

## LA CRISI DEL MERCOSUR E LE SUE PROSPETTIVE

di Giorgio Basevi e Lelio Iapadre\*

### 1. Introduzione

*Il Mercosur<sup>1</sup> non è più, da qualche tempo, un tema che suscita l'interesse degli osservatori economici. Essenzialmente tale progetto di integrazione ha, negli ultimi anni, perduto la sua iniziale credibilità. La crisi valutaria del Brasile prima (1998-99), quella dell'Argentina dopo (2001-03) – quest'ultima ben più grave e di natura politica oltre che economica – hanno spostato l'attenzione dai problemi dell'integrazione commerciale fra i paesi di quell'area, alle loro individuali difficoltà finanziarie e ai dirompenti effetti che esse hanno avuto sugli investimenti effettuati da altri paesi, fra i quali in particolare l'Italia. Inoltre i due principali paesi hanno privilegiato, durante tali crisi, i propri obiettivi nazionali rispetto a quelli del Mercosur.*

*Un senso di sfiducia si è quindi diffuso sulle prospettive di effettivo sviluppo del Mercosur verso i suoi obiettivi di integrazione regionale, e di un suo significativo inserimento nell'ambito di accordi con altre aree di integrazione, in particolare con l'Unione Europea, o anche con il NAFTA, all'interno di una più ampia area di libero scambio delle Americhe (FTAA).*

*Il rallentamento dell'economia e del commercio mondiali hanno nel frattempo riorientato l'interesse verso orizzonti più ampi, ma non meno tempestosi.*

*Riteniamo tuttavia che sia oggi utile riprendere in considerazione lo stato e le possibili evoluzioni del Mercosur, e ciò per una serie di motivi.<sup>2</sup>*

*Anzitutto, messe ormai alle spalle le elezioni presidenziali brasiliane e accettata di buon grado dai circoli politici e finanziari internazionali l'elezione di Lula da Silva, superata inoltre la lunga fase di stallo politico con la recente elezione di Kirchner in Argentina, è probabile che i due principali paesi del Mercosur pongano mano ad un ridisegno della sua architettura, o almeno dei tempi e degli obiettivi della sua evoluzione.<sup>3</sup>*

*In secondo luogo, è possibile che, sul campo dell'America meridionale, si stia per giocare una nuova fase della partita economica, se non politica, fra Stati Uniti e Unione Europea; partita che, dopo la grave crisi in cui i rapporti transatlantici sono entrati con la guerra dell'Iraq, rischia di trasformarsi in lunga e dura contesa.*

*In terzo luogo, è anche evidente che questa partita si intreccia con l'altra, non meno importante, legata all'andamento dei negoziati commerciali nell'ambito della OMC. Questi potrebbero concludersi con il rafforzamento ed ampliamento del libero scambio e con la conferma dell'approccio multilaterale; ma potrebbero anche arenarsi in una situazione di stallo, dando luogo al rafforzarsi di processi di integrazione a blocchi o per accordi preferenziali, orientati in senso protezionista, piuttosto che intesi come passi verso una liberalizzazione generalizzata degli scambi.*

\* Rispettivamente Università di Bologna e Università dell'Aquila

<sup>1</sup> Mercado Común del Sur, costituito da Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay. Si veda la pagina ufficiale: <http://www.mercosur.org.uy/>

<sup>2</sup> Non è questa la prima volta che il Rapporto ICE si occupa del Mercosur. Oltre ad un quaderno di ricerca ("Effetti della creazione del Mercosur sui rapporti economici e gli scambi commerciali tra i paesi dell'area e il resto del mondo", di E. Mazzeo, E. Morganti, M. Saladini, Quaderno di ricerca, n. 9, marzo ICE, 1999), si veda "Gli accordi di integrazione in America Latina e nei Caraibi; le negoziazioni all'interno e all'esterno del continente", di A. O'Connell, Rapporto ICE 2000-01 (pubblicato nel giugno 2001). Si veda inoltre "Le recenti evoluzioni dei rapporti tra Unione Europea e Mercosur", di C. Gioffré, Rapporto ICE 2001-02 (pubblicato nel giugno 2002).

<sup>3</sup> Segnali piuttosto impegnativi in tal senso sono stati lanciati in occasione del primo incontro ufficia-

## 2. *Evoluzione e stato attuale dell'accordo Mercosur*

*Può essere utile ripercorrere rapidamente le tappe del Mercosur, comparandole, nei limiti del possibile, a quelle dell'UE e del NAFTA.<sup>4</sup>*

*Un accordo di integrazione limitato ad Argentina e Brasile era già stato firmato il 29 luglio 1986 ed entrò in vigore il 19 gennaio 1987. Con il trattato di Asunción (26 marzo 1991), fu creato il Mercosur come una unione doganale di quattro paesi – Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay. La tariffa comune entrò in vigore il 1 gennaio 1995. Cile (ottobre 1996) e Bolivia (marzo 1997) stipularono ben presto accordi di associazione mirati al libero scambio con il Mercosur.*

*Tecnicamente, l'obiettivo del trattato di Asunción era di creare qualcosa di più di una unione doganale, cioè un vero e proprio mercato comune. In realtà, a tutt'oggi, la stessa unione doganale non è ancora stata completata. Il periodo di transizione, che avrebbe dovuto terminare il 31 dicembre 1994, comportava una riduzione graduale e automatica dei dazi doganali, l'eliminazione di barriere non tariffarie e di altre restrizioni al commercio, e quindi l'introduzione di una tariffa comune. Inoltre avrebbe dovuto essere disegnata una forma di coordinamento delle politiche macroeconomiche.*

*Tuttavia l'eliminazione dei dazi e degli ostacoli non tariffari non fu generalizzata. Furono previste alcune importanti eccezioni per certi settori commerciali (automobilistico, saccarifero, tessili e abbigliamento, ecc.). Tali eccezioni avrebbero dovuto essere eliminate in parte entro il 1 gennaio 2001 e, in parte, per un numero limitato di casi, entro il 2006 (con il permesso per Paraguay e Uruguay di prorogare di un anno l'obiettivo della completa eliminazione dei dazi).*

*In realtà i paesi membri non si trovarono pronti all'appuntamento di fine 1994. Oltre al ritardo già concordato per i due paesi minori, si dovette istituire un ulteriore sistema transitorio, da applicarsi ad un gruppo specifico e limitato di prodotti. Inoltre resta in vigore il sistema delle eccezioni per taluni settori produttivi, in particolare quelli automobilistico e saccarifero.*

*L'esclusione del settore automobilistico dall'iniziale progetto di integrazione del Mercosur è probabilmente la causa principale delle difficoltà cui sono andati incontro gli investimenti diretti effettuati in tale settore dai grandi produttori mondiali. Investimenti basati più sulle distorsioni introdotte dagli accordi protettivi fra Argentina e Brasile, che non sui vantaggi comparati dei due principali paesi. Orientati cioè, di fatto, se non nelle iniziali ambizioni, a rifornire il mercato locale del Mercosur, piuttosto che a raggiungere con esso economie di scala sufficienti a farne una base per esportare anche verso paesi terzi.<sup>5</sup>*

*Analogamente, i processi di privatizzazione dei servizi pubblici, avvenuti in particolare nei due principali paesi, hanno fortemente influenzato gli investimenti diretti verso settori relativamente poco esposti alla concorrenza internazionale ("non-tradeables"), con miglioramento nell'efficienza dei servizi stessi, ma con minori e solo indiretti riflessi sullo sviluppo industriale e la competitività internazionale, talora, anzi, con conseguenze negative per la politica valutaria.<sup>6</sup>*

*le avvenuto fra i presidenti di Argentina e Brasile il giorno 11 giugno 2003. Il testo del comunicato congiunto è consultabile al sito: [http://www.radiobras.gov.br/integras/03/integra\\_110603\\_03.htm](http://www.radiobras.gov.br/integras/03/integra_110603_03.htm)*

<sup>4</sup> *La tabella 1 allinea i calendari dei tre accordi, facendo coincidere per prima riga la firma del primo trattato ad essi sottostante; ciò al fine di mettere in prospettiva l'evoluzione necessariamente più breve dei più recenti accordi di integrazione americani, rispetto a quello europeo.*

