

## **La storia infinita: i negoziati Unione Europea/Mercosur**

Sono passati quasi vent'anni da quando nel 1995, i rappresentanti del Mercosur e quelli dell'Unione Europea si sedettero a un tavolo per stringere un accordo quadro di cooperazione tra i due aggruppamenti regionali. All'epoca, si trattava di un *unicum* perché non era solo un accordo bilaterale di natura commerciale, ma anche un accordo con un'anima politica (che richiedeva un dialogo tra le due parti) e con una parte di cooperazione economica (si segnalano la cooperazione industriale, finanziaria e quella energetica). Erano gli anni Novanta e il mito della cooperazione economica regionale spopolava. Di lì a breve, infatti, si sarebbero stabilite le tappe che avrebbero caratterizzato l'avvicinamento tra le istituzioni europee e quelle sudamericane. Le prime erano impegnate nel processo di approfondimento dell'integrazione europea che portò nel 2001 al lancio della moneta unica e alla scrittura, qualche anno più tardi, del trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa. Le istituzioni comunitarie erano anche impegnate nel progetto di allargamento che portò all'adesione di molti Paesi dell'Europa dell'Est (che proprio in quegli anni uscivano dall'orbita dell'ex Unione Sovietica) all'Unione Europea. Il Mercosur, invece, si inseriva nella creazione di aggruppamenti regionali, tipica di tutti gli anni Novanta dello scorso secolo, in America Latina che portò, tra l'altro alla costituzione del Nafta (North American Free Trade Agreement). In questo duplice processo di integrazione regionale, qualcosa è andato storto e i negoziati tra l'Unione Europea e il Mercosur non sono mai riusciti a spiccare il volo. Da allora, nei fatti, periodicamente, il progetto di un'alleanza strategica tra i due partner viene rispolverato e torna nel dibattito politico latinoamericano ed europeo senza però ottenere grandi risultati.<sup>1</sup>

Oggi, infatti, il mondo è totalmente differente rispetto agli anni Novanta. Non è solo cambiato lo «spirito dei tempi» ma gli stessi aggruppamenti regionali al proprio interno non godono più di grande successo. Se lo stallo che attraversa l'Unione Europea è sotto gli occhi di tutti (così come è diffusa la percezione, tra i cittadini dei Paesi membri, che essa sia un luogo di decisioni tecnicistiche), meno conosciuta è la crisi del Mercosur che da tempo viene visto come uno strumento obsoleto di integrazione economica.<sup>2</sup> Sono altri aggruppamenti, come ad esempio l'Alleanza per il Pacifico, a risvegliare interesse nella classe dirigente politica ed economica latinoamericana. Anzi, in passato il Mercosur è stato visto come uno mezzo grazie al quale il Brasile riusciva a promuovere la propria *leadership* regionale.

Quanto ai negoziati tra l'Unione Europea e il Mercosur, essi hanno seguito un'evoluzione erratica. Dopo la definizione dell'accordo quadro del 1995, ci vollero 4 anni per dare avvio ai negoziati veri e propri che si rivelarono intensi con quindici round tra il 1999 e il 2004, ma vennero bruscamente interrotti per ragioni legate alle offerte di mercato che produssero un'importante *impasse*.<sup>3</sup> Da quel momento si dovette attendere il 2010 affinché i negoziati riprendessero con un rinnovato vigore.

---

1 Basti pensare a quando, nel 2014, la conclusione dei negoziati tra l'Unione Europea e il Mercosur venne letta come un'opportunità per porre freno alla crisi economica. Cfr. R. Da Rin, «Ue-Mercosur, un maxi accordo di crescita congiunta», in *Il Sole24ore*, 5/03/2014 [disponibile on line a <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-03-04/ue-mercatur-maxi-accordo-crescita-congiunta--204356.shtml?uid=AB9Vjm0>, ultimo accesso 19/02/2018].

2 Si vedano, a titolo esemplificativo, le critiche espresse da uno dei padri fondatori del Mecosur, l'ex Presidente brasiliano Fernando Henrique Cardoso in J. Elías, «“El Mercosur está perdiendo su esencia”», in *La Nación*, 9/08/2006 [disponibile on line a <https://www.lanacion.com.ar/830021-el-mercatur-esta-perdiendo-su-esencia>, ultimo accesso 19/02/2018].

