodolfo, Pineda Oscar, Sandoval Areli, Mata Eugenia, Huacuja Luis, Lejarza Mateo, Piña José (2013). *Las Relaciones México- Unión Europea en el marco del Acuerdo Global y la Asociación Estratégica: Un balance desde la sociedad civil mexicana*, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, ALOP, México D.F., 105 p.
- Briceño-Ruiz, J. (2018). "Times of Change in Latin American Regionalism." *Contexto Internacional*, 573-594. <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2018400300008>
- Busse Matthias, Koopmann Georg (2002). "The EU-Mexico free trade agreement: Incentives, context and effects." *The Journal of World Investment & Trade* 3.1: 97-126.
- Campos Orozco (2018). "La Cláusula Democrática México-Unión Europea: su importancia en el campo de los derechos humanos." *InterNaciones*. 5(15):223-239. DOI: <https://doi.org/10.32870/in.v5i15.7097>
- Chisik and Tabatabai (2020). "International Sourcing, Complementary Inputs, and the Structure of Trade Agreements: Deep, Shallow, Narrow, and Wide." *Working Papers* 079, Ryerson University, Department of Economics.
- Condon, Bradley J. (2007). The EU - Mexico FTA Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=958715>

- De la Peña, Alberto (2001). "Free Trade Agreement between Mexico and the European Union." *Law & Bus. Rev. Am.*7: 369-382.
- Dingemans, A., and Ross, C. (2012). "Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990. Una evaluación de la diversificación de exportaciones." *Revista de la Cepal*, 108: 27-50. <http://hdl.handle.net/11362/11558>
- Dominguez, R. (2021). "The EU and Mexico: The Strategic Partnership in the Context of the Global Agreement." In Laura C. Ferreira-Pereira Michael Smith (editors) *The European Union's Strategic Partnerships*, Chapter 12, pp. 269-288.
- European Commission (2017). Ex-Post evaluation of the implementation of the EU-Mexico Free Trade Agreement, ECORYS. Final Report.
- Fernandes Ana, Rocha Nadia, and Ruta Michele (2021) *The Economics of Deep Trade Agreements*. World Bank. Centre for Economy Policy Research. <https://www.worldbank.org/en/research/brief/the-economics-of-deep-trade-agreements-ebook>
- Frontini Gaspar, Bonnefoy Paul (2012). "Relaciones comerciales entre la UE y México", en Solana González Gonzalo. *México: un destino natural y estratégico. Experiencias de internacionalización de empresas españolas en mercados emergentes III*, Cátedra Nebrija Santander en Dirección Internacional de Empresas, Nebrija Universidad-Santander. 101-118.
- García José María (2015). "The European Union and Latin America: 'Transformative power Europe' versus the realities of economic interests." *Cambridge Review of International Affairs* 28.4: 621-640.
- Ghiotto Luciana, Laterra Patricia (editoras) (2020). *25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina: análisis y perspectivas críticas*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires : El Colectivo ; Fundación Rosa Luxemburgo, 275 p..
- González Adriana (2017). *Proceso de Modernización del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea*, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República, 80 p.
- Goodrich Hilda (2004). *Beneficios para los inversionistas bajo el tratado de libre comercio entre México y la Unión Europea*, Goodrich, Riquelme y Asociados 14 p.
- Gutiérrez-Haces Teresa (2004). "La inversión extranjera directa en el TLCAN." *Revista de Economía UNAM* 1.3: 30-52.
- Grugel, JB. (2004). "New Regionalism and Modes of Governance — Comparing US and EU Strategies in Latin America." *European Journal of International Relations*, 10(4):603-626. doi:10.1177/1354066104047850.
- Horn, H., Mavroidis, P., & Sapir, A. (2010). Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements. *The World Economy*. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2010.01273.x>
- Jenne, N., Schenoni, L., and Urdinez, F. (2017). "Of words and deeds: Latin American declaratory regionalism, 1994–2014." *Cambridge Review of International Affairs*, 30:2-3, 195-215, DOI: 10.1080/09557571.2017.1383358.
- Johnson, Robert C., and Guillermo Noguera. (2017). "A Portrait of Trade in Value Added over Four Decades." *The Review of Economics and Statistics*, 99 (5): 896-911. DOI: https://doi.org/10.1162/REST_a_00665
- Kuwayama Mikio (1999). "Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature." *ECLAC International Economics Series* 4. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4380>. Accesado el 05 de Octubre 2021.

