

ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE
E ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI
ORGANIZZAZIONI REGIONALI IN AMERICA LATINA E NEI CARAIBI

*L'attività nel 2020-2024
(prima parte)*

1. *Il quadro generale delle organizzazioni operanti in America Latina e nei Caraibi. Nuovi sviluppi: la Alianza para el desarrollo en democracia e il Consenso de Brasilia.* – Anche nel periodo in esame (luglio/agosto 2020-giugno/agosto 2024) l'attività delle numerose organizzazioni regionali e sub-regionali¹ presenti in America Latina e nei Caraibi non è stata particolarmente intensa e, soprattutto, ha prodotto risultati contraddittori, se non marginali². Pesano, come sempre, le contingenze politiche che si realizzano nei singoli Stati e che si riflettono in maniera diretta sull'attività della maggioranza delle forme associative in esame. Solo eccezionalmente le organizzazioni dell'area riescono ad operare con continuità e, in una prospettiva di medio termine, si sforzano di realizzare gli obiettivi istituzionali condivisi dai membri, senza essere direttamente condizionate da eventi politici contingenti (elezioni presidenziali, cambi di governo, contrasti tra i *leaders* dei singoli Paesi, etc.).

L'esempio tipico è espresso dalle vicende *politiche* dell'UNASUR, che rimane solo formalmente in vita, ma è da tempo inattiva, in quanto sembra che solo tre degli originari dodici Stati siano ancora membri a pieno titolo. Come rilevato nella precedente rassegna, la crisi dell'UNASUR risulta direttamente collegata alla mancata elezione del Segretario generale e, in una differente prospettiva politica, aveva portato nel 2019 all'istituzione dell'ennesima forma associativa denominata *Foro para el Progreso de América del Sur-PROSUR* (ora, come si dirà, anch'essa sostanzialmente inattiva). Attualmente, come si avrà modo di vedere, è in corso un rilancio della cooperazione sud-americana su iniziativa del nuovo Presidente brasiliano Lula Da Silva. In maniera analoga, contingenze politiche di singoli Stati hanno di fatto bloccato le attività di quella che sembrava la meno ideologizzata forma associativa dell'area, rappresentata dall'Alleanza del Pacifico³.

Altra contraddizione del regionalismo latino-americano e caraibico si ritrova nella moltiplicazione delle (già numerose) forme associative con competenze analoghe, cui aderiscono un numero più o meno ampio di Stati dell'area. Così, a complicare un quadro già intricato è stata la realizzazione di una ulteriore iniziativa nel set-

¹ Cfr. *Directorio de organismos, instituciones y agencias intergubernamentales latinoamericanas y caribeñas*, pubblicato dal SELA sub directorio.sela.org/listado-de-organismos.aspx ove si fa riferimento a 121 diverse fattispecie associative.

² Cfr. sull'integrazione latino-americana e caraibica, *América Latina y el Caribe frente a los desafíos de la integración del Siglo XXI*, SELA, Caracas, novembre 2023, e *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2023. Cambios estructurales y tendencias en el comercio mundial y regional: retos y oportunidades*, CEPAL, Santiago de Chile, 2023.

³ La crisi politica in corso sia nell'ambito dell'AP che del MERCOSUR ha, di fatto, interrotto il negoziato per la definizione di relazioni bilaterali, potenzialmente significative.

tembre del 2021, quando tre Paesi di lingua spagnola dell'America Centrale/Caraibi (Costa Rica, Panama e Repubblica Dominicana) hanno costituito l'*Alianza para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática*⁴. A tale iniziativa, ora denominata *Alianza para el desarrollo en democracia*⁵ (ADD), ha aderito nel 2022 l'Ecuador. Si tratta di una forma associativa di natura debole, non convenzionale (*soft organization*, ovvero organizzazione di concertazione) sorta su iniziativa dei Capi di Stato con competenze politico-economiche in via di progressiva definizione⁶. Rispetto a tale nuova ennesima iniziativa deve rilevarsi la frequenza degli incontri presidenziali⁷ e l'esplicito appoggio degli Stati Uniti⁸. La nuova *Alianza* si caratterizza per la volontà di coniugare sviluppo economico e democrazia parlamentare (intesa in senso ampio, come Stato di diritto, tutela dei diritti umani e delle minoranze)⁹. In proposito, può osservarsi come, nelle più recenti forme associative dell'area in esame, i cambiamenti interni di regime politico risultino direttamente connessi all'esplicita previsione dei principi della democrazia parlamentare e dello Stato di diritto¹⁰.

Per quanto riguarda le altre organizzazioni, una attività ridotta si ritrova in ALADI e SELA e quasi inesistente nel PROSUR, mentre un rilancio si è avuto nella CELAC, in passato a lungo inattiva. Viceversa, relativamente attiva appare, pur nella sua marginalità politico-ideologica, l'ALBA. Egualmente incerto appare il futuro delle più significative e pragmatiche espressioni del regionalismo latino-americano, rappresentate dal MERCOSUR e dall'AP. Ancora, marginale risulta l'attività della Comunità andina, anche se sembra superata la sostanziale inattività degli anni passati, mentre sempre significativa appare la giurisprudenza del Tribunale andino. Del pari, non particolarmente significative appaiono le attività svolte dalle organizzazio-

⁴ Il documento istitutivo della nuova *Alianza* è un brevissimo *Comunicado Conjunto* dei Presidenti (e un altrettanto breve documento) approvato a New York il 22.9.2021, in occasione della sessione ordinaria dell'AG delle NU, in stretto collegamento con la crisi haitiana e il conseguente flusso migratorio verso la Repubblica Dominicana.

⁵ Nell'ottobre del 2021 è stata approvata la c.d. *Declaración de Panamá*, ove la specificazione degli obiettivi emerge dalla nuova denominazione collegata alla congiunta declinazione di *democrazia* e di *sviluppo economico*; cfr. *Declaración de los Presidentes de la ADD*, Panamá, 20.10.2021 cui ha fatto seguito il *Memorandum de entendimiento (MdE) entre la República Dominicana, la República de Costa Rica y la República de Panamá*, Puerto Plata, 11.12.2021.

⁶ Cfr. *Declaración de Puerto Plata. III Reunión de los Presidentes de la ADD*, Panamá, 20.10.2021 relativa alle competenze d'attribuzione espresse nel *Diálogo Político, Cooperación* e nel *Comercio e Inversión*.

⁷ Cfr. *Declaración de San José, IV Reunión de los Presidentes de la ADD*, San José, 21.3.2022; *Declaración de la Alianza para el ADD*, New York, 21.9.2022, ove l'adesione dell'Ecuador e l'approvazione della *Declaración sobre la situación en Haití*. Da ultimo, nella *Declaración de Quito, VI Reunión de la ADD*, Quito, 6.3.2023 sono meglio specificate le competenze relative a *Diálogo político, Cooperación, Sostenibilidad ambiental y economía circular, Comercio e inversiones*.

⁸ Cfr. *Memorandum de entendimiento (MdE) entre los Estados Unidos de América, la República de Costa Rica, la República Dominicana, la República de Panamá en apoyo del Diálogo consultivo sobre asociaciones para el crecimiento económico y las cadenas de suministro*, Washington, D.C., 22.7.2022. In attuazione di tale iniziativa nel marzo 2024 si è tenuto a Punta Cana un incontro relativo a «(...) Esfuerzos Conjuntos en la Cadena de Suministros», cui hanno partecipato gli Stati interessati, il *Consejo Empresarial de la ADD* e il *Banco Interamericano de Desarrollo*.

⁹ Nella logica dell'ADD, sono stati emanati diversi atti di natura politica e di valore esortativo fra cui, *Comunicado de la ADD sobre la situación en Guatemala*, s.d.; *Declaración sobre los atentados en Ecuador*, 2.12.2022; *Comunicado de la ADD sobre la situación el Perú*, 9.12.2022; *Comunicado de la ADD sobre la situación en Brazil*, 3.1.2023; *Comunicado de la ADD sobre situación en República del Ecuador*, 24.5.2023; *Comunicado de la ADD sobre el proceso electoral en Venezuela*, 17.7.2024.

¹⁰ Così, in termini letteralmente assai simili nell'AP e nel PROSUR (cfr. la precedente rassegna), ma anche nel MERCOSUR e, come appena visto, anche nell'ADD.

ni regionali nell'area dei Caraibi. Infine, eccezionalmente articolato ha continuato ad essere il regionalismo centroamericano, di cui – però - non appare agevole render conto, anche limitatamente alle due espressioni più importanti del SICA e de SIECA.