3 Sull'argomento si veda: M. Cienfuegos Mateo, «¿El Interregionalismo en cuestión? EL caso de las Relaciones de la Unión Europea con el Mercosur», in *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, a. XVI, n. 22, 2010, pp. 1-42 [disponibile on line a <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2011/09184.pdf>, ultimo accesso 19/02/2018].

Il 20 febbraio prossimo, ad Asunción, è previsto un nuovo *round* che nelle volontà e nei proclami si preannuncia decisivo. Ma come si arriva a questo *round*?

### **Carne, agricoltura e servizi: resistenze e limitazioni ai negoziati**

Nel marzo 2016, l'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Federica Mogherini, visitando Buenos Aires, aveva dichiarato che «stiamo attivando consultazioni interne per dare un nuovo inizio alle negoziazioni di qualità, così che ci si muova nella direzione corretta» sostenendo che un trattato di libero commercio tra Unione Europea e Mercosur avrebbe creato un «beneficio mutuo», in considerazione del fatto che «le connessioni interregionali sono il futuro». <sup>4</sup> Da quel momento in poi, si ravvivò la possibilità di concludere un accordo Ue/Mercosur tanto che poco più di un mese dopo, il Commissario Europeo per il Commercio, Cecilia Malmström, incontrando a Bruxelles Rodolfo Nin Novoa, Ministro degli Esteri dell'Uruguay (Stato che in quel momento deteneva la presidenza del Mercosur) sostenne che «il rafforzamento delle condizioni commerciali tra l'UE e i paesi del Mercosur porterebbe importanti benefici economici alle nostre economie. Entrambe le parti sono fortemente impegnate, quindi confido che il prossimo scambio di offerte ci consentirà di riprendere con successo questi colloqui verso un accordo ambizioso e completo». <sup>5</sup>

Da allora, la sensazione che si fosse ad un passo dalla conclusione dei negoziati era palpabile quando lo scorso ottobre, in Brasile, l'Unione Europea e il Mercosur hanno iniziato un nuovo *round* di negoziazioni per cercare di affrontare il nodo gordiano dell'accordo commerciale in materia agricola e dell'allevamento (questioni ritenute da sempre cruciali per i Paesi del Mercosur): le voci che trapelavano erano che «L'intenzione del Mercosur è che, almeno, sia affrontato [dai negoziati] l'accesso al mercato europeo delle carni e dei biocarburanti, come l'etanolo, un argomento che il blocco sudamericano considera essenziale per fare un passo avanti nei negoziati. I paesi dell'UE stanno considerando la possibilità di offrire una quota annuale di 70.000 tonnellate per la carne bovina proveniente dai paesi Mercosur, che avrebbero richiesto un minimo prossimo alle 300.000 tonnellate, quantità che rappresenta quasi il 3% del mercato europeo delle carni». <sup>6</sup> Al di là della volontà politica manifestata da entrambi i blocchi di arrivare alla conclusione del negoziato prima della fine del 2017, la situazione sembrava essere in stallo. Si sperava, infatti, che in occasione della chiusura della riunione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio tenutasi a Buenos Aires lo scorso dicembre si sarebbe arrivati ad una prima iniziale chiusura dei negoziati. Ma così non è stato e le discrepanze, stando a quanto si legge dalle colonne del quotidiano spagnolo «El País» erano sostanziali. Mentre il *coté* europeo (con Francia e Irlanda in testa) faceva pressioni per limitare la quota delle esportazioni di carne bovina, «da parte latinoamericana, l'attenzione è più focalizzata sui servizi. Bruxelles è disposta ad aumentare la quota di carne bovina del Mercosur di oltre 70.000 tonnellate all'anno – quota inclusa nella sua ultima offerta – ma solo in cambio di ciò che è di maggiore interesse per i paesi dell'UE: accesso ai servizi e agli appalti pubblici in America Latina». <sup>7</sup>

---

4 «Acuerdo de libre comercio entre UE y Mercosur podría concretarse», in *Diario Las Americas*, 6/03/2016 [disponibile on line a <https://www.diariolasamericas.com/mundo/acuerdo-libre-comercio-ue-y-mercosur-podria-concretarse-n3677412>, ultimo accesso 19/02/2018].

