

Scheda n.7

il mercosur - Il mercado Comun del sur

A. INTRODUZIONE DI SINTESI.

A.1. ORIGINI E OBIETTIVI

1.1 Le Origini

La prima ipotesi d'integrazione del Cono Sud dell'America Latina risale al 1909, con l'inizio di un progetto di unione doganale tra i paesi oggi membri del Mercosur.

Tuttavia solo a partire dalla metà degli anni '80, da quando Argentina e Brasile, dopo aver smantellato i rispettivi regimi militari, torna ad avere governi democratici, l'idea di un mercato economico comune riprende a farsi strada.

Ambedue le economie, infatti, si erano in sostanza ignorate fino a questo momento, e solo dopo più di 120 anni di vicinanza si realizza la prima esposizione di prodotti argentini in Brasile.

La ritrovata democrazia reca infatti con sé la necessità di ammodernare sistemi economici chiusi o addirittura autarchici, obsoleti sia a livello tecnologico che per la capacità produttiva.

L'enorme peso dei debiti esteri contratti negli anni precedenti, la mancanza di nuovi crediti, la necessità di fare grandi investimenti per modernizzarsi e per rendere competitive le proprie imprese sui mercati internazionali porta a capire che questo processo di riconversione ed espansione porterebbe maggiori vantaggi se fosse affrontato attraverso un accordo comune.

Su queste basi alla fine del 1985 il presidente dell'Argentina, Alfonsìn e il presidente del Brasile, Sarney, ratificano la volontà di perseguire comuni obiettivi futuri; si cerca quindi di creare un quadro politico adatto allo scopo.

L'Argentina sviluppa la sua idea di una "asociación preferente" con il Brasile e invita all'inizio del 1986 i rappresentanti di quest'ultimo ad una riunione privata per discutere la propria proposta; poco tempo dopo è il Brasile che propone un nuovo incontro ai rappresentanti argentini, in cui è data risposta favorevole a tale idea, tracciando così le caratteristiche dell'intesa.

Tale accordo doveva servire non per creare una nuova forma di protezionismo, ma per dare maggiori opportunità di sviluppo alle economie dei due paesi e per agevolare la loro integrazione nel mercato mondiale (regionalismo aperto).

La prospettiva di un accordo economico e politico di questa natura, crea però scetticismo e dubbi.

L'ostacolo principale, oltre all'antica rivalità, è costituito dal fatto che i due paesi provengono, come tutti quelli dell'America Latina, da un'esperienza di accordi non riusciti o dai risultati molto limitati come è stato l'ALALC (Asociacion Latino-americana de Libre Comercio), creato nel 1960 da undici paesi, e l'ALADI (Asociacion Latino-

americana de Integracion), sorta nel 1980 come proseguimento della precedente esperienza.

Nel 1986 inoltre, fatta salva la positiva esperienza della CEE, non esistevano altri casi d'integrazione di paesi con economie relativamente sviluppate o di sviluppo intermedio; in quel periodo, infatti, non sussisteva ancora l'accordo tra gli Stati Uniti e il Canada e nemmeno il NAFTA, che unisce questi due paesi con il Messico.

Con la dichiarazione di Foz de Iguazù del dicembre 1985 viene preso l'impegno di presentare entro la metà del 1986 una relazione contenente i principi fondamentali per lo sviluppo del rapporto di cooperazione, e nel luglio di tale anno viene quindi firmato un accordo (Acta para la Integracion Argentino-Brasilena) composto di dodici protocolli commerciali che delineano alcuni principi generali:

- Una realtà moderna e competitiva necessita di specializzazioni per sfruttare al meglio le economie di scala nella produzione, i vantaggi naturali, e le risorse umane che ognuno dei paesi ha; tutto questo però non inteso come una specializzazione intersettoriale in cui un paese diventava fornitore di materie prime nei confronti dell'altro, ma come un rapporto di collaborazione e di sviluppo industriale reciproco. L'obiettivo è quello di sviluppare in entrambi i paesi, i settori dell'allevamento e dell'industria, in modo tale che ognuno di loro possa poi specializzarsi nella produzione di alcuni particolari beni, creando così uno sviluppo intrasettoriale.

- L'accordo si basa su meccanismi flessibili, graduali e progressivi per fornire uguali benefici ai due paesi.

Nei successivi incontri vengono firmati diversi protocolli settoriali che abbracciarono tre grandi campi:

- a) aumento del commercio, ottenuto riducendo le imposte e agevolando gli approvvigionamenti;
- b) riconversione delle industrie esistenti, in particolare quelle dei settori dei macchinari, di automezzi o della siderurgia, scelti come il nucleo di tale integrazione;
- c) sviluppo di nuovi settori come l'informatica, la biotecnologia, le comunicazioni e la collaborazione in materia di uso pacifico dell'energia nucleare.

Nel 1988 segue un trattato vero e proprio tra i due paesi che s'impegnano a praticare un medesimo trattamento all'Uruguay, aggiuntosi nel frattempo.

Nel 1991 si unisce all'accordo anche il Paraguay e con la firma del *Trattato di Asuncion*, fu istituita tra i quattro paesi membri una zona di libero scambio e un'unione doganale per un periodo di quattro anni, fino al dicembre 1994, periodo in cui i paesi membri firmarono il protocollo di Ouro Preto che integra il trattato di Asuncion e stabilisce la struttura istituzionale definitiva del Mercosur e le procedure di voto.

La nascita del vero Mercosur (Mercado Comun del Sur), costituito da Argentina, Brasile, Uruguay e Paraguay, avviene infine il 1° gennaio del 1995.

Potranno far parte del Mercosur, a partire da cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Asuncion, i paesi membri del LAIA (associazione per l'integrazione dei paesi latino-americani), fatta eccezione per quelli che non attuano alcun piano d'integrazione.

Altri paesi come Cile e Bolivia, in qualità di paesi associati, hanno stretto solidi legami con il Mercosur, sebbene il primo non sia interessato ad aderirvi poiché ritiene che

per il momento tale mercato non offra vantaggi significativi ad un'economia aperta e relativamente moderna come la sua.

1.2 Obiettivi

Il Mercosur mira alla costituzione di un'area di libero scambio e all'unione doganale perseguendo i seguenti obiettivi:

- la libera circolazione di beni, servizi e fattori produttivi tra gli stati membri. Si accorciano i termini dell'integrazione interna attraverso l'azzeramento, in un quadriennio, di gran parte dei dazi doganali imposti sulle merci scambiate all'interno dell'area. Questo mediante un meccanismo automatico e graduale di riduzione attraverso scadenze temporali fisse. La riduzione delle imposte sul commercio viene così ad assumere un peso maggiore rispetto alla combinazione di politiche di tipo settoriale e di sconto sui dazi stessi.

- L'adozione di una politica commerciale comune e la fissazione di una Tariffa esterna comune la cui adozione avviene in tre fasi: per l'85% dei prodotti si applica immediatamente un'aliquota del 20%, mentre per il restante 15%, costituito da beni capitali, la tariffa dev'essere ridotta al 14% entro il 2001 e al 16% entro il 2006 per le telecomunicazioni e le altre tecnologie dell'informazione.

- Il coordinamento delle politiche macroeconomiche e settoriali relative a: commercio estero, agricoltura, industria, sistema monetario, politiche valutarie e fiscali, servizi, dogane, trasporti e comunicazioni. Lo scopo ultimo è di assicurare una libera e regolare competizione fra i sistemi economici dei paesi membri.

- L'impegno alla modifica delle legislazioni interne in contrasto con il processo d'integrazione, per armonizzare i diritti e i doveri tra le parti contrattuali, sebbene siano previste misure protettive transitorie in favore di Paraguay e Uruguay.

A.2. ISTITUZIONI E POLITICA COMMERCIALE

2.1 Istituzioni

I principali organi funzionali del Mercosur sono:

- **Il Consiglio del Mercato comune:**

è il più importante organismo decisionale ed è composto dai ministri degli Esteri e dell'Economia (o equivalenti) dei Paesi membri. La presidenza è semestrale e spetta ad ogni Paese con un criterio di rotazione alfabetica. Le riunioni, cui partecipano anche i Capi di Stato dei Paesi membri, non hanno scadenza fissa e avvengono in ogni caso almeno una volta l'anno. Le decisioni sono prese all'unanimità.

- **Il Gruppo del Mercato comune:**

è l'organo esecutivo, dovendo trasformare in risoluzioni operative le decisioni del Consiglio. Assicura inoltre l'applicazione del Trattato di Asuncion e dei suoi protocolli, propone azioni concrete per coordinare le politiche macroeconomiche e per avviare i negoziati con i Paesi che desiderano diventare membri, e approva i budget proposti dalla segreteria amministrativa.

E' composto da quattro membri permanenti e da quattro supplenti per ogni stato membro in rappresentanza dei ministri degli Esteri e dell'Economia e le banche centrali. Le riunioni avvengono almeno trimestralmente e le risoluzioni sono adottate all'unanimità.

- **I sottogruppi di lavoro:**

sotto il diretto controllo del Gruppo, essi redigono gli schemi di decisione che andranno poi sottoposti al Consiglio e compilano studi e pareri su: questioni commerciali e doganali, standard tecnici, politiche monetarie e fiscali connesse con il commercio, trasporti terrestri, politiche industriali e tecnologiche, agricoltura, energia, lavoro, occupazione e sicurezza sociale.

- **La Commissione commerciale:**

è un organo tecnico composto da quattro membri permanenti e quattro supplenti e deve fornire gli strumenti operativi per l'adozione di una politica commerciale comune, specie in fatto di: adozione di liste di prodotti in deroga alla tariffa esterna comune, unificazione dei sistemi doganali, zone franche e zone speciali, armonizzazione dei sistemi tariffari e degli incentivi all'export, eliminazione della concorrenza sleale. Si riunisce almeno una volta al mese e delibera tenendo conto delle direttive stabilite dal consiglio, che sono vincolanti per tutti i Paesi membri, e dei pareri.

Tale istituzione è prevista dal Protocollo di Ouro Preto come anche il Comitato Parlamentare Congiunto che rappresenta i Parlamenti dei Paesi membri; ha natura sia consultiva sia deliberante ed ha essenzialmente il compito di organizzare l'armonizzazione delle singole legislazioni nazionali, ed il potere di imporre raccomandazioni al Consiglio del Mercato Comune. Si riunisce almeno due volte l'anno e delibera a maggioranza degli appartenenti.

- **Il Foro Consultivo economico e sociale:**

rappresenta il settore sociale e quello economico, può imporre raccomandazioni al Gruppo del Mercosur.

Vi è inoltre una **Segreteria Amministrativa**, con sede a Montevideo, composta volutamente da poche decine di persone per non creare pesanti apparati burocratici (il budget annuo è di alcuni miliardi di lire).

2.2 Il mercato interno e la politica commerciale comune.

Il sistema commerciale del Mercosur ruota attorno alla Tariffa Esterna Comune (TEC) che viene applicata alle merci provenienti dai paesi terzi, dalle zone franche e dalle zone doganali speciali. Attualmente le tariffe oscillano tra lo 0% e il 20%, con una media del 12%. Nel novembre del 1997 è stato adottato da parte del Brasile dell'Argentina e dell'Uruguay un temporaneo aumento del 3% del cosiddetto "Diritto d'importazione extra zona", come difesa doganale durante le minacce di allargamento alla regione della crisi economica dell'Estremo Oriente. Le merci cui è applicata la Tec possono circolare liberamente nei paesi membri del Mercosur, è poi prevista l'adozione di una politica commerciale esterna comune per costituire un'Unione Doganale rispetto ai Paesi terzi. Alla Tariffa Esterna Comune e alla lista di eccezioni devono essere ag-

giunti altri strumenti che assicurino l'integrità della politica commerciale comune dell'Unione Doganale. L'obiettivo principale è riuscire nel più breve tempo possibile ad arrivare alla piena funzionalità dell'unione doganale; a tal fine si cercherà di porre particolare attenzione a:

- a) istituire il pieno controllo nei quattro Stati del codice doganale del Mercosur;
- b) concludere l'elaborazione delle norme di applicazione del codice doganale;
- c) perfezionare l'implementazione dei controlli integrati di frontiera e adottare misure tendenti ad accelerare le relazioni;
- d) sviluppare l'interconnessione dei sistemi informatici delle amministrazioni nazionali degli Stati membri;
- e) sviluppare un coordinamento efficace nella prevenzione e nella lotta contro la frode e gli illeciti doganali;
- f) perfezionare l'applicazione uniforme delle norme e dei criteri di valorizzazione doganale.

Tali misure mirano ad ottenere un trattamento unitario per le importazioni provenienti dai Paesi terzi in conformità con la normativa del W.T.O..

All'interno dell'area dell'unione doganale sono state create delle zone franche in cui le merci prodotte dai Paesi membri sono normalmente soggette alla Tec, ma questi hanno il diritto di applicare misure di salvaguardia se ritengono che esse creino turbative al mercato interno. Uniche eccezioni, fino al 2013, saranno considerate le aree doganali speciali di Manaus (Brasile) e della Terra del Fuoco (Argentina) che, per particolari ragioni geografiche, potranno far circolare liberamente le loro merci nel Paese di appartenenza.

Le assemblee del Consiglio del Mercosur tenutesi a Buenos Aires e ad Ouro Preto nel 1994 hanno messo in luce la necessità di adottare strumenti di politica commerciale comune sia per garantire maggiore solidità alla politica commerciale stessa sia per promuovere la complementarità produttiva, la specializzazione settoriale e la diffusione e lo sviluppo di nuove tecnologie. Ad alcuni settori produttivi sono applicate condizioni particolari per facilitare il loro adeguamento all'Unione Doganale:

a) nel settore dell'agricoltura si attuano politiche volte ad incrementare la produttività in tutta l'area del Mercosur, ad incentivare la libera circolazione dei prodotti ed assicurare il soddisfacimento dei fabbisogni interni;

b) nel settore dell'industria si cerca di incentivare la ristrutturazione dell'industria stessa per perseguire una certa competitività anche sul mercato internazionale. Alcuni esempi: un comitato tecnico ha il compito di elaborare un regime comune per il settore degli autotrasporti, che entrerà in vigore a partire dal 2000, sulla base di tre elementi: la liberalizzazione del commercio interno, dazi esterni comuni e assenza di incentivi nazionali che distorcano la competitività della regione. Una commissione tecnica ha il compito di definire una politica comune applicabile all'importazione dei prodotti tessili con particolare attenzione al mercato internazionale e in conformità con la normativa del W.T.O..