2. *La Comunità degli Stati Latinoamericani e Caraibici (CELAC)*. – La CELAC costituisce la più ampia forma associativa dell'area e rappresenta per gli Stati partecipanti (tutti i Paesi a sud degli USA) un meccanismo di dialogo e di concertazione, in primo luogo politica. Nel periodo considerato, la CELAC ha ripreso gradualmente le sue attività (in passato sospese), anche se alle storiche difficoltà – soprattutto di ordine politico – si sono sommate le problematiche d'ordine sanitario. A partire dalla riunione del gennaio 2020, di cui nella precedente rassegna, il Messico ha attivamente contribuito ad un rilancio delle attività comuni. Viceversa, contraddittoria e legata a contingenze politiche è la posizione del Brasile, il cui Presidente Bolsonaro aveva nel 2020 sospeso la partecipazione, poi ripresa con l'elezione nel 2022 del nuovo Presidente Lula Da Silva.

Circa le attività della CELAC, il 24.7.2021 – in occasione della *XXI Riunione* dei Cancellieri tenuta a Città del Messico – si è approvato un sintetico ma denso documento denominato *Nota conceptual*¹¹, ove si valuta in maniera positiva l'esperienza della CELAC e, pragmaticamente, ci si pone l'obiettivo primario di attribuirle il ruolo di interlocutore comune dei suoi Stati nei confronti dei *socios extra regionales*¹².

Ha fatto seguito il *VI Summit* del 16-18.9.2021, sempre tenuto in Messico, che ha portato alla ripresa delle attività al livello dei Capi di Stato e di Governo (peraltro, non tutti presenti e, sovente, rappresentati). In tale occasione è stata approvata una lunga Dichiarazione finale di Città del Messico¹³ ove *scompare* il pragmatismo che caratterizzava la *Nota conceptual* e, oltre a contingenti considerazioni in materia sanitaria, si prende posizione su tutte le problematiche globali e regionali reiterando la tradizionale retorica *onnicomprensiva* tipica delle riunioni apicali dei *leaders* latino-americani e caraibici¹⁴. Le uniche considerazioni realistiche sono relative alla creazione dell'*Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio*¹⁵, nonché il riferimento alle precedenti conclusioni dei Ministri degli esteri, così ribadendo il ruolo della CELAC come strumento d'azione comune agli Stati nelle relazioni internazionali, sia in ambito globale che bilaterale¹⁶.

¹¹ Cfr. *Nota conceptual sobre la conclusión del proceso de reflexión, XXI Reunión de Cancilleres de la CELAC*, 24.7.2021. Anche il *Plan de Trabajo para la PPT 2021 de la CELAC* proposto dal Messico era relativamente sintetico e prevedeva (sei) *Ejes transversales de acción* e (nove) *Areas de trabajo*.

¹² Cfr. *Nota conceptual sobre...* cit., pp. 3-4.

¹³ Cfr. *Declaración de la Ciudad de México. VI Cumbre de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC*, Ciudad de México, 18.9.2021.

¹⁴ La *Declaración de la Ciudad de México* compie un riferimento ai seguenti temi: Principi di diritto internazionale, Carta delle NU, Democrazia e Stato di diritto, Commercio multilaterale, Lotta alla corruzione, Lotta alla povertà, Equa ripresa economica post-pandemica, IMF e diritti speciali di prelievo, Gioventù, Uguaglianza di genere, Diritti umani, Popoli indigeni e afrodiscendenti, Lotta al colonialismo, Questione delle Malvine, Schiavitù e genocidio indigeno, Diritti umani dei migranti, Cambiamento climatico, Ambiente, Rischio di disastri, Armi nucleari, Traffico di stupefacenti, Terrorismo in tutte le sue forme, Tecnologia dell'informazione e della comunicazione. Per ciascuna di queste tematiche si auspicano comportamenti coerenti degli Stati membri e, più in generale della Comunità internazionale.

¹⁵ Cfr. *Declaración de la Ciudad de México...*, cit., sub 43.

¹⁶ Cfr. *Declaración de la Ciudad de México...*, cit., sub 44.

La ripresa delle attività della CELAC trova conferma nella continuità degli incontri dei Ministri degli esteri e la *XXII Riunione* è stata tenuta a Buenos Aires il 7.1.2022. In tale occasione di passaggio della Presidenza *pro tempore* all'Argentina, è stato presentato l'ampio *Plan de Trabajo* per il 2022 che, assai ottimisticamente, indica ben 15 punti relativi sia a problematiche interne (soprattutto sanitarie)¹⁷ sia, ancora una volta, relative al dialogo con *socios extra regionales*¹⁸.

Nella successiva *XXIII Riunione*, i Ministri degli esteri sembrano aver *definitivamente smarrito* il sano pragmatismo della *Nota conceptual* e hanno approvato una dichiarazione analoga per onnicomprensività a quelle del Summit del 2021¹⁹. Segue, negli ora regolari lavori della CELAC, il *VII Summit* biennale tenuto a Buenos Aires il 24.1.2023²⁰, cui hanno partecipato tutti gli Stati anche se, sovente, non rappresentati a livello apicale. La dichiarazione finale si muove sulla falsariga delle precedenti e ne aumenta l'ampiezza e la *retorica*, così le *tredecim* pagine della Dichiarazione del 2021 diventano ben *ventotto* nel 2023. Sono oggetto di trattazione innumerevoli tematiche che vanno da problemi di dimensione globale, con ricadute regionali²¹, ad aspetti di dimensione strettamente regionale²². Inoltre, si moltiplicano dichiarazioni specifiche e documenti su temi eterogenei, di cui risulta evidente il carattere meramente esortativo e spesso, come detto, ampiamente retorico²³. Di un certo rilievo appare sia la conferma del ruolo potenziale della CELAC nella definizione delle relazioni esterne con soggetti terzi, sia il riferimento al possibile coordinamento delle azioni delle diverse organizzazioni attive nell'area²⁴.

Il più recente *VIII Cumbre de la CELAC*²⁵ è stato tenuto a Kingstown l'1.3.2024 e si è concluso con la tradizionale dichiarazione finale di ben trentatré

¹⁷ Cfr. *Plan de Trabajo 2022*, CELAC 2022 Argentina.

¹⁸ Cfr. *Comunicado: Celebración de la XXII Reunión de Cancilleres de la CELAC*, Buenos Aires, 7.1.2022.

¹⁹ Cfr. *Declaración Conjunta XXIII Reunión de los Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de los países miembros de la CELAC*, Buenos Aires, 26.10.2022. Anche in tale Dichiarazione l'unico realistico contributo è alle relazioni con soggetti terzi (sub 26-30), mentre dal punto di vista delle attività interne significativo è il riferimento (sub 31) ad un *Plan de Trabajo de la CELAC 2022* proposto dalla Presidenza argentina e che trova il consenso di tutti gli Stati membri.

²⁰ Cfr. *Declaración de Buenos Aires. VII Cumbre de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la CELAC*, Buenos Aires, 24.1.2023 che si articola in ben 111 punti.

²¹ Cfr. *Declaración de Buenos Aires...* ove il riferimento a: «i) recuperación económica, seguridad alimentaria y energética, ii) estrategia sanitaria, iii) abordaje del problema mundial de las drogas, iv) cooperación en materia ambiental, v) gestión integral de desastres, vi) ciencia, tecnología para la inclusión social, vii) transformación digital, viii) situación de las mujeres, jóvenes y niñas».

²² Cfr. *Declaración de Buenos Aires...* ove il riferimento a: «i) infraestructura para la integración, ii) juventudes, iii) afrodiscendientes, iv) lenguas indígenas, v) migraciones, vi) discapacidad; vii) cooperación entre academias diplomáticas, viii) integridad pública, prevención y lucha contro la corrupción».

²³ Fra i documenti approvati cfr. la *Declaración especial sobre migración*, Buenos Aires, 24.1.2023. Nella medesima occasione, sono state approvate anche altre *Declaraciones especiales* relative a: i) questione delle Malvine, ii) promozione della donna, iii) blocco economico di Cuba, iv) armonia con la natura, v) lotta al terrorismo, vi) disarmo nucleare, vii) traffico illecito di armi, viii) integrazione regionale energetica della CELAC, ix) conservazione degli oceani, x) lingue indigene, xi) sistemi alimentari e pratiche tradizionali. Peraltro, taluni temi di cui nelle dichiarazioni speciali si ritrovano anche nella Dichiarazione finale.

²⁴ Cfr. *Declaración de Buenos Aires...* ove il riferimento a: «i) intervención en foros multilaterales y coordinación con organismos regionales, ii) diálogo con socios extraregionales, iii) Cuba, iv) Venezuela, v) Malvinas, vi) Puerto Rico».

