



Quale futuro per il regime commerciale internazionale?

A cura dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

Paolo Guerrieri

Università di Roma 'La Sapienza' e College of Europe, Bruges

1. Introduzione e sommario

Dopo il fallimento del Doha Round nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) – *World Trade Organization* (Wto), d'ora in poi semplicemente Wto - nell'estate dello scorso anno e l'aggravarsi della crisi economica, sta aumentando il rischio di una nuova ondata di misure protezionistiche. I governi in difficoltà sono sempre più tentati di farne uso, per cercare di fronteggiare la pesante perdita di produzione e posti di lavoro generata dalla grave recessione in corso. Con l'aumento della disoccupazione e delle tensioni sociali anche in Europa si vanno diffondendo riflessi nazionalisti e tentazioni protezionistiche.

A ciò si aggiunga la prevedibile ulteriore crescita degli **accordi commerciali preferenziali** (*preferential trade agreements*), che nel corso di questi ultimi anni sono divenuti uno strumento largamente utilizzato dalla quasi totalità dei paesi membri del Wto proprio in ragione delle difficoltà del negoziato multilaterale.

Questa **miscela di tendenze protezionistiche e bilateralismo** può diventare rischiosa: va pertanto contrastata per evitare crescenti tensioni nelle relazioni commerciali, una loro frammentazione e il consolidarsi di contrapposizioni neo-mercantilistiche tra aree e paesi. Gli effetti sulla recessione in corso sarebbero certamente tutti negativi e tali da aggravarne dinamica e intensità.

Per scongiurare queste tendenze e i conseguenti rischi di un'*escalation* protezionistica è necessaria una decisa azione in più direzioni da parte dei maggiori paesi che porti a un **rafforzamento della cooperazione internazionale** nel campo delle relazioni e delle politiche commerciali.

È necessario innanzitutto che siano attuati pienamente i pacchetti di misure economiche espansive annunciate tra la fine dello scorso anno e l'inizio del 2009 un po' da tutti i maggiori paesi, e in particolare dagli Stati Uniti. Ciò contribuirebbe a mitigare la recessione e quindi a ridurre le pressioni protezionistiche. Ma non sarà sufficiente.

In una fase di transizione così delicata come l'attuale, occorrerà altresì attivare speciali meccanismi di monitoraggio delle politiche commerciali nell'ambito del Wto e del Fondo monetario internazionale (Fmi) che valgano a scoraggiare ogni tentazione di nuovo protezionismo da parte dei paesi membri.

Infine è necessario dare concretamente seguito all'appello lanciato dal G-20 lo scorso novembre per il **completamento, entro i prossimi dodici–sedici mesi** (dopo le elezioni in India e quelle europee), **del negoziato del Doha Round** nell'ambito del Wto. Sarebbe la più efficace assicurazione contro una nuova fiammata protezionistica e lo scivolamento verso un crescente bilateralismo.

Assicurare il buon funzionamento del regime commerciale nella sua nuova veste multipolare è comunque tutt'altro che facile. Richiede revisioni profonde e vere e proprie riforme dei meccanismi e delle regole negoziali multilaterali del Wto accompagnate da politiche sociali domestiche in grado di mitigare i costi di aggiustamento all'interno dei singoli paesi.

2. Il fallimento del Doha Round

Nove giorni di serrati negoziati a Ginevra nel luglio dello scorso anno naufragarono a causa dei **contrast**, rivelatisi insanabili, tra India e Cina da un lato e Stati Uniti dall'altro **sulle misure speciali di salvaguardia** (*Special Safeguard Measures, Ssm*) **dei prodotti agricoli**. Tali misure consentono ai paesi di proteggere i propri settori agricoli da sostanziali incrementi delle importazioni attraverso l'imposizione di speciali barriere doganali. Paradossalmente, le Ssm non rappresentavano uno dei temi più controversi dei negoziati, e né l'India né la Cina hanno mai fatto ricorso a tali misure speciali. Ciò suggerisce che **questa tornata negoziale è in realtà fallita per cause più profonde** - di cui diremo più avanti - che si sono manifestate pesantemente e a più riprese in questi anni.

