

# IL WTO E LA QUARTA CONFERENZA MINISTERIALE: QUALI SCENARI?

A CURA DI

ISABELLA FALAUTANO E PAOLO GUERRIERI

LA QUADERNI  
13  
Ottobre 2001

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

---

**IL WTO E LA QUARTA  
CONFERENZA MINISTERIALE:  
QUALI SCENARI?**

**A CURA DI  
ISABELLA FALAUTANO E PAOLO GUERRIERI**

---

## **Autori**

- Isabella Falautano *ricercatrice, responsabile Wto Desk, Istituto Affari Internazionali (IAI)*
- Paolo Guerrieri *ordinario di Economia politica, Università "La Sapienza";  
Direttore del Laboratorio IAI di Economia Politica Internazionale, Roma*
- Laura Painelli *ricercatrice, Servizio Studi, Banca d'Italia, Roma*
- Antonio Parenti *funzionario, Direzione Generale del Commercio, Commissione Europea, Bruxelles*
- Valeria Rolli *ricercatrice, Servizio Studi, Banca d'Italia, Roma*
- Jeffrey Schott *senior Fellow, Institute for International Economics (IIE), Washington D.C.*



*IAI Quaderni*

Direzione: Roberto Aliboni

Coordinamento redazionale: Sandra Passariello

# Indice

<b>Introduzione</b> .....	5
<b>1. Verso la Quarta Conferenza Ministeriale: le sfide aperte per il Wto e gli interessi globali del sistema Italia</b>	
<i>Isabella Falautano e Paolo Guerrieri</i> .....	9
<b>2. La politica commerciale statunitense</b>	
<i>Jeffrey Schott</i> .....	31
<b>3. I nuovi attori: interessi e agende dei paesi in via di sviluppo</b>	
<i>Laura Painelli, Valeria Rolli</i> .....	45
<b>4. La riforma istituzionale del Wto</b>	
<i>Antonio Parenti</i> .....	73
<b>Bibliografia</b> .....	89
<b>Acronimi</b> .....	93
<b>Appendice</b> .....	94

## Introduzione

Da tempo è stato stabilito di tenere la Quarta Ministeriale della World Trade Organisation (Wto) nel novembre 2001, e sin dal fallimento dell'ultima Ministeriale di Seattle è risaltata l'importanza di tale appuntamento internazionale nel determinare gli scenari del sistema commerciale multilaterale del prossimo futuro.

La Quarta Ministeriale riveste ora un ruolo ancora più importante, in una nuova "fase" in cui gli effetti dei drammatici attentati terroristici di New York e di Washington si stanno ripercuotendo sulle economie di tutto il mondo e nuove incertezze caratterizzano il corso dell'economia globale. La più grave riguarda le sorti del ciclo economico internazionale, già segnato da una serie di diffusi, marcati rallentamenti e ristagni. In questa prospettiva, non è difficile prevedere che lo stesso commercio mondiale subirà un ulteriore rallentamento. Tanto più se si tiene conto degli effetti negativi che conseguiranno da un prevedibile ed inevitabile irrigidimento, pressoché ovunque, delle misure di sicurezza sui sistemi di trasporto e controllo delle merci e servizi che attraversano le frontiere e da tentazioni neo-protezionistiche, attraverso il sofisticato arsenale "non tariffario".

Gli interventi da poter metter in campo sono molteplici, ma è soprattutto l'apertura dei mercati che va garantita appieno in questa fase delicata. Di qui l'importanza di forti segnali "politici", *in primis* in ambito Wto, attraverso un rinnovato impegno dei governi a favore del sistema commerciale multilaterale. La Quarta Ministeriale riveste un forte significato simbolico in una fase quantomeno critica, come quella che si sta profilando. I rappresentanti degli oltre 140 paesi membri si trovano a dover verificare l'opportunità di lancio di un nuovo Round di negoziati commerciali globali, che potrebbe spianare la strada ad un rilancio del processo di liberalizzazione e di fiducia nei mercati a livello mondiale. Al tavolo negoziale si siedono i rappresentanti dei paesi del G7, incontratisi nella formazione G7 + 1 a Genova, con una Russia incamminata nel lungo processo di adesione al Wto e la Cina pronta ad ufficializzare il suo *status* di membro a tutti gli effetti. Due invitati di pietra hanno un posto "a tavola" di primo piano, anche se di diversa natura: si tratta, da una parte, dei paesi in via di sviluppo (Pvs) già membri del Wto ed incamminati sui difficili percorsi della crescita, dall'altra, di un invitato invisibile e dai mille volti, la società civile.

La posta in gioco è, dunque, molto alta. Il varo di un nuovo Round, sia che venga deciso a Doha che in una altra sede - se così verrà deciso per ragioni di "sicurezza" - potrebbe rappresentare uno snodo fondamentale per il rilancio di un sistema commerciale multilaterale, che si prefigga di promuovere gli interessi della maggioranza dei suoi paesi membri, correggendo alcuni squilibri del passato. L'attivazione di un Round che possa trasformarsi in un gioco globale a "somma positiva" richiede, tuttavia, che alcune importanti premesse siano garantite, come analizzato nel dettaglio nel capitolo introduttivo. E in questi giorni si è aggiunto un motivo in più, altrettanto importante, a favore del raggiungimento di un accordo. Quello di fornire ai nuovi fattori di rischio ed incertezza, in termini di *governance* globale, che gravano sull'economia mondiale dopo il drammatico attentato terroristico contro gli Stati Uniti, una efficace e significativa risposta da parte dei grandi paesi, anche in termini di una nuova *partnership* transatlantica.

A questo fine, e di fronte ai vari problemi aperti, si propongono nelle pagine che seguono alcuni spunti di riflessione, tracciando i possibili scenari e presentando le opzioni strategiche

per l'Italia. Il nostro paese è parte del più ampio progetto comunitario ed è chiamato, da una parte, a contribuire all'indirizzo della politica commerciale comune e alla nuova *leadership* europea; dall'altra, a formulare proposte, difendere e promuovere i suoi interessi di sistema. Nonché a contribuire attraverso un'agenda "positiva" alla riforma istituzionale del Wto, al coinvolgimento dei Paesi in via di sviluppo, al dialogo con la società civile, iniziando dalla sensibilizzazione e confronto con l'opinione pubblica in Italia. Secondo quanto già anticipato nei rapporti degli altri anni, la partecipazione a tale gioco presuppone in misura crescente un forte sostegno politico interno, di tipo *bipartisan*, ed un intenso dialogo con la società civile.

Il volume vuole portare un contributo d'analisi e proposta al dibattito in corso e i vari capitoli si prefiggono la focalizzazione di alcune tematiche-chiave. Il primo capitolo (Isabella Falautano e Paolo Guerrieri) analizza il complesso contesto di riferimento in cui si muove il Wto al bivio della Quarta Ministeriale, sulla base dei vari binari negoziali attivi o potenzialmente attivabili, entro o fuori un nuovo Round globale, e delle interazioni tra quelli che abbiamo individuato come i quattro "*global players*" (Europa, Stati Uniti, il mondo dei paesi in via di sviluppo, la società civile). Da una lettura congiunta di ciò che potrebbe accadere nell'ambito dei negoziati "sui contenuti" e nelle dinamiche di interazione tra le agende dei "*global players*" abbiamo individuato tre scenari possibili, ciascuno dei quali ha ben diversi pesi e probabilità di concretizzazione. Il secondo capitolo (Jeffrey Schott) sulla nuova politica commerciale statunitense e gli equilibri transatlantici, analizza la situazione interna statunitense, i nuovi equilibri commerciali multilaterali e gli scenari di una nuova cooperazione transatlantica. Il terzo capitolo (Laura Painelli e Valeria Rolli) valuta, da un punto di vista sia quantitativo che qualitativo, gli interessi strategici e le agende dei paesi in via di sviluppo nei negoziati commerciali multilaterali, mettendo in luce sia l'importanza del loro ruolo che le profonde differenziazioni e divergenze di interessi tra vari raggruppamenti di Pvs. Infine, nel quarto capitolo (Antonio Parenti) viene analizzata la complessa tematica della riforma del Wto e dei suoi meccanismi, al centro di innumerevoli proposte. I processi di riforma, per avviare a soluzione quelli che vengono definiti i problemi di trasparenza "interna" ed "esterna" del Wto, vengono inquadrati distinguendo tra iniziative da intraprendere nel breve periodo, prima - ed in occasione - della Quarta Ministeriale e quelle di medio-lungo periodo, entro o fuori un nuovo Round.

La stesura del volume è stata resa possibile grazie alle attività di ricerca e analisi portate avanti da un quadriennio nell'ambito dell'Area di Economia Internazionale dello IAI sui temi del Wto e dei regimi del commercio internazionale. Nell'ambito del Laboratorio di Economia Politica Internazionale dello IAI è stato avviato il Wto Desk, con la partecipazione di Pirelli e S. Paolo-Imi. Il Desk ha monitorato gli sviluppi negoziali settoriali e individuato i temi prioritari che interessano il nostro paese negli ambiti negoziali del Wto; ha riflettuto e si è confrontato con attori istituzionali nazionali ed internazionali sulle prospettive e gli scenari del Wto; ha formulato alcune indicazioni per una efficace strategia e partecipazione del sistema-Italia nei nuovi regimi del commercio internazionale.

Il Wto Desk è stato avviato nel dicembre del 2000 con la presentazione pubblica del Quaderno IAI n.12 "*Il Wto dopo Seattle: scenari a confronto*", a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri, in collaborazione con il Monte dei Paschi di Siena. In tale occasione sono intervenuti Enrico Letta, Ministro per il Commercio con l'Estero e l'Industria, Riccardo Perissich, Direttore Affari Pubblici della Pirelli, Giorgio Sacerdoti, Università Bocconi. Ha coordinato l'evento Attilio Geroni, caporedattore di "Mondo e Mercati", Il *Sole 24 Ore*. Il secondo incontro del Desk si è incentrato sul tema "Gats 2000: le prospettive negoziali ad un anno dall'avvio della built-in agenda ed il legame con il lancio di un Round multilaterale nel Wto" con la relazione dell'Ambasciatore Sergio Marchi, Chairman del Council for Trade in Services del Wto e l'intervento di Franco Arzano, Senior Vice President Ericsson Italia e Presidente della

Commissione Economia Digitale di Confindustria su “Gli interessi dell’industria europea e italiana nei negoziati dei servizi legati alle nuove tecnologie della comunicazione e informazione (Ict)”. Nel terzo incontro Renzo Franco, Senior Counsellor, World Trade Organisation e Rappresentante del Wto per il G8, ha riferito su “Lo stato dei negoziati per l’adesione della Cina e della Russia al Wto e dei lavori preparatori per la Quarta Ministeriale del Qatar”. Infine, si segnala l’incontro, organizzato in collaborazione con l’Ambasciata degli Stati Uniti a Roma, con Howard Rosen, Institute of International Economics, Washington DC, sul tema “La nuova politica commerciale dell’Amministrazione Bush: gli scenari in vista della Ministeriale del Wto del Qatar”.

Si menziona, inoltre, la partecipazione dei curatori del presente volume al progetto pluriennale “Preparing for the Wto 2000 Negotiations: A Proposal to Enhance Developing Country Participation”, del World Bank Institute/World Bank Development Research Group; in tale ambito il team del Laboratorio IAI sta contribuendo al *capacity building* nei confronti dei paesi del Mediterraneo sui nuovi temi del commercio internazionale e sui servizi.

L’insieme del lavoro svolto e del materiale prodotto ha contribuito all’elaborazione del volume, che è stato reso possibile grazie al sostegno finanziario del German Marshall Fund, alle attività del Laboratorio IAI e dei *network* internazionali cui il team economico è inserito. Un ringraziamento speciale va ai rappresentanti delle imprese del Laboratorio, a tutti gli esperti e referenti istituzionali, ai giovani che ci hanno coadiuvato nel coordinamento delle attività e nelle traduzioni e revisioni (Luca Bader, Marco Chirullo), al prezioso aiuto di segreteria fornitoci da Aurora Cava e Silvana Angelini.

Roma, 15 settembre 2001

I.F. P.G.