²⁵ Cfr. *Declaración de Kingstown. VIII Cumbre de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la CELAC*, Kingstown, 1.3.2024.

pagine, ove si tratta una sfera amplissima di tematiche, soprattutto di dimensione globale, ma anche, naturalmente, di dimensione regionale²⁶ (ivi compresa l'importanza dei *camelidi* e il loro apporto alla sicurezza alimentare²⁷). Nell'ambito della consueta retorica, di un certo interesse sotto la voce *integración regional* è l'attenzione a problemi infrastrutturali (linee aeree, corridoi di integrazione fisica, libertà di transito, etc.)²⁸. In tale quadro, si ritrova solo un cenno al rafforzamento istituzionale della CELAC e al suo ruolo di attore comune per un dialogo con *socios extra regionales* che viene trattato sub *Cooperación Sur-Sur y Relaciones Extraregionales*²⁹. A tal fine è stato firmato dai rappresentanti della CELAC e del SELA un *Memorando de Entendimiento*³⁰.

Di un certo rilievo è la partecipazione al Summit del 2024, in qualità di osservatori, dei Segretariati di SELA, AEC, ALADI, SICA, CAn, CARICOM, ALBA-TCP che hanno sottoscritto una Dichiarazione congiunta di cooperazione reciproca, mirante, fra l'altro, a evitare le duplicazioni, promuovere la convergenza e definire una agenda comune³¹. Si tratta di opportunità che dovrebbero essere colte, ma sulla cui reale futura realizzazione ci sia consentito, in relazione alle passate esperienze, di esprimere significative perplessità.

Nell'ambito della citata prospettiva di cooperazione interregionale, di indubbio interesse sono le relazioni tenute, oltre che con Stati, a partire dalla Cina³², con altre forme associative, in primo luogo con l'UE. In particolare, nel periodo considerato, a partire dal lavoro preparatorio dei Ministri degli esteri³³ e da una densa comunicazione della Commissione³⁴, è stato tenuto a Bruxelles nel 2023 il III Summit dei Presidenti UE-CELAC. In tale occasione è stata approvata una dichiarazione finale³⁵

²⁶ Le amplissime tematiche trattate sono relative a: i) stabilità economica, sicurezza alimentare e coesione sociale, ii) integrazione regionale, iii) salute e risanamento, iv) transizione energetica, telecomunicazioni e cooperazione spaziale, v) tecnologia dell'informazione e delle comunicazioni, vi) cooperazione Sud-Sud e relazioni extraregionali, vii) cambio climatico e mitigazione dei disastri, viii) pace e sicurezza, ix) popoli afrodiscendenti, popoli indigeni e decolonizzazione, x) crimine organizzato transnazionale, xi) uguaglianza di genere, donne, giovani e persone con incapacità, giustizia riparatoria.

²⁷ Cfr. *Declaración de Kingstown...*, cit., sub 21.

²⁸ Cfr. *Declaración de Kingstown...*, cit., sub 23-27.

²⁹ Cfr. *Declaración de Kingstown...*, cit., sub 43-47.

³⁰ Cfr. *Memorando de Entendimiento SELA-CELAC*, sottoscritto dalla Presidenza pro tempore della CELAC e dal Segretario permanente del SELA in occasione dell'*VIII Cumbre* di Kingston, Il testo non è stato sinora oggetto di pubblicazione e sembra, stranamente, riferirsi al solo anno 2024. Dovrebbero esservi definite le modalità dell'*assistenza* del SELA nella gestione delle relazioni esterne degli Stati aderenti, che sono 33 per la CELAC e 25 per il SELA. Gli otto Stati non aderenti al SELA sono *piccoli* Paesi dei Caraibi.

³¹ Cfr. *Declaración conjunta de SELA, AEC, CAn, ALADI, CARICOM, SICA, y ALBA-TCP en el marco de la VII Cumbre CELAC*, Kingstown, 1.3.2024. Si veda l'incontro tenuto in occasione del Summit UE-CELAC, di cui si dirà.

³² Cfr. *El Plan de Acción China-CELAC*, febbraio 2022.

³³ Cfr. *Hoja de ruta birregional 2022-2023, Renovando la asociación birregional para fortalecer la paz y el desarrollo sostenible*, Buenos Aires, 27.10.2022.

³⁴ Cfr. *Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio. Una nuova agenda per le relazioni dell'UE con l'America latina e i Caraibi*, Bruxelles, 7.6.2023, JOIN(2023) 17 final.

³⁵ Cfr. *III Summit CELAC-UE Declaración de la Cumbre UE-CELAC Summit de 2023*, Bruxelles, 18.7.2023 (OR.en) 12000/23. La cooperazione bicontinentale UE-CELAC si articola in una pluralità di livelli istituzionali (apicali, ministeriali, sub-ministeriali, ma anche politico-parlamentari) e opera in una pluralità di settori di cui non è possibile dar conto. Si veda ancora *EU-CELAC Roadmap 2023 to 2035 indicative list of bi-regional events*, Brussels, 17.7.2023.

ove si dà conto sinteticamente delle diverse attività svolte in comune su base bicontinentale³⁶.

3. *Il Sistema Economico Latino-Americano (SELA) e l'Associazione Latino-americana di Integrazione (ALADI)* - Per quanto riguarda le storiche organizzazioni del SELA (1975) e dell'ALADI (1960/1980), si è detto come alla prima aderiscano 25 Stati latino-americani e caraibici, tutti membri della CELAC, e come analoghe risultino le competenze d'attribuzione. In particolare, le due organizzazioni *tienen concordancia* nella gestione comune dei rapporti sia politici che economici con Stati e organizzazioni terze. In tal senso si è osservato come, in assenza di una *auspicabile fusione*, si ipotizzi la definizione di una *agenda acordada*, nonché una gestione comune di tali relazioni esterne. Inoltre, come si è detto, in occasione del *VIII Cumbre de la CELAC* è stato firmato un *Memorando de Entendimiento* con la tenuta di riunioni ministeriali *ratione materiae*, fra l'altro, nei settori di infrastrutture, energia, competitività, migrazione. Il coordinamento reciproco SELA/CELAC si è sinora realizzato con cautela e una iniziativa presa dalla Presidenza argentina della CELAC ha portato ad un *Foro comune* tenuto il 16.12.2022 in presenza dei Segretariati dei *Mecanismos de Integración Regionales y Subregionales* (ALADI, SICA, MERCOSUR, CAn, AEC nonché di altre forme associative dell'area, quali OLADE, CEPAL, CAF, IICA)³⁷. In tale logica, in occasione del citato *VII Cumbre CELAC* del 2023, si sono incontrati i Segretari di SELA, AEC, SICA, CAn, ALADI, CARICOM, CELAC, ALBA-TCP, MERCOSUR³⁸. Hanno fatto seguito la riunione, a Bruxelles in occasione del III Summit CELAC/UE del 17-18.7.2023, delle Segreterie di alcune organizzazioni regionali (SELA, AEC, SICA, CAn, ALADI, CARICOM) in qualità di osservatori³⁹, e la riunione del 1.3.2024 delle Segreterie delle organizzazioni regionali (presenti sempre come osservatori: AEC, ALADI, CAn, CARICOM, SICA, ALBA-TCP, SELA). Si è così approvata una breve *Declaración conjunta* ove si assume l'impegno a lavorare insieme e ad evitare duplicazioni di sforzi nella esecuzione delle proprie competenze⁴⁰, auspicando una cooperazione e una convergenza dei diversi attori regionali⁴¹.

Nello svolgimento delle relazioni esterne per conto dei suoi Stati membri, il SELA, nel corso del 2023, ha firmato con la FAO un *Convenio Marco de cooperación para la cooperación técnica e institucional entre SELA e FAO*⁴² e con l'OIM

³⁶ Si ricorda come, indipendentemente dalle relazioni bicontinentali con la CELAC, l'UE mantenga rapporti differenziati (anche pattizi) con singoli Stati (Cile, Messico), con organizzazioni regionali (MERCOSUR, CAn), nonché con gruppi di Stati (CARIFORUM, Paesi centroamericani, AP).

³⁷ <https://www.sela.org/es/prensa/notas-de-prensa/...> 2023.

³⁸ <https://www.sela.org/es/prensa/notas-de-prensa/n/85270> ... Buenos Aires, 24.1.2023.

³⁹ <https://www.sela.org/es/prensa/notas-de-prensa/n/84970> ... 16.12.2022. Può osservarsi come varino i rappresentanti delle diverse forme associative dell'area latino-americana e caraibica, peraltro genericamente definite di *integrazione*.