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI - ☎ 06_67062629 - ✉ studi1@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI - ☎ 06_67062989 -

✉ segreteriaAAII@senato.it

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI

☎ 06_67604939 - ✉ st_affari_esteri@camera.it

A questo riguardo va ricordato che già nel luglio 2006, dopo mesi di tentativi di accordo, il negoziato del Doha round era stato sospeso dal direttore generale del Wto Pascal Lamy, che era stato costretto a prendere atto delle inconciliabili posizioni negoziali dei maggiori paesi.

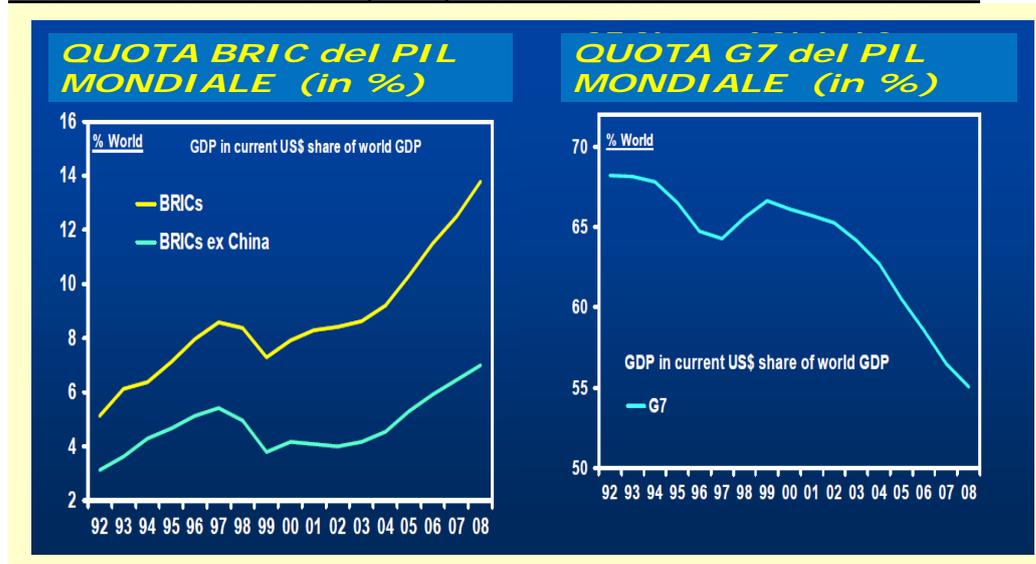
In questi ultimi due anni, nonostante si sia determinato un avvicinamento delle posizioni, non si è riusciti a mitigare le reciproche diffidenze e a trovare accordi di compromesso in grado di sbloccare definitivamente il negoziato. **Tutti i principali protagonisti, a partire da Stati Uniti e UE, sono stati fortemente condizionati dai vincoli domestici.**

Il confronto sull'agricoltura, in particolare, ha finito per condizionare ancora una volta negativamente l'esito complessivo del negoziato. Ma aperti contrasti si sono manifestati anche sulle altre aree tematiche più importanti del confronto, ovvero l'abbassamento delle tariffe sui prodotti industriali e le liberalizzazioni dei servizi. **E le responsabilità vanno equamente ripartite tra tutti i protagonisti:** gli Stati Uniti non hanno concesso sufficienti riduzioni sul fronte del sostegno interno in campo agricolo; l'Ue è apparsa più che mai divisa e su una posizione troppo difensiva sul tema dell'accesso al mercato per i prodotti agricoli; e i paesi del G-20 non hanno voluto offrire più di tanto in termini di accesso al mercato dei prodotti industriali e dei servizi.