E' previsto che, fino al 2001, i Paesi membri del Mercosur perseguano politiche macroeconomiche concordate per armonizzare ed approfondire l'Unione Doganale.

Il processo d'integrazione con l'esterno richiede una prudente coordinazione delle politiche e delle norme nazionali per raggiungere uno sviluppo regionale sostenibile.

Il successo e il peso del Mercosur possono essere misurati da alcune cifre: il valore degli scambi interni dal 1990 al 1997 si è quintuplicato passando da 4,1 miliardi di dollari a 20 miliardi di dollari, gli investimenti diretti provenienti dall'estero sono più che raddoppiati, da 2,5 miliardi di dollari a 5 miliardi di dollari sia per il Brasile che per l'Argentina, mentre i valori per l'Uruguay e per il Paraguay restano modesti.

2.3 Grandi progetti infrastrutturali

La necessità di approfondire l'integrazione economica tra i paesi membri e quelli associati ha portato alla formulazione di molteplici progetti (strade, ponti, canali navigabili, tunnel, centrali idroelettriche e gasdotti) che richiederanno investimenti fino a 20 miliardi di dollari. Tra i principali vanno ricordati:

- a) l'autostrada San Paolo-Buenos Aires, lunga 2100 chilometri;
- b) come parte integrante del progetto precedente, il ponte da 40 chilometri sul Rio de la Plata tra la capitale argentina e il porto di colonia del Sacramento;
- c) il collegamento transoceanico tra i porti di Santos, in Brasile, e Arica, in Cile;
- d) il gasdotto Bolivia-Brasile;
- e) il tunnel stradale sotto le Ande tra Cile ed Argentina;
- f) un elettrodotto tra Venezuela e Brasile, lungo 1650 chilometri;
- g) un'autostrada fra Venezuela e Brasile.

A.3 SVILUPPI E PROGETTI FUTURI

3.1 Rapporti e accordi internazionali

Un'attenzione particolare è stata riservata alla crescita esterna del Mercosur. La costituzione dell'Unione Doganale e la personalità giuridica di diritto internazionale consacrata dal protocollo di Ouro Preto, conferisce al Mercosur la capacità di negoziare accordi con paesi terzi, con blocchi economici e con organismi internazionali.

L'azione congiunta dei paesi membri nei fori internazionali mira a soddisfare l'esigenza di una politica commerciale comune; in quelle aree dove questo non è possibile, tende a mantenere i principi stabiliti dal trattato di Asuncion.

Dando uno sguardo d'insieme ai vari accordi stabiliti con le diverse istituzioni internazionali, vanno menzionati:

- **OMC** (Organizacion Mundial de Comercio ovvero WTO)

il Mercosur si impegna ad assicurare la compatibilità della sua normativa con le disposizioni del GATT del 1994 e con gli accordi risultanti dall'Uruguay Round sulle negoziazioni commerciali multilaterali.

Collabora inoltre attivamente all'attività del Gruppo di Lavoro sul Mercosur, costituito in seno al Comitato di Commercio e Sviluppo dell'OMC e pianifica le azioni di coordinazione necessarie per la partecipazione degli Stati alle attività dell'OMC, in par-

ticolare per quelle relative alle nuove negoziazioni che possono iniziare in seguito all'accordo approvato a Marrakech.

- **ALADI** (Asociacion de Libre Comercio)

l'obiettivo è consolidare la politica commerciale comune, in modo da sostituire la pluralità di accordi bilaterali vigenti con altri che tutelino gli accordi che preservano il dazio esterno comune, favorendo l'espansione delle correnti commerciali e riaffermando il Mercosur come patto d'integrazione aperto agli scambi internazionali.

- **UNIONE EUROPEA**

il Mercosur ha cercato fin da subito di allargare i propri orizzonti: ha firmato accordi di cooperazione con la Comunità Economica Europea nel dicembre 1995 e sono in corso trattative con l'attuale Unione Europea per elevare i rapporti fino ad un vero e proprio Trattato di Associazione, che creerebbe un'aggregazione interregionale, caratterizzata

B. ANALISI DEL MERCOSUR

1. IL MERCOSUR VISTO DALL'INTERNO

1.1 La restaurazione della democrazia nel Cono Sud

Il ritorno alla democrazia nel Cono Sud nella seconda metà degli anni ottanta è stato un processo differenziato, sia per quanto riguarda le dinamiche interne che gli stimoli esterni. In tutti i casi la fine dei regimi autoritari è stato accompagnato da segnali di maggiore predisposizione alla cooperazione tra paesi della stessa sub-regione. Due periodi differenziati hanno segnato il processo di democratizzazione nel Cono sud: quello della transizione e quello del consolidamento.¹

L'ondata di democratizzazione in America Latina ha prodotto un insieme di nuove realtà, inaugurando nella regione un ciclo politico caratterizzato dall'incertezza sulle condizioni della sua continuità e solidità.

Mentre si coglievano segnali di tempi nuovi che lasciavano alle spalle soluzioni golpiste si temeva per la precarietà del quadro istituzionale nel quale questi processi avvenivano e particolarmente per le pessime condizioni economico-finanziarie nelle quali i paesi ritrovarono le loro libertà civili. Il periodo di transizione è stato inoltre accompagnato da una fase critica di gestazione economica provocata soprattutto dall'indebitamento estero.

Questo processo di transizione democratica degli anni ottanta nel Cono sud non costituì un fenomeno isolato della comunità internazionale ma facente parte di una nuova ondata di democratizzazione mondiale prodotta da un insieme di cause, quali il venir meno della legittimità dittatoriale, prolungate crisi economiche, la diffusione di ideali democratici e non ultima l'influenza positiva esercitata dagli Stati Uniti e in particolare dalla CEE. Il fenomeno non ha coinvolto simultaneamente tutti i paesi della zona; i primi furono Argentina, Brasile e Uruguay seguiti poi da Paraguay e Cile, dove il governo militare resistette fino al 1989 quando fu eletto Aylwin.

Mantenendo le proprie peculiarità, questi paesi affrontarono difficoltà politiche ed economiche simili durante tutto il periodo di transizione. Il compito di ricostruire un ordine democratico fu complicato da restrizioni economiche internazionali e profondi squilibri sul piano interno.

La somiglianza dei problemi che questi paesi, soprattutto Argentina e Brasile, affrontarono, diede vita ad un nuovo modello di dialogo e consultazione tra i governi della sub-regione, caratterizzato dalla fluidità dei contatti tra i presidenti Alfonsín e Sarney e da un'interazione frequente delle loro équipes economiche.

Nel 1989 il panorama politico nel Cono sud e la dinamica delle relazioni intraregionali offrivano un quadro abbastanza differente rispetto a quello osservato nel 1985. In Argentina, Brasile e Uruguay la continuità democratica sembrava ormai fuori dubbio

¹ ESCUDE, C., *Il processo di transizione e consolidamento democratico nel Cono Sud* in "Politica Internazionale, rivista dell'Ipalmo", I trimestre 1997.

mentre in Cile e Paraguay apparivano segnali che annunciavano la conclusione dei rispettivi cicli autoritari.

La fase di consolidamento democratico dei paesi della regione prese il via tra la fine degli anni ottanta e gli inizi degli anni novanta quando si verificò il passaggio di poteri tra i governanti del periodo della transizione e i loro successori: in Argentina, Carlos Menem (1989-1995); in Brasile, Fernando Collor de Mello (1990-1992); in Uruguay, Luis Lacalle (1990-1995); in Cile, Eduardo Frei (1994-1998); in Paraguay, Juan Carlos Wasmosy (1993-1998).

Il consolidamento democratico ha avuto in ciascuno degli stati della regione contenuti e risultati differenti che corrispondono a sviluppi storici e processi politici interni diversi. Questi paesi applicano i procedimenti essenziali della democrazia, quali la segretezza del voto, il suffragio universale, la regolarità delle scadenze elettorali e il pluripartitismo. Ciononostante, le democrazie del Cono sud affrontano una crisi dello stato, e i loro apparati burocratici si scontrano con difficoltà nell'adempimento pieno ed efficace delle loro funzioni, nella garanzia dell'ordine, nella trasparenza del sistema legale. Queste difficoltà sono ancora più marcate nelle aree periferiche dove i diritti e le garanzie di legalità democratica sono più difficili da assicurare; in questo quadro l'insicurezza giuridica e la corruzione non sono stati assenti dal processo di consolidamento democratico.

Ancora oggi, nella sub-regione, sopravvivono democrazie con istituzioni deboli, in cui il potere politico è concentrato nei poteri esecutivo, legislativo e giudiziario sulla base di una delega della popolazione nei brevi periodi elettorali. Interrompere questa dinamica, costituisce la principale sfida dei governi.

Nella fase di transizione i nuovi governi hanno privilegiato gli imperativi dell'istituzionalità democratica relegando le questioni relative all'emergenza economica; nella fase di consolidamento, quest'emergenza invece si è imposta come un problema impellente e la ricerca di un modello che permettesse di uscire dalla crisi ha accomunato i paesi del Cono sud. Il sorgere di un contesto democratico ha ridotto il peso politico dei militari e le strategie basate su ipotesi di conflitto regionale sono state abbandonate quasi ovunque.

1.2 Origini

Il MERCOSUR, (Mercado Comun del Sur) Mercato Comune del sud America, è un'iniziativa i cui tratti di base furono definiti nel 1991 mediante il trattato di Asuncion con l'obiettivo di creare un'area di libero scambio tra Argentina, Brasile, Uruguay e Paraguay.²

L'idea di un Cono Sud dell'America Latina integrato economicamente non è certo nuova, considerata la relativa complementarità economica della regione. Il primo programma organico d'integrazione risale addirittura al 1909 con la formazione di un progetto di Unione Doganale tra i paesi attualmente membri del Mercosur, ma si può dire che il progetto di un mercato economico comune ha cominciato a farsi strada solo a partire dalla metà degli anni ottanta, da quando cioè Argentina e Brasile smantellarono i

² JUARIBE, H., *Implicancias sobre el Mercosur*, in "Relazioni Internazionali", ottobre 1995.

rispettivi regimi militari e il nazionalismo politico-economico che alimentava una realtà tanto dura quanto tenace per l'egemonia regionale, per tornare a forme di democrazia stabili.³ La ritrovata democrazia ha infatti recato con sé la necessità di ammodernare sistemi economici chiusi o addirittura autarchici, obsoleti a livello tecnologico e di capacità produttiva, oberati da debiti esteri enormi e in continua crescita e non competitivi se costretti a misurarsi sui mercati aperti.

L'enorme peso dei debiti esteri contratti negli anni precedenti, la mancanza di nuovi crediti, la necessità di fare grandi investimenti per modernizzarsi e per rendere competitive le proprie imprese sui mercati internazionali portò a capire che questo processo di riconversione ed espansione, avrebbe portato maggiori vantaggi se fosse stato affrontato attraverso un accordo comune. Su queste basi, alla fine del 1985, il presidente dell'Argentina, Alfonsín e il presidente del Brasile, Sarney ratificarono la volontà di perseguire comuni obiettivi futuri cercando di creare un quadro politico adatto allo scopo. L'Argentina, sviluppò la sua idea di una "asociación preferente" con il Brasile invitando i suoi rappresentanti ad una riunione privata all'inizio del 1986; poco tempo dopo fu il Brasile a proporre un nuovo incontro ai rappresentanti argentini, nel quale furono definite le caratteristiche dell'intesa. Tale accordo doveva servire non per creare una nuova forma di protezionismo ma per dare maggiori opportunità di sviluppo alle economie dei due paesi e per agevolare la loro integrazione nel mercato mondiale. Quindi anche a scopo difensivo, quale difesa ai blocchi commerciali già esistenti come la CEE o in via di costituzione come il NAFTA, Argentina, Brasile e Uruguay (il Paraguay ha aderito solo a fine decennio per il perdurare della dittatura Stroessner) hanno pensato di unire le loro forze per armonizzare e integrare il più possibile i propri sistemi economici.

L'ostacolo principale, oltre all'antica rivalità tra i due paesi, era costituito dalle precedenti esperienze, pressoché fallimentari o che hanno finito con il perdere rilevanza non essendo riuscite a modificare le realtà che le avevano create. La prima fu l'ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) creata dal Trattato di Montevideo nel 1960 da undici paesi e fallita per la scarsa volontà politica di attenersi alle regole sottoscritte, l'eterogeneità nei livelli di sviluppo nell'ambito della regione, l'insufficiente integrazione fisica, l'instabilità politica e il prevalere di politiche commerciali protezionistiche volte alla sostituzione delle importazioni. La seconda fu l'ALADI (Asociaciones Latinoamericanas de Integración) lanciata nel 1980 come proseguimento della precedente esperienza. Tutt'oggi, si propone l'obiettivo di promuovere il commercio reciproco fra i paesi dell'America Latina con l'istituzione di un'area di preferenza economica e agevolazioni nei trasferimenti di capitale infraregionale legati ad operazioni commerciali attraverso il "Convegno dei pagamenti e crediti reciproci".⁴

³ Fonte: Il sole 24 ore, *Dossier America Latina e Mercosur*, 1999.

⁴ Il Convegno, in vigore dal 1982, consiste in trasferimenti di compensazione che si effettuano su tutti i pagamenti internazionali derivati da operazioni dirette di qualunque natura tra persone residenti nei paesi della regione. Ogni quattro mesi si compensa il saldo globale della Banca Centrale di ciascun paese, attraverso il coordinamento della Banca centrale del Perù e l'intervento della Federal Reserve quale ente esecutivo della compensazione. Tra i numerosi vantaggi: la riduzione dei rischi di credito, di cambio e politico per l'intervento di organismi pubblici e la maggior cooperazione tra Banche centrali.

