

DOHA DEVELOPEMENT ROUND: LA VERA POSTA IN GIOCO

di Luca Salvatici
09 gennaio 2009

Dopo sette anni di trattative l'esito finale del Doha Development Round, il grande negoziato multilaterale nell'ambito della World Trade Organization (WTO), è ancora avvolto nell'incertezza. I negoziati procedono a rilento, anche se non è facile capire quali siano i veri ostacoli al raggiungimento dell'accordo. Dopo il fallimento di Ginevra, lo scorso luglio, le trattative sono proseguite senza far emergere elementi di rilievo.

Profonde novità hanno invece interessato il contesto internazionale: la crisi sui mercati globali e le elezioni statunitensi non possono non ripercuotersi sui negoziati del WTO.

Il protrarsi delle trattative commerciali non è certamente una novità ma, in un contesto in cui si sono enormemente ampliati i temi in discussione e una pluralità di soggetti ha il potere di influire sull'esito finale del negoziato, sembra essere entrato in crisi il modello negoziale che aveva caratterizzato e assicurato il successo dei precedenti round. Il summit di Washington del G-20 dello scorso novembre dimostra l'impossibilità di tenere i grandi paesi in via di sviluppo e le economie emergenti fuori dalla governance mondiale. Il G-20 si è impegnato a mettere in atto misure monetarie e finanziarie per stimolare l'economia, nonché ad opporsi ad una ripresa del protezionismo dei flussi commerciali e degli investimenti, e a promuovere la cooperazione per la stabilizzazione dei mercati e la riforma delle regole globali.

In questo contesto, è riecheggiato un ennesimo appello alla conclusione dei negoziati del Doha Round entro la fine dell'anno. Sull'abbrivio di questa dichiarazione, si è sperato che fosse possibile convocare i ministri a Ginevra per una nuova "mini-ministeriale" che avrebbe dovuto ratificare i progressi registrati finora dai negoziati, con particolare riferimento all'accesso ai mercati per i prodotti agricoli e manifatturieri. Lo stato delle trattative su questi due temi cruciali è sintetizzato da due documenti diffusi all'inizio di dicembre dai presidenti dei rispettivi gruppi negoziali nell'ambito del Doha Round. In entrambi i casi, sembra ormai esistere un accordo di massima, largamente condiviso, sulle formule generali per la riduzione dei dazi e su di un ampio numero di eccezioni relative a paesi e prodotti. Permangono, però, differenze significative riguardo a due elementi che alcuni paesi considerano assolutamente dirimenti e questo ha spinto il Direttore Generale Pascal Lamy a evitare una riunione ministeriale che avrebbe potuto trasformarsi nell'ennesimo, spettacolare fallimento.

Nel caso dell'agricoltura, le divergenze principali riguardano il cosiddetto meccanismo speciale di salvaguardia che dovrebbe consentire ai paesi in via di sviluppo (PVS) di elevare temporaneamente ed entro limiti prestabiliti i propri dazi a seguito di variazioni "eccessive" dei prezzi o delle quantità importate. Nel caso dei prodotti manifatturieri, il principale disaccordo è sulla rilevanza degli ulteriori (rispetto alle riduzioni generali previste da un eventuale accordo) processi di liberalizzazione che dovrebbero riguardare alcuni specifici settori: i paesi sviluppati considerano questi processi come decisivi, e li vorrebbero rendere in qualche modo vincolanti, per garantirsi un effettivo accesso ai mercati dei principali PVS come India, Cina e Brasile; questi ultimi, dal canto loro, li considerano come possibilità affatto eventuali e vorrebbero consentire adesioni puramente volontarie.

In questa confusa situazione, è lecito chiedersi quali siano i guadagni attesi da una conclusione positiva del Doha Round. Negli ultimi anni molti economisti e numerose istituzioni nazionali e internazionali hanno simulato l'impatto della nuova tornata di negoziati multilaterali. Vi è accordo che i benefici per il mondo nel suo complesso saranno positivi, anche se non molto elevati come percentuale del PIL. Sebbene questi risultati non tengano conto di numerosi benefici indiretti della liberalizzazione commerciale, in particolare quelli di natura dinamica, sono in molti a ritenere che un eventuale esito positivo del negoziato avrà effetti modesti in quanto l'accordo finale finirà per incorporare una serie di trattamenti "speciali e differenziati" e di "clausole di salvaguardia" che riguarderanno tanto i PVS che i paesi sviluppati.

Queste considerazioni sono indubbiamente fondate, ma si può anche osservare che, sebbene ciascun paese cerchi di fare in modo che l'accordo sia il più possibile compatibile con le politiche esistenti, molti interventi sono stati concepiti o riformati dopo l'inizio del Doha Round, con lo scopo di renderli compatibili con la posizione assunta in sede negoziale. Pertanto, gli effetti derivanti dall'esistenza di uno strumento di governance internazionale come il WTO non si misurano soltanto sulla base di quanto sarà scritto nell'accordo finale di questo Round, ma anche e soprattutto alla luce dell'influenza che esso ha esercitato nella fase di formazione delle politiche degli stati membri.

D'altro canto, e più in generale, sarebbe utile pensare non tanto e non solo ai mancati (limitati) guadagni, quanto alle possibili perdite derivanti dal fallimento della trattativa e dal successivo probabile stallo. Un

recente studio dell'IFPRI (Antoine Bouët e David Laborde, "The cost of a non-Doha", Briefing Note, Novembre 2008) ha introdotto, in un modello di equilibrio generale, l'ipotesi, non tradizionale, che il mancato raggiungimento di un accordo non equivarrebbe al mantenimento delle politiche in atto. In presenza di un ciclo economico internazionale pesantemente recessivo i governi avrebbero maggiori difficoltà a resistere alle richieste di protezione se mancasse una credibile regolamentazione internazionale. Inoltre, guardando alla proliferazione di accordi preferenziali, risulterebbe alquanto preoccupante, soprattutto per i PVS più piccoli, uno scenario in cui i maggiori paesi industrializzati sviluppino le proprie politiche commerciali a livello bilaterale in virtù del proprio peso politico ed economico.

Bouët e Laborde simulano due scenari principali. Nel primo i dazi crescono al livello massimo compatibile con gli impegni esistenti in ambito WTO (i dazi applicati sono in molti casi largamente inferiori); nel secondo scenario, i dazi salgono ai livelli più elevati registrati nel corso degli ultimi 13 anni. Nel primo caso il commercio mondiale si ridurrebbe del 7,7%, colpendo in particolare i PVS le cui esportazioni cadrebbero dell'11,5%; nel secondo scenario gli effetti sarebbero più limitati con una riduzione del commercio mondiale pari al 3,2%. Complessivamente le riduzioni di benessere dovute all'aumento della protezione oscillerebbero tra i 350 e i 130 miliardi di dollari, valori di circa quattro volte superiori rispetto ai benefici che, secondo gran parte delle stime, avrebbe un eventuale accordo. Va sottolineato che gli scenari predisposti dall'IFPRI, benché indubbiamente pessimistici, sono assolutamente realistici, in quanto compatibili con gli impegni multilaterali attualmente vigenti.

In definitiva, la vera posta in gioco nell'attuale ciclo di negoziati non è solo, o soprattutto, la conclusione del Doha Round; piuttosto ad essere in pericolo è la credibilità di un'organizzazione internazionale come il WTO che nei primi 10 anni di vita ha già dovuto affrontare diversi momenti di crisi. Si tratta di un gioco pericoloso in cui c'è forse poco da guadagnare, ma in cui c'è sicuramente molto da perdere.