---

# 1. Verso la Quarta Conferenza Ministeriale: le sfide aperte per il Wto e gli interessi globali del sistema Italia

Isabella Falautano e Paolo Guerrieri

La Quarta Ministeriale della World Trade Organisation (Wto) in agenda a Doha, nel Qatar, dal 9 al 13 novembre 2001, rappresenta un evento di primaria importanza per gli scenari del sistema commerciale multilaterale del prossimo futuro. Al tavolo negoziale si siedono i rappresentanti dei paesi del G7, incontratisi nella formazione G7 + 1 a Genova, con una Russia incamminata nel lungo processo di adesione al Wto. La Cina è il nuovo invitato al *Club*, con la possibilità di presentarsi alla Ministeriale con lo status di membro a tutti gli effetti, oltre un cinquantennio dopo la sua uscita dal Gatt. Dopo il fallimento della terza Ministeriale del Wto a Seattle, due invitati di pietra hanno un posto "a tavola" di primo piano. Un posto di natura diversa, dato che si tratta, da una parte, dei paesi in via di sviluppo (Pvs) già membri del Wto ed incamminati sui difficili percorsi della crescita, dall'altra, di un invitato invisibile e dai mille volti, la società civile.

In questi due anni ci sono stati molti sviluppi: dall'avvio dell'agenda progressiva del Wto (la *built-in agenda* di agricoltura e servizi), alle discussioni intergovernative sull'opportunità di lanciare un nuovo Round e sull'estensione dell'agenda negoziale, ai primi tentativi di confronto tra governi e istituzioni multilaterali, da una parte, e società civile, dall'altra. Sono avanzati, a fasi alterne, i negoziati relativi ai contenuti (e ai vari comparti e *desiderata* settoriali) e quelli sui processi (e sulla riforma dell'istituzione "Wto"). Rimane ora da percorrere una tappa necessaria per avviare il rilancio di un sistema di regole multilaterali rafforzate che risponda in maniera più soddisfacente alle esigenze di liberalizzazione dei mercati. Questa tappa può favorevolmente coincidere con il lancio di un nuovo Round globale. L'elemento chiave è ora il tempo, il cui scorrere inesorabile mette a dura prova i negoziati preparatori e il processo di costruzione del consenso tra i paesi membri che, comunque, si collocano in una nuova fase delle relazioni internazionali, dopo i drammatici eventi dell'11 settembre 2001, di complessità crescente e incertezze. Doha, o qualunque altra località ove mai venisse spostata la Conferenza Ministeriale per ragioni di sicurezza, rappresenta, quindi, uno snodo chiave per la determinazione degli orientamenti futuri e il rilancio o, viceversa, il rallentamento del processo di riforma del sistema di governo del commercio globale.

Sullo sfondo si stagliano confronti negoziali complessi, che vedono alleanze e scontri sull'idea del Round, sugli stessi negoziati settoriali e su quelli relativi alla riforma dell'istituzione Wto. Decisiva resta, comunque, l'interazione tra quelli che possono venire individuati come i quattro "*global players*": gli Stati Uniti, l'Europa, i paesi in via di sviluppo (Pvs), la società civile globale. Nelle pagine che seguono si tracciano alcuni scenari, anche in base alle dinamiche di alcuni fattori di rischio-opportunità, che possono modificare gli equilibri internazionali e determinare il verificarsi di uno scenario piuttosto che un altro.

Il nostro paese, in qualità di membro del Wto e di quelle definite, nel consesso internazionale, come le "*European Communities*", può dare un apporto significativo al rilancio del sistema commerciale multilaterale. Anche grazie alla sua tradizionale vocazione multilateralista. Tutto ciò svolgendo una politica pro-attiva verso e all'interno degli attori negoziali più influenti. Va in effetti considerato che la possibilità di un rilancio del sistema di governo del commercio globale è sempre più connesso alla capacità dell'Europa di assumere un ruolo, per certi versi



inedito, di *leadership* internazionale, divenendo un ponte stabile verso il mondo in via di sviluppo. Interessi economici offensivi e difensivi del sistema Italia si vanno, quindi, sempre più collocando entro un quadro di “*governance* europea e globale”. Secondo quanto già anticipato nei rapporti degli altri anni (Falautano, Guerrieri, 1999 e 2000a), la partecipazione a tale gioco presuppone in misura crescente un forte sostegno politico interno, di tipo *bipartisan*, ed un intenso dialogo con la società civile.

## 1. I fattori di rischio-opportunità del contesto globale

Il Wto si trova di fronte ad un andamento del contesto globale che contiene alcuni fattori di rischio-opportunità, la cui evoluzione potrebbe favorire o, viceversa, rallentare ulteriormente il processo di rafforzamento e riforma del sistema di regole multilaterali.

Tra questi, bisogna innanzitutto tener conto delle minacce di recessione globale, e quindi dell’interazione tra congiuntura macroeconomica, dinamiche di medio periodo del commercio mondiale e sistema di regole globali. Negli ultimi mesi il tasso di crescita del commercio mondiale ha subito un netto rallentamento, si è ridotto di quasi due terzi, dopo anni di incrementi sostenuti, in seguito al processo di *hard landing* che sta caratterizzando l’economia americana ed ai negativi contraccolpi che hanno interessato le altre macro-regioni. Gli effetti economici delle recenti terribili vicende che hanno investito gli Stati Uniti ed il mondo intero, rendono il quadro ancora più incerto, e difficili le previsioni sui nuovi equilibri tra priorità politiche di sicurezza ed economiche. Il rischio è che, perdurando le difficoltà del quadro macroeconomico globale, trovino nuovo impulso le tendenze al protezionismo e al mercantilismo e che si inauguri una stagione di sostanziale sfiducia nel sistema di liberalizzazione e di governo multilaterale degli scambi commerciali (Bergsten, 2001a). Come ha scritto molti anni fa l’economista Tomas Balogh “...il successo del libero scambio dipende dalla piena occupazione e non viceversa”.

L’altro fattore di rischio è la proliferazione degli accordi regionali commerciali, con la creazione sempre più diffusa di aree di libero scambio preferenziali. Come sostenuto da alcuni, 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 e alla mobilità del personale delle imprese estere (Lawrence, 1996; World Bank, 2000c). A condizione, però, che gli accordi regionali si muovano nell’ambito di obiettivi compatibili con il contesto multilaterale e costituiscano così una sorta di ponte tra regimi nazionali e globali. La creazione, per esempio, di un’area di libero scambio delle Americhe potrebbe rappresentare una importante opportunità se concepita nel quadro di un *commitment* pieno ed incondizionato al Wto. Può rappresentare un rischio, viceversa, in una fase di sostegno incerto al sistema commerciale multilaterale qual’è quello attraversato in molti paesi, ed in primo luogo dagli Stati Uniti. Le aree di libero scambio regionali potrebbero così rapidamente trasformarsi in forme di integrazione “antagoniste” al sistema commerciale globale (Bergsten, 2001a). Una minaccia tanto più seria allorché si consideri che la febbre da “*regionalismo antagonista*” sta investendo anche il continente asiatico, ove si stanno moltiplicando i progetti di creazione di blocchi regionali a geometrie variabili. Ad esserne coinvolti sono paesi tradizionalmente baluardi del multilateralismo, quali il Giappone, o isolazionisti, quali la Cina (con la proposta dell’*Asean-China Free Trade Area*).

In ultimo, esiste il rischio di una deriva dei Pvs, che accompagnerebbe il fallimento a breve del negoziato di Doha e, quindi, degli approcci volti “*to bring them in from the cold*” (Stiglitz, 1999). In effetti 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*, attraverso una intensa attività diplomatica volta a fissare criteri di maggiore equità e legittimità in tema sia di contenuti negoziali che di processi istituzionali. Bisognerà evitare, soprattutto, il lancio di un Round su cui non ci sia sufficiente consenso e che venga quindi vissuto dai Pvs - per l'ennesima volta - come un Round destinato a consolidare squilibri a favore dei paesi più forti.

## 2. I temi al centro dell'agenda negoziale ed il nuovo Round

Molti sono i temi al centro dell'arena negoziale, a partire dalla *built-in agenda* di agricoltura e servizi, cui si aggiungono molti *desiderata* a geometria variabile (a seconda delle agende "offensive" e "difensive" nazionali), e che vanno dalla liberalizzazione delle rimanenti tariffe industriali, alle barriere non tariffarie, alle nuove tecnologie dell'informazione fino ai "nuovi temi del commercio" (investimenti, concorrenza, standard sociali e ambientali). Sono nuovamente sul tavolo alcuni degli impegni presi al termine dell'Uruguay Round, sul fronte della cosiddetta *implementation*, in quanto molti paesi reclamano il rispetto degli impegni già sottoscritti e/o una estensione ulteriore dei tempi di adattamento della legislazione nazionale, unitamente al riconoscimento di criteri di flessibilità nell'adozione piena degli impegni presi nel 1994 (vedi più avanti).

Tutte queste aree negoziali, dal punto di vista strettamente tecnico, non devono necessariamente collocarsi all'interno di un Round, ma potrebbero essere attivate separatamente grazie all'impalcatura istituzionale stessa del Wto (Jackson, 1998). Le motivazioni alla base dell'idea del Round multilaterale sono di tipo "politico": in un Round è più facile effettuare scambi e "trade off" tra settori, per cui la posizione difensiva di un paese può cedere a posizioni offensive altrui in alcuni settori e riuscire ad affermare, in altri, la sua agenda offensiva e di accesso ai mercati esteri. Molto più difficile, viceversa, al di fuori di un Round, portare avanti parallelamente negoziati settoriali del tipo "win-win", ciascuno dei quali sia in grado di arrecare singolarmente benefici speculari a tutte le controparti negoziali coinvolte. È altrettanto difficile che i negoziati settoriali producano un risultato diverso da un gioco a "somma zero". Mentre al crescere del numero dei settori negoziali e degli "scambi" attuabili tra settori aumenta anche la possibilità che il gioco alla fine diventi a "somma positiva".

Da Seattle in poi, i contrasti più rilevanti tra paesi membri hanno riguardato non solo la questione di fondo sull'opportunità, o meno, di un Round, ma anche quella della sua agenda, da estendere o meno sia ai nuovi temi del commercio (investimenti, concorrenza, standard del lavoro e ambientali) che ai cosiddetti temi "non commerciali" (le *non-trade issues*: il principio di precauzione, la regolamentazione del commercio degli organismi geneticamente modificati (Ogm), il riconoscimento del principio di multifunzionalità dell'agricoltura, l'eccezione culturale nella liberalizzazione dei servizi culturali, audiovisivi ed educativi, etc.).

È evidente come in uno scenario di agenda estesa e "comprehensive" cresca, contestualmente al numero di settori e temi inclusi nei negoziati, anche la complessità del gioco negoziale globale. L'Europa è, insieme al Giappone ed altri paesi, tra i più convinti sostenitori di un'agenda estesa del Round. Le maggiori resistenze e perplessità all'idea di un Round esteso derivano, tuttavia, da alcuni Pvs, sulla base di considerazioni legate agli squilibri emersi *ex-post* dall'ultimo Round e alle difficoltà di partecipazione, "alla pari" con i paesi avanzati ai negoziati relativi soprattutto ai "nuovi temi del commercio" (Falautano, Guerrieri 2000b). Resistenze più velate all'idea di un Round "comprehensive" provengono anche dagli Stati Uniti, per motivazioni ovviamente diverse e riconducibili alle resistenze dei gruppi di pressione interni ad aprire determinati settori alla concorrenza di merci e servizi a basso costo e del Congresso a ve-

der erosa parte della potestà legislativa nazionale (anche in relazione alla eventuale concessione della *Trade Promotion Authority* al Presidente).

C'è una ulteriore tipologia di area negoziale in fase di avvio, relativa alla riforma dell'istituzione Wto, le cui problematiche ed implicazioni sono analizzate nel contributo di Parenti al presente Quaderno. La riforma del Wto e dei suoi meccanismi sono quantomai necessari per rispondere in maniera più efficace, di quanto fatto sinora, sia alle esigenze di partecipazione ai processi decisionali dei Pvs, sia alle richieste di maggiore trasparenza e coinvolgimento da parte della società civile. I processi di riforma, per avviare a soluzione quelli che vengono definiti i problemi di trasparenza "interna" ed "esterna" del Wto devono, però, essere correttamente inquadrati distinguendo tra iniziative da intraprendere nel breve periodo, prima di – e durante – la quarta Ministeriale, e quelle di medio-lungo periodo, entro o fuori un nuovo Round.

Per le considerazioni fin qui svolte non vi è dubbio che l'avvio di un Round e di un "ombrello globale" possono rappresentare uno snodo fondamentale per il rilancio di un sistema commerciale multilaterale più equo e che si prefigga di promuovere gli interessi della maggioranza dei suoi paesi membri, correggendo così gli squilibri del passato. In questa prospettiva si potrebbero meglio governare anche i fattori di rischio, precedentemente individuati, trasformando alcuni di essi in altrettanti fattori di opportunità.

### 2.1 I vari binari negoziali

Il sistema commerciale multilaterale si trova a dover fronteggiare, in primo luogo, 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, con le problematiche aperte analizzate da Painelli e Rolli di seguito. A fronte di regole condivise e di un sistema di *single undertaking*, i paesi membri del Wto si trovano a diversi stadi di sviluppo e, 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 (come è analizzato in dettaglio da Parenti, in questo Quaderno).