Nel dicembre del 1985 con la dichiarazione di Foz de Iguazù viene preso l'impegno di presentare entro la metà del 1986, una relazione contenente i principi fondamentali per lo sviluppo del rapporto di cooperazione e nel luglio dello stesso anno vennero firmati gli "Acta para la Integracion Argentino-Brasilena", un accordo composto di dodici protocolli commerciali contenenti alcuni principi generali:

☞ Una realtà moderna e competitiva necessita di specializzazione per sfruttare al meglio le economie di scala nella produzione, i vantaggi naturali e le risorse umane dei due paesi; tutto ciò inteso come rapporto di collaborazione e di sviluppo industriale reciproco e non come specializzazione intersettoriale in cui un paese diventava fornitore di materie prime nei confronti dell'altro.

☞ L'obiettivo doveva essere quello di sviluppare in entrambi i paesi i settori dell'allevamento e dell'industria così da permettere in un momento successivo la specializzazione dei singoli paesi nella produzione di alcuni particolari beni creando così uno sviluppo intersettoriale.

☞ L'accordo si basa su meccanismi flessibili, gradualmente e progressivamente per fornire uguali benefici ai due paesi. Furono firmati altri protocolli settoriali riguardanti tre grandi campi:

- a) aumento del commercio, ottenuto riducendo le imposte e agevolando gli approvvigionamenti;
- b) riconversione delle industrie esistenti, in particolare quelle dei settori dei macchinari, automezzi e siderurgia scelti come nucleo di tale integrazione;
- c) sviluppo di nuovi settori come l'informatica, le biotecnologie, le comunicazioni e la collaborazione in materia di uso pacifico dell'energia nucleare.

Nel 1988 seguì un trattato vero e proprio tra i due paesi che si impegnarono a praticare un medesimo trattamento all'Uruguay, aggiuntosi nel frattempo.

Nel 1991 si unì all'accordo anche il Paraguay e fu allora che il trattato di Asuncion istituì tra i quattro paesi una zona di libero scambio e un'unione doganale per un periodo di quattro anni fino al dicembre 1994, periodo in cui i paesi membri firmarono il protocollo di OURO PRETO che integra il trattato di Asuncion e stabilisce la struttura istituzionale definitiva del Mercosur e le procedure di voto.

1.3 Obiettivi

La nascita del Mercosur è avvenuta il 1° gennaio 1995 con quattro obiettivi:

1. La libera circolazione di beni, servizi e fattori produttivi tra i paesi firmatari. E' stato previsto infatti l'azzerramento, in un quadriennio, di gran parte dei dazi doganali imposti sulle merci scambiate all'interno dell'area. Questo mediante un meccanismo automatico e graduale di riduzione attraverso scadenze temporali fisse.

2. La fissazione di una Tariffa Esterna Comune (TEC), la cui adozione avviene in tre fasi: per l'85% dei prodotti si applica immediatamente un'aliquota del 20%, mentre per

il restante 15%, costituito da beni capitali, la tariffa sarà ridotta al 14% entro il 2001 e al 16% entro il 2006 per le telecomunicazioni e le altre tecnologie dell'informazione.

3. Il coordinamento delle politiche macroeconomiche e settoriali in materia di: commercio estero, agricoltura, industria, sistema monetario, politiche valutarie e fiscali, servizi, dogane, trasporti e comunicazioni. Lo scopo ultimo è di assicurare una libera e regolare competizione tra i sistemi economici dei paesi membri.

4. L'impegno alla modifica delle legislazioni interne in contrasto con il processo di integrazione.

5. Sforzo congiunto, in relazione a paesi terzi, per evitare l'importazione di beni i cui prezzi fossero artificialmente mantenuti bassi da sussidi, dumping o altre pratiche sleali.

1.4 Istituzioni

Il 17 dicembre 1994, con il Protocollo di Ouro Preto, è iniziata per il Mercosur una nuova tappa nella quale si tenderà al consolidamento dell'Unione Doganale. Allo stato attuale, il Protocollo di Ouro Preto, è un punto di riferimento fondamentale per la regolamentazione dei rapporti intra ed extra Mercosur nei loro aspetti giuridici ed economici e per la definizione della sua struttura istituzionale.⁵

I principali organi funzionali del Mercosur sono:

1. Il Consiglio del Mercato Comune: è l'organo supremo del Mercosur, ed è responsabile della conduzione politica del processo di integrazione e del conseguimento degli obiettivi stabiliti dal Trattato di Asuncion entro i tempi previsti. E' composto dai ministri degli Affari esteri e dell'Economia (o equivalenti) dei paesi membri. La presidenza è semestrale e spetta ad ogni paese con un criterio di rotazione alfabetica, trasferendo la sede del Consiglio ciascuno nella propria capitale. Le riunioni, cui partecipano anche i Capi di Stato dei paesi membri, non hanno scadenza fissa e avvengono in ogni caso almeno una volta l'anno. Le decisioni sono prese all'unanimità.

2. Il Gruppo del Mercato Comune: è l'organo esecutivo, trasforma in risoluzioni operative le decisioni del Consiglio. Assicura inoltre l'applicazione del Trattato di Asuncion e dei suoi protocolli, propone azioni concrete per coordinare le politiche macroeconomiche e per avviare i negoziati con i paesi che desiderano diventare membri, e approva i budget proposti dalla segreteria amministrativa. E' composto da quattro membri permanenti e da quattro supplenti per ogni stato membro in rappresentanza dei ministri degli Esteri, dell'Economia e delle banche centrali. Le riunioni avvengono almeno trimestralmente e le risoluzioni sono adottate all'unanimità.

3. I sottogruppi di lavoro: sotto il controllo diretto del Gruppo, essi redigono gli schemi di decisione che andranno poi sottoposti al Consiglio e compilano studi e pareri su: questioni commerciali e doganali, standard tecnici, politiche monetarie e fiscali connesse con il commercio, trasporti terrestri, politiche indu-

⁵Copera, F., *Aspectos institucionales del Mercosur*, MBO programme, Buenos Aires, 1996.

striali e tecnologiche, agricoltura, energia, lavoro, occupazione e sicurezza sociale.

4. La Commissione parlamentare congiunta: è l'organo rappresentativo dei Parlamenti dei singoli stati membri ed è composta da un massimo di 64 membri, 16 per ogni stato di appartenenza, divisi tra senatori e deputati. Ha natura sia consultiva sia deliberante ed ha essenzialmente il compito di organizzare l'armonizzazione delle singole legislazioni nazionali. Si riunisce almeno due volte l'anno e delibera a maggioranza degli appartenenti.

5. La Commissione commerciale: è un organo tecnico, composto da quattro membri permanenti e quattro supplenti di ciascun paese; deve fornire gli strumenti operativi per l'adozione di una politica commerciale comune, specie in fatto di: compilazione di liste di prodotti a fini doganali; unificazione dei sistemi doganali, zone franche e zone speciali, armonizzazione dei sistemi tariffari e degli incentivi all'export, eliminazione della concorrenza sleale.

6. Foro Consultivo Economico e Sociale: è un organo consultivo costituito da quattro delegazioni nazionali che rappresentano gli interessi del settore privato, al quale partecipano imprenditori, sindacati, ordini professionali e associazioni dei consumatori; rappresenta il settore sociale ed economico.⁶

Si riunisce almeno due volte all'anno.

Vi è inoltre una **Segreteria amministrativa (Sam)**, con sede permanente a Montevideo, composta volutamente da poche decine di persone per non creare pesanti apparati burocratici. E' coordinata da un direttore eletto a rotazione dal GMC per un mandato di durata biennale. La segreteria fornisce un importante supporto logistico alle attività del Mercosur: serve da archivio ufficiale di tutta la documentazione Mercosur, ne pubblica la Gazzetta Ufficiale, organizza le riunioni del Consiglio del Mercato Comune del Gruppo e della Commissione del commercio. Infine si occupa di pubblicare le liste nazionali di arbitri ed esperti per la risoluzione delle controversie ed elabora un proprio bilancio.

Mancando una Corte di giustizia a livello comunitario, le questioni legate alla risoluzione di controversie sono affidate al **Protocollo di Brasilia del 17 dicembre 1991**, che propone una metodologia di arbitraggio in caso sorgano conflitti tra gli stati membri riguardo l'interpretazione, l'applicazione o l'inadempimento delle disposizioni contenute nel Trattato di Asuncion, delle decisioni del Consiglio o delle risoluzioni del Gruppo.

In prima istanza, le controversie vengono risolte per negoziazione diretta. Se entro quindici giorni non si perviene ad un accordo tra le parti, la questione viene sottoposta al Gruppo Mercato Comune che, dopo averla esaminata con l'eventuale appoggio di un esperto, formula delle raccomandazioni tendenti alla soluzione del conflitto. Se la pro-

⁶ Gli imprenditori si sono spesso lamentati della loro scarsa partecipazione al processo decisionale e hanno avuto da ridire sull'eccessiva burocraticità delle decisioni. Di fatto non esisteva un ambito istituzionalizzato in cui gli imprenditori potessero avere una voce propria che incidesse nel processo di integrazione. Nella tappa anteriore al Protocollo di Ouro Preto gli imprenditori avevano partecipato ad alcuni sottogruppi in cui si discuteva di dettagli tecnici, norme tecniche e politiche industriali. Così il nuovo schema istituzionale approvato nel dicembre 1994 ad Ouro Preto prevedeva la creazione di un organo consultivo, il Foro Consultivo economico e sociale.

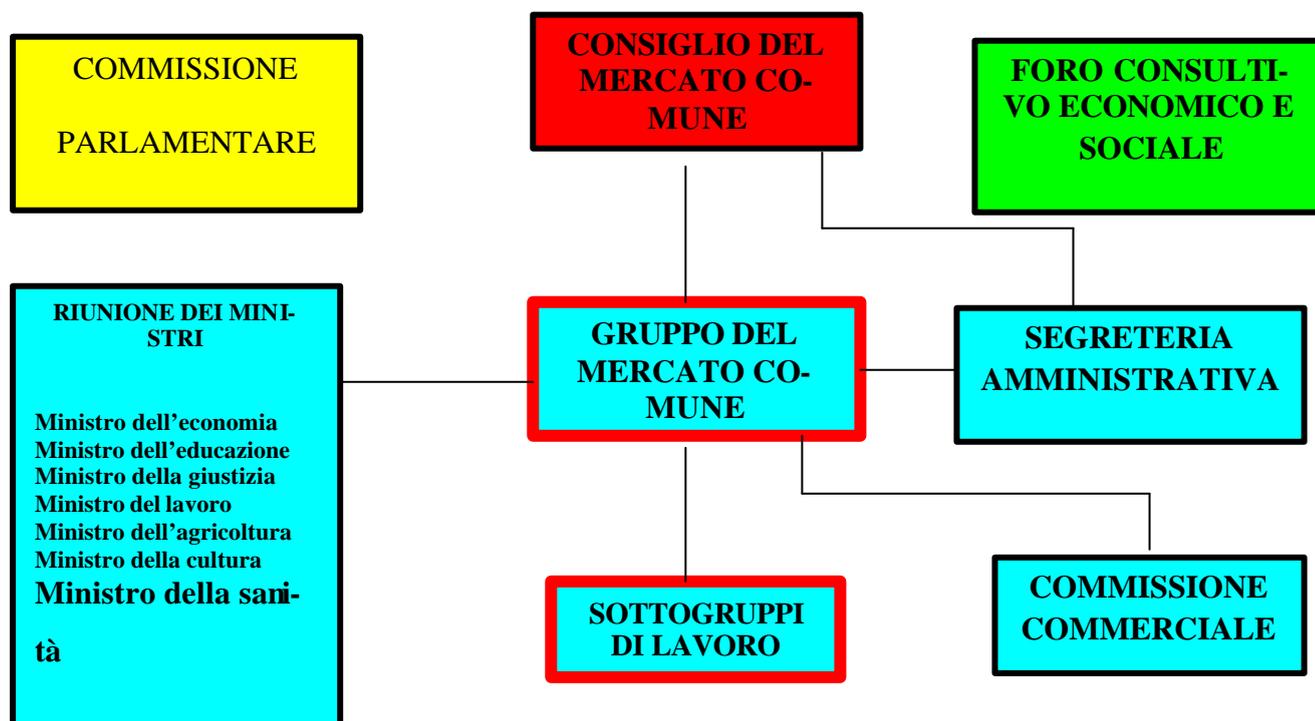
posta non fosse soddisfacente, i singoli stati hanno il diritto di comunicare alla Sam di voler procedere tramite procedimento arbitrale.

Viene quindi istituito un tribunale ad hoc con la presenza di tre arbitri scelti fra la lista ufficiale pubblicata dalla Sam: uno per ogni stato coinvolto nella controversia, più uno con nazionalità diversa con posizione neutrale.

Il Protocollo di Brasilia prevede anche una serie di procedure per i reclami di privati, siano essi persone fisiche o giuridiche, in caso di atteggiamenti discriminatori, concorrenza sleale, misure legali o amministrative restrittive applicate da parte di qualunque stato membro in violazione del Trattato di Asuncion. I reclami vengono presentati alla sezione nazionale del Gruppo Mercato Comune del paese di residenza; verificata la sussistenza del fatto, la sezione nazionale può negoziare un accordo con la sezione nazionale del paese al quale si attribuisce la violazione o sottoporre il caso direttamente al GMC. Quest'ultimo può rifiutare il reclamo o procedere alla convocazione di un gruppo di esperti che dovranno emettere un verdetto entro trenta giorni dalla convocazione. Il paese al quale viene richiesto di adottare misure correttive può ricorrere al procedimento arbitrale secondo le procedure della risoluzione delle controversie tra stati.

