

MULTILATERALISMO E REGIONALISMO NEGLI ACCORDI COMMERCIALI

di Paolo Guerrieri e Irene Caratelli*

Negli ultimi quindici anni la propensione e l'interesse verso la conclusione di accordi bilaterali, plurilaterali e regionali - che per comodità espositiva riassumeremo d'ora in poi con il termine di Regionalismo - si sono diffusi, ed il Regionalismo è divenuto sempre più attraente per la quasi totalità dei paesi membri del WTO/OMC (Organizzazione Mondiale per il Commercio).

Gli accordi commerciali preferenziali (PTA) sono cresciuti di numero in modo spettacolare. Si calcola che oggi più della metà del commercio mondiale si svolga all'interno di accordi preferenziali di varia natura, già conclusi o in via di realizzazione (WTO 2002). Tuttavia, per quanto diffusa la partecipazione delle varie aree a questo tipo di accordi resta assai differenziata: l'Unione Europea (UE) vanta la quota di gran lunga più elevata con circa il 70 per cento del totale degli accordi preferenziali; seguita dai paesi del MERCOSUR (Mercado Común del Sur) e del NAFTA (North American Free Trade Agreement) con circa il 40 per cento; mentre l'Est Europa e l'Africa hanno quote vicino alla media (28 per cento), anche se in crescita nell'ultimo decennio, e l'Asia segue assai distaccata con il 3-4 per cento (Grether e Olarreaga, 1998).

La recente proliferazione di accordi preferenziali non rappresenta certo una novità nella storia dell'economia mondiale dell'ultimo secolo, si tratta in realtà della terza ondata di regionalismo, dopo la prima affermata negli anni '30 tra i paesi più avanzati - caratterizzata da aperte discriminazioni e politiche di protezionismo commerciale - e l'altra, che risale al periodo compreso tra gli anni Cinquanta e Settanta, che venne messa in atto per lo più dai paesi in via di sviluppo (PVS) per attuare politiche di sostituzione delle importazioni e promozione delle industrie domestiche (Sideri, 1997).

Il regionalismo nella sua versione più recente presenta tuttavia profonde differenze rispetto alle esperienze del passato; tra queste si possono ricordare: il diverso grado di sviluppo dei paesi che partecipano agli accordi; la proiezione verso l'esterno delle strategie dei partecipanti; i processi di apertura e liberalizzazione dei mercati domestici, non solo dei beni, ma anche dei servizi; accordi estesi ai 'nuovi' temi commerciali quali gli standard tecnici, la concorrenza e gli investimenti (Lawrence, 1997).

Pur avendo tratti comuni, oggi il vasto insieme di accordi preferenziali si presenta fortemente eterogeneo. È utile distinguere a questo riguardo gli accordi stipulati: a) tra paesi sviluppati, b) tra paesi in via di sviluppo, ed infine c) tra gli uni e gli altri.

Nel primo caso - accordi tra paesi industrializzati - si riscontrano differenze sostanziali nell'approccio seguito dalle diverse aree: l'Unione Europea, ad esempio, ha realizzato accordi sempre venati da forti contenuti d'integrazione, sia economica, sia politica (Baldwin, 1997; Sapir, 1997); mentre il 'regionalismo aperto' dell'Asia del Pacifico è stato quasi sempre concepito all'interno di cornici istituzionali assai esili e per lo più sorretto dalle sole forze di mercato (Bergsten 1997; Panagariya 2000; Tanaka e Takashi 1996; Srinivasan 1995). Il caso degli Stati Uniti è più vicino al modello dell'Asia del Pacifico in quanto gli accordi bilaterali promossi dagli Stati Uniti sono finalizzati per lo più alla rimozione delle tradizionali barriere al commercio (tariffe e quote).

*Rispettivamente Università di Roma 'La Sapienza' e Istituto Affari Internazionali

Il secondo gruppo di PTA – che vede protagonisti i paesi in via di sviluppo – ha finalità e contenuti più limitati, in quanto è solitamente ristretto a pochi prodotti-settori. Tali accordi sono stati promossi soprattutto dalle organizzazioni internazionali quali strumento diretto a favorire la stabilità e lo sviluppo regionale. Infine, storicamente i PTA tra paesi sviluppati ed in via di sviluppo sono stati accordi preferenziali fortemente asimmetrici in favore dei PVS, tuttavia oggi l'obiettivo è quello di modificarli per inserirli all'interno di schemi più bilanciati che prevedano il progressivo stabilimento di impegni reciproci, come nel caso dell'Accordo di Cotonou e della partnership Euro-Mediterranea.

