

## **GLI ACCORDI DI INTEGRAZIONE IN AMERICA LATINA E NEI CARAIBI; LE NEGOZIAZIONI ALL'INTERNO E ALL'ESTERNO DEL CONTINENTE**

Arturo O'Connell\*  
maggio 2001

### **INTRODUZIONE**

*Negli anni novanta si sono rinnovati gli impulsi di integrazione economica tra i paesi latinoamericani a partire dalla creazione dell'Associazione Latinoamericana del Libero Commercio – la ALALC o LAFTA –.<sup>1</sup> Di tutte le iniziative finora attuate, il MERCOSUR è certamente la più importante, anche se esiste un numero di accordi più limitati, quali la riattivazione dell'integrazione dei paesi caraibici, di quelli andini – uniti nella Comunità Andina- e di quelli che fanno parte del Mercato Comune Centramerico che è stato il primo esempio di unione economica tra i paesi della regione nel secondo dopoguerra.*

*Il rinnovato successo di queste iniziative si deve, per la maggior parte, al fatto che, dalla fine degli anni ottanta, la quasi totalità dei paesi della regione decide di procedere verso una liberalizzazione generalizzata dei propri scambi internazionali e, in particolare, delle proprie importazioni. In questo modo, si comincia ad eliminare il maggiore ostacolo al processo di integrazione, vale a dire la difesa di singoli settori in ciascun paese ed il loro accesso privilegiato al mercato interno.*

*Quasi simultaneamente a questo processo, gli Stati Uniti intraprendono una nuova politica di promozione di accordi regionali per il commercio, in netto contrasto con la loro tradizionale strategia di difesa dell'applicazione della clausola della nazione più favorita e dell'accordo multilaterale. Si perviene così, in primo luogo, alla conclusione di un accordo di libero scambio con il Canada, a cui, poco dopo, su iniziativa del governo messicano, succede l'avvio delle negoziazioni di un accordo simile con il Messico fino alla costituzione del NAFTA, il Trattato di Libero Scambio dell'America del Nord.<sup>2</sup>*

*Tuttavia, il governo degli Stati Uniti, prima con il presidente George Bush nel 1989 e poi con il presidente Clinton, rilanciano l'idea di un accordo regionale “dall'Alaska alla Terra del Fuoco”, un'area di libero scambio dell'emisfero occidentale,*

---

\* Direttore del Master in Integrazione Latinoamericana dell'Università di Buenos Aires e Docente della Sede di Buenos Aires dell'Università di Bologna

<sup>1</sup> All'ALALC succede nel 1980 la ALADI (Associazione Latino Americana di Integrazione), istituita dal Trattato di Montevideo dello stesso anno, che consente di raggiungere l'obiettivo dell'integrazione tra i paesi latinoamericani in modo più flessibile. Nella ALADI partecipano dodici paesi latinoamericani, quelli della America del Sud, il Messico e recentemente è entrata a farne parte anche Cuba. I differenti accordi tra i membri vengono conclusi sotto la supervisione dell'ALADI che prevede la possibilità di stipulare sia accordi a livello regionale – che comprendono tutti i paesi membri – sia accordi parziali fra due o più paesi membri. La ALALC, e successivamente l'ALADI, vengono istituite secondo le modalità dettate dall'articolo XXIV del GATT che prevede la formazione di aree di libero scambio o di unioni doganali come eccezione all'applicazione della clausola della nazione più favorita.

<sup>2</sup> Gli Stati Uniti concludono un accordo di libero scambio anche con Israele e successivamente con la Giordania, mentre avviano negoziazioni con Singapore.

idea già proposta un secolo prima, nel 1889, quando viene convocata a Washington la prima conferenza panamericana e arenatasi per il rifiuto dei paesi latinoamericani.

In quest'occasione, invece, la proposta del governo degli Stati Uniti, in realtà auspicata da vari paesi latinoamericani, riscuote un ampio consenso.

Il processo di creazione dell'“Area di Libero Commercio delle Americhe” (ALCA o, in inglese, FTAA), in piena negoziazione a partire dal vertice dei presidenti dei paesi dell'emisfero a Miami, nel dicembre del 1994, è stato recentemente rafforzato da un terzo vertice presidenziale in Quèbec, in Canada, nel mese di aprile 2001. Tutti i paesi che hanno partecipato all'incontro – tutti i paesi del continente ad eccezione di Cuba – si sono posti l'obiettivo di concludere le negoziazioni entro il 2005.

Le negoziazioni per la realizzazione di accordi di integrazione economica non si limitano però all'emisfero occidentale. I paesi latinoamericani mantengono tradizionalmente importanti vincoli economici con l'Europa Occidentale. Non stupisce, quindi, che sia stato concluso un accordo Messico-Unione Europea, che i paesi andini abbiano posto in essere uno schema di sistema generalizzato di preferenze (SGP) e che sono in corso di attive negoziazioni gli accordi dell'Unione Europea con Cile e MERCOSUR.

In particolare, i paesi dell'America centro meridionale che si affacciano sul Pacifico hanno intensificato significativamente le proprie relazioni commerciali con il Giappone e gli altri paesi asiatici consentendo loro di partecipare alle attività dell'Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC).

Di seguito si analizzerà con maggior dettaglio ciò che è accaduto nel campo dell'integrazione economica in America Latina e nei Caraibi negli ultimi dieci anni. Si procederà poi ad esaminare i flussi e le barriere commerciali che influiscono sui processi di integrazione all'interno e all'esterno della regione. In ultimo, si analizzerà lo stato attuale delle negoziazioni, emisferiche ed extramisferiche, di accordi commerciali, in particolare quelle relative all'ALCA e all'Unione Europea.