<sup>5</sup> *Come si dirà nel seguito, la ritrovata flessibilità del cambio da parte del real e del peso sembra aver dato impulso ad un orientamento più efficiente degli investimenti in questo settore.*

<sup>6</sup> *Sebbene i temi monetari e finanziari escano dall'oggetto di questo Rapporto, può essere utile ricordare che la privatizzazione e la vendita ad investitori stranieri di gran parte delle società nei settori dei servizi pubblici era accompagnata, in particolare in Argentina, a forme di garanzia sulla tarifficazione, legata al cambio del dollaro o all'inflazione degli Stati Uniti; in tal modo rendendo più diffici-*

*La credibilità del Mercosur, oltre ad esser stata posta in dubbio dal rallentamento della sua attuazione e dalle perduranti eccezioni, è stata minata dall'approccio poco istituzionale ed effettivamente vincolante dei suoi meccanismi. Gli interessi nazionali e contingenti hanno prevalso sugli impegni formalmente presi.*

*Già in risposta alla forte svalutazione del real a seguito della crisi brasiliana del 1998-99 l'Argentina si era a stento trattenuta dall'introdurre dazi compensatori*

### Cronologia dei processi di integrazione in Europa e in America

Unione Europea	Mercosur	NAFTA (FTAA?)
1951 firma del Trattato della CECA	1986 firma del Programma di integrazione Argentina-Brasile	1988 firma trattato di libero scambio Canada-USA
1952 inizio della CECA con 6 membri	1987 inizio dell'integrazione Argentina Brasile	1989 inizio accordo di libero scambio Canada-USA
1953	1988 firma del Trattato di integrazione Argentina-Brasile	1990
1954	1989	1991
1955	1990	1992
1956	1991 firma del Trattato di Asunción: 4 membri	1993
1957 firma dei trattati di Roma: CEE, Euratom	1992	1994 inizio NAFTA; accordo programma per la FTAA
1958	1993	1995
1959	1994	1996
1960	1995 adozione della tariffa esterna comune	1997
1961	1996 Cile e Bolivia associati al Mercosur	1998
1962	1997	1999
1963	1998	2000
1964	1999	2001
1965	2000	2002
1966	2001	2003
1967	2002	2004
1968	2003	2005 inizio della FTAA?
1969	2004	
1970	2005 inizio della FTAA?	
1971		
1972 "accordo di cambio del "serpente" europeo"		
1973 Danimarca, Irlanda, Regno Unito: 9 membri		
1974		
1975		
1976		
1977		
1978		
1979 inizio del Sistema Monetario Europeo		
1980		
1981 Grecia: 10 membri		
1982		
1983		
1984		
1985		
1986 Portogallo, Spagna: 12 membri		
1987		
1988		
1989		
1990 prima fase dell'UEM: liberi movimenti dei capitali		
1991		
1992		
1993		
1994		
1995 Austria, Finlandia, Svezia: 15 membri		
1996		
1997		
1998		
1999 UEM: seconda fase, l'euro		
2000		
2001		
2002 piena adozione dell'euro		
2003		
2004 25 membri		

per proteggersi dalla penetrazione dei prodotti brasiliani, prevedendo tuttavia un sistema di licenze, pur automatiche, di importazione su una lunga lista di prodotti.<sup>7</sup>

Il caso più clamoroso è stato quello della modifica unilateralmente decisa dall'Argentina all'inizio del 2001 in materia di dazi, e cioè la riduzione a zero dei dazi sulle importazioni di beni capitali e l'aumento fino al 35 per cento (poi ridotto al 27 per cento) di quelli gravanti sui beni di consumo finale. Tale decisione unilaterale fu sanata ex post, il 7 aprile del 2001, dal Consiglio del Mercato Comune del Mercosur, che ne riconobbe la validità fino alla fine del 2002.

### 3 *L'integrazione del Mercosur nell'economia internazionale*

#### 3.1 *Uno sguardo d'insieme*

Una delle manifestazioni più evidenti della gravità della crisi che ha colpito i paesi del Mercosur negli ultimi anni è il brusco calo della loro incidenza complessiva sul prodotto mondiale, che è scesa ad un livello inferiore al 2 per cento, annullando completamente il lento progresso realizzato nei due decenni precedenti (figura 1). Considerando il fatto che la popolazione del Mercosur costituiva a metà del 2002 circa il 3,5 per cento del totale mondiale,<sup>8</sup> si deve dunque constatare che il regresso economico è stato così forte da portare il reddito pro-capite della regione nettamente al di sotto della media mondiale.

Il grado di apertura commerciale dei paesi del Mercosur è sempre rimasto relativamente basso, come è testimoniato dal fatto che la loro quota complessiva sugli scambi internazionali – più elevata per le merci che per i servizi commerciali<sup>9</sup> – si è comunque costantemente collocata su livelli nettamente inferiori alla loro incidenza sul PIL mondiale. La quota di commercio detenuta dal Mercosur ha attraversato tre fasi diverse. Negli anni ottanta diminuì sensibilmente, in controtendenza rispetto a quella sul PIL, segnalando un processo di crescita prevalentemente basato sulla domanda interna. Successivamente le due quote si sono mosse in senso concorde, salendo negli anni novanta, per poi ridimensionarsi bruscamente a partire dalla crisi brasiliana del 1999, ma manifestando comunque una maggiore interdipendenza tra gli scambi con l'estero e il ciclo interno.

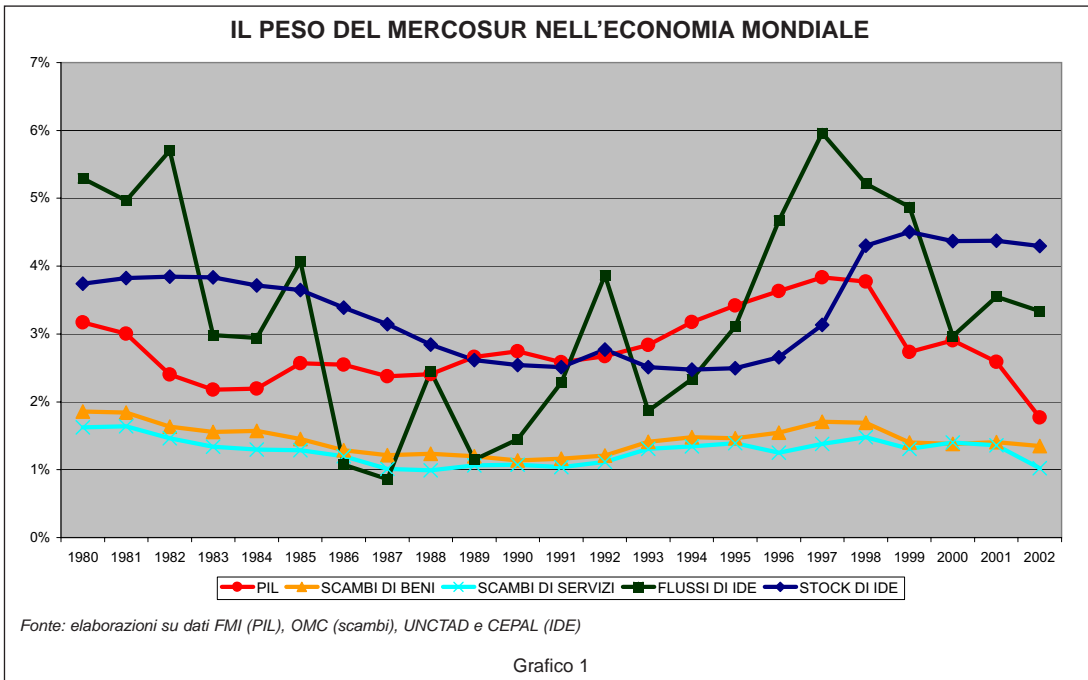
Il processo di integrazione internazionale del Mercosur sembra tuttavia essersi svolto prevalentemente per il tramite degli investimenti diretti esteri affluiti nella regione, la cui quota sul totale mondiale è stata generalmente superiore alla sua importanza relativa in termini di PIL. Anche in questo caso gli anni ottanta sono stati caratterizzati da una tendenza declinante, ma il recupero registrato nel decennio successivo – stimolato dalla maggiore integrazione commerciale, dalle privatizzazioni e dalle altre riforme strutturali interne – è stato particolarmente intenso. La crisi degli ultimi anni ha comunque lasciato lo stock di IDE su un livello superiore al 4 per cento del totale mondiale, ben al di sopra delle quote registrate per le altre variabili. Gli afflussi di IDE sono però sensibilmente diminuiti, anche in rapporto al totale mondiale.

le che la svalutazione della moneta nazionale riuscisse a spostare la domanda interna dai prodotti esposti alla concorrenza internazionale ("tradeables") a quelli ad essa non esposti ("non-tradeables"), e la produzione nazionale nel senso opposto. Come è noto, la manovra del cambio, almeno per paesi relativamente piccoli, ha efficacia proprio nella misura in cui riesce ad alterare il prezzo relativo dei prodotti "tradeables" e "non-tradeables", con gli opposti effetti sulla domanda e sull'offerta.