⁴⁰ <https://www.sela.org/es/prensa/notas-de-prensa/...> 2024 *Declaración conjunta de sela-aec-can-aladi-caricom-sica-y-alba-tcp en el marco de la VIII Cumbre CELAC...*, Kingstown, 1.3.2024. Occorre osservare come si riconosca il «pleno respecto de la soberanía de nuestros pueblos, su diversidad económica, social y cultural».

⁴¹ <https://www.sela.org/es/prensa/notas-de-prensa/...> 21.4.2023. Nella stessa logica di razionalizzazione ma su base bilaterale (talora, allargata), si pone l'iniziativa del 21.4.2023 dei Segretariati di SELA e SICA per la gestione comune della sicurezza alimentare, cui hanno partecipato anche i rappresentanti di AEC, ALADI, CAn, ALBA-TCP, MERCOSUR.

⁴² <https://www.sela.org/es/prensa/notas-de-prensa/...> 8.6.2023.

un *Memorando de Entendimiento para el trabajo conjunto en materia migratoria*⁴³, mentre a Brasilia il 26.6.2023 si è tenuto il primo incontro fra SELA e OTCA⁴⁴.

Per quanto riguarda le attività ordinarie del SELA, sono state tenute le riunioni annuali del *Consejo Latinoamericano XLVI* (2020), *XLVII* (2021), *XLVIII* (2022)⁴⁵. In tali occasioni, come di consueto, è stato approvato il programma di lavoro annuale (peraltro assai limitato), il bilancio dell'organizzazione e si è provveduto a nomine interne (Tribunale amministrativo, etc.) e a quella dei membri della *Mesa directiva*⁴⁶. Inoltre, oltre a decisioni assolutamente marginali, è stata approvata la *tradizionale* dichiarazione contro il blocco economico degli USA a Cuba⁴⁷. Il *XLIX Consejo Latinoamericano* è stato tenuto a Caracas il 5-6.12.2023 ma non è noto il testo conclusivo, quanto piuttosto il *Programa de Trabajo 2022-2026* collegato al perseguimento degli obbiettivi dello sviluppo sostenibile e relativo a tre tematiche specifiche: *recuperación económica, digitalización y desarrollo social*⁴⁸. In buona sostanza, si conferma, con tono declamatorio, il tradizionale approccio esortativo.

Ancor più ridotte sono state, nel periodo in analisi, le attività dell'ALADI e, dopo tre anni di pausa, i tredici Stati membri si sono riuniti nel 2023 con una partecipazione espressa a livello ministeriale. In tale occasione sono state approvate una risoluzione di carattere generale e alcune risoluzioni su tematiche specifiche, fra cui una relativa ai Paesi a minor sviluppo economico relativo. Si tratta sempre di atti di carattere esortativo e, in particolare, alcune risoluzioni ministeriali di carattere raccomandatorio invitano il *Comité de Representates* ad operare attivamente. Tale approccio volontaristico è espresso con i termini di «encomendar» e «solicitar».

In maniera coerente con la natura dell'ALADI occorre analizzare gli atti, istruttori o di attuazione, approvati dal citato *Comité de Representates* che costituisce l'elemento di continuità della cooperazione intergovernativa gerarchicamente organizzata. Le risoluzioni di tale organo, a parte alcuni atti interni di carattere organizzativo⁴⁹, si caratterizzano per il naturale rapporto gerarchico con il livello ministeriale e quali attuazione di opzioni così espresse dal livello superiore. In particola-

⁴³ <https://www.sela.org/es/prensa/notas-de-prensa/> ... 26.9.2023. Sul tema, si veda l'ulteriore iniziativa di dimensione regionale rappresentata dalla *Conferencia Suramericana de Migraciones* conclusa con la *Declaración de Santiago XX Conferencia suramericana sobre migraciones Presidencia pro tempore de Chile, Migración, integración y cooperación: hacia una agenda migratoria regional*, Santiago de Chile, 12-14.10.2022.

⁴⁴ <https://www.sela.org/es/prensa/notas-de-prensa/> ... 26.6.2023. L'OTCA è la storica organizzazione di cooperazione cui aderiscono gli Stati dell'area amazzonica.

⁴⁵ Sulle iniziative realizzate nell'ambito del SELA nel triennio 2020-2022, peraltro di rilevanza assolutamente marginale, cfr. *XLVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano*, Caracas, 16-17.11.2020, *SP/CL/XLVI.O/IF-20 REV.1* ove sono state approvate le *Decisiones nn. 587-594*; *XLVII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano*, Caracas, 29-30.11.2021, *SP/CL/XLVII.O/IF-21*; *XLVIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano*, Caracas, 29-30.11.2022, *SP/CL/XLVIII.O/IF-22*; analogamente in tale occasione sono state approvate le *Decisiones nn. 596-602*.

⁴⁶ La *Mesa directiva* del SELA è un organo interstatale a composizione ristretta che opera con scarsi poteri in casi di urgenza, nel periodo fra le riunioni ministeriali annuali.

⁴⁷ Cfr. *XLVI, XLVII, XLVIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano*, Caracas, 16-17.11.2020, *Declaración: Fin del bloqueo económico, comercial y financiero de Estados Unidos contra Cuba*.

⁴⁸ Cfr. *Programa de Trabajo 2022-2026 XLIX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano*, Caracas, 4.12.2023, *SP/CL/XLIX.O/DN°4-23*.

⁴⁹ Cfr. *Resolución 473 -ALADI/CR/Resolución 473- Reestructuración de los Grupos de Trabajo del Comité de Representantes*, Montevideo, 14.12.2022 e *Resolución 482 -ALADI/CR/Resolución 482-Normas para el funcionamiento de reuniones en la Asociación*, Montevideo, 1.12.2022.

re, sono state approvate tre risoluzioni del *Comité de Representates* di attuazione di analoghe risoluzioni ministeriali di *favor* per i Paesi a minor sviluppo economico⁵⁰.

Infine, per quanto riguarda gli accordi *parziali* conclusi nell'ambito dell'ALADI da alcuni suoi Stati membri, si è proceduto alla sottoscrizione di Protocolli addizionali a preesistenti accordi (cc.dd. *Protocolos Adicionales* ad *Acuerdos de Complementación Económica*). Si tratta, in genere, di trattati bilaterali (eccezionalmente multilaterali); nella specie, riguardano accordi fra i Paesi MERCOSUR e concernono aspetti secondari in materia commerciale approvati, nell'ambito del MERCOSUR, con atti imputabili all'organizzazione⁵¹.

4. *Unione delle Nazioni Sudamericane (UNASUR) e suo possibile superamento*

– Nei primi anni del periodo in esame (2020-2022), la crisi dell'UNASUR si è ulteriormente aggravata e deve prendersi atto dell'assoluta inattività dei suoi organi istituzionali (in particolare, in assenza di un Segretario). Tuttavia, tale inattività non ha portato al suo formale scioglimento⁵². Più di recente (2023-2024), come già detto, i nuovi Presidenti di alcuni Stati (Brasile, Colombia, Cile) si sono espressi in favore di una ripresa della cooperazione fra i Paesi dell'America meridionale. Si tratta, in particolare, dell'iniziativa del Presidente brasiliano Lula Da Silva di procedere ad un deciso rilancio dell'integrazione sudamericana. Così, è stato tenuto a Brasilia il 30.5.2023 il *Cumbre de Presidentes de América del Sur* concluso con l'approvazione di un sintetico documento denominato *Consenso de Brasilia*⁵³, ove si ipotizza una ripresa della cooperazione fra i dodici Paesi sud-americani, anche se, significativamente, non si compie alcun riferimento all'UNASUR⁵⁴. Nel *Consenso* si indicano i principi dell'azione comune, in primo luogo il dialogo fra le parti⁵⁵. Sono altresì indicate le ampie (potenziali) aree di competenza⁵⁶, mentre solo cenni sono dedicati agli aspetti istituzionali e alle modalità d'azione della nascente forma associativa⁵⁷.

⁵⁰ Si tratta delle Risoluzioni nn. 485, 486 e 487 del 19.12.2023.

⁵¹ A titolo di esempio, la direttiva del MERCOSUR N°115/23, *Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de abastecimiento*, approvata dalla Commissione di Commercio (MERCOSUR/CCM/DIR: N°115/23) corrisponde, nell'ambito dell'ALADI, al *Acuerdo de Complementación Económica N° 18 Centésimo Nonagésimo Protocol Adicional Apéndice 78 - ALADI/AAP.CE/18.190/Apéndice 78*, 23.10.2023.

⁵² L'UNASUR rimane formalmente in vita, anche perché alcuni Paesi che si erano ritirati o che avevano sospeso la loro adesione hanno dichiarato che intendono riprendere la partecipazione.