- Laget Edith, Osnago Alberto, Rocha Nadia, and Ruta Michele. (2018). "Deep trade agreements and global value chains." Policy Research working paper, WPS 8491 Washington, DC: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/356541529933295649/Deep-trade-agreements-and-global-value-chains>
- Lawrence, Robert (1996). *Regionalism, multilateralism, and deeper integration*. Brookings Institution Press. Washington DC.
- Lin Xin, Meng Bo, Wang Zhi (2019). "Recent patterns of global production and GVC participation." In book: Global Value Chain Development Report 2019 Technical innovation, supply chain trade, and workers in a globalized world (pp.19-54). Publisher: WTO. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvc_dev_report_2019_e_ch1.pdf. Accesado el 01 de Octubre 2021.
- Manrique de Luna Barrios Antonio (2016). "The free trade agreement between the European Union and Mexico-impact on trade and foreign direct investment." *Revista Chilena de Derecho* 43.1:115-135.
- Mattoo, Aaditya; Rocha, Nadia; Ruta, Michele. 2020. *Handbook of Deep Trade Agreements*. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34055>
- Nieto, A. (2003). "Competitividad, clave para alcanzar los anhelos de diversificación del comercio exterior de México." *Estudios Políticos*, 34: 21-34. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2003.34>
- Oberda, A. (2017). "Evolution of EU-Mexico relations: time for real partnership?" *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 4:187–202 DOI: 10.17951/al.2017.4.187
- Orefice, Gianluca, and Nadia Rocha. (2014). "Deep Integration and Production Networks: an Empirical Analysis." *The World Economy* 37 (1): 106-136. <https://doi.org/10.1111/twec.12076>
- Olivet Cecilia, Pérez-Rocha Manuel (2016). "Desenmascarados. Los derechos corporativos en el renovado TLC México-Unión Europea." Transnational Institute e Institute for Policy Studies, Amsterdam, Washington.
- Scott L. Baier, J., and Bergstrand, H. (2007). Do free trade agreements actually increase members' international trade? *Journal of International Economics*, 71(1): 72-95, <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2006.02.005>.
- Secretaría de Economía (2021). *Flujos de Inversión Extranjera Directa en México*. <https://datos.gob.mx/busca/dataset/informacion-estadistica-de-la-inversion-extranjera-directa>. Accesado el 08 de Octubre 2021.
- Secretaría de Energía (2020). Programa Sectorial de Energía 2020-2024, Programa Sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562631/PS_SENER_CACEC-DOF_08-07-2020.pdf.
- Senado de la República (2018). *Principales aspectos del nuevo Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM); Oportunidades, logros y desafíos*, Nota de Coyuntura, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Análisis e Investigación, LXIII Legislatura, México.
- Serrano Carlos, Martínez Alma, Rodríguez Arnulfo, Salazar Saidé (2015). "Evaluación de los efectos del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México en el comercio bilateral y la inversión." *Documento de Trabajo BBVA*, 15/13, México.

- Serrano, Enriqueta (2019). "Retos de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea con México en el nuevo orden mundial." *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 135. <https://repositorio.unam.mx/contenidos/4111952>
- SICE (2021). *México-Unión Europea, Organización de los Estados Americanos*, http://www.sice.oas.org/tpd/mex_eu/mex_eu_s.asp. Accesado el 05 de Octubre 2021.
- Sigmond Karen (2018). "El comercio electrónico en los tratados de libre comercio de México", en *Revista IUS*, vol. 12, no. 41, Puebla, ene-jun. 2018.
- Solana González Gonzalo (2012). *México: un destino natural y estratégico. Experiencias de internacionalización de empresas españolas en mercados emergentes III. Cátedra Nebrija Santander* en Dirección Internacional de Empresas, Universidad Antonio de Nebrija, 279 p.
- Szente-Varga, Monika (2019). "Bilateral and Regional Relations of the EU with Mexico, Central America and the Caribbean." In Zoltán Gálik – Anna Molnár (editors) *Regional and bilateral relations of the European Union*, pp. 169-184.
- Torres, Ramon and Polanco Rodrigo (2016). *Analysis of the upcoming Modernisation of the Trade Pillar of the European Union-Mexico Global Agreement*, European Parliament's Committee on International Trade.
- Ucha, A. P. (2015). Empresas más grandes de Europa Occidental. *Economipedia*. <https://economipedia.com/definiciones/empresas/empresas-mas-grandes-de-europa-occidental-2015.html>
- Vargas Mónica, Kucharz Tom (2010). "Tratados de Libre Comercio entre la unión Europea y América Latina: Una integración por y para el capital." *Soberanía Alimentaria*, Apartado Ataques resistencias y alternativas, 36-39.
- WTO. 2011. *World Trade Report 2011: The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-Existence to Coherence*. Geneva. https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr11_e.htm

Book Reviews



Zorana Sokolovska (2021), *Les langues en débat dans une Europe en projet*. Lyon : ENS Éditions, collection Langages, 306 pages

Francesca Bisiani

L'ouvrage de Zorana Sokolovska examine l'évolution du discours institutionnel sur le plurilinguisme et la diversité des langues au Conseil d'Europe en tant que terrain de définition et de construction des valeurs européennes. Par une approche au croisement de la sociolinguistique et discursive des institutions supranationales, elle propose d'examiner le rôle du discours d'autorité, au sens bourdieusien du terme, dans la fabrication et reproduction des pratiques sociales et linguistiques.

