

Il regionalismo commerciale dopo l'Uruguay Round*

ENZO GRILLI

1. Introduzione

I tentativi da parte di un certo numero di paesi di liberalizzare parzialmente o totalmente il loro commercio, ma su base discriminatoria, ossia escludendone il resto del mondo (i non-membri), hanno una lunga tradizione (Machlup 1977). La creazione della Germania come stato ha avuto inizio con la costituzione nel 1834 dell'Unione Doganale Tedesca, o almeno ne è stata facilitata. L'integrazione regionale dell'Europa occidentale nel dopoguerra, il tentativo più ambizioso finora realizzato, può essere fatta risalire all'Unione Doganale del Benelux entrata in vigore nel 1948. Il regionalismo commerciale ha continuato a espandersi nel periodo susseguente alla seconda guerra mondiale, nonostante l'emergere di un sistema di relazioni commerciali ordinato su base multilaterale e basato sull'Accordo Generale sulle Tariffe e il Commercio (GATT), entrato in vigore nel 1947, che cercava di limitarne l'utilizzo da parte dei suoi membri.

Da allora fino al 1985 sono stati notificati al GATT da parte dei paesi membri 70 accordi preferenziali di commercio (Schott 1989). Altri 25 accordi di questo tipo sono stati ufficialmente portati a conoscenza dell'organizzazione a partire dal 1986. Secondo il Direttore Generale in carica, all'inizio del 1994 «quasi tutti i 115 paesi

□ Fondo Monetario Internazionale e Johns Hopkins University, Washington D.C. (USA).

* L'autore desidera ringraziare Riccardo Faini, Faezeh Foroutan e Charles Pearson per i suggerimenti e commenti ricevuti. Nel presente articolo egli esprime solo giudizi personali, che non debbono in nessun caso essere attribuiti alle organizzazioni cui appartiene.

[allora] membri del GATT erano al tempo stesso membri di almeno un accordo commerciale preferenziale avente base regionale» (Sutherland 1994). Nella sua prima fase di espansione, che va pressappoco fino alla metà degli anni '70, il regionalismo commerciale si è diffuso prima in America Latina e successivamente in Africa. In questo primo periodo esso è stato o Nord-Nord (in Europa) o Sud-Sud (nei paesi in via di sviluppo).

Nonostante questa sua ampia diffusione in termini sia geografici che temporali (De La Torre e Kelly 1992), il regionalismo ha sempre coesistito con difficoltà con il multilateralismo commerciale. Da una parte gli accordi regionali di commercio, pur permessi dal GATT a certe condizioni (quelle specificate nell'articolo XXIV), sono sempre stati considerati come deroghe al principio della non-discriminazione, cardine del nuovo ordine commerciale post-bellico. Dall'altro, le motivazioni che stanno alla base degli accordi regionali di commercio, soprattutto quelli contratti da nazioni aventi un certo peso nel commercio mondiale, sono sempre considerate dai non-membri almeno in parte come volte ad aumentare il potere contrattuale del gruppo, o "strategiche", come recentemente si usa dire, e quindi viste con sospetto. Ciò ha generato sia opposizione al regionalismo (tradizionale e molto forte fino agli anni '80 è stata quella degli Stati Uniti) sia emulazione dello stesso (soprattutto da parte dei paesi in via di sviluppo fino agli anni '70 e, più recentemente, anche da parte di numerosi paesi industrializzati non europei).

L'Uruguay Round, l'ultima delle tornate negoziali condotte in ambito GATT, lanciato nel 1986 a Punta del Este (Secchi e Sacerdoti 1987, Sassoon 1988), ha avuto luogo in un periodo nel quale le politiche commerciali di paesi chiave come gli Stati Uniti e il Canada sono cambiate abbastanza radicalmente in senso regionale (si pensi alla costituzione della Zona di libero scambio nord americana o NAFTA); il regionalismo è sembrato avanzare in Europa con due successivi allargamenti della Comunità Europea e mediante gli accordi preferenziali con l'Europa dell'est, conclusi dopo lo smembramento dell'Unione Sovietica e del Comecon, ed estendersi dall'America Latina (dove si è formato *ex novo* il Mercato Comune del Cono Sud o MERCOSUR) all'Asia (dove si sono moltiplicati i tentativi di liberalizzazione commerciale su base regionale, a partire dalla vecchia Associazione delle nazioni del Sud Est asiatico, o ASEAN, fino alle nuove iniziative in ambito del Gruppo di cooperazione economica

Asia-Pacifico o APEC). In questa seconda fase di espansione il regionalismo commerciale ha assunto un marcato carattere Nord-Sud. Nel Nord America, Stati Uniti e Canada hanno condiviso una vasta liberalizzazione del loro commercio e dei flussi di investimento con il Messico. In Asia, le iniziative APEC hanno coinvolto anche Giappone, Australia e Nuova Zelanda, oltre a molti paesi in via di sviluppo della regione.

Nell'ambito dell'Uruguay Round la ricerca di un nuovo equilibrio tra quello che era il multilateralismo *de jure* e il regionalismo *de facto* praticato da molti membri del GATT è stata oggetto di un certo impegno comune e ha assunto importanza come test delle loro intenzioni di continuare o meno con l'ordine multilaterale esistente (opportunosamente modificato e rinforzato), o di mutarlo invece in senso regionale. La seconda possibilità, mai esplicitamente presa in considerazione durante i negoziati, è però sempre stata presente, almeno implicitamente, o come opzione di *default* nel caso di fallimento del Round e di sfaldamento dell'ordine GATT, o come possibilità di costruzione di un ordine commerciale più efficiente e moderno di quello esistente. Più aperti dei negoziatori dei rispettivi paesi nel dibattito sulle possibili forme di un nuovo ordine commerciale mondiale, studiosi di tutto il mondo hanno considerato apertamente i pro e contro di un ordine commerciale regionale, in alternativa o in aiuto a quello multilaterale, che sembrava a molti in declino o almeno incapace di adattarsi con la necessaria rapidità alle nuove realtà e bisogni degli anni '90 (si vedano per tutti Wonnacott e Lutz 1989, Krugman 1991, Lawrence 1991 e Bhagwati 1991).

L'impegno più evidente espresso dai partecipanti all'Uruguay Round si è manifestato nell'ambito dei negoziati sulle "regole GATT", che la Dichiarazione di Punta del Este aveva espressamente identificato come oggetto di possibile negoziato tra le parti (Croome 1995). Al loro interno si è cercato di rinforzare le regole che governano la costituzione di accordi commerciali regionali contenute nell'articolo XXIV, a richiesta prima del Giappone e poi dell'India.

2. Il problema degli accordi regionali nel GATT

L'articolo XXIV del GATT, che regolava gli accordi commerciali fatti su base regionale, aveva motivazioni complesse. Oltre a essere di supporto all'idea secondo la quale, in pratica, certi accordi di discriminazione commerciale potevano permettere ai paesi membri di andar oltre nella liberalizzazione del loro commercio più di quanto non fosse stato loro altrimenti possibile, tale articolo, che stabiliva le condizioni in cui potevano essere istituite tra sottogruppi di paesi membri le zone di libero scambio, le unioni doganali e in generale ogni accordo preferenziale di commercio, rifletteva in buona parte anche il desiderio di mantenere in vita un quadro legale e politico internazionale che potesse facilitare la liberalizzazione progressiva del commercio su scala mondiale. Utilizzando una terminologia "moderna", esso aveva l'obiettivo di preservare un determinato club.

Per essere storicamente più precisi, l'eccezione alla regola generale della non-discriminazione inserita nel 1947 nell'articolo XXIV sembra essere stata il frutto di un giudizio politico espresso dai fondatori del GATT secondo il quale, per garantire la sopravvivenza dell'ordine commerciale multilaterale che essi cercavano di instaurare tra innumerevoli difficoltà, bisognava assicurare che a questo partecipassero tutti i paesi commercialmente più importanti, e al tempo stesso che l'appartenenza al GATT potesse diventare sempre più diffusa con il passare del tempo. Ciò necessitava di capacità di accettare eccezioni, almeno parziali e temporanee, anche ai principi chiave su cui era basato l'ordine multilaterale. Continuità di azione, supporto da parte dei membri più importanti e apertura a nuovi membri non si conciliavano, nelle menti dei fondatori, con regole di comportamento troppo rigide. Ciò può piacere o meno, ma è difficile dedurre dalla formulazione dell'articolo XXIV (e di altri) che le intenzioni di allora siano state molto diverse da quelle qui ipotizzate.¹

¹ Deve anche essere ricordato che l'accordo GATT rappresentava all'inizio il comune denominatore politico e giuridico tra paesi che cercavano di recuperare il minimo indispensabile al funzionamento di un ordine commerciale multilaterale da quanto restava dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio (WTO), e che i suoi firmatari erano stati appena 23. L'accordo cominciò a funzionare dal gennaio 1948 con appena 8 paesi che ne avevano adottato il Protocollo di entrata in funzione provvisoria. Per di più il GATT intendeva essere un accordo internazionale tra stati, e non una nuova organizzazione tra essi (Jackson 1992).

