

UE-MERCOSUR: UNA STRATEGIA DI DIVERSIFICAZIONE?

L'accordo UE–Mercosur come strategia di diversificazione economica dell'Unione Europea nel contesto di frammentazione del commercio globale.

Piero Maria Pedone
Dickinson College, Carlisle PA

UE-Mercosur: una strategia di diversificazione?

Piero Maria Pedone

Scritto come contributo integrativo per l'esame di
Economia Internazionale (Prof. Fabbri) all'Università di
Bologna – Scienze Internazionali e Diplomatiche

First published 2026 Copyright © P. M. Pedone

All rights reserved

pieromariapedone.com

INDICE DEI CONTENUTI

Introduzione.....	1
Capitolo 1.....	3
<i>Riferimenti alla letteratura e quadro analitico</i>	
Capitolo 2.....	6
<i>Il contenuto economico dell'Accordo UE-Mercosur</i>	
Capitolo 3.....	9
<i>Diversificazione economica e frammentazione globale: perché il potenziale non si traduce in efficacia</i>	
Conclusione.....	13
Bibliografia.....	15
Annesso.....	19

Introduzione

Negli ultimi quindici anni l'economia internazionale ha progressivamente abbandonato il contesto di iperglobalizzazione che aveva caratterizzato gli anni Novanta e i primi Duemila. Dopo la crisi finanziaria del 2008, il commercio mondiale ha smesso di crescere più velocemente del PIL globale e diversi indicatori mostrano una fase di rallentamento strutturale, spesso definita come *slowbalisation* (Gaál et al. 2023). A questa tendenza si sono aggiunti shock recenti come la pandemia e la guerra in Ucraina, che hanno rafforzato il ruolo di fattori geopolitici nelle decisioni commerciali e nelle catene globali del valore.

In questo contesto, il commercio internazionale non è più guidato esclusivamente da criteri di efficienza e vantaggi comparati. La letteratura mostra come l'aumento delle tensioni geopolitiche e l'uso crescente di restrizioni commerciali abbiano reso gli scambi più sensibili all'allienamento politico tra Paesi, introducendo elementi di incertezza che incidono direttamente su investimenti, supply chains e strategie di lungo periodo (Blanga-Gubbay and Rubínová 2024; Gaál et al. 2023).

È in risposta a questo scenario che l'Unione Europea ha iniziato a presentare la diversificazione economica come obiettivo centrale della propria agenda politica commerciale. L'idea di fondo è che ampliare il numero di partner e ridurre la dipendenza da specifiche aree possa aumentare la resilienza dell'economia europea in un mondo così

frammentato. L'accordo UE-Mercosur viene spesso inserito in questa narrativa come uno strumento capace di rafforzare la presenza europea in America Latina e riequilibrare le relazioni commerciali globali (European Commission 2024).

Tuttavia, la rilevanza strategica di un accordo commerciale non dipende solo dal suo potenziale economico teorico, ma anche dal contesto sistemico in cui dovrebbe agire. Questo paper parte dall'ipotesi che, in un'economia internazionale caratterizzata da frammentazione, incertezza geopolitica e crescente politicizzazione del commercio, gli effetti di un accordo come UE-Mercosur siano strutturalmente limitati. La domanda di ricerca è quindi: l'accordo UE-Mercosur può realmente funzionare come strumento di diversificazione economica per l'Unione Europea nel contesto attuale? La tesi sostenuta è che, nonostante le stime positive fornite dalle analisi ufficiali, l'accordo rischia di rivelarsi inefficace come strategia di diversificazione, sia per la natura della frammentazione in atto sia per i vincoli istituzionali e politici interni all'UE.

Capitolo 1: Riferimenti alla letteratura e quadro analitico

Una parte consistente della letteratura recente concorda sul fatto che la globalizzazione non sia semplicemente “finita”, ma stia cambiando forma. Se da un lato gli scambi internazionali rimangono elevati, dall’altro cresce il numero di politiche che ostacolano o riorientano il commercio per motivi strategici. La Commissione europea definisce la frammentazione del mercato globale come un processo policy-driven, in cui le decisioni politiche incidono direttamente sulla struttura degli scambi e delle catene del valore (Gaál et al. 2023).