Un'altra utile suddivisione dei PTA è in base al tipo di accordo stipulato: area di libero scambio, unione doganale, mercato comune, unione economica. Gli accordi più numerosi e diffusi sono quelli finalizzati alla creazione di aree di libero scambio che portano alla rimozione delle barriere commerciali esistenti tra i paesi membri, pur mantenendo tariffe nazionali distinte nei confronti dei paesi terzi; le unioni doganali sono aree di libero scambio in cui i paesi membri adottano anche una comune politica commerciale verso l'esterno; forme più avanzate d'integrazione caratterizzano sia il mercato comune sia l'unione economica, in cui si realizzano rispettivamente un libero movimento dei fattori della produzione nella prima e forme di armonizzazione delle politiche economiche nazionali nella seconda (Balassa, 1961).

1. L'analisi economica ed il regionalismo

Negli anni Cinquanta e Sessanta l'analisi economica ha dedicato particolare attenzione al fenomeno del regionalismo.

L'impatto economico degli accordi preferenziali venne valutato prevalentemente in un'ottica di statica comparata, ricorrendo agli effetti di creazione e diversione di commercio individuati dal pionieristico lavoro di Viner (1950). La conclusione di carattere generale illustrava come i PTA potessero generare benefici per i paesi membri e per l'economia mondiale nel suo complesso – anche se di entità relativamente modesta – a patto che gli effetti di creazione di commercio fossero predominanti su quelli di diversione.

Pertanto, gli effetti sul benessere economico derivanti dal regionalismo non erano né certi, né determinabili a priori, in quanto legati alle caratteristiche specifiche e ai contenuti di ciascun accordo. Si doveva procedere con analisi caso per caso, e così venne fatto in numerosi lavori empirici. In particolare, le ricerche sugli accordi preferenziali stipulati tra paesi avanzati – quali quelli europei – avevano messo in luce effetti netti modesti ma per lo più positivi, in termini sia di creazione di commercio, sia di contributo alla liberalizzazione commerciale multilaterale (Pelkmans, 2001). Meno positivi risultavano essere invece gli effetti degli accordi tra paesi in via di sviluppo, considerati da molti autori come una potenziale fonte di distorsione degli scambi mondiali.

Da diversi anni, la terza ed ultima generazione di accordi regionali ha prodotto un rinnovato interesse dell'analisi economica. Anche grazie alle innovazioni metodologiche introdotte dalla new trade theory, la letteratura ha individuato, in un contesto di analisi prevalentemente dinamico, nuovi effetti economici del regionalismo, quali: la realizzazione di economie di scala; l'accresciuta concorrenza; la maggiore diversificazione dei prodotti (Pelkmans, 2001).

Pur nella diversità degli approcci, è interessante mettere in luce come, secondo molti dei più recenti contributi, i benefici economici netti derivanti dai PTA possano risultare assai più elevati e consistenti di quanto suggerito, molti anni prima, dalla teoria economica tradizionale.

Tutto ciò dipende anche dalle significative novità prodottesi nel regime commerciale multilaterale durante gli ultimi due decenni. Le condizioni di accesso e con-

tendibilità dei mercati sono divenute infatti temi centrali nei processi di liberalizzazione commerciale, dal momento che l'ingresso sul mercato nazionale di imprese e operatori di altri paesi, pur in presenza di drastiche riduzioni delle barriere tariffarie, continuava e continua tuttora ad essere impedito di fatto dalle significative differenze esistenti nei sistemi di regole e politiche nazionali (in termini, ad esempio, di concorrenza, investimenti esteri, corporate governance, diritti di proprietà intellettuale e così via) (Guerrieri, 2003).

Di conseguenza, di fronte alla crescente integrazione tra i sistemi-paese (*deeper integration*) l'attenzione degli studiosi si è rivolta oltre le tradizionali barriere commerciali (tariffarie e non), e ha coinvolto i 'nuovi temi commerciali' di prima e seconda generazione (proprietà intellettuale e servizi da un lato, investimenti, politiche per la concorrenza, standard ambientali e sociali dall'altro) (Hoekman e Kostecki, 2001). Il multilateralismo è risultato un contesto negoziale fondamentale anche in relazione ai nuovi temi commerciali, ma le analisi hanno esplorato nuovi aspetti degli accordi preferenziali rivelando possibili complementarità tra PTA e regime commerciale multilaterale (Guerrieri e Scharrer, 2001).

Probabilmente, per cogliere il valore specifico di ciascun approccio (multilaterale e regionale) bisogna sottolineare come un ampio numero di accordi preferenziali non sia determinato semplicemente da fattori di carattere economico, ma da importanti obiettivi politici e strategici. Infatti, i PTA rappresentano un importante strumento per influire sulla sicurezza, la democrazia, la governabilità e la credibilità dei paesi coinvolti.