<sup>7</sup> Pratiche analoghe furono per altro adottate anche da paesi membri dell'Unione Europea, in particolare dalla Francia, nel periodo delle ripetute svalutazioni della lira e di altre monete all'interno del Sistema Monetario Europeo.

<sup>8</sup> Cfr. Population Reference Bureau, 2002 World Population Data Sheet, <http://www.prb.org>

<sup>9</sup> Nella definizione dell'OMC i servizi commerciali includono tutti i servizi registrati in bilancia dei pagamenti secondo le regole del FMI, tranne la voce servizi per il governo. Cfr. [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/technotes\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/technotes_e.htm)



### 3.2 L'integrazione commerciale

Il Mercosur è caratterizzato da un grado di apertura agli scambi con l'estero insolitamente basso. Questa informazione appariva già indirettamente nella figura 1 dal confronto tra le quote della regione sul commercio e sulla produzione mondiale. Più esplicitamente la figura 2 rappresenta il grado di apertura internazionale dei paesi del Mercosur, misurato alla maniera tradizionale dal rapporto tra il valore degli scambi di merci (esportazioni più importazioni) e il PIL, a prezzi correnti.<sup>10</sup> Si riscontrano facilmente le fasi già osservate nella figura 1: dopo il tendenziale declino degli anni ottanta, attribuibile principalmente al Brasile, il grado di apertura del Mercosur agli scambi di merci si è lentamente innalzato negli anni novanta, accelerando la sua dinamica a partire dalla crisi brasiliana del 1999 e soprattutto nel 2002.<sup>11</sup>

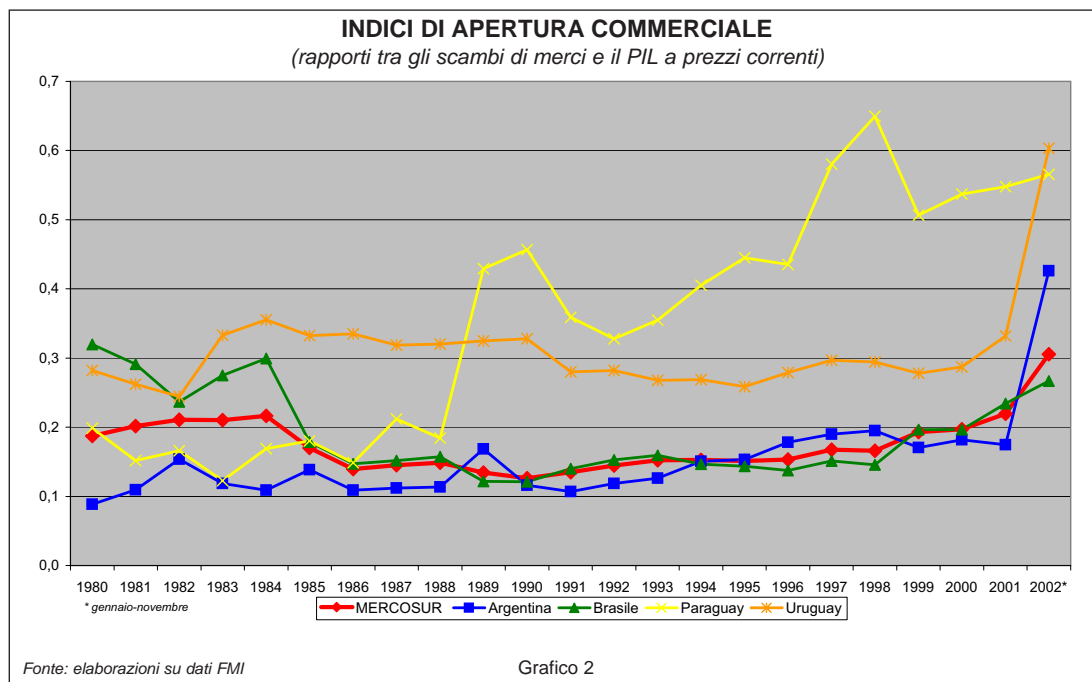
Come è noto, gli indicatori tradizionali di apertura internazionale sono distorti dalle dimensioni dei paesi considerati. A parità di altre condizioni, i paesi più grandi in termini economici tendono ad avere indici di apertura più bassi, perché al crescere del PIL di un paese si riduce l'importanza relativa dei mercati esteri rispetto a quello interno.<sup>12</sup> Non sorprende quindi che il Paraguay e l'Uruguay appaiano gene-

<sup>10</sup> La scelta inconsueta di misurare il grado di apertura internazionale a prezzi correnti è dovuta alla necessità di mantenere l'analisi coerente con quella delle altre variabili considerate nel lavoro, come gli scambi intraregionali e gli IDE, per le quali non esistono dati a prezzi costanti. Tuttavia va ricordato che la dinamica dei dati a prezzi correnti è fortemente influenzata, tra l'altro, dalle oscillazioni dei tassi di cambio, il che impone molta cautela nella loro valutazione.

<sup>11</sup> Il brusco aumento del 2002 è dovuto principalmente a fattori valutari. In particolare il fortissimo deprezzamento subito dal peso argentino a seguito dell'abbandono della parità con il dollaro, si è tradotto in un crollo del valore del PIL espresso in dollari, di entità assai superiore al ridimensionamento subito anche dal valore in dollari dei flussi commerciali.

<sup>12</sup> È possibile tentare di risolvere questo problema normalizzando gli indicatori di apertura rispetto al valore ipotetico che essi assumerebbero nell'ipotesi di neutralità geografica delle transazioni (assenza di preferenza per il mercato interno), dato dal peso del resto del mondo sul PIL mondiale (cfr. J. A. Frankel, "Assessing the Efficiency Gains from Further Liberalization", in R. B. Porter, P. Sauvé, A. Subramanian e A. Beviglia Zampetti (a cura di), *Efficiency, Equity, and Legitimacy – The Multilateral*

ralmente più aperti dei paesi maggiori della regione. Semmai colpisce che l'Argentina risulti più chiusa del Brasile, malgrado il fatto che il suo PIL sia stato quasi sempre largamente inferiore. Nella media del periodo 1990-2001, il rapporto tra interscambio e PIL del Mercosur si è collocato vicino al 16 per cento, da confrontare con il 22 per cento del NAFTA (fortemente compresso dalle grandi dimensioni economiche degli Stati Uniti), il 41 per cento della Comunità Andina, il 51 per cento dell'Unione Europea e il 108 per cento dell'ASEAN (dilatato dalla presenza di un paese come Singapore, il cui mercato interno è relativamente limitato).<sup>13</sup>