Pour ce faire, elle s'appuie sur un corpus d'étude de 1948 à 2008 composé de textes émis par le Conseil d'Europe. L'exploitation de ces documents permet, d'une part, de faire état des tensions qui ont traversé la généalogie et l'élaboration du discours sur le plurilinguisme au sein du Conseil d'Europe et, d'autre part, de relever la dimension politique qui oriente les productions discursives institutionnelles.

Dans le premier chapitre, Z. Sokolovska présente le cadre conceptuel de son étude qui s'appuie sur le rapport entre la « langue » et l'« État ». L'articulation de ces deux concepts découle des fondements théoriques selon lesquels la langue est un instrument qui légitime la production et reproduction de l'État-nation. Plus particulièrement, elle mobilise trois notions : discours, idéologie et *keyword*. Le « discours » est à comprendre, au sens de Michel Foucault, comme une pratique qui est conditionnée par les conditions de productions du discours même, et qui, en même temps, « agit de manière structurante » (p. 30). Par l'« idéologie », l'auteure entend la pratique discursive par laquelle, dans un système de pouvoir, les acteurs visent à soutenir ou, au contraire, à disqualifier des idéaux. Enfin, le *keyword*, qui rejoint la notion de « formule » d'Alice Krieg-Planque, renvoie aux termes qui « cristallisent des enjeux politiques et sociaux » (p. 33) et qui obligent les acteurs institutionnels à se positionner autour d'un concept polémique. Cette approche tripartite permet à Z. Sokolovska de développer une démarche critique et généalogique qui vise à examiner les raisons et les intérêts sous-jacents au discours sur les langues au Conseil d'Europe.

Le deuxième chapitre est dédié à la genèse et au fonctionnement du Conseil d'Europe.

L'étude détaillée de cette institution met l'accent sur les conditions d'émergence du Conseil d'Europe et rend compte des besoins de reconstruction et de coopération interétatique qui ont justifié sa création après la Seconde Guerre mondiale. L'auteure précise que, aux fins de l'analyse, l'institution analysée doit être considérée comme

un réseau institutionnel et politique dans lequel s'établissent et se renouvèlent les rapports sociaux. L'institution devient donc un terrain d'étude qui permet d'observer non seulement les relations de pouvoir qui la façonnent, mais aussi les positionnements que celle-ci adopte par rapport aux États et aux autres institutions européennes et internationales. À partir de ces constats, Z. Sokolovska propose une réflexion sur le rôle des textes dans la compréhension du fonctionnement du Conseil d'Europe. En raison de la valeur politique et idéologique liée aux conditions de production et aux divergences des représentants étatiques qui compose cette institution, les textes deviennent les « expressions matérielles d'un ensemble de processus institutionnels » (p. 56).

Le troisième chapitre se penche sur les textes et débats fondateurs sur les langues au Conseil de l'Europe. L'auteure identifie trois évènements discursifs, autrement dit trois étapes historiques concomitantes qui encadrent les premières pratiques discursives dans les années cinquante où émerge la question de la diversité des langues : le rôle des langues dans la création d'un patrimoine commun européen (en opposition au discours fondé sur le totalitarisme national), la proposition de l'application d'un bilinguisme franco-anglais et le débat sur l'enseignement de l'esperanto. Ces analyses permettent de mettre en avant les premiers pas vers une conception institutionnelle des langues à travers un processus discursif qui vise à présenter la diversité linguistique comme un patrimoine commun à préserver et à transmettre. En effet, les débats sur le bilinguisme franco-anglais et sur l'enseignement de l'espéranto ouvrent la voie à un nouveau terrain d'étude, à savoir l'enseignement des langues vivantes.

Le quatrième chapitre est consacré au rôle de l'enseignement et de l'apprentissage des langues en tant que nouvel objet de débat au sein du Conseil d'Europe. Par une analyse qui s'appuie sur deux Recommandations (n°69 et n°82, p. 125), Z. Sokolovska montre comment la mobilisation de la question de l'éducation devient progressivement un outil essentiel de promotion de la diversité linguistique et, plus généralement, de la coopération interétatique.

Elle se penche tout d'abord sur la création du Conseil de la coopération culturelle au sein du Conseil d'Europe et sur les dynamiques de « démocratisation » (p.139) de l'enseignement qui doit être inclusif et accessible à tout type d'apprenant. Puis, l'auteure examine la nouvelle conception du rôle de l'apprenant qui, sous l'impulsion des logiques néolibérales de l'époque, doit être libre de se former de façon autonome et de choisir ses langues d'apprentissage. Ces constructions discursives posent les bases du « plurilinguisme » et participent conjointement à une promotion de la diversité linguistique qui servirait également à contrer la dominance de l'anglais et à protéger les langues, notamment les langues officielles, des États-nations.