Occorre poi tener presente che se il GATT aveva obiettivi economici molto chiari, esso non era solo, e forse neanche prevalentemente, un accordo economico tra stati. Esso aveva anche una dimensione politica. Questa dicotomia spiega il disappunto espresso da Viner, quale economista, circa il contenuto dell'articolo XXIV e i comportamenti economici che esso permetteva (o condonava). Come scienziato politico, egli poteva però essere al tempo stesso tranquillizzato dal fatto che le "trasgressioni" che l'articolo tollerava erano almeno inquadrate in un codice generale di condotta. L'esistenza di quest'ultimo, nonostante le sue intrinseche debolezze, era decisamente preferibile alla sua assenza (Viner 1950, pp. 126-127). Viner capiva bene che per creare e mantenere in vita un club di questo tipo, avente scopi così apertamente impalpabili e difficili da definire, quali il miglioramento del benessere mondiale attraverso il libero scambio, occorreva flessibilità nell'adattare anche i principi economici guida a realtà politiche internazionali diverse e in continua evoluzione.

Per essere ammissibili secondo l'articolo XXIV accordi di commercio su base regionale che implicassero discriminazione nei confronti dei non-membri dovevano essere "completi", ossia mirare alla piena liberalizzazione del commercio tra paesi membri e alla liberalizzazione del commercio di tutti i prodotti tra loro scambiati. La discriminazione parziale nei confronti dei non-membri, così come la liberalizzazione commerciale selettiva non erano quindi permesse. L'altra importante condizione era quella che ai paesi terzi fosse accordato un trattamento tariffario non più elevato, o più restrittivo, di quello di cui essi godevano prima della formazione del nuovo gruppo. Gli accordi regionali permessi dovevano, in altre parole, avere come obiettivo la liberalizzazione completa del commercio tra i membri (in un periodo di tempo "ragionevole") ed essere tali da non discriminare troppo (o maggiormente) paesi terzi.

Con il passare del tempo molte critiche sono state levate all'articolo XXIV, sia a proposito del suo contenuto, considerato contraddittorio o almeno troppo impreciso nella sostanza, che della troppa esigua possibilità di far rispettare in ambito GATT le condizioni di deroga in esso previste per gli accordi regionali (Sacerdoti 1993 e McMillan 1993). La condizione di completa liberalizzazione del commercio tra i membri di un accordo di libero scambio (o di un'unione doganale) è stata spesso criticata come priva di chiara giustificazione economica, quando non addirittura contraddittoria, dal momento che essa implica di fatto che una maggior discriminazione nei confronti dei paesi terzi sia preferibile a una minore discriminazione. Eppure la

razionalità di questa clausola sembra essere stata più politica che economica. L'articolo in questione sembra aver voluto incoraggiare non la minimizzazione della discriminazione dei paesi terzi, bensì la minimizzazione del numero di accordi regionali fattibili in ambito GATT. Solo gli accordi politicamente più impegnativi, ossia quelli miranti alla liberalizzazione completa del commercio tra i membri, potevano infatti essere ammessi in deroga al principio di non discriminazione tra membri del GATT. Se fatta rispettare rigorosamente, questa clausola avrebbe potuto eliminare la maggior parte degli pseudo-accordi sorti durante il periodo in cui il GATT è rimasto in vigore.

La mancanza di precisione nelle direttive di applicazione di tale articolo viene talvolta considerata come una delle ragioni che hanno reso ancor più difficile centrare l'altro obiettivo che l'articolo XXIV si proponeva, quello di tutelare gli interessi dei paesi che rimanevano al di fuori degli accordi regionali ammessi in deroga al principio della non-discriminazione tra membri del GATT. Ai partecipanti a questi accordi si richiedeva infatti di mantenere, nei confronti di paesi terzi, un trattamento tariffario che non risultasse più restrittivo di quello precedente all'accordo. A parte la sua insistenza sulla condizione dell'invarianza del trattamento tariffario verso paesi terzi, meno stringente di quella dell'invarianza nei flussi di commercio da e verso i paesi terzi, l'articolo XXIV non specificava, in aggiunta, nemmeno il metodo di calcolo dell'invarianza tariffaria che i membri dell'accordo regionale dovevano rispettare. Nel confrontare, per esempio, la tariffa esterna di un'unione doganale con quelle a essa antecedenti a livello dei singoli paesi membri, è importante tener presente che può portare a differenze significative di risultati calcolare medie semplici o medie ponderate. Lo stesso può accadere quando si confrontino le tariffe esterne dei paesi membri di una zona di libero scambio prima e dopo la sua formazione.

Infine, l'applicazione "morbida" da parte dei membri del GATT anche di queste norme, già di per sé non troppo dure, è considerata come una causa degli standard molto elastici in fatto di ammissibilità di accordi regionali di commercio, che sono emersi con il trascorrere del tempo. Secondo alcuni, essa sarebbe anche alla radice della tolleranza mostrata dai membri del GATT nei confronti di accordi che non avrebbero dovuto essere ammessi fin dall'inizio. L'evidenza empirica più dannosa circa la debolezza mostrata dai membri del GATT nel far rispettare l'articolo XXIV è venuta proprio dal Presidente del Gruppo chiamato a giudicare la conformità al GATT degli

accordi di libero scambio tra il Canada e gli Stati Uniti alla fine di tale processo. Egli ha fatto allora rilevare come quello fosse l'ultimo di più di cinquanta processi di valutazione di accordi di commercio regionale che terminava con un giudizio "inconclusivo" circa la loro compatibilità con il regime del GATT. Ciò indica abbastanza chiaramente come i paesi membri abbiano di fatto rifiutato di rispettare, e far rispettare, le loro stesse regole circa gli accordi regionali. Si può pensare che Dante Alighieri avrebbe collocato i membri di questi gruppi di valutazione almeno in purgatorio, nel cerchio degli ignavi, se non direttamente all'inferno in quello dei barattieri.

3. La regolamentazione degli accordi regionali di commercio nell'Uruguay Round

A partire dal Rapporto Leutwiler (1985), si rilevò in maniera esplicita da parte di alcuni il bisogno di rinforzare le regole GATT concernenti gli accordi commerciali regionali (Bhagwati 1991). I tentativi di farlo, emersi nell'ambito dell'Uruguay Round, hanno però sortito un grado di successo molto modesto. Taluni aspetti dell'articolo XXIV sono stati chiariti, con la specificazione ad esempio del metodo di raffronto fra trattamenti tariffari verso i paesi terzi prima e dopo la formazione di un blocco regionale.² Nell'ambito della problematica ritenuta più pertinente agli accordi regionali di commercio l'attenzione è rimasta però incentrata sulla discriminazione tariffaria (WTO 1995). La struttura di base di ciò che è permesso in fatto di accordi regionali nel nuovo regime WTO non è così cambiata molto rispetto a quella del GATT, nonostante le tariffe abbiano ormai perso gran parte del loro peso quali strumenti di discriminazione commerciale. L'Uruguay Round non ha infatti esteso la regolamentazione degli accordi regionali in materia di commercio fino a comprendere l'uso di barriere non-tariffarie.

Non è stata neanche specificata, nell'interpretazione dell'articolo XXIV concordata nel corso dell'Uruguay Round, la durata della fase di entrata in funzione degli accordi regionali permessi: la norma è diventata dieci anni, ma la possibilità di non meglio specificate eccezioni è stata introdotta nell'interpretazione sovramenzionata (*ibid.*, p. 32). Neppure le forme di accordi regionali permesse sono

² La valutazione dell'incidenza delle tariffe applicabili prima e dopo la formazione del blocco è ora basata sulle medie ponderate delle stesse.

risultate ridotte in numero restringendole, per esempio, alle unioni doganali, più impegnative politicamente ed economicamente delle aree di libero scambio dal momento che implicano un'armonizzazione della tariffa esterna comune, e quindi anche più facilmente monitorabili negli effetti discriminatori nei confronti dei non-membri.³ L'interpretazione dell'articolo XXIV concordata in sede di Uruguay Round inizia proprio con l'equiparazione di unioni doganali e aree di libero scambio, e con il riconoscimento del contributo che esse possono fornire «attraverso la più stretta integrazione delle economie dei paesi membri di tali accordi» (*ibid.*, p. 31).