Un tema chiave dell'agenda progressiva (*built-in agenda*) resta certo 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. Riguardano 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 (la dimensione dello sviluppo; il ruolo multifunzionale dell'agricoltura; il principio di precauzione per motivi di salute pubblica e ambientali).

Secondo schemi già sperimentati nel corso dell'Uruguay Round, le posizioni offensive e difensive dei vari blocchi appaiono ben definite. Nel primo blocco c'è il "mix" di paesi avanzati ed in via di sviluppo del cosiddetto "Gruppo di Cairns", che spinge con forza per l'accesso ai mercati, l'eliminazione di tutti i sussidi interni e alle esportazioni. In particolare, i paesi dell'Apec chiedono ulteriori abbattimenti tariffari, mentre i paesi africani chiedono l'accesso "*duty free*" dei prodotti agricoli dei Pma e la tutela della sicurezza alimentare (*food security*). Nel secondo blocco, per quanto l'Europa sia l'imputato numero uno del protezionismo in campo agricolo, gli stessi Stati Uniti vengono contestati per l'utilizzo aggressivo di varie tipologie di sussidi interni (tipo il recente *US Farm Bill*). Secondo alcuni commentatori la questione agri-

cola rappresenta uno dei principali motivi di scontro a livello transatlantico, non solo per le divergenze relative alle tipologie di sostegno ammissibili, ma soprattutto per l'enfasi posta dall'Unione Europea sul ruolo multifunzionale dell'agricoltura e, di conseguenza, su elementi "non commerciali" quali la sicurezza alimentare (*food safety*), il principio di precauzione per motivi ambientali e di salute pubblica, il benessere degli animali (*animal welfare*). Resta comunque aperto il problema negoziale di come individuare meccanismi che rendano tali misure non discriminatorie e restrittive del commercio internazionale.

Tra i temi commerciali di natura più tradizionale è tornato in primo piano il ruolo delle barriere tariffarie e non tariffarie agli scambi di prodotti industriali. È un tema non soggetto a negoziato obbligatorio, come nel caso di agricoltura e servizi, ma è stato riproposto con forza nell'ultimo anno sia dai Pvs, che hanno chiesto conto ai paesi più avanzati della mancata o troppo lenta implementazione degli accordi in determinati settori *sensitive* (quali il tessile), che dagli Stati Uniti, favorevoli ad una ulteriore liberalizzazione in materia nell'ambito di un Round che dovrebbe prevedere un'agenda limitata. Il tema è stato sollevato, seppur indirettamente, anche dall'Unione Europea, nel suo sforzo di farsi ponte verso i Pvs, attraverso la proposta di estendere a livello multilaterale l'iniziativa - già adottata da parte comunitaria - di liberalizzazione incondizionata o "quasi" ai Pma (la cosiddetta iniziativa "*Everything But Arms*" -EBA). Un accordo in materia potrebbe essere visto a Doha, come a Seattle, quale *deliverable* oppure entrare a far parte dell'agenda (limitata) del Round, con una inaspettata confluenza di interessi tra Pvs e Stati Uniti.

Molti paesi membri concordano, inoltre, sull'opportunità di negoziare ulteriori misure in materia di facilitazioni al commercio (*trade facilitation*). Gli stessi Stati Uniti vedono con favore l'inclusione del tema nella loro "agenda ristretta". Il focus dei negoziati, in questo caso, riguarderebbe la trasparenza delle procedure doganali, la semplificazione dei documenti e delle procedure, la non-discriminazione. Le resistenze maggiori provengono da parte di alcuni Pvs che valutano troppo complessi tali negoziati e difficilmente gestibili in assenza di preventivi meccanismi di assistenza tecnica.

Il negoziato sui servizi ha fatto progressi importanti in questi mesi, nonostante l'indubbia complessità e "tecnicità" dei suoi contenuti. In linea con quanto previsto dalla *built-in agenda*, le linee guida adottate dal Consiglio dei Servizi del marzo 2001 hanno definito obiettivi e modalità dei negoziati. Restano da definire *benchmark* temporali precisi, relativi ad entrambi i negoziati della *built-in agenda*, agricoltura e servizi, fuori ed entro un Round. A questo riguardo sono previste ulteriori aperture nei settori dei servizi già liberalizzati e nuove ondate di liberalizzazione in settori "nuovi", tra i quali i servizi energetici e postali. Restano, comunque, settori ad alta criticità data la rilevanza socio-politica rivestita nei paesi d'origine, quali i servizi educativi e formativi, quelli culturali ed audiovisivi ed, infine, quelli sanitari. Basti ricordare come tali comparti appartengano ai gruppi dei "*sensitive sectors*" esclusi dalla "comunitarizzazione" della politica commerciale dei servizi avvenuta a Nizza, nell'ultima Conferenza Intergovernativa. Su questo fronte possono prefigurarsi sia confronti transatlantici, che tra Pvs e paesi industrializzati. È il caso, ad esempio, della liberalizzazione "orizzontale" (tra settori) della modalità 4 di fornitura dei servizi (che prevede la libera prestazione di servizi attraverso la mobilità temporanea del personale).

Nell'ambito del Gats ricade anche la questione del commercio elettronico; a Seattle il mai ufficializzato Comunicato Finale prevedeva un capitolo relativo al commercio elettronico, per cui la situazione pre-negoziale è rimasta quella del 1999. Gli Stati Uniti sono alla ricerca, così, di un più vasto consenso sull'estensione della moratoria (scaduta a Seattle) delle tariffe relative alle trasmissioni elettroniche ed il mondo in via di sviluppo è interessato a proposte per la soluzione del problema del *digital divide* (Mann, 2000).

Un terreno di scontro tra Nord e Sud può divenire l'accordo sui diritti di proprietà intellettuale (Trips), innanzi tutto sulla "questione dell'implementazione". Il cuore del problema interessa molteplici piani: sia la difficoltà di adozione da parte dei Pvs di normative (e tempi di brevettazione) compatibili con l'accordo Trips; sia la loro contestazione dell'impalcatura "rigida" dell'accordo di fronte a temi generali che interessano la salute pubblica e l'accesso alle medicine di base (con le restrizioni ad emettere licenze obbligatorie e ad effettuare importazioni parallele); sia, infine, la richiesta di una moratoria nei meccanismi di risoluzione delle controversie per i casi riguardanti il Trips ed i medicinali di base.

Se, da una parte, si tiene conto della crisi sanitaria che, in seguito al diffondersi di malattie epidemiologiche, affligge molti paesi, e, dall'altra, della necessità di proteggere i meccanismi di incentivazione della ricerca e dell'innovazione scientifica privata, il Trips dovrebbe divenire parte della soluzione e non rappresentare parte del "problema" delle emergenze in materia di salute pubblica. Gli eventuali passi che verranno avviati in ambito Wto dovranno, comunque, essere sincronizzati e resi compatibili con le iniziative delle altre istituzioni globali, dalla Wipo, alla Who, al fondo per i *global diseases* stanziato recentemente dal G8.

Sempre nell'ambito del Trips, altri temi sono al centro dei negoziati, a partire dalla maggiore tutela delle indicazioni geografiche dei prodotti (spinta dalla Commissione Europea), alla protezione delle conoscenze tradizionali (*traditional knowledge*) e al rimando del Trips alla *Convention on Biological Diversity* (per tutelare i paesi dai brevetti delle multinazionali sulle varietà di piante locali), fortemente voluta da grandi paesi emergenti quali l'India.

Va messo in evidenza, infine, che ci sono paesi, come gli Stati Uniti e la Svizzera, che hanno forti *lobby* domestiche legate al settore farmaceutico, in posizione difensiva e favorevoli al mantenimento di un rigido *status quo* in tema di negoziati sui diritti della proprietà intellettuale, con aperture limitate alla sola emergenza "globale" dell'Aids. Il tema del rapporto tra accesso ai medicinali di base e Trips è peraltro al centro dell'interesse dell'opinione pubblica mondiale, anche sulla spinta di molte Ngos e di campagne quali quella di Medici Senza Frontiere.

Un tema di una certa rilevanza è la liberalizzazione degli appalti pubblici (*government procurement*), da tempo oggetto di un negoziato e le cui prospettive di avanzamento si muovono oggi lungo tre binari paralleli: il tentativo di estendere a livello multilaterale l'accordo plurilaterale in materia firmato nel 1994; l'avanzamento del Gruppo di lavoro ad hoc avviato in ambito Gats (*Working Party on Gats Rules*) che ha toccato anche il tema degli appalti pubblici nell'ambito dei servizi; la fase pressoché conclusiva di un altro Gruppo di lavoro, lanciato in occasione della prima Ministeriale di Singapore, relativo all'aspetto della trasparenza del *government procurement*. Soprattutto quest'ultimo binario negoziale sembra poter giungere a buon fine nel medio periodo, anche se vi sono più opzioni aperte sulle modalità di chiusura del negoziato, limitata alla sola trasparenza (come vorrebbe, per esempio, l'India) o estesa ad alcuni temi relativi all'accesso al mercato (secondo la proposta europea).

Come sottolineato nelle pagine precedenti, esistono visioni diverse sull'estensione dell'agenda negoziale di un eventuale prossimo Round, oltre ad esservi uno scontro "ideologico" sull'idea stessa di lancio di un nuovo Round. I temi più controversi sono le cosiddette "*new trade issues*", ovvero quei temi non strettamente commerciali, ma che hanno rilevanza crescente nel nuovo sistema commerciale multilaterale, quali le politiche della concorrenza, le misure relative agli investimenti diretti esteri (Ide), gli standard ambientali e sociali. Si può mettere in luce, pur in una trattazione sintetica come questa, che ognuno di tali temi negoziali ha proprie specificità e caratteristiche, che lo rendono riconducibile o meno all'interno di negoziati Wto.

Per quanto riguarda le *politiche della concorrenza e degli investimenti*, permangono differenze sostanziali tra paesi, che evidentemente non sono state appianate nel quinquennio di atti-

vità dei due Gruppi di lavoro avviati in ambito Wto e finalizzati ad approfondire i legami tra concorrenza, investimenti e commercio. I fautori del Round "comprehensive", con capofila l'Unione Europea, spingono per l'inclusione dei due temi nell'agenda, non escludendo del tutto l'ipotesi di un percorso "a tappe", che possa eventualmente prevedere in un primo stadio accordi plurilaterali, da rendere multilaterali in una fase successiva.

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 (Holmes, 2000). 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. Ci sono, quindi, i sostenitori dell'avvio di un quadro di cooperazione tra paesi, secondo alcuni su basi puramente volontaristiche, che includa impegni vincolanti di non discriminazione e trasparenza, nonché assistenza tecnica e *capacity building* per i Pvs. Il negoziato sarebbe indubbiamente semplificato dal *delinkage* rispetto al meccanismo di risoluzione delle controversie. Altri, invece, propendono per la prosecuzione degli approfondimenti del Gruppo di lavoro creato in ambito Wto. Dopo le recenti divergenze tra autorità antitrust europee e statunitensi sulla fusione Honeywell-General Electric sembra ancora più difficile trovare un *common ground* sul tema a livello transatlantico. Sta inoltre emergendo il paradosso che i maggiori oppositori di discipline globali *antitrust* siano proprio quei Pvs che più soffrono la mancanza di reti di contenimento e di *fairness* internazionali e che pagano i costi più alti delle posizioni di monopolio che si creano di fatto a livello internazionale, bloccando le possibilità di sviluppo locale.

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. Da più parti ci sono spinte per una revisione dell'Antidumping Agreement, soprattutto per un miglioramento e chiarimento dei termini di attivazione dello strumento.

Sul fronte degli eventuali 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). È necessario, quindi, cercare da subito il dialogo, il coinvolgimento pro-attivo ed il sostegno dei Pvs. Senza tali presupposti, e senza una corretta informazione verso l'opinione pubblica rimasta negativamente influenzata dagli echi mediatici della vicenda Mai, sarà molto arduo gestire costruttivamente i negoziati. Il problema che si agita sullo sfondo è nuovamente "ideologico" e legato al mantenimento della piena sovranità in tema di investimenti da parte degli Stati sovrani, tantopiù nell'ambito delle complesse strategie di sviluppo portate avanti da molti Pvs. Da parte europea si è paventata la possibilità di ricorso ad ampie esenzioni e deroghe per gli stessi Pvs.

In analogia con quanto sottolineato per le politiche della concorrenza, le due parti che si fronteggiano in ambito Wto spingono, l'una, per una prosecuzione delle attività del Gruppo di lavoro e, quindi, per un congelamento della questione fino, almeno, al 2003; l'altra è favorevole alla creazione di un accordo multilaterale che garantisca un contesto stabile, trasparente e certo per gli Ide, finalizzato anche al rafforzamento della *confidence* dei potenziali investitori nei Pvs, ma capace di garantire agli Stati membri capacità di regolazione delle attività degli investitori stessi.