ORGANI FUNZIONALI DEL MERCOSUR

Art. 1 Protocollo Ouro Preto



1.5 Il mercato interno e la politica commerciale

Il sistema commerciale del Mercosur ruota intorno alla Tariffa Esterna Comune (TEC) che viene applicata alle merci provenienti dai paesi terzi, dalle zone franche e dalle zone doganali speciali. Attualmente le tariffe oscillano tra lo 0% e il 20%, con una media del 12%. Nel novembre del 1997 è stato adottato da parte di Argentina, Brasile e Uruguay un temporaneo aumento del 3% del cosiddetto “Diritto d’importazione extra zona” come difesa doganale durante le minacce di allargamento alla regione della crisi economica dell’Estremo Oriente.

Le merci cui è applicata la TEC possono circolare liberamente nei paesi membri del Mercosur, ed è poi prevista l’adozione di una politica commerciale esterna comune per costituire un’Unione Doganale rispetto ai paesi terzi.

Alla Tariffa Esterna Comune e alla lista di eccezioni devono essere aggiunti altri strumenti che assicurino l’integrità della politica commerciale comune dell’unione doganale. L’obiettivo principale è riuscire nel più breve tempo possibile ad arrivare alla piena funzionalità dell’unione doganale; a tal fine si cercherà di porre particolare attenzione a risolvere alcune questioni affinché permettano il completamento di una politica commerciale comune:

- ☞ Approvazione di un Codice Doganale del Mercosur, che è già stato elaborato, ma che è soggetto all’introduzione di alcune modifiche necessarie per la sua entrata in vigore;
- ☞ Armonizzazione graduale delle politiche pubbliche nazionali che distorcono la concorrenza;
- ☞ Perfezionare l’implementazione dei controlli integrati di frontiera e adottare misure tendenti ad accelerare le relazioni;
- ☞ Sviluppare l’interconnessione dei sistemi informatici delle amministrazioni nazionali degli stati membri;
- ☞ Armonizzazione delle politiche di sussidio e legislazione anti-dumping;
- ☞ Sviluppare un coordinamento efficace nella prevenzione e nella lotta contro la frode e gli illeciti doganali;
- ☞ Perfezionare l’applicazione uniforme delle norme e dei criteri di valorizzazione doganale. Dovranno inoltre essere affrontate le asimmetrie e le sperequazioni in materia fiscale e tributaria.

Tali misure mirano ad ottenere un trattamento unitario per le importazioni provenienti dai paesi terzi in conformità con la normativa della WTO. All’interno dell’area dell’unione doganale sono state create delle zone franche in cui le merci prodotte dai paesi membri sono normalmente soggette alla TEC, ma questi hanno il diritto di applicare misure di salvaguardia se ritengono che esse creino turbative al mercato interno. Uniche eccezioni, fino al 2013, saranno considerate le aree doganali speciali di Manaus (Brasile) e della Terra del Fuoco (Argentina) che, per particolari ragioni geografiche, potranno far circolare liberamente le loro merci nel paese di appartenenza.

Le assemblee del Consiglio del Mercosur tenutesi a Buenos Aires e ad Ouro Preto nel 1994 hanno messo in luce la necessità di adottare strumenti di politica commerciale comune sia per garantire maggiore solidità alla politica commerciale stessa, sia per

promuovere la complementarità produttiva, la specializzazione settoriale e la diffusione e lo sviluppo di nuove tecnologie.

Ad alcuni settori produttivi sono applicate condizioni particolari per facilitare il loro adeguamento all'Unione Doganale:

- ☞ nel settore dell'agricoltura si attuano politiche volte ad incrementare la produttività in tutta l'area del Mercosur, ad incentivare la libera circolazione dei prodotti ed assicurare il soddisfacimento dei fabbisogni interni;

- ☞ nel settore dell'industria si cerca di incentivare la ristrutturazione dell'industria stessa per perseguire una certa competitività anche sul mercato internazionale. Ad esempio, un comitato tecnico ha il compito di elaborare un regime comune per il settore degli autotrasporti, che entrerà in vigore a partire dal duemila, sulla base di tre elementi: liberalizzazione del commercio interno, dazi esterni comuni e assenza di incentivi nazionali che distorcano la competitività della regione; una commissione tecnica ha il compito di definire una politica comune applicabile all'importazione dei prodotti tessili con particolare attenzione al mercato internazionale e in conformità con le regole della WTO.

E' previsto che fino al 2001 i paesi membri del Mercosur perseguano politiche macroeconomiche concordate per armonizzare ed approfondire l'Unione Doganale. Il processo di integrazione con l'esterno richiede una prudente coordinazione delle politiche e delle norme nazionali per raggiungere uno sviluppo regionale sostenibile.

Il successo e il peso del Mercosur possono essere misurati da alcune cifre:

- ☞ il valore degli scambi interni dal 1990 al 1997 si è quintuplicato, passando da 4.1 miliardi di dollari a 20 miliardi di dollari ;

- ☞ gli investimenti diretti provenienti dall'estero sono più che raddoppiati, da 2.5 miliardi di dollari a 5 miliardi di dollari sia per il Brasile che per l'Argentina, mentre per Paraguay e Uruguay i valori restano modesti.

1.6 Rapporti e accordi internazionali

Un'attenzione particolare è stata riservata alla crescita esterna del Mercosur. La costituzione dell'Unione Doganale e la personalità giuridica di diritto internazionale consacrata dal protocollo di Ouro Preto, conferisce al Mercosur la capacità di negoziare accordi con paesi terzi, con blocchi economici e con organismi internazionali.

Le principali istituzioni internazionali con le quali sono in atto accordi sono:

- ❖ **WTO (World Trade Organization):**

Il Mercosur si impegna ad assicurare la compatibilità della sua normativa con le disposizioni del GATT e con gli accordi risultanti dall'Uruguay Round sulle negoziazioni commerciali multilaterali. Inoltre collabora attivamente all'attività del Gruppo di lavoro sul Mercosur, costituito in seno al Comitato di Commercio e Sviluppo dell'OMC⁷ e pianifica le azioni di coordinazione necessarie per la partecipazione degli stati

⁷ OMC (Organizzazione Mondiale del Commercio) è la denominazione in lingua italiana della World Trade Organization.

all'attività dell'OMC, in particolare per quelle relative alle nuove negoziazioni che possono iniziare in seguito all'accordo approvato a Marakech.

❖ **ALADI (Asociaciones Latinoamericanas de Integración):**

L'obiettivo è consolidare la politica commerciale comune, in modo da sostituire la pluralità di accordi bilaterali vigenti con altri che tutelino gli accordi che preservano il dazio esterno comune, favorendo l'espansione delle correnti commerciali e riaffermando il Mercosur come patto d'integrazione aperto agli scambi internazionali.

❖ **UNIONE EUROPEA:**

Il Mercosur ha cercato fin da subito di allargare i propri orizzonti: ha firmato accordi di cooperazione con la Comunità Economica Europea nel dicembre del 1995 e sono in corso trattative con l'attuale Unione Europea per elevare i rapporti fino ad un vero e proprio trattato di associazione, che creerebbe un'aggregazione caratterizzata da una crescente cooperazione politica e da una liberalizzazione progressiva e reciproca degli scambi commerciali.

Il 47% degli investimenti esteri della regione, proviene infatti dall'UE e l'interscambio è ormai prossimo ai 50 miliardi di dollari. Tuttavia vi è il timore da parte europea di spalancare le porte dell'Unione ad un gruppo di paesi con esportazioni agricole e industriali, che potrebbero ulteriormente appesantire un mercato interno già eccedentario soprattutto tenuto conto della prospettiva a medio termine dell'ingresso di alcuni paesi dell'est europeo che presentano produzioni analoghe.

❖ **NAFTA (North Atlantic Free Trade Agreement)**

Il Mercosur intende promuovere il dialogo con gli USA come proposto dal presidente Bill Clinton al vertice di Miami nel dicembre 1994, contribuendo a riaffermare i principi e il piano d'azione per creare entro il 2005 un'area di libero scambio che copra tutto il continente "dall'Alaska alla Terra del Fuoco", la cosiddetta Free Trade Area of the Americas.

Rimangono in ogni caso perplessità da parte dei paesi membri, soprattutto dal Brasile, sulla proposta, che favorirebbe la penetrazione dei prodotti statunitensi in un mercato di circa mezzo miliardo di persone, mentre modesto sarebbe l'interesse USA verso le importazioni provenienti dal sud. Il Mercosur è peraltro accusato di agire come una vera e propria fortezza commerciale: il recente aumento temporaneo dei dazi esterni comuni dal 20% al 23%, deciso unilateralmente da Brasile, Argentina e Uruguay per fronteggiare la crisi asiatica, ha rafforzato tale convinzione.

1.7 Mercosur: significato regionale e internazionale

Il Mercosur adotta un liberismo pragmatico e solidale. Deve sostenere con ragionevoli protezioni tariffarie rivolte al resto del mondo, i settori industriali in grado di modernizzarsi e diventare competitivi su scala internazionale. La condizione fondamentale perché ciò accada è un'apertura selettiva all'introduzione di capitale e tecnologia (senza atteggiamenti xenofobi riguardo all'origine dei fattori produttivi che si installeranno nella sub-regione). Bisogna creare le condizioni per cui far parte del Mercosur risulti più favorevole che esserne esclusi, anche per i paesi con economie meno sviluppate.

L'obiettivo di ricercare l'ottimizzazione sociale comparativa comporta priorità in materia di occupazione, considerando eque forme di trasferimento di manodopera da un paese membro all'altro e processi produttivi atti ad ottimizzare l'uso delle risorse disponibili e massimizzare il valore aggiunto dei prodotti di ciascun paese della sub-regione.

Il Mercosur deve tendere a preservare e ad espandere la propria capacità industriale portandola a livelli di ragionevole competitività internazionale. Deve stimolare la specializzazione e la valorizzazione dei propri servizi tecnici.

Tre aspetti richiedono grande attenzione da parte dei paesi del Mercosur. Il primo riguarda la necessaria cooperazione scientifico-tecnologica nell'ambito della sub-regione.⁸ Il secondo aspetto riguarda l'enorme importanza che hanno nel Mercosur l'economia agropastorale e le industrie derivate. Incentivare lo sviluppo di nuove voci economiche redditizie è concepibile solo a medio/lungo termine; è necessario ottimizzare invece la capacità agropastorale, che è tra le più alte del mondo. In terzo luogo si tratta di applicare nella sub-regione politiche industriali adeguate al singolo caso che assicurino le condizioni favorevoli per una crescita accelerata della competitività in settori suscettibili di rispondere rapidamente a questi stimoli.

L'apertura di uno spazio ampio nella sub-regione permetterebbe così ai paesi membri una migliore utilizzazione delle rispettive potenzialità indipendentemente dai limiti dei mercati nazionali. Si aprirebbero così buone prospettive per il Paraguay, ad esempio, che beneficia di una notevole offerta di energia elettrica.

Il Mercosur nonostante sia il più modesto dei grandi blocchi internazionali, ha il più alto tasso di autosufficienza regionale per quanto riguarda i prodotti primari e i manufatti e questo gli permetterà di evitare qualsiasi tipo di pressione basata su minacce di sospensione del rifornimento di investimenti produttivi.

⁸ Il consolidamento dell'istruzione di base e la formazione di professionisti tecnicamente preparati è un tema ancora in sospenso, anche se, sia in Argentina che in Brasile, si raggiungono livelli tecnico-scientifici di tutto riguardo.

1.8 Principali caratteristiche economiche

Il Mercosur è un'unità economica riconosciuta a livello internazionale e dotata di tratti peculiari che ne fanno a soli cinque anni dalla sua nascita la seconda Unione Doganale del mondo e la quarta area economica del pianeta.

Dati delle principali grandi aree economiche

	Pil 1	Popolazione 2	Reddito pro-capite 3	Esportazioni	Importazioni
Unione Europea	7800	350	22.280	1503	1525
Nafta	7584	380	19.950	839	923
Giappone	4700	130	36.150	400	274
<i>Mercosur</i>	<i>750</i>	<i>250</i>	<i>3.658</i>	<i>70</i>	<i>85</i>

1.in miliardi di dollari US
2.in milioni di abitanti
3.in milioni di dollari US

Il suo Pil complessivo si colloca, alla fine del 1995, intorno ai 750 miliardi di dollari. Questa cifra lo inserisce dietro all'Unione Europea, al Nafta e al Giappone ma davanti alla Federazione Russa (circa 380 miliardi di dollari) e all'ASEAN (circa 420 miliardi di dollari). La popolazione complessiva del Mercosur ammonta a 250 milioni di abitanti, cioè il 45% della popolazione totale dell'America Latina. Il suo reddito pro-capite è superiore a 3600 dollari. La sua superficie complessiva si estende per più di 12.800.000 chilometri quadrati (il 59% dell'intera America Latina). Il totale degli scambi economici della sub-regione con il mondo (esportazioni + importazioni) ha oltrepassato nel 1995 la barriera dei 150.000 milioni di dollari.

Nel 1995 le esportazioni sub-regionali totali hanno raggiunto all'incirca 70.000 milioni di dollari il che equivale a 1/3 delle vendite totali in America latina e le importazioni 85.000 milioni di dollari. Gli scambi commerciali tra i paesi del Mercosur ammontano a 15.000 milioni di dollari e hanno fatto registrare negli ultimi anni una crescita prossima al 30% annuo: si sono infatti duplicati dal 1985, anno della gestazione del processo di integrazione tra Argentina e Brasile. Il commercio all'interno della sub-regione rappresenta già il 22% del commercio totale del blocco.

Il Mercosur rappresenta il 41% del totale delle esportazioni all'interno dell'America Latina, che nel 1995 ammontavano a 37.000 milioni di dollari. Malgrado la crescente importanza economica dell'area però il Mercosur rappresenta ancora solo l'1.5% delle esportazioni mondiali di fronte al 20% dell'Unione Europea, al 18% del Nafta e al 2.5% del Pil mondiale.