Solo la precisione di alcune regole di comportamento oggetto di negoziato già prima dell'Uruguay Round è aumentata: quelle riguardanti, per esempio, i negoziati sugli accordi di compensazione, necessari allorché, in conseguenza della formazione di un accordo regionale, il trattamento dell'import di alcuni non-membri sia più restrittivo di quanto non lo fosse in precedenza. Tutto sommato, tuttavia, la regolamentazione degli accordi commerciali regionali non sembra essere diventata più restrittiva di prima. I tentativi di Giappone e India di introdurre regole specifiche sulla compensazione dovuta ai non-membri per perdite di mercato conseguenti alla formazione di accordi regionali e una chiara enunciazione della copertura merceologica degli accordi permessi non hanno portato a cambiamenti apprezzabili nella normativa esistente. Se paragonati alle aspettative di riforma delineate nel Rapporto Leutwiler, i risultati raggiunti in sede di Uruguay Round circa la riforma dell'articolo XXIV appaiono alquanto modesti (Sampson 1996).

Ciò che l'Uruguay Round può aver ottenuto, almeno nei fatti, è forse una riduzione degli incentivi che esistevano in precedenza alla formazione di accordi regionali di commercio. L'aver riaffermato la viabilità del sistema multilaterale degli scambi un tempo basato sul GATT e ora sulla WTO, l'aver migliorato il sistema di regolamentazione delle azioni di salvaguardia intraprendibili dai paesi membri, l'aver raggiunto un nuovo accordo sulla risoluzione delle dispute tra paesi membri potrebbero far sì che almeno la domanda di accordi regionali derivante dal timore di perdere la rete di salvataggio offerta dal GATT si riduca nel tempo. Questo sarebbe un risultato di non poco conto, ma la sua portata effettiva resta da verificare.

³ A differenza delle aree di libero scambio in cui i membri mantengono trattamenti tariffari differenziati nei confronti dei non-membri, le unioni doganali non hanno bisogno di regole per determinare l'origine geografica delle merci importate. Tali regole sono spesso utilizzate in maniera da restringere tutte le importazioni.

4. Il nuovo regionalismo e il sistema commerciale multilaterale

Il regionalismo sembra essere nuovamente in espansione, anche se le condizioni di una sua compatibilità con l'ordine WTO non sono diventate più stringenti e definite dopo l'Uruguay Round di quanto lo fossero in precedenza sotto il GATT. Ciò nonostante, rimangono difficili da determinare *ex ante* le conseguenze della tendenza a un numero sempre maggiore di accordi regionali di commercio su base preferenziale. Così come in fatto di analisi delle conseguenze di benessere del regionalismo (si vedano le rassegne di Krauss 1972, El Agra 1982 e 1994, De Melo e Panagariya 1993), la teoria economica è capace di fornirci pochi orientamenti di tipo definitivo circa: *a*) la probabilità di un'ulteriore espansione del regionalismo, *b*) la sua compatibilità con il sistema commerciale multilaterale che esiste attualmente, e *c*) la relazione esistente tra regimi di commercio e benessere collettivo. In queste circostanze, rispondere a quesiti di questo tipo diviene abbastanza speculativo.

4.1. La probabilità di un'ulteriore espansione del regionalismo

Il primo quesito, quello relativo alla continuazione della tendenza a stipulare accordi commerciali regionali, ha risposte che dipendono sia dalle caratteristiche dell'ambiente esterno che prevarrà negli anni a venire sia dal potenziale economico che si assegna all'integrazione regionale Nord-Sud. Pur riconoscendo che anche fattori politici sistemici, come il grado di egemonia esercitato da una nazione o gruppo di nazioni nell'ordine politico-strategico internazionale, influiscono sulle risposte che si possono dare a tale quesito (cfr. ad esempio Keohane 1984 e Mansfield 1992), di essi non possiamo occuparci in questa sede.

Per quanto riguarda l'*habitat* generale, non vi è alcun dubbio che il cambiamento di posizione degli Stati Uniti, da tradizionali "guardiani" dell'ordine commerciale multilaterale a fautori aperti del regionalismo, abbia favorito la rinascita di questo fenomeno su scala mondiale durante quella che abbiamo chiamato la sua seconda fase. Un loro ritorno alla posizione originaria, mantenuta fino ai primi anni '80, non sembra essere in vista. La politica commerciale americana, mai profondamente radicata nel multilateralismo (Pearson e Riedel 1990),

sembra aver ripreso la sua tradizionale dimensione bilateralistica espressa talvolta come nazione singola e talvolta dal blocco regionale nord-americano, di cui gli Stati Uniti sono la nazione guida.

Alcuni osservatori hanno sostenuto che sono state le difficoltà incontrate nel negoziare l'Uruguay Round a causare questo importante cambiamento nelle posizioni americane. Questa valutazione, di recente riproposta da Whalley (1993) ed echeggiata da De Melo e Panagariya (1993), sembra però ignorare che le basi del multilateralismo americano e del passato sostegno del GATT non sono mai state molto solide, nonostante il fatto che una posizione in favore di un ordine commerciale multilaterale sia stata costantemente mantenuta dalle varie amministrazioni USA che si sono succedute dalla fine della seconda guerra mondiale fino ai primi anni '80. È bastato, infatti, che una di esse usasse la minaccia del regionalismo nel contesto dei negoziati dell'Uruguay Round, probabilmente per rispondere alla resistenza passiva della Comunità Europea, e forse anche per dimostrare agli oppositori interni del GATT che potevano esser prese in considerazione anche politiche commerciali alternative, per far diventare strategica una deviazione che in origine era stata probabilmente solo tattica.

Le conseguenze della mossa, tutto sommato strumentale, del Presidente Bush sono risultate però così vaste e profonde che debbono aver sorpreso anche chi l'aveva concepita. Il bastone del regionalismo, quasi casualmente brandito, ha finito per colpire più in profondità di quanto forse lo desiderasse chi lo impugnava. Così il Canada si è mostrato improvvisamente e sorprendentemente pronto a superare la sua tradizionale riluttanza a condividere la sorte (commerciale) del grande e ingombrante vicino situato al suo Sud,⁴ e ancora più sorprendentemente anche il Messico ha quasi tutto d'un tratto riscoperto che la sua collocazione economica (a prescindere da quella geografica) era saldamente nel Nord America, cambiando così una posizione di ritroso nazionalismo economico e politico durata dalla rivoluzione repubblicana in poi. Così il multilateralismo e il liberoscambismo professato da tutte le amministrazioni americane nel periodo del dopoguerra è sembrato sciogliersi come neve al sole. Il regionalismo è

⁴ Cfr. Whalley (1992) per un resoconto di questo cambiamento di posizione. Questo autore riferisce che il Primo Ministro canadese Mulroney, che accolse e portò avanti con vivo interesse il progetto per un accordo di libero scambio con gli Stati Uniti a partire dal 1985-86, aveva promesso solennemente nell'ultima sua campagna elettorale che mai avrebbe negoziato un accordo simile.

divenuto in pochi anni un asse portante della politica commerciale USA, sostenuto da ambedue i maggiori partiti politici americani, alternato nei fatti e nei concetti espressi al multilateralismo, equiparato sempre più al libero scambio, e spesso tinto senza riluttanza anche di bilateralismo. In più l'obiettivo del commercio equo (*fair trade*) sta progressivamente prendendo il posto di quello del libero scambio (*free trade*), almeno tra i democratici americani. A sentire anche i più illuminati tra i *policy makers* attuali, gli Stati Uniti sarebbero diventati indifferenti a tutti gli "ismi": unilateralismo, bilateralismo, regionalismo e multilateralismo sarebbero tutte strade rispettabili. Tutte porterebbero, infatti, a un certo ammontare di liberalizzazione (Summers 1991).

Concludere che la propensione al regionalismo nelle politiche commerciali americane si sia rinforzata al punto da diventare quasi dominante non è contraddetto dalle difficoltà incontrate in parlamento dalla NAFTA, la cui ratifica è rimasta incerta fino all'ultimo momento. L'opposizione a tale accordo non è infatti venuta dai libero-scambisti fautori del multilateralismo nei rapporti commerciali, ma da specifici settori interni i cui interessi erano minacciati dall'accordo. Particolarmente dura è stata l'opposizione dei sindacati americani, preoccupati delle difficoltà che il fattore lavoro americano avrebbe incontrato nel competere, direttamente o indirettamente, con quello messicano. I sostenitori del libero scambio, invece, hanno visto un po' meglio nel regionalismo l'alternativa meno peggiore (*the least worst alternative*) al protezionismo, e hanno quindi appoggiato la NAFTA.