Infine, tra i nuovi temi del commercio, in posizione rilevante figurano gli standard ambientali e del lavoro. 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 è stato creato un Comitato sul Commercio e l'Ambien-

te e c'è convergenza tra i paesi membri nel riaffermare (come già avvenuto nel Preambolo dell'accordo istitutivo) che le misure commerciali devono essere compatibili con lo sviluppo sostenibile e che il sistema stesso deve essere meglio "tarato" su tali esigenze. Restano aperte le divergenze 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. A Seattle è stato più volte sottolineata dagli Stati Uniti, e dall'allora amministrazione democratica, la natura "win-win" di certi meccanismi di promozione del commercio "sostenibile", ma senza ottenere risultati incoraggianti nei confronti dello scetticismo, se non della netta opposizione, di molti Pvs.

Com'è noto, la questione degli standard ambientali e del lavoro ha rappresentato e rappresenta senza dubbio uno degli elementi di maggiore tensione e potenziale scontro tra Nord e Sud del mondo, in quanto è letto dal secondo come iniziativa prettamente neo-protezionistica da parte dell'area più avanzata. È l'Europa, soprattutto, a riproporre ora il tema, anche se in chiave diversa, con un'enfasi sulla necessità di introdurre, con meccanismi certi e condivisi, il "principio di precauzione" per motivi di salute pubblica e ambientali. Gli Stati Uniti, prevedibilmente, manterranno una posizione di maggiore retroguardia con la nuova amministrazione Bush, anche se il recente cambio di maggioranza a favore dei democratici al Senato potrebbe riportare alla ribalta il tema. Esso resta, comunque, insieme agli standard del lavoro, una carta di scambio per la concessione al Presidente dell'agognata *trade promotion authority* (Tpa).

Una dinamica analoga riguarda la questione della "dimensione sociale del commercio", con la Commissione Europea impegnata nell'elaborazione di una strategia che renda compatibile la promozione dei *core labour standard*, la *governance* sociale globale ed il consenso dei Pvs. Anche questo tema, come, e forse più delle altre *new trade issues*, può costituire uno *stumbling block* sulla strada del lancio del Round globale. 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, è innegabile una crescente sensibilità sui temi dei diritti sindacali, del lavoro forzato e minorile, come risulta, per esempio, dalle campagne e dalle posizioni delle organizzazioni del lavoro in molti paesi avanzati. La sua inclusione nell'agenda del Round, pertanto, va valutata con estrema cautela.

La strategia di mediazione dell'Europa enfatizza la "dimensione dello sviluppo" e l'assistenza da erogarsi a favore dei Pvs per l'adozione di *core labour standards* ed il rafforzamento degli aspetti sociali. 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*.

A fronte dei contesti negoziali fin qui delineati in materia di contenuti, non minore importanza rivestono le trattative in corso, a più livelli, sui "processi" di costruzione del consenso interno e di osmosi con le istanze provenienti dall'esterno e dalla società civile. La questione è comunemente definita come la "*riforma istituzionale*" del Wto e riguarda, come analizzato di seguito dal contributo di Parenti, 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 (Falautano, Guerrieri, 2000a). È importante distinguere, soprattutto, per evitare gli errori di Seattle, tra misure implementabili informalmente anche nel breve periodo, durante la preparazione della Ministeriale, e misure di medio-lungo periodo negoziabili entro o fuori un nuovo Round.

### 3. I quattro global players

Le interazioni virtuose o gli scontri tra i quattro *global players* individuati all'inizio del paper, ciascuno dei quali presenta interessi strategici ben precisi in ognuno dei fronti negoziali sopra delineati, giocheranno un ruolo di grande rilevanza ai fini dell'esito dell'incontro ministeriale di Doha.

Tra i *global players* figurano innanzi tutto due giocatori chiave, perché dal confronto dipendono una larga parte dei risultati del "consensus building" e del gioco negoziale complessivo, ovvero gli Stati Uniti e l'Europa.

#### 3.1 La posizione negoziale degli Stati Uniti

È un fatto riconosciuto da molti che il sistema commerciale multilaterale si sia retto, in questi decenni, sulla *leadership* americana. E così anche la conduzione di tutti i precedenti Round multilaterali, fino all'ultimo Uruguay Round. Ma nel periodo più recente gli Stati Uniti sono sembrati sempre meno propensi ad addossarsi il ruolo di *global leader* (Bergsten, 2001b), ed hanno utilizzato, con intensità crescente, leve di politica economica estera alternative a quella multilaterale. Anche con l'avvento della nuova amministrazione Bush, la politica commerciale americana ha continuato ad essere ritenuta una componente strategica della politica economica complessiva ed i suoi obiettivi sono stati perseguiti attraverso vie unilaterali (il sistema di sanzioni verso i paesi politicamente "a rischio"), bilaterali (il recente accordo di libero scambio Stati Uniti-Vietnam), regionali (il rilancio del progetto dell'Area di libero Scambio delle Americhe).

Secondo alcuni commentatori negli Stati Uniti starebbe scemando il sostegno al multilateralismo da parte di molte *lobby* e gruppi di interesse domestici (Aggarwal, 1999; Falautano, Guerrieri, 2000a; Schott, 2000; Bergsten, 2001b). Raggiunti molti degli obiettivi più importanti di apertura generalizzata attraverso il Wto, le *lobby* starebbero spingendo verso obiettivi specifici, sia settoriali che regionali.

Una conferma evidente di ciò viene dalla mancata concessione al Presidente, da parte del Congresso americano, di quello che in passato era chiamato "fast track", ora ribattezzata *Trade promotion authority* (Tpa): la potestà del Presidente di firmare accordi internazionali, che poi passano al vaglio del Congresso, che può ratificarli o rigettarli, ma senza possibilità di emendamento. La Tpa fissa anche le priorità negoziali e le condizioni per la partecipazione degli Stati Uniti alle negoziazioni. Ogni Presidente è riuscito ad ottenere tale potestà a partire dal 1974, anno in cui il Congresso ha cominciato a concederla. Ma è dal 1994 che non viene più concessa ed i vari tentativi di ottenerla, da parte del Presidente Clinton, sono tutti falliti.

La mancanza della Tpa impedisce agli Usa di adattare la legislazione interna ai nuovi impegni di apertura che dovrebbero derivare da impegni internazionali, spingendo l'Amministrazione statunitense ad un atteggiamento estremamente parsimonioso sul piano delle concessioni da fare, non potendo modificare la legislazione interna (Bergsten, 2001b). Con la nuova amministrazione la situazione appare più fluida, ma restano diffuse tentazioni protezioniste ed il recente cambio di maggioranza al Senato ripropone le difficoltà del passato.

Come sottolineato da Schott nel suo contributo a questo Quaderno, la più dura negoziazione di Zoellick non sarà con l'UE o con i Pvs ma con il suo Congresso. Affatto rassicurante poi è l'ipotesi ventilata più di recente, per cui la Tpa verrebbe concessa nel futuro più o meno prossimo, ma vincolandola a strette condizionalità nel campo degli standard sociali ed ambientali. Se ciò avvenisse, si riproporrebbe una linea di confronto duro degli Stati Uniti, se non di vero e proprio scontro, con i Pvs.



È vero, infine, che gli Stati Uniti potrebbero contribuire al lancio di un nuovo Round a Doha anche in assenza, quest'anno, della concessione della Tpa, come già avvenuto altre volte in passato. Ma è altrettanto evidente che un esito positivo dei negoziati richiede che tale potestà venga concessa ad un certo punto del negoziato, pena lo svuotamento ed il fallimento nei fatti delle trattative negoziali.

Per riassumere, non vi è dubbio che gli Stati Uniti abbiano un interesse sostanziale al varo di un nuovo Round negoziale multilaterale. Negli incontri in vista di Doha gli Stati Uniti hanno continuato a manifestare una preferenza verso, innanzi tutto, un'agenda negoziale ristretta a pochi temi e con forti priorità settoriali. Potrebbe sembrare una via d'uscita alle difficoltà di un nuovo Round, ma non lo è in pratica perché resta il macigno dell'agricoltura e dei rapporti con l'Europa, un confronto bilaterale, quest'ultimo, divenuto sempre più teso e difficile negli ultimi anni, per la questione agricola ma anche, ed in misura crescente, per i nuovi temi del commercio, quali la concorrenza, gli investimenti e l'ambiente (soprattutto con il principio di precauzione).

### 3.2 La posizione negoziale dell'Unione Europea

L'UE ha ribadito anche nell'ultimo Consiglio Europeo di Göteborg del giugno 2001, di puntare molto su un regime commerciale multilaterale e, per sostenerlo, di essere pronta a lanciare un "ambizioso ed equilibrato nuovo Round di negoziazioni commerciali multilaterali...".

L'agenda ampia del Round desiderata dall'UE comprende oltre ad agricoltura e servizi, i due nuovi temi commerciali su concorrenza e investimenti – come si è già detto, non particolarmente graditi né a Stati Uniti né a molti paesi in via di sviluppo - mentre sui due temi che hanno provocato a Seattle l'aspro scontro con i Pvs, gli standard ambientali e sociali, l'Europa ha un approccio diverso da quello americano (Falautano, Guerrieri 1999 e 2000b)<sup>1</sup>. L'UE è il grande sponsor di un negoziato globale, oltreché per ragioni legate alle nuove forme dell'integrazione commerciale (*deeper integration*), anche perché lo ritiene l'unico ambito in cui si possa arrivare a credibilmente riformare la politica agricola comune (Pac) in un gioco di promettenti *trade-off* tra settori.

A fronte di un contesto di commercio mondiale ricco di complessità e rischi globali, l'Unione Europea ha cercato nel periodo più recente di assumere sempre di più un ruolo di *leadership* nel sistema multilaterale del Wto, anche grazie ad una coesione interna crescente sui temi commerciali, manifestatasi anche attraverso l'inclusione dei servizi e della proprietà intellettuale nella politica commerciale comune in occasione della Conferenza Intergovernativa di Nizza.

In questa prospettiva all'interno dell'Unione Europea è indubbiamente cresciuta la consapevolezza dell'importanza di trovare formule di compatibilità tra libero commercio/apertura dei mercati e politiche in favore dello sviluppo dei Pvs<sup>2</sup>. La posizione europea si è andata evolvendo nel biennio 2000-2001 verso una maggiore apertura sul problema dell'implementazione.

- 1 Partendo da un approccio culturale simile transatlantico di protezione degli standard minimi della persona o del patrimonio ambientale, UE e Usa si trovano divisi sull'individuazione dei *fora* di riferimento: gli Stati Uniti sembrano propensi a riportare ogni misura distorsiva del commercio sotto l'egida del Wto; l'Unione Europea, attraverso una lettura di tali standard quali "beni pubblici", vuole riportate la loro tutela sotto istituzioni ad hoc che possano valutarne i molteplici aspetti (Segretariato congiunto Wto-Ilo sugli standard del lavoro; Global Environment Agency per l'ambiente).
- 2 Anche in occasione del Consiglio Europeo di Stoccolma del marzo 2001 è stato ribadito "an open and strong system of multilateral trade rules provides the best basis for enhancing the contribution of external trade to the Union's strategic goal. The Community should pursue its active role in order to achieve consensus on the launch of a new inclusive Round of multilateral trade negotiations in the Wto framework at the 4th Wto Ministerial Conference in Doha scheduled for November 2001. This new Round should respond to the interests of all Wto members, in particular developing countries, and should be prepared in a transparent and inclusive manner taking into account the need for a dialogue with civil society."

Inoltre, sia nell'agenda allargata sia sulla base di iniziative specifiche, sono stati promossi pacchetti di facilitazione al commercio e abbattimenti tariffari unilaterali verso i paesi meno avanzati, nonché la revisione delle misure di assistenza tecnica al commercio. Nel 2001 ha visto la luce l'iniziativa Europea "Everything But Arms", a cui si è fatto cenno in precedenza, ed ora l'UE si sta impegnando per una sua multilateralizzazione<sup>3</sup>.

In vista di Doha è continuata allo stesso tempo una forsennata azione alla ricerca del consenso ("*consensus building*") con altri paesi emergenti: i Peco soggetti all'allargamento, il dialogo aperto con paesi Mena nel Vertice Euromed e con i paesi del Golfo, ed ancora con quelli del Mercosur. Resta ovviamente lo scoglio tutt'altro che superato dell'agricoltura e delle mai sopite tentazioni protezionistiche in campo agricolo, soprattutto in vista delle elezioni francesi nel 2002, che potrebbero rappresentare – a detta di alcuni - un possibile momento di svolta e di chiusura (Holmes, Young, Rollo, 2000).