⁵³ *Consenso de Brasilia*, Brasilia, 30.5.2023.

⁵⁴ Peraltro, come si vedrà, il *Consenso de Brasilia* è richiamato dai Presidenti del MERCOSUR e Paesi associati nel Comunicato congiunto del LXII Summit del luglio del 2023 (sub 41), ove sembra si intenda rafforzare il ruolo del MERCOSUR e dei suoi membri associati.

⁵⁵ Nel *Consenso de Brasilia* non è presente alcun riferimento all'aggressione russa dell'Ucraina e ad altri casi di *interferenze negli affari interni* degli Stati, anche se una delle competenze sembra essere quella di *proiettare* la voce dell'America del sud nel mondo.

⁵⁶ Nel *Consenso de Brasilia*, le tematiche rilevanti sono: i) cambiamento climatico; ii) lotta al crimine organizzato; iii) commercio e investimenti; iv) connettività digitale; v) cooperazione transfrontaliera; vi) difesa; vii) sviluppo sociale; viii) educazione e cultura; ix) energia; x) finanziamento allo sviluppo; xi) genere; xii) gestione dei rischi dei disastri naturali; xiii) infrastrutture e trasporti; xiv) integrazione produttiva; xv) migrazioni; xvi) salute e xvii) sicurezza alimentare.

⁵⁷ Nel *Consenso de Brasilia* le modalità d'azione del *grupo de contacto liderado por los Ministros de relaciones exteriores* si manifestano in dichiarazioni o decisioni che richiedono il consenso degli Stati partecipanti.

A tale iniziativa ha fatto seguito, nell'ottobre 2023, una riunione a livello di Ministri degli esteri e l'approvazione di un secondo documento denominato *Hoja de Ruta para la Integración de América del Sur* che, in maniera meno vaga, indica i termini della nuova integrazione sud-americana⁵⁸. Si definiscono le competenze denominate settori di lavoro⁵⁹, specificando la priorità per «iniciativas concretas con un impacto positivo en le condiciones de vida de las poblaciones» e sottolineando la necessità di evitare duplicazioni con «otros mecanismos internacionales o regionales»⁶⁰.

Nel medesimo incontro dell'ottobre 2023 sono stabilite alcune regole istituzionali, peraltro tipiche e paradigmatiche della concertazione di carattere politico-diplomatico⁶¹ come declinata nell'area latino-americana e anche altrove. Si tratta della previsione di riunioni annuali dei *Presidenti*, di quelle almeno semestrali dei *Ministri degli affari esteri*, nonché di più frequenti incontri dei *Coordinatori nazionali*.

In realtà, tali regole sono state rapidamente superate e, già nel novembre del 2023, è stata tenuta, sempre a Brasilia, una riunione congiunta dei Ministri della difesa e degli affari esteri che ha ulteriormente definito principi e regole del nuovo *potenziale* regionalismo sudamericano⁶². Ha fatto seguito, nel gennaio 2024, il passaggio della Presidenza semestrale dal Brasile al Cile e sono state convocate riunioni ministeriali in ambito specialistico. Si sono così tenute la *I Reunión de Ministros y Ministras de Educación del Consenso de Brasilia*⁶³, la *I Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Seguridad Pública y Crimen Organizado*⁶⁴.

In buona sostanza, il *Consenso de Brasilia* sembra operare in piena autonomia, senza alcun riferimento – come detto – alla fallimentare esperienza dell'UNASUR, e si fonda su principi astrattamente condivisi da tutti i partecipanti: rispetto della sovranità degli Stati partecipanti (e non interferenza negli affari interni), rispetto dei

⁵⁸ Cfr. *Hoja de Ruta para la Integración de América del Sur*, 5.10.2023. Dai primi documenti non si comprende se si tratti di una nuova iniziativa che sostituisce l'UNASUR. Nei successivi, però, si rileva l'assoluta autonomia rispetto alla precedente esperienza che, coerentemente, non viene mai nominata.

⁵⁹ Per i 17 settori di lavoro, cfr. *Hoja de Ruta para la Integración ...*, cit., 2-3.

⁶⁰ Cfr. *Hoja de Ruta para la Integración ...*, cit., 3.

⁶¹ Cfr. *Implementación del Punto 7 del Consenso de Brasilia Hoja de Ruta para la Integración de América del Sur*, 5.10.2023. Si prevedono vari livelli istituzionali (Capi di Stato o di Governo; Ministri degli esteri; Coordinatori nazionali) con una Presidenza a rotazione e riunioni informali. Si prevede altresì la creazione di reti di contatto regionali su temi di interesse comune. Secondo indicazioni informali, le riunioni apicali dovrebbero perdere il ruolo di cassa di risonanza politica espressa nelle retoriche dichiarazioni finali per concentrarsi su incontri personali e su temi specifici, secondo il modello delle organizzazioni asiatiche.

⁶² Cfr. *I Reunión Sudamericana de Diálogo entre de Ministros y Ministras de Defensa y de Relaciones Exteriores*, Brasilia, 22.11.2023. Nel documento conclusivo si sottolinea come il dialogo fra gli Stati sudamericani si fondi (sub 2) sul rispetto della diversità, «comprometida con la democracia y los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la justicia social, el Estado de derecho y la estabilidad institucional, la defensa de la soberanía e integridad territorial, la no injerencia en asuntos internanos y la resolución pacífica de disputas».

⁶³ La fonte è un breve comunicato del Ministero degli esteri del Cile relativo alla «presidencia pro tempore del mecanismo». Sempre nel gennaio 2024 è stata approvata la «Declaración de los Países sudamericanos miembros del Consenso de Brasilia» sulle vicende avvenute in Ecuador relative a minacce dell'ordine pubblico da parte della delinquenza organizzata.

⁶⁴ Tale riunione tenuta in Cile il 18.4.2024 ha visto l'intervento del Presidente cileno Boric, a sottolineare l'importanza dell'iniziativa.

diritti umani⁶⁵, dei principi della democrazia parlamentare e dello Stato di diritto. In che misura si riuscirà a sviluppare in concreto tale approccio non retorico e poco ideologizzato è tutto da verificare. Forse potrà contribuire la limitata area di competenza materiale della costituenda nuova forma associativa che, almeno nell'attuale Presidenza cilena, sembra concentrarsi su pochi settori d'azione⁶⁶. Circa la sovrapposizione fra UNASUR, formalmente ancora in vita e *Consenso de Brasilia* sembra improbabile una loro contemporanea coesistenza, onde c'è da augurarsi che gli Stati dell'America meridionale decidano quale formula dare alla loro cooperazione. Al momento sembra prevalere l'informale *Consenso de Brasilia* ove, come detto, non sembrano ancora essere emerse le (potenziali) contraddizioni politico-ideologiche che hanno caratterizzato in passato l'UNASUR.

5. *Il Mercato Comune del Sud (MERCOSUR)*. – Come anticipato, anche il MERCOSUR, pur nella sua relativa solidità rispetto alle altre forme associative dell'area, *soffre* delle contingenze politico-economiche che si manifestano nei diversi Stati membri. Dal punto di vista politico, basti qui ricordare l'elezione di nuovi Presidenti, in particolare nei due Paesi più significativi dell'organizzazione (Brasile e Argentina). Peraltro, la crisi politica in Venezuela aveva portato, già nel 2017, alla sospensione del Paese caraibico dallo *status* di membro, mentre nel senso dell'ampliamento si pone l'avvenuta ratifica del trattato di adesione della Bolivia da parte del Parlamento brasiliano. Sì che lo Stato andino dovrebbe divenire il quinto Paese aderente al MERCOSUR anche se, secondo le previsioni del Protocollo di adesione, adotterà la disciplina in vigore, in particolare quella in maniera commerciale (unione doganale imperfetta), in un periodo di quattro anni a partire dalla data della sua adesione⁶⁷. Peraltro, immediatamente prima del *LIV Summit* del luglio 2024, la Bolivia ha ratificato il trattato e, quindi, sembra aver assunto la veste di membro pieno⁶⁸.

Nella valutazione dell'attività del MERCOSUR, va osservato come, nonostante le relazioni politiche a livello apicale risultino spesso assai problematiche, non si è mai giunti ad una rottura (e ad una sostanziale inattività della cooperazione). Anzi, i risultati concreti conseguiti in ambito istituzionale non appaiono negativi in ragione di approfondimenti di un certo rilievo, di cui si dirà. Viceversa, relativamente ridotta è stata la produzione normativa in ambito materiale, ove si è sempre alla ricerca di

⁶⁵ Si ricorda come il Venezuela abbia receduto nel 2012 dalla Convenzione panamericana di tutela dei diritti umani e da diversi Stati sudamericani non sia considerato come uno Stato *democratico* e rispettoso dei diritti umani

⁶⁶ Secondo dichiarazioni non ufficiali, durante la sua Presidenza il Cile concentrerà la sua azione nei tre settori privilegiati relativi a «gestión de riesgo de desastres naturales, transformación digital e migración (ma anche, tema de género – combate al crimen organizado)».

