

I PRECARI EQUILIBRI DEL REGIME COMMERCIALE INTERNAZIONALE ED IL NUOVO ROUND NEGOZIALE (DOHA DEVELOPMENT AGENDA)

di Paolo Guerrieri *

Le sorti del regime commerciale internazionale e dell'Organizzazione che lo guida (l'OMC, Organizzazione Mondiale del Commercio) hanno conosciuto alterne fortune nell'ultimo anno. Fasi di rinnovata apertura e cooperazione commerciale da parte della maggioranza dei paesi si sono avvicendate ad altre costellate di difficoltà e tensioni crescenti. Come negli ultimi mesi lo stato dei rapporti tra importanti paesi membri dell'OMC, ed in particolare tra Stati Uniti ed Europa, è decisamente peggiorato, moltiplicando i rischi di un aperto e diffuso conflitto commerciale a livello internazionale.

Gli scenari sono cambiati bruscamente. Alla fine dello scorso anno l'esito positivo della 4ª Conferenza Ministeriale dell'OMC svoltasi a Doha era stato salutato dai più come un successo importante. Un risultato ancora parziale, certo, dal momento che aveva semplicemente permesso di avviare un nuovo negoziato multilaterale (la Doha Development Agenda, DDA). Ma di grande significato, se si tiene conto del contesto internazionale in cui era stato firmato l'accordo di Doha, dopo i drammatici attentati dell'11 settembre: un forte rallentamento economico globale accompagnato da una brusca frenata della crescita del commercio mondiale. La fase di transizione nazionale, oggi in atto, deve molto alle politiche fortemente espansive messe in campo, innanzi tutto negli Stati Uniti, per fronteggiare le minacce di recessione globale; l'esito positivo della Conferenza di Doha ha comunque contribuito, di fronte ai nuovi fattori di rischio ed incertezza ingenerati dagli attacchi terroristici contro gli Stati Uniti, a spianare la strada ad un rilancio di fiducia sui mercati mondiali, in una fase quantomeno critica come quella che si stava profilando alla fine dello scorso anno per l'economia mondiale.

Non va poi dimenticato che di fronte ad un fallimento del negoziato di Doha si sarebbero moltiplicati i rischi di una pericolosa deriva da parte di molti PVS, con la possibilità di nuove laceranti separazioni tra Nord e Sud del mondo. Il lancio del nuovo Round è stato dovuto in effetti anche alle aperture e concessioni importanti operate da parte dei paesi più avanzati nei confronti dei PVS, allo scopo di ricomporre le divergenze esistenti nel sistema commerciale multilaterale, fissando criteri di maggiore equità e legittimità in tema sia di contenuti negoziali che di processi istituzionali.

Per tutti questi motivi l'accordo di Doha, a giudizio di molti, rivestiva e riveste un forte significato, anche simbolico, per il rilancio nei prossimi anni del regime di liberalizzazione commerciale multilaterale.

Tale giudizio positivo non significa certo disconoscere le complessità degli scenari che ci sono di fronte e le non poche difficoltà da superare a breve-medio termine perché il negoziato multilaterale possa essere avviato e proseguito positivamente.

In primo luogo c'è il problema dei tempi che sono stati fissati e che potranno non necessariamente coincidere con i tre anni previsti a Doha per la DDA, dati l'intreccio di negoziati paralleli e le dinamiche delle alleanze a geometrie variabili tra

* Università di Roma "La Sapienza"

paesi. Da parte di molti paesi, in effetti, prima e durante Doha, sono state sollevate perplessità circa i tempi di conclusione della DDA; la deadline del 1° gennaio 2005 prevista nella Dichiarazione Ministeriale potrebbe non essere realistica ed una prima verifica (stocktaking) ci sarà in occasione della quinta Conferenza Ministeriale che dovrebbe tenersi in Messico alla fine del 2003 e che potrebbe sancire, tra l'altro, l'ingresso della Russia nel Club del commercio mondiale.