Dans le cinquième chapitre, l'auteure examine l'élaboration de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires de 1992. Elle se penche notamment sur le processus discursif de légitimation des langues régionales et minoritaires qui s'appuie sur l'articulation entre langue et culture. La promotion de la diversité linguistique et culturelle englobe les langues qui ne sont pas officielles, mais, ce faisant, elle contourne la question politique liée à la reconnaissance des minorités linguistiques.

En effet, la Charte évite de fournir une définition politico-sociale qui puisse véhiculer les langues à des groupes socioethniques déterminés (p. 197). C'est dans ce contexte qui est mobilisé le concept du plurilinguisme, présenté comme une garantie de la co-existence des langues officielles et minoritaires. Toutefois, la responsabilité de cette complémentarité est endossée aux locuteurs des langues régionales et minoritaires qui sont invités à apprendre la langue officielle, alors que les locuteurs des langues nationales peuvent décider si apprendre une langue minoritaire de manière optionnelle.

Le sixième et dernier chapitre est dédié à la conception la plus récente du « plurilinguisme » qui correspond à sa mise en discours dans le contexte de l'après 1989 comme instrument de renforcement de l'idéal démocratique. En effet, après la chute du mur de Berlin, la restructuration du Conseil d'Europe reposerait sur la nécessité de soutenir la cohésion sociale en Europe ainsi que sur l'émergence d'une « citoyenneté démocratique » qui correspond à l'idéal d'une « intégration politique et sociale des individus dans l'optique d'une démocratie participative européenne » (p. 270). Ainsi, le plurilinguisme devient une faculté de l'individu qui, par l'apprentissage de plusieurs langues, peut participer activement à la vie politique et sociale de l'Europe. Toutefois, cette conception de l'apprenant rappelle les logiques néo-libérales (chapitre 4) associées aux intérêts langagiers des États-nations. Le plurilinguisme est ainsi un terrain de débat à double tranchant où s'entrelacent d'une part les revendications étatiques au sein des institutions supranationales et, d'autre part, les objectifs liés à une Europe commune et collective.

Dans la conclusion, l'auteure propose une réflexion sur les tensions entre l'idéal européen et l'idéal des États-nations qui caractérisent les débats sur les langues depuis les années cinquante au Conseil d'Europe et qui se manifestent notamment dans la question de l'enseignement-apprentissage des langues vivantes. En outre, elle s'interroge sur le rôle des institutions dans le modelage des valeurs européennes ainsi que sur la mise en discours des *keywords* participant à l'élaboration des idéologies et des espaces sociaux.

L'ouvrage de Z. Sokolovska nous semble apporter une réflexion significative sur des concepts qui structurent le discours institutionnel dominant sur les langues. Ces termes à connotation positive et à première vue dépolitisée sont pourtant porteurs de tensions qui surgissent avant tout du fait que les institutions supranationales sont un lieu de rencontre et de débat des États qui les forment et le pouvoir sur le plan européen est donc conditionné par les intérêts étatiques. L'étude de ces tensions au sein des institutions et l'exploration des productions discursives autour des concepts devient cruciale à l'heure des questionnements autour de l'avenir des langues surtout en relation avec les problématiques liées au développement de l'intelligence artificielle et aux pratiques langagières discriminatoires (par exemple les « biais » algorithmiques ou l'aplatissement des variations linguistiques).



Norci Cagiano Letizia (éd.), (2021). *L'Europe des écrivains. Des Lumières à la crise actuelle. Des Lumières à la crise actuelle*. Roma : tab edizioni, 218 pp.

Paola Salerni

Le volume *L'Europe des écrivains. Des Lumières à la crise actuelle* inaugure la « Collection Primoli », après la série connue des « Quaderni di Cultura Francese », par des publications réservées aux initiatives scientifiques réalisées au sein de la Fondation Primoli ainsi qu'aux études des lauréats du Prix Primoli pour jeunes romanciers et poètes italiens et français. Ce premier numéro sous la direction de Letizia Norci Cagiano, présenté par Roberto Antonelli et dont le parcours éditorial a été suivi par Anna Maria Scaiola, a réuni plusieurs essais autour du débat portant sur l'Europe actuelle. L'Italie et la France se retrouvent unies, en tant qu'États fondateurs, dans la protection et le renforcement du patrimoine commun que constitue la culture européenne, «véritable ciment unificateur à travers les siècles de la variété des identités et des intérêts étatiques» (9), réservoir inépuisable de «ressources créatives» (12). En 2019, l'année des élections européennes, la Fondation a voulu prendre en examen la situation actuelle et les raisons de la crise qui semble miner les fondements de l'Union, à la lumière aussi des bouleversements courants produits par la Covid 19. Deux sections composent ce recueil remarquable: *De Montesquieu à la crise actuelle*, groupe les essais de spécialistes de renom ; *Regards de jeunes chercheurs*, propose six projets de recherche, menés par des doctorants, post-doctorants et jeunes professeurs contractuels, présentés au cours de la journée organisée par la Fondation Primoli et la Société universitaire d'études de la langue et de la littérature françaises sur le thème *L'Europe des écrivains, entre idéal esthétique et idéal politique*.