## **1. GLI ACCORDI DI INTEGRAZIONE E GLI ACCORDI BILATERALI E MULTILATERALI IN AMERICA LATINA E NEI CARAIBI NEGLI ULTIMI DIECI ANNI**

### **1.1 GLI ACCORDI DI INTEGRAZIONE**

Esistono cinque accordi di integrazione tra i paesi dell'America Latina e dei Caraibi, segnatamente la Comunità Andina (CA), la Comunità dei Caraibi (meglio conosciuta come CARICOM), il Mercato Comune Centroamericano (CACM), il Mercato Comune del Cono Sud (MERCOSUR) e il Trattato di Libero Scambio dell'America del Nord (NAFTA).

#### **La Comunità Andina degli anni novanta<sup>3</sup>**

La CA nel 1993 forma una zona di libero scambio tra i suoi membri, ad eccezione del Perù, paese che, tuttavia, liberalizza l'85% dei suoi scambi con l'area e si

---

<sup>3</sup> La Comunità Andina, prima denominata Gruppo Andino, viene costituita alla fine degli anni sessanta, tra Colombia, Cile, Ecuador, Perù e Venezuela proponendosi addirittura l'obiettivo ambizioso di armonizzare anche le politiche degli investimenti. Durante gli anni settanta e ottanta, il Cile esce dagli accordi, sorgono divergenze tra i membri che, in alcuni casi, culminano anche in conflitti armati.

*impegna a raggiungere la completa liberalizzazione nel 2005. A partire dal 1995, inoltre, si forma un'unione doganale tra Colombia, Ecuador e Venezuela. La tariffa doganale esterna comune interessa l'87% delle partite doganali colombiane e venezuelane e poco più dei due terzi di quelle dell'Ecuador. Per alcuni prodotti agricoli, viene applicato un sistema di diritti variabili, in funzione delle fasce di prezzi. I governi dei paesi integranti hanno proclamato ripetutamente l'intenzione di realizzare un mercato unico nel 2005. Inoltre, la CA ha firmato convenzioni con vari paesi e gruppi di paesi. Recentemente è stato firmato un accordo con l'Argentina ed è stato ampliato uno già esistente con il Brasile, al fine di realizzare un'area di libero scambio con il Mercosur la cui firma è prevista entro maggio 2002.<sup>4</sup>*

*Allo stesso modo, viene negoziata l'estensione delle preferenze di cui godono, dal 1991, i paesi andini nel mercato degli Stati Uniti. Questo programma permette ai paesi membri – ad eccezione del Venezuela- di accedere al mercato statunitense con tariffe doganali nulle o preferenziali, anche se meno favorevoli di quelle di cui beneficiano i paesi caraibici di cui si parlerà più avanti.<sup>5</sup> Allo stesso modo, dopo il 1990, i paesi della CA -escluso il Venezuela- beneficiano del "super -SGP" dell'Unione Europea che dà loro le stesse possibilità di accesso dei paesi firmatari della convenzione di Lomè.*

### ***La Comunità dei Caraibi (CARICOM) negli anni novanta<sup>6</sup>***

*La CARICOM negli ultimi dieci anni ha riscosso notevole successo attraverso l'istituzione di una zona di libero scambio tra i suoi membri e si è notevolmente rafforzata mediante l'introduzione di una tariffa doganale esterna comune e, soprattutto, mediante la conclusione di nove protocolli addizionali al trattato per la sua creazione, con l'obiettivo di pervenire alla costituzione di un mercato comune. In questo processo, è stata ridotta sensibilmente la tariffa doganale media delle importazioni dal resto del mondo (dal 20% al 10%) determinando peraltro – oltre che aggiustamenti nella struttura produttiva – alcuni problemi, a causa della diminuzione di un'importante fonte di entrate fiscali.*

*Allo stesso tempo, sono stati firmati accordi di libero scambio con la Repubblica Dominicana e Cuba<sup>7</sup>. L'iniziativa di maggiore importanza, però, è quella che perfeziona e aumenta i benefici di un accesso preferenziale non reciproco al mercato statunitense. La legge di Associazione Commerciale Stati Uniti – bacino dei Caraibi (US Caribbean Basin Trade Partnership Act) si propone di porre le esportazioni verso gli Stati Uniti dei paesi dell'area nelle stesse condizioni di quelle dei paesi appartenenti*

---

<sup>4</sup> L'accordo con l'Argentina (ACE No. 48), entrato in vigore il primo agosto 2000, comprende più del 90% del commercio reciproco.

<sup>5</sup> Sotto questo schema, la tariffa doganale media nel 1999 è dell'1,7% – rispetto ad una tariffa media della nazione più favorita del 5% – e quella corrispondente ai prodotti con tariffa massima è pari al 14%, rispetto ad una tariffa della nazione più favorita per gli stessi prodotti del 20,8%. Si veda: "Market Access for Developing Countries" FMI-Banca Mondiale, aprile 2001, Tavola 8. Nel 1998, sotto questo schema viene effettuata circa la metà delle esportazioni non tradizionali dei quattro paesi andini, pari a circa un quinto delle loro esportazioni totali.

<sup>6</sup> La CARICOM viene costituita nel 1973 tra i dodici paesi anglofoni delle Antille e Montserrat. Successivamente, nel 1995, si unisce il Suriname ed è in atto l'inclusione di Haiti.

<sup>7</sup> Nel 1998 viene firmato un accordo-quadro di libero scambio con la Repubblica Dominicana, perfezionato nel marzo del 2000 con un protocollo che prevede la piena liberalizzazione degli scambi prima del 2004. L'Accordo di Cooperazione Commerciale e Economica con Cuba, firmato nel luglio del 2000, prevede la liberalizzazione reciproca degli scambi sulla base di una lista positiva ristretta, con l'esclusione dei paesi più piccoli del CARICOM.

al NAFTA<sup>8</sup>. Inoltre, alla metà del 2000, è stato firmato l'accordo di Cotonou tra l'Unione Europea e i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) con il quale vengono prorogate fino al 2008 le preferenze concesse dall'Unione Europea con la convenzione di Lomè IV. Si prevede la firma di un accordo tra l'Unione Europea e il CARICOM che tuttavia metterà in discussione elementi di maggiore reciprocità e non la concessione di facilitazioni unilaterali da parte dell'Unione<sup>9</sup>.