Vi è poi il problema dell'ambiziosa Agenda negoziale stabilita a Doha. L'Agenda è stata oggetto di compromessi e ogni sua area di negoziato è riconducibile a "vinti" e "vincitori", sia tra attori negoziali veri e propri quali l'Unione Europea, gli Stati Uniti, paesi emergenti ed in via di sviluppo, che tra gruppi di interesse e lobby di tipo non governativo. Proprio per le difficoltà di compromesso e i divergenti interessi nazionali in gioco non poche sono le ambiguità lessicali e di contenuti presenti nell'Agenda e che potrebbero rendere estremamente difficile il futuro confronto negoziale. Ciò vale soprattutto per i nodi dell'agricoltura, dell'ambiente, delle 'new trade issues' quali concorrenza ed investimenti, e delle politiche antidumping (vedi capitolo 2). A questo riguardo, tuttavia, gli schieramenti oggi esistenti e le conflittualità finora emerse non andrebbero troppo enfatizzate. Va ricordato che nella logica dei negoziati multilaterali dell'OMC l'esito finale finisce per dipendere assai più dagli equilibri di interesse che si vengono a formare durante e soprattutto alla fine del confronto negoziale, rispetto a quelli che possono caratterizzare l'avvio del negoziato. Se guardiamo all'accordo finale dell'Uruguay Round emergono sostanziali differenze con le prime bozze di accordo, stilate molti anni prima, al momento del lancio dello stesso Round a Punta del Este. Qualcosa di simile potrà accadere anche in occasione del Doha Round. Le coalizioni formatesi in questi mesi, al momento del lancio, potranno indebolirsi e/o trasformarsi radicalmente con l'avanzamento dei negoziati, e nuove alleanze potranno formarsi e assumere un ruolo trainante.

Ma per tornare agli scenari del dopo Doha, che sono ovviamente molteplici, le tensioni commerciali esplose di recente tra i maggiori paesi, ed in particolare tra Stati Uniti ed Europa, non potranno che rendere più incerto e difficile il progresso dei negoziati ed il loro eventuale successo finale. Entrambi appaiono dipendere soprattutto da due andamenti di fondo: da una parte, il mantenimento dei delicati equilibri transatlantici, tesi tra cooperazione su un piano politico e di sicurezza e tensioni economico-commerciali bilaterali; dall'altra, la ricerca di nuove formule di riequilibrio tra istanze dei paesi avanzati ed in via di sviluppo.

Le relazioni commerciali tra UE e Stati Uniti sembravano migliorate nella seconda parte dello scorso anno, grazie al pragmatismo dei massimi rappresentanti per il commercio degli Stati Uniti, Robert Zoellick, e dell'Unione Europea, Pascal Lamy, che aveva dato primi copiosi frutti risolvendo alcuni spinosi conflitti bilaterali ed offrendo un sostanziale contributo alla firma dell'accordo di Doha. Poi, più di recente, sono emersi nuove tensioni ed aspri confronti ed una pericolosa "escalation" protezionistica si sta profilando nelle relazioni transatlantiche in assenza di contro-misure ed interventi adeguati.

Nel marzo di quest'anno, com'è noto, il Presidente Bush ha approvato l'introduzione di nuove tariffe sulle importazioni americane di acciaio (fino a livelli del 30%) e ha approvato successivamente altre misure protezionistiche, fino alla firma di una nuova 'Farm Bill' il 13 maggio scorso che introduce nuovi pesanti sussidi a favore degli agricoltori americani.

Molti importanti paesi partner degli Stati Uniti – sono dodici al momento – hanno reagito energicamente ai nuovi dazi sull'acciaio, iniziando formali procedure in

ambito OMC ed annunciando nel contempo l'imposizione di sanzioni contro le esportazioni americane. È il caso del Giappone che, con una iniziativa senza precedenti nella storia della politica commerciale di questo paese nel secondo dopoguerra, ha notificato alla fine di maggio all'OMC la propria decisione di imporre delle sanzioni contro gli Stati Uniti in ritorsione dei nuovi dazi americani. Anche l'Europa è pronta ad introdurre analoghe misure (fino a 340 miliardi di dollari) se gli Stati Uniti si rifiuteranno di riconoscerle adeguati risarcimenti in relazione alle nuove tariffe sull'acciaio. Infine la Cina ha annunciato più di recente di essere pronta ad imporre misure di ritorsione per proteggere la propria industria dell'acciaio dal rischio di un nuovo flusso di importazioni a basso costo che potrebbe conseguire dalle barriere protezionistiche americane.

Una situazione davvero complicata e che potrebbe ingarbugliarsi ancor di più nei prossimi mesi se si tiene conto dei problemi strutturali, ed in primo luogo dell'eccesso di capacità produttiva, esistenti oggi a livello mondiale nel comparto dell'acciaio e che caratterizzano non solo gli Stati Uniti ma la stessa Europa. D'altra parte, Europa e Stati Uniti stanno oggi pagando il prezzo della loro scarsa lungimiranza nell'aver respinto anni fa l'accordo promosso dall'OCSE, il "Multilateral Steel Agreement" (MSA), nell'ambito del negoziato dell'Uruguay Round e che avrebbe potuto regolare e gestire i processi di aggiustamento in corso.