Ciò nonostante, l'estensione della NAFTA ai paesi dell'America Centrale e Latina, talvolta presa in considerazione negli ambienti ufficiali e sottolineata per ragioni contingenti, non sembra per ora essere in vista. Le circostanze politiche non le sono favorevoli, almeno, negli Stati Uniti. Far approvare la NAFTA in parlamento è costato molto al Presidente Clinton, nonostante le numerose clausole speciali introdotte nel trattato a tutela di interessi commerciali americani (che spiegano in parte la ragione dell'ampio supporto che essa ha trovato nel mondo degli affari). Neanche l'approvazione parlamentare dell'Uruguay Round, la cui conclusione è stata da più parti percepita come una "vittoria" americana sull'Europa e il Giappone, strappata in parte con l'aiuto del "bastone regionale", è stata semplice.

In aggiunta anche l'Europa del 1992 e il suo progetto di raggiungere l'unione monetaria nel 1999 non sembrano rappresentare più

una minaccia seria e imminente per il Nord America. A causa di un altro improvviso (e sorprendente) capovolgimento di percezioni, l'Europa comunitaria da potenziale "fortezza" è ora diventata nuovamente "un invalido" economico agli occhi del pubblico e di molti politici americani. La sua crescita è bassa e la sua disoccupazione due volte e mezzo maggiore di quella degli Stati Uniti. La malattia europea non è stata ancora diagnosticata come vera e propria "eurosclerosi", ma potrebbe esserlo tra non molto. Infine, il desiderio di bloccare il Giappone nel suo apparente tentativo di guadagnare influenza in America Latina, da molti ritenuto un importante obiettivo alla fine degli anni '80, tanto da animare a un certo punto anche la spinta verso Sud della NAFTA effettuata nei primi anni '90, sembra aver perso urgenza anche in virtù dell'improvvisa perdita di smalto dell'economia giapponese negli ultimi anni.

Infine l'ordine GATT è ancora vivo dopo la conclusione dell'Uruguay Round, anche se non in ottime condizioni di salute. Il successo, pur se parziale, ottenuto nei negoziati dell'Uruguay Round dovrebbe almeno rinforzare la posizione di coloro che credono che il multilateralismo nelle relazioni commerciali sia ancora attuabile, riducendo così l'urgenza di cercare alternative di taglio locale o regionale. Questo fattore può assumere nel Sud Est asiatico un'importanza maggiore che in qualsiasi altra regione del mondo. I paesi del Sud Est asiatico (sia industrializzati che in via di sviluppo) hanno finora fatto affidamento sul commercio mondiale, invece che regionale, come elemento trainante della loro crescita, e la struttura portante della loro politica commerciale è consistita nel sistema multilaterale degli scambi (Bollard e Mayes 1992). A parte il Giappone, le economie del Sud Est asiatico sono ancora relativamente piccole, anche se stanno crescendo ai ritmi più elevati del mondo. Se, come conseguenza del rafforzamento delle regole di comportamento commerciale comuni che stanno alla base dell'ordine multilaterale, essi percepissero che il globalismo è ora diventato meno rischioso da seguire di quanto non lo sia stato nel recente passato, tali paesi potrebbero considerare il regionalismo come un'alternativa meno attraente di quanto sembri a prima vista, e mantenere così il continente asiatico solidamente in ambito WTO. Ciò avrebbe poi un effetto dimostrativo positivo anche per altre regioni del mondo.

Questa possibilità è però controbilanciata dall'apparente spinta che il regionalismo sembra aver assunto in Asia, dal tentativo degli Stati Uniti di legarlo a quello nord-americano attraverso accordi

preferenziali APEC-NAFTA e dall'inerzia europea nell'inserirsi in questo negoziato globale tra regioni. In più, le continue controversie tra Stati Uniti e Giappone sui modi di ridurre gli squilibri commerciali esistenti tra i due paesi, e tra Stati Uniti e Cina sulla tutela dei diritti della proprietà intellettuale, tendono a far prevalere in Asia una percezione di continua incertezza nelle relazioni di commercio estero che potrebbe spingere verso soluzioni regionali (con o senza l'associazione al Nord America) ritenute più sicure o capaci di meglio tutelare gli interessi economici comuni del bacino asiatico.

L'integrazione Nord-Sud, a prescindere dalla potenziale attrattiva rappresentata dall'iniziale complementarità nelle dotazioni fattoriali e nelle strutture economiche, che potrebbe favorire il commercio inter-industriale, non promette molto al Sud. L'accesso privilegiato e generale ai mercati dei paesi industrializzati sta diventando difficile da ottenere per i paesi in via di sviluppo anche nel contesto degli accordi regionali, come dimostrato, per esempio, dalla passata esperienza dei paesi del Magreb con la Comunità Europea, e dall'attuale esperienza dei paesi dell'Est Europa con la stessa, così come da quella del Messico con gli Stati Uniti. Alcune aree di commercio, in alcuni casi l'agricoltura in altri l'acciaio e i tessili, rischiano di essere escluse dall'accesso privilegiato concesso dai paesi industrializzati a quelli in via di sviluppo, sia al di fuori sia al di dentro di accordi regionali, mentre spesso queste sono le aree di commercio di maggiore interesse per i paesi emergenti.

Sembra plausibile, tuttavia, che questi ultimi possano ottenere vantaggi dagli accordi commerciali con i paesi industrializzati, almeno in termini di sicurezza di accesso al mercato per una quota parte delle loro esportazioni. Tale sarebbe la motivazione "dell'approdo sicuro" o "safe heaven", anche se merceologicamente parziale, che alcuni di questi accordi avrebbero avuto (Whalley 1992 e 1993). Una tale motivazione può valere, tuttavia, solo se prevale la discriminazione tariffaria, ossia se le barriere non-tariffarie non sono troppo importanti. In tal caso neanche gli accordi regionali potrebbero assicurare "approdo sicuro" all'export dei membri in via di sviluppo. Gli accordi regionali con i paesi industrializzati potrebbero poi anche favorire il radicarsi delle riforme interne o il cambiamento dei regimi politici nei paesi in via di sviluppo che vi partecipano. Tale è la cosiddetta motivazione "messicana" alla NAFTA.⁵ Quanto generale sia questa possibilità è ancora oggetto di discussione (Hufbauer e Schott 1994).

⁵ Cfr., per esempio, Krugman (1993a).

La certezza dell'accesso a un dato mercato, comunque, sarebbe per i paesi in via di sviluppo, di dimensione economica medio-grande e fortemente orientati all'export, meno desiderabile della certezza d'accesso ai mercati mondiali. Per tali paesi la possibilità di diversificare prodotti esportati e mercati di esportazione assume infatti importanza notevole. Inoltre, per ogni paese che desideri entrare a far parte di un gruppo regionale che già esiste, quando il mercato limitrofo più attraente è anche quello del partner regionale più importante, è probabile che il prezzo da pagare per ottenere un accesso privilegiato cresca all'aumentare del numero dei paesi in attesa di assicurarselo e al diminuire delle alternative esistenti per essi in campo commerciale. Nel Nord America, per esempio, gli Stati Uniti e il Canada saranno in grado di chiedere e di ottenere un prezzo d'ingresso sempre più alto dai potenziali nuovi membri della NAFTA di quanto ottenuto dal Messico.

In aggiunta, non vi è certezza che un rafforzamento delle politiche di riforme perseguite all'interno di un paese in via di sviluppo derivi necessariamente dall'associazione con un paese vicino economicamente dominante. La riforma del sistema bancario messicano, per esempio, non è resa più facile dal timore di perdere "sovranità bancaria" nel caso si generalizzi la presenza concorrenziale delle banche nord-americane nel mercato nazionale. Mentre un aumento dell'apertura all'esterno del sistema bancario nazionale è riconosciuto come necessario in Messico per migliorarne l'efficienza e assicurarne lo sviluppo, si teme che l'apertura nei confronti di banche USA, troppo vicine e potenzialmente dominanti, possa di fatto stroncarlo. Vicinanza e dominanza esterna non facilitano in questo caso la riforma del settore finanziario. Condizione necessaria per rendere generalizzabile "l'argomento Messico" è che i paesi in via di sviluppo candidati per *partnership* in accordi regionali Nord-Sud abbiano completato, o quasi, un processo di riforme strutturali prima di domandare accesso a essi. Nel caso dell'America Latina tale condizione si applica probabilmente solo al Cile.