Ora **le forti difficoltà sperimentate dal Doha Round in questi anni non possono essere archiviate come meri incidenti di percorso**, a cui porre riparo con qualche accorgimento *ad hoc*. Certo, esse sono anche il risultato di una molteplicità di fattori, per certi versi assai eterogenei e legati ai singoli grandi temi al centro del negoziato. Ma se viste e lette nel loro complesso – basti pensare alla conferenza ministeriale di Seattle (1999) e poi agli esiti negativi della conferenza di Cancun (2003), il ristagno di Hong Kong (2005), la sospensione del negoziato del 2006 fino al recente fallimento di Ginevra – esse segnalano il **forte disagio che caratterizza da tempo la vita del regime commerciale multilaterale e del Wto.**

A monte di queste difficoltà vi è una ragione di fondo: in questi anni **sono venuti meno i rapporti di forza e gli equilibri negoziali che avevano assicurato il successo di tutti i precedenti round commerciali**, svoltisi in sede Gatt prima e Wto poi. Quel modello negoziale prevedeva un accordo tra Stati Uniti e Unione europea, da estendere poi al resto dei paesi. Un duopolio che ha cominciato a non funzionare più in occasione della conferenza di Seattle ed è clamorosamente fallito a Cancun.

FIGURA 1 L'ascesa di CINA, India, Brasile e Russia nell'Economia mondiale



L'ascesa nel Wto di nuovi potenti attori negoziali – quali i nuovi paesi emergenti e in primo luogo Cina, India e Brasile (vedi Figura 1) - **ha trasformato il round in un contesto** affatto diverso, **multipolare e oligopolistico, in cui più soggetti hanno il potere di condizionare l'esito finale del negoziato.** I paesi in via di sviluppo a medio reddito – come Cina, Brasile e India – hanno capito l'importanza di formare coalizioni forti per non rimanere esclusi dalle trattative e hanno imparato ad usare gli strumenti previsti dagli accordi Wto. Un'ulteriore conferma di tutto ciò è venuta proprio dall'andamento dei negoziati del Doha Round.

3. La crescita del bilateralismo

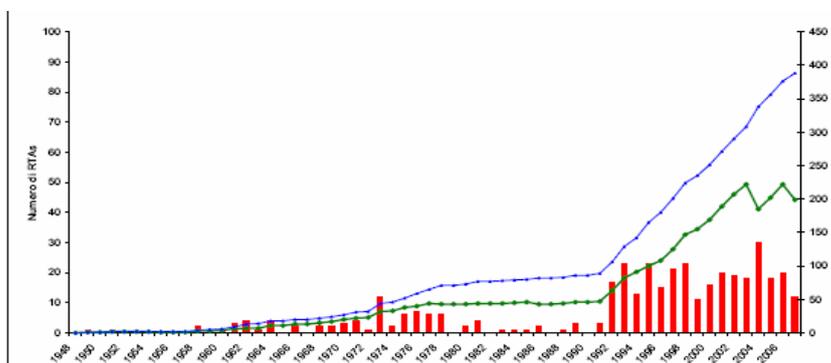
E ora? **Lo scenario più realistico contempla uno stallo del negoziato fino al 2010**, per l'impossibilità di trovare un efficace compromesso tra le posizioni in campo, e anche considerate le prossime scadenze elettorali in India e poi in Europa. **Ma il rischio è un suo congelamento di fatto che duri molto più a lungo, prolungandosi per svariati anni.**

Con quali effetti? Non eclatanti a breve. È prevedibile, innanzitutto, che una volta usciti dalla grave crisi in corso l'integrazione tra le principali economie e il processo di globalizzazione, sospinti dai processi di frammentazione produttiva, continuino nei prossimi anni. L'aumento dei processi di frammentazione e dell'integrazione economica internazionale, comunque, comporterà per il futuro una spinta verso nuove liberalizzazioni economiche e commerciali. **È prevedibile nei prossimi anni una crescita del bilateralismo e di accordi commerciali preferenziali (Preferential Trade Agreements -Pta)** tra paesi, che già nel corso di questi ultimi anni hanno fatto registrare una forte accelerazione. In pochi anni il numero di tali accordi è cresciuto in modo spettacolare, divenendo uno strumento largamente utilizzato dalla quasi totalità dei paesi membri del Wto (Figura 2).