A l'ouverture, par la reconstruction philologique et philosophique du mot *crise*, Massimo Cacciari retrace les bases matricielles de l'Europe, ses liens culturels avec la Grèce; Cacciari détecte les éléments de *construction* formant «l'extraordinaire puissance assimilatrice de l'Europe» (p. 18), mais aussi les symptômes prouvés de *déconstruction* de cette unité mythique, ouvrant sur le questionnement de son incapacité d'indiquer encore «un but» ou une nouvelle «mission» (19). C'est de l'imbrication profonde entre l'ancienne puissance et la nécessité du renouveau transcendantal de son «telos» (20), après la défaite de l'après Deuxième Guerre mondiale, que l'on doit la prise de conscience des «pères fondateurs» de l'Union Européenne. Cette analyse magistrale considère aussi l'évolution des volontés politiques face aux «nouvelles grandes puissances qui sont entrées en compétition avec l'espace européen» (24). Dans le cadre de la compréhension de la crise comme *état constituant* l'évolution de la question euro-

péenne, au cours de la première moitié du XVIII^e siècle, Catherine Volpilhac-Augier dans *Montesquieu et l'Europe* analyse les circonstances spatio-temporelles au sein desquelles a mûri « l'esprit des lois » chez Montesquieu. Cette perspective vise à comprendre la signification de la chose politique selon le philosophe : la leçon est « l'ouverture vers l'autre » (29) de l'Europe chrétienne, lieu de culture et de progrès. Montesquieu décentre le rôle de la France en comparant ses lois, son histoire, son gouvernement à celui des autres puissances, pour dépasser « l'uniformité » au nom d'une culture des droits. Victor Hugo va incarner la même fonction d'interprète et de censeur de la situation française à travers sa prise de conscience de la situation étrangère, en particulier à propos de l'affaire de Rome : Jean-Marc Hovasse, dans *Victor Hugo, l'affaire de Rome et les États-Unis d'Europe* prend en considération les moments de crise du poète. Son engagement se révélera lors de son dernier discours prononcé à l'Assemblée législative en 1851. Cette prise de position du poète va inspirer l'idée du « fondement de la véritable Europe, celle des Républiques, contre l'axe menaçant des empires, Berlin et Moscou » (63). Cela donnera raison à l'idéal des « Peuples-Unis d'Europe » comme nouvelle matrice de « l'avenir » (64). Dans ce cadre, la signification du mot « crise » permet aussi le diagnostic de « l'imaginaire » engendré par l'Europe et la mise à l'épreuve de l'économie française. En partant « de l'immense ébranlement de la Première Guerre mondiale » (65), Michel Jarrety rend compte des réflexions de Paul Valéry dans *Valéry et la crise de l'Europe*. Le souci du poète est de protéger les valeurs d'une Europe dont la civilisation méditerranéenne se prolongerait jusqu'à l'Égypte ou à la Phénicie (65). Valéry avait bien perçu les dangers des mobiles politiques qui risquaient d'ébranler la *dimension spirituelle* « définie par la concordance de trois influences : celle de Rome, celle du christianisme et puis surtout celle de la Grèce » à laquelle on doit « l'ordre de l'esprit » et l'invention de « l'IDÉAL » (66). Son inquiétude proviendrait de « la relation franco-allemande » et de l'urgence de protéger « la perle de la sphère » (67) : le sens de cette métaphore se précise à la lumière de la dimension de la « clôture » nécessaire pour protéger l'«esprit» de l'Europe face à l'émergence de nouvelles puissances. Dans l'essai *Camus et la construction de l'Europe unie. Utopie et réalité*, Jean Yves Guérin définit Albert Camus « un intellectuel européen de langue française et un citoyen européen » (80). Selon l'auteur, la réflexion politique de l'écrivain est mal connue des historiens: peu intéressé aux écrivains de la *Nouvelle Revue française*, en « homme des confins Camus se sent alors plutôt algérien voire africain » (82) : sous l'empreinte de la thématique fédéraliste et solidariste, il a signé de nombreux articles contre la notion de « souveraineté », lui opposant la perspective d'un « internationalisme effectif » (82), auquel la Société des nations ne saura pas opposer ni construire une « Europe nouvelle ». Camus cherche à définir son idée d'une Europe « ouverte et démocratique » (83), comme le déclare l'appel dans la revue *Esprit* qu'il signera en 1947, avec plusieurs autres intellectuels français. Paola Cattani déploie la trame idéologique de nombreux écrivains qui se sont penchés sur l'idée d'Europe ; tout au long d'un processus historique en évolution, le thème en question est traité par l'auteure selon les valeurs des résultats sémantiques dérivées du préfixe « euro », par exemple les « eurosceptiques » (102). L'auteure présente « quelques repères bi-