⁶⁷ La Bolivia partecipa alla CAN, che prevede l'instaurazione di una unione doganale fra i suoi Stati membri, ma di tale aspetto non si dà alcun conto nel Protocollo di adesione. Viceversa, si compie un esplicito riferimento agli accordi con il Venezuela nell'ambito dell'ALBA-TCP, anche se al tempo della firma (2015) lo Stato caraibico era membro del MERCOSUR. Non è chiaro come tali multiple adesioni possano essere risolte nei quattro anni in cui la Bolivia si è impegnata ad adeguare la propria legislazione a quella del MERCOSUR. Logica vorrebbe il recesso della Bolivia sia dalla CAN che dall'accordo commerciale nell'ambito dell'ALBA-TCP.

⁶⁸ Ancora, a fine agosto del 2024, il sito ufficiale del MERCOSUR indica come non conclusa la procedura di adesione della Bolivia

un equilibrio complessivo fra le diverse e contraddittorie esigenze degli Stati membri, differenti per dimensione economica e prospettive politiche⁶⁹.

Nel periodo in esame, sono stati tenuti i tradizionali Vertici presidenziali, cui, talora, hanno partecipato uno o più fra i Paesi associati e, come tradizione, è stato approvato un comunicato finale dal contenuto estremamente eterogeneo e, spesso, fortemente retorico⁷⁰. A tali incontri apicali hanno partecipato Presidenti in scadenza di mandato o appena eletti (talora, i vice) e, come osservato, anche per tale ragione, talora i diversi documenti hanno spesso un carattere sostanzialmente interlocutorio⁷¹. Caratterizzato, invece, da sano realismo appare il comunicato congiunto approvato in occasione del *LXIII Summit* tenuto a Río de Janeiro il 7.12.2023⁷², mentre più problematico è risultato essere il *LXIV Summit* dell'8.7.2024, preceduto da polemiche personali fra i Presidenti di Brasile e Argentina⁷³. Ciò nonostante, nel Comuni-

⁶⁹ Per riferimenti periodici sulle attività, si veda *Informe Semestral*, curato con scadenze regolari dalla *Secretaria* del MERCOSUR.

⁷⁰ Gli incontri tenuti fra dicembre 2020 e dicembre 2021 si sono svolti in video-conferenza. Cfr. *Cumbre 2/2020 Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Partes y Bolivia del MERCOSUR - (LVII Cumbre - LVII CMC ACTA 2/2020)* e *Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Partes y Estados Asociados del MERCOSUR*, 16.12.2020, ove le difficoltà di funzionamento dell'organizzazione, anche collegate alla crisi pandemica, emergono chiaramente dalle espressioni usate «tomaron nota, reafirmaron, reiteraron (...)» e si sottolinea il carattere raccomandatorio dei comunicati. Cfr. *Cumbre 2/2021 Comunicado conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Asociados*, 8.7.2021 (*LVIII Cumbre - LVIII CMC - Acta 2/2021*) durante la quale è stata sottoscritta dai Ministri degli esteri la *Declaración Especial de los cancilleres de los Estados partes del MERCOSUR Y Estados asociados. Condena al asesinato del Presidente de Haiti Jovenel Moïse*, LVIII CMC, 7.7.2021. Cfr. *Cumbre 3/2021 Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados*, 17.12.2021 (*LIX Cumbre - LIX CMC ACTA 3/2021*), ove trovano spazio realistici riferimenti ad attività concrete, come in materia infrastrutturale, e il richiamo a potenziali attività, da parte sia degli Stati interessati, sia di Stati e organizzazioni terze. Cfr. *Cumbre 1/2022 Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados*, Asunción, 21.7.2022 (*LX Cumbre - LX CMC ACTA 1/2022*), durante la quale è stata sottoscritta anche la *Declaración especial de los Estados partes del MERCOSUR sobre seguridad alimentaria y la producción agropecuaria sostenible en el MERCOSUR*.

Dal 2022 le riunioni hanno ripreso a svolgersi in presenza. Cfr. *Cumbre 2/2022 Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados*, Montevideo, 6.12.2022 (*LXI Cumbre - LXI CMC ACTA 2/2022*). In tale occasione sono state sottoscritte anche la *Declaración especial sobre ciberdelincuencia* e la *Declaración especial sobre cultura del MERCOSUR y Estados Asociados*. Nel *Comunicado conjunto ...* in maniera paradossale, a parte riferimenti generali a principi di diritto internazionale e alle NU (sub 2), l'unico riferimento all'aggressione russa all'Ucraina può cogliersi (sub 4) per gli effetti negativi per la popolazione civile, per la stabilità regionale e per la sicurezza alimentare. Cfr. *Cumbre 1/2023 Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR e Estados Asociados*, Iguazú, 4.7.2023 (*LXII Cumbre - LXII CMC ACTA 1/2023*) ove è nuovamente presente il Presidente brasiliano Lula da Silva. Stranamente, in tale occasione si procede (sub 35 e sub 38) ad un potenziale rilancio della cooperazione fra MERCOSUR e Can, si tace su quella con l'AP e si richiama (sub 41) il *Consenso de Brasilia*.

⁷¹ In realtà, sinora non si è messa in dubbio l'esistenza dell'organizzazione. L'approccio del neo eletto Presidente Milei appariva originariamente contrario alla permanenza dell'Argentina nel MERCOSUR, ma tali posizioni non sono state espresse nel Summit del luglio 2024, di cui si dirà.

⁷² Cfr. *Cumbre 2/2023 Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Bolivia*, Río de Janeiro, 7.12.2023 (*LXIII Cumbre - LXIII CMC ACTA 2/2023*). Tale comunicato si caratterizza per una ridotta retorica e per la concreta indicazione delle future azioni; di particolare rilievo è il riferimento (4) al FOCEM come strumento di superamento delle *asimetrie*. A Río è stata sottoscritta anche la *Declaración especial de los Presidentes del MERCOSUR sobre democracia y sobre la integridad de la información en entornos digitales* mentre è opera dei Ministri degli esteri, la *Declaración sobre el estatuto de la ciudadanía del MERCOSUR*, Río de Janeiro, 6.12.2023.

⁷³ Cfr. *Cumbre 1/2024 Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Bolivia*, Asunción, 8.7.2024. Nella medesima occasione è stata sottoscritta anche la

cato finale si è confermata, in primo luogo, la volontà di continuare nella cooperazione, ribadendo i principi e i valori fondamentali elaborati a partire dall'istituzione del MERCOSUR⁷⁴. Inoltre, in un articolato documento, si indica un amplissimo spettro di attività materiali⁷⁵ per le quali ci si impegna (peraltro vagamente) a realizzare un rafforzamento dell'integrazione, a partire dal «desarrollo de la integración física y las negociaciones externas»⁷⁶. Al momento, sembrano definiti i campi d'azione della cooperazione e il futuro sembra collegato alla volontà politica degli Stati membri di operare concretamente. In maniera contingente (ma reale), il nodo da sciogliere appare oggi il superamento dei contrasti personali fra i Presidenti di Argentina e Brasile⁷⁷.

Gli approfondimenti in ambito istituzionale cui si è fatto cenno⁷⁸ hanno riguardato norme intese come *di diritto interno dell'organizzazione* e, come tali, direttamente applicabili, sì che non risulta necessaria l'«incorporación (...) al ordenamiento jurídico de los Estados Partes». Tale *singolare* metodologia d'azione evita il passaggio nelle *spire* del consenso dei Governi e dei Parlamenti nazionali⁷⁹ e risulta utilizzata con una certa frequenza. Si tratta, in primo luogo, di tre decisioni due delle quali (nn. 01/21 e 04/22) relative alla *actualización* della struttura istituzionale⁸⁰, ed

Declaración presidencial de lucha contra el Crimen Organizado Transnacional. La delegazione argentina era rappresentata non dal Presidente Milei ma dal suo Ministro degli esteri. I settori di attività erano stati oggetto di un *Seminario de Alto Nivel* «Reflexión sobre el futuro del MERCOSUR» tenuto sotto la Presidenza *pro tempore* del Paraguay nel maggio del 2024.