L'Unione Europea ha inoltre avviato una riflessione sulla riforma istituzionale del Wto, distinguendo tra azioni da intraprendere nel breve periodo – in parallelo al lancio di un nuovo Round - e quelle di medio-lungo periodo, come abbiamo già visto<sup>4</sup>.

L'ampio progetto europeo non ha solo motivazioni economiche, ma anche obiettivi più direttamente politici. Si va delineando un modello "europeo" alla *governance* dell'economia globale, fondato, per tornare al caso del Wto, su una forte spinta alla liberalizzazione, ma accompagnata da nuove regole condivise a livello internazionale, che si contrappone in qualche modo a quello americano, in cui una *deregulation* più spinta fa premio in molti casi anche su regole internazionalmente condivise. Sembrerebbe un ritorno dell'idea dello "scontro ideologico tra Titani" nell'affermazione di un modello di *governance* multilaterale, basato nel caso europeo su un maggiore ruolo della politica e del "*rule making*", e nel caso statunitense su una relativa preminenza della de- e auto- regolamentazione del sistema commerciale multilaterale. Un esempio concreto è il commercio di prodotti contenenti organismi geneticamente modificati (Ogm) ed il diritto ad una scelta "informata" da parte dei cittadini su cosa consumare. Al riguardo l'UE sta elaborando una complessa disciplina interna e spinge, contemporaneamente, a livello multilaterale (in ambito Wto) per l'introduzione obbligatoria del *labelling* dei prodotti con Ogm; gli Stati Uniti ritengono più adatto, per contro, un approccio di autodisciplina da parte del settore privato, senza l'introduzione, quindi, di regole e politiche vincolanti a livello multilaterale (Falautano, 2000).

Lo scontro che si profila tra Stati ed Europa non è solo ideale - tra concezioni diverse della *governance* -, ma ha già prodotto fatti molto concreti e preoccupanti. Si stanno generando così tensioni e confronti estremamente duri, dalle guerre commerciali all'aspro confronto tra autorità antitrust statunitensi ed europee. I rischi, in questo caso, sono molteplici: l'inasprimento delle dispute economico-commerciali tra Usa ed Europa; il prevalere di un approccio di "*litigation*" piuttosto che di "*arbitration*" nel Wto stesso; l'utilizzo diffuso di strumenti di pressione per il raggiungimento di obiettivi multilaterali (le sanzioni, cui segue mancato *enforcement* e, quindi, nuove sanzioni; il *carousel amendment* negli Usa, che consente di far ruotare ogni sei mesi la lista di prodotti soggetti a sanzioni multilaterali); in ultima analisi, l'incrinarsi di un asse, quello transatlantico, che ha sinora sorretto il regime commerciale multilaterale.

3 Per i vari documenti, testo aggiornato incluso, di veda <http://europa.eu.int/comm/trade/miti/devel/eba.htm>

4 European Commission, DG Trade, *Improving the functioning of the Wto System*, EU paper on Wto activities, September 2000; si veda nel dettaglio il documento su [http://europa.eu.int/comm/trade/wto\\_overview/ifwtos.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/wto_overview/ifwtos.htm)

### 3.3 La posizione negoziale dei Pvs

Anche assumendo che Stati Uniti ed Europa siano in grado di raggiungere un accordo sui contenuti e modalità dei negoziati, per quanto importante, esso non sarebbe sufficiente ad assicurare un esito positivo dell'incontro di Doha. Decisivo resta il consenso dei Pvs.

Il peso ed il ruolo dei Pvs, come più volte abbiamo avuto modo di mettere in risalto, è cresciuto in questi anni ed è divenuto fondamentale nel determinare i nuovi equilibri all'interno del sistema commerciale multilaterale. Molte autorevoli voci hanno lanciato un appello a favore del lancio di un Round che considerasse centrale il problema dello sviluppo (il "*Development Round*" di Stiglitz, 1999) e che avesse "un volto umano" (Ruggiero, 2000).

Non è facile parlare della "posizione" dei paesi in via di sviluppo, perché si rischia di replicare l'errore di "omologazione" della variegata composizione negoziale compiuta nella preparazione e nella gestione della Conferenza di Seattle, con le conseguenze negative che ben conosciamo.

Vi sono comunque posizioni comuni su alcuni importanti temi commerciali, che è importante sottolineare, perché stanno avendo ed avranno una forte influenza sugli esiti del negoziato.

Tra i temi "orizzontali", soprattutto la questione dell'implementazione è particolarmente rilevante per i Pvs, e sta facendo riemergere un contrasto "tradizionale" tra Nord e Sud del mondo proprio perché c'è convergenza di vedute tra molti Pvs. Coinvolge molti degli accordi chiave (agricoltura, tessile, proprietà intellettuale - Trips -, misure per gli investimenti - Trims) e presenta due aspetti principali: da una parte, i Pvs contestano la mancata piena attuazione delle aperture promesse dai paesi avanzati al termine dell'Uruguay Round (soprattutto nel tessile e agricoltura); dall'altra, si sottolineano le difficoltà di molti Pvs ad adeguare e conformare le legislazioni nazionali alle richieste degli accordi multilaterali nei tempi prestabiliti (per esempio, in materia di proprietà intellettuale).

Il sorgere stesso di un problema generalizzato di rispetto degli impegni, a poco più di un quinquennio dalla nascita del sistema di regole non sempre implementate o implementabili, costituisce per molti Pvs la riprova degli squilibri insiti nello stesso sistema del Wto e spiega la massima prudenza e cautela, da parte di alcuni di essi, nel sostenere l'avvio di un nuovo Round di negoziati globali. Soprattutto, alcuni influenti paesi emergenti (tra i quali l'India e l'Egitto) condizionano il sostegno ad un nuovo Round alla soluzione del problema dell'implementazione degli accordi del 1994.

La questione agricola resta naturalmente un altro tema di grande rilevanza per i Pvs. Le tariffe di molti prodotti agricoli, di particolare interesse per i paesi in via di sviluppo, restano elevatissime, addirittura proibitive (alcune superiori al 200 o 300 per cento). I sussidi domestici nei paesi Ocse sono aumentati dai 275 miliardi di dollari (media annuale per il periodo di riferimento 1986-88) ai 326 miliardi di dollari nel 1999 (secondo i dati dell'Ocse), anziché diminuire come era nelle aspettative. Il fatto è che l'aumento dei sussidi consentiti ha più che compensato la diminuzione delle categorie di sussidi poste sotto la disciplina dell'Accordo sull'Agricoltura.

Nel comparto del tessile-abbigliamento solo alcuni dei prodotti oggetto di esportazione da parte dei Pvs sono stati liberati dal sistema delle quote, nonostante sia passata più della metà del periodo di implementazione previsto dall'accordo dell'UR. A livello di singoli paesi, secondo i calcoli dell'International Textiles and Clothing Bureau a tutto giugno 2000, gli Stati Uniti avevano eliminato le restrizioni solo su 13 dei 750 prodotti previsti dagli accordi; l'UE su 14 dei 219 totali; il Canada appena 29 dei 295 previsti. Nessuna meraviglia, così, se molti Pvs nutrono forti dubbi sulle reali possibilità di rimuovere gli ostacoli entro il 2005, come originariamente previsto.

Forti difficoltà vi sono, infine da parte dei Pvs ad accettare molte delle *new trade issues* perché comportano l'adozione e/o modifiche di legislazione domestiche assai complesse e, comunque, costose in termini di risorse, quali le politiche di tutela della concorrenza e gli accordi in tema di investimenti.

Abbiamo parlato dei Pvs nel complesso, ma esiste in realtà una significativa differenza di posizioni all'interno di un gruppo così ampio e variegato di paesi. Così alcuni dei Pvs, tra cui paesi africani e asiatici, continuano a sostenere un'agenda negoziale ristretta a pochi temi, per dare maggiore spazio ai problemi di implementazione legati agli accordi del passato; i paesi dell'Asean si sono pronunciati a favore del rilancio di negoziati commerciali multilaterali globali; paesi "leader" della protesta, quali India, Egitto e Malesia, continuano ad avere una posizione critica verso il Wto e insistono nel rifiutare il lancio di un nuovo Round finché non verrà risolta la questione dell'implementazione degli accordi<sup>5</sup>.

Non va poi dimenticato che in diversi casi le posizioni dei Pvs si presentano in aperta competizione tra loro, come nei casi dell'agricoltura e del comparto tessile-abbigliamento, in una logica di costi e benefici che è tipica di quella di un gioco a somma zero. Tenuto conto dei livelli di sviluppo assai diversi che caratterizzano il gruppo dei Pvs, queste eterogeneità di posizioni negoziali non può certo sorprendere.

### 3.4 La posizione dell'attore non governativo e la società civile globale

È indubbio che il Wto si trovi di fronte alla sfida di una maggiore trasparenza verso i cittadini globali, la società civile, il settore privato e gli altri organismi internazionali (la "trasparenza verso l'esterno"). Di certo la Conferenza di Seattle non è fallita a causa delle violente proteste e manifestazioni di piazza; ma è altrettanto certo che le manifestazioni, sempre più animate, in occasione degli ultimi Vertici degli organismi internazionali, abbiano amplificato il ruolo dei movimenti e gruppi di interesse socio-civile.

La stessa macro-definizione di "società civile" nasconde al suo interno realtà diverse e variegate componenti. Ricomprende a pieno titolo le stesse *lobby* e gruppi d'interesse economico sia nazionali (che possono, quindi, influenzare direttamente le agende nazionali) sia transnazionali (quali per esempio nei servizi il Global Services Network o i movimenti dei consumatori); le organizzazioni non governative (Ong), portatrici di interessi "locali"<sup>6</sup> o "globali"<sup>7</sup> e di diversi livelli di radicalità della protesta; i sindacati, molto attivi in ambito Wto soprattutto sulla questione degli standard del lavoro; i *think tank*.

- 5 L'India, per esempio, nei suoi primi incontri bilaterali al Vertice con l'Unione Europea, a partire da quello di Lisbona del giugno 2000, ha confermato il suo sostegno alla liberalizzazione multilaterale e l'impegno a concertarsi con il suo maggiore partner commerciale, l'UE, per la costruzione di un'agenda "*that adequately reflects the interest of all members of the multilateral trading system*" nonostante al momento non ci sia "*consensus on the scope of future Wto negotiations*"; l'India è, inoltre, tra i paesi che con maggiore enfasi sollevano la questione dell'implementazione degli accordi di Marrakech.
- 6 Il principio della "localizzazione", in contrapposizione a quello della globalizzazione, è alla base delle campagne a favore delle comunità locali (per esempio l'*Abya Yala Fund* e l'*Amazon Watch* per l'autosufficienza delle comunità indigene in Sud America) e del commercio equo e solidale e delle iniziative di incontro e confronto sulle esperienze di governo locale basate sulla democrazia partecipativa, come avvenuto a Porto Alegre nel primo Social Forum. In una accezione più estesa, questo gruppo raccoglie anche coloro che lottano per la tutela delle specificità culturali in una ottica di multiculturalità contro la "mcdonaldizzazione": basta ricordare il caso famoso della *French Peasants Confederation* e delle plateali proteste al Roquefort del capofila Bové, messe in atto soprattutto in eventi correlati al Wto.
- 7 Tra i valori ideali "globali" che animano molte delle Ong basti ricordare la tutela dell'ambiente con capofila numerose organizzazioni quali il Wwf, Friends of the Earth, Greenpeace, ed i progetti e proposte per uno sviluppo umano più equo che vengono portate avanti dal folto gruppo dei cooperanti, dalla britannica Oxfam agli italiani di Manitese. Portatrici di una "ideologia globale" sono, in un certo senso, anche i gruppi massimalisti, dai *black block* agli anarchici, e mirati a contrastare, con vari mezzi e con diversi livelli di radicalità, il sistema pre-esistente. Tutti questi gruppi, tra loro così profondamente diversi, sono molti attivi anche sul fronte Wto, e presenti alcuni solo con proteste, ma molti altri anche con solide proposte ogniquale volta si tratti per esempio della relazione tra commercio e ambiente e del riequilibrio del sistema commerciale multilaterale a favore dei Pma.

Il sistema commerciale multilaterale si trova quindi a dover fare i conti con un nuovo attore, di tipo non statale, portatore di proposte e proteste quantomai variegata e riconducibile soprattutto al Nord del mondo. Per non cadere nella trappola delle false ricostruzioni e delle retoriche sul “Popolo di Seattle”, lo stesso Wto ed i suoi paesi membri stanno portando (e devono continuare a portare) avanti uno sforzo di rilettura delle diverse anime della società civile alla luce, primo, degli obiettivi e finalità che i vari gruppi si pongono; secondo, di criteri di rappresentatività di “istanze diffuse”; terzo, della radicalità della protesta e della capacità propositiva e progettuale.