In tali circostanze è difficile vedere come i paesi in via di sviluppo a industrializzazione più rapida, capaci di trarre benefici dalla specializzazione nei prodotti manufatti e dal commercio inter-industriale, vogliano rinunciare ai vantaggi del libero scambio multilaterale e ad un accesso globale, di fronte alla semplice prospettiva di un accesso privilegiato a livello locale. Ciò sembra valere sia per la prima generazione di NIC asiatici (che negli ultimi tre decenni hanno

tratto tali vantaggi globali dalla specializzazione e dal libero commercio) sia per i nuovi NIC che stanno emergendo in questa regione. La stessa cosa appare valida anche per alcuni paesi emergenti dell'America Latina.

Volendo valutare le probabili attrattive degli accordi commerciali regionali per i paesi in via di sviluppo è difficile infine ignorare che, in base a una fondamentale lezione derivante dalla passata esperienza, quelli che hanno avuto più successo tra di loro si sono astenuti dall'associarsi, mentre quelli che hanno avuto meno successo hanno inseguito l'idea del regionalismo più insistentemente (Langhammer 1992, p. 228).

Come messo in evidenza da Langhammer e Hiemenz (1990), gli effetti di crescita, ossia quelli di lungo termine, dell'integrazione regionale per i paesi in via di sviluppo, che l'hanno sperimentata tra di loro, non sono stati molto chiari. L'integrazione regionale Nord-Nord (soprattutto nella Comunità Europea) è invece considerata come positiva quanto a effetti sulla crescita, anche se le circostanze iniziali che l'hanno permessa non sembrano replicabili oggi (per esempio in Nord America). Il potenziale di specializzazione intra e inter-industriale che esisteva in Europa negli anni '60 e '70 era certamente superiore a quello esistente oggi in Nord America. Lo stesso si può dire delle ampie potenzialità derivanti alle imprese europee dall'unificazione di numerosi mercati nazionali, ciascuno di media dimensione, a fronte di quelle molto più limitate presenti oggi in Nord America, dove i mercati dei due maggiori paesi sono grandi e già fortemente integrati tra loro. Infine, l'utilità degli accordi regionali Nord-Sud è anche difficile da valutare sulla base dei precedenti storici. Essi sono pochi e poco significativi. Il più vecchio degli accordi di associazione preferenziale tra PVS e PI, quello tra gli ACP (African Caribbean and Pacific: i paesi firmatari della Convenzione di Lomè con la Comunità Europea) e la CE, non ha generato apprezzabili benefici di crescita per i paesi africani in via di sviluppo. Neanche gli effetti di stimolo sul commercio ACP-CE sembrano essere stati significativi.⁶

La risposta fornita dalla teoria economica circa l'utilità dell'integrazione regionale quale coadiuvante della crescita economica è che essa non risulta molto elevata, a meno che non si vada oltre i suoi effetti statici e *una tantum* per entrare nel campo dell'analisi dinamica,

⁶ Cfr. Grilli (1993) per una rassegna dei risultati e delle problematiche connesse a essi.

che incorpora gli effetti positivi che dovrebbero derivare dall'aumentata concorrenza in mercati più grandi e più liberi, dalle economie di scala e da un miglioramento nei livelli di conoscenza. Ma neanche su questo terreno vi è molta certezza. L'ottenimento di tali benefici economici non può essere assicurato con la semplice stipulazione di un accordo regionale. Le istituzioni e i regimi legali e amministrativi diventano importanti per il raggiungimento di questi risultati; la stessa cosa vale per la volontà e la capacità dei membri di attuare sufficienti compensazioni all'interno del gruppo durante il loro cammino verso una crescita più alta.

4.2. *Compatibilità tra regionalismo e multilateralismo*

La seconda questione posta all'inizio del paragrafo riguarda la compatibilità della diffusione del regionalismo con il regime di commercio multilaterale imperniato prima sul GATT e ora sulla WTO. Il quesito, in altre parole, è se si possa pensare che il regionalismo affretti il tramonto del sistema di commercio multilaterale che ha regolato le relazioni commerciali sin dalla seconda guerra mondiale, e propiziato un'eccezionale espansione del commercio mondiale e, in caso affermativo, con quali conseguenze sul benessere mondiale. A tale proposito le opinioni sono molte e influenzate dall'ideologia, dall'esperienza personale e dalla prospettiva storica di chi le esprime.

Secondo la visione "ortodossa" dei libero-scambisti, la compatibilità tra regionalismo e multilateralismo diventa difficile oltre un certo limite. Tale visione riconosce che non si tratta tanto di un problema di principi discordanti, quanto piuttosto di comportamenti contrastanti che sono indotti dalla coesistenza di queste tendenze. Le aspettative negative circa la compatibilità espresse da Wonnacott e Lutz (1989) ben rappresentano quelle intrattenute dalla maggior parte dei componenti di questo gruppo: *a)* gli accordi commerciali regionali tendono a diventare distorsivi del commercio o (l'eccezione sarebbe stata la Comunità Europea, ma in circostanze che difficilmente possono essere replicate); *b)* i gruppi regionali tendono a comportarsi come blocchi regionali man mano che si ingrandiscono (ossia a ricercare guadagni nelle loro ragioni di scambio attraverso la contrattazione tariffaria o para-tariffaria), mettendo così in pericolo le relazioni commerciali internazionali; *c)* nelle circostanze migliori essi tendono a creare interessi acquisiti che vanno contro la liberalizzazione del commercio con i paesi terzi.

Nell'ambito di tale visione ortodossa della compatibilità, alcuni restano legati all'idea secondo la quale essa può persistere almeno fintanto che i gruppi commerciali rimangano aperti al mondo esterno (Bhagwati 1991, Cooper 1993 e Dunkel 1993). Questi autori, e altri come Sutherland (1994), in genere sottolineano il ruolo positivo che può avere la fissazione o il rafforzamento di regole di condotta all'interno di una struttura legale come quella del GATT (o della WTO). Vi sono anche autori che in maniera più ottimistica pensano che la diversione dei flussi commerciali possa essere più che compensata dall'aumento della crescita che deriva dai vantaggi dinamici dell'integrazione regionale (Frank 1989), o che la compatibilità tra regionalismo e multilateralismo si possa ottenere in pratica controbilanciando gli effetti statici negativi delle politiche commerciali discriminatorie presenti negli accordi regionali (Blackhurst e Henderson 1993). In quest'ultima visione delle cose, sia il commercio intra-regionale (ossia tra membri) sia quello extra-regionale (con il resto del mondo) potrebbero in pratica crescere allo stesso tempo.

Quelli che sono più agnostici riguardo al libero scambio, come molti dei proponenti le "nuove teorie del commercio internazionale" (quelle strategiche, tanto per intenderci) tendono anche ad avere una visione apparentemente più pragmatica, pur se abbastanza ideologica, della questione della compatibilità rispetto a quella mantenuta dagli "ortodossi". Alcuni tra loro pensano che il GATT abbia valore sia politico sia economico, ma che tutto sommato esso non sia indispensabile a mantenere l'ordine commerciale internazionale. La gestione del sistema GATT (e *a fortiori* di quello WTO), secondo la loro opinione, è diventata con il passar del tempo troppo complessa (per via dell'enorme aumento del numero dei suoi membri e del problema del *free-riding* generato dalla non discriminazione che ne costituisce il principio portante). Arrivare in tale ambito a soluzioni generali di collaborazione tra i suoi membri sarebbe ormai diventato troppo difficile e costoso. Il regionalismo semplificherebbe entrambi i problemi dell'ordine attuale (Summers 1991, Krugman 1991 e 1993b).

Altri tra i non-ortodossi credono che gli accordi regionali possano essere complementari al GATT, aumentando così la credibilità degli impegni compatibili con esso, assunti dai membri (Lawrence 1991). Un impegno preso dal Messico nell'ambito della NAFTA per il rispetto della proprietà intellettuale, per esempio, sarebbe più credibile di un impegno simile preso esclusivamente nell'ambito GATT, data la maggiore capacità di farlo rispettare che avrebbero gli Stati Uniti nell'ambito del primo tipo di accordi. Qualcun altro pensa che la

strada del regionalismo possa tranquillamente costituire un'alternativa al GATT per giungere a un commercio più libero (Dornbusch 1990). In generale, comunque, il GATT e il multilateralismo non sono respinti completamente, ma solamente messi da parte, con maggiore o minore delicatezza, come cose non più rilevanti o almeno meno importanti di quanto vorrebbero far credere i loro tradizionali sostenitori.