⁷⁴ Il *Comunicado conjunto de Cumbre 1/2024...* cit., si apre con la riaffermazione degli «objetivos y principios de los Tratados fundacionales..., así como los principios de consenso y reciprocidad de derechos y obligaciones, con miras a fortalecer el proceso de integración regional». Segue il richiamo al «fortalecimiento de las instituciones democráticas, la plena vigencia del Estado de derecho, los principios del derecho internacional, la protección de los derechos humanos y el crecimiento económico».

⁷⁵ I campi d'azione indicati nelle quindici pagine del *Comunicado conjunto de Cumbre 1/2024...*, cit., sono «Arancel externo común, Medidas que afectan al comercio intrazona, Régimen de origen, Coordinación de políticas macroeconómicas, Sector automotor, Sector azucarero, Temas regualtorios, Propiedad intelectual, Mujeres y comercio, Micro, pequeñas y medianas empresas, Foro Empresarial..., FOCEM, Cooperación, Asuntos aduaneros y facilitación del comercio, Agenda digital, Comercio electrónico, Comunicación, Energía, Comercio y desarrollo sostenible, Medio ambiente, Defensa de la competencia, Defensa del consumidor, Estadísticas de comercio exterior, Ciencia y tecnología, Salud, Integración fronteriza, Industrias creativas, Agricultura familiar, Transporte terrestre, Transporte aéreo, Infraestructura física, Aspectos institucionales y sociales, Centro de arbitraje y mediación, Relacionamiento externo, Agenda externa regional, Agenda externa extraregional, Incorporación de Bolivia».

⁷⁶ Il *Comunicado conjunto Cumbre 1/2024...*, cit., 1 indica come aree d'azione prioritarie la lotta alle asimmetrie con lo strumento del FOCEM e relazioni esterne, sia in ambito globale che regionale.

⁷⁷ Il Summit del luglio 2024, così come i precedenti, costituisce il risultato del lavoro preparatorio realizzato, dagli organi intergovernativi non apicali: CMC, GMC, *Comisión de comercio* nonché dai contributi degli altri organi come il *Foro Empresarial* e il *Parlasur*.

⁷⁸ L'attuale migliore definizione dell'apparato istituzionale di cui nel testo non trova alcun riferimento nel comunicato finale del Summit del 2024 e sembra essere di fatto acquisita, infatti i Presidenti, (p. 13) 1/2024 «tomaron nota del informe» del contributo delle istituzioni Parlasur, TPR, IISM, etc.

⁷⁹ Talora potrebbe trattarsi di norme da incorporare a livello amministrativo ma, anche in tali casi, si tende ad escludere il passaggio *nazionale*.

⁸⁰ Cfr. *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 01/21, Estructura institucional del MERCOSUR*, Montevideo, 27.7.2021. Si tratta di una razionalizzazione di due organi sussidiari, relativi rispettivamente all'organizzazione e funzionamento del *Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDDHH)* e del *Instituto Social del MERCOSUR (ISM)* e *Actualización de la estructura institucional del MERCOSUR*, MERCOSUR/CMC/DEC. N° 04/22, Montevideo, 15.6.2022. Tali norme mirano a una

un'altra (n. 10/22) riguardante la modifica della struttura istituzionale già prevista⁸¹. Ancora, di rilievo è l'approvazione da parte del CMC di due decisioni in materia giurisdizionale relative rispettivamente al *Reglamento del Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR* che sostituisce il precedente regolamento del 2003⁸² e al *Reglamento del Procedimiento para la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por el Parlamento del MERCOSUR*⁸³. Nel primo atto si dettano, fra l'altro, regole relative a controversie fra Stati (art. 1), pareri consultivi (articoli 3-14), negoziati diretti (art. 15), procedimento arbitrale *ad hoc* (articoli 19-31), procedimento di revisione (articoli 32-39), lodi arbitrali (articoli 40-42). Il secondo regolamento costituisce una novità e consente al Parlasur di chiedere al TPR un parere consultivo. Tale possibilità era già prevista nel trattato istitutivo del Parlamento ma non ne erano ancora state approvate le regole procedurali di attuazione.

Nella medesima logica, si pongono due decisioni del 2020⁸⁴ relative rispettivamente alla struttura e delle regole di funzionamento degli «órganos y foros dependientes y auxiliares del CMC e del GMC», e a nuove regole relative all'entrata in vigore del singolo atto normativo⁸⁵.

Ancora in ambito istituzionale, nel periodo in esame, si è proceduto a dettare le regole circa l'elezione a suffragio universale dei membri del Parlasur che avrebbe dovuto essere tenuta in maniera simultanea in tutti gli Stati membri. In presenza della mancata entrata in vigore del Protocollo addizionale del 2019, si è deciso di prorogare la fase di transizione sino al 2030, ovvero sino quando non si possano tenere le elezioni dei parlamentari del MERCOSUR «de forma simultanea en todos los Estados Partes»⁸⁶. Sempre nella logica della previsione di norme che regolamentano l'organizzazione e il suo funzionamento si pone la decisione sul Patrimonio culturale⁸⁷. Si tratta di un regolamento che disciplina i criteri di un tale riconoscimento, da parte dei Ministri della cultura, dei beni e delle manifestazioni culturali⁸⁸.

Come appena visto, relativamente attivo appare il MERCOSUR per quanto riguarda la definizione di una più adeguata struttura istituzionale, peraltro prevalen-

razionalizzazione dell'apparato istituzionale in particolare in materia di «participación social (...) y del Sistema Integrado de Movilidad del MERCOSUR (SIMERCOSUR)».

⁸¹ Cfr. *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 10/22, Estructura institucional del MERCOSUR (modificación de la decisión CMC N°15/15)*, Montevideo, 15.6.2022.

⁸² Cfr. *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 05/22, Reglamento del Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR*, Asunción, 20.7.2022.

⁸³ Cfr. *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 06/22, Reglamento del procedimiento para la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por el Parlamento del MERCOSUR*, Asunción, 20.7.2022.

⁸⁴ Cfr. *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 8/20, Programas de trabajo (modificación de la decisión CMC N°36/10)*, Montevideo, 28.10.2020.

⁸⁵ Cfr. *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 05/20, Incorporación al ordenamiento jurídico de los estados partes y vigencia de la normativa MERCOSUR (Complementación de la decisión CMC N° 23/00)*, Montevideo, 24.8.2020. È peraltro noto come circa la metà degli atti normativi del MERCOSUR, approvati dal CMC, non siano in vigore.

⁸⁶ Cfr. *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 09/20, Funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR*, Montevideo, 4.12.2020.

⁸⁷ Cfr. *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 08/23, Patrimonio cultural del MERCOSUR*, Puerto Iguazú, 3.7.2023.

⁸⁸ In *Anexo* alla *Dec. N° 08/23* è previsto il *Reglamento para el reconocimiento del Patrimonio cultural del MERCOSUR*.

temente intergovernativa⁸⁹; viceversa, assai prudente risulta l'approccio in materia sostanziale. Infatti, in presenza di oggettive difficoltà politiche, economico-finanziarie nonché, da ultimo, sanitarie, si è cercato con difficoltà di conseguire un equilibrio fra gli interessi degli Stati più sviluppati e le istanze sociali dei Paesi minori. In tal senso, nei comunicati finali dei Summit e nei diversi atti di produzione normativa, si è soliti prevedere norme di favore per gli Stati a minor sviluppo relativo, sia in materia commerciale sia, attraverso l'azione del FOCEM, nella definizione di una politica regionale.

Nel merito della disciplina sostanziale sub specie pattizia⁹⁰, è stato sottoscritto l'*Acuerdo celebrado en el marco del MERCOSUR* in materia di commercio elettronico⁹¹, nonché altri *Acuerdos* non ancora in vigore⁹² e per i quali si specifica il numero di ratifiche necessarie per l'entrata in vigore (anche da parte dei Paesi associati). Così, l'*Acuerdo sobre comercio electrónico* è in vigore in quanto ratificato da due Stati membri⁹³ mentre sono numerosi gli *Acuerdos celebrados...* non in vigore, in quanto non hanno raggiunto il numero previsto di ratifiche⁹⁴.

Per quanto riguarda la produzione normativa con atti di diritto del MERCOSUR, fonti di terzo tipo imputabili all'organizzazione, è noto come siano, in primo luogo, di competenza del livello ministeriale. Si tratta del *Consejo del Mercado Común (CMC)* che si riunisce non solo nella sua composizione ordinaria (Ministri degli esteri e dell'economia) ma anche in quella specialistica (Ministri dell'economia e Presidenti delle Banche centrali, ma anche Ministri dell'educazione, cultura, lavoro, giustizia, ambiente, salute, industria, turismo, sviluppo, sociale,

⁸⁹ Nel MERCOSUR la prospettiva politico-parlamentare è rappresentata dal Parlasur caratterizzato da poteri limitati, peraltro esercitati in maniera poco incisiva; cfr. da ultimo, *Comunicado de la Presidencia del Parlamento del Parlasur sobre el proceso electoral en Venezuela*, 24.7.2024.