Anche i paesi dell'Asia, rimasti per decenni al margine delle iniziative regionali, **hanno cominciato a promuovere con intensità crescente accordi commerciali bilaterali e plurilaterali**. La Cina è stato il paese più attivo e le iniziative cinesi con i paesi membri dell'Associazione delle nazioni dell'Asia sud-orientale (*Association of Southeast Asian Nations*, Asean) e l'India hanno spinto prima il Giappone, poi la Corea del Sud e la maggior parte dei paesi asiatici ad adottare strategie simili e in parte concorrenti.

FIGURA 2. FORTE CRESCITA DEGLI ACCORDI BILATERALI

-- PTA notificati nell'anno -- PTA in vigore -- PTA Totali
Fonte: Rapporto Ice 2007, p.156



Per quanto riguarda gli effetti dei Pta, la letteratura teorica ed empirica più recente dimostra che a determinate condizioni **il regionalismo può rappresentare un importante laboratorio di sperimentazione delle modalità di integrazione profonda (deep integration) tra paesi**, consentendo di affrontare i nuovi temi del commercio (le *new trade issues*): dai servizi agli investimenti, alla mobilità del personale delle imprese estere.

Per avere effetti positivi, **gli accordi preferenziali devono però mirare a obiettivi compatibili con il contesto multilaterale** in modo da costituire una sorta di ponte tra i regimi nazionali e quelli globali. L'affermazione di un bilateralismo senza regole, viceversa, rischierebbe di far degenerare la competizione tra i poli, vecchi e nuovi, spingendola verso forme di 'neomercantilismo' commerciale, con reti di preferenze e regole *ad hoc* sovrapposte e in potenziale conflitto tra loro. Un simile scenario, foriero di conseguenze negative per la stessa sopravvivenza di un sistema commerciale globale aperto, è oggi il vero rischio da scongiurare nell'interesse della maggioranza dei paesi. Tanto più di fronte al moltiplicarsi di segnali di una **preoccupante recrudescenza di "nazionalismi" di vario genere in campo economico e al rischio di una nuova ondata di misure protezionistiche**.

4. Una nuova combinazione di protezionismo e bilateralismo

Di fronte all'attuale grave recessione i governi possono essere tentati di adottare misure commerciali difensive di vario tipo, ritenendole utili al mantenimento dei posti di lavoro in patria e al miglioramento degli standard di reddito dei loro cittadini. Ma sarebbe un errore. Le restrizioni commerciali possono servire, certo, a incrementare il reddito nazionale di un singolo paese catturando fette di domanda mondiale a suo favore. Il problema è che gli altri non staranno a guardare, ma seguiranno la stessa strada, col **risultato finale di ridurre il volume di scambi a disposizione di tutti e aggravare la depressione in corso**. È quanto si verificò negli anni Trenta contribuendo a generare la Grande Depressione. Molto meglio così mantenere aperti i mercati e aumentare la domanda mondiale aggregata.

Certo, la globalizzazione e l'integrazione produttiva tra le diverse aree e paesi sono oggi assai più avanzate e gli interessi in gioco molto più variegati di allora, e rendono assai improbabile una *escalation* del protezionismo su scala altrettanto vasta.