Si è ormai diffusa la consapevolezza che l’apporto ed il confronto con la società civile, ed in essa, le Ong, sono fondamentali per costruire un sistema di “governo” e di regole globali per quanto possibile condivise, tantopiù quando vanno a toccare i cosiddetti “temi non commerciali”. Il problema è, per il Wto come per le altre istituzioni, trovare un punto di equilibrio tra la necessità di un crescente coinvolgimento dei “soggetti non-statali” e l’esigenza di far continuare a funzionare meccanismi di un foro nato come interstatale e intergovernativo.

I problemi più evidenti nel caso del Wto sono legati, come menzionato, a problemi irrisolti di “trasparenza verso l’esterno” e molte proposte sono state fatte negli ultimi mesi sia da stati membri del Wto che dalle stesse Ong per giungere a soluzioni di breve e medio periodo.

Ad una analisi più attenta, risulta evidente come il vero focus di molti dei gruppi facenti parte della grande famiglia della “società civile” si è concentrato sin dalla preparazione dell’ultima Ministeriale (dalla quale sarebbe poi stato nato il termine di “Popolo di Seattle”) sulla natura stessa del Wto, sui contenuti ed i negoziati e sulle necessità di riequilibrio degli stessi, con l’intento di incidere su quella che abbiamo definito “trasparenza verso l’interno”, ovvero sulle modalità di definizione dei contenuti ed i meccanismi di costruzione del consenso intorno ad essi.

Alcuni temi, più di altri, toccano la sensibilità delle Ong e vengono inclusi “a geometrie variabili” nelle loro agende di proposta e tra questi ci sono: un tema “trasversale” quale la “dimensione dello sviluppo” nei vari negoziati commerciali, che rende, per esempio, molte Ong *supportive* dell’idea di fare della questione dell’implementazione una precondizione anche per un nuovo Round (Icftu); il tema dell’ambiente e del legame da istituire tra regole Wto e accordi multilaterali sull’ambiente già esistenti (Wwf); il tema delle biotecnologie e le varie problematiche connesse al Trips, dalla tutela della biodiversità all’accesso alle medicine di base (Friends of the Earth; Medici senza Frontiere); il tipo di *linkage* tra commercio, tutela dei diritti umani e standard del lavoro (con un *delinkage* pieno proposto, per esempio, dal Third World Network, e vari livelli di coinvolgimento del sistema Wto per altri, dal sindacato europeo-Etuc a Solidar). Senza dimenticare le campagne trasversali che sono state lanciate in vista di Doha dai gruppi che si oppongono fermamente al Round.

### 3.5 Gli scenari di Doha

#### 3.5.1 I possibili scenari negoziali

Il quadro fin qui tracciato rivela chiaramente il clima di sostanziale incertezza che caratterizza a tutt’oggi l’esito dell’incontro ministeriale del Wto il prossimo novembre. Il lavoro preparatorio per la definizione di un’agenda per il nuovo Round è andato avanti intensamente negli ultimi mesi. Ma i governi devono trovare ancora un’accordo sui contenuti dell’Agenda e continuano ad avere i loro specifici obiettivi da perseguire, interessi particolari da difendere, agguerrite *lobby* da soddisfare. I tragici eventi dell’11 settembre 2001 stanno inoltre spingendo molti organismi internazionali, *in primis* il Fondo Monetario e la Banca Mondiale, a postporre

incontri e vertici ad una fase di post-emergenza globale e non è affatto da escludersi in via di principio la possibilità di un aggiornamento della stessa Ministeriale del Wto.

Ad oggi, da una lettura congiunta di ciò che potrebbe accadere nell'ambito dei negoziati "sui contenuti" e nelle dinamiche di interazione tra i diversi paesi discendono i tre scenari che vengono qui brevemente commentati

Il primo di questi scenari è il più negativo ai fini dell'ipotesi di rilancio del sistema commerciale multilaterale, e può essere sintetizzato come il "fallimento di Doha". Discenderebbe dall'impossibilità di trovare un compromesso efficace tra Stati Uniti, Europa e Pvs su tutti o, almeno, su alcuni dei temi chiave prima sottolineati. Anche se è probabile che un tale esito negativo possa venire mascherato alla Ministeriale con l'annuncio ufficiale dell'adesione della Cina al Wto ed il varo finale delle iniziative a favore delle esportazioni dei paesi più poveri (Hipc). Il fallimento verrebbe salutato come una grande vittoria - si può star certi - dalle coalizioni "no-global" sparse per il mondo e dai difensori degli interessi delle varie corporazioni imprenditoriali e politiche che esercitano una rilevante influenza di stampo protezionista sui governi dei paesi. Assai meno contenti sarebbero i paesi poveri, che hanno bisogno di moltissime cose, ma non di veder diminuire le opportunità loro offerte da maggiori scambi commerciali ed investimenti internazionali.

In questa prospettiva, non sono neanche da escludere cancellazioni e/o rinvii all'ultima ora dell'appuntamento di Doha per "motivi di sicurezza". In realtà, potrebbero essere giustificati solo se accompagnati da impegni precisi sulle nuove scadenze, altrimenti non riuscirebbero a dissipare i sospetti sulle possibili "altre" ragioni di una tale decisione.

I contraccolpi di questo primo scenario sarebbero, senza dubbio assai negativi per l'economia mondiale. La stessa credibilità del sistema multilaterale degli scambi ne verrebbe certamente minata. Ed il Wto rischierebbe di finire in una sorta di "ibernazione". Si aprirebbe altresì un vuoto di regole a livello internazionale che darebbe rinnovato vigore in America, in Asia e nella stessa Europa alle tante iniziative commerciali regionali e bilaterali, accrescendo ancor più il loro carattere alternativo rispetto alle iniziative multilaterali.

Ma proprio perché la posta in gioco è davvero alta, si può ritenere che diversi paesi, soprattutto i maggiori, si daranno molto da fare perché alla Ministeriale del Wto venga assicurato, comunque, un esito positivo. È quello che potrebbe avvenire nel secondo scenario, con un compromesso di basso profilo tra paesi ed il varo di un Round fortemente condizionato da un'agenda negoziale ristretta. Oltre ad agricoltura e servizi, che fanno parte - ricordiamolo - della già esistente *built-in agenda*, potrebbero essere assicurati alcuni impegni a ridurre le rimanenti tariffe sui prodotti industriali ed altre più facili iniziative, oltre ad un pacchetto di misure a favore dei Pvs. Per quanto riguarda gli altri temi scottanti, al centro dei lavori preparatori, verrebbero avviati, o si rinnoverebbero, gruppi di lavoro del Wto, optando così per un congelamento delle questioni, almeno fino al 2003.

In questo scenario la riforma istituzionale del Wto potrebbe procedere quale capitolo a parte di medio-lungo periodo, con incertezze legate a complessità e tempistica.

Non vanno, certo, sottostimati i benefici economici che potrebbero discendere da un'agenda di questo genere, per quanto contenuta. Alcune recenti stime, ad esempio, hanno valutato in una somma enorme, compresa tra i 400 ed i 600 miliardi di dollari, l'impatto sul benessere globale derivante dalla riduzione di un terzo delle tariffe sui prodotti agricoli, industriali e sui servizi.

Ma un'agenda ristretta rappresenterebbe solo una parziale via d'uscita alle difficoltà di accordo oggi presenti. Essa comporta, in effetti, forti rischi di rigidità negoziali. Basti pensare al macigno dell'agricoltura. Il problema diventa ancor più complesso se si tiene conto del fatto che l'UE vuole far riconoscere in modo esplicito la natura multifunzionale del settore agrico-

lo, e il suo impatto sulla salute e l'ambiente. Ne consegue che, in assenza di un contesto più ampio in cui attuare delle concessioni reciproche intersettoriali, la specificità settoriale dei negoziati rischierebbe di esacerbare gli scontri diretti tra interessi contrastanti dei paesi membri. Anche alcune delle dispute commerciali in corso tra Stati Uniti ed Europa – si pensi ai sussidi fiscali per gli esportatori americani o all'uso delle procedure antidumping nel settore dell'acciaio – se private della rete di un nuovo ampio Round negoziale, potrebbero rapidamente degenerare in guerre commerciali vere e proprie.

Il terzo ed ultimo scenario è quello del lancio di un Round con una agenda sufficientemente ampia ed obiettivi negoziali generali. In parallelo, si potrebbe avere il lancio di micro-riforme istituzionali nel breve periodo e di riforme più ampie nel medio-lungo periodo, utilizzando la leva del negoziato globale. Ma anche in questo caso è prevedibile che sui nuovi temi del commercio (concorrenza ed investimenti) non si potrà andare al di là della definizione di alcuni principi generali, lasciando che i paesi partecipino agli eventuali accordi su base volontaria e non coercitiva.

Sia l'Europa che gli Stati Uniti, ed i due loro “*chief negotiators*”, Pascal Lamy e Robert Zoellick, stanno lavorando duramente per raggiungere un accordo in questa direzione. E questa ravvivata cooperazione potrebbe rappresentare un fondamentale tassello su cui basare il lancio del nuovo Round.

Rimangono, tuttavia, ancora molti scogli da superare. Uno di questi è la questione ambientale ed i suoi risvolti sul trattamento dell'agricoltura in ambito Wto e sulla difesa preventiva dei consumatori. L'Europa ha ripetuto che non vuole cambiare le regole del Wto in materia d'ambiente, ma semplicemente renderle più chiare. È una posizione, tuttavia, che genera diffidenza negli altri paesi. Molto dipenderà allora dal comportamento dell'Europa e dal fatto che non alzi troppo la posta come prezzo per negoziare seriamente sull'agricoltura. Gli Stati Uniti, a loro volta, dovranno mostrarsi più flessibili sui temi “ad alto impatto” per i Pvs (standard sociali e ambientali) e, soprattutto, accettare che la riforma dell'antidumping, per quanto circoscritta e delimitata, venga almeno inserita nell'agenda negoziale. Il Giappone, la Corea e molti influenti paesi in via di sviluppo vogliono includere, in effetti, l'antidumping nel Round negoziale per rendere più stringente la disciplina multilaterale sul suo ricorso e per prevenire gli abusi protezionistici delle azioni antidumping. Ma per gli Stati Uniti la riforma dell'antidumping è un tema politicamente intrattabile, che solleverebbe reazioni veementi all'interno da parte del Congresso e della varie *lobby* che ampiamente ne fanno uso. Ma è una posizione rigida che non ha molto senso per gli stessi Stati Uniti. In vista di Doha va trovato il modo di inserire anche questo tema, pur con tutte le cautele del caso, nell'agenda negoziale.

Per il consenso dei Pvs conta fundamentalmente il tema dell'*implementation* degli accordi dell'Uruguay Round, come abbiamo già messo in evidenza. A fronte di importanti aperture da parte dei paesi avanzati e dell'Europa in particolare, un accordo potrebbe essere quello di affrontare il processo di attuazione delle regole del passato a più livelli ed in tempi diversi. Un *early agreement* è possibile in certi settori prima di arrivare a Doha, mentre altri temi verrebbero rimandati agli organi sussidiari del Wto, sulla base di *guideline* precise e tempi definiti, con l'avvertenza che gli sviluppi saranno più lenti e difficoltosi là dove sono necessarie riforme delle legislazioni nazionali e degli stessi accordi del Wto.

Per riassumere, il varo di un nuovo Round – non vi sono dubbi – potrebbe rappresentare uno snodo fondamentale per il rilancio di un sistema commerciale multilaterale, che si prefigga di promuovere gli interessi della maggioranza dei suoi paesi membri, anche correggendo gli squilibri del passato. L'attivazione di un Round che possa trasformarsi in un gioco globale a “somma positiva” richiede, come abbiamo visto, che alcune importanti premesse siano garantite. Tra queste: l'individuazione di un pacchetto “bilanciato” al centro del Round; l'accuratez-

za dei negoziati preparatori e di costruzione del consenso; la garanzia che tutti - o almeno il più elevato numero possibile - di paesi membri siano messi in condizione di svolgere un ruolo consapevole e pro-attivo nel Round. È un percorso difficile, ma che promette elevati ritorni ai paesi partecipanti.