Il trattato costitutivo del Mercosur firmato nel marzo 1991 ha realizzato quasi pienamente gli obiettivi originari in materia di liberalizzazione degli scambi commerciali tra i suoi membri. Questo si evidenzia nella straordinaria crescita delle transazioni che sono triplicate nel quinquennio, passando da 5.300 milioni di dollari nel 1991 a 15.800 milioni nel 1995 e che con il nuovo millennio si prevede toccheranno i 30.000 milioni di dollari.

1.9 Grandi progetti infrastrutturali

La necessità di approfondire l'integrazione economica tra i paesi membri e quelli associati⁹ ha portato alla formulazione di molteplici progetti: strade, ponti, canali navigabili, tunnel, centrali idroelettriche e gasdotti che richiedono investimenti fino a 20 miliardi di dollari. Tra i principali vanno ricordati:

- ☞ L'autostrada San Paolo-Buenos Aires, lunga 2100 chilometri;
- ☞ Come parte integrante del progetto precedente, il ponte da 40 chilometri sul Rio de la Plata tra la capitale argentina e il porto di Colonia del Sacramento, in Uruguay;
- ☞ Il collegamento transoceanico tra i porti di Santos (Brasile) e Arica (Cile);
- ☞ Il gasdotto Bolivia-Brasile, lungo 1800 chilometri della capacità di 9 miliardi di metri cubi annui;
- ☞ Un gasdotto e un oleodotto tra Argentina e Cile;
- ☞ Un tunnel stradale sotto le Ande tra Cile e Argentina;
- ☞ Un elettrodotto tra Venezuela e Brasile lungo 1650 chilometri;
- ☞ Un'autostrada tra Venezuela e Brasile;
- ☞ La trasformazione in vie fluviali navigabili di 3400 chilometri dei fiumi Paraguay e Paraná per offrire uno sbocco al mare a Paraguay e Bolivia.

1.10 Sviluppi futuri

Negli accordi stipulati con il trattato istitutivo era stato concordato che con l'inizio del nuovo millennio si sarebbero avviati i colloqui per la liberalizzazione degli scambi di servizi, tra cui la costituzione del cosiddetto Mercato Comune Elettrico. E' prevista la divisione del settore in due grandi comparti: da un lato la produzione e la trasmissione, dall'altro la distribuzione; il primo considerato un bene reale, sarà completamente liberalizzato entro il 2001, il secondo, ritenuto un servizio, ricadrà nella scadenza del 2008.

⁹ Cile e Bolivia

E' prevista anche la libera circolazione dei lavoratori, che richiede una serie di accordi applicativi in via di elaborazione. In particolare, è in attesa di ratifica un accordo multilaterale sulla sicurezza sociale per il lavoratori e i loro familiari che abbiano prestato la loro opera in paesi membri; esso li equipara a lavoratori locali.

Infine, sta avanzando un progetto per giungere in tempi medio/lunghi alla realizzazione della moneta unica, che coronerà un'integrazione economica ormai solida. Il progetto richiede un'armonizzazione nella convergenza dei diversi tassi d'inflazione, un coordinamento fiscale allo scopo di limitare l'indebitamento interno ed esterno dei paesi interessati, un'armonizzazione de servizi portuali e di trasporto terrestre e aereo, un'armonizzazione delle politiche di cambio mediante bande di oscillazione progressivamente ridotte. Ciò consentirebbe di giungere alla creazione di una Banca Centrale del Mercosur.

1.10.1 Verso l'unione monetaria

Il Mercosur ha un obiettivo preciso: passare dall'Unione doganale che oggi lo caratterizza all'Unione monetaria, un processo analogo a quello compiuto dall'Europa, che comporta un crescente coordinamento delle politiche economiche, ma anche della politica estera e della difesa.

La promozione di un processo a lungo termine, quale quello della creazione di una moneta unica, rappresenta una decisione politica di grande rilievo. Tale creazione riflette non soltanto il grado di maturità raggiunto dal processo di integrazione e dall'impegno assunto dai paesi membri e associati ma anche la determinazione riguardo alle questioni fondamentali di ordine macroeconomico e ai rispettivi processi di trasformazione strutturale.

Di conseguenza, questa decisione del blocco regionale, costituisce un segnale decisivo per gli operatori in campo internazionale, un messaggio chiaro dei paesi del Mercosur. Nel processo di integrazione avviato si sommano, stabilità istituzionale, strategie economiche coincidenti, destinate ad inserirsi nella nuova economia mondiale globalizzata, in seguito all'esaurimento del processo di sostituzione delle importazioni, creazione di uno spazio comune di attività produttive integrate, capace di trasformarsi in piattaforma per attirare gli IDE delle imprese mondiali.

Il consolidamento dell'integrazione obbliga a pianificare con forza sempre maggiore i temi di un'alleanza politica e il rafforzamento di un'alleanza economica. La politica estera, la difesa e il crescente coordinamento di politiche macroeconomiche dovranno concretizzarsi nella realizzazione di una moneta unica.

La crisi finanziaria asiatica, esplosa verso la metà del 1997, ha modificato gli orientamenti dell'impiego dei risparmi e dei capitali. I paesi del Mercosur possono trarre benefici da queste nuove condizioni. La credibilità del blocco regionale basata sul perfezionamento dell'integrazione, sulla continuità delle politiche macroeconomiche e sull'accelerazione dei processi di trasformazione è uno strumento fondamentale. Questa è la risposta di fondo che i paesi dell'area possono dare alle crisi e all'incertezza dei mercati finanziari internazionali, forti della capacità di resistere alla instabilità interna,

dimostrata durante la crisi messicana. La proposta dell'unione monetaria fa parte di questo processo.

La decisione di muoversi in direzione di una moneta unica e pertanto di fissare un insieme di criteri di convergenza, comporta l'impegno di diminuire nel tempo l'autonomia degli stati in materia fiscale. Gli stati, perdendo il controllo della politica monetaria come strumento della loro politica fiscale, devono rispettare certi parametri macroeconomici stabiliti grazie ad impegni assunti gradualmente, cosa che gli permette di offrire garanzia di certezze, in un contesto in cui essa diventa un criterio decisivo per le percezioni e decisioni dei grandi investitori. Il fatto di voler pervenire ad una integrazione monetaria, si afferma come segnale di stabilità, con forte impatto sulla possibilità di attirare capitali verso l'area.

I benefici reali dell'integrazione economica nell'ambito del Mercosur possono essere anche maggiori di quelli presi in considerazione al momento di fare i calcoli con i parametri attuali delle diverse economie. I parametri possono cambiare nel tempo, soprattutto una volta in atto l'integrazione. Se si considera che nel periodo che va dalla firma del Trattato di Asunción, nel 1991, fino al 1996, nella regione il commercio ha avuto un incremento superiore al 300%, ci si potrebbe aspettare che una volta consolidato il blocco i benefici potrebbero essere anche maggiori.

L'esistenza di una Banca Centrale del Mercosur non offre solo garanzie decisive in rapporto alle tendenze inflazionistiche del passato, ma implica una immediata forte diminuzione dell'incertezza e pertanto del rischio paese. Una Banca Centrale unificata, stabilisce le politiche monetarie per la regione e concentra l'autorità per emettere moneta. Si tratta di un ente autonomo diretto da professionisti indipendenti dal potere politico dei rispettivi paesi.

Come passaggio intermedio, risulta particolarmente utile la creazione di un Istituto monetario del Mercosur. Questo avrebbe come principali obiettivi l'allineamento, a livello mondiale, dei parametri finanziari, l'allineamento dei parametri del Mercosur, tanto finanziari che economici; la standardizzazione di criteri atti a favorire il futuro coordinamento di politiche macroeconomiche e l'eliminazione di distorsioni all'interno del blocco.

Con la realizzazione dell'Unione monetaria e la creazione di una Banca centrale per la regione, i paesi membri, non potendo emettere moneta per finanziare i propri deficit, dovranno contenere le proprie spese. Pertanto la politica monetaria e quella fiscale devono armonizzarsi. Dato che l'integrazione reale porta ad un incremento del commercio interno tra i paesi del Mercosur nonché ad un incremento del commercio con le altre regioni, grazie ad una maggiore possibilità di negoziazione, ci si aspetta che l'integrazione monetaria porti ad un miglior funzionamento del mercato, rafforzando i flussi di capitale all'interno dell'area e attirando verso la stessa flussi di capitale esterno.

2. LE POLITICHE ESTERNE DEL MERCOSUR

2.1 L'evoluzione dei rapporti America Latina - Unione Europea e USA

I rapporti fra Europa e America Latina e fra quest'ultima e gli Stati Uniti sono descritti da una serie di contrasti: l'enfasi europea sull'interdipendenza e sui mutui benefici nelle sue relazioni con l'America Latina, è in contrasto con la politica americana nella regione, che sembra perseguire l'esclusivo interesse nazionale di Washington. Un esempio di questo distinto approccio è la diversa spinta all'integrazione: pieno supporto al processo da parte dell'Unione Europea, riluttanza al riconoscimento di questi sforzi da parte statunitense.

L'Europa, d'altro canto, ha sempre insistito sull'affinità storica e politica che la lega all'America Latina a scapito delle questioni pratiche a volte lasciate in secondo piano, per la convinzione dell'esistenza imprescindibile di una partnership bilaterale, basata su un'eredità culturale comune¹⁰.

Questo tema è invece assente nel dibattito statunitense: le relazioni con la regione hanno sempre riguardato aspetti pragmatici basati su vantaggi economici. La politica degli USA nell'area è sempre stata improntata alla ricerca di accordi economici e commerciali che avvantaggiassero lo sviluppo del mercato statunitense e l'apertura di relazioni commerciali per una maggiore penetrazione dei prodotti americani. Per l'America Latina, l'oscillazione americana tra una politica interna protezionista e l'appoggio a libero scambio è però potenzialmente pericolosa. Questa regione non è più così dipendente dall'economia americana come nel periodo della crisi del debito (il commercio extra-regionale è molto più vario e quello intra è cresciuto continuamente), tuttavia gli Stati Uniti rimangono sia dal punto di vista commerciale che politico un partner importante per molti paesi.

L'orientamento neo-liberale, che caratterizza il nuovo corso delle relazioni fra le due aree, è il mezzo per il governo di Washington per raggiungere i propri obiettivi politici. Nonostante le dichiarazioni, infatti, la strategia americana tende a non agire secondo relazioni basate sulla reciprocità, ma a sfruttare la posizione di debolezza dei singoli paesi rispetto alla propria economia.¹¹

Da questo punto di vista l'integrazione dei paesi del Cono Sur è stata percepita come un'occasione commerciale e un impulso alla crescita da cui potesse derivare una maggiore stabilità e l'evoluzione di un nuovo mercato.

D'altra parte l'integrazione che si sta sviluppando è fonte di preoccupazione per gli USA: essa, infatti, può fare emergere i paesi del Cono Sur come *attore unitario* capace di fronteggiare e negoziare con maggiore potere gli accordi commerciali. In questa prospettiva, gli Stati Uniti hanno cercato in varie occasioni di rompere il fronte unitario dei paesi sudamericani, privilegiando a seconda delle occasioni il Brasile o l'Argentina.

¹⁰ GREENWOOD, J., *Representing interests in the European Union*, MacMillan, Basingstoke, 1997.

¹¹ KEOHANE, R., NYE, J., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little Brown, Boston, 1987.

Opposto a questa strategia è il comportamento europeo, che ha incentivato, sin dai primi tentativi, il processo di integrazione, capace di aumentare la stabilità economica e politica e la creazione di nuove opportunità per il commercio e gli investimenti. L'Europa vede l'integrazione come il miglior primo passo verso la riduzione dei conflitti e una conferma del successo del modello dell'Unione come spinta all'integrazione regionale e sub-regionale.

Fino al 1940 l'Europa fu il maggiore investitore di capitali, tecnologie e beni intermedi verso il Sud America. L'influenza degli Stati Uniti sulla regione latino-americana aumentò infatti soltanto dopo la cessazione della seconda Guerra Mondiale, con l'affermazione della Dottrina Monroe¹², l'equivalente del piano Marshall per l'America del Sud.

Gli investimenti commerciali da parte degli Stati Uniti verso il continente sudamericano aumentarono costantemente a partire dal 1940, fino a raggiungere livelli superiori a quelli europei durante i primi anni Cinquanta. La preponderanza economica degli Stati Uniti fu sostenuta dall'azione di paesi d'appoggio come il Brasile, che con la sua influenza e volontà egemonica costituì l'esempio del sotto-espansionismo al servizio dell'America del nord.

La politica estera statunitense volta a contrastare l'espansione del Comunismo, raggiunse il suo picco al termine della rivoluzione cubana. Da quel momento gli USA si adoperarono per appoggiare, in aperto contrasto con l'Europa, i regimi militari sudamericani, che s'impossessarono della maggior parte dei governi del continente durante gli anni Sessanta.

Il disimpegno europeo di quegli anni era dovuto a due ordini di motivi: la situazione mondiale permetteva all'Europa solo prese di posizione contrarie alla politica estera degli Stati Uniti, motivi geografici la rendevano più propensa ad aiutare i paesi Africani, che d'altra parte erano anche più lontani dall'influenza americana.

L'America Latina si trovò così ad essere limitata dal braccio di ferro ideologico e nucleare tra Washington e Mosca, divenendo campo di sovranità limitata e di scontro. L'intero decennio che va dal 1960 alla fine del 1970 fu caratterizzato dall'influenza dominante degli Stati Uniti e dal disimpegno europeo, incrementato da scelte strutturali¹³ e da restrizioni quantitative alle importazioni imposte dalla Politica Agraria Comune.

Con la fine della Guerra Fredda, gli Stati Uniti cominciarono a ridefinire le loro relazioni con il mondo, in accordo con una nuova concezione di sicurezza strategica basata sulla competitività economica, piuttosto che sul contenimento politico e militare. Lo spostamento degli interessi e la conseguente diminuzione di supremazia e potere determinò un indebolimento della posizione economica privilegiata degli Stati Uniti.