⁹⁰ In proposito, va ricordato come, nel singolare ordinamento del MERCOSUR, il singolo *Acuerdo* sia approvato con una *decisione* del CMC e come (formalmente) si specifichi la non necessità di un atto interno di recepimento. In realtà, per l'entrata in vigore dell'*Acuerdo*, di cui è evidente la natura pattizia, sono necessarie un numero variabile di ratifiche nazionali (stabilito nella singola fattispecie) e talora (ma non di frequente) anche solo due.

⁹¹ Cfr. *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 15/20, Acuerdo sobre comercio electrónico del MERCOSUR*, Montevideo, 29.4.2021. Il trattato è in vigore in quanto ratificato da Uruguay e Paraguay.

⁹² Sono approvate come *decisioni* ma non sono in vigore, in quanto trattati internazionali e mancano le tre ratifiche previste: *Enmienda al Protocolo de Montevideo sobre el comercio de servicios del MERCOSUR* e *Enmienda al Protocolo de Montevideo sobre el comercio de servicios del MERCOSUR – Lista de compromisos específicos*, Rio de Janeiro, 6.12.2023. Non sono in vigore pur richiedendo solo due ratifiche, l'*Acuerdo del MERCOSUR para la prevención y lucha contra la corrupción en el comercio y las inversiones internacionales*, Montevideo, 6.7.2022; l'*Acuerdo marco del MERCOSUR de reconocimiento recíproco y otorgamiento de matrículas para el ejercicio profesional temporaneo de la agrimensura, agronomía, arquitectura, geología e ingeniería*, Montevideo, 6.7.2022 (dec.16/21); l'*Acuerdo marco del MERCOSUR para reconocimiento de estudios, títulos y diplomas de enseñanza superior, técnico-profesional, tecnológica, artística, y de formación docente y en educación*, Rio de Janeiro, 6.7.2022.

⁹³ Si tratta di una procedura particolare ove rileva sia il diritto del MERCOSUR che il diritto internazionale. Infatti, la decisione che approva l'accordo, in quanto atto interno del MERCOSUR, non richiede l'*incorporación* ma l'accordo, in quanto trattato internazionale, richiede, per la sua entrata in vigore, la ratifica di almeno due Stati membri. Il citato *Acuerdo* è in vigore solo per i due Stati che sinora lo hanno ratificato.

⁹⁴ Tali *Acuerdos celebrados en el marco...* sono in genere sottoscritti in occasione dei Summit allargati ai Paesi associati. Costituisce un trattato *allargato* (a Bolivia, Cile, Ecuador) concluso nel periodo in esame, ma non ancora entrato in vigore, l'*Acuerdo sobre reconocimiento mutuo de medidas de protección para mujeres en situación de violencia de género entre los Estados partes del MERCOSUR y Estados asociados*, Asunción, 20.7.2022.

etc.)⁹⁵ che approvano, per le materie di loro competenza, singoli atti sia di carattere obbligatorio che raccomandatorio⁹⁶. Nel merito di tali atti, rilevante appare l'approvazione nel periodo considerato delle decisioni relative all'*Arancel Externo Común*⁹⁷ ove, non senza difficoltà, si cerca di garantire un equilibrio fra i diversi interessi dei singoli Stati.

Nel MERCOSUR si realizza anche una intensa attività esterna, definendo rapporti di dialogo e di cooperazione sia con singoli Stati che con organizzazioni internazionali⁹⁸ e tale dimensione esterna, come accennato, è stata considerata prioritaria nel recente *LXIV Summit*. Peraltro, ancora una volta, possono cogliersi diverse sensibilità nazionali in relazione alla *flessibilità* che tali relazioni esterne dovrebbero assumere.

In concreto, si è detto nella precedente rassegna come, nel corso del 2019 si fosse giunti, dopo circa venti anni di negoziato, alla conclusione *politica* dello storico negoziato con l'UE e come tale negoziato continuasse per la definizione delle *revisiones legales*, dei dettagli tecnici e della traduzione, e avrebbe dovuto concludersi nel corso del secondo semestre del 2020. Questo non è accaduto e la definizione finale del contenuto del trattato UE-MERCOSUR e la sua sottoscrizione sono ancora oggetto di dibattito sia negli Stati membri delle due organizzazioni, che negli ambienti politici ed economici e, più in generale, nell'opinione pubblica dei due continenti⁹⁹. Sì che la stessa reale conclusione del negoziato è apparsa dubbia anche in relazione alla campagna elettorale per le elezioni del Parlamento europeo del giugno 2024 e ai suoi risultati. Pertanto, ancora una volta, appare prudente un rinvio a quando (e se!) il contenuto materiale del trattato sia almeno concretamente definito e sottoscritto da tutte le parti interessate.

Infine, in materia di relazioni esterne, nel periodo in esame sono stati conclusi un accordo di libero scambio con Singapore¹⁰⁰, nonché due Memorandum d'intesa con la *Comunidad de Países de Lengua Portuguesa*, con l'*Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia e la Cultura*¹⁰¹. Inoltre, sono in cor-

⁹⁵ Così, a titolo di esempio nella *LVI Reunión ordinaria del CMC*, MERCOSUR/CMC/ACTA N° 01/20, 1.7.2020, in video conferenza.

⁹⁶ Nel MERCOSUR vale il principio della *vigenza simultanea* e, per entrare in vigore, un atto deve essere incorporato da ciascuno Stato membro. La prassi in proposito è assai varia, se non contraddittoria, circa i tempi del recepimento che spesso, soprattutto per provvedimenti di carattere tecnico, sono particolarmente brevi.

⁹⁷ Cfr. *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 05/20, Regimen de origen MERCOSUR*, LXII CME Puerto Iguazu, 3.7.2023 e *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 06/20, Regimen de origen MERCOSUR*, LXII CME Puerto Iguazu, 3.7.2023, in vigore dal 18.7.2024.

⁹⁸ Sulle relazioni esterne del MERCOSUR, si veda una sintesi in *XXIII Reunión del Grupo de relacionamiento externo*, Asunción 7-8.2.2024, MERCOSUR/GRELEX/ACTA N° 01/24.

⁹⁹ Cfr. i riferimenti contraddittori che possono cogliersi nel *Comunicado Conjunto* conclusivo del LXIII Summit di Rio de Janeiro del dicembre del 2023, 9.

¹⁰⁰ Cfr. *Free Trade Agreement between the Southern Common Market (MERCOSUR) and the Republic of Singapore*, Rio de Janeiro, 7.12.2023.

¹⁰¹ Cfr. *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 14/23, Memorando de entendimiento entre MERCOSUR y Comunidad de Países de Lengua Portuguesa*, LXIII CMC – Rio de Janeiro, 6.12.2023 e *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 15/23, Memorando de entendimiento entre MERCOSUR y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia e la Cultura*, LXIII CMC – Rio de Janeiro, 6.12.2023.

so negoziati ovvero contatti preliminari e negoziati con altri attori internazionali, sia in area regionale¹⁰² che extraregionale¹⁰³.

PIERO PENNETTA, ELISA TINO

¹⁰² Da ultimo, è stato sottoscritto quale trattato in forma semplificata il *Memorando de entendimiento entre el Mercado común del sur (MERCOSUR) y la República Dominicana para el establecimiento de un grupo de trabajo conjunto para la promoción del comercio, las inversiones y encadenamiento productivo*, 16.12.2021/17.3.2022. *Comunicado Conjunto* conclusivo del LXIII Summit del 2023 (9-10), mentre il *Comunicado Conjunto* conclusivo del LXIV Summit (14) richiama la fine del negoziato di un accordo commerciale con il Cile, nonché rapporti negoziali con Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù e contatti diplomatici con El Salvador e Panama. Sullo stato dell'arte del *relacionamiento externo* del MERCOSUR, cfr. *MERCOSUR/GRELEX/ACTA* N° 02/24 XXIII, *Reunión del Grupo de relacionamiento externo*, Asunción, 7-8.2.2024, in particolare per i rapporti con i paesi ALADI (1-2).

¹⁰³ Il *Comunicado Conjunto* conclusivo del LXIV Summit (14-15) fa riferimento, oltre che ai rapporti con UE e Singapore, anche ai negoziati in corso con EAU, EFTA e Giappone.