bliographiques », développés en France après 1950, pour « tracer des parcours de lecture et de recherche » : il ressort de cet essai l'importance du phénomène des confrontations et des échanges politiques et intellectuelles, « vouées à la création de réseaux transnationaux des écrivains » (105). Un volet final concerne les études réservées à l'« analyse du discours » à la française » (108) sur le thème de l'Europe. La dynamique européenne a été nourrie surtout par les échanges littéraires : Blaise Wilfert en a inspecté l'évolution dans *La construction transnationale des littératures nationales en Europe. Un contre-exemple pour sortir du carcan souverainiste*. Ce contexte créé par des écrivains est confronté avec le moment des élections européennes et les tensions liées au moment de crise engendré par la poussée des partis populaires et souverainistes, le referendum sur la Brexit et la mise en cause du caractère fondateur de la souveraineté de l'Union. Ce moment anti-européen « avait été préparé de longue date par une lutte idéologique » (113), tournée en particulier contre la « mondialisation » ; l'analyse de Wilfert se penche sur les arguments historiques développés par la signification de ce « cadre » (115), par exemple en opposition à la campagne des *Brexiters* britanniques. Le point de vue de l'auteur se tourne vers la valeur épistémique de l'écriture littéraire, « mise en danger » par le mécanisme de la traduction : l'industrialisation et l'institution des Communautés économiques allait transformer les États nationaux. La contribution de Rachele Raus se concentre sur l'analyse de la version française des documents d'orientation politique de l'Union européenne sur la robotique et l'intelligence artificielle, un sujet devenu de nos jours incontournable. L'auteure a détecté la présence d'éléments hétéro-constituants, issus du discours littéraire, qui ont eu recours à une mémoire européenne commune renvoyant à un « récit mythique » (137). Cela a provoqué un positionnement différent, parfois polémique du côté français, à l'égard de la mémoire discursive concernant la « traduction intralinguistique » des documents de l'eurojargon français, en français national. Le procédé d'analyse du dit des institutions se base en parallèle sur les éléments discursifs produits, en particulier, par la notion de paratopie et de récit mythique. La mémoire (inter)discursive partagée, référée à la reprise de grandes figures de l'imaginaire autour de la création des simulacres, comme Frankenstein, le Golem, Pygmalion ou le robot de la science-fiction, joue un rôle fondamental.

La seconde section rassemble des études qui offrent de nouvelles perspectives. Francesco Pigozzo reprend la question de l'unité européenne dans le cadre des réflexions sur la langue et la littérature *françaises* en parcourant deux pistes analytiques, celle du rapport entre le processus d'intégration européenne et les structures discursives d'empreinte mémorielle et celle concernant la définition du thème européen. La figure d'Albert Camus est reprise par Tommaso Visone: la poétique de l'écrivain est relevée des principes antagonistes du nihilisme européen, engendré du nazisme et par celle de la « création du sens », représentée par les forces de la Résistance. Fabio Guidali a étudié l'écrivain Claude Roy comme représentant de la relation problématique entre la Nouvelle Gauche et l'idée d'Europe, symbole et force unitaire au niveau politique et économique. L'essai de Marilena Genovese s'est tourné vers le langage politique actuel, en particulier sur l'argumentation et sur les moyens rhéto-

riques d'un discours d'Emmanuel Macron à propos de la «renaissance européenne». Fulvia Giampaolo a proposé la révision de l'autorité et de l'objectivité de la discipline cartographique des unités territoriales: l'espace est perçu selon une approche géocritique dynamique. Ilaria Cennamo a repris les valeurs européennes du point de vue de leur énonciation et de l'analyse des occurrences de certains syntagmes emblématiques, par leur traduction en italien, dans le *Traité sur l'Union européenne* et dans la *Charte des droits fondamentaux*. Alessio Moretti a renversé dans son étude la conception d'«*oppositions binaires*»: le riche appareil géométrique dans la contribution prouve la «*complexité mathématique*» propre à tout domaine où interviennent des «*oppositions ternaires* d'une idée *binaire*. Cette analyse vise, en particulier, la «*mythopoièse de l'Europe*» (208).