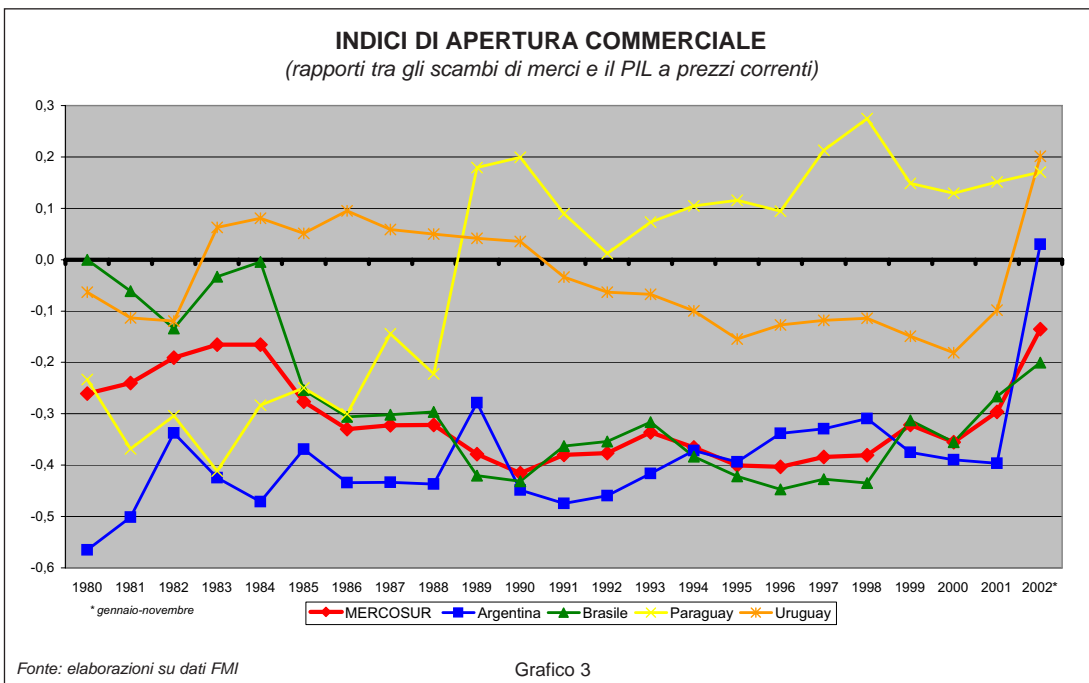
L'aumento del grado di apertura commerciale, che comunque si registra anche nel Mercosur a partire dal 1990, può essere attribuito alla molteplicità di forze di ordine diverso, che spingono verso un graduale ridimensionamento delle barriere agli scambi internazionali. Alcuni di questi fattori – come il progresso tecnico, la frammentazione della produzione, le politiche multilaterali di liberalizzazione degli scambi – hanno un carattere globale, anche se si manifestano con intensità diversa nelle varie aree. Altri processi hanno una dimensione prevalentemente regionale, e tra questi in primo luogo gli accordi di integrazione preferenziale, come quello che ha dato vita al Mercosur.

Un modo approssimativo, ma semplice, per tentare di valutare l'importanza relativa dei fattori regionali di integrazione rispetto a quelli globali consiste nel confrontare il grado di apertura della regione e dei paesi che ne fanno parte con la media internazionale, rappresentata dal rapporto tra gli scambi di merci e il PIL mondiali. Se l'apertura commerciale di una regione cresce più rapidamente della media mondiale, ciò può essere interpretato anche come una manifestazione dei processi di crea-

Trading System at the Millennium, Center for Business and Government, Harvard University, Brookings Institution Press, Washington, USA, pp. 82-3). Tuttavia, nel caso dei quattro paesi del Mercosur questa normalizzazione genera risultati non significativamente diversi da quelli ottenuti con l'indicatore tradizionale.

<sup>13</sup> Tutti questi dati si riferiscono agli scambi totali di merci, inclusi quelli intraregionali.

zione di commercio dell'integrazione regionale, sia quelli interni al gruppo di paesi membri dell'accordo, sia quelli esterni, legati agli effetti statici e dinamici della riduzione preferenziale delle barriere agli scambi. La figura 3 mostra il risultato di queste elaborazioni.<sup>14</sup> La graduatoria dei paesi è ovviamente la stessa della figura 2 e il Mercosur si conferma come un'area nettamente più chiusa della media mondiale. L'informazione principale che si può ricavare dalla figura 3 è tuttavia un'altra: il grado di apertura commerciale relativa del Mercosur è rimasto sostanzialmente invariato nel corso degli anni novanta, segno che l'aumento registrato dal rapporto tra interscambio e PIL nella figura 2 va interpretato come riflesso della partecipazione della regione ai processi globali di integrazione dei mercati, più che come la manifestazione di processi di integrazione a scala regionale. Anche il forte aumento registrato dall'indicatore di apertura relativa a partire dal 1999 non appare legato tanto agli effetti di creazione di commercio dell'integrazione regionale, quanto, come già accennato, alle ripercussioni del fortissimo deprezzamento subito dalle valute del Mercosur nel corso della recente crisi.



Il fatto che il Mercosur sia relativamente più chiuso delle altre principali aree di integrazione regionale emerge con chiarezza dalla figura 4, nella quale è usato lo stesso indicatore della figura 3. Si noti che persino il NAFTA, dove la presenza di un'economia grande come gli Stati Uniti tende ad abbassare il grado di apertura della regione, si colloca ad un livello nettamente superiore a quello del Mercosur.

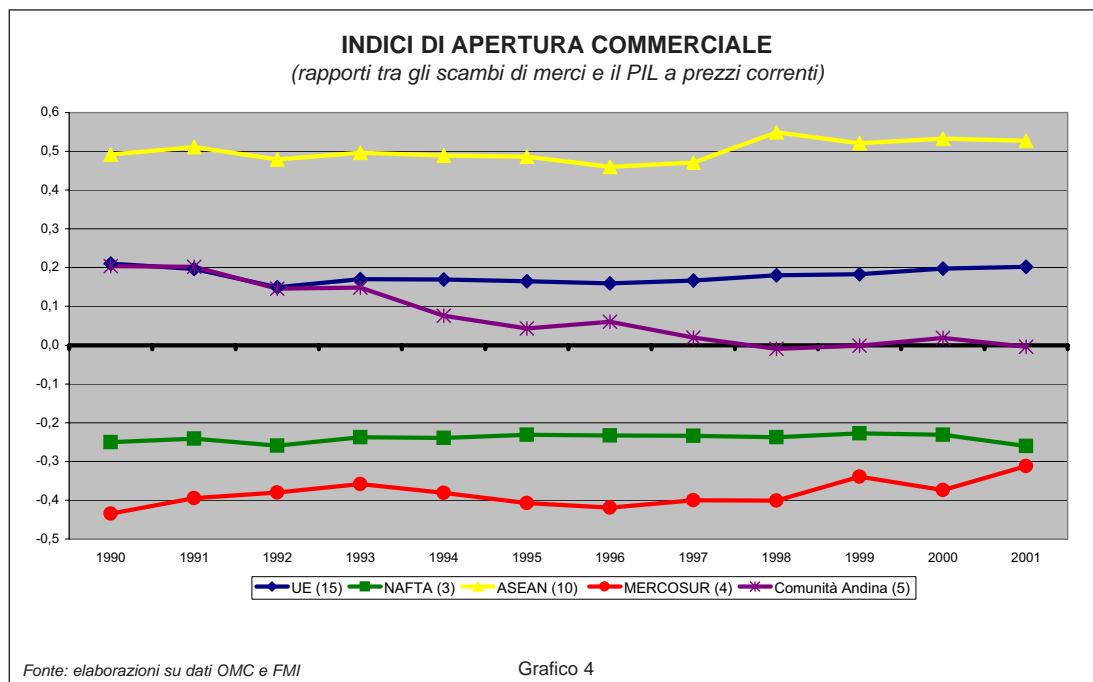
Sembra inoltre, dalla figura 4, che quasi tutte le aree considerate non abbiano accresciuto la propria apertura commerciale più rapidamente della media mondiale. In altri termini, i processi di creazione di commercio, di origine globale o regionale,

<sup>14</sup> L'indice di apertura commerciale relativa (ACR<sub>i</sub>) delle figure 3 e 4 è ottenuto con la seguente formula:

$$ACR_i = [(t_i/y_i)/(t_w/y_w) - 1] / [(t_i/y_i)/(t_w/y_w) + 1]$$

dove  $t_i$  è il valore degli scambi di merci (esportazioni più importazioni) del paese o della regione in esame,  $y_i$  è il suo PIL, e  $t_w$  e  $y_w$  sono rispettivamente il commercio e il PIL mondiali. L'indicatore assume valori positivi o negativi, nell'intervallo (-1, +1), a seconda che il grado di apertura del paese o dell'area considerati siano maggiori o minori della media mondiale.

sembrano aver avuto intensità non molto diverse tra le principali regioni (l'eccezione più evidente è la Comunità Andina). Gli anni nei quali si osservano gli aumenti più ingenti tendono a coincidere con le crisi valutarie che, come già accennato, hanno di solito effetti negativi sul valore del PIL in dollari assai più forti di quelli sugli scambi.



