

Le regole del commercio mondiale e la domanda di “governance”

di Paolo Guerrieri

1. Il WTO e il GATT

L'attuale regime commerciale si basa su un sistema di regole generali negoziate dai paesi membri del WTO (World Trade Organisation) (1995) - prima accordo GATT (1947) - per la riduzione delle barriere agli scambi commerciali e per la conduzione delle loro politiche commerciali. Il WTO ha una struttura e una procedura giurisdizionale per l'*enforcement* di tali norme.

E' importante ricordare che il Preambolo dell'accordo GATT e, poi, del WTO riconosce esplicitamente che la graduale promozione di un sistema commerciale più libero e certo è solo un mezzo per la realizzazione di obiettivi fondamentali quali la crescita e la piena occupazione delle risorse a livello mondiale. Nell'accezione corrente al WTO è attribuito, tuttavia, come unico e fondamentale obiettivo quello di affermare e preservare il 'libero scambio'.

L'adesione al WTO - a tutti gli effetti un'istituzione internazionale a differenza del GATT che era un semplice accordo internazionale rimasto in vigore fino al 1994 - impone a ogni paese aderente l'accettazione in blocco ('*single undertaking*') di tutte le regole e le norme multilaterali contenute negli accordi stipulati con riferimento alle varie tipologie di scambi commerciali (beni - Gatt94, servizi - Gats, diritti di proprietà intellettuale - Trips, investimenti internazionali - Trim, etc...).

2. I principi e le regole del regime commerciale

I seguenti principi sono particolarmente importanti per comprendere come opera e funziona il WTO:

non-discriminazione

nei due aspetti: a) clausola della nazione più favorita (MFN): obbligo per ogni paese membro di estendere a tutti i partner commerciali gli stessi benefici che si concedono ai paesi con cui si raggiungono gli accordi, e b) trattamento nazionale (NT): ogni membro deve assicurare lo stesso trattamento ai beni prodotti sul territorio e a quelli importati (la non discriminazione è obbligatoria negli scambi di beni, mentre eccezioni limitate al principio MFN e NT sono ammesse nei casi di accordi di libero scambio o di unione doganale, trattamento preferenziale dei PVS, nel caso dei servizi, vedi poi...);

reciprocità

da applicare nelle negoziazioni multilaterali e nelle concessioni commerciali che ne derivano, anche se non ha valore giuridico. E' fondamentale perché riduce gli incentivi per i singoli paesi a comportarsi da free-rider (esistono eccezioni riguardanti soprattutto i PVS e la concessione di preferenze verso questi ultimi da parte dei paesi più avanzati e/o la stipula di accordi preferenziali tra gli stessi PVS)

trasparenza

è un obbligo giuridico e riguarda l'informazione sui regimi commerciali che sono adottati dai paesi membri. E' un condizione necessaria per l'enforcement delle norme esistenti. Esistono più di 200 obblighi di notifica inclusi nei vari accordi e decisioni del WTO

sistema di enforcement delle norme

il WTO ha una struttura e una procedura giurisdizionale nel senso che è stato definito un meccanismo multilaterale di risoluzione delle controversie basato su un sistema procedurale (Dsu). Se un paese ritiene che l'adozione di norme o le politiche di un altro paese membro violino una o più regole degli accordi commerciali può chiedere - in una prima fase - al paese in violazione di eliminare e/o modificarle cercando un accordo in tal senso. Se non è soddisfatto, può invocare l'applicazione delle procedure di risoluzione delle controversie del WTO, che in caso di condanna possono autorizzare il paese ricorrente ad applicare delle misure di ritorsione. A differenza di quanto accadeva nel GATT, il paese che compie l'infrazione non può più bloccare né l'avvio della procedura né, alla fine del procedimento, l'autorizzazione a mettere in atto delle misure di rappresaglia commerciale. Tali procedure si sono dimostrate finora assai rapide e efficaci e rappresentano uno strumento multilaterale di soluzione delle controversie davvero unico nel suo genere.

clausole di salvaguardia

Il WTO ammette svariate eccezioni all'applicazione del principio base di non discriminazione e in circostanze predeterminate consente l'adozione di misure di restrizione al commercio. Al riguardo si possono individuare varie tipologie di casi: la presenza di importanti finalità non economiche (misure per la sicurezza nazionale - Art. XXI, per la tutela della salute pubblica - Art. XX); accordi di integrazione regionale (FTA e Unioni

doganali); per ripristinare condizioni di 'equa competizione' (dazi compensativi contro sussidi in contrasto con le norme WTO; misure contro pratiche dumping); per serie motivate ragioni di carattere economico (difficoltà di bilancia dei pagamenti, forti negativi impatti provenienti dall'import); preferenze commerciali accordate ai PVS (parte IV del GATT e condizioni di trattamento speciale e differenziato incluse in tutti gli accordi WTO).