Book Recommendations



Giuliana Laschi, Storia dell'integrazione europea, Firenze, Le Monnier Università, 2021

Il volume ha l'obiettivo di ricostruire con attenzione e in profondità lo sviluppo della cooperazione e dell'integrazione tra un numero sempre maggiore di Stati europei, dalla seconda guerra mondiale ai nostri giorni, sino alla Brexit britannica, mettendo al centro l'Europa contemporanea, la sua crescita, le sue crisi, fino alla più profonda, che l'Unione europea sta attualmente vivendo. Molta rilevanza è dedicata anche agli sviluppi nazionali che hanno influenzato il processo di integrazione e la contestualizzazione internazionale. Riflettendo sui tre livelli nazionale, europeo e internazionale e la loro complessa interazione, questo volume vuole offrire una conoscenza approfondita di come è nata e cosa è diventata l'UE, rispondendo alle principali domande che la metodologia storica utilizza. Questo libro nasce da una pluriennale esperienza di insegnamento della storia dell'integrazione europea e dalle innumerevoli domande poste da studenti italiani e di altre parti dell'Europa e del mondo.

Abstracts and Keywords



**Politica estera e politica latinoamericana della CEE/UE:
connessioni e intersezioni dalla Guerra fredda alla crisi dell'ordine liberale**

Paolo Wulzer

L'articolo fornisce una ricostruzione di lungo periodo della politica latino-americana della CEE/UE, dagli anni Sessanta fino agli anni Novanta, tentando di valutare se e in quali circostanze la traiettoria delle relazioni euro-latinoamericane sia apparsa fortemente condizionata dalle divisioni europee, dal rapporto tra Europa e Stati Uniti e dall'allargamento iberico della CEE negli anni Ottanta, e caratterizzata dalla mancanza di una significativa dimensione politica e di sicurezza.

Parole chiave: Unione Europea, America Latina, Politica estera europea, Allargamento, Rapporti transatlantici

El multilateralismo regional y la relación Unión Europea – América Latina. El caso de la OEA

Mariana Luna Pont

La relación entre la Unión Europea y América Latina ha sido, y continúa siendo, analizada desde múltiples ángulos; particularmente aquel referido a la evolución del dialogo institucionalizado desde 1999. En este artículo nos proponemos explorar la trayectoria de la relación Unión Europea - América Latina partiendo del abordaje de la Organización de Estados Americanos (OEA), en tanto marco de desempeño multilateral latinoamericano en el que la Unión Europea (UE) participa como miembro observador. Constituye un capítulo que hasta el momento ha recibido muy escasa atención. La OEA ha sido el escenario natural de las relaciones hemisféricas; el espacio donde las Repúblicas americanas han dialogado y aun litigado con el poder hegemónico regional. Una organización que históricamente ha sido asociada con el predominio estadounidense en la región. Indagar sobre el desempeño de la Unión Europea en su seno requiere tener en cuenta el contexto de tales relaciones hemisféricas y circunstancias propias de la dinámica interna de la organización regional y, como marco general, la trayectoria de las relaciones birregionales.

Palabras clave: Relaciones OEA - UE, Multilateralismo Latinoamericano, Relaciones Birregionales Unión Europea- América Latina, Sistema Interamericano, Observadores Permanentes OEA

Il progressismo fra Europa e America Latina: La Coppal e l'Internazionale Socialista (1976-1983)

Fabio Bolzonar

Attraverso lo studio della transnazionalizzazione della politica, in particolare delle relazioni e delle connessioni fra l'Internazionale Socialista e la più grande organizzazione dei partiti del progressismo latinoamericano (Coppal), l'articolo apre una riflessione sulle convergenze e divergenze fra le due regioni, mettendo in discussione la retorica della narrativa europea basata sui valori condivisi del loro vincolo storico e naturale per aprire il dibattito sulle cause più profonde di una relazione che non si è mai pienamente consolidata. Il periodo preso in esame, ancora poco studiato dall'esigua storiografia del presente sui partiti riformisti, mette in discussione le classiche periodizzazioni, che vedono il decennio del '70 come un momento di scarso interesse politico dei paesi europei verso la regione, a partire da un ripensamento delle categorie tradizionalmente usate.

Parole chiave: Organizzazioni transnazionali dei partiti politici, progressismo latinoamericano, Conferencia Permanente de Partidos Politicos de América latina y Caribe, Internazionale Socialista, relazioni politiche America Latina-Europa

Values in European Union-Latin America and Mercosur-Pacific Alliance convergence

Rita Giacalone

The literature on the European Union (EU) has discussed the role played by shared values in the internal construction of the regional group, as well as how values have evolved since the end of the second world war. This article looks at the relevance of shared values with the EU as the ground stone of convergence between Europe and Latin America and between the Southern Common Market (Mercosur) and the Pacific Alliance (PA). The article connects the inter-regional and intra-regional levels because its starting point is that for inter-regional convergence to be meaningful, it is necessary to overcome the fragmented picture of Latin American regional integration. We explore if the existence of shared values between the EU, Mercosur and PA contributes to convergence, and find the presence of EU promoted values in Mercosur and PA documents, though superseded by economic principles and institutional practices that diverge. We argue that, if changes in regional and international context impinge on values, they also do on principles and practices, and those changes point to the need to adapt some EU principles and practices to foster convergence with Latin America. In the intra-regional level, presently convergence looks more difficult to achieve.