### ***Il Mercato Comune Centroamericano – CACM (MCCA) negli anni novanta<sup>10</sup>***

Dal 1993, con la firma del Protocollo del Guatemala, che modifica il trattato istitutivo del CACM, è stata istituita una tariffa doganale esterna comune con livelli decisamente inferiori a quelli previsti originariamente.<sup>11</sup>

Delle tante iniziative internazionali del CACM, si sottolinea l'inclusione dei paesi dell'accordo nei benefici previsti dalla nuova legge di associazione commerciale tra il Bacino dei Caraibi e gli Stati Uniti, a cui è già stato fatto riferimento a proposito del CARICOM, e che migliora sensibilmente le possibilità di esportare prodotti tessili verso questo mercato. Inoltre, a partire dal 1991, i paesi del CACM beneficiano del cosiddetto "SGP-super" dell'Unione Europea che li eguaglia ai firmatari di Lomè IV.

### ***Il Mercato Comune del Cono Sud (MERCOSUR)<sup>12</sup>***

Il MERCOSUR come unione doganale viene realizzata, alla fine del 1994, con la firma dell'Accordo di Ouro Preto, con il quale, in conformità con quanto stabilito nel trattato di Asunción, quasi quattro anni prima, si eliminano le barriere tariffarie agli scambi tra i quattro paesi e si adotta una tariffa doganale esterna comune, con alcune eccezioni temporanee, per la maggior parte dei prodotti con l'esplicita esclusione del settore automobilistico e dello zucchero.

Alla fine del 2000, è stato firmato un accordo per l'istituzione di un regime comune per il settore automobilistico, di grande importanza negli scambi interregionali, dopo un periodo di transizione che si prolungherà fino al 2006. Le tensioni derivanti dall'apertura economica generalizzata così come dalla liberalizzazione degli scambi all'interno dell'area, insieme agli effetti della crisi finanziaria internazionale, si sono manifestate in un insieme di tensioni tra i paesi membri riferiti a settori specifici del loro interscambio. Tuttavia, i governi hanno riaffermato il proposito di approfondire il processo di integrazione, tra le altre cose, adottando comuni obiettivi di politica economica come inizio di un processo di coordinamento che, a giudizio di qualcuno, protrebbe condurre all'adozione di una moneta comune.

<sup>8</sup> La nuova legislazione statunitense ha modificato la legge di recupero economico del Bacino dei Caraibi del 1984 correggendo l'effetto negativo sulle esportazioni caraibiche di prodotti tessili provocato dalle facilitazioni concesse al Messico nel NAFTA.

<sup>9</sup> Anche il Canada concede preferenze ai paesi dell'area i quali pagano, in media, una tariffa doganale del 4,3% – rispetto all'analoga tariffa della nazione più favorita dell'8,3% – mentre la tariffa massima viene fissata al 23,3%, rispetto alla tariffa media della nazione più favorita del 30,5%. Si veda FMI-Banca Mondiale, op. cit., Tavola 8.

<sup>10</sup> Il Mercato Comune Centro Americano (CACM) viene costituito nel 1960 tra Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicaragua. In pochi anni raggiunge la liberalizzazione della quasi totalità degli scambi interni e comincia a lavorare verso l'obiettivo dell'unione doganale.

<sup>11</sup> La tariffa esterna comune prevede tassi che vanno da zero ad un massimo del 15%.

<sup>12</sup> Il MERCOSUR viene costituito tra Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay con il Trattato di Asunción, firmato il 26 marzo 1991.

*Il MERCOSUR, inoltre, ha firmato accordi di libero scambio, nel 1996, con la Bolivia – membro della Comunità Andina – e, nel 1997, con il Cile. Tali accordi prevedono in tempi diversi l'abolizione delle tariffe doganali per una lista di prodotti ma contengono anche disposizioni relative a servizi, investimenti, doppia tassazione e norme sanitarie e fitosanitarie. Come già accennato, a partire dagli accordi firmati, è prevista l'istituzione di un'area di libero scambio con i paesi della Comunità Andina. Inoltre, il MERCOSUR si propone di realizzare un'Area di Libero Scambio dell'America del Sud con la conclusione di un accordo simile a quello firmato con il Cile.*

### ***Il Trattato di Libero Scambio dell'America del Nord (NAFTA)***<sup>13</sup>

*Il NAFTA prevede un programma di progressiva abolizione delle tariffe doganali entro un periodo massimo di dieci anni*<sup>14</sup>. Ad oggi, i risultati previsti sono stati raggiunti e sono state effettuate anche delle negoziazioni per procedere ad una riduzione accelerata delle tariffe stesse. Le preferenze concesse al Messico sono già importanti nell'anno 2000<sup>15</sup> e, a partire dal 2001, scompare anche la restituzione di diritti doganali pagati sull'acquisto di prodotti che si esportano dal Messico verso gli altri due paesi membri. Senza dubbio, tale eliminazione indebolisce l'importanza dell'industria denominata maquiladora – stabilita nella zona frontaliere tra Messico e Stati Uniti – che ha conosciuto un notevole dinamismo negli ultimi anni.<sup>16</sup>

*Il NAFTA si caratterizza per l'inclusione dei servizi e per l'istituzione di meccanismi di soluzione delle controversie nelle varie aree.*<sup>17 18</sup>

*Tuttavia, in conseguenza del dibattito sull'opportunità dell'approvazione da parte del Congresso degli Stati Uniti, sono stati firmati due accordi aggiuntivi, riferiti alla cooperazione in tema di ecologia e di diritto del lavoro.*

*Essendo una zona di libero scambio, il NAFTA concede ai suoi membri la piena libertà di concludere accordi commerciali con paesi terzi. Come vedremo tra breve, il Messico ha firmato numerosi accordi con paesi all'interno e all'esterno della regione.*

---

<sup>13</sup> Il NAFTA, istituito tra Canada, Messico e Stati Uniti entra in vigore il 1 gennaio 1994, estendendo anche al Messico l'accordo di libero scambio tra Canada e Stati Uniti del 1989.