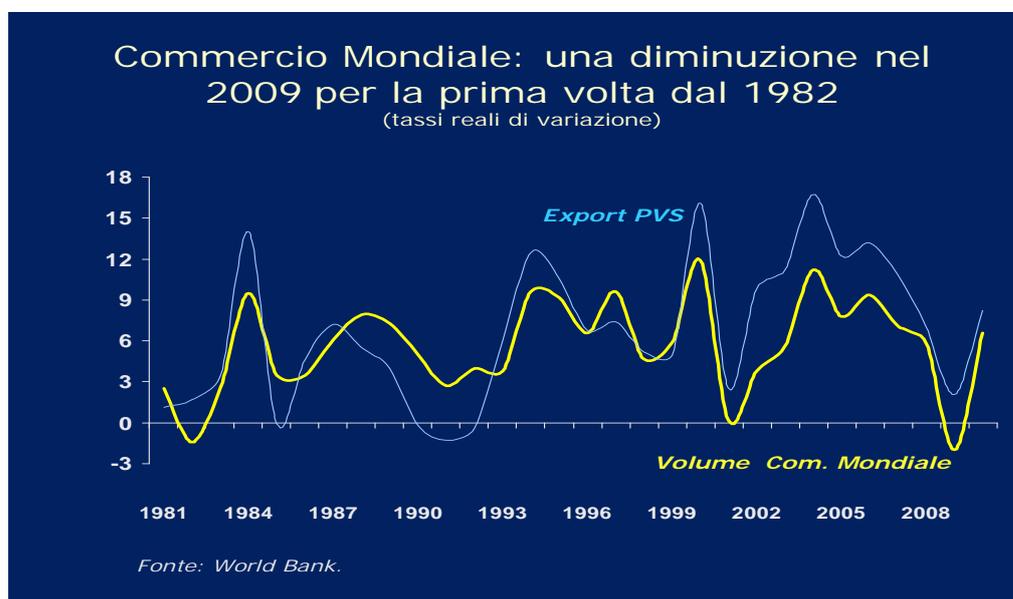
Ma il rischio è comunque serio. **Secondo gli ultimi dati il numero delle pratiche antidumping è salito vertiginosamente (circa il 40 per cento) nella prima parte dello scorso anno. Molti paesi stanno pensando di**

innalzare le tariffe o sono in procinto di farlo. Tanto più che la loro decisione potrebbe non violare le regole del Wto. Gran parte delle diminuzioni tariffarie negli ultimi anni è avvenuta su base unilaterale e nell'ambito di accordi bilaterali-regionali e quindi al di fuori di impegni multilaterali.

Va inoltre considerato che, al di là delle classiche barriere tariffarie, **i governi possono mettere in atto oggi discriminazioni nei confronti dei prodotti importati utilizzando misure domestiche di vario genere**, giustificabili in nome della tutela della salute, dell'ambiente e della sicurezza dei propri cittadini, e quindi in forme del tutto compatibili con le norme Wto.

Per ora la dimensione del fenomeno è ancora controllabile. Ma se la recessione, com'è nelle attese, si aggravasse, **potrebbe esserci una brusca accelerazione nell'uso di queste pratiche e strumenti protezionistici.** La clausola del 'Buy American goods' inserita nel recente pacchetto di rilancio della domanda dalla nuova Amministrazione americana è un pessimo segnale a questo riguardo.

FIGURA 3



Più che il ritorno a forme di chiusura e protezionismo selvaggio stile anni Trenta è **questa miscela esplosiva di crescente protezionismo "legale", compatibile con le norme del Wto, e crescente bilateralismo** a rappresentare oggi il vero rischio da scongiurare nei rapporti tra le aree in generale e con i nuovi paesi emergenti in particolare. Se non contrastata, questa combinazione di protezionismo e bilateralismo potrebbe spingere in direzione di confronti neomercantilistici tra aree e paesi generando una crescente frammentazione e tensione delle relazioni commerciali e l'affermazione di blocchi commerciali dominati dai paesi più forti. Una minaccia tanto più seria allorché si consideri che **la febbre da "bilateralismo antagonista" sta investendo anche il continente asiatico**, ove si sono moltiplicati nell'ultimo periodo i progetti di creazione di Pta a geometrie variabili. A esserne coinvolti sono sia paesi tradizionalmente baluardi del multilateralismo, quale il Giappone, sia paesi più isolazionisti, come la Cina.

Va da sé che gli effetti sulla recessione di una crescente frammentazione delle relazioni commerciali sarebbero certamente tutti negativi e tali da aggravarne il corso e l'intensità. **E così l'impatto sul commercio internazionale che quest'anno per la prima volta dal 1982 dovrebbe addirittura diminuire** (vedi fig. 3).