Keywords: convergence, European Union, Mercosur, Pacific Alliance, shared values

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

Giovanni Finizio

La promozione del regionalismo attraverso la costruzione di relazioni interregionali costituisce uno degli obiettivi più caratterizzanti della politica estera dell'Unione Europea e una delle fonti del suo soft power. Il Cono Sud dell'America Latina è la regione in cui l'UE si è spesa più sistematicamente in questo senso, e la relazione bi-regionale con il Mercosur è tra le più comprensive e ambiziose. Le relazioni con la regione sono state tradizionalmente condizionate dall'UE ad una loro formulazione blocco a blocco, ma nel 2007 Bruxelles ha concluso una partnership strategica con il Brasile, attore protagonista della multipolarizzazione del sistema internazionale e, al contempo, pivot del Mercosur e del regionalismo latinoamericano. Questa scelta bilateralista pone la questione se essa sia complementare e funzionale alla relazione UE-Mercosur, come sostiene l'UE, o sia invece incompatibile con la tradizionale strategia interregionalista di Bruxelles e dannosa per i processi di integrazione regionale sul continente, rafforzandone le logiche stato-centriche e introducendovi pressioni centrifughe. Questo articolo analizza e discute questo problema, collocando la promozione del regionalismo nel quadro della politica estera dell'UE e ricostruendo l'ascesa delle relazioni bi-regionali con il Mercosur; analizzando le dinamiche che hanno portato al lancio della Partnership strategica tra UE e Brasile; discutendone l'impatto sulle relazioni UE-Mercosur e sul processo di integrazione nella regione; riflettendo sulle implicazioni di tale partnership per l'evoluzione dell'identità esterna dell'UE, tenuto conto che essa si inserisce in una crescente propensione di Bruxelles per le relazioni bilaterali.

Parole chiave: Unione Europea, Mercosur, interregionalismo, Partnership strategica, Brasile

Italia-America Latina: dal post-Guerra fredda alle Conferenze Italia-ALC

Raffaele Nocera

Il contributo si propone di analizzare le relazioni tra l'Italia e l'America Latina tra la fine della Guerra fredda e il primo quindicennio del XXI secolo. Nell'arco cronologico oggetto del presente articolo emergono soprattutto elementi di discontinuità rispetto agli anni del conflitto bipolare e una discreta dose di disattenzione da parte dei governi italiani verso i paesi del subcontinente con l'eccezione delle Conferenze tra l'Italia e l'America Latina e i Caraibi (Italia-ALC), che dai primi anni Duemila rappresentano il principale strumento usato dalla diplomazia italiana verso la regione latinoamericana.

Parole chiave: Italia, America Latina, post-Guerra fredda

**Mexico and the European Union trade renegotiation of 2020:
A deep integration agreement Version 2.0?***María del Rosío Barajas E., Maritza Sotomayor*

After more than 20 years of trade integration, Mexico and the European Union (EU) started renegotiating the accord in 2016 and concluded in 2020. The treaty signed in 2000 corresponds to a series of deep integration agreements that seek to go further than the liberalization of goods, services, and investments and aspire to be more of an understanding of cooperation in several policy areas. Mexico joined the agreement to achieve more diversified exports to offset Mexico's dependence on the US market and to include other spheres besides trade. The EU found in Mexico a trade partner with a strategic geographical location to access the US and Canadian markets. Likewise, the EU would benefit from the liberalized Mexican financial market with potential profits in the financial and telecommunication sectors. This work reviews the agreement in 2020 from the deep integration agreement framework lens. We examine to what extent these provisions provide the conditions for a deep integration that benefits both regions. We also analyze whether the renegotiation of 2020 can be seen as an attempt to further this cooperation process and the economic implications for Mexico. We argue in this paper that the former Free Trade Agreement between the European Union and Mexico (FTA-EU-MX) consolidated a trade pattern that existed before the agreement with EU multinationals concentrated in critical industrial sectors, without significant trade creation for medium and small businesses. This result confirms that there have been advances in shallow integration but no substantial changes in cooperation or deep integration. After analyzing the 2020 renegotiation text, we conclude that Mexico could achieve significant gains in areas of cooperation as the 2020 text has more enforceable policies, which was not the case with the 2000 treaty.

Keywords: deep integration, Mexico, European Union, international cooperation



Publisher: **Dipartimento di Culture, Politica e Società - Università di Torino**

Contacts: redazione.deeuropa@unito.it

Website: www.deeuropa.unito.it

ISSN: 2611-853X