Ammesso che questi semplici indicatori statistici consentano, con molta cautela, di escludere la presenza di rilevanti effetti differenziali di creazione di commercio a livello regionale, può essere interessante cercare di capire se invece le politiche di integrazione preferenziale si siano tradotte in un'intensificazione degli scambi intraregionali a scapito di quelli con il resto del mondo, cioè in un fenomeno assimilabile al concetto di "diversione di commercio" studiato nella teoria delle aree doganali.

La figura 5 mostra gli andamenti di un indicatore statistico adatto a misurare l'intensità degli scambi intraregionali di un'area, senza le distorsioni tipiche degli indicatori più semplici, legate alle dimensioni commerciali della regione e al numero di paesi che ne fanno parte. L'indice di orientamento intraregionale degli scambi di un paese è basato su un confronto tra il peso dei partner regionali sul suo commercio estero e sul commercio del resto del mondo.<sup>15</sup> Un aumento dell'indice può essere letto come un segno di maggiore integrazione con i partner regionali e/o come manifestazione di un maggiore isolamento dal resto del mondo, ad esempio per effetto di

<sup>15</sup> L'indice di orientamento intraregionale degli scambi di un paese, che nel caso di una regione può essere denominato indice di introversione commerciale, è ottenuto in base alla formula seguente:

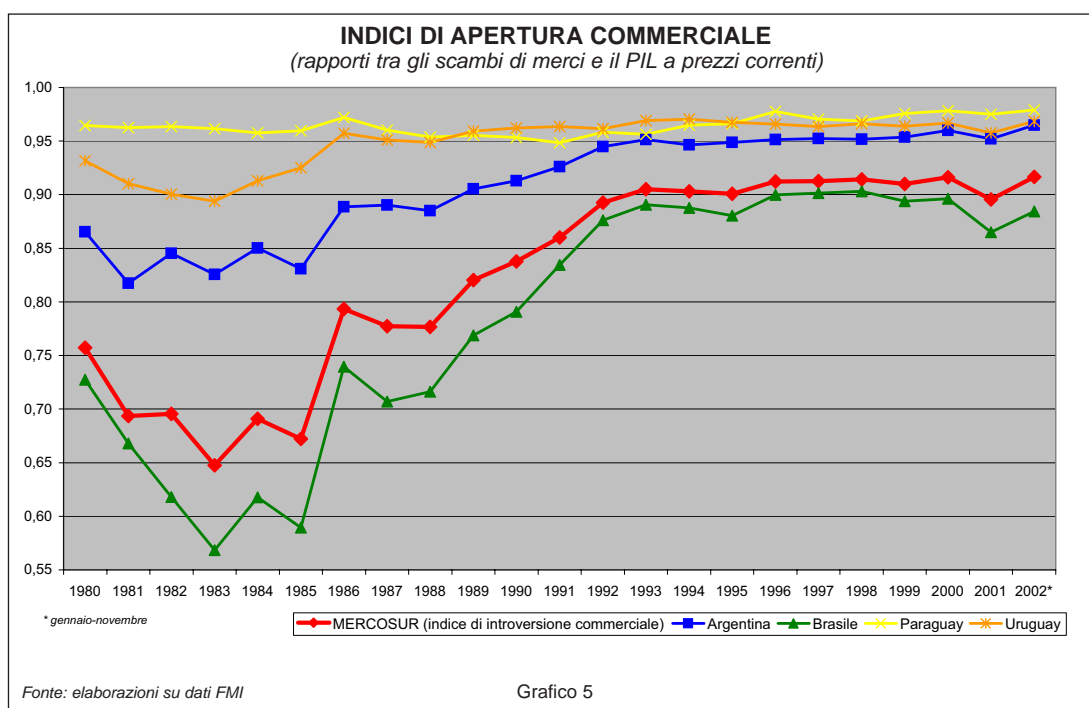
$$I_i = \{ (q_i/r_i)/[(1-q_i)/(1-r_i)] - 1 \} / \{ (q_i/r_i)/[(1-q_i)/(1-r_i)] + 1 \}$$

dove  $q_i$  è la quota degli scambi intraregionali sugli scambi totali del paese o della regione considerata (esportazioni più importazioni) e  $r_i$  è il peso di tale regione sugli scambi del resto del mondo. L'indice varia nell'intervallo  $(-1, +1)$  e assume valori positivi o negativi a seconda che i partner regionali siano più o meno importanti per il paese considerato di quanto lo siano per il resto del mondo. Sulle proprietà statistiche di questo indice cfr. L. Iapadre, "Regional integration agreements and the geography of world trade and production: measurement problems and empirical evidence", United Nations University, Comparative Regional Integration Studies, Virtual Workshop on Indicators of Regional Integration, 2003; <http://www.cris.unu.edu>.



barriere protezioniste reciproche. Con riferimento all'intera regione l'indicatore può essere denominato "indice di introversione commerciale".

La figura 5 mostra chiaramente che nel Mercosur l'intensità degli scambi intraregionali è aumentata ad un ritmo molto rapido tra il 1983 e il 1993 e assai più lentamente negli anni successivi. Il processo è iniziato in largo anticipo rispetto alle principali tappe degli accordi regionali, descritte nel paragrafo precedente. Evidentemente le forze tecnologiche ed economiche che spingono verso il ridimensionamento delle barriere agli scambi hanno esercitato la loro azione indipendentemente dalle politiche di integrazione preferenziale, ma è ragionevole ipotizzare che in qualche misura l'intensificazione degli scambi intraregionali rifletta anche il tentativo delle imprese locali di prepararsi alla prospettiva del Mercosur, affrontando in anticipo i costi e gli investimenti necessari per insediarsi in una posizione favorevole nel nuovo mercato integrato.<sup>16</sup>