5. Le ragioni del multilateralismo

Non vi è dubbio che la soluzione multilaterale rimanga cruciale per governare le relazioni commerciali internazionali. Le motivazioni alla base del negoziato multilaterale sono di tipo squisitamente 'politico': **in un confronto negoziale complessivo è più facile effettuare scambi e reciproche concessioni** e, al crescere del numero dei settori negoziali e degli 'scambi' intersettoriali, aumenta la possibilità che il gioco alla fine diventi a 'somma positiva'. Inoltre, il negoziato multilaterale rappresenta un sistema di garanzia per la moltitudine di piccoli paesi che ne fanno parte e che non hanno la possibilità, come i grandi paesi, di chiedere e ottenere vantaggi consistenti a livello bilaterale.

A ciò si aggiunga che **l'Europa e l'Italia sono tra le aree e paesi più avanzati quelli che rischiano di più da un arretramento o riduzione del grado di apertura e integrazione economica internazionale.** Serve, dunque, una difesa e un rilancio del sistema di regole commerciali, attraverso un rinnovato impegno dei governi europei a favore del regime commerciale multilaterale.

Assicurare il buon funzionamento del regime commerciale multilaterale nella sua nuova veste multipolare è comunque tutt'altro che facile. Richiede revisioni profonde, vere e proprie riforme, dei meccanismi e delle regole negoziali multilaterali. È un problema di **governance globale** assai complesso che andrebbe affrontato, indipendentemente dall'esito del Doha round, per evitare che il Wto si trasformi in un'organizzazione sempre più paralizzata nella sua capacità di decisione e sempre più marginale, come già accaduto ad altre organizzazioni simili in passato.

A questo riguardo concludere il *Doha Round* rappresenterebbe un risultato positivo per le prospettive future del Wto e per le sue possibilità di continuare a mantenere un ruolo centrale nel regime commerciale multilaterale. Tanto più se, una volta chiuso il negoziato in corso, ci si potesse accordare - nella prospettiva di una "**Nuova Bretton Woods**" - per affrontare i problemi di *governance* del regime commerciale multilaterale, avviando una profonda revisione delle procedure di funzionamento e dei meccanismi decisionali dello stesso Wto.

Per rafforzare il ruolo del Wto è necessario creare nuove regole e strumenti in grado di modellare sia la struttura, sia la composizione degli accordi preferenziali così da ridurre la potenziale discriminazione nei confronti dei paesi terzi. Il problema è che gli strumenti e le regole a disposizione del Wto per evitare e/o minimizzare le distorsioni del commercio mondiale derivanti dal regionalismo si sono sempre rivelati difficili da utilizzare perché ambigui e incompleti. Anzi, in questi anni non sono mai stati veramente utilizzati per evitare che gli accordi preferenziali generassero distorsioni e ostacolassero il rafforzamento del sistema commerciale multilaterale. Sarebbe dunque importante che questi strumenti e regole siano rivisti, modificati e possibilmente rafforzati.

6. Le riforme del WTO

Le ricette sulle **strategie da perseguire a più lungo termine per un rilancio e rafforzamento del Wto** sono le più varie e comprese tra due estremi: da un lato, ci sono quelli che vogliono delimitare il ruolo del Wto perché resti un foro intergovernativo e torni ad occuparsi dei temi commerciali più tradizionali, ovvero le barriere tariffarie; dall'altro quelli che chiedono l'estensione dell'agenda Wto, sino ad includere i nuovi temi del commercio, anche quelli di 'seconda generazione' (investimenti, concorrenza, politiche per l'ambiente e per il lavoro), e spingono per l'adozione di procedure più trasparenti, meccanismi di coinvolgimento del settore privato e delle organizzazioni non governative (Ong). Qualunque strategia si adotti, bisognerà affrontare le numerose sfide e problemi aperti a cui si è prima accennato.