L'adozione delle misure restrittive è comunque condizionata alla prova che il paese interessato deve fornire circa il comportamento 'unfair', il danno subito, e la proporzionalità della risposta adottata. Ciò non toglie che con intensità crescente negli ultimi anni siano proliferati gli abusi nell'uso di tali misure, con evidenti intenti protezionistici.

1. Ascesa e declino delle regole multilaterali

Il regime commerciale multilaterale basato sul Gatt-Wto ha favorito per svariati decenni nel secondo dopoguerra una crescita sostenuta della liberalizzazione degli scambi commerciali internazionali, riducendo i costi di transazione, stabilendo regole e procedure, ed ampliando l'informazione sul funzionamento dell'interscambio mondiale.

I cambiamenti e le trasformazioni intervenute nel sistema degli scambi commerciali internazionali in particolare negli ultimi 10-15 anni, con l'affermarsi della globalizzazione, hanno progressivamente indebolito l'efficacia di questo regime di regole e norme multilaterali, rivelandone una serie di carenze strutturali.

Le nuove sfide provenienti dal processo di integrazione globale sono soprattutto:

- Un aumento del numero e maggiore eterogeneità degli attori-paesi coinvolti,
- L'allargamento dell'agenda negoziale a nuovi temi
- I crescenti legami e interdipendenze con altri temi e istituzioni globali.

Il primo effetto è legato all'ingresso di molti paesi in via di sviluppo nel club dei paesi coinvolti nella rete degli scambi commerciali e del Wto. Il caso più eclatante per le conseguenze e l'impatto che ha avuto e sta avendo sul sistema delle relazioni commerciali mondiali è la Cina. Ma non è certo il solo. La stragrande maggioranza dei PVS fa oggi parte del WTO, ben l'80 per cento dei membri è costituito infatti da tali paesi che esprimono oggi proprie agende negoziali, che si differenziano fortemente da quelle dei paesi avanzati, e reclamano a gran voce una loro piena partecipazione ai meccanismi decisionali del Wto.

In secondo luogo vi è stato lo spostamento del focus dei negoziati internazionali dall'abbattimento delle barriere strettamente commerciali (eliminazione e riduzione di tariffe e dazi) a modifiche delle politiche e dei

sistemi regolamentari domestici - si pensi ai negoziati sui servizi. I negoziati WTO hanno così interessato, in misura crescente, temi e politiche di tradizionale dominio della sovranità dei singoli paesi e non necessariamente direttamente connessi al commercio (misure non tariffarie di tipo *behind the border*). Di qui anche i legami con i temi monetari e gli standard sociali e ambientali.

Le risposte finora offerte sono state assai limitate e per molti aspetti inadeguate, e non sono riuscite, soprattutto, ad arginare un insieme di debolezze strutturali manifestatesi nel funzionamento del sistema commerciale internazionale e delle sue regole.

Il fallimento del negoziato multilaterale del Doha Round (caratterizzato da svariate crisi, Seattle 1999, Cancun 2003, Hong Kong 2005, Ginevra 2006, Ginevra 2008) ne è la conferma più evidente offrendo un caso studio esemplare dei mutamenti in atto nelle relazioni commerciali tra le grandi aree e paesi e della mancanza di una capacità di governo di tali mutamenti.

2. Le condizioni attuali

Lo scenario più realistico contempla uno stallo del negoziato multilaterale (Doha Round) fino a tutto l'anno prossimo, per l'impossibilità di trovare un efficace compromesso tra le posizioni in campo, e anche considerate le prossime scadenze elettorali negli Stati Uniti, in India e poi in Europa. Il rischio, tuttavia, è un suo congelamento di fatto che possa durare molto più a lungo e estendersi per svariati anni nel futuro.

L'inagibilità del tavolo multilaterale è prevedibile rafforzi ulteriormente la crescita del bilateralismo e degli accordi preferenziali. 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, sviluppati e non.