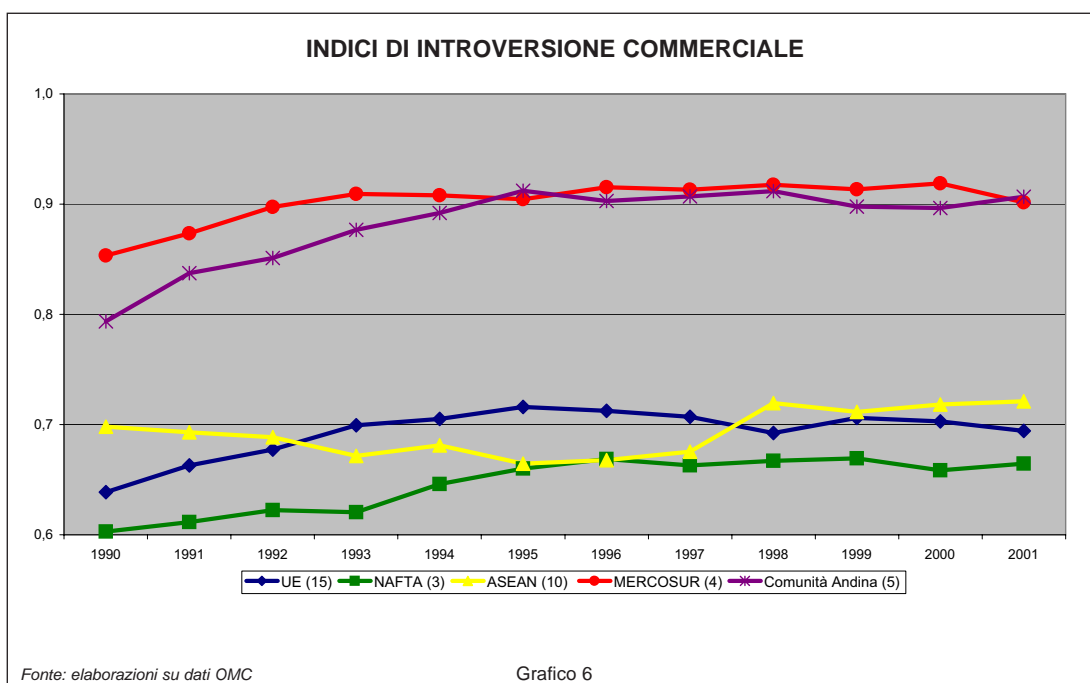


Dalla figura appare anche che il grado di orientamento intraregionale degli scambi è influenzato negativamente dalle dimensioni del paese considerato. Il Brasile e, in misura minore, l'Argentina risultano relativamente meno legati del Paraguay e dell'Uruguay al mercato regionale. Si può ipotizzare che le maggiori dimensioni economiche abbiano consentito ai due paesi principali una maggiore diversificazione dei loro modelli di specializzazione internazionale, alimentando flussi di commercio intraindustriale con il resto del mondo, al di là di quanto attribuibile alla specializzazione tradizionale basata sulle differenze nelle dotazioni fattoriali. Ma non va trascurato il fatto che la posizione geografica del Brasile appare meno decentrata di quella degli altri paesi, i cui confini sono, nella parte più rilevante, interni alla regione.

<sup>16</sup> Sugli investimenti anticipati in preparazione degli accordi di integrazione regionale cfr. C. L. Freund e J. McLaren, "On the Dynamics of Trade Diversion: Evidence from Four Trade Blocs", Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Papers, n. 637, giugno 1999; cfr. anche G. Basevi, "(An) European vision of MERCOSUR and bi-regional relations", lavoro presentato al Policy Forum "New Challenges for Regional Integration", IDB-BID, Buenos Aires, 2-3 Ottobre 2002.

*La crisi degli ultimi anni sembra aver leggermente accentuato il grado di orientamento intraregionale degli scambi in tutti i paesi del Mercosur, tranne il Brasile.*

*Il grado di introversione commerciale raggiunto dal Mercosur negli anni novanta è particolarmente elevato anche a confronto con quello delle altre principali aree di integrazione regionale. La figura 6 mostra che esso si è collocato su livelli simili a quelli raggiunti dall'altro accordo preferenziale dell'America meridionale (la Comunità Andina), ma ha superato nettamente non soltanto quello delle aree più sviluppate (Unione Europea e NAFTA), ma anche quello dell'ASEAN. Una possibile e comunque parziale spiegazione di questi divari sta nel fatto che le regioni relativamente meno sviluppate tendono ad avere politiche commerciali più chiuse e talvolta sono colpite più intensamente di altre dal protezionismo dei paesi avanzati. Inoltre, la somiglianza tra il livello di introversione delle due aree latino-americane fa pensare a fattori comuni legati alla maggiore distanza geografica dai principali nodi del commercio internazionale, o ad altri tipi di barriere agli scambi.*



*La tabella 2 consente di evidenziare i riflessi della crisi del Mercosur sui dati relativi agli scambi di merci e servizi dell'Italia. L'importanza della regione come area di sbocco per le esportazioni italiane di merci, che ancora nel 1998 era nettamente superiore al suo peso negli scambi mondiali, si è più che dimezzata nel 2002. La flessione di peso si riscontra non soltanto nel valore, ma anche nel numero di imprese presenti con le proprie esportazioni nei paesi del Mercosur, e in particolare in Argentina e in Uruguay, segno di un forte indebolimento della rete di relazioni commerciali con quei paesi.*

*Se ne ha un riscontro evidente nella posizione competitiva dei prodotti italiani. Almeno fino al 1998, malgrado la grande distanza e le rilevanti barriere agli scambi, la quota di mercato delle esportazioni italiane nei paesi del Mercosur, tranne il Paraguay, era nettamente superiore alla loro media mondiale e anche alla quota detenuta dall'Italia in diversi paesi dell'Unione Europea. Evidentemente la forza dei legami economici, sociali e culturali creati dalle grandi ondate migratorie del passato prevaleva sui fattori geografici e sugli effetti delle politiche di integrazione regionale. Una delle ripercussioni commerciali più vistose della recente crisi sembra pro-*

prio l'inaridirsi di questo legame preferenziale di origine migratoria. L'Italia, come è noto, ha subito negli ultimi anni un declino generalizzato delle sue quote di mercato, ma nel Mercosur la caduta è stata particolarmente forte, tanto da portare la quota al di sotto della sua media mondiale. Va sottolineato che, mentre in Argentina la perdita di posizioni ha coinvolto diversi paesi europei e vi ha fatto riscontro una forte espansione delle quote di altri paesi dell'America Latina, in Brasile l'Italia è l'unico grande paese europeo che ha subito un indebolimento, a vantaggio soprattutto dei concorrenti asiatici.

D'altra parte anche la quota del Mercosur sulle importazioni italiane si è ridotta negli ultimi anni, sia pure in misura assai inferiore a quella sulle esportazioni. La migliore tenuta può essere in parte attribuita al guadagno di competitività generato dal deprezzamento delle monete locali. Tuttavia, va rilevato che la quota del Brasile sulle importazioni italiane è comunque diminuita e quella dell'Argentina è cresciuta solo marginalmente. Sembra dunque che gli effetti di sostituzione stimolati dalle variazioni dei cambi reali siano di entità modesta, non sempre sufficiente a compensare il loro impatto nominale negativo sulle quote di mercato a prezzi correnti.

Per completare il quadro si rileva che anche l'incidenza dell'Argentina e del Brasile sugli scambi di servizi dell'Italia è caduta in misura notevole negli anni della crisi, seguendo una tendenza analoga a quella osservata su scala mondiale nella [figura 1](#).

**TAV. 2 - LE RELAZIONI COMMERCIALI TRA L'ITALIA E IL MERCOSUR**  
(percentuali)

Scambi di merci	1995	1998	2002
Peso sul valore delle esportazioni italiane			
Argentina	0,57	0,68	0,12
Brasile	1,35	1,35	0,76
Paraguay	0,03	0,04	0,02
Uruguay	0,10	0,11	0,03
MERCOSUR	2,06	2,17	0,92
Peso sul numero delle imprese esportatrici italiane			
Argentina	3,83	4,81	1,72
Brasile	4,40	5,37	4,64
Uruguay	1,41	1,77	0,87
Quote di mercato delle esportazioni italiane			
Argentina	6,44	5,10	3,48
Brasile	5,78	5,55	3,72
Paraguay	2,12	2,24	1,90
Uruguay	5,16	4,63	2,97
MONDO	4,53	4,48	3,92
Peso sul valore delle importazioni italiane			
Argentina	0,42	0,37	0,42
Brasile	0,99	0,98	0,84
Paraguay	0,02	0,01	0,02
Uruguay	0,04	0,04	0,04
MERCOSUR	1,46	1,40	1,32
Scambi di servizi	1995	1998	2002
Peso sul valore delle esportazioni italiane			
Argentina	0,26	0,52	0,15
Brasile	0,52	0,99	0,64
Peso sul valore delle importazioni italiane			
Argentina	0,26	0,46	0,16
Brasile	0,64	1,60	1,04

Fonte: elaborazioni su dati Istat, UIC, OMC, FMI e ICE-GTI.