Per diversi paesi dell'America Latina essi non furono più l'unico interlocutore: tra i policy makers latino-americani si formò la convinzione quasi unanime di non poter con-

¹² WARD, J., *Latin America. Development and conflict since 1945*, Routledge, London, 1997.

¹³ La Comunità Europea strutturò la politica di aiuti allo sviluppo sulla base della "piramide delle preferenze", al cui vertice si situano i paesi dell'EFTA, dell'Europa centrale e orientale (PECO), destinatari di trattamento preferenziale. Gli altri paesi, e quindi anche l'America Latina hanno lo status di non associati che comporta un minore impegno europeo.

tare, nel percorso verso lo sviluppo, su un apporto decisivo ed esclusivo dei vicini del nord. Divennero quindi due gli obiettivi critici del nuovo corso delle relazioni fra le regioni: gli Stati Uniti dovevano rinforzare la posizione economica rispetto all'Europa e al Giappone, secondariamente, sullo sfondo di uno scenario di regionalismo generalizzato¹⁴ essi dovevano cominciare a costruire un sistema di alleanze che gli permettesse un accesso assicurato al mercato dei maggiori partner commerciali e l'aumento del potere negoziale nella definizione delle regole multilaterali in ambito WTO.

Motivi interni alla regione (ritorno dei governi democratici in molti paesi latino-americani e il risanamento finanziario, gestito dagli stessi nel periodo 1985-1995) e internazionali, portarono ad un rinnovato interesse per i paesi latino-americani.

L'ingresso di Spagna e Portogallo nella Comunità Europea modificò i rapporti caratterizzati da un rilevante coinvolgimento politico¹⁵ dell'UE in America Latina. Questa nuova fase capovolse l'enfasi economica e concentrò l'attenzione sul rafforzamento di legami diplomatici e politici di cooperazione fra l'Europa e l'America Latina. Allo stesso tempo e come conseguenza della migliore conoscenza acquisita sulla realtà della regione, l'UE si rese conto dell'inadeguatezza dei suoi tradizionali strumenti nel rispondere alle problematiche di quest'ultima, e intraprese un processo di revisione, coerente col disegno di una politica calibrata sulla peculiarità dei paesi in via di sviluppo della regione. In questo nuovo clima, si verificò un crescente interesse per la creazione di saldi legami commerciali da parte delle aziende europee nei confronti dei paesi latino-americani, dovuto al forte dinamismo dell'area se comparata alle altre regioni dell'Asia o dell'Africa nello stesso periodo temporale.

Spagna e Portogallo usarono i legami storici e culturali che avevano con l'America Latina per incrementare il proprio potere all'interno dell'Europa considerandosi come i rappresentanti naturali degli interessi latino-americani. D'altra parte questi paesi, soprattutto dopo la restaurazione di regimi democratici, l'affermazione di un nuovo modello di crescita economica (strategia di sviluppo incentrata sulle esportazioni) e la forte necessità di capitali stranieri, videro nella Spagna e nel Portogallo i propri canali d'accesso al mercato europeo. Il nuovo approccio fu delineato ufficialmente nel "Documento di base sulle relazioni con l'America Latina e i Caraibi verso il 2000" del 1994, che metteva in evidenza l'importanza dei legami economici più stretti fra le regioni, del libero commercio e dell'integrazione economica. Il nuovo concetto di cooperazione allo sviluppo diede importanza al settore privato, come motore di crescita, all'acquisto di tecnologia e alla cooperazione industriale, come catalizzatori della creazione di vantaggi comparati dinamici per l'area.

I principali strumenti selezionati a tal fine furono: la promozione degli investimenti diretti esteri europei, lo stabilimento di una migliore sinergia fra la cooperazione industriale e scientifica ed una definizione potenziata della BEI, specialmente nel cofinanziamento dei progetti interregionali di infrastruttura.

¹⁴ RAFF, H., *The new Regionalism ad insurance*, Mimeograph, Indiana University, 1996.

¹⁵ La politica europea nei confronti dei PVS (Paesi in Via di Sviluppo) non associati, come l'America Latina, consiste essenzialmente nel Sistema di Preferenze Generalizzato (SPG), cui si aggiungono le misure di aiuto allo sviluppo e gli accordi non preferenziali. Per l'America Latina, in relazione agli altri paesi, risulta maggiormente significativo l'ultimo strumento.

Per quanto riguarda il lato politico nei rapporti europei latino-americani, l'UE si schierò decisamente a fianco della democrazia, della lotta contro il narcotraffico, della coesione economica e sociale, delle riforme neo-liberiste, agendo coerentemente nei fori politici esistenti e nella negoziazione dei cosiddetti accordi di terza generazione¹⁶ conclusi negli anni '90. Inoltre, congruentemente alla linea seguita fino agli anni '70, l'Europa decise di articolare le relazioni bilaterali, per quanto possibile, su una base di regione a regione, sforzandosi quindi di rafforzare la cooperazione economica in America Latina con il trasferimento di fondi e della sua esperienza. L'appoggio all'integrazione regionale (alla luce del suo contributo all'evoluzione economica, sociale e democratica della regione, e del suo stabilire un interlocutore unico con cui sarà più facile condurre un dialogo) è sempre presente nella politica esterna europea, ma ora diventa il cardine delle relazioni con l'America Latina.

Gli Stati Uniti, temendo il superamento dell'Europa, iniziarono a guardare all'America Latina con occhi diversi. La regione, non solo stava emergendo come un interessante e promettente mercato per le esportazioni statunitensi (grazie alle misure di stabilizzazione intraprese), ma sembrava stabilmente avviata sulla strada del consolidamento dei suoi giovani regimi democratici e neoliberali. Contemporaneamente, la nuova agenda degli Stati Uniti s'incardinava su questioni (quali l'immigrazione, la lotta al narcotraffico, l'ambiente, lo sviluppo sociale ed economico) per cui la collaborazione dell'America Latina sembrava imprescindibile. Di conseguenza, il disegno di una nuova e più equilibrata relazione con il Cono sud apparve come una necessità sempre più urgente, a cominciare dalla "Enterprises for the Americas".¹⁷

L'enfasi passò dalle questioni politico-militari e dalle misure d'aiuto, al commercio, alla democrazia e alle riforme economiche e sociali, mentre la regione veniva sempre più vista come un utile alleato nel sistema internazionale regionalizzato. Nel 1994, si riunirono a Miami i presidenti di 34 paesi del continente americano: in quella sede gli Stati Uniti rilanciarono la proposta di un'area di libero scambio estesa a tutta l'America, le cui negoziazioni si sarebbero dovute concludere nel 2005. Le difficoltà nell'ottenere il "fast track"¹⁸ hanno tuttavia rallentato molto questo processo, la cui unica conseguenza è stata la costituzione di undici Gruppi di Lavoro con finalità unicamente esplorative su temi rilevanti per un eventuale accordo.

La nascita e l'approfondimento dei blocchi commerciali, portando ad un'accentuata diversificazione delle esigenze, ha spinto gli Stati Uniti e l'Unione Europea ad instaurare rapporti non più basati sull'unitarietà dell'America Latina, ma focalizzati sui recenti esperimenti di integrazione.

¹⁶ Gli accordi non preferenziali si distinguono, secondo la dottrina, in: accordi di prima generazione (di carattere commerciale), accordi di seconda generazione (che al commercio aggiungevano la cooperazione economica), accordi di terza generazione (incentrati sullo sviluppo del settore privato e comprendenti clausole per il rispetto della democrazia e i diritti umani).

¹⁷ FOREIGN POLICY, *The Americas: found, and then lost again*, Work Paper, 1998.

L'iniziativa per le Americhe, proposta nel 1990 dall'amministrazione Bush, auspicava la collaborazione anche di Europa e Giappone. Essa comprendeva tre elementi (commercio, debito e investimenti) di cui il più importante era l'aspetto commerciale ma non fu mai messa in atto.

¹⁸ Delega preventiva ricevuta dal Congresso che consente al Presidente degli USA di assumere impegni internazionali in materia di politica commerciale, politica che rimane prerogativa del Congresso, escludendo quasi del tutto l'autonomia presidenziale.

Tabella 1: Iniziativa per l'Area di Libero Scambio delle Americhe (1994-1998)

	1994	1995	1996	1997	1998
VERTICE DEI CAPI DI STATO	Miami (USA)				Santiago (Cile)
VERTICE DEI MINISTRI DEL COMMERCIO DELLE AMERICHE		Denver (USA)	Cartagena (Colombia)	Belo Horizonte (Brasile)	San Josè (Costa Rica)

Fonte: Free Trade Area of the Americas, official Web Site

2.2. Mercosur – Unione Europea

2.2.1. La dimensione economica

L'origine del commercio fra le due aree economiche deriva dalla storica complementarità che i due continenti hanno avuto nel corso dei secoli passati e che si rispecchia sulle condizioni del commercio odierno.

I rapporti commerciali con i paesi del Cono sur rivestivano un ruolo importante nelle bilance commerciali dei paesi europei già a partire dalla firma del Trattato di Roma (1957). I vantaggi comparati che offriva la struttura del commercio estero di entrambe le aree economiche, favorivano il fluido scambio di beni: gli europei compravano fundamentalmente materie prime di origine agricola e pastorizia da Argentina, Brasile e in minor misura da Paraguay e Uruguay, mentre questi ultimi importavano prevalentemente prodotti industriali ad alta tecnologia.

I vantaggi ottenuti da entrambi i paesi dal commercio si modificarono radicalmente a partire dagli anni '70, quando la comunità aumentò drasticamente la struttura protezionistica nell'ambito della Politica Agraria Comune (PAC), che istituì un sistema di prezzi comuni e aiuti alla produzione e alla commercializzazione dei prodotti interni, oltre la ricerca di nuovi meccanismi di regolazione delle esportazioni ed importazioni di prodotti agricoli.

La PAC costituì un elemento estremamente negativo per gli stati esportatori del Cono sur, i quali avevano incentrato le proprie politiche commerciali estere sulla certezza di un grande mercato di sbocco per i propri prodotti, qual era l'Europa¹⁹. Questi paesi nel giro di poco tempo, dovettero passare da fornitori a competitori a condizioni svantaggiose. Le relazioni economiche tra l'Unione Europea ed i paesi del Cono sur, furono, e sono, fortemente condizionate dall'applicazione delle politiche protezionistiche da

¹⁹ MARKS, G., *Structural Policy in the European Community*, in SBRAGIA, A., "Euro-politics: Institution and Policy making in the New European Union", The Brooking Institution, Washington, 1992.

parte dell'Unione Europea a favore dei propri prodotti nazionali. La competitività agricola europea venne perciò considerata sleale dal mondo latino-americano nel momento in cui i prodotti del vecchio continente cercarono di invadere i mercati del medio oriente, dell'Africa del nord e dell'Europa orientale, sottraendo ulteriori sbocchi al commercio dei paesi esportatori dell'America Latina.

Questa situazione di crisi e aperte tensioni era destinata a concludersi a partire dai primi anni novanta, che si aprirono con una generalizzata tendenza mondiale alla liberalizzazione del commercio internazionale e all'eliminazione delle barriere protezionistiche. Il 21 maggio 1992 venne approvata la riforma della PAC in seguito alle forti pressioni internazionali da parte dei paesi produttori di risorse agricole nel corso dell'Uruguay Round tenutosi nell'ambito del GATT.

La nuova PAC aveva l'obiettivo di spostare l'enfasi dalla limitazione dei mercati di sbocco dei prodotti europei, ad un nuovo sistema di appoggio e di sviluppo diretto verso gli agricoltori per renderli più produttivi e competitivi a livello internazionale senza tuttavia dover adottare barriere all'entrata. Anche se questa riforma non sortì effetti sostanziali nel breve periodo nei confronti della controparte latino-americana, essa costituisce tuttavia un importante passo verso un'inversione di tendenza da parte della Comunità Europea. Le nuove regole imposte dall'Uruguay Round favorirono così il recupero dei mercati persi, a partire dalla riduzione dei sussidi alle esportazioni di cui dovettero principalmente prendere atto Europa e Stati Uniti. L'agenda 2000 dell'Ue, approvata dai capi di stato a Berlino, cerca di proseguire nella direzione intrapresa attraverso sostegni diretti agli agricoltori per ridurre l'isolamento dell'economia europea dai mercati e rendere questi ultimi più competitivi.

Una caratteristica che spicca dall'analisi dei dati attuali relativi al commercio tra l'Unione europea e il Mercosur è la concentrazione in una limitata gamma di prodotti; altre due importanti caratteristiche di questa relazione commerciale sono l'asimmetria e la mancanza di diversificazioni delle esportazioni.

L'asimmetria è il risultato della diseguale importanza che gioca il commercio reciproco per entrambe le regioni: l'importanza relativa del Cono sur nel commercio estero totale dell'Unione europea è decisamente scarsa rappresentando attualmente circa il 2.5% del volume totale di importazione della Ue ed il 2% delle esportazioni totali della Ue verso il resto del mondo; viceversa per il Mercosur, l'Unione europea rappresenta il primo partner commerciale.

La mancanza di diversificazione delle esportazioni del Cono sur è servita da argomento per l'Unione europea per giustificare la scarsa importanza delle importazioni europee provenienti da quella regione. I tentativi che sono stati portati avanti da numerosi imprenditori appartenenti all'area Mercosur (fatta eccezione per il Brasile) per inserire i prodotti manifatturieri sui mercati d'oltre oceano sono sempre stati infruttuosi: i prodotti latino-americani, caratterizzati da un forte valore aggiunto, non godono ancora delle condizioni di produzione tali da permettergli un inserimento competitivo nei mercati internazionali.