#### 4. L'Italia, i negoziati multilaterali e la sua azione strategica

L'Italia è pienamente associata alla posizione europea a favore di un Round globale e sostiene gli sforzi di "ribilanciamento" del sistema del commercio internazionale a favore dei Pvs. Entro l'orientamento comunitario, la posizione italiana dovrà contribuire in maniera costruttiva all'individuazione di una agenda "verosimile", che faciliti la mediazione tra le strategie omnicomprensive ed inclusive di tutti i nuovi temi del commercio (proprie di alcuni paesi europei, quali la Francia e la Germania), quelle di "scetticismo e opposizione" proprie di alcuni paesi capofila del mondo emergente (India, Egitto, Malesia) e quelle volte ad una liberalizzazione in un certo senso selettiva e settoriale, proprie degli Stati Uniti.

Tale orientamento di fondo al dialogo non preclude affatto il perseguimento di una strategia "nazionale" di tipo offensivo e difensivo nei vari negoziati in corso o potenziale parte del Round. Il nostro paese ha un'economia, com'è noto, sostanzialmente aperta ed il suo tessuto economico presenta sia una fitta rete di piccole e medie imprese, sia gruppi di dimensione globale orientati ai servizi. La valutazione relativa ai singoli negoziati sarà da inquadrare in una ottica complessiva e di necessari *trade-off* intersettoriali, volti a raggiungere un risultato finale a "somma positiva".

Per ciò che attiene la *built-in agenda* agricola è evidente, come già ribadito nei nostri rapporti degli anni scorsi, che il settore agricolo vedrà ridursi in misura consistente il proprio livello di protezione. La portata più o meno ampia dei costi per l'agricoltura italiana dipenderà anche dal tipo di riformulazione della politica agricola comune in relazione all'adesione dei primi candidati dell'Est europeo, in un contesto generale in cui sempre di più la tempistica dell'allargamento dell'Unione Europea e quella dei negoziati agricoli in ambito Wto vanno sovrapponendosi. Dal punto di vista della filiera agro-alimentare l'Italia ha un indubbio interesse a tutelare i prodotti mediterranei, meno protetti di altri, e battersi per la maggiore difesa dei prodotti di nicchia e di qualità, in particolare per ciò che concerne quelli con reputazione legata all'origine o all'indicazione geografica. Sotto il profilo della filiera non-alimentare (per esempio di quella "foresta-legno-mobile") dovranno essere favorite da una parte, politiche di approvvigionamento di materie prime a basso costo, nel rispetto dei vincoli ambientali e della sostenibilità globale, dall'altra, perseguite strategie offensive per i prodotti finiti e di design.

La stessa strategia europea di riconoscimento di un ruolo "multifunzionale" dell'agricoltura è inoltre in linea con le caratteristiche peculiari della penisola italiana, alla diffusione di centri di agricoltura non estensiva di tipo biologico ed eco-compatibile, di centri agrituristici e di cultura eno-gastronomica volti al recupero delle tradizioni del territorio. Infine, agli occhi dell'opinione pubblica europea, ed in essa quella italiana, in connessione con le vicende dei polli alla diossina e della mucca pazza, hanno assunto una notevole importanza i cosiddetti temi non commerciali, quali il principio di precauzione ed i possibili approcci verso i prodotti contenenti organismi geneticamente modificati. È opportuno evidenziare come sia proprio su tali temi che si rischia un irrigidimento del negoziato agricolo a livello transatlantico. Il nostro paese potrà, quindi, contribuire al dibattito internazionale sui termini di applicazione e interpretazione del principio precauzionale, attingendo innanzitutto ad una riflessione con il mondo accademico e la società civile nazionale.



Per ciò che riguarda i negoziati sulle tariffe industriali, l'Italia ha da guadagnare dal progressivo smantellamento delle tariffe in generale e dei picchi tariffari, anche se alcune filiere a basso costo (per esempio nel tessile-abbigliamento) saranno soggette ad una pressione competitiva notevole da parte di alcuni paesi emergenti e costrette ad un costoso *upgrading* di innovazione e qualità. Giova, inoltre, ricordare che l'Italia è stata tra i sostenitori della Eba a livello europeo e che potrebbe giocare un'importante ruolo di *lobby* a livello internazionale per convincere altri paesi avanzati ad adottare l'iniziativa, proseguendo nella sua opera di mediazione e di *trust building* con i Pvs.

Il nostro paese inoltre potrebbe contribuire attivamente alla revisione, in direzione meno protezionistica, delle regole antidumping, il cui utilizzo a dir poco "disinvolto" da parte di molti paesi sta mettendo spesso in difficoltà le imprese italiane, come accaduto in occasione della recente vertenza tra Stati Uniti ed Europa sui "18 casi acciaio".

In materia di commercio di servizi, l'Italia è interessata a fare avanzare la liberalizzazione nei nuovi servizi, tra i quali i servizi postali e di distribuzione rivestono un interesse particolare. Anche nell'ambito dei servizi, sarà importante dare segnali di apertura ai Pvs nello specifico di un tema orizzontale, la liberalizzazione degli spostamenti dei lavoratori (secondo la quarta modalità di fornitura del Gats) rispetto alla quale esistono da parte dei paesi avanzati molte restrizioni, connesse ai problemi di immigrazione. Se è fondamentale raggiungere una coerenza tra le varie politiche, anche tra quelle commerciali e quelle relative all'immigrazione, si rende quantomeno opportuna la possibilità di attingere temporaneamente a professionalità legate al mondo dei servizi dall'estero e dai Pvs.

L'Italia ha inoltre un forte interesse alla tutela delle proprie specificità culturali, che si riflette in sussidi e contributi a favore, per esempio, dell'industria audiovisiva. Il settore dei servizi educativi, culturali e audiovisivi sarà, probabilmente, uno di quelli al centro di uno scontro frontale tra Stati Uniti ed Europa, con alcuni paesi comunitari capofila di posizione oltranziste sul principio di eccezione culturale. Occorrerà a quel punto attivare i meccanismi di consultazione interna e di concertazione, per verificare in Italia, per esempio, il livello di "protezione" culturale sostenibile, accanto ad una promozione della concorrenza (che presuppone una maggiore apertura e liberalizzazione del settore e può stimolare la qualità dei prodotti).

Nell'ambito del Gats, sulla base del principio di neutralità tecnologica, il commercio elettronico potrà essere al centro di negoziati. Il tema è di grande importanza per il nostro paese, dato anche il rilievo dato in ambito europeo alla promozione della società dell'informazione e della conoscenza. Le caratteristiche stesse del commercio elettronico fanno sì che esso vada ben oltre la competenza del Wto, in quanto vengono toccate direttamente le politiche fiscali, la protezione dei dati personali e della *privacy*. La sensibilità su quest'ultimo tema dell'Italia è suffragata anche dall'esistenza da alcuni anni dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, che si dovrà sempre più spesso confrontare con richieste di tutela legate alle nuove tecnologie e Internet.

Come sottolineato in precedenza, il Trips è uno degli accordi emblematici dello scontro tra paesi avanzati ed in via di sviluppo, in particolare sulla questione dell'implementazione. Per quanto riguarda le imprese italiane esportatrici, è indubbio che regole certe in materia di rafforzamento dei diritti di proprietà intellettuale - inclusa una più incisiva azione a livello internazionale contro le contraffazioni del *made in Italy* - saranno di sicuro beneficio. Tantopiù se saranno rafforzati ed estesi ai paesi in fase di adesione, com'è il caso della Cina, i meccanismi di tutela dei marchi, dei prodotti Doc e di quelli protetti dal Trips. Una strategia proattiva dovrà inoltre contemplare la richiesta di protezione delle indicazioni geografiche nel Trips, volta a tutelare il patrimonio enogastronomico nazionale.

L'Italia dovrà tuttavia farsi parte attiva di iniziative di dialogo e apertura con i Pvs, che - come è stato sottolineato - pongono la soluzione della questione dell'implementazione come

uno dei prerequisiti per il lancio di un Round. Da parte italiana si potranno individuare meccanismi che rivedano non tanto i contenuti degli impegni (scongiurando così un pericoloso "roll-back"), ma i tempi di implementazione per determinate categorie di Pvs "in difficoltà", prevedendo in parallelo l'attivazione di meccanismi di assistenza tecnica vincolante da parte dei paesi avanzati. Un tema all'attenzione della società civile italiana è quello dell'accesso ai medicinali di base e di deroghe al Trips in caso di *global diseases*, nonché delle misure di soluzione del problema realizzabili anche in altri *fora* internazionali.

Per quanto riguarda la liberalizzazione e regolamentazione degli investimenti, giova ricordare come l'Italia sia stata tra i negoziatori dell'accordo Ocse e abbia tratto lezioni importanti dal fallimento del Mai. L'interesse italiano è a favore di uno schema che contempra sia la protezione degli investimenti diretti esteri, sia da contribuire ad una ulteriore internazionalizzazione delle nostre imprese sui mercati esteri, che la promozione degli investimenti in entrata. L'internazionalizzazione in tutte le sue forme rappresenta al momento un fattore di debolezza strutturale del nostro sistema paese; regole che limitino la concorrenza sugli incentivi "sleali" da parte dei vari sistemi territoriali e la partecipazione italiana ad un regime multilaterale potrebbero contribuire a porre riparo a tali squilibri. Tantopiù che dovrebbero essere contemplati dei regimi speciali per le aree depresse, quali il nostro Mezzogiorno. La posizione italiana potrà, tuttavia, rimanere "aperta" sul foro e sulle modalità adatte all'implementazione di tale quadro, che potrà favorevolmente coincidere con il Wto, nel caso si riesca a costruire un più ampio consenso tra paesi membri e con la società civile, o essere individuato in altra sede.

Anche sul tema della concorrenza potrebbe essere individuato un approccio gradualistico, con prime soluzioni di compromesso fondate, per esempio, sulla definizione a livello internazionale di standard minimi, ma lasciando poi che la loro attuazione avvenga a livello nazionale. In questa prospettiva un ruolo chiave verrebbe giocato dalle Autorità nazionali nel rafforzamento delle pratiche antitrust e, ove queste non esistessero, si potrebbe pensare a forme di assistenza tecnica e finanziaria a favore dei Pvs.

Infine, alcuni cenni sull'approccio auspicabile rispetto ai due nuovi temi "caldi" del commercio, gli standard del lavoro e ambientali, che figurano tra i *desiderata* europei nel Round e sono oggetto, allo stesso tempo, di un potenziale scontro frontale con i Pvs. L'Italia è un paese particolarmente impegnato sui temi sociali e c'è una crescente attenzione ai problemi ambientali, di qui l'interesse per la formulazione di regole che consentano un'adeguata tutela di entrambi. Come si è detto, vi è disaccordo tra i paesi membri del Wto sul foro in cui implementare tali regole, sulla *appropriateness* del Wto stesso e sulle modalità di *enforcement* delle convenzioni già esistenti a livello internazionale. Tra le opzioni "di mediazione" ventilate, da parte comunitaria, la creazione di un Forum consultivo tra Wto ed Ilo. È quindi auspicabile che l'Italia si inserisca lungo questa direzione per contribuire ad escogitare difficili formule di equilibrio tra l'esigenza di trovare, all'interno, il consenso della società civile, e, all'esterno, il consenso ed il coinvolgimento dei Pvs. In altre parole di contemperare l'esigenza di promuovere lo sviluppo di standard minimi, attraverso formule di cooperazione tra i diversi organismi internazionali, con il nuovo ruolo "alla pari" dei Pvs, valutando con il massimo rispetto le loro agende negoziali, anche qualora comportino dei momentanei "stop" a politiche dei paesi avanzati considerate aggressive e neo-protezionistiche.

Considerazioni analoghe valgono per il tema dell'ambiente. Il *focus* europeo, ed in esso quello italiano, sarà soprattutto sul principio di precauzione, che comunque sarà presente nell'agenda del negoziato agricolo, in connessione ai problemi di salute pubblica e ambientali. L'opinione pubblica è particolarmente sensibile e attenta a tali evoluzioni e sarà importante portare tali istanze al dibattito multilaterale, avviando un confronto diretto ed un dialogo a più livelli tra i vari attori governativi e non governativi sulle due sponde dell'Atlantico.

Sulla questione della riforma istituzionale del Wto, accanto al sostegno alla strategia comunitaria, potranno essere promosse iniziative specifiche di dialogo, assistenza tecnica e supporto alla gestione dei meccanismi di accessione a favore dei Pvs, nonché portato avanti un rafforzamento della "trasparenza esterna" anche a livello nazionale, per esempio con una *newsletter* sul Wto ed il potenziamento e aggiornamento costante della sezione dedicata al Wto dei siti dei Ministeri competenti.

Infine qualche considerazione sui meccanismi della politica economica estera del sistema-Italia e sulla loro attivazione su un tema "orizzontale", quale la partecipazione al sistema commerciale multilaterale. Come già sottolineato nei Rapporti degli anni scorsi, i rappresentanti italiani contribuiscono alla formulazione e gestione della politica commerciale comune europea, attraverso le attività dei Dicasteri competenti, la partecipazione ai momenti di confronto politico europeo e multilaterale e al Comitato 133 e le rappresentanze permanenti a Bruxelles e Ginevra.