Hoekman e Kostecki (2001) hanno sintetizzato i fattori politico-economici più rilevanti che nell'ultimo quindicennio hanno portato alla realizzazione di accordi regionali, in particolare: 1) il mutato favorevole atteggiamento degli Stati Uniti nei confronti del regionalismo, che prende le mosse negli anni Ottanta in seguito alle frustrazioni accumulate a causa delle lentezze insite nei processi di liberalizzazione a livello multilaterale (Bhagwati 1993); 2) il crollo del modello del socialismo reale, che trasformò la conclusione di PTA tra i paesi dell'Europa centro-orientale e l'UE in un'occasione per accelerare e consolidare la transizione di tali paesi verso l'economia di mercato; 3) il cosiddetto effetto "domino" (*domino regionalism*, Baldwin 1993), per cui la creazione di blocchi commerciali regionali da parte dei maggiori paesi finisce per esercitare una forte pressione ad aderire nei confronti dei paesi terzi nel timore che i costi dell'esclusione divengano sempre più elevati; 4) l'accresciuta attività delle lobbies per la riduzione dei costi commerciali derivanti dai diversi sistemi regolamentari e la percezione che tale riduzione sia raggiungibile con più facilità nell'ambito di accordi preferenziali limitati a paesi più simili tra loro; infine 5) le considerazioni di politica estera e di sicurezza che ispirano (e dominano) molti accordi, giustificando i loro costi economici quasi come una sorta di prezzo da pagare per il raggiungimento di finalità di altra natura.

2. Regionalismo e OMC

La compatibilità tra il regionalismo e il regime commerciale multilaterale è stato un tema molto dibattuto negli ultimi anni. Da alcuni studi si evince non solo che tale compatibilità sussiste, ma che gli accordi preferenziali possono favorire anche l'apertura e l'integrazione multilaterale, dal momento che inducono i paesi partecipanti a realizzare riforme commerciali complementari ai processi di liberalizzazione multilaterale (Summers, 1991; Whalley, 1996; Francois, 1997); o promuovono negoziazioni su temi troppo complessi per poter essere trattati a livello multilaterale (Lawrence, 1996). Inoltre, il minor numero degli attori coinvolti nel negoziato regionale rende più agevole realizzare un'azione collettiva (Krugman, 1993). In altre parole, i PTA possono assolvere una funzione intermedia tra lo stato nazionale e le istitu-

zioni multilaterali, stabilendo un legame importante tra politiche domestiche e internazionali. Il regionalismo rappresenterebbe così un meccanismo importante per assicurare forme di governance internazionale a più livelli (multilevel governance), contribuendo ad una maggiore apertura dello stesso regime multilaterale.

Tuttavia, altri contributi giungono a conclusioni opposte negando che il regionalismo sia in grado di favorire e sostenere, per molteplici ragioni, il multilateralismo in campo commerciale (Bhagwati, 1993). Alcuni osservatori in particolare temono che i paesi aderenti ai PTA non solo possano divenire meno interessati ai processi di liberalizzazione multilaterale, ma che si servano degli accordi preferenziali come strumenti per innalzare le barriere commerciali (Krugman, 1991; Bhagwati e Panagariya, 1996). Inoltre, poiché la realizzazione di PTA richiede l'impiego di ingenti risorse finanziarie e politiche, tali risorse verrebbero inevitabilmente 'sottratte' alle iniziative multilaterali (Levy, 1996). Si ritiene pertanto che il regionalismo possa trasformarsi addirittura in un ostacolo per la realizzazione della liberalizzazione multilaterale. Regionalismo e multilateralismo andrebbero dunque considerati come processi alternativi e non complementari.

Anche le analisi empiriche più recenti, come abbiamo già accennato, hanno offerto risultati contrastanti sugli effetti economici del regionalismo e non consentono di definire con relativa certezza la relazione tra regionalismo e multilateralismo in campo commerciale (Winters, 1999). Ciò che si può dire è che a seconda delle specifiche circostanze, economiche e politiche, i PTA possono esercitare di volta in volta effetti positivi o negativi, promuovendo o contrastando la cooperazione commerciale multilaterale (Baldwin et al., 1999).

In questa prospettiva un ruolo importante di sorveglianza potrebbe essere esercitato dall'OMC.