L'Ue guarda invece all'area Mercosur come ad un promettente mercato, visti il valore relativamente significativo del commercio bilaterale e l'eccezionale dinamismo dimo-

strato da quest'ultimo negli anni novanta²⁰. In effetti, nel 1995, un quarto delle esportazioni del Mercosur hanno avuto come destinazione finale l'Ue, rappresentando il 45% delle importazioni totali europee dall'America Latina, mentre il Mercosur ha assorbito la metà delle esportazioni europee alla regione. In aggiunta a ciò il Mercosur si è affermato come il mercato più dinamico per l'Ue, grazie ai notevoli tassi di crescita annuali del commercio bilaterale fra le due regioni: fra il 1983 e il 1993, le esportazioni europee al Mercosur, hanno avuto un incremento del 104% e da allora stanno crescendo ad un ritmo medio del 14% annuo.

Tabella 2 Scambio commerciale dell'UE con il Mercosur (milioni di \$)

EXPORT	1990	1992	1994	1996	1998	CRESCITA 90-98%
MERCOSUR	7279	9468	15931	23316	27310	18
ARGENTINA	1668	3780	5856	7360	8690	22.9
BRASILE	5077	5043	8844	14675	17200	16.5
URUGUAY	305	452	924	873	1050	16.7
PARAGUAY	229	193	307	408	370	6.2

IMPORT	1990	1992	1994	1996	1998	CRESCITA 90-98%
MERCOSUR	17934	17444	18527	19333	20630	1.8
ARGENTINA	4526	4286	4058	5146	4700	0.5
BRASILE	12352	12409	13247	13468	15130	2.6
URUGUAY	512	512	524	531	490	-0.5
PARAGUAY	544	237	248	188	310	-6.8

Fonte: IMF, Direction of Trade Statistic Yearbook, 1998.

²⁰ GREENWOOD, J., *op.cit.*

Simili considerazioni valgono per i flussi di investimenti esteri diretti al Cono sur: mentre per la regione nel suo complesso, la più rilevante fonte di investimenti esteri è rappresentata dagli Stati Uniti, seguita dall'Europa e dal Giappone, per il Mercosur la situazione si è capovolta: l'Ue rappresenta quasi la metà degli investimenti esteri diretti in America Latina.

Le riforme neoliberiste e i buoni risultati ottenuti in vista della stabilità macroeconomica, insieme con il ritorno alla democrazia in tutti i paesi del Mercosur, hanno infatti costituito un importante stimolo per gli investitori europei, avendo portato con sé una politica di privatizzazioni, la definizione di chiare regole ed una cornice istituzionale stabile per gli investimenti stranieri.

L'esperimento di integrazione ha inoltre contribuito alla promozione degli investimenti esteri, con la definizione di una disciplina comune in materia e con l'offerta agli investitori esteri di un mercato sub-regionale di proporzioni interessanti.

2.2.2. La dimensione politica

Il Mercosur è stato uno dei principali target della nuova politica europea e comprendeva due fra le più avanzate economie dell'America Latina, fornendo quindi il tipo di scala di mercato attraente per gli investitori esteri, ma, sembrava essere costruito su una concezione di regionalismo "aperto", così come sul sostegno della democrazia. L'Ue sentiva, inoltre, una maggiore affinità con il Cono sur, rispetto al resto dell'America Latina, condividendo con esso una tradizione di più stretti vincoli economici, culturali e di immigrazione. Per parte sua, il Mercosur ha mostrato, fin dalla sua formazione, un interesse particolare nella creazione di legami istituzionalizzati con altre aree del mondo, che procedeva di pari passo al perfezionamento del suo stesso processo di integrazione. L'Argentina aveva infatti trasferito al Mercosur la sua strategia, basata sulle alleanze multiple. L'avvicinamento all'Ue non ha però mancato di generare contrasti fra i paesi del Cono sur. Il Brasile aveva instaurato rapporti molto solidi con gli Stati Uniti, ed insieme a quest'ultimo aveva acquisito un'influenza economica notevole sull'Argentina. La politica di Buenos Aires, d'altra parte, era sempre stata incline all'apertura verso tutti i mercati mondiali e, negli ultimi anni, per frenare la supremazia brasiliana aveva cercato di avvicinarsi agli Stati Uniti.

Date queste premesse, il Mercosur adottò dall'inizio una politica estera molto attiva con la tendenza a costruire un sistema di alleanze volto a controbilanciare lo strapotere statunitense nella regione. L'Europa si combinava perfettamente in una siffatta strategia così come appariva un bersaglio inevitabile, vista la sua rilevanza economica come più importante *trading partner* del Mercosur, e la sua inestimabile esperienza nell'integrazione.

Le due regioni hanno cominciato ad avvicinarsi nel 1991, con l'adozione di una speciale cornice da parte dell'Ue, nelle sue relazioni con il Mercosur, che si affiancava agli strumenti generali forniti dalla nuova politica per l'America Latina. Tenuto conto dell'ambiziosità del processo di integrazione, intrapreso dai paesi del Cono sur, e dalla sua somiglianza a quello europeo, il punto focale di tale cornice veniva identificato nel

sostegno all'integrazione, oltre alla più generale promozione degli investimenti esteri al finanziamento di progetti di infrastruttura ed al trasferimento di tecnologia.

2.2.3. Gli accordi: i precedenti

Il processo di avvicinamento tra l'Ue ed il Mercosur ebbe inizio nell'aprile del 1991 a pochi mesi dalla firma del Trattato di Asunción²¹. I ministri per le relazioni estere dei paesi membri del nuovo accordo si riunirono in Consiglio a Lussemburgo prima, e a Bruxelles poi, per presentare alle autorità della Comunità europea e dei suoi stati membri il testo base del mercato comune del sud. Poco tempo più tardi, in occasione della riunione celebrata a Guimares, in Portogallo, i Cancellieri del Mercosur e i corrispettivi rappresentanti europei esaminarono le modalità della cooperazione che l'Unione europea aveva intenzione di offrire al Mercosur e ai suoi gruppi di lavoro accordandosi quindi per la celebrazione di un accordo interistituzionale. Questo accordo venne firmato nel maggio 1992 dalla Commissione europea e dal Consiglio del Mercosur e stabilì un meccanismo formale atto a canalizzare l'assistenza tecnica, lo scambio d'informazioni ed il sostegno istituzionale, attraverso la creazione del Comitato Consultivo Congiunto.

L'accordo intendeva mettere a disposizione del Mercosur l'esperienza europea di integrazione (con un sostegno finanziario di diciassette milioni di EURO), selezionando quattro settori prioritari: l'agricoltura, l'armonizzazione doganale, le barriere tecniche e la coesione economica e sociale. Oltre al supporto tecnico all'integrazione, l'Ue dedicò una porzione maggiore dei suoi fondi d'aiuto allo sviluppo della regione diventando il primo donatore di aiuti per il Mercosur (fornendo il 24% dell'aiuto totale, ricevuto dalla sub-regione nel 1992). Allo stesso tempo, gli schemi di cooperazione industriale applicabili all'America Latina in generale, venivano ridirezionati ad incoraggiare gli investimenti esteri diretti ed il trasferimento di tecnologia al Mercosur (progetti AL-INVEST, ECIP, contributi della BEI).

Dal punto di vista istituzionale, è importante considerare la cooperazione con la segreteria amministrativa del Mercosur (SAM): nel 1993 venne firmato il primo documento con l'obiettivo di sostenere l'organizzazione iniziale di questa istituzione, fornendo informazioni, assistenza tecnica e tecnologie informatiche.

Successivamente, l'Unione europea si è impegnata nel consolidamento della struttura esistente, attraverso la creazione di un centro di documentazione, di una banca dati e la riorganizzazione della sede della segreteria. Questa collaborazione è stata ulteriormente ribadita con un progetto di assistenza tecnica per il rafforzamento del ruolo della SAM.

Dal lato del Mercosur, questa strategia è stata assecondata tramite la conclusione, da parte di ognuno dei suoi stati membri, di accordi di garanzia e promozione degli investimenti con i rispettivi partner europei più importanti e tramite l'adozione di una disciplina comune, all'interno dell'area integrata, atta a garantire un omogeneo standard di trattamento per gli IDE. La cooperazione industriale e tecnologica sono percepite da entrambi i lati come l'elemento chiave per un inserimento competitivo nell'economia mondiale, e come condizione per riattivare la crescita e lo sviluppo.

²¹ REDAZIONALE, *Preparando la Asociación Ue-Mercosur*, IRELA, 20 NOV. 1998.

Tabella 3: Le misure europee di cooperazione economica con l'America Latina.

<p><i>Cooperazione Industriale:</i></p> <p>✧ Il programma ECIP (European community investment partners) ha lo scopo di aumentare gli investimenti ve rso (tra gli altri) i paesi del Mercosur.</p> <p>Viene fornito un supporto nei progetti di investimento nei quali un'impresa europea e un'impresa del Mercosur collaborano sottoforma di joint-venture e un appoggio ai governi e alle loro agenzie pubbliche nella preparazione degli schemi di privatizzazione.</p> <p>Quando un particolare progetto viene identificato, si rendono necessarie attività di supporto specifiche come l'identificazione del partner, lo studio di fattibilità, gli studi di mercato.</p> <p>ECIP cofinanzia il progetto attraverso un anticipo senza interessi che copre il 50% delle spese elegibili. Tali spese non possono superare l'ammontare di 250 mila EURO per progetto. Se entro due anni il progetto non genera alcun investimento, l'anticipo viene trasformato in dono. Se al contrario il progetto ha generato un investimento allora l'anticipo e l'ulteriore 50% possono essere rimborsati in un periodo di 2-5 anni a tasso zero.</p> <p>All'interno del progetto ECIP ci sono altre due interessanti iniziative. La prima ha lo scopo di fornire capitale per le nuove joint venture o per l'espansione di quelle preesistenti. Il finanziamento non può eccedere il 20% del capitale della joint-venture con un massimo di un milione di EURO.</p> <p>La Ue partecipa al finanziamento dei progetti attraverso un prestito partecipativo tramite un intermediario finanziario. La seconda ha lo scopo di aiutare nuove joint-venture attraverso il finanziamento dello sviluppo delle risorse umane tramite la formazione di tecnici e manager, attraverso l'inserimento di personale proveniente dagli stati membri dell'Ue e l'uso di servizi di consulenza.</p> <p>Il contributo è pari al 50% delle spese con un massimale di 250 mila EURO.</p> <p>✧ BC-NET: banca dati on line sulle opportunità esistenti per la creazione di joint-venture e sui programmi che offrono cooperazione tecnologica con le imprese europee.</p> <p>✧ AL-INVEST: il suo obiettivo è di organizzare, nel periodo 1995-2000, trenta incontri impresariali fra dieci mila imprese europee e latino-americane, di rafforzare i trenta EURO-centri che offrono alle imprese latino-americane le informazioni di cui esse necessitano. Le joint-venture originate dal programma possono essere scelte per i fondi messi a disposizione dall'ECIP per gli investimenti.</p> <p>✧ PRESTITI DELLA BEI: Il programma della BEI è la più importante iniziativa di promozione degli investimenti in America Latina, operando esso come un effettivo catalizzatore degli investimenti diretti della regione (i prestiti della BEI sono stati concepiti per essere fonti di finanziamento complementari con una contribuzione massima al progetto specifico del 58%); tutti i prestiti sono subordinati a specifici progetti nei settori industriale, agro-industriale, minerario, energetico, turistico o d'infrastruttura economica e coprono essenzialmente la componente di attività fisse. Il programma pilota per l'America Latina e l'Asia ha corrisposto 750 milioni di EURO nel periodo 1993-1996, con l'America Latina utilizzante più della metà.</p> <p>Cooperazione in scienza e tecnologia:</p> <p>✧ CTD3: tende al potenziamento della capacità di ricerca dei PVS, alla riduzione delle differenze fra Nord e Sud in scienza e tecnologia e all'inserimento di quest'ultima nelle politiche di cooperazione allo sviluppo. Il programma si focalizza su: nutrizione e problemi di salute, degradazione ambientale e perdita di biodiversità nei paesi tropicali e sub-tropicali.</p> <p>✧ PROGRAMMA ECI: promuove lo sviluppo di vincoli fra scienziati latino-americani, europei e della regione mediterranea, con riguardo alla realizzazione congiunta di progetti di Ricerca & Sviluppo.</p> <p><i>Cooperazione nella formazione di Risorse Umane:</i></p> <p>✧ ALFA: cooperazione fra istituzioni universitarie europee e latino-americane; scambi a livello post-laurea.</p>

Fonte: ICE, Istituto Nazionale per il Commercio Estero, Work Paper interno, 1999.

2.2.4. L'Accordo Quadro Interregionale

La nuova dimensione nelle relazioni tra i due blocchi si rese manifesta nell'aprile del 1994 quando nella città di S. Paolo, i rappresentanti del Mercosur si unirono con le controparti europee. In quell'occasione si riuscì ad intravedere una concreta possibilità di avanzamento delle trattative fino alla costituzione di una zona di libero commercio tra i due blocchi²².

A questo momento si potrebbe ricondurre l'inizio della seconda tappa di avvicinamento, che da quella riunione si mostrò più dinamica e concreta.

L'iniziativa (che in un primo momento apparve innovativa e positiva per l'intera area latino-americana, anche se di ardua realizzazione) diventò di giorno in giorno più realistica da parte di entrambe le regioni fino ad arrivare ad essere espressamente ratificata da parte delle massime autorità dei due gruppi. Durante la riunione dei capi di stato e di governo dei paesi dell'Unione Europea, a Corfù nel 1994, e nella riunione dei presidenti del Mercosur, celebrata a Buenos Aires due mesi dopo, l'iniziativa venne coronata da un impulso politico decisivo. Ad Ouro Preto il 17 dicembre 1994 i presidenti del Mercosur accolsero favorevolmente l'iniziativa e dotarono allo stesso tempo il processo di integrazione di personalità giuridica internazionale la quale, insieme all'implementazione della TEC, permise al Mercosur di avere tutte le condizioni necessarie per materializzare l'accordo con l'UE.