### 3.3 Gli investimenti diretti esteri<sup>17</sup>

*Gli anni novanta sono stati per il Mercosur un periodo caratterizzato da ingenti afflussi di investimenti diretti esteri, attratti prevalentemente dalle prospettive di crescita del mercato regionale, dalle possibilità di sfruttamento delle risorse naturali, in particolare nel settore energetico, e soprattutto dalle opportunità offerte dalle privatizzazioni. Le altre riforme strutturali, tra cui le politiche di liberalizzazione degli scambi e degli IDE, la stabilità macroeconomica e gli incentivi di vario tipo offerti agli investitori esteri, hanno contribuito a sostenere il processo.*

*Alla fine del decennio lo stock di IDE in Argentina e Brasile aveva raggiunto un livello pari a circa il 22 per cento del PIL, mentre nel 1990 si collocava rispettivamente al 6,4 e all'8 per cento. Circa tre quarti di tale stock erano concentrati in Brasile, ma la quota dell'Argentina è salita dal 19 al 27 per cento nel corso del decennio, anche a scapito di quella dei paesi minori.*

*La maggior parte dei flussi proveniva dagli Stati Uniti e, in misura minore, dall'Unione Europea, con una posizione di particolare rilievo della Spagna. La quota dell'Italia si collocava al 4,5 per cento in Argentina (1992-2000), superata soltanto da quelle della Spagna, degli Stati Uniti e della Francia, mentre si fermava all'1,5 per cento in Brasile (1996-99). La quota di IDE intraregionali era pari ad appena l'1 per cento in Argentina e Brasile, ma raggiungeva il 40 per cento in Paraguay e il 20-25 per cento in Uruguay, a conferma della maggiore dipendenza dei paesi più piccoli dalle relazioni economiche regionali, già constatata nei dati sugli scambi di merci. Una quota significativa di IDE affluiva anche dal Cile, in evidente collegamento con l'accordo di associazione del 1996.*

*Gran parte degli afflussi si è concentrata nel settore dei servizi, dove i processi di privatizzazione hanno radicalmente trasformato l'assetto dei mercati. In Brasile la quota del terziario raggiungeva l'80 per cento nella media del 1996-99, con un peso prevalente dei servizi alle imprese e delle telecomunicazioni, e il resto era quasi esclusivamente costituito da investimenti nell'industria manifatturiera, in particolare nei mezzi di trasporto e nella chimica. In Argentina gli IDE nei servizi rappresentavano il 43 per cento del totale nel periodo 1992-2000, concentrati soprattutto nel settore della distribuzione di energia, gas e acqua e in quello finanziario, ma una quota rilevante si indirizzava anche verso il settore primario (35 per cento), in particolare nell'estrazione di petrolio. Alimentari, chimica e mezzi di trasporto assorbivano il restante 22 per cento. Il settore automobilistico è quello nel quale sembra che si siano avvertiti maggiormente gli effetti del processo di integrazione regionale come fattore di attrazione degli IDE.*

*La fase di instabilità iniziata nel 1999 ha alterato radicalmente queste tendenze, facendo venire meno molti dei fattori che le sostenevano. La figura 1 mostra che la quota del Mercosur sugli afflussi di IDE mondiali aveva iniziato a scendere già nel 1997, ma a partire dalla crisi brasiliana la caduta si è manifestata anche nei valori, scesi dai 53 miliardi di dollari del 1999 ai 18 del 2002. La caduta ha coinvolto gli IDE statunitensi molto più intensamente di quelli dell'Unione Europea e ne hanno risentito soprattutto gli investimenti destinati al mercato locale.*

*In Brasile la flessione degli IDE si è accompagnata ad un marcato mutamento della loro composizione settoriale. La quota dei servizi è scesa al 60 per cento, a vantaggio del settore manifatturiero, nel quale è più elevata la componente degli IDE*

<sup>17</sup> Gran parte dei dati e delle informazioni riportate in questo paragrafo sono state tratte da REDINT (Red de Centros de Investigación en Integración), Integración regional e Inversión Extranjera Directa: El caso del MERCOSUR, IADB-BID, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 2002, <http://www.iadb.org/intal/> e da ECLAC, Foreign Investment in Latin America and the Caribbean, 2002 Report, United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2003, <http://www.eclac.cl/>.

*green field* rispetto alle fusioni e acquisizioni di imprese già esistenti. Gli afflussi di IDE nel terziario sono stati scoraggiati, tra l'altro, dal forte indebitamento delle imprese nei servizi di pubblica utilità e dalla concorrenza delle banche locali nel settore finanziario. I nuovi investimenti manifatturieri si sono indirizzati prevalentemente nel settore automobilistico, dove ha iniziato ad affermarsi una tendenza a orientare la produzione verso le esportazioni extraregionali, in particolare in Messico. Più in generale, sembra in atto una tendenza a inserire meglio le affiliate estere presenti in Brasile nelle reti di produzione globale delle multinazionali.

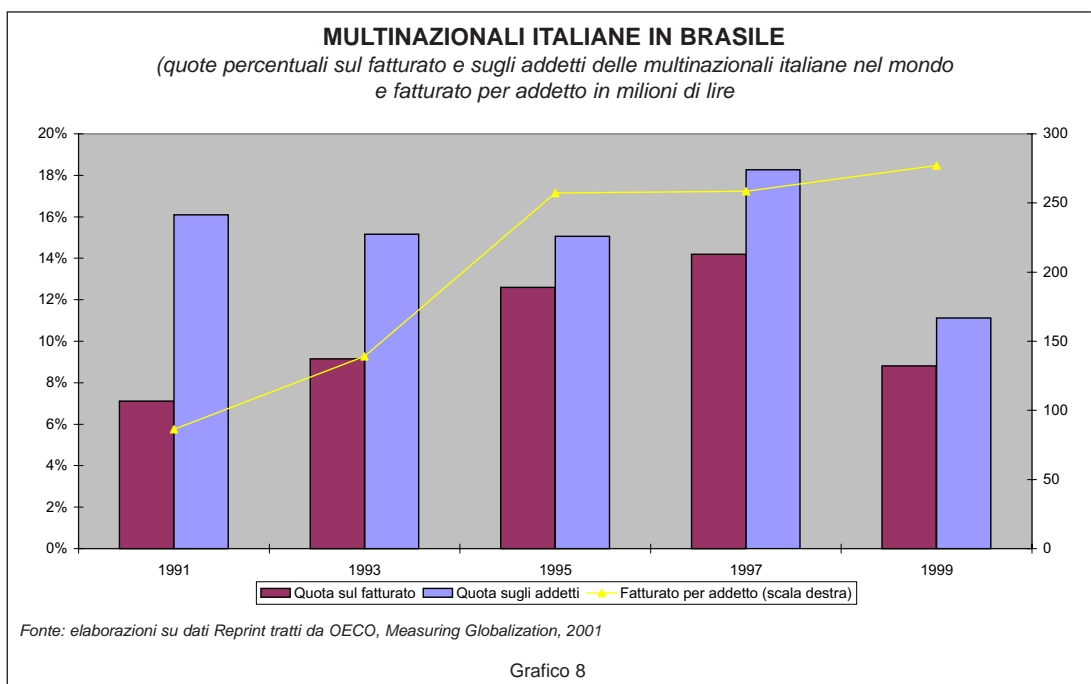
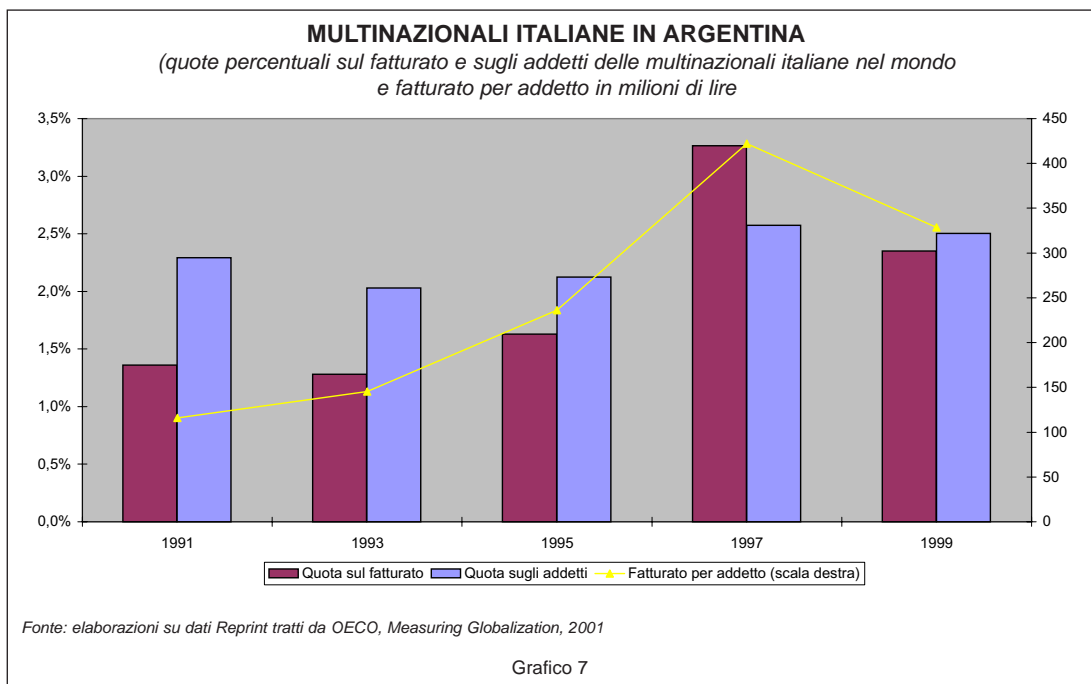
In Argentina la crisi ha assunto dimensioni ancora più gravi, mostrando i limiti della miscela di misure di liberalizzazione finanziaria e incentivazione degli IDE adottata negli anni precedenti. La svalutazione del peso ha reso insostenibile il debito accumulato dalle imprese e la crisi del sistema finanziario ha riportato molte banche sotto il controllo pubblico. Il sistema di indicizzazione delle tariffe pubbliche adottato per garantire gli investitori esteri è stato sospeso, nel contesto di una serie di misure di emergenza introdotte per fronteggiare il caos economico e politico in cui è piombato il paese.