C'è poi una ulteriore tendenza e rischio da non trascurare. Nel tentativo di scaricare all'esterno i costi della crisi in corso, alcuni paesi potranno essere tentati di ricorrere, a breve-medio termine, a misure più o meno velate di protezionismo, utilizzando naturalmente il sofisticato arsenale 'non tariffario' e dei sistemi regolamentari. Il bersaglio di queste misure sarà soprattutto la Cina che ha accumulato in questi anni surplus commerciali rilevanti nei confronti sia degli Stati Uniti sia dell'Europa. Un rilancio delle misure protezionistiche indebolirebbe inevitabilmente le opportunità di scambio a livello mondiale e finirebbe per aggravare l'impatto della recessione in corso, come altre volte avvenuto in passato.

3. Le regole commerciali: le sfide esistenti e i problemi aperti

Gli accordi preferenziali e bilaterali

E' pressoché scontato, come si è detto, che si moltiplichino gli accordi commerciali preferenziali, bilaterali e plurilaterali, dal momento che essi rispondono a una reale domanda di liberalizzazione delle imprese e dei sistemi paese e sono in grado di parzialmente soddisfarla. A questo riguardo anche la letteratura teorica ed empirica più recente offre una conferma allorché dimostra che a determinate condizioni gli accordi preferenziali possono rappresentare un importante laboratorio di sperimentazione delle modalità di "integrazione profonda" tra paesi (*deep integration*) consentendo di affrontare i "nuovi temi del commercio" (le *new trade issues*), dai servizi agli investimenti, agli standard sociali e ambientali, e alla mobilità del personale delle imprese estere. Tutte tematiche non incluse e/o appena sfiorate dai negoziati multilaterali in ambito WTO.

Ma c'è il rischio che la competizione tra i grandi paesi possa rapidamente degenerare e trasformarsi in una fonte di contrasti crescenti. I maggiori poli potrebbero arrivare a creare separate e opposte sfere regionali di influenza commerciale e economica con reti di preferenze e regole sovrapposte e in aperto conflitto tra loro. Tanto più che 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. Da tutto ciò deriverebbe ovviamente una seria minaccia e indebolimento all'intero sistema commerciale multilaterale.

Nell'evitare tale rischio il WTO potrebbe esercitare un ruolo importante attraverso un insieme di regole e strumenti che cercassero di modellare sia la struttura, sia la composizione degli accordi preferenziali così da ridurre gli effetti di discriminazione nei confronti dei paesi terzi. Il problema è che queste regole tese ad evitare e/o minimizzare le distorsioni sul commercio mondiale derivanti dal bilateralismo, si sono sempre rivelate difficili da applicare perché ambigue e incomplete. Anzi, in questi anni non sono mai state veramente applicate. Sarebbe dunque importante che queste regole fossero riviste, modificate e possibilmente rafforzate.

La necessità di regole multilaterali

La soluzione multilaterale rimane dunque centrale per governare le relazioni commerciali internazionali. Le motivazioni alla base dell'idea del negoziato multilaterale sono di tipo squisitamente 'politico': in un confronto negoziale complessivo è più facile effettuare scambi e *trade off* tra 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, essa 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. In primo luogo attraverso la conclusione del Doha Round nei prossimi uno-due anni.

Sulle strategie da perseguire a più lungo termine, va detto che le ricette sono le più varie e comprese tra due estremi: da un lato, 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 ONG.

Qualunque strategia si adotti, tuttavia, perché abbia successo, richiederà di affrontare le numerose sfide e problemi aperti a cui si è prima accennato. Qui di seguito ne elenchiamo alcuni tra i più importanti

I temi del commercio più tradizionali

Sono da citare, innanzi tutto, i temi commerciali di natura più tradizionale tra cui in primo piano figura la riduzione delle **barriere tariffarie e non tariffarie agli scambi di prodotti industriali**, che è stata inserita a pieno titolo nel Doha Round. Molti ritengono che ci sia poco da ottenere su questo fronte tradizionale delle tariffe. E' semmai vero il contrario, dal momento che c'è ancora un grande spazio da sfruttare nella possibilità di abbassare soprattutto quelli che si chiamano i picchi tariffari e che sono particolarmente lesivi degli interessi delle aree in via di sviluppo, in quanto colpiscono settori ad alta intensità di lavoro ove i PVS concentrano i loro vantaggi comparati.