Nel rinnovare le sue regole il sistema commerciale multilaterale si troverà a dover fronteggiare una sfida che taglia trasversalmente la rete di accordi e negoziati ed è **la ricerca di soluzioni efficaci alla cosiddetta "dimensione dello sviluppo" che riguarda i Pvs membri del Wto**. I paesi membri del Wto si trovano a diversi stadi di sviluppo: conseguentemente, va ricercato un difficile equilibrio tra l'universalità degli impegni e i diversi contesti di applicazione di tali impegni. La 'dimensione dello sviluppo' è un tema centrale per il rilancio del Wto. Essa riguarda vari aspetti: i contenuti (il trattamento speciale e differenziato per i Pvs), l'accesso libero (senza dazi per i Paesi meno avanzati - Pma); i tempi (diverse fasi di attuazione); *enabling environment* (i programmi di assistenza tecnica e di *capacity building*); la riforma dei meccanismi decisionali (vedi poi). Il rilancio di un percorso di integrazione tra Nord e Sud del mondo e la possibilità di evitare nuove laceranti separazioni dipendono in primo luogo dalle **capacità di ricomporre le divergenze nel sistema commerciale multilaterale, introducendo una maggiore equità** sia nei contenuti negoziali che nei processi istituzionali.

Infine, sono in molti a denunciare le **gravi insufficienze dell'attuale struttura organizzativa e dei meccanismi di funzionamento del Wto**. Il **sistema decisionale** del *General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt)*, l'accordo commerciale sostituito nel 1995 dal Wto, **funzionava bene perché coinvolgeva pochi paesi e i temi tariffari da negoziare erano relativamente semplici**. I paesi che partecipano oggi al Wto sono molto più numerosi ed eterogenei e gli stessi temi oggetto dei negoziati presentano una complessità crescente. **Occorre dunque migliorare i meccanismi interni di decisione e accrescere la trasparenza esterna**. La richiesta di riforme in tal senso viene non solo dai nuovi attori, quali i paesi emergenti più influenti ed i Paesi meno avanzati (Pma), largamente marginalizzati nei processi decisionali, ma anche da molti paesi sviluppati. Il direttore generale **Pascal Lamy** ha più volte parlato, a proposito dei **meccanismi organizzativi del Wto**, di un "sistema medievale" di decisione e di una struttura di tipo "bizantino". Entrambi vanno riformati, anche se **va mantenuto il delicato equilibrio tra miglioramento dell'efficacia ed ampliamento della partecipazione e del consenso**.

Va infine ricordato che **politiche efficaci sul fronte domestico** dirette a meglio tutelare il benessere dei cittadini **potrebbero favorire un consolidamento dell'apertura e dell'integrazione economica internazionale**. In tutte le aree avanzate l'apertura commerciale, e più in generale, la globalizzazione sono divenuti da tempo temi molto impopolari. E la crisi ha ulteriormente peggiorato le cose. Limitarsi a riconoscere che un sistema internazionale sempre più aperto e integrato come avvenuto nell'ultimo decennio rappresenta un motore fondamentale della crescita mondiale e per lo sviluppo di tanti paesi poveri è certo importante, ma non serve a catturare maggiori consensi.

Per rispondere in positivo alle ansie e paure dei cittadini è in effetti necessario non solo fissare nuove regole a livello internazionale, ma anche **varare un'agenda di riforme e politiche a livello domestico che si facciano carico di ammortizzare i costi dell'aggiustamento e dell'apertura** rafforzando e migliorando i programmi di "*safety nets*". Di questi costi si è tenuto conto finora assai poco nei paesi avanzati in generale. **Si è confidato troppo sugli effetti compensativi della crescita globale**. È necessaria in realtà una decisa inversione di rotta per il futuro. Ciò significa, più in generale, cercare di **rendere compatibili l'integrazione internazionale delle economie con l'innalzamento degli standard di vita dei cittadini nella sfera del lavoro, dell'ambiente e della salute**.

L'attività dell'Osservatorio si inquadra in un progetto sperimentale di collaborazione tra le Amministrazioni del Senato della Repubblica, Camera dei deputati e Ministero degli Affari esteri e si avvale del contributo scientifico di autorevoli Istituti di ricerca.