La crisi del Mercosur ha avuto riflessi evidenti anche sugli IDE italiani nella regione. Quelli diretti verso l'Argentina, che avevano toccato una punta di 616 milioni di euro nel 2000, sono crollati a 75 nel 2002, pari ad appena lo 0,4 per cento degli IDE italiani nel mondo. Quelli verso il Brasile, che avevano resistito discretamente alla crisi del 1999, sono scesi da 910 a 325 milioni di euro (1,8 per cento del totale italiano) tra il 2001 e il 2002.

Come è noto, i dati valutari sugli IDE presentano seri problemi di rilevazione e di interpretazione, che ne limitano la capacità di descrivere adeguatamente il fenomeno dell'internazionalizzazione. Informazioni più significative sulle attività produttive internazionali delle imprese possono essere tratte soltanto da specifiche indagini statistiche sulle affiliate estere. Le [figure 7 e 8](#) contengono questo tipo di informazioni, anche se purtroppo sono aggiornate soltanto fino al 1999 e si limitano alle partecipazioni di controllo nell'industria manifatturiera. Da esse si vede chiaramente che l'importanza dell'Argentina e del Brasile per le attività internazionali delle imprese italiane è andata aumentando fino al 1997, sia in termini di addetti che di fatturato, toccando quote molto rilevanti. Il fatturato medio per addetto, pur essendo sensibilmente cresciuto, è rimasto quasi sempre inferiore alla media delle affiliate estere di imprese italiane.

Le poche informazioni già disponibili sul 2001 si riferiscono all'insieme delle partecipazioni di controllo, incluse quelle nel settore dei servizi, e dunque non sono perfettamente comparabili con i dati delle [figure 7 e 8](#). Le imprese argentine controllate da imprese italiane fatturavano circa 3.300 milioni di euro (1,6 per cento del fatturato totale delle imprese estere controllate da imprese italiane) e impiegavano quasi 15.000 addetti (1,8 per cento del corrispondente totale mondiale). In Brasile questi dati erano rispettivamente 11.900 milioni di euro (5,7 per cento) e 73.500 addetti (8,9 per cento).

Malgrado la cautela imposta dalla disomogeneità dei dati, il confronto tra il 2001 e il 1999 mostra chiaramente che la crisi del Mercosur ha provocato un netto ridimensionamento della sua importanza anche come area di internazionalizzazione produttiva delle imprese italiane.



#### 4. Conclusioni: le prospettive dell'accordo Mercosur e le sue relazioni con l'Unione Europea

È troppo presto per dire se le nuove amministrazioni presidenziali in Brasile e in Argentina saranno effettivamente in grado, al di là delle dichiarazioni di intenzioni politiche, di rilanciare il Mercosur<sup>18</sup>.

Il suo rilancio si scontra, all'interno, con la necessità del Brasile di dare priorità al consolidamento della fiducia degli ambienti finanziari internazionali nella serietà del proprio programma di risanamento fiscale e nella propria solvibilità esterna. Quanto all'Argentina, il nuovo presidente non potrà che dare priorità al sostegno dell'occupazione e dei redditi, fortemente compressi dalla gravissima crisi finanziaria e politica dalla quale il paese sta lentamente uscendo. Il forte deprezzamento del peso, unito ad un'inflazione peraltro contenuta, ha tuttavia posto le basi per un recupero dell'economia tramite la domanda estera. Il miglioramento della congiuntura internazionale non potrà che favorire tale base di ripresa.

Un rilancio del Mercosur dovrà comunque privilegiare gli aspetti di integrazione reale piuttosto che finanziaria. Purtroppo, la recente dichiarazione dei due nuovi presidenti sembra riportare in primo piano progetti di unificazione monetaria che, almeno per il momento, appaiono prematuri.

Sul piano esterno, il Mercosur rischia di fronteggiare, da un lato la possibile ripresa dell'offensiva commerciale degli Stati Uniti, interessati ad allargare a tutto il continente americano la propria area di libero scambio con Canada e Messico, dall'altro la relativa distrazione, se non la colpevole lentezza, con cui l'Unione Europea gestisce il progetto di accordo di associazione inter-regionale con il Mercosur.<sup>19</sup>

Un accordo-quadro mirato a tale associazione fu firmato nel dicembre 1995. Le negoziazioni iniziarono nel novembre 1999 e, da allora, si sono succeduti ben dieci incontri,<sup>20</sup> l'ultimo nel giugno 2003. Tali trattative tuttavia non sembra riusciranno a dare frutti significativi fino a quando l'Unione Europea non sarà in grado di fare sostanziali offerte in campo agricolo, alla luce di una problematica revisione della propria Politica Agricola Comune e in vista delle più ampie negoziazioni in ambito OMC.

I gravi problemi che l'UE deve risolvere al suo interno, a seguito dell'allargamento ai nuovi dieci membri, per non parlare dello scontro politico-istituzionale sul progetto di "carta costituzionale" preparato dalla Convenzione Giscard d'Estaing, fanno temere che l'attenzione europea sia ulteriormente distolta dai problemi dell'America Latina, e del Mercosur in particolare, con il rischio di perdere ulteriormente le posizioni che l'Europa ha da tempo acquisite – ma che sono lungi dall'essere consolidate – nella struttura produttiva e del commercio estero di un'area ad essa profondamente legata.

<sup>18</sup> Si veda quanto riportato alla nota 3. Si tenga anche conto che un nuovo incontro ufficiale dei capi di stato e di governo del Mercosur si terrà il 18 giugno ad Asunción, al fine di formalizzare i punti principali dell'intesa programmatica raggiunta dai presidenti di Argentina e Brasile. Tale intesa prevede, fra l'altro, la costituzione di un Parlamento del Mercosur eletto a voto popolare diretto, la trasformazione del Mercosur in vero e proprio mercato comune, un'integrazione a due velocità secondo la quale Argentina e Brasile procederebbero ad integrarsi in modo più profondo e rapido rispetto agli altri partner, il possibile allargamento del Mercosur a Perù e Venezuela ed eventualmente agli altri paesi della Comunità Andina, e, last but not least, la creazione di un Istituto Monetario, per "intensificare i lavori di coordinamento macroeconomico nel Mercosur, in vista della possibile creazione di una moneta comune" (punto 24 della dichiarazione riportata al sito: [http://www.radiobras.gov.br/integras/03/integra\\_110603\\_03.htm](http://www.radiobras.gov.br/integras/03/integra_110603_03.htm) )

<sup>19</sup> È per altro possibile che il Mercosur, sotto la nuova spinta di Argentina e Brasile, riesca a volgere a proprio vantaggio le strategie in parte competitive degli Stati Uniti (NAFTA) e dell'Europa (UE), ottenendo accordi di libero scambio con entrambi i blocchi.

<sup>20</sup> Si consulti, in proposito, il sito [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/mercosur/intro/index.htm#2](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/index.htm#2)