L’evidenza empirica rafforza questa lettura. Utilizzando dati mensili sul commercio di beni, Blanga-Gubbay and Rubínová (2024) mostrano che, dopo il 2022, i flussi commerciali sono diventati più sensibili alla distanza geopolitica tra Paesi, con una crescita più lenta degli scambi tra economie politicamente distanti rispetto a quelle allineate. Questo risultato è fondamentale per l’analisi dell’economia internazionale perché mette in discussione l’ipotesi di neutralità del commercio e suggerisce che la diversificazione non può essere analizzata solo in termini di numero di partner, ma anche di compatibilità geopolitica.

Nel dibattito economico, la diversificazione viene spesso associata a una riduzione del rischio e a un aumento della resilienza. Tuttavia, la letteratura suggerisce che gli accordi commerciali non producono automaticamente una

diversificazione strutturale. In molti casi, essi rafforzano pattern di specializzazione già esistenti, soprattutto quando coinvolgono economie con dotazioni fattoriali e strutture produttive molto diverse. Nel caso UE-Mercosur, l'analisi della Commissione europea stima benefici significativi in termini di aumento del volume degli scambi e di PIL nel lungo periodo, con effetti positivi legati alla riduzione di tariffe e barriere non tariffarie (European Commission 2024). Allo stesso tempo, il report riconosce che i modelli utilizzati catturano solo parzialmente l'impatto dell'incertezza geopolitica e non quantificano pienamente i rischi legati a shock politici o cambiamenti nelle relazioni internazionali.

Un ulteriore elemento centrale nella letteratura riguarda il crescente uso del commercio come strumento di pressione politica. Studi sulla *weaponization of trade* mostrano come le interdipendenze economiche possano trasformarsi in vulnerabilità strategiche, soprattutto in assenza di istituzioni multilaterali forti (Feldhaus et al. 2020). In questo quadro, la credibilità di una reale strategia di diversificazione dipende non solo dalla firma di accordi, ma anche dalla capacità di implementarli in modo coerente e stabile. Per l'Unione Europea, questo rappresenta un problema strutturale: la presenza di accordi misti, i conflitti di interessi tra Stati membri e la crescente politicizzazione del mercato rendono difficile trasformare un accordo commerciale in uno strumento strategico efficace. Il caso UE-Mercosur si presta quindi a essere analizzato non solo come un accordo

commerciale in senso stretto, ma come un test dei limiti della politica commerciale europea.

Capitolo 2: Il contenuto economico dell'Accordo UE-Mercosur

L'accordo UE-Mercosur si fonda su una struttura di scambi caratterizzata da una forte complementarità settoriale tra le due aree. L'Unione Europea e i Paesi Mercosur presentano infatti modelli produttivi differenti, che riducono il rischio di concorrenza diretta e rendono l'integrazione commerciale teoricamente efficiente. Come mostrato in Figura 1 (cfr. Annesso), l'UE esporta prevalentemente beni manifatturieri ad alto valore aggiunto, come macchinari, veicoli, prodotti chimici, farmaceutici e apparecchiature industriali. Al contrario, i Paesi Mercosur risultano specializzati nell'esportazione di prodotti agricoli, agroalimentari e materie prime, coerentemente con la loro dotazione di fattori produttivi e con un vantaggio comparato nei settori resource-intensive (European Commission, *Economic Analysis of the Negotiated Outcome*, 2025).

Questa asimmetria produttiva rappresenta uno degli argomenti centrali a favore dell'accordo. In teoria, la riduzione delle barriere commerciali consentirebbe all'UE di rafforzare la propria posizione nelle catene globali del valore manifatturiere, mentre i Paesi Mercosur beneficerebbero di un migliore accesso al mercato europeo per i prodotti agricoli e primari. L'accordo non si configura quindi come un'intesa tra economie simili, ma come un accordo inter-settoriale, in cui ciascuna parte esporta beni coerenti con la propria specializzazione. Le analisi della Commissione

europea mostrano che tale complementarità riduce le perdite di benessere associate alla liberalizzazione commerciale e limita gli effetti di sostituzione tra produttori interni, soprattutto nel settore industriale europeo (European Commission, *Economic Analysis*, 2025). Questo elemento contribuisce a spiegare perché, almeno sul piano teorico, l'accordo venga considerato economicamente sostenibile.