Un altro tema chiave resta l'accordo in **materia agricola**. Potrebbe sembrare un negoziato per molti versi "tradizionale", ma in realtà presenta caratteri assai più universali e ad elevata complessità. Riguarda non solo la *mandated negotiation* in ambito strettamente commerciale e tariffario, ma anche la sua possibile estensione ad altri temi, tra i quali quelli definiti "non-commerciali" e a forte valenza politica, sostenuti con forza dall'Unione europea (la dimensione dello sviluppo; il ruolo multifunzionale dell'agricoltura; il principio di precauzione per motivi di salute pubblica e ambientali).

Per ciò che riguarda le regole in tema di **servizi**, nonostante la loro inclusione nel sistema multilaterale degli scambi, l'entrata in vigore del GATS (*General Agreement in Trade in Services*) nel 1995 e gli importanti accordi settoriali del 1997 sui servizi di telecomunicazioni di base e su quelli finanziari, permangono tuttora ostacoli e barriere di notevole entità agli scambi in tale comparto. I temi che continuano a determinare le

maggiori frizioni sono, da una parte, la liberalizzazione dei servizi audiovisivi, culturali, educativi e sanitari, che vedono su posizioni opposte Europa e Stati Uniti; dall'altra, la liberalizzazione "orizzontale" (tra settori) della modalità quattro di fornitura dei servizi (che prevede la libera prestazione di servizi attraverso la mobilità temporanea del personale) e, in questo caso esistono forti divergenze tra paesi avanzati e molti PVS. Nell'ambito del GATS ricade anche la questione del commercio elettronico

I nuovi temi del commercio (' new trade issues')

Il focus del confronto commerciale tra paesi in questi anni si è gradualmente spostato – come si è già detto - dalle barriere commerciali più tradizionali, tariffarie e non, ai 'nuovi temi' del commercio (proprietà intellettuale, politiche per la concorrenza e gli investimenti, standard ambientali e del lavoro). Su molti di questi temi, tuttavia, il negoziato multilaterale si presenta denso di difficoltà, in quanto interessa scelte e politiche domestiche dei singoli paesi, che devono essere rese compatibili con condizioni di reale accesso ai mercati. Contenuti ed esito delle negoziazioni si presentano così molto incerti.

Tra i nuovi temi del commercio, in posizione rilevante figurano gli **standard ambientali**. L'interazione tra regimi del commercio, da una parte, e regimi volti a preservare **l'ambiente e a promuovere uno sviluppo sostenibile**, dall'altro, è un tema ad oggi ancora molto controverso. In ambito WTO c'è convergenza tra molti paesi membri nel riaffermare che le misure commerciali debbano essere compatibili con lo sviluppo sostenibile e che il sistema stesso debba essere meglio "tarato" su tali esigenze. Restano aperte le divergenze (soprattutto tra Nord e Sud del mondo) sulle modalità di collegamento tra accordi globali di tutela dell'ambiente già esistenti e sistema del WTO; non è, infatti, di marginale rilevanza agire attraverso dichiarazioni di principio o istituire un collegamento formale e porre il tema sotto l'egida del sistema di sanzioni del WTO.

Una dinamica analoga riguarda la questione della "**dimensione sociale del commercio**", con la difficoltà di elaborazione di una strategia che renda compatibile la promozione dei *core labour standard*, la *governance* sociale globale ed il consenso dei PVS. E' un tema che è rimasto fuori dall'agenda negoziale del Doha Round per il contrasto insanabile, sin dalla Conferenza di Seattle, tra paesi avanzati e in via di sviluppo. L'interesse per il tema presenta infatti un duplice aspetto: da una parte vi sono motivazioni indubbiamente di stampo "protezionistico" alla base della richiesta di legare commercio e standard di lavoro, data la crescente concorrenza dei prodotti a basso costo provenienti da molti PVS, soprattutto con riferimento a settori ad alta intensità di lavoro ed in cui il costo del lavoro, ovviamente, rappresenta un fattore determinante. Dall'altra il tema continua ad essere al centro dell'attenzione dei movimenti sindacali internazionali ed estremamente *sensitive* per le società civili dei paesi avanzati, che considerano necessario un riequilibrio tra *governance* dei

mercati globali e *social global governance*. Il tema è stato affrontato e inserito in molti più recenti accordi bilaterali stipulati dagli Stati Uniti con una serie di PVS.