Alla fine del 1994, nel corso della riunione di Essen, le massime autorità dell'Unione europea ratificarono la decisione del Consiglio dei ministri di creare un accordo interregionale con il Mercosur, il cui sviluppo sarebbe iniziato con la firma di un memorandum di intendimento per concludersi con la stipulazione di un accordo commerciale l'anno successivo, a Madrid.

Al di là della valenza economica che dovrà essere verificata l'accordo rappresenta il primo e più importante riconoscimento internazionale della legittimità del Mercosur ad agire come un'unica entità nell'area internazionale.

La proposta di accordo fatta dalla Commissione prefigurava come risultato finale un'associazione interregionale basata su una collaborazione equilibrata in campo politico, economico e commerciale e sul progressivo stabilimento di una zona di libero scambio per i prodotti industriali, insieme con una graduale liberalizzazione reciproca delle transazioni agricole. L'associazione tuttavia doveva avere anche un fondamento politico, nella forma di una cooperazione approfondita e di un continuo e sempre maggiore appoggio europeo al processo di integrazione del Cono Sur.

Il 15 dicembre 1995, a Madrid, Mercosur e Ue firmarono l'*Accordo quadro*²³ interregionale di cooperazione che costituisce uno strumento transitorio e di preparazione ad una futura associazione interregionale; non mira pertanto a creare nell'immediato

²² REDAZIONALE, *Mercosur-Ue: Dinamicas y prospectivas de una asociación creciente*, IRELA, 19 feb. 1999.

²³ E' un accordo che stabilisce principi generali e criteri direttivi, destinato ad essere attuato attraverso la successiva definizione di obblighi specifici delle Parti; siamo quindi in presenza di un trattato che ha "natura e contenuti che non comportano per i singoli stati contraenti obblighi immediatamente operativi, né impegni di spesa a carico dei rispettivi bilanci". Fois, *Il trattato CEE come "Accordo-quadro": la posizione della Corte di Giustizia della CEE*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1978, p.61

un'area di libero scambio ma ad istituire una cooperazione interregionale che ne predispone l'istituzione a medio termine²⁴.

Tale accordo intende porsi in un rapporto di continuità sia con i preesistenti accordi di cooperazione tra Unione Europea e Mercosur, sia con i numerosi trattati bilaterali tra gli stati delle rispettive regioni.

2.2.5. Contenuto dell'Accordo

L'accordo è suddiviso in 9 titoli e 36 articoli e istituisce due organi, la Commissione e la Sottocommissione Commerciale mista, ai quali è affidato il compito di sviluppare la cooperazione commerciale²⁵. Si sviluppa intorno a cinque assi:

□ *L'istituzionalizzazione del dialogo politico* al livello più alto e con cadenza periodica. Quest'aspetto enfatizza l'importanza di un dialogo politico continuo per "sostenere e consolidare relazioni più strette" e ne stabilisce l'istituzionalizzazione a differenti livelli (fra i capi di stato dei paesi del Mercosur e la Commissione Europea, fra i ministri competenti e alti funzionari). La dimensione politica non si esaurisce in ciò, riflettendosi anche su questioni più ampie come il fermo impegno per i valori democratici e per i diritti umani, la promozione dei diritti sociali fondamentali e lo stabilimento di un'ampia cooperazione culturale, ambientale e nella lotta al narcotraffico.

□ *La cooperazione commerciale avanzata*, orientata a definire le basi per la futura liberalizzazione. L'Accordo si pone come lo stadio precedente e propedeutico alla creazione della FTA, individuando le politiche da sviluppare (accesso al mercato, liberalizzazione e normativa commerciale, standard tecnici per i prodotti agricoli e industriali), e le aree critiche (sensibilità di certi prodotti).

□ *La cooperazione economica*, sulla base più ampia possibile, per dare impulso alla competitività internazionale delle due regioni. In particolare si punta alla promozione del settore privato, degli investimenti diretti esteri, del settore energetico e delle telecomunicazioni. Grande importanza viene data al trasferimento di know-how tecnologico e scientifico.

□ *La cooperazione nel campo dell'integrazione regionale*, volta a mettere a disposizione del Mercosur la competenza europea in materia. Include tutte le modalità appropriate, come lo scambio di informazioni, la formazione e l'appoggio istituzionale, studi e progetti congiunti e l'assistenza tecnica per far avanzare gli obiettivi del processo di integrazione.

□ *Una cooperazione in senso più generale*, relativamente alle questioni transnazionali di natura economico-politica, della protezione dell'ambiente, cultura e traffico di droga.

Data la pluralità e la diversità dei settori contemplati, esso non può rientrare nella categoria degli accordi commerciali. Si tratta di un accordo multisetoriale, difficile da ricondurre anche alla categoria degli accordi di cooperazione allo sviluppo. L'accordo si distingue inoltre per la presenza di tre elementi caratterizzanti i più recenti accordi in-

²⁴ TAMBURELLI, G., *L'Accordo di cooperazione tra la Comunità Europea e il Mercosur*, Work Paper dell'ISPI (Istituto di Studi di Politica Internazionale di Milano), 1997.

²⁵ TAMBURELLI, G., *op.cit.*

ternazionali conclusi dalla Comunità Europea, qualificati dal punto di vista comunitario, come accordi di terza generazione.

Si basa sul rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo ed è espressione dell'Unione europea per il consolidamento della democrazia; accoglie dunque il concetto affermatosi in ambito comunitario, secondo il quale relazioni economico-commerciali e relazioni politiche sono strettamente interconnesse.

Infine contiene una *clausola evolutiva*, che consente un ampliamento dei settori della cooperazione mediante ulteriori accordi. L'articolo 23 stabilisce infatti che le Parti possono, di concerto, ampliare, approfondire e completare la loro cooperazione mediante la conclusione di accordi su settori e attività specifici.

Sebbene la tipologia del commercio intercorrente fra le due regioni (materie prime contro prodotti manufatti) possa suggerire una scarsa rilevanza dell'accordo in vista dell'auspicata specializzazione intrasettoriale, un più attento esame degli elementi coinvolti convince del contrario. In effetti, un accordo di libero scambio potrebbe eliminare molti degli ostacoli che le esportazioni di manufatti del mercosur incontrano attualmente all'entrata nel mercato europeo e potrebbe accelerare la ristrutturazione delle economie del Cono Sud, attraverso una maggior cooperazione tecnologica e meno costoso trasferimento di tecnologia.

2.2.6. Il Summit di Rio de Janeiro

La Cooperazione con l'Ue è stata recentemente ribadita e rinforzata con il summit del giugno 1999 a Rio de Janeiro, che ha riunito i capi di stato dell'America Latina e i rappresentanti dell'Unione²⁶. La volontà di aumentare la cooperazione con il Cono sud ha trovato espressione nella predisposizione di un documento con 55 punti, comprendente il rafforzamento delle relazioni economiche culturali e sociali. In particolare, l'Europa si impegna ad aumentare la liberalizzazione commerciale e a promuovere le condizioni tese alla costituzione dell'Associazione Interregionale.

Il periodo che ha preceduto il summit, fu particolarmente teso in seno all'Unione europea: la Commissione doveva ricevere il mandato a negoziare dal Consiglio, ma che veniva continuamente rinviato a causa dell'opposizione di alcuni stati. La Francia, preoccupata dalle ripercussioni sull'agricoltura provocate dall'apertura commerciale verso i paesi esportatori di beni alimentari, avversava fortemente le negoziazioni con il Mercosur. Regno Unito e Irlanda sostenevano i francesi, mentre erano forti le pressioni di Spagna, Portogallo e in misura minore anche dell'Italia per un accordo. Questi tre paesi infatti hanno legami di cultura, storia e immigrazione molto forti con il Cono sud, e grazie alla loro insistenza riuscirono ad ottenere il mandato per le negoziazioni proprio a pochi giorni dal summit di Rio.

Il Mercosur, conscio delle difficoltà interne all'Europa, aveva preparato un documento contenente alcuni principi base su cui non era disposto a dare concessioni:

- ✧ Mercosur come unico attore delle negoziazioni

²⁶ SANCHEZ BAJO, C., *The European Union and Mercosur: a case of Interegionalism*, Third World Quarterly, vol. 20, n. 5, 1999.

- ◇ Discussione su tutti i settori senza nessuna esclusione
- ◇ Il principio del compromesso unitario, secondo cui non può essere approvata nessuna clausola senza un precedente accordo globale
- ◇ Un termine del negoziato per il 2005.

L'Europa si trovò spaccata in due: da una parte la Francia che nonostante le dichiarazioni era molto preoccupata per la propria agricoltura, dall'altro i paesi, in primis Spagna, Portogallo e Italia, legati culturalmente al Cono sud, più inclini a concedere un accesso più libero per i prodotti agricoli in cambio di un maggior approfondimento nelle relazioni tra due blocchi.

Da parte europea non mancavano le preoccupazioni di ordine politico: il timore di un accordo privilegiato Mercosur-USA, che come l'ingresso del Messico nel NAFTA avrebbe diminuito la presenza europea in America Latina (le esportazioni europee verso il Messico si sono infatti dimezzate); la volontà di supportare i recenti sviluppi democratici e la consapevolezza che una maggior integrazione avrebbe portato ad una riduzione dei conflitti. Tutto ciò convinse la Francia ad accantonare le pretese delle lobbies degli agricoltori e di pervenire ad una dichiarazione congiunta.

Il 28 giugno 1999 venne perciò ufficializzata la firma dell'Accordo conclusivo con cui Unione europea e Mercosur hanno previsto un processo in due fasi:

1. Nella prima il negoziato riguarderà solo le barriere commerciali non tariffarie, con inizio da novembre 1999
2. Nella seconda saranno comprese anche le barriere commerciali tariffarie, a partire dal gennaio 2001.

2.2.7. Conclusioni

L'Accordo di cooperazione tra Unione Europea e Mercosur ha natura transitoria, in quanto intende promuovere legami più stretti tra le due organizzazioni regionali in vista della futura creazione di un'associazione interregionale, caratterizzata da una crescente cooperazione politica e da una liberalizzazione progressiva e reciproca degli scambi commerciali.

La creazione di una associazione di tale natura confermerebbe, in apparente contraddizione con il globalismo delle relazioni economiche internazionali, la tendenza alla costituzione di blocchi commerciali.

Si tratterebbe, inoltre, di un'esperienza nuova sul piano del diritto internazionale. L'Unione Europea è infatti il principale partner commerciale del Mercosur: un quarto delle importazioni del Mercosur proviene dall'Ue (prodotti manifatturati come macchinari elettrici, per i trasporti e prodotti farmaceutici) che a sua volta assorbe più di un terzo delle esportazioni del Mercosur (materie prime agricole, metalli, legname, pelli ma anche beni industriali come prodotti chimici e tessili).

L'accordo stipulato favorisce benefiche economie di scala e l'intensificarsi degli scambi tra i rispettivi stati, evitando il rischio di un indebolimento delle loro economie. Infine, non sono da trascurare i profondi legami storici, culturali e politici che uniscono le due aree.

L'Associazione interregionale tra le due organizzazioni sarebbe dunque caratterizzata da:

- ◆ Un certo grado di omogeneità e di affinità politico culturale tra le due aree;
- ◆ Una comune valutazione dell'opportunità economica e sociale della creazione di una più ampia zona di libero scambio e di più stretti rapporti di reciproca collaborazione;
- ◆ Lo scopo di contrastare il possibile accrescersi dell'influenza politica ed economica di altri poli regionali;
- ◆ Il fine di favorire la competitività delle rispettive economie di fronte ai processi di globalizzazione dell'economia e del commercio internazionali.

Si deve tuttavia osservare che il cammino in questa direzione presenta non poche difficoltà, in quanto la realizzazione di un'area di libero scambio tra Ue e Mercosur comporta problemi di compatibilità con le regole della WTO, in particolare sul piano dei rapporti tra Ue e Gruppo di Rio²⁷, in quanto conferirebbe a questa sub-regione del continente latinoamericano uno status privilegiato. In base agli accordi di Marrakech infatti, un tale integrazione sarebbe in linea con la disciplina del commercio internazionale, soltanto dove comprendesse sostanzialmente tutti i settori economici e avesse come scopo finale l'instaurazione, in un periodo ragionevole, di una libertà di scambio piena e reciproca (art. XXIV GATT). Tra i numerosi ostacoli settoriali e strutturali per giungere all'Accordo Interregionale, ci sono anche altri fattori di incertezza, come ad esempio la crisi del Brasile, il paese che più ha risentito le turbolenze dei mercati finanziari internazionali a causa della crisi dei paesi asiatici. C'è un aspetto che non deve essere sottovalutato. La preparazione dei negoziati con il Mercosur coincide con un importante processo di trasformazione interna dell'Unione europea che riguarda :

- La circolazione della moneta unica, in undici stati membri, che non riguarderà solamente gli abitanti dell'Unione, ma si rifletterà sulle relazioni economiche con il resto del mondo. Sebbene l'EURO ridurrà i costi delle transazioni commerciali, la sua introduzione sarà accompagnata da aggiustamenti per garantire la stabilità monetaria.
- L'inizio delle negoziazioni per l'adesione all'Ue di cinque paesi dell'Europa Centrale e Orientale (PECO), Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia, Estonia e Cipro, che costituisce un'enorme sfida nella storia dell'integrazione europea perché oltretutto richiede una riforma della PAC e delle istituzioni comunitarie.

Il perfezionamento dell'Unione doganale e l'integrazione fisica sono le sfide immediate del Mercosur. L'Accordo Quadro Interregionale rafforzerà entrambi gli elementi di cooperazione, vale a dire il dialogo politico e le relazioni economiche. In definitiva si tratta di avviare il primo accordo fra due Unioni doganali, il che gli conferisce un carattere di innovazione non solo nell'Ue e in America Latina, ma in tutto il mondo.

²⁷ Il Gruppo di Rio (Meccanismo permanente di consultazione e concertazione politica) creato nel 1986, è il principale foro di discussione dei problemi dell'America Latina e mira a coordinare e definire politiche comuni per la loro soluzione, con particolare attenzione al problema del debito estero. Esso è composto dai capi di stato dei paesi della regione.