

Quali regole per il WTO e il sistema multipolare?¹

1. Introduzione

L'aggravarsi della crisi globale sta aumentando il rischio di una nuova ondata di misure protezionistiche. Governi in difficoltà vi hanno cominciato a ricorrere per cercare di fronteggiare la pesante perdita di produzione e posti di lavoro generata dalla grave recessione in corso.

A ciò si aggiunge la ulteriore crescita degli accordi bilaterali e commerciali preferenziali (Preferential Trade Agreement) tra paesi, che nel corso di questi ultimi anni sono divenuti, a causa dello stallo del negoziato commerciale multilaterale (*Doha Round*), uno strumento largamente utilizzato dalla quasi totalità dei paesi membri del WTO proprio in ragione delle difficoltà del negoziato multilaterale.

E' questa miscela di crescente protezionismo e dilagante bilateralismo che può diventare esplosiva. Va contrastata per evitare che alimenti confronti neomercantilistici tra aree e paesi con una crescente frammentazione e tensione delle relazioni commerciali. 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 *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.

Il che significa innanzi tutto implementare pienamente i pacchetti di misure economiche espansive annunciate negli ultimi mesi un po' da tutti i maggiori paesi, e in particolare dagli Stati Uniti, in quanto contribuiranno a combattere e mitigare la recessione e, di qui, serviranno a ridurre le pressioni protezionistiche. Ma non sarà sufficiente.

Occorrerà altresì nella presente fase di transizione così delicata mettere in atto speciali meccanismi di monitoraggio delle politiche commerciali nell'ambito del WTO o del FMI per scoraggiare ogni tentazione di nuovo protezionismo da parte dei singoli paesi.

Infine è necessario mettere in pratica l'appello dei paesi del G20 e finalizzare un accordo del negoziato Doha Round, almeno entro i prossimi dodici – sedici mesi – dopo le elezioni in India e Europa - quale più efficace assicurazione contro una possibile nuova ondata protezionistica e la degenerazione del bilateralismo.

Assicurare il buon funzionamento del regime commerciale nella sua nuova veste multipolare è comunque tutt'altro che facile, come avremo modo di vedere in questo capitolo. Richiede revisioni profonde, 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. È un obiettivo di governance nazionale e globale assai complesso da raggiungere.

2. La crisi del *Doha Round*

Nel luglio del 2008 dopo nove giorni di serrati negoziati il *Doha Round* è naufragato davanti alle differenze di posizione tra India e Cina, da un lato, e Stati Uniti, dall'altro, rispetto alle misure speciali di salvaguardia (*Special Safeguard Measures* o 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. Un dato interessante di questo fallimento è che le SSM non rappresentavano uno dei temi più controversi dei negoziati, e né

¹ Scritto per il gruppo di Astrid su "Il governo della globalizzazione"

l'India né la Cina hanno mai fatto uso di 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.

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

In questi ultimi due anni nonostante si sia determinato un avvicinamento di posizioni tra i paesi non si è comunque riusciti a mitigare le reciproche diffidenze e convincere ciascun paese ad avanzare nuove concessioni in grado di sbloccare definitivamente il negoziato. Fortemente condizionanti si sono rivelati, soprattutto, i vincoli domestici che tutti i principali protagonisti, a partire da Stati Uniti e Ue, si sono trovati a fronteggiare.

Ancora all'inizio del 2008 Pascal Lamy ha ritenuto ancora possibile: sia che gli Usa accettassero ulteriori riduzioni del sostegno interno all'agricoltura; sia che l'Ue e altri paesi sviluppati, tra cui Giappone e Svizzera, potessero aprire ulteriormente i loro mercati dei prodotti agricoli; sia che le economie emergenti come India, Brasile e Sudafrica si potessero convincere a concedere un maggior accesso per i prodotti industriali. Nel lanciare la Conferenza a Ginevra Lamy ha riproposto dunque questa formula a triangolo per avviare a soluzione i negoziati commerciali del Doha round anche se le possibilità di realizzazione restavano fortemente incerte. Non più del trenta per cento secondo alcuni autorevoli osservatori.