I sostenitori dell'accordo UE-Mercosur evidenziano una serie di benefici economici attesi, legati principalmente all'accesso ai mercati, alla riduzione dei costi commerciali e alla diversificazione delle relazioni economiche dell'Unione Europea.

In primo luogo, l'accordo prevede l'eliminazione progressiva dei dazi su una quota molto ampia delle esportazioni europee verso il Mercosur dove oltre il 90% delle linee tariffarie industriali verrebbero liberalizzate, con benefici rilevanti per settori chiave dell'export europeo come automotive, macchinari, chimica e farmaceutica (European Commission, *EU-Mercosur Trade Agreement: Key Facts*). La riduzione delle tariffe consentirebbe alle imprese europee di competere in modo più efficace in un mercato caratterizzato storicamente da elevati livelli di protezione.

Un secondo beneficio riguarda la riduzione delle barriere non tariffarie e il miglioramento della prevedibilità regolatoria. L'accordo introduce regole comuni su standard tecnici, procedure doganali e accesso ai mercati, con l'obiettivo di ridurre i costi di conformità per le imprese esportatrici (European Commission, *EU-Mercosur Partnership Agreement – Factsheet*). Ciò equivale a una riduzione dei costi

fissi di esportazione, che può favorire l'ingresso di nuove imprese sui mercati esteri.

L'accordo viene inoltre presentato come uno strumento di diversificazione delle relazioni commerciali dell'UE. Rafforzare i legami economici con il Mercosur consentirebbe, secondo la Commissione, di ridurre la dipendenza da un numero ristretto di partner commerciali dominanti e di aumentare la resilienza complessiva del sistema commerciale europeo (European Commission, *Trade Agreement – Key Facts*). Le stime quantitative della Commissione indicano che tali benefici si tradurrebbero in un aumento degli scambi bilaterali e in un impatto positivo, seppur contenuto, sul PIL europeo nel lungo periodo (European Commission, *Economic Analysis*). Tuttavia, gli stessi documenti sottolineano che questi effetti dipendono da ipotesi favorevoli in termini di implementazione, stabilità macroeconomica e piena applicazione dell'accordo nel tempo.

Capitolo 3: Diversificazione economica e frammentazione globale: perché il potenziale non si traduce in efficacia

Nel Capitolo 2 ho cercato di mostrare, sulla base dei dati offerti della Commissione europea, che l'accordo UE-Mercosur presenta un potenziale economico coerente con i principi dell'economia internazionale e che la complementarità settoriale tra le due aree, e la riduzione delle barriere commerciali suggeriscono che l'accordo potrebbe generare benefici in termini di commercio e benessere. Nonostante ciò, valutare l'accordo esclusivamente sulla base di questi elementi rischia di produrre un'analisi incompleta. La questione centrale non è se l'accordo sia economicamente razionale in astratto, ma se esso possa funzionare come strumento efficace di differenziazione nel contesto attuale di frammentazione del mercato globale.

La letteratura recente mostra che la frammentazione del degli scambi commerciali non è un fenomeno transitorio, ma un cambiamento strutturale del sistema economico mondiale. L'aumento delle tensioni geopolitiche, l'uso crescente di sanzioni e restrizioni commerciali e l'indebolimento del multilateralismo hanno reso gli scambi più incerti e meno guidati da criteri di efficienza pura (Gaál et al. 2023). In questo contesto, la diversificazione commerciale non coincide semplicemente con l'aumento del numero di partner, ma richiede la capacità di ridurre vulnerabilità strategiche e dipendenze critiche. Gli accordi