<sup>14</sup> Vengono esclusi da questo schema pochi prodotti, ad esempio il pollame e i latticini tra il Canada e gli altri due paesi, e le arachidi, lo zucchero e il cotone tra gli Stati Uniti e il Canada. I diritti di importazione su alcuni prodotti sensibili – come il succo d'arancia negli Stati Uniti – scompariranno soltanto tra quindici e non tra dieci anni.

<sup>15</sup> L'USTR (U.S. Trade Representative) degli Stati Uniti stima che la tariffa doganale media messicana è scesa dal 10% all'1,3% per i prodotti statunitensi, mentre i dazi pagati sui prodotti messicani che entrano negli Stati Uniti si sono ridotti dal 4% allo 0,4%.

<sup>16</sup> Tra il 1994 e il 1999 l'occupazione nell'industria maquiladora è praticamente raddoppiata, mentre, nel resto del comparto manifatturiero, è cresciuta soltanto del 5%.

<sup>17</sup> Il NAFTA (Capitolo 12) garantisce un trattamento di nazione più favorita e un trattamento nazionale a coloro che forniscono servizi frontaliere anche se questa disposizione non si applica ad alcuni servizi esplicitamente esclusi come, per esempio, il trasporto aereo. Analogamente non sono inclusi i servizi di telecomunicazione e quelli finanziari contemplati in altri capitoli del Trattato (per i servizi finanziari è prevista, nel quattordicesimo capitolo, una liberalizzazione scaglionata).

<sup>18</sup> Il NAFTA comprende norme relative alla soluzione di controversie nell'ambito degli investimenti, dei servizi finanziari, dell'applicazione di dazi antidumping e compensatori, d'interpretazione e di applicazione del Trattato. Fino alla fine del 2000, sono stati considerati cinquantasei casi studio riferiti al capitolo diciannove sui diritti di antidumping e quattro casi di interpretazione e di applicazione del trattato.

### ***L'evoluzione del commercio negli accordi di integrazione***

*Senza dubbio gli accordi di integrazione hanno stimolato un'espansione accelerata del commercio tra i loro membri. Infatti, come si può vedere dalla tavola che segue, in tutti i casi il commercio intraregionale – all'interno di ogni accordo – è cresciuto negli anni novanta con maggior rapidità che il commercio con il resto del mondo.*

**AMERICA LATINA E CARAIBI  
GRUPPI DI INTEGRAZIONE  
COMMERCIO INTRA ED EXTRA-REGIONALE**  
(in milioni di dollari)

|                              | 1990    | 1999    | Tasso di crescita 1990-1999<br>(in percentuale annuale) |
|------------------------------|---------|---------|---|
| <b>CARICOM*</b>              |         |         |   |
| Esportazioni intra-regionali | 491     | 925     | 9,5   |
| Esportazioni extra-regionali | 4.156   | 5.082   | 2,9   |
| <b>Comunità Andina</b>       |         |         |   |
| Esportazioni intra-regionali | 1.324   | 3.939   | 12,9  |
| Esportazioni extra-regionali | 30.427  | 39.268  | 2,9   |
| <b>CACM</b>                  |         |         |   |
| Esportazioni intra-regionali | 658     | 8.886   | 14,9  |
| Esportazioni extra-regionali | 3.388   | 2.289   | 11,3  |
| <b>MERCOSUR</b>              |         |         |   |
| Esportazioni intra-regionali | 4.127   | 15.163  | 15,6  |
| Esportazioni extra-regionali | 42.275  | 59.158  | 3,8   |
| <b>NAFTA</b>                 |         |         |   |
| Esportazioni intra-regionali | 229.930 | 585.059 | 10,9  |
| Esportazioni extra-regionali | 307.297 | 486.296 | 5,2   |

\*Nel caso di CARICOM i dati si riferiscono al 1997, così come il tasso annuale di crescita è per il periodo 1990-1997.

Fonte: Banca Interamericana di Sviluppo, "Integración y comercio in América Latina", dicembre 2000.

Tavola 1

*Inoltre, si può osservare che, ad eccezione del Messico e del Mercato Comune Centro Americano (CACM) i quali si sono avvantaggiati delle preferenze di accesso al mercato statunitense, sono stati i mercati intraregionali a registrare un elevato ritmo di crescita delle esportazioni di prodotti manifatturieri. Allo stesso modo, nel periodo 1990-1999, le esportazioni intraregionali di manufatti sono cresciute ad un tasso annuale del 21%, mentre nel resto del mondo hanno sperimentato una debole crescita o addirittura una contrazione. Qualcosa di simile accade con la Comunità Andina.<sup>19</sup>*

<sup>19</sup> Le esportazioni intraregionali di manufatti della Comunità Andina sono cresciute al 18,5% all'anno, nel periodo 1990-1999, mentre sono cresciute del 9,7% nel continente americano, in generale, e sono diminuite nelle altre regioni del mondo.