E così è stato. 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 avevano 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.

3. Le cause della crisi

Le forti difficoltà sperimentate dai negoziati commerciali multilaterali 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 di un'organizzazione internazionale come il 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 e OMC. 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 e d è clamorosamente fallito a Cancun.

L'ascesa nell'OMC di nuovi potenti attori negoziali – quali i nuovi paesi emergenti e in primo luogo Cina, India e Brasile - 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 PVS 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 l'uso degli strumenti previsti dagli

accordi OMC. Una ulteriore conferma di tutto ciò è venuta proprio dall'andamento dei negoziati del Doha round.

Ora, nel nuovo contesto commerciale multipolare, caratterizzato da nuovi attori e contenuti, in analogia con quanto avviene in un mercato oligopolistico, gli equilibri e un efficace funzionamento del regime possono essere garantiti solo da un accordo di fondo tra i grandi paesi leader che sia in grado di bloccare i reciproci poteri di veto. Un'impresa assai difficile anche tenuto conto dei nuovi contenuti (*new issues* commerciali) e della struttura organizzativa (ipergarantista e inefficiente imperniata su 152 paesi) del negoziato che si svolge in ambito OMC.

Un gioco non cooperativo, viceversa, fatto di azioni e reazioni autonome di tutti gli attori principali, finisce per generare instabilità e innescare una sorta di guerra di tutti contro tutti. Soprattutto spinge gli stessi attori a esaltare e privilegiare le preferenze dei rispettivi gruppi di interesse domestici che finiscono per prevalere su quelle di carattere più generale esistenti a livello internazionale. È quanto si è verificato negli ultimi anni, portando il Doha Round ad arenarsi più volte nel gioco perverso dei veti incrociati tra paesi.

4. La crescita del bilateralismo

E ora? Lo scenario più realistico contempla uno stallo del negoziato fino all'inizio del 2010, 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. Ma il rischio è un suo congelamento di fatto che duri molto più a lungo e si estenda per svariati anni nel futuro.

Con quali effetti? E' prevedibile, innanzi tutto, che l'integrazione tra le principali economie e il processo di globalizzazione, sospinti dai processi di frammentazione produttiva, continuino nei prossimi anni una volta usciti dalla grave crisi in corso. L'aumento dei processi di frammentazione e dell'integrazione economica internazionale comporterà per il futuro una domanda di sempre nuovi spazi di liberalizzazioni economiche e commerciali. E' prevedibile che verranno soddisfatti nei prossimi anni soprattutto dalla crescita – relativamente scontata - del bilateralismo e di accordi commerciali preferenziali PTA (*Preferential Trade Agreement*) tra paesi, che 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 dell'Omc.

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 a percorrere strategie simili e in parte concorrenti.

Anche grazie alle iniziative commerciali preferenziali degli Stati Uniti e dell'Unione europea e alla loro estensione su scala globale i PTA sono arrivati a coprire nel loro complesso (inclusi quelli dei PVS) circa un terzo del commercio mondiale e altrettanto degli scambi americani ed extracomunitari.

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 tra paesi (*deep integration*) consentendo di affrontare i nuovi temi del commercio (le *new trade issues*), dai servizi agli investimenti, alla mobilità del personale delle imprese estere.

È altresì importante ricordare che molti dei più recenti accordi preferenziali presentano profonde differenze nei loro contenuti rispetto alle esperienze del passato, sia per il diverso grado di sviluppo dei paesi che vi partecipano sia per i nuovi temi commerciali coperti. I contenuti non sono così limitati alla rimozione delle tradizionali barriere commerciali ma interessano in misura crescente i

nuovi temi del commercio quali i diritti di proprietà intellettuale, i servizi, gli investimenti, la concorrenza, e gli standard sociali e ambientali.

Gli effetti positivi degli accordi preferenziali sono però subordinati al fatto che tali accordi si muovano nell'ambito di obiettivi compatibili con il contesto multilaterale e costituiscano così una sorta di ponte tra i regimi nazionali e quelli globali. Altrimenti le modalità di integrazione possono diventare antagoniste al sistema globale, con destabilizzazioni e costi pesanti per tutti, e in particolare per i paesi più poveri e meno sviluppati, privi di un reale potere negoziale.