Per quanto riguarda **le politiche della concorrenza e degli investimenti**, permangono differenze sostanziali tra paesi, che evidentemente non sono state appianate in tutti questi anni nonostante gli svariati Gruppi di lavoro attivati in ambito WTO e finalizzati ad approfondire i legami tra concorrenza, investimenti e commercio.

In **tema di concorrenza** due sono i temi al centro del dibattito. Da una parte la necessità di una disciplina che regoli i comportamenti anticoncorrenziali delle imprese transnazionali (TNCs), compensando le carenze delle politiche di concorrenza nazionali e regionali attraverso un accordo multilaterale. Dall'altra, l'esigenza di regole a livello nazionale che non impediscano l'accesso al mercato e la sua piena contendibilità. Al primo è data particolare importanza dai PVS, soprattutto in conseguenza della crescita degli IDE ad essi diretti; mentre al secondo appaiono certamente più interessati i paesi più sviluppati.

Al tema delle politiche della concorrenza è indirettamente connesso quello dell'**antidumping**, spesso utilizzato (e abusato) quale difesa contro meccanismi di concorrenza *unfair* sui mercati, non solo dai paesi industrializzati ma, oramai, anche da molti PVS. Il Doha Round doveva occuparsi di una revisione dell'Anti-Dumping Agreement, soprattutto per un miglioramento e chiarimento dei termini di attivazione dello strumento.

Sul fronte dei negoziati per un **accordo sugli investimenti** è fondamentale non ripetere gli errori del passato ed in primo luogo della fallimentare esperienza OCSE del Multilateral Agreement on Investment (MAI). E' necessario, quindi, cercare da subito il dialogo, il coinvolgimento ed il sostegno dei PVS. Senza tali presupposti, e senza una corretta informazione verso l'opinione pubblica, sarà molto arduo gestire costruttivamente i negoziati. Il problema che si agita sullo sfondo è legato alla richiesta di mantenimento della piena sovranità in tema di investimenti da parte degli Stati, tanto più nell'ambito delle complesse strategie portate avanti da molti dei nuovi fondi 'sovrani' e dalla natura peculiare dei loro proprietari-paesi.

La dimensione dello sviluppo

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**" connessa ai PVS membri del WTO. A fronte di regole condivise e di un sistema di *single undertaking*, i paesi membri del WTO si trovano a diversi stadi di sviluppo: conseguentemente, va ricercato un difficile equilibrio tra l'universalità degli impegni ed i diversi contesti di applicazione di tali impegni. La 'dimensione dello sviluppo' è un tema centrale per il rilancio del WTO e riguarda: **i contenuti**

(con il trattamento speciale e differenziato per i PVS), **l'accesso libero** (senza dazi per i paesi meno avanzati - PMA); **i tempi** (con le diverse fasi di implementazione); **l'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 appaiono legate alle capacità, in primo luogo, di ricomporre **le divergenze nel sistema commerciale multilaterale**, fissando criteri di maggiore equità e legittimità in tema sia di contenuti negoziali che di processi istituzionali.

Il meccanismo decisionale del WTO

Infine, sono in molti a denunciare le gravi insufficienze dell'attuale struttura organizzativa e dei meccanismi di funzionamento del WTO. In passato il sistema decisionale del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ha ben funzionato anche per la presenza di pochi paesi coinvolti e di temi tariffari da negoziare relativamente semplici. È evidente che oggi la partecipazione al WTO è assai diversa - per numero e eterogeneità dei paesi membri - e gli stessi temi al centro dei negoziati presentano una complessità crescente. Servono dunque sforzi rilevanti ai fini di un miglioramento dei meccanismi interni di decisione e di accrescimento della trasparenza esterna. La questione è comunemente definita come la "**riforma istituzionale**" del WTO e riguarda sia la trasparenza interna ed il meccanismo di creazione del consenso e delle decisioni del WTO, sia la trasparenza esterna ed il (difficile) rapporto con la società civile globale. La richiesta di riforme in tal senso deriva 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 in passato, a proposito dei meccanismi organizzativi del WTO, come di un 'sistema medievale' di decisione e di una struttura di tipo 'bizantino'. Per migliorare entrambi è necessario muoversi, cercando di mantenere tuttavia un delicato equilibrio tra miglioramento dell'efficacia ed ampliamento della partecipazione e del consenso.