### **Gli accordi bilaterali e multilaterali**

*Negli ultimi dieci anni, i paesi latinoamericani e dei Caraibi, oltre agli accordi di integrazione, hanno stipulato molti accordi bilaterali o multilaterali all'interno e all'esterno del continente, come si può osservare dalla tavola 2.<sup>20</sup>*

| Accordi commerciali preferenziali bilaterali e multilaterali<br>dei paesi dell'America Latina e dei Caraibi | Anno di entrata in vigore |
|---|---------------------------|
| <i>Accordi di prima generazione</i>   |                           |
| Cile-Messico  | 1992                      |
| Cile-Venezuela  | 1993                      |
| Bolivia-Cile  | 1993                      |
| Colombia-Cile   | 1994                      |
| Cile-Ecuador  | 1995                      |
| <i>Accordi ibridi</i>   |                           |
| Cile-MERCOSUR   | 1996                      |
| Bolivia-MERCOSUR  | 1997                      |
| Cile-Perù   | 1998                      |
| <i>Accordi di seconda generazione</i>   |                           |
| Costa Rica-Messico  | 1995                      |
| Gruppo dei Tre (G-3)  | 1995                      |
| Bolivia-Messico   | 1995                      |
| Canada-Cile   | 1997                      |
| Messico-Nicaragua   | 1997                      |
| Cile-Messico (modello TLCAN)  | 1998                      |
| Messico-Unione Europea  | 1999                      |
| Messico-Israele   | 2000                      |
| MCCA-Repubblica Dominicana*   | 2000                      |
| CARICOM-Repubblica Dominicana*  | 2001                      |
| MCCA-Cile*  | 2001                      |
| Messico-El Salvador, Guatemala, Honduras  | 2001                      |
| Messico-Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA)   | 2001                      |
| Costa Rica-Canada   | 2001                      |

\* all'1/1/2001 sono in attesa di ratifica legislativa

Fonte: BID "Integración y Comercio en América" dicembre 2000, Tavola 11

Tavola 2

*Come si può osservare, molti di questi accordi hanno protagonisti il Cile e il Messico, paesi questi che non fanno parte di accordi di integrazione con nessuno degli altri paesi dell'America latina e dei Caraibi. In tutti i casi, questi accordi hanno portato ad un'espansione significativa del commercio fra i paesi coinvolti.<sup>21</sup> Questo grande numero di accordi preferenziali, ciascuno con proprie regole di origine, ha complicato l'amministrazione della politica commerciale e soprattutto la strategia imprenditoriale di proiezione su tutto il mercato dell'America latina e dei Caraibi. Inoltre, tanto nel caso del MERCOSUR – ad esempio nell'accordo tra Argentina e Messico – come in quello della Comunità Andina e del CACM, molti paesi che fanno parte*

<sup>20</sup> Gli accordi di "prima generazione" sono quelli che riguardano esclusivamente le restrizioni al commercio di beni (barriere tariffarie e non tariffarie). Gli accordi di "seconda generazione" – a volte chiamati GATT plus- riguardano barriere derivate da istituzioni e regolamenti con i quali i diversi governi organizzano le proprie economie come, per esempio, disposizioni che riguardano gli investimenti stranieri, la regolamentazione della proprietà intellettuale, ecc. Il TLCAN è diventato nell'emisfero il modello di accordi di "seconda generazione".

<sup>21</sup> Per esempio, il valore complessivo dell'interscambio -somma di esportazioni e importazioni- tra Cile e Messico è passato da 268 milioni di dollari nel 1992 a 1.200 milioni di dollari nel 1999.

di unioni doganali hanno firmato accordi bilaterali che non sono coerenti con la necessaria armonizzazione delle loro politiche commerciali.<sup>22</sup>

Per comprendere la logica di queste iniziative verso l'integrazione economica è utile esaminare la distribuzione geografica del commercio estero dei diversi paesi e aree della regione così come il tipo e la grandezza delle barriere al commercio.

## 2. LE NEGOZIAZIONI CONTINENTALI ED EXTRA-CONTINENTALI; POSIZIONE GEOGRAFICA E BARRIERE AL COMMERCIO

### 2.1 DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEL COMMERCIO ESTERO NEL CONTINENTE AMERICANO

Nel 1999 le esportazioni dei paesi appartenenti al continente americano sono state pari a 1.228 miliardi di dollari statunitensi, vale a dire il 22% delle esportazioni mondiali in questo stesso anno (5.473 miliardi di dollari). Di questo totale, come si può vedere dalla tavola seguente, il 60% (746 miliardi di dollari) è costituito dal commercio intracontinentale.

| Paesi e Regioni                | Mondo | Europa occidentale | Emisfero occidentale | NAFTA  |                      |         |  | America latina (escl.) |
|--------------------------------|-------|--------------------|----------------------|--------|----------------------|---------|--|------------------------|
|                                |       |                    |                      | Totale | Stati Uniti e Canada | Messico |  |                        |
| Continente Americano           | 1.228 | 219                | 746                  | 645    | 553                  | 92      |  | 102                    |
| NAFTA                          | 1.070 | 186                | 643                  | 580    | 492                  | 88      |  | 63                     |
| Stati Uniti e Canada           | 934   | 181                | 516                  | 458    | 370                  | 88      |  | 58                     |
| Messico                        | 137   | 6                  | 127                  | 122    | 122                  | ...     |  | 5                      |
| America latina (escl. Messico) | 158   | 33                 | 103                  | 65     | 61                   | 3       |  | 39                     |

I valori sono espressi in milioni di dollari statunitensi.

Fonte: OMC statistiche del commercio internazionale, 1999

Tavola 3

Tuttavia, come si può osservare da questa stessa tavola, praticamente la metà del commercio intracontinentale è stato realizzato tra gli Stati Uniti e il Canada e più dei tre quarti all'interno del NAFTA. Invece, il commercio all'interno dell'America Latina – escluso il Messico – è pari a solo il 5% del commercio intracontinentale e i flussi incrociati tra NAFTA e America latina – escluso il Messico – e viceversa pari ciascuno al 9% dei flussi intra-area. Inoltre, per i paesi del NAFTA il commercio intracontinentale ha rappresentato più del 61% del proprio interscambio complessivo.