Le regole del GATT prima e dell'OMC poi hanno cercato di modellare sia la struttura, sia la composizione dei PTA, così da ridurre la discriminazione nei confronti dei paesi terzi. Sebbene il principio della non-discriminazione sia stabilito nell'Articolo I del GATT (clausola della nazione più favorita), l'Articolo XXIV – che si occupa in particolare degli accordi preferenziali – rientra tra le eccezioni esistenti a questo principio, offrendo il necessario supporto giuridico per esentare i PTA dal suo rispetto. In effetti, ben pochi accordi preferenziali hanno soddisfatto le due condizioni di base stabilite dall'Articolo XXIV, che impongono ai PTA di estendere la liberalizzazione sostanzialmente alla totalità dei prodotti (substantially all trade) mantenendo inalterate le barriere commerciali verso i paesi terzi. Un approccio analogo all'Articolo XXIV è stato adottato più di recente nell'ambito del GATS (General Agreement on Trade in Services) con riferimento agli scambi di servizi (Articolo V).

In passato la maggior parte dei PTA ha beneficiato di una sorta di 'benevola indifferenza' da parte del sistema GATT/OMC, il cui obiettivo era soprattutto quello di minimizzare le ripercussioni che questi accordi potessero avere sul sistema commerciale multilaterale.

Il problema è che queste regole del GATT/GATS/OMC, tese a evitare e/o minimizzare le distorsioni sul commercio mondiale derivanti dal regionalismo, si sono sempre rivelate difficili da applicare perché ambigue e incomplete. Anzi, in questi anni non sono mai state veramente applicate.

In definitiva, a parere di molti l'OMC non dispone attualmente di regole e strumenti efficaci per governare la diffusione crescente di accordi regionali, soprattutto per evitare che i PTA generino distorsioni ed ostacoli al rafforzamento del sistema commerciale multilaterale. È dunque importante che queste regole siano riviste, modificate e possibilmente rafforzate. In effetti il tema è stato inserito nell'Agenda del nuovo Round commerciale lanciato a Doha (Qatar) alla fine del 2001 (Doha Development Agenda) e che 'dovrebbe' concludersi alla fine del 2004. Le proposte sul tavolo ovviamente sono molte, e tra esse figura anche la revisione dell'Articolo XXIV. In passato, le maggiori difficoltà incontrate nella sua applicazione hanno riguardato tre specifici temi: (i) il requisito della copertura pressoché totale dei prodotti (sub-

stantially all trade), sistematicamente disatteso, soprattutto con riferimento ai prodotti agricoli (WTO, 2002); (ii) la fissazione di regole d'origine trasformatesi in una fonte rilevante di distorsione degli scambi; (iii) l'ottemperanza della clausola di mantenere inalterate le barriere verso i paesi terzi per le difficoltà di misurazione di tali barriere, anche alla luce di meccanismi di protezione sempre meno trasparenti quali le barriere non tariffarie.

Rispetto a questi e ad altri temi sono state avanzate molte proposte di revisione e riforma, che sulla carta si presentano tutte interessanti e di grande rilievo, ma il più delle volte la loro operatività è di difficile applicazione. È il caso ad esempio delle proposte di riforma che vorrebbero condizionare l'approvazione da parte dell'OMC degli accordi preferenziali all'effettiva generazione, da parte di questi ultimi, di effetti netti di creazione di commercio. Per quanto condivisibile, è una proposta che nella sua applicazione susciterebbe non poche ambiguità per i problemi di misurazione già menzionati (Winters e Solana, 2000).

Ne deriva, in conclusione, che sebbene sia necessario rafforzare gli strumenti di sorveglianza multilaterale dell'OMC in tema di PTA, non è affatto semplice stabilire parametri assoluti che mettano al riparo tali accordi da effetti negativi. E' certamente vero che il regionalismo può rappresentare un importante laboratorio di sperimentazione delle modalità di "integrazione profonda" tra paesi (deep integration). A condizione, però, che gli accordi regionali si muovano nell'ambito di obiettivi compatibili con il contesto multilaterale e costituiscano così una sorta di ponte tra regimi nazionali e globali. Altrimenti gli accordi preferenziali potrebbero rapidamente trasformarsi in forme di integrazione antagoniste al sistema commerciale globale. E' per questo che il lancio di Round commerciali multilaterali finalizzati alla riduzione delle barriere tariffarie ed alla costruzione di nuove regole globali resta oggi il meccanismo più efficace – al pari di quanto avvenuto in passato – per evitare le diversioni del commercio e gli altri effetti negativi dei PTA.