5 «Eu and Mercosur agree to advance trade talks», 8/04/2016 disponibile on line a <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1478>, ultimo accesso 19/02/2018.

6 «Mercosur y UE negocian en Brasilia: carnes uno de los puntos cruciales», in *Mercopress*, 2/10/2017 [disponibile on line a <http://es.mercopress.com/2017/10/02/mercosur-y-ue-negocian-en-brasilia-carnes-uno-de-los-puntos-cruciales>, ultimo accesso 19/02/2018].

7 L. Abellán, «La UE fracasa en cerrar el acuerdo comercial con Mercosur este año», in *El País*, 27/12/2017 [disponibile on line a [https://elpais.com/internacional/2017/12/22/actualidad/1513963737\\_745873.html](https://elpais.com/internacional/2017/12/22/actualidad/1513963737_745873.html), ultimo accesso 19/02/2017].

L'alzata di scudi francese per le questioni legate alla carne latinoamericana è stata esplicitata anche durante la visita ufficiale del Presidente argentino Mauricio Macri in Francia. In quell'occasione, infatti l'inquilino dell'Eliseo, Emmanuel Macron, ha dichiarato senza mezzi termini durante la conferenza congiunta con Macri: «La Francia ha l'obbligo di rispettare il proprio settore bovino e un accordo potrebbe essere destabilizzante per quell'eccellente settore».<sup>8</sup>

### Possibili ostacoli politici?

A breve sarà aperto un nuovo *round* di negoziazioni ma i dubbi e le perplessità che pendono sulla testa di questo possibile accordo sono molteplici. Oltre alle ragioni di natura commerciali emerse chiaramente negli ultimi mesi, vi sono perlomeno due aspetti che fino ad ora sono rimasti a *latere* delle negoziazioni. Si tratta di questioni di opportunità politica, una componente che aveva creato sempre consenso tra i paesi membri dell'Unione Europea e quelli del Mercosur. In più di un'occasione, infatti, ci si è scontrati con un 'nulla di fatto'; anche se le speranze verso l'incontro di Asunción sembrano essere immutate.<sup>9</sup>

Il primo aspetto di natura politica riguarda la situazione politica brasiliana. Il prossimo ottobre, infatti, si terranno le elezioni presidenziali e parlamentari in Brasile. Il che, ovviamente, diminuisce il margine di manovra delle negoziazioni. Benché il Presidente in carica, Michel Temer, non abbia manifestato ad ora la volontà di candidarsi, è chiaro che un accordo economico/commerciale con l'Unione Europea possa creare delle difficoltà a Temer ed alla sua maggioranza nella tenuta del consenso. Anche alla luce del fatto che Luiz Inacio da Silva, Lula, candidato del partito di opposizione PT (Partido dos Trabalhadores), sembra essere in vantaggio stando a quasi tutti i sondaggi resi pubblici fino ad ora.<sup>10</sup> Argomenti così sensibili, quindi, difficilmente verrebbero affrontati in periodi prossimi alle consultazioni elettorali importanti. Il rischio è quello della *débâcle* elettorale.

Vi è poi una seconda questione che riguarda l'atteggiamento ambiguo dell'Uruguay. Sin dalla fine del 2016, infatti, è iniziata a circolare la notizia che l'Uruguay si potesse allontanare dal Mercosur: *Uruexit*, così lo hanno chiamato gli analisti parafrasando la britannica Brexit. In particolar modo, l'*Uruexit* era emersa già quando il Presidente dell'Uruguay, Tabaré R. Vázquez, ha visitato la Cina nell'ottobre 2016. L'Uruguay sembra volersi smarcare dalle lungaggini e dalle difficoltà che emergono nelle negoziazioni economiche e commerciali portate avanti in seno al Mercosur: in tal senso, l'*Uruexit* ha una mera valenza economica e considerando le limitate dimensioni del mercato uruguayano (l'Uruguay ha poco più di 3 milioni di abitanti) è chiaro che «l'Uruguay sente la necessità di aprirsi al mondo dopo aver compreso che non potrà godere della protezione dei suoi immensi vicini. Per ora, il governo di Montevideo chiede misure per rendere gli statuti del Mercosur più flessibili. In pratica, Uruexit è in corso»<sup>11</sup>. Al contempo, però, l'Uruguay si è fatto portatore di una volontà di generare accordi tra la Cina e il Mercosur, così come tra quest'ultimo e l'Unione Europea.<sup>12</sup>