<sup>22</sup> A partire dal 30 giugno 2001, nessun paese membro del MERCOSUR potrà firmare accordi o concedere preferenze che non siano stati oggetto di negoziazione congiunta, all'interno della ALADI.



*Questo totale è costituito per il 54% dal commercio all'interno del NAFTA e solo per il 6% dagli scambi con il resto del continente. Per i paesi dell'America latina – escluso il Messico – la quota di commercio mondiale effettuata nel continente è pari al 65%. Tuttavia, questo totale è composto dal 24% di commercio intraregionale e dal 41% di commercio con il NAFTA.*

*Di conseguenza, l'America del Nord – nel senso geografico della parola che include il Messico – è, in termini commerciali, un'entità più compatta del resto del continente (un'elevata percentuale del suo commercio estero si realizza all'interno della propria subregione). L'importanza delle esportazioni dell'America latina – escluso il Messico – è molto inferiore al peso che ha il NAFTA come destinazione delle esportazioni dai suoi vicini del sud.*

*La dipendenza dei paesi del resto del continente nei confronti del mercato del NAFTA è tuttavia più complessa, se si esaminano separatamente le distinte aree nelle quali si può suddividere, secondo gli accordi commerciali subregionali.*

| Regioni         | Mercosur | Comunità Andina | CACM  | NAFTA   | Continente americano | Unione Europea | Mondo     |
|-----------------|----------|-----------------|-------|---------|----------------------|----------------|-----------|
| MERCOSUR        | 13.924   | 2.438           | 354   | 14.483  | 34.033               | 18.114         | 69.939    |
| Comunità Andina | 1.165    | 3.559           | 1.087 | 19.487  | 28.983               | 5.284          | 40.648    |
| CACM            | 11       | 72              | 2.226 | 5.841   | 8.275                | 2.037          | 10.951    |
| CARICOM*        | 48       | 114             | 72    | 2.433   | 3.707                | 1.316          | 6.008     |
| NAFTA           | 19.972   | 12.896          | 9.816 | 546.602 | 603.431              | 159.673        | 1.017.025 |

Dati in milioni di dollari\* Le cifre che riguardano il CARICOM si riferiscono al 1997

Fonte: Banca Interamericana di Sviluppo – Unità di statistica e analisi: Integrazione e commercio in America Latina; nota periodica, ottobre 1999.

Tavola 4

*In effetti, come si osserva dalla tavola, sia per i paesi del Mercato Comune Centroamericano (CACM), che per la Comunità Andina, il NAFTA rappresenta circa la metà delle esportazioni. Questo mercato, al contrario, costituisce solo il 21% delle esportazioni dei paesi che compongono il MERCOSUR, all'incirca lo stesso peso che, per questi, è dato dagli scambi all'interno della propria unione doganale.*

*Inoltre, mentre per la Comunità Andina e il CACM il mondo esterno al continente americano costituisce solo un quarto delle proprie esportazioni, per i paesi del MERCOSUR le esportazioni fuori dal continente assorbono più del 50% del totale. In particolare, l'Unione Europea costituisce il mercato di riferimento per il 26% delle rispettive esportazioni, quota superiore a quella rappresentata dal mercato subregionale e dal mercato del NAFTA. Il CARICOM si trova in una posizione intermedia: il 40% delle sue esportazioni si dirige verso il NAFTA mentre l'Unione Europea assorbe più di un quinto delle sue vendite estere.*

*L'integrazione continentale – un'area di libero commercio che implicherebbe un trattamento preferenziale discriminatorio contro il resto del mondo – ha un impatto molto differente per le diverse regioni dell'America latina. In particolare, il MERCOSUR, per quanto si è osservato, difficilmente potrebbe venire inquadrato in un trattato regionale del continente americano senza provocare una forte deviazione di com-*

mercio.<sup>23</sup> Al contrario, esiste un notevole interesse alla negoziazione di un trattato regionale con l'Unione Europea.

### ***Le barriere alle importazioni nelle diverse regioni***

Un altro elemento importante da prendere in considerazione per esaminare l'atteggiamento dei diversi paesi di fronte ai diversi processi di integrazione è quello delle barriere al commercio attualmente esistenti. Da questo punto di vista, esiste una forte asimmetria tra le barriere che prevalgono nei paesi industriali e quelle che esistono nei paesi latinoamericani incluso il Messico (ci riferiamo alle barriere relative alla nazione più favorita e non a quelle che si hanno all'intero dei diversi schemi preferenziali). Nella tavola seguente si possono osservare i diritti "consolidati" nell'Uruguay Round da parte di alcuni paesi e regioni in America Latina e nel mondo. La tariffa media per tutti i paesi membri e tutti i settori – media semplice – è pari al 7%. Tuttavia per i prodotti tessili è del 12% e per quelli agricoli del 32%.<sup>24</sup>