Note Bibliografiche

- Bagwell, K.; Staiger, R.W. (July 1998) "Will Preferential Agreements Undermine the Multilateral Trading System?", *The Economic Journal*, Vol. 108, N. 449.
- Balassa B., *The theory of Economic Integration*, Homewood, Richard D. Irwin, 1961.
- Baldwin, R.E. (1995), "A Domino Theory of Regionalism", in Baldwin R.E. – Haaparanta P. – Kiander J. (eds), *Expanding membership in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge Massachusetts.
- Baldwin, R.E. (1997), "The Causes of Regionalism", in *The World Economy*, Vol. 20, November.
- Bergsten C.F. (1997), *Open Regionalism*, Institute for International Economics, Working Paper 97-3
- Bhagwati, J. (1993), "Regionalism and Multilateralism: an Overview", in K. Anderson – R. Blackhurst (eds), *Regional Integration and the World Trading System*, Harvester-Wheatsheaf, London.
- Bhagwati, J. and A. Panagariya, (1996), "Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends, or Foes?" in *Free Trade Areas or Free Trade? The Economics of Preferential Trading Agreements*, by Bhagwati, J. and A. Panagariya (eds.), American Enterprise Institute Press, Washington D.C.
- Grether, J.M; Olarreaga, M. (1998) "Preferential and Non-Preferential Trade Flows in World Trade", World Trade Organization, Economic Research and Analysis Division, Staff Working Paper ERAD-98-10.
- Guerrieri, P.; Scharer H.E. (eds.) (2000) *Global Governance, Regionalism and the International Economy*, HWWA (Hamburg Institute of International Economics) in

- cooperation with IAI (Istituto Affari Internazionali), Nomos Verlagsgesellschaft, Germany.
- Guerrieri, P. (a cura di) (2003), *Libero scambio e regole multilaterali*, Il Mulino, Bologna,
- Hoekman, B.; Kostecki, M.M. (2001) *The Political Economy of the World Trading System, The WTO and Beyond, Second Edition*, Oxford University Press, Great Britain.
- Krugman, P. (1993) "Regionalism versus Multilateralism: Analytical Notes", in *New Dimension in Regional Integration*, J. De Melo, A. Panagariya (eds.), New York University Press.
- Krugman, P.R. (1991) "The Move Towards Free Trade Zones", in *Policy Implications of Trade and Currency Zones, A Symposium Sponsored by The Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming, August 22-24*.
- Lawrence, R.Z. (1996) *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Lawrence, R.Z. (1997) "Preferential Trading Arrangements: The Traditional Theory and The New", in *Regional Partners in Global Markets: Limits and Possibilities of the Euro-Med Agreements*, Galal, A.; Hoekman, B. (eds), ECES (The Egyptian Centre for Economic Research), and CEPR (Centre for Economic Policy Research), London.
- Levy P.I. (1996), Comment on "Regionalisation of World Trade and Currencies: Economics and Politics", in *The Regionalisation of the World Economy*, by Frankel (eds.), Chicago University Press
- Panagariya, A. (2000) "Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments", in *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII, June.
- Pelkmans, J. (2001) *European Integration, Methods and Economic Analysis*, Financial Times-Prentice Hall, Pearson Education, Second Edition, England.
- Sapir, A. (1997) "Regional Trade Agreements, Europe's Emerging Role", meeting jointly organized by ECARE and CEPR and hosted by ECARE, chaired by Luciana Castellina (Committee on External Economic Relations, European Parliament), Brussels.
- Sideri S. (1997), *Globalisation and Regional Integration*, Institute of Social Studies Working paper, The Hague, December
- Srinivasan, T.N. (1995) "APEC and Open Regionalism", Yale University.
- Summers, L.H. (1991) "Regionalism in the World Trading System", in *Policy Implication of Trade and Currency Zones: A Symposium*, Kansas City, Mo. Federal Reserve Bank.
- Tanaka, T.; Takashi, I. (1996)(eds.) *Globalism and Regionalism, Selected Papers Delivered at the United Nations University, Global Seminar, Shonan Sessin, Japan*.
- Viner, J. (1950), *The Customs Union Issue*, New York: Carnegie Endowment for International Peace
- Whalley, J. (1996) "Why do Countries Seek Regional Trade Agreements?", NBER Working Paper 5552, National Bureau of Economic Research, Harvard University, Cambridge, Mass.
- Winters A. (1999), "Regionalism vs. multilateralism, in *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*, Baldwin, R., Cohen D., Sapir A. and A.Venables (eds.), Center for Economic Policy Research, Cambridge U.P., Cambridge U.K.
- Winters, A.L.; Solana, I. (2000) "Regionalism in the Nineties: What Effect on Trade?", World Bank, November.
- WTO Secretariat, (2002) "Regional Trade Integration Under Transformation", Seminar on Regionalism and WTO, Geneva 26 April 2002.