commerciali tradizionali, come UEMercosur, sono stati progettati in un contesto di globalizzazione relativamente stabile, in cui l'interdipendenza economica era considerata un fattore di sicurezza e non una fonte di rischio. La frammentazione attuale mette in discussione questa impostazione. Studi empirici mostrano che, dopo il 2022, i flussi commerciali sono diventati più sensibili all'allineamento geopolitico tra Paesi, suggerendo che la diversificazione "geografica" può rivelarsi fragile se non accompagnata da compatibilità politica e istituzionale (Blanga-Gubbay and Rubínová 2024). In questo scenario, la capacità di un accordo commerciale di contribuire alla resilienza economica dipende meno dalla sua ampiezza formale e di più dalla sua capacità di incidere su settori strategici e catene del valore critiche. Da questo punto di vista, il potenziale di UEMercosur appare più limitato di quanto suggerito dalla narrativa ufficiale.

Proseguendo con l'analisi, uno degli obiettivi dichiarati dalla strategia commerciale europea è la riduzione delle dipendenze esterne in settori considerati sensibili, come l'energia, tecnologie avanzate e input industriali critici. Tuttavia, l'accordo UE-Mercosur incide solo marginalmente su queste dimensioni. Come mostrato nel Capitolo 2, la struttura degli scambi rimane fortemente inter-settoriale: l'UE esporta principalmente beni manifatturieri ad alto valore aggiunto e importa prodotti agricoli e materie prime. Questa configurazione, pur coerente con il vantaggio comparato, non modifica in modo significativo le principali dipendenze strategiche europee. L'accordo non riduce la

centralità di partner chiave come Stati Uniti e Cina nelle catene globali del valore, né offre alternative credibili nei settori tecnologici e industriali più avanzati, risultando in benefici parziali e settorialmente concentrati.

Anche per quanto riguarda le materie prime critiche, l'accordo fornisce un quadro cooperativo ma non altera in modo sostanziale la struttura delle filiere globali. L'estrazione e la trasformazione di tali risorse restano concentrate in poche aree, e l'UE continua a dipendere da attori esterni per le fasi a maggiore valore aggiunto. Di conseguenza, l'accordo contribuisce più alla stabilizzazione di relazioni esistenti che a una vera riduzione delle vulnerabilità.

Un ulteriore limite dell'accordo riguarda la sua credibilità come strumento di politica economica. A distanza di anni dalla conclusione dei negoziati, l'accordo non è ancora ratificato e rimane oggetto di forti divisioni politiche all'interno degli Stati Membri dell'UE. In un contesto di frammentazione globale, il fattore tempo è cruciale: strategie di diversificazione lente e incerte rischiano di diventare irrilevanti prima ancora di produrre effetti. Dal punto di vista economico, l'assenza di ratifica riduce drasticamente il valore informativo delle stime di beneficio contenute nelle analisi ex ante. I modelli utilizzati della Commissione si basano su ipotesi di piena implementazione e stabilità macroeconomica, che appaiono sempre meno realistiche nel contesto attuale. La distanza temporale tra la firma dell'accordo e la sua eventuale entrata in vigore introduce un ulteriore elemento di incertezza che mina la sua efficacia

come strumento di diversificazione. Questo problema non è solo tecnico, ma istituzionale. La difficoltà dell'UE nel trasformare un accordo negoziato in una politica commerciale operativa segnala un limite strutturale della sua capacità di agire come attore strategico in un sistema commerciale sempre più competitivo e politicizzato.

Nel complesso, l'analisi suggerisce che l'accordo UE-Mercosur rappresenti un caso emblematico di disallineamento tra razionalità economica e contesto sistemico. Ciò non implica che l'accordo sia privo di valore economico, ma che il suo contributo alla diversificazione dell'economia europea sia limitato e facilmente sovrastimato. In questo senso, l'UE-Mercosur appare meno come una risposta strutturale alla frammentazione globale e più come uno strumento concepito per un mondo che, di fatto, non esiste più.