Va inoltre considerato che il rischio di un aspro conflitto commerciale tra Europa e Stati Uniti è accresciuto dalla decisione presa di recente dal WTO di equiparare la 'corporate tax law' americana ad una sorta di sussidio illegale in base alle regole multilaterali vigenti. Tale decisione consente all'UE di poter introdurre in qualsiasi momento sanzioni di inusitata portata contro le esportazioni americane.

In questo contesto la nuova legge americana sull'agricoltura approvata lo scorso maggio (Farm Bill) potrebbe provocare ulteriori e ancor più rilevanti lacerazioni nelle relazioni commerciali internazionali. Arrivando quasi a raddoppiare gli aiuti statali forniti agli agricoltori americani nei prossimi dieci anni, con un incremento dell'80% e di oltre 82 miliardi di dollari della spesa governativa americana per l'agricoltura, la legge ha esteso o reintrodotta forme di sussidio a favore di un vasto insieme di prodotti agricoli, lanciando un pericoloso segnale di protezione che va in direzione opposta a quella emersa dall'accordo firmato a Doha.

Non vi è dubbio che i nuovi sussidi americani siano inevitabilmente destinati a creare ostacoli e rendere più difficili i negoziati multilaterali. Con effetti ancor più preoccupanti se si considera che l'agricoltura rappresenta per molti paesi, ed in primo luogo per molti PVS, il tema negoziale più importante dell'accordo firmato a Doha.

L'Amministrazione americana ha difeso le misure introdotte per l'acciaio e l'agricoltura presentandole come una sorta di 'prezzo politico' da pagare per ottenere l'approvazione, da parte del Congresso, della cosiddetta "Trade Promotion Authority (TPA)". Quest'ultima è certamente necessaria per la credibilità della posizione negoziale degli Stati Uniti in ambito OMC dal momento che autorizza il Presidente Bush a firmare accordi commerciali con altri paesi che il Congresso può accettare o respingere in blocco senza poter modificare i singoli capitoli dell'accordo. Alla fine di maggio il Senato americano ha votato in effetti a favore della TPA ma ha introdotto allo stesso tempo nuove rilevanti condizionalità all'esercizio di tale potere da parte del Presidente, tanto che la legge deve ora tornare alla Camera dei Rappresentanti per una seconda approvazione. Per converso, altri ritengono che le motivazioni politiche dietro gli ultimi provvedimenti del Governo americano siano di altro tipo e da mettere in relazione con i precari equilibri elettorali di molte aree degli Stati Uniti in vista delle prossime elezioni di novembre.

Qualunque sia l'interpretazione autentica, è un fatto che le più recenti misure di Washington, e le risposte che sono venute da molti paesi ed in primo luogo dall'Europa, rischiano di mettere in moto una spirale di effetti concatenati che, secondo le amare esperienze di altri periodi storici, potranno favorire la diffusione di pratiche e politiche protezionistiche. Si tratterebbe ovviamente di un gioco a somma zero destinato a penalizzare la maggioranza dei paesi, anche se non è difficile prevedere che i costi maggiori verrebbero sopportati, in realtà, dalle economie più deboli e, quindi, da molti paesi in via di sviluppo.

Un risultato paradossale e opposto alle dichiarazioni di intenti di molti paesi avanzati fatte qualche mese fa a Doha, allorché fu enfatizzato di voler correggere alcune asimmetrie nella ripartizione dei costi-benefici del regime commerciale internazionale a favore dell'area in via di sviluppo.

La stessa definizione contenuta nel preambolo della Dichiarazione Ministeriale di Doha dell'avvio di un "broad and balanced Work Programme" segnala la centralità dell'obiettivo di riequilibrio e bilanciamento delle istanze negoziali tra Nord e Sud del mondo. Quest'ultimo ruota intorno al nuovo ruolo dei PVS, ma resta tutta da tradursi in misure concrete, da parte dei paesi più avanzati, la riconosciuta necessità di riequilibrio del sistema commerciale a favore dei PVS.

In relazione ai prodotti agricoli, ad esempio, che sono un tema centrale del nuovo Round, come si è detto, e che molto interessano ai PVS esportatori, il testo approvato a Doha può rappresentare un'eccellente base per i negoziati multilaterali in agricoltura, il cui obiettivo centrale resta la graduale eliminazione dei sussidi alle esportazioni agricole. In accordo con gli obiettivi di liberalizzazione inclusi nel testo di Doha, agli europei è richiesta la realizzazione, nel corso dei prossimi anni, di una politica agricola comunitaria riformata e strutturata su due binari: l'uno orientato alla liberalizzazione delle grandi unità agricole (il 25 per cento degli agricoltori europei riceve il 68 per cento dei sussidi) e l'altro teso ad assicurare una continuità di sostegni alle piccole unità attraverso misure e politiche più efficaci e aperte rispetto al passato.