|                  | Prodotti Agricoli |                    |                            |                            | Prodotti Industriali |                    |                           |
|------------------|-------------------|--------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------|--------------------|---------------------------|
|                  | media semplice*   | deviazio. standard | percentu. di diritti > 15% | percentu. di diritti >100% | media semplice*      | deviazio. standard | percentu. di diritti >15% |
| America del Nord |                   |                    |                            |                            |                      |                    |                           |
| Canada           | 4,6               | 4,7                | 1,2                        | 0,0                        | 5,3                  | 5,2                | 7,2                       |
| Stati Uniti      | 5,5               | 5,5                | 2,6                        | 0,0                        | 3,8                  | 4,2                | 2,0                       |
| America Latina   |                   |                    |                            |                            |                      |                    |                           |
| Argentina        | 32,8              | 5,9                | 97,3                       | 0,0                        | 30,6                 | 6,3                | 98,5                      |
| Brasile          | 35,3              | 10,1               | 96,4                       | 0,0                        | 29,7                 | 6,9                | 97,3                      |
| Colombia         | 88,3              | 32,3               | 100,0                      | 22,9                       | 36,1                 | 9,8                | 100,0                     |
| Messico          | 42,9              | 35,2               | 96,2                       | 4,9                        | 34,8                 | 3,1                | 99,6                      |
| Venezuela        | 55,4              | 33,3               | 99,4                       | 14,5                       | 33,8                 | 4,2                | 99,4                      |
| Europa Occident. |                   |                    |                            |                            |                      |                    |                           |
| UE-15            | 19,5              | 22,1               | 33,9                       | 0,9                        | 4,1                  | 3,6                | 0,6                       |
| Asia-Pacifico    |                   |                    |                            |                            |                      |                    |                           |
| Giappone         | 11,7              | 12,6               | 17,5                       | 0,3                        | 3,6                  | 3,8                | 0,6                       |

\* Diritto "consolidato" nell'Uruguay Round.

Fonte: WTO "Market Access: The WTO's Unfinished Business: Post-Uruguay Round Inventory and Issues", Ginevra 2001

Tavola 5

*Nella tabella che segue vengono esaminate le tariffe doganali che vengono effettivamente applicate nell'emisfero occidentale.*

<sup>23</sup> Qualcosa di simile è certamente valido per il Cile che, nel 1999, dirige il 26% delle esportazioni verso l'Unione Europea e più del 27% verso il Giappone e il resto dell'Asia. Si veda CEPAL, Panorama de la inserción internacional de América Latina, 1999-2000, Santiago del Cile, marzo 2001, Appendice statistica, tavola 8 B.

<sup>24</sup> In tutti i casi si fa riferimento alle tariffe "consolidate" nell'Uruguay Round del GATT-OMC e non a quelle che effettivamente si applicano e che, soprattutto nel caso dei paesi latinoamericani sono notevolmente inferiori a quelle "consolidate". Si veda FMI-Banca mondiale, op. cit.

## LIVELLI DELLE TARIFFE DOGANALI NELL'EMISFERO OCCIDENTALE

| Paese             | Anno | tariffa<br>media (1) | deviazione<br>standard (2) | tariffa<br>minima | tariffa<br>massima |
|-------------------|------|----------------------|----------------------------|-------------------|--------------------|
| Argentina         | 1999 | 13,5                 | 6,6                        | 0,0               | 33                 |
| Belize            | 1998 | 11,2                 | 13,7                       | 0,0               | 70                 |
| Bolivia           | 1999 | 9,7                  | 1,3                        | 0,0               | 10                 |
| Brasile           | 1999 | 14,3                 | 7,0                        | 0,0               | 35                 |
| Canada            | 1999 | 4,5                  | 7,5                        | 0,0               | 245                |
| Cile              | 1999 | 9,8                  | 1,2                        | 0,0               | 10                 |
| Colombia          | 1999 | 11,6                 | 6,3                        | 0,0               | 35                 |
| Costa Rica        | 1999 | 7,2                  | 13,8                       | 0,0               | 253                |
| Eccuador          | 1999 | 11,5                 | 7,8                        | 0,0               | 99                 |
| Stati Uniti       | 1999 | 4,5                  | 10,9                       | 0,0               | 350                |
| El Salvador       | 1998 | 5,6                  | 7,9                        | 0,0               | 40                 |
| Guatemala         | 1998 | 7,6                  | 8,7                        | 0,0               | 28                 |
| Guyana            | 1998 | 10,6                 | 13,                        | 0,0               | 100                |
| Honduras          | 1997 | 7,8                  | 8,0                        | 0,0               | 70                 |
| Giamaica          | 1998 | 9,7                  | 11,0                       | 0,0               | 40                 |
| Messico           | 1999 | 16,2                 | 13,5                       | 0,0               | 260                |
| Nicaragua         | 1998 | 10,9                 | 7,5                        | 0,0               | 195                |
| Panama            | 1998 | 9,0                  | 5,9                        | 0,0               | 50                 |
| Perù              | 1999 | 13,7                 | 4,8                        | 12,0              | 68                 |
| Paraguay          | 1999 | 11,4                 | 6,8                        | 0,0               | 30                 |
| Suriname          | 1998 | 9,7                  | 11,1                       | 0,0               | 50                 |
| Trinidad e Tobago | 1999 | 9,1                  | 11,6                       | 0,0               | 45                 |
| Uruguay           | 1999 | 12,3                 | 7,0                        | 0,0               | 23                 |
| Venezuela         | 1999 | 12,0                 | 6,1                        | 0,0               | 35                 |

(1) Tariffa media applicata, non ponderata, di nazione più favorita (NPF)

(2) La deviazione standard misura la dimensione assoluta della distribuzione della tariffa NPF applicata

Fonte: Banca Interamericana, "Unità di statistica e di analisi quantitativa", basato su dati ufficiali dei paesi membri.