Conclusione

Questo paper si è posto l'obiettivo di valutare se l'accordo UE-Mercosur possa rappresentare una strategia efficace di diversificazione economica per l'Unione Europea nel contesto attuale di frammentazione del mercato globale. Alla luce dell'analisi svolta, la risposta è no. Pur presentando un potenziale economico teorico e una struttura coerente con i principi economici, l'accordo non appare in grado di produrre una diversificazione significativa e tempestiva delle relazioni commerciali europee. I benefici attesi risultano limitati, concentrati su specifici settori e fortemente dipendenti da condizioni di stabilità che oggi non possono più essere date per scontate. Ciò non implica che l'accordo sia privo di senso o inefficace. Al contrario, il Capitolo 2 ha mostrato come l'intesa si fondi su una reale complementarità settoriale e su benefici stimati in termini di accesso ai mercati e riduzione dei costi commerciali. Tuttavia, tali benefici risultano politicamente e strutturalmente svuotati dal contesto in cui l'accordo dovrebbe operare. Il problema principale non risiede nell'idea di rafforzare i legami commerciali con il Mercosur, ma nella distanza tra il disegno dell'accordo e la realtà di oggi. La credibilità di una strategia di diversificazione dipende dalla capacità dell'UE di superare i propri vincoli interni, ridurre l'incertezza decisionale e tradurre gli accordi negoziati in strumenti operativi. In assenza di tali condizioni, anche accordi economicamente razionali rischiano di rimanere incompleti o inefficaci. UE-Mercosur diventa così non solo un caso di studio specifico, ma il simbolo dei limiti strutturali dell'Unione Europea

come attore geoeconomico nel sistema economico mondiale di oggi, che diventa progressivamente sempre più complesso.

Bibliografía

Blanga-Gubbay, Michael, and Stela Rubínová. *Is the Global Economy Fragmenting?* Staff Working Paper ERSD-2023-10, World Trade Organization, updated Oct. 2024. PDF.

Bruegel. *A Strategy Doctrine: Next Steps for European Economic Security*. Policy Brief, Bruegel, 2 Dec. 2025, www.bruegel.org/policy-brief/strategy-doctrine-next-stepseuropean-economic-security.

Crosby-Close, Dale. “Globalization Today.” *Finance & Development*, International Monetary Fund, 8 June 2024. PDF.

Deutsche Welle. “Mercosur: América Latina no esperará a la UE.” *DW*, 27 Jan. 2026, www.dw.com/es/mercosur-am%C3%A9rica-latina-no-esperar%C3%A1-a-la-ue/a75683925.

European Commission, Directorate-General for Trade and Economic Security. *Economic*

Analysis of the Negotiated Outcome of the EU–Mercosur Partnership Agreement

(EMP4). Publications Office of the European Union, 2025. PDF, data.europa.eu/doi/10.2781/1755921.

European Commission. *Factsheet: EU–Mercosur Trade Agreement – Key Facts (2025)*. European Commission Presscorner, 2025,

ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/882169/Factsheet%20EUMercosur%20Trade%20Agreement%20-%20Key%20facts-%202025.pdf.

European Commission. *Factsheet: EU–Mercosur – Critical Raw Materials*. European Commission Presscorner, n.d., ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/881581/Factsheet%20EUMercosur%20-%20Critical%20raw%20materials.pdf.

European Commission. *Factsheet: EU–Mercosur – Sustainable Development*. European Commission Presscorner, n.d., ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/881579/Factsheet%20EUMercosur%20-%20Sustainable%20development.pdf.

European Commission, Directorate-General for Trade. *Factsheet: EU–Mercosur Partnership Agreement*. European Union, n.d., policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/factsheet-eumercosur-partnership-agreement_en.

European Commission, Directorate-General for Trade. *Factsheet: EU–Mercosur Partnership Agreement – Trade in Services*. European Union, n.d., policy.trade.ec.europa.eu/eu-traderelationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosuragreement/factsheet-eu-mercosur-partnership-agreement-trade-services_en.

European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. *Global Trade Fragmentation: An EU Perspective*. *European Economy Economic Briefs*, no. 075, Sept. 2023.