8 E. Burgo, «En su encuentro con Mauricio Macri, Emmanuel Macron puso un freno al acuerdo Ue-Mercosur, pero siguen las negociaciones», in *Clarín*, 26/01/2018 [disponibile on line a [https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-llevo-inversiones-davos-presiona-macron-acuerdo-ue\\_0\\_BktK5ktBf.html](https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-llevo-inversiones-davos-presiona-macron-acuerdo-ue_0_BktK5ktBf.html), ultimo accesso 19/02/2018].

9 «Mercosur cerrará el año sin el acuerdo con Europa», in *El País*, 20/12/2017 [disponibile on line a <https://www.elpais.com.uy/informacion/mercosur-cerrara-ano-acuerdo-europa.html>, ultimo accesso 19/02/2018].

10 Ad esempio si veda, Datafolha, *Intenção de voto para presidente*, 29 e 30/01/2018 [disponibile on line a <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/01/31/62d85b7b1e52c8fccbb96bcd5ca71b9.pdf>, ultimo accesso 19/02/2018].

11 M. Martínez, « 'Uruexit': o Uruguay se afasta do Mercosul », in *El País*, 24/12/2016 [disponibile on line a [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/23/economia/1482447953\\_714254.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/23/economia/1482447953_714254.html), ultimo accesso 19/02/2018].

12 A tal proposito si ricordi le dichiarazioni fatte in conclusione della visita dello scorso anno del Presidente dell'Uruguay in Germania. Cfr. «Merkel and Uruguay's Vasquez push to deepen Eu-Mercosur ties», in *Deutsche Welle*, 8/02/2017 [disponibile on line a <http://www.dw.com/en/merkel-and-uruguay-s-vasquez-push-to-deepen-eu-mercosur-ties/a-37462741>, ultimo accesso 19/02/2018].

### **Analisi, valutazioni e previsioni**

I negoziati tra l'Unione Europea e il Mercosur sembrano una storia senza fine. Il *round* che si avvierà il prossimo 20 febbraio ad Asunción sembra generare le stesse speranze del passato di un'imminente risoluzione delle negoziazioni.<sup>13</sup> Se sulle intenzioni e sulla natura politica degli accordi non c'è mai stata una difficoltà particolare, le questioni commerciali (in particolare modo, le quote dei prodotti) sono ancora estremamente sensibili e non pare che i negoziati possano essere capaci di far riavvicinare le parti. Non v'è dubbio, però, che il continuo procrastinare della fine di questi negoziati potrebbe iniziare a porre problemi di natura politica. Ad aiutare i negoziati, però, potrebbe arrivare il Presidente degli Stati Uniti, Donald Trump, che con il suo «American First» potrebbe generare la necessità per i mercati dei paesi del Mercosur di diversificare il proprio partenariato commerciale con l'estero. In tal senso, al fine di limitare le conseguenze di un possibile nuovo innalzamento di barriere doganali statunitensi, i presidenti di Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay potrebbero facilitare la chiusura del negoziato con l'Unione Europea. Se Asunción sarà il luogo della conclusione delle infinite trattative commerciali tra l'Ue e il Mercosur, lo dirà solo il futuro.

---

13 «UE y Mercosur: mucho entusiasmo pero aún falta: nueva ronda en Paraguay», in *Mercopress*, 10/02/2018 [disponibile on line a <http://es.mercopress.com/2018/02/10/ue-y-mercosur-mucho-entusiasmo-pero-aun-falta-nueva-ronda-en-paraguay>, ultimo accesso 19/02/2018].