Vi è anche uno spartiacque generazionale tra coloro che stanno da una parte o dall'altra di questa barricata. L'età media dei sostenitori della posizione più ortodossa e tradizionale rispetto al valore del GATT (e della WTO) è nettamente superiore a quella di coloro che assumono la posizione meno ortodossa (o eclettica) nei confronti dell'ordine commerciale esistente. Ciò può avere a che fare con la più diretta esperienza dei primi del disordine commerciale esistito prima e dopo la seconda guerra mondiale, se non anche con l'esperienza dell'eccessivo protezionismo e della disgregazione verificatisi negli anni '30. Queste esperienze possono facilmente aver causato un più fine apprezzamento del ruolo giocato da un sistema commerciale basato su regole fisse e generali, invece che sulla contrattazione tra organismi forti presenti al suo interno.

I risultati più recenti derivabili dalla teoria economica circa la compatibilità del regionalismo con il libero scambio a livello globale sembrano dar sostegno allo scetticismo che ha sempre animato gli economisti più ortodossi, consapevoli dei risultati ottenibili nell'ambito della teoria della tariffa ottimale (Johnson 1953-54). In presenza di ritorsioni, il livello tariffario con cui tendono a concludersi giochi di tipo Nash è più alto per i paesi di maggiore dimensione. L'inferenza di questi studiosi è sempre stata che blocchi regionali non cooperanti tra loro facessero correre il rischio di più alte tariffe e di minor benessere globale.

Krugman (1991) ha confermato questo risultato, pur partendo da presupposti teorici diversi da quelli degli economisti tradizionali, mostrando come la formazione di blocchi regionali di uguale dimensione che perseguano obiettivi del tipo "tariffa ottimale" tenda a far salire il livello delle tariffe esterne da loro praticate e a ridurre il benessere globale. Tale effetto sarebbe tanto maggiore quanto minore diventa il numero di blocchi in esistenza (il numero di blocchi che minimizza il benessere globale sarebbe tre). I risultati di benessere così derivati risultano invariati rispetto sia al processo endogeno di

generazione di tariffe,⁷ sia alla funzione di benessere obiettivo perseguita da chi fissa le strategie commerciali da perseguire⁸ (Krugman 1993b).

Bond e Syropoulos (1993), partendo dall'esistenza di blocchi commerciali a dimensione variabile, hanno mostrato come in termini di incentivi sperimentati dai blocchi commerciali a cooperare tra loro o a derogare dalla cooperazione adottando politiche commerciali aggressive, il secondo tipo di comportamento risulti stimolato dall'aumento nella dimensione relativa dei gruppi (ossia dalla loro espansione asimmetrica). L'incentivo a perseguire obiettivi di potere di mercato prevarrebbe in tali condizioni sul disincentivo derivante dalla prospettiva di perdere benessere a seguito di "guerre commerciali". La cooperazione tra blocchi diventerebbe in altri termini più difficile quando essi crescono in maniera asimmetrica. Questi autori trovano pure che per ogni dato tasso di sconto, necessario per confrontare benefici presenti e costi futuri derivanti dall'abbandono della cooperazione tra blocchi, la tariffa minima che assicura la cooperazione tra blocchi aumenta con il crescere asimmetrico degli stessi: più grande diventa l'asimmetria, più alta diventa la tariffa "cooperativa" minima, ossia il costo della cooperazione. In un mondo caratterizzato da blocchi commerciali, l'impulso al protezionismo presente al suo interno sembrerebbe aumentare, quindi, con l'aumento dei dislivelli dimensionali tra le componenti.

La compatibilità tra regionalismo in materia di commercio (nelle sue forme specifiche delle aree di libero scambio e delle unioni doganali) e cooperazione tariffaria su base multilaterale (come quella implicita nel GATT e nella WTO) è stata anche esaminata da Bagwell e Staiger (1993a e 1993b) con l'aiuto di un modello che ha loro permesso di concentrarsi sulle strategie di reazione degli agenti in esso rappresentati. I loro risultati sono simili a quelli di Bond e Syropoulos, anche se un poco più variegati. Gli accordi di libero scambio, con i loro effetti predominanti di diversione di commercio, tenderebbero a far aumentare le tariffe sul piano multilaterale e a generare tensioni tra i membri dell'ordine commerciale internazionale nelle fasi di entrata in vigore, durante le quali l'incentivo a deviare

⁷ Nel modello di Krugman al diminuire del numero dei blocchi nel mondo cresce la quota di ciascuno nel consumo degli altri, facendo aumentare il potere di mercato di ciascuno. Ciò tende naturalmente a far salire il livello della tariffa ottimale.

⁸ Esso può essere sia la massimizzazione del benessere globale del gruppo che la "pesatura" di interessi di settore, quali quelli dei produttori.

dalla cooperazione è grande e il valore presente della cooperazione futura è piccolo. Le unioni doganali, invece, con il misto di effetti che provocano – in parte di creazione e in parte di diversione dei flussi commerciali – sono più difficili da definire quanto a impatto sulle politiche commerciali dei paesi membri (e di quelli terzi). Qualora non prevalga all'interno di tali unioni l'obiettivo della massimizzazione del potere di mercato del gruppo, questi autori mostrano come il loro emergere possa portare in prima istanza a una riduzione delle tensioni commerciali tra paesi membri e non-membri. A lungo andare, tuttavia, il loro venire alla luce produce un impulso verso tariffe più alte, così come un maggior incentivo a deviare dalla cooperazione e a usare a proprio favore l'accresciuto potere di mercato del blocco. La cooperazione tariffaria su base multilaterale diventerebbe così più difficile.

Una distinzione importante, tuttavia, è quella tra l'esame delle conseguenze che deriverebbero dai conflitti commerciali insorti e la probabilità che tali conflitti insorgano effettivamente, fatta da Perroni e Whalley (1996). Questi autori argomentano che, nell'ambito di giochi che si ripetono all'infinito, la cooperazione tra giocatori può essere sostenuta anche senza che essi la ricerchino, purché esista e funzioni un'appropriata struttura di penalizzazioni. Accordi regionali di commercio, se operanti all'interno di una tale struttura, potrebbero restare cooperativi (ossia non far degenerare il sistema internazionale degli scambi in conflitti prolungati che riducono il benessere generale), pur in mancanza di meccanismi di coordinamento. Altri autori, come Conybeare (1987), sulla base dell'esame di diverse esperienze storiche, arrivano alla conclusione che le ritorsioni commerciali tenderebbero a essere più episodiche che durature. La cooperazione commerciale tra stati tenderebbe infatti a riemergere dopo episodi di azioni aggressive e ritorsioni. Da questo si può dedurre la non inevitabilità (o un basso rischio) di guerre commerciali protratte anche nel caso di una generalizzazione dei blocchi commerciali.

4.3. Conseguenze del regionalismo sul sistema multilaterale degli scambi

Se si rimane invece del parere che il regionalismo e il multilateralismo siano incompatibili (o difficilmente compatibili), il problema-corollario che si pone è quello delle conseguenze sul sistema commerciale multilaterale che possono derivare dal perdurare del regiona-

lismo. Questo è il terzo dei quesiti elencati all'inizio del paragrafo. In questo campo le risposte possono essere solo ancora più soggettive e speculative di quelle fornite nel caso della questione affine della compatibilità.

Prima della conclusione positiva dell'Uruguay Round, lo scenario più benigno era quello in cui il GATT crollasse (*de jure* o *de facto*) e venisse sostituito da un sistema regionale tri-polare, costituito da un blocco commerciale euroafricano incentrato sulla Comunità Europea, un blocco commerciale americano incentrato sugli Stati Uniti e uno dell'Asia e del Pacifico imperniato sul Giappone e forse anche sulla Cina, almeno in futuro. Nonostante la perdita di benessere generale che sarebbe derivata da questo tipo di sviluppo, si poteva pensare che le contro-pressioni che i blocchi esistenti avrebbero esercitato gli uni sugli altri avrebbero potuto portare a una situazione di commercio internazionale relativamente pacifica e forse anche stabile.