European External Action Service. *Factsheet: EU-GCC Economic Diversification Project*. EEAS, 3 Feb. 2022, www.eeas.europa.eu/eeas/factsheet-eu-gcc-economic-diversificationproject_und_en.

ExportPlanning. “EU Exports 2025: Intra-EU Growth, Challenges Beyond the Borders.” *ExportPlanning*, 21 Jan. 2026, www.exportplanning.com/en/magazine/article/2026/01/21/eu-exports-2025-intra-eugrowth-challenges-beyond-the-borders/.

ExportPlanning. “Market Diversification Objective: The EU–Mercosur Trade Agreement.” *ExportPlanning*, 11 Dec. 2025, www.exportplanning.com/en/magazine/article/2025/12/11/market-diversificationobjective-the-eumercosur-trade-agreement/.

ExportPlanning. “Objective: Market Diversification. Evidence from the CETA Agreement.” *ExportPlanning*, 2 Dec. 2025, www.exportplanning.com/en/magazine/article/2025/12/02/objective-marketdiversification-evidence-from-the-ceta-agreement/.

International Monetary Fund. *Geoeconomic Fragmentation and Trade*. Staff Discussion

Note, International Monetary Fund, 2023, www.imf.org//media/files/publications/sdn/2023/english/sdnea2023001.pdf.

LSE Consulting. *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur: Final Report*. LSE Consulting, n.d. PDF.

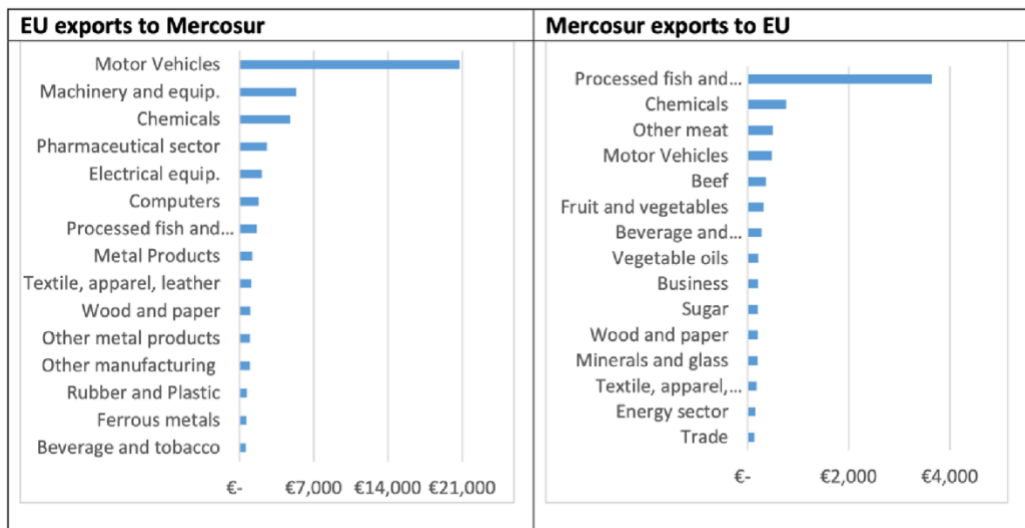
MERCOSUR and European Union. *Technical Barriers to Trade*. Chapter 5 of the EU–Mercosur Trade Agreement, n.d. PDF.

Reinsch, William Alan. “Weaponizing Trade.” Center for Strategic and International Studies, 7 Dec. 2021, www.csis.org/analysis/weaponizing-trade.

Tagliapietra, Simone, et al. “Geopolitical Fragmentation and Trade.” *VoxEU*, Centre for Economic Policy Research, n.d., cepr.org/voxeu/columns/geopolitical-fragmentation-andtrade.

Annesso

Figura 1: Impact on EU and Mercosur bilateral exports in 2040 (€ million)



Fonte: European Commission, Directorate-General for Trade and Economic Security, Economic Analysis of the Negotiated Outcome of the EU–Mercosur Partnership Agreement (EMPA), 2025, Figure 7 in the original document.