Tavola 6

*Come si può verificare dalle precedenti tavole, le tariffe medie di Stati Uniti e Canada –sia quelle consolidate nell' Uruguay Round sia quelle applicate- si situano tra il 4% e il 5%. Invece, i paesi dell'America latina hanno consolidato tariffe che variano, sempre in media, tra circa il 30% – è il caso delle tariffe applicabili ai prodotti industriali in Argentina e Brasile – e l'88,3% che la Colombia si è impegnata ad applicare come massimo, in media, ai prodotti agricoli. Tuttavia, come si può osservare nella tavola le tariffe effettivamente applicate oscillano per la maggior parte tra il 10% e il 15%, in ogni caso un livello molto superiore a quelli di Stati Uniti e Canada.<sup>25</sup>*

*Fuori dal continente, si nota il livello relativamente elevato delle tariffe sui prodotti agricoli nell'Unione Europea e in Giappone. Nel caso delle negoziazioni continentali, quindi, i paesi latinoamericani sembrerebbero avere poche possibilità di guadagno in termini di diritti doganali come barriere all'accesso ai mercati di Stati Uniti e Canada. Invece, la riduzione a zero dei propri diritti doganali costituirebbe una modifica sostanziale della situazione attuale.*

*Un esame più dettagliato della struttura tariffaria statunitense mostra tuttavia un quadro un pò diverso. Già si è visto nell'ultima tavola che, nonostante la tariffa media degli Stati Uniti sia dell'ordine del 4,5%, esistono massimi del 350%. In realtà esistono 64 linee tariffarie per quei dazi doganali superiori al 50%. Di queste 64 li-*

<sup>25</sup> Questa fotografia statica dei livelli e della dispersione tariffaria, tuttavia, non tiene sufficientemente in conto del deciso processo di liberalizzazione portato a termine dai paesi latinoamericani nell'ultimo decennio. La tariffa media dell'insieme dei paesi della regione si è ridotta, tra il 1986 e il 1999, dal 43% al 12%.

nee, 57 riguardano prodotti di origine agricola.<sup>26</sup> Alcuni di questi prodotti sono quelli che maggiormente interessano gli esportatori latinoamericani vale a dire tabacco, zucchero, arachidi, latticini, succo d'arancia, cioccolato.<sup>27 28</sup>

I problemi di accesso al mercato statunitense con i prodotti di origine agricola non si fermano però ai picchi tariffari. Il tabacco e lo zucchero sono colpiti da quote tariffarie di livello ridotto sopra le quali ci sono alti diritti ad-valorem o specifici. I semi di soia o i succhi di agrumi pagano un forte dazio specifico e l'olio di soia un elevato dazio ad-valorem.<sup>29</sup>

Altre limitazioni all'accesso dei prodotti di origine agricola, di forte rilevanza nelle esportazioni latinoamericane, sono le barriere non tariffarie. Tra queste spicca l'utilizzo di misure sanitarie e fitosanitarie che influiscono sulle esportazioni di carne, frutta e verdura. In ultimo, di ancora maggiore importanza sono le misure di sostegno interno e i sussidi all'esportazione inclusi i crediti sussidiati e i programmi di aiuto alimentare. Questi meccanismi, di nuovo, hanno un gran peso sulle esportazioni latinoamericane di cereali, di soia, di latticini e altri prodotti.<sup>30</sup>

Nel campo delle esportazioni di manufatti – sebbene anche nel caso di alcuni prodotti di origine agricola – hanno un certo peso i problemi delle “tariffe scaglionate” ma è la legislazione anti-dumping da parte degli Stati Uniti che crea maggiori difficoltà di accesso.<sup>31 32</sup>

L'interesse alle negoziazioni della FTAA, per i paesi dell'America latina e dei Caraibi, in termini di accesso al mercato, quindi, si concentra su alcuni importanti casi di “picchi tariffari” e su misure non tariffarie delle quali le quote, le restrizioni sanitarie, le misure di sostegno interno all'agricoltura e i sussidi alle esportazioni sono le più importanti. In riferimento ad altri paesi latinoamericani, tuttavia, la riduzione o l'eliminazione delle tariffe può essere un obiettivo di una certa importanza.

Nel caso dell'Unione Europea, è ovvio che l'ostacolo principale al successo di un accordo di libero commercio – per lo meno con il MERCOSUR e con il Cile – è il protezionismo agricolo alla frontiera e le conseguenze sulla produzione e sulle esportazioni dell'applicazione della Politica Agricola Comune.<sup>33</sup>

<sup>26</sup> Si veda Jank, M.S. “Agriculture and the FTAA: disagreements and convergences”, INTAL, Buenos Aires, 3 Aprile 2001.

<sup>27</sup> Per oltre il 20% dei dazi doganali si trovano altre 160 linee tariffarie di prodotti di origine agricola. Ibidem.

<sup>28</sup> In Canada ci sono “picchi tariffari” del 14,3% rispetto al 6,1%, nel caso degli Stati Uniti, e del 6,2% nell'Unione Europea. Si veda FMI – Banca Mondiale –, op. cit., tavola 3. Molti di questi picchi, nel caso degli Stati Uniti e del Canada, si rinvengono nei prodotti manifatturieri e tradizionali come i prodotti tessili e dell'abbigliamento, le calzature, ecc. di grande importanza per i paesi latinoamericani.

<sup>29</sup> L'equivalente ad-valorem del dazio specifico sul succo di arancia è stato, nel 2000, pari al 55%. Ibidem.

<sup>30</sup> Nel 2000 tutti i tipi di sussidio governativo – che hanno superato i 30 miliardi di dollari – sono arrivati a costituire più del 70% del reddito degli agricoltori. Ibidem.

<sup>31</sup> Per diciotto tipologie di esportazioni dai paesi in via di sviluppo ai paesi industriali, molte delle quali sono di interesse per i paesi latinoamericani, si verifica un elevato grado di “scaglionamento” delle tariffe. Cfr. FMI-Banca Mondiale- op. cit., pagina 23.

<sup>32</sup> Di 782 e 302 iniziative anti-dumping rispettivamente di Stati Uniti e Canada nel periodo 1987-2000, 147 e 84, hanno riguardato paesi del continente (34 e 3 il Messico). Si veda CEPAL-ECLAC, Anti-dumping in the Americas, Santiago del Cile, marzo 2001.

<sup>33</sup> A differenza di ciò che succede nel caso degli Stati Uniti e del Canada, la maggior parte dei “picchi tariffari” nell'Unione Europea si concentra nei prodotti agricoli. Ibidem, pagina 20.