Nello scenario meno favorevole, invece, sempre nel caso del crollo del GATT, si prefigurava la frammentazione del sistema commerciale mondiale in un gran numero di accordi bilaterali e regionali, sovrapposti l'uno all'altro, e tendenti col passar del tempo a diventare apertamente *beggar-thy-neighbor* (ossia a generare accattonaggio commerciale a spese dei vicini, come negli anni '30). Naturalmente uno scenario come questo sarebbe, più del primo, dannoso in termini di benessere globale e di ostacolo al mantenimento dello *status quo* commerciale.

Dopo la conclusione dell'Uruguay Round il problema della compatibilità tra regionalismo e multilateralismo assume una dimensione di medio-lungo periodo. Esso diventa meno urgente, dato che l'ordine multilaterale è rimasto non solo in vita, ma si è anche rinforzato, senza perdere però la sua validità di fondo. Il sistema WTO, così come quello GATT che lo ha preceduto, è un sistema basato sulle regole fatte rispettare attraverso la pressione di gruppo, che si presume efficace fintanto che la si voglia o si possa esercitare. Sia la volontà sia la capacità di farlo tendono a restringersi quando i singoli agenti diventano minori di numero e più grandi di dimensione.

La tendenza più recente è quella di sottolineare le possibilità di coesistenza tra regionalismo e un ordine economico internazionale improntato al liberismo. Alcuni si spingono fino a ipotizzare come, in determinate circostanze, la creazione o l'estensione dell'integrazione regionale possano essere parte del processo di liberalizzazione del-

l'economia internazionale. Le circostanze necessarie sarebbero che: a) i blocchi regionali accettino di liberalizzare i loro regimi di commercio e i movimenti di capitali con il resto del mondo; b) il commercio e i movimenti di capitale tra blocchi siano soggetti a norme accettate invece che a interventi coercitivi (Henderson 1994). In altre parole i blocchi commerciali dovrebbero comportarsi come gli attuali stati nazionali membri della WTO: continuare il processo di liberalizzazione commerciale (e dei movimenti di capitale) e restare parte di un ordine cooperativo basato su regole comuni. Sulle possibilità di un "regionalismo aperto" insiste anche Ruggiero (1996). Per l'attuale Direttore Generale della WTO, se le barriere interne al commercio tra membri di gruppi regionali fossero liberalizzate più o meno allo stesso tempo di quelle nei confronti del resto del mondo, vi sarebbe sia compatibilità tra regionalismo e WTO sia possibilità di convergenza dei due processi di liberalizzazione. Il risultato finale sarebbe quello desiderato: un mercato globale libero e stabile. Altri (Bergsten 1966) si spingono fino a proporre un "grande patto" attraverso il quale i membri della WTO si impegnino «a consolidare i loro accordi regionali in un insieme globale avente lo scopo di raggiungere una situazione di commercio libero su scala mondiale entro una certa data» (*ibid.*, p. 110).

Questo relativo ottimismo circa il futuro dell'ordine economico e commerciale mondiale da parte di eminenti personalità dell'*establishment* liberale internazionale non sembra disgiungibile né da un desiderio di conservare quanto già raggiunto e di adattarlo alla realtà ormai consolidata del regionalismo, né da una valutazione oggettiva del miglioramento di condizioni generali stimolato dalla conclusione dell'Uruguay Round. Il tempo ci dirà se tale ottimismo era effettivamente giustificato.

5. Conclusioni

Questa rassegna delle problematiche di coesistenza tra regionalismo e multilateralismo nell'ordine commerciale internazionale indica come siano poche le conclusioni certe che si possono trarre dall'esame sia della teoria sia dell'evidenza empirica.

La tendenza verso il regionalismo in materia di commercio si è nuovamente rafforzata tra la metà degli anni '80 e i primi anni '90. Le

sue prospettive di lungo termine rimangono però incerte, dato che le radici del fenomeno sono varie e difficili da determinare *ex ante*. Anche l'attrattiva economica del regionalismo è incerta e discutibile, particolarmente nel caso di accordi Sud-Sud, ossia quando esso coinvolga solo paesi in via di sviluppo. Il potenziale di accelerazione della crescita economica di questi accordi non sembra elevato.

In aggiunta, tanto quanto la tendenza recente verso gli accordi regionali poteva essere motivata dalla mancanza di fiducia nelle capacità dell'ordine commerciale multilaterale a far rispettare le regole di condotta esistenti in materia di commercio, altrettanto il successo (pur parziale) dei recenti negoziati dell'Uruguay Round e l'emergere di un sistema di relazioni commerciali internazionali più ampio di quello precedente, e in alcuni suoi aspetti più solido, potrebbero ridurre l'attrattiva del regionalismo per quei paesi che non hanno ancora fatto questa scelta.

D'altro lato risulta chiaro anche che la diversità e complessità delle motivazioni che stanno alla base delle scelte regionali in materia di commercio consigliano prudenza nell'arrivare a qualsiasi conclusione di carattere generale. Le determinanti del regionalismo, incluso l'effetto dimostrativo a livello mondiale delle tendenze in atto, sono tali e tante, e sono fors'anche così mutevoli (o instabili), che far previsioni sulla continuità o meno di questa tendenza è quasi impossibile.

Un altro punto che emerge dall'analisi è che le prospettive del regionalismo dipendono in larga misura dall'economia politica che sottintende i blocchi di commercio che si vengono a formare. I comportamenti di questi blocchi possono essere benigni in talune circostanze e molto meno in altre. Non vi è modo di prevederli. La cosa che si può fare con maggiore certezza è postularne alcuni e cercare di derivarne le conseguenze.

I gruppi regionali possono, in determinate circostanze, come per esempio quando la loro grandezza aumenta, diventare più discriminatori nei loro comportamenti commerciali. Ciò può avvenire più facilmente quando non esiste un'appropriata struttura di disincentivi che faccia aumentare i costi della continuazione di comportamenti non cooperativi tra di essi. Ma anche in questo caso rimane possibile che contropressioni derivanti da altri gruppi circoscrivano queste tendenze, o almeno le moderino. Le conseguenze di benessere anche di un numero limitato di blocchi in guerra commerciale tra loro possono essere, tuttavia, notevolmente negative, anche se è impossibile deter-

minare a priori quanto. Non esiste una solida base teorica per prevedere la politica economica dei blocchi regionali, e quindi i risultati possibili dell'attuale ondata di regionalismo sia sul benessere mondiale sia sul sistema commerciale multilaterale imperniato su GATT e WTO. Ciò che emerge dalla letteratura economica recente è un certo pessimismo sulla possibilità di coesistenza tra la cooperazione tariffaria su base multilaterale (del tipo GATT) e il consolidarsi del regionalismo, specialmente qualora questo avvenga attraverso l'espansione asimmetrica delle sue unità componenti.

Se gli accordi commerciali regionali sono abbastanza aperti verso gli altri gruppi (o in generale verso i paesi che non ne sono membri) e non sono troppo discriminatori, specialmente nel senso dell'utilizzo di barriere non-tarifarie, in materia di commercio e di flussi di capitale, di essi possono beneficiare i loro membri senza creare troppi danni ai non-membri e al sistema commerciale internazionale nel suo complesso. La diversione dei flussi commerciali può in tal caso essere minimizzata, e i benefici cumulati della creazione di commercio tra i membri e di maggiori investimenti possono, almeno in parte, essere comunicati all'esterno attraverso l'aumento di domanda del resto del mondo per l'export.

I gruppi commerciali regionali, comunque, comportano rischi che, pur non essendo inevitabili, non possono essere ignorati. La discriminazione commerciale su base regionale è poi sempre una politica di *second best*. L'impatto tendenziale di tali politiche, pur se sottile e difficilmente individuabile nella sua portata effettiva, non è quasi mai trascurabile. La discriminazione commerciale, la contrattazione tariffaria e tutti i comportamenti predatori causano reazioni. L'essere parte di un blocco commerciale non isola da tali rischi. L'esercitare potere di mercato, individualmente o in gruppo, può portar beneficio a chi lo possiede, ma sempre a spese di altri. Esso è globalmente un gioco a somma zero, o quasi. In ogni caso, le soluzioni cooperative sono quasi sempre preferibili. Tra esse, quella di *first best* è il libero scambio.