L'affermazione di un bilateralismo senza regole (un bilateralismo *à la carte*) 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 aperto globale, 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 del rischio di crescenti misure protezionistiche con l'aggravarsi della crisi globale.

5. I rischi di un nuovo protezionismo

Il rischio di una nuova ondata di misure protezionistiche sta aumentando con l'aggravarsi della recessione in un sempre più ampio numero di aree e paesi. Governi in difficoltà sono sempre più tentati di farne uso, per cercare di fronteggiare la pesante perdita di posti di lavoro generata dalla grave crisi in corso. L'arrivo di Barack Obama e della sua Amministrazione ha contribuito ad accrescere, per taluni aspetti, i timori e le preoccupazioni esistenti.

Il nuovo Presidente americano si è sempre mostrato scettico, in tutto il periodo della lunga campagna elettorale, sulle virtù del libero commercio. Ha rivendicato, per contro, la supremazia del "commercio equo" (*fair trade*), una formula tanto generica quanto i molteplici significati che gli si possono attribuire. Sempre prima dell'elezione è arrivato a accusare apertamente le imprese americane che investono all'estero della distruzione di posti di lavoro domestici. Ha chiesto addirittura una revisione dell'accordo commerciale NAFTA, in nome dell'introduzione di clausole ambientali e sociali più stringenti verso gli altri paesi partecipanti, soprattutto il Messico.

Dato ancor più preoccupante, tuttavia, dopo la sua elezione il Presidente Obama non si è di fatto opposto a che venisse inserita nel pacchetto fiscale di stimolo approvato nel febbraio 2009 la clausola del *Buy American* per favorire prodotti domestici ai danni di quelli importati. Tutto ciò ha contribuito a accrescere i timori che il nuovo Presidente possa non considerare una priorità la difesa dell'apertura commerciale e del contesto multilaterale di scambi oggi esistente.

Tanto più che di fronte a una grave recessione - qual è l'attuale - ogni governo può essere tentato 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 suoi cittadini. Ma la dura lezione della storia ci dice che 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. E' 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 la 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 diffusa.

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 infrangere 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.

Il timore è che se la recessione, com'è nelle attese, divenisse più grave ci si può attendere una brusca accelerazione nell'uso di queste pratiche e strumenti protezionistici. La conferma viene dai diffusi nazionalismi e protezionismi che stanno dilagando anche in Europa e che rischiano di danneggiare seriamente quel bene prezioso che è il mercato unico europeo, a cominciare da due comparti chiave quali l'auto e i servizi finanziari. È il caso delle misure di stimolo varate in Francia dal presidente Sarkozy all'inizio del 2009 per favorire le case automobilistiche francesi; analoghe iniziative, meno eclatanti, ma altrettanto allarmanti, sono state varate in Spagna, Germania, Regno Unito, Svezia e in molti altri paesi europei con sussidi a settori e imprese in difficoltà.

6. Bilateralismo e protezionismo: una pericolosa miscela

Più che il ritorno a forme di chiusura e protezionismo del passato (tariffe e dazi), più difficili oggi perché incompatibili con la nuova organizzazione dell'attività economica su scala globale (processi di frammentazione), è questa miscela che può diventare esplosiva di crescente protezionismo più o meno legale, in quanto compatibile con le norme del WTO, e di dilagante bilateralismo senza controlli (bilateralismo *à la carte*) 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 contrastato 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, quali il Giappone, sia paesi più isolazionisti, come la Cina. Gli effetti sulla recessione in corso sarebbero certamente tutti negativi e tali da aggravarne il corso e l'intensità.

Per contrastare queste tendenze e scongiurare i conseguenti rischi di escalation protezionistica è necessaria in realtà una decisa azione da parte dei maggiori paesi in favore di un rafforzamento della cooperazione internazionale nel campo delle relazioni e delle politiche commerciali.