A giudicare dalle ultime vicende, tuttavia, sia Stati Uniti che Europa sembrano assai poco disposti a ingaggiare grandi battaglie per accelerare i tempi dei negoziati e sconfiggere le potenti lobbies domestiche che difendono le barriere protezionistiche e le politiche di sussidi esistenti. La nuova legge approvata a maggio dagli Stati Uniti rappresenta, come si è detto, una clamorosa smentita dell'impegno, ribadito a più riprese in questi anni dall'Amministrazione statunitense, di voler riformare i mercati agricoli internazionali, che sono pesantemente distorti e soffocati da elevati sussidi pubblici ed alte barriere tariffarie. Allo stesso tempo i paesi europei hanno accettato con assai scarso entusiasmo la dichiarazione finale di Doha in tema di agricoltura, tentando fino all'ultimo di modificarla ed attenuarla. I loro incentivi ad introdurre modifiche sostanziali della PAC, come viene loro richiesto da anni e da più parti, sono stati e rimangono molto tiepidi. Certamente le più recenti misure americane potranno contribuire ad ulteriormente abbassare l'offerta europea in tema di facilitazioni di accesso ai mercati agricoli europei.

Per non parlare di altre aree settoriali, altrettanto importanti per l'area in via di sviluppo, quali ad esempio il tessile e/o le politiche contro il dumping, ove le difese e resistenze dei paesi più avanzati appaiono ancora più granitiche. Infine, il tema della riforma istituzionale dell'OMC, altro tema caro a molti paesi in via di sviluppo e alla stessa Cina – di cui si è tanto parlato nel dopo Seattle – di fatto non rientra tra le aree negoziali del Round e viene solo indirettamente richiamato nel preambolo con l'appello alla "responsabilità collettiva nell'assicurare la trasparenza interna e la effettiva partecipazione di tutti i paesi membri".

È facile così prevedere, per quanto riguarda i rapporti tra area sviluppata ed area in via di sviluppo, che molti PVS, trascinati all'interno di un nuovo negoziato multilaterale che non hanno mai considerato con particolare favore, moltiplicheranno i loro dubbi e sospetti di fronte agli avvenimenti più recenti e alla concreta possibilità di vedersi negato di fatto l'accesso ai ricchi mercati dei paesi avanzati, sotto molti aspetti vitali per il loro sviluppo.

Certo sarebbe un risultato paradossale per gli stessi paesi avanzati, che hanno accettato, più di recente, di aumentare i loro aiuti ai paesi più svantaggiati e che finirebbero per riprendersi quei benefici elargiti introducendo con l'altra mano nuove restrizioni alle esportazioni dei paesi poveri. Tanto più che la liberalizzazione dei mercati dei paesi avanzati, ed in primo luogo degli sbocchi agricoli, potrebbe arrecare benefici alle economie in via di sviluppo di molto superiori agli aiuti finanziari a loro destinati.

Alla luce di tutto ciò non sono pochi coloro che nutrono seri timori sulle prospettive del negoziato multilaterale avviato a Doha e temono un suo rapido stallo, unitamente ad una proliferazione di tensioni e conflitti commerciali ad ampio spettro. Lo stesso direttore dell'OMC Mike Moore ha recentemente dichiarato che "nubi minacciose incombono sul sistema commerciale multilaterale" e ha lanciato un appello a tutti i grandi paesi perché evitino un irreparabile e drammatico indebolimento del Round negoziale.

Una possibilità potrebbe essere quella – da parte dei paesi più avanzati – di dichiarare una moratoria (standstill) sulla creazione di nuove barriere commerciali sino alla conclusione del round negoziale di Doha, che dovrà concludersi entro il 2005. In aggiunta essi potrebbero estendere per altri due anni la 'clausola di pace' in tema di agricoltura approvata alla fine dell'Uruguay Round e che scadrà nel 2003, in base alla quale i paesi più avanzati si accordano nel non sollevare nuove dispute e controversie in ambito OMC. Queste e altre iniziative appaiono necessarie, oltretutto per migliorare lo stato delle relazioni economiche internazionali, per scongiurare innanzi tutto la proliferazione dei conflitti commerciali transatlantici, in grado da soli di provocare un fallimento del nuovo Round negoziale. È evidente che in questa eventualità non solo l'OMC rischierebbe una grave perdita di credibilità ed una sorta di 'congelamento' più o meno permanente, ma la stessa possibilità che si presenta oggi ai grandi paesi, almeno sulla carta, di agire di concerto ed assicurare nuove più adeguate risposte alla domanda di 'governance' dell'economia mondiale potrebbe venire meno.