Un prudente scetticismo nei confronti degli accordi regionali e della preminenza che questi sembra stiano guadagnando a livello internazionale sembra giustificabile in termini sia teorici sia pratici. Tale scetticismo appare ancor più giustificato quando si consideri che esiste un'alternativa percorribile e più sicura: quella del multilateralismo, basato su un sistema di regole fisse, che conduce a maggiore cooperazione tra i membri e a politiche commerciali *first best*. In tali

circostanze, ignorare il fatto che il regionalismo è una politica di *second best* sembra ben poco saggio. Ipotizzare, invece, che il problema non esista, poiché il regionalismo sarebbe sicuramente compatibile con il multilateralismo, è chiaramente ingiustificato. Il peso della teoria, dell'esperienza, della storia, nonché quello della prudenza e del senso comune sembrano far propendere verso una preferenza per lo *status quo* in fatto di organizzazione degli scambi internazionali. Conservatori di tutto il mondo ... unitevi!

BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, K. e BLACKHURST R. eds (1993), *Regional Integration and the Global Trading System*, Harvester Wheatsheaf, New York.
- BAGWELL, K. e STAIGER, R.W. (1993a), "Multilateral tariff cooperation during the formation of free trade areas", *Working Paper*, no. 4364, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- BAGWELL, K. e STAIGER, R.W. (1993b), "Multilateral tariff cooperation during the formation of customs unions", *Working Paper*, no. 4543, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- BERGSTEN, C.F. (1996), "Globalizing free trade", *Foreign Affairs*, vol. 75, no. 3, pp. 105-120.
- BHAGWATI, J. (1991), *The World Trading System at Risk*, Princeton University Press, Princeton.
- BHAGWATI, J. (1992), "Threats to the world trading system", *The World Economy*, vol. 15, no. 4, pp. 443-456.
- BLACKHURST, R. e HENDERSON, D. (1993), "Regional integration agreements, world integration and the GATT", in K. Anderson e R. Blackhurst eds, pp. 408-435.
- BOLLARD, A. e MAYES, D. (1992), "Regionalism and the Pacific rim", *Journal of Common Market Studies*, vol. XXX, no. 2, pp. 195-209.
- BOND, E. e SYROPOULOS, C. (1992), "Trading blocs and sustainability of inter-regional cooperation", Department of Economics, Pennsylvania State University (ciclostilato).
- BOND, E. e SYROPOULOS, C. (1993), "Optimality and stability of regional trading blocs", Department of Economics, Pennsylvania State University (ciclostilato).
- CONYBEARE, J.A.C. (1987), *Trade Wars: The Theory and Practice of International Commercial Policy*, Columbia University Press, New York.
- COOPER, R. (1993), "Round table discussion", in J. De Melo e A. Panagariya eds, pp. 453-456.
- GROOME, J. (1995), *Reshaping the World Trading System*, World Trade Organization, Geneva.

- DORNBUSCH, R. (1990), "Policy options for free trade: the case for bilateralism", in R.Z. Lawrence and C.L. Schultz eds, *American Trade Strategy for the 1980s*, The Brookings Institution, Washington, D.C., pp. 106-134.
- DE LA TORRE, A. e KELLY, M.R. (1992), "Regional trade arrangements", *Occasional Paper*, no. 93, The International Monetary Fund, Washington, D.C.
- DE MELO, J. e PANAGARIYA, A. (1993), "Introduction", in J. De Melo e A. Pangariya eds, *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 3-21.
- DUNKEL, A. (1993), "Address to the 26th General Meeting of the Pacific Basin Economic Council in Seoul", *GATT Press Communiqué*, no. 1582, 24 May, Geneva (datiloscritto).
- EL-AGRAA, A.M. (1982), *International Economic Integration*, Macmillan, London.
- EL-AGRAA, A.M. (1994), "Regional integration among developing countries", in E. Grilli e D. Salvatore eds, *Handbook of Economic Development*, Greenwood Press, Westport, pp. 211-260.
- FRANK, I. (1989), "Is there a case for free trade areas? A comment", in J.J. Schott ed., pp. 85-89.
- GRILLI, E. (1993), *The European Community and the Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
- HENDERSON, D. (1994), "Putting trade blocs into perspective", in V. Cable e D. Henderson eds, *Trade Blocs? The Future of Regional Integration*, The Royal Institute of International Affairs, London, pp. 179-198.
- HUFBAUER, G. e SCHOTT, J. (1994), *Western Hemisphere Economic Integration*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- JACKSON, J. (1992), *The World Trading System*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- JOHNSON, H.G. (1953-54), "Optimum tariff and retaliation", *The Review of Economic Studies*, vol. XXI, no. 55, pp. 142-153 (ristampato in H.J. Johnson, *International Trade and Economic Growth*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., pp. 31-61).
- KEOHANE, R.O. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton.
- KRAUSS, M.B. (1972), "Recent developments in customs union theory: an interpretative survey", *Journal of Economic Literature*, vol. 10, no. 2, pp. 413-436.
- KRUGMAN, P. (1991), "The move to free trade zones", *Federal Bank of Kansas City Economic Review*, November-December, pp. 5-25.
- KRUGMAN, P. (1993a), "The uncomfortable truth about NAFTA", *Foreign Affairs*, vol. 72, no. 5, pp. 13-19.
- KRUGMAN, P. (1993b), "Regionalism versus multilateralism: analytical notes", in J. De Melo e A. Panagariya eds, pp. 58-78.
- LANGHAMMER, R. (1992), "The developing countries and regionalism", *Journal of Common Market Studies*, vol. XXX, no. 2, pp. 211-231.

- LANGHAMMER, R.J. e HIEMENZ, U. (1990), *Regional Integration Among Developing Countries*, Mohr, Tübingen.
- LAWRENCE, R.Z. (1991), "Emerging regional arrangements: building blocks or stumbling blocks?", in R. O'Brien ed., *Finance and the International Economy*, no. 5, Oxford University Press, New York, pp. 23-35.
- LEUTWILER, F. et al. (1985), *Trade Policies for a Better Future*, GATT, Geneva.
- MACHLUP, F. (1977), *A History of Thought on Economic Integration*, Columbia University Press, New York.
- MANSFIELD, E.D. (1992), "The concentration of capabilities and international trade", *International Organization*, vol. 46, no. 3, pp. 731-764.
- McMILLAN, J. (1993), "Does regional integration foster open trade? Economic theory and GATT's article XXIV", in K. Anderson e R. Blackhurst eds, pp. 292-310.
- PEARSON, C. e RIEDEL, J. (1990), "United States trade policy: from multilateralism to bilateralism?", in E. Grilli e E. Sassoon eds, *The New Protectionist Wave*, Macmillan, London, pp. 100-119.
- PERRONI, C. e WHALLEY, J. (1996), "How severe is global retaliation risk under increasing regionalism?", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, pp. 57-61.
- RUGGIERO, R. (1996), "Implications for trade in a borderless world", Address to the World Trade Congress, *WTO Press Release*, no. 46, Singapore, April 24.
- SACERDOTI, G. (1993), "Regionalismo economico e sistema multilaterale degli scambi", *Working Paper*, Università degli Studi di Bergamo (ciclostilato).
- SAMPSON, G.P. (1996), "Compatibility of regional and multilateral trading agreements: reforming the WTO process", *American Economic Review*, Papers e Proceeding, pp. 88-92.
- SASSOON, E. (1988), "Neo-protezionismo e negoziati commerciali negli anni '80", in E. Grilli e E. Sassoon, a cura di, *Il Flagello del Protezionismo*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano, pp. 23-88.
- SCHOTT, J.J. (1989), "More free trade areas?", in J.J. Schott ed., *Free Trade Areas and US Trade Policy*, Institute for International Economics, Washington, D.C., pp. 1-58.
- SECCHI, C. e SACERDOTI, G. (1987), *L'Uruguay Round del GATT*, Università Bocconi, Milano.
- SUMMERS, L.H. (1991), "Regionalism and the world trading system", intervento presentato alla Federal Reserve Bank of Kansas City, August (ciclostilato).
- SUTHERLAND, P.D. (1994), "Regional integration and the WTO: conflict or compatibility", Discorso al Third Euro-Latin American Forum, Sao Paulo, Geneva, GATT-WTO.
- VINER, J. (1950), *The Customs Union Issue*, The Carnegie Endowment for International Peace, New York.

- WHALLEY, J. (1992), "CUSTA and NAFTA: can WHFTA be far behind?", *Journal of Common Market Studies*, vol. XXX, no. 2, pp. 125-141.
- WHALLEY, J. (1993), "Regional trade arrangements in North America: CUSTA and NAFTA", in J. De Melo e A. Panagariya eds, pp. 352-382.
- WONNACOTT, P. e LUTZ, M. (1989), "Is there a case for free trade areas?", in J.J. Schott ed., pp. 59-89.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (1995), *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: The Legal Texts*, World Trade Organization, Geneva.