Il che significa innanzi tutto attivare nella presente fase di transizione così delicata della crisi in corso speciali meccanismi di monitoraggio delle politiche commerciali nell'ambito del Wto per scoraggiare ogni tentazione di nuovo protezionismo da parte dei singoli paesi membri.

Ancora, 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, vanno pienamente implementati in quanto contribuiranno a combattere e mitigare la recessione e, di qui, serviranno a ridurre le pressioni protezionistiche.

Infine, non vi è dubbio occorrerebbe un rafforzamento delle regole e dei meccanismi multilaterali che fanno capo al WTO per minimizzare i rischi di una degenerazione del bilateralismo. Un rafforzamento del WTO potrebbe rappresentare un argine importante attraverso un insieme di regole e strumenti che cercassero 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 e applicare perché ambigui e incompleti. Anzi, in questi anni non sono mai stati

veramente utilizzati per governare la diffusione crescente di accordi regionali, soprattutto 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.

Non vi è dubbio che la soluzione multilaterale rimanga 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.

Assicurare il buon funzionamento del regime commerciale multilaterale nella sua nuova veste multipolare è comunque tutt'altro che facile – come si è visto. 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 per evitare che l'OMC 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 chiudere il Doha Round – quando il prossimo anno dopo le elezioni generali in India e in Europa si ripresenterà l'occasione favorevole - rappresenterebbe comunque 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 - in una prospettiva di "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.

7. Il rilancio del multilateralismo nel sistema multipolare: quali regole?

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

7.1 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

7.2 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.

7.3 La dimensione dello sviluppo e i meccanismi decisionali del WTO

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.

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.

8. Libero scambio e costi di aggiustamento

In definitiva, se si volessero riassumere le sfide che il regime commerciale multilaterale dovrà affrontare nei prossimi anni per continuare a garantire un contesto di apertura e integrazione internazionale si dovrebbe sottolineare: da un lato, la necessità di costruire un consenso sui contenuti dei processi di liberalizzazione commerciale, che siano in grado di soddisfare gli interessi dei paesi sviluppati e dei PVS, con un coinvolgimento attivo di questi ultimi. Nel caso di molti Pvs, come abbiamo già avuto modo di osservare, è certamente vero che gli accordi commerciali hanno loro conferito significativi benefici in termini di accesso ai mercati e liberalizzazioni; ma è anche vero che una crescente insoddisfazione si è diffusa circa il rispetto e la realizzazione concreta di tali accordi. L'insoddisfazione è andata crescendo vedendo i paesi sviluppati disattendere sistematicamente e/o distorcere ripetutamente gli impegni presi.

Dall'altro vi è l'opportunità di allargare e rafforzare il sostegno delle società civili dei maggiori paesi all'OMC e alle sue attività, creando maggiore trasparenza dei processi negoziali e politiche di sostegno più efficaci alle conseguenze dei processi di liberalizzazione. Come già sottolineato, gli accordi dell'OMC interessano, in misura crescente, temi di tradizionale dominio della sovranità dei singoli paesi e non necessariamente connessi direttamente agli scambi. Lo stesso meccanismo di risoluzione delle controversie ha creato nuovi punti di attrito e sovrapposizione con le politiche domestiche dei paesi, generando in molti una "sindrome da intrusione" dell'OMC negli ambiti protetti della sovranità nazionale. A fronte di questa presunta crescente intrusione sul terreno delle politiche domestiche, è cresciuto l'interesse della società civile, manifestandosi in forme sempre più clamorose. La reazione più frequente è stata una contestazione di fondo della legittimità di molte misure provenienti dall'OMC.

Va altresì tenuto conto che il libero scambio per generare i benefici netti attesi impone anche costi di aggiustamento ingenti alle persone, imprese, regioni, paesi che ne sono coinvolti. E questi costi si distribuiscono asimmetricamente tra i territori e nel tempo, creando nuove disuguaglianze e un montante senso di insicurezza nei paesi avanzati e non. Soprattutto oggi che la rete di scambi commerciali unisce tra loro paesi a livello di sviluppo assai differente. Non deve sorprendere dunque che l'apertura commerciale e il libero commercio siano divenuti oggi assai impopolari.

Di questi costi di aggiustamento in questi anni si è tenuto conto assai poco e si è troppo confidato negli effetti compensativi della crescita globale. Le politiche e iniziative che sono state varate in termini sia di risorse sia di contenuto degli interventi sono risultate così assolutamente inadeguate. Si richiede in questo caso una decisa inversione di rotta.

Altrettanto cruciale in futuro sarà dunque l'agenda domestica di politiche d'intervento e riforme che dovrà farsi carico di ammortizzare i costi dell'aggiustamento all'apertura dei paesi rafforzando e migliorando i programmi di *safety nets* nei paesi avanzati e non. Si pensi a misure quali i sostegni alla riqualificazione e promozione del lavoro; le forme di assicurazione del salario per coprire temporaneamente le perdite dovute alle delocalizzazioni; la trasferibilità dell'assicurazione sanitaria, misure di tassazione progressiva e così via.

Più in generale ciò significa cercare di rendere compatibili una graduale crescente apertura e integrazione internazionale delle economie con obiettivi di innalzamento degli standard di vita dei cittadini in tema di lavoro, ambiente e salute.

9. Osservazioni conclusive

Per quanto riguarda il futuro è prevedibile che l'integrazione tra le principali economie, sospinta dal processo di globalizzazione, continui nei prossimi anni e con essa la domanda di sempre nuovi spazi di liberalizzazioni economiche e commerciali. Queste ultime verrebbero assicurate nel prossimo futuro dall'intensificarsi di accordi bilaterali e regionali, che stanno aumentando già da tempo a ritmi accelerati.

Per evitare tuttavia una rischiosa frammentazione del regime commerciale globale la soluzione multilaterale continua a rivestire un ruolo centrale. Le motivazioni alla base del negoziato multilaterale sono in effetti di tipo squisitamente politico: in un confronto negoziale complessivo è più facile effettuare scambi e *trade-off* tra settori, dal momento che al crescere del numero dei settori negoziali e degli scambi intersettoriali aumenta la possibilità che il gioco alla fine diventi a somma positiva.

La positiva conclusione di round commerciali multilaterali finalizzati alla riduzione delle barriere tariffarie e alla costruzione di nuove regole globali è stato sempre in effetti il meccanismo più efficace per evitare le distorsioni e gli altri effetti negativi degli accordi regionali e preferenziali che si stanno diffondendo incessantemente da diversi anni.

Ne consegue che il mancato raggiungimento di un accordo finale nel *Doha round* e il suo probabile congelamento nel tempo finirebbero per indebolire il sistema commerciale multilaterale e rischierebbero di trasformarlo – dietro la spinta dei dilaganti bilateralismi – in un sistema multipolare dalle spiccate tendenze mercantiliste.

Uno scenario ovviamente foriero di rischi per l'economia mondiale nel suo complesso, per le sue possibili recrudescenze protezionistiche e perché a pagarne i maggiori costi sarebbero ancora una volta chiamati i paesi più poveri all'interno dell'area in via di sviluppo.

Assicurare il buon funzionamento del regime commerciale nella sua nuova veste multipolare è comunque tutt'altro che facile – come si è visto. Richiede revisioni profonde, vere e proprie riforme, dei meccanismi e delle regole negoziali multilaterali accompagnate da politiche sociali domestiche in grado di mitigare i costi di aggiustamento all'interno dei singoli paesi. È un problema di governance globale assai complesso. Un compito tutt'altro che facile. Anzi si potrebbe dire alla luce di ciò che sta avvenendo difficilmente realizzabile.

Ma va rammentato a questo riguardo che se non si riuscirà ad assicurare, anche solo in parte, un percorso di questo genere gli effetti potrebbero essere drammaticamente negativi. Come gli storici economici hanno ampiamente dimostrato la prima grande ondata della globalizzazione (1851-1913) fallì miseramente proprio a causa della incapacità del sistema internazionale di governare le tensioni domestiche create dall'espansione della finanza e del commercio globali.