Alcune novità hanno investito a più livelli le istituzioni italiane, a partire dalla riforma "di contesto" (attraverso il Dlgs 300/99) che ha modificato e razionalizzato strutture del governo centrale. I Ministeri coinvolti nella gestione della politica economica estera italiana sono il Ministero Affari Esteri; il Ministero per le attività produttive (che accorpa, tra gli altri, Industria e Commercio Estero) ed indirettamente il Ministero dell'Economia (Tesoro, Bilancio e Finanze). Al Ministero per le Attività Produttive sono espressamente attribuite le funzioni in materia di commercio con l'estero e internazionalizzazione (articolo 29 del Dlgs 300/99). Abbiamo visto, però, l'importanza del ruolo del Ministero degli Esteri, entro il quale le competenze di "diplomazia economica" relative ai negoziati del Wto sono ripartite tra Direzione generale per l'Europa e DG per la Cooperazione economica e finanziaria multilaterale. Sui negoziati settoriali intervengono poi i Dicasteri Competenti (Comunicazioni, Risorse Agricole). È, quindi, quantomai importante, in un contesto di negoziati interdisciplinari e complessi, un'efficace programmazione strategica attraverso il coordinamento tra Mincomes-Ministero delle Attività Produttive, Ministero Affari Esteri, Ministeri competenti e, non ultima, Presidenza del Consiglio.

Tale coordinamento può essere attuato a più livelli: politico (nel Consiglio dei Ministri), tecnico-politico (nella Cabina di regia per l'internazionalizzazione), tecnico (Unità di coordinamento Wto istituita dal Ministero Affari Esteri, Direzione Generale per la politica commerciale del Mincomes, Presidenza del Consiglio). Tantopiù per riuscire a sincronizzare le varie iniziative bilaterali, regionali, comunitarie, multilaterali sui temi del nuovo commercio.

Anche il Parlamento dovrebbe essere coinvolto, più di quanto non avvenuto in passato, attraverso le attività delle Commissioni Esteri ed Industria. Sussiste un indubbio "ritardo" italiano rispetto ad altri paesi europei (Francia, Inghilterra), che, ad esempio, dopo le vicende di Seattle hanno promosso sul tema estesi dibattiti ed interrogazioni parlamentari. Le *new trade issues* rappresentano un terreno sul quale confrontarsi a livello parlamentare per predisporre delle "grandi scelte politiche e di guida", anche di tipo "bipartisan". Nel caso in cui si concretizzi il progetto di una Assemblea dei Parlamenti, sarà molto importante il ruolo dei rappresentanti italiani nel farsi portatori in patria del dialogo con la società civile.

In vista della "regionalizzazione" di molte competenze di politica commerciale e per l'internazionalizzazione sarebbe, inoltre, di rilievo una sensibilizzazione sui temi economici multilaterali ed un coinvolgimento pro-attivo delle regioni e degli enti decentrati, attraverso incontri, informative sui negoziati e sull'impatto che essi avranno anche sui regolamenti regionali.

Non minore importanza hanno le "antenne" sull'estero, a partire dalle Ambasciate italiane in alcuni paesi chiave (che potrebbero ancor di più svolgere una aperta attività di *intelligence* sui temi in questione ed eventualmente attivare un *early warning* sugli elementi più proble-

matici) e gli stessi funzionari italiani negli organismi internazionali. Su quest'ultimo punto si segnala il perdurare della questione aperta del sottodimensionamento del numero di funzionari italiani negli organismi internazionali rispetto ai livelli di contribuzione finanziaria.

Abbiamo inoltre visto come sui nuovi temi del commercio sia centrale la costruzione del consenso interno ed un pieno confronto con il settore privato, l'opinione pubblica, la società civile in senso lato, i sindacati, le organizzazioni non governative. Anche in Italia è fondamentale avviare un confronto ed un dibattito costruttivo con le Ong, per ricucire innanzitutto gli strappi avvenuti con i noti eventi di Genova ed andare oltre le retoriche pro- e anti- global. Le stesse Ong dovranno proseguire la loro sfida di rafforzare la propria legittimità e rappresentatività, per contribuire ancor più di quanto fatto sinora ad una osmosi di idee secondo i più autentici canoni democratici. Un ruolo importante nell'attivazione del dialogo sarà nelle mani del Parlamento, quale elemento centrale e di snodo tra cittadini e potere politico.

Deve infine essere rafforzata, senza esitazioni, la concertazione tra pubblico e privato, istituzionalizzando su base periodica i *fora* di aggiornamento e concertazione sulle posizioni da sostenere in ambito comunitario, prima, e multilaterale, dopo, e raccogliendo e monitorando periodicamente le varie posizioni dei settori imprenditoriali e della società civile.

---

## 2. La politica commerciale statunitense

Jeffrey Schott\*

Per una coincidenza temporale, la politica commerciale è stata al centro dell'attenzione per gran parte del primo anno della nuova Presidenza Bush. Sin dal principio, il Presidente Bush ha avuto una fitta serie di incontri relativi a punti-chiave della politica commerciale. Nel febbraio 2001 (e ancora in settembre) ha incontrato il Presidente del Messico, Vincente Fox, per parlare dell'approfondimento dell'integrazione economica bilaterale; ad aprile si è recato a Quebec City per il Terzo Summit delle Americhe; a giugno ha raggiunto Bruxelles per il vertice tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea; a luglio ha partecipato a Genova al Summit annuale delle nazioni industrializzate, mentre ad ottobre volerà sino a Shanghai per il vertice annuale dei leader della Cooperazione Economica tra i paesi dell'Asia e del Pacifico (Apec).

Nel frattempo, il rappresentante statunitense per il commercio (*United States Trade Representative-Ustr*), Robert Zoellick, ha lavorato senza sosta per far avanzare i colloqui finalizzati agli accordi di libero scambio con Singapore e Cile, i negoziati relativi all'Area di Libero Scambio delle Americhe ed i preparativi per una nuovo Round di negoziati multilaterali in seno al World Trade Organisation (Wto) che dovrebbe presumibilmente essere avviato nel corso del meeting ministeriale previsto a Doha, in Qatar, nel novembre prossimo.

La confluenza di questi incontri sul commercio proprio al principio del nuovo mandato ha comportato importanti implicazioni politiche. In primo luogo, il Presidente Bush ha dovuto cimentarsi velocemente ed attivamente nelle questioni commerciali, oltre a doversi recare più volte all'estero per incontrare le sue controparti ed i suoi alleati. In secondo luogo, sia i negoziati attualmente in corso che quelli previsti a breve hanno reso più urgente l'approvazione dell'autorità per la promozione del commercio (la *trade promotion authority* - Tpa - prima conosciuta come *fast track authority*), cui è stata assegnata priorità nel calendario legislativo. Ricostruire la convergenza politica interna sulla politica del commercio, divisa dall'aspro dibattito sull'Accordo di libero scambio nell'America del Nord (Nafta) e dai sette anni di ritardo nel processo di rinnovamento della *fast track authority*, è essenziale perché possa aversi un effettivo impegno degli Stati Uniti nei nuovi negoziati sul commercio.

A seconda di come si svolgeranno i negoziati tra la Casa Bianca ed il Congresso sulla nuova legislazione in materia di commercio, le posizioni statunitensi verranno sicuramente influenzate in uno dei modi seguenti: (1) i negoziatori statunitensi potrebbero essere spinti a fare pressione per ottenere riforme commerciali che altri Paesi trovano onerose (ad esempio l'eliminazione delle sovvenzioni alle esportazioni agricole) o indesiderate (ad esempio collegare questioni in materia di lavoro a quelle commerciali) oppure (2) gli Stati Uniti potrebbero continuare a difendere le pratiche (per esempio le leggi sull'antidumping) e i programmi (per esempio le quote-zucchero) sostenuti finora. Senza grandi margini di dubbio, è possibile prevedere che la nuova legislazione statunitense sul commercio avrà l'effetto di promuovere e insieme complicare i negoziati per i nuovi accordi multilaterali sul commercio.

Nelle pagine che seguono, si esamineranno le politiche commerciali degli Stati Uniti e gli in-

\* Il capitolo è stato ultimato nell'agosto 2001 ed è stato tradotto da Marco Chirullo, Eurochambres e IAI.

teressi nazionali ad esse sottese. In primo luogo, si considereranno gli obiettivi chiave della politica statunitense alla luce dell'approccio multiforme adottato per ottenere gli obiettivi commerciali collegati. Successivamente, verranno esaminati gli opposti interessi nazionali che spingono verso canali negoziali bilaterali, regionali e multilaterali.

## 1. Brevi cenni sulla strategia commerciale statunitense

Quasi trent'anni fa, Richard Cooper scrisse un articolo premonitore sulla rivista *Foreign Affairs* intitolato "La politica commerciale è politica estera". In effetti, con l'avanzata della globalizzazione, le interazioni economiche tra le nazioni sono diventate una componente sempre più importante delle relazioni internazionali. Gli aiuti e le sanzioni economiche sono utilizzati per promuovere buone relazioni con i governi stranieri o per costringerli a "comportarsi bene". La crescita di legami commerciali è tale da creare una rete di interessi strettamente connessi tra di loro, come più volte sottolineato da Henry Kissinger, ma può anche portare ad una serie di obiettivi politici confliggenti all'interno di ogni paese. Ci si chiede se gli interessi politici e di sicurezza possano attrarre quelli commerciali. Nel periodo della Guerra Fredda la risposta era ovviamente positiva, ed infatti l'Europa seguiva le posizioni statunitensi sulle questioni economiche in ossequio alla più ampia alleanza strategica. Al contrario, nella fase successiva alla Guerra Fredda anche interessi di altro tipo sono venuti in primo piano.

Nel corso dei due decenni appena trascorsi, la politica statunitense ha avuto un approccio mutevole nei confronti del ruolo della politica commerciale, nell'ambito della più ampia politica estera degli Stati Uniti. Alcuni membri del Congresso e del mondo degli affari hanno ritenuto che il commercio dovesse avere il suo libero corso, invece di essere strettamente dipendente dalla politica estera. A questo fine, nel 1979 il Congresso ha spostato alcune delle funzioni commerciali dalla competenza del Dipartimento di Stato a quella del Dipartimento del Commercio, in modo tale da enfatizzare l'indipendenza del mondo degli affari dalla politica estera in senso stretto. Al contempo, in ogni caso, i membri hanno sostenuto misure legislative che hanno limitato il commercio degli Stati Uniti o l'assistenza finanziaria nei confronti di paesi non rispettosi di specifiche norme di buon comportamento, rendendosi responsabili, ad esempio, di violazione dei diritti umani, corsa agli armamenti o traffico di droga. Come è stato dimostrato nel caso delle sanzioni inflitte all'Iran e alla Libia, spesso le imprese statunitensi sono state penalizzate da misure imposte dagli Stati Uniti come e forse di più delle imprese straniere.

La nuova amministrazione Bush considera la politica commerciale una componente strategica della sua più ampia politica economica ed estera e sta attualmente seguendo una strategia multiforme e piuttosto simile a quella seguita da Bush padre dieci anni fa per raggiungere gli stessi obiettivi. Tali scopi sono di ampio respiro: promuovere "la crescita economica, un più alto livello di vita, stipendi più alti e piena occupazione negli Stati Uniti" attraverso la riduzione delle barriere estere a merci, servizi e investimenti americani e il rafforzamento di norme e procedure del sistema commerciale mondiale; ed usare il commercio come uno strumento per sostenere "la crescita economica, lo sviluppo, la riduzione della povertà ed una accresciuta democratizzazione in tutto il mondo" (Ustr, Agenda Legislativa del 2001 per il Commercio Internazionale, maggio 2001).

Questa politica collega i principi del mercato libero con gli obiettivi strategici degli Stati Uniti, in particolare per quanto concerne i Paesi in via di sviluppo. Il libero scambio promuove la crescita economica e il rispetto della legge e rafforza i fondamenti dell'assetto democratico. "Il libero scambio rende più forte la spinta verso la libertà che è in grado di sostenere la democrazia a lungo termine" - è questo il modo in cui il presidente Bush ha riassunto uno dei mag-

giori principi della politica statunitense. Allo stesso modo, l'Ustr Zoellick ha articolato succintamente la visione strategica della politica degli Stati Uniti sul commercio all'adunanza del Congresso nel giugno 2001: "Il commercio promuove la libertà economica, che sprona la libertà politica. I mercati aperti alimentano l'energia del settore privato. Questa apertura, unita agli scambi privati, accresce il rispetto della legge. Inoltre, il commercio induce una crescita economica più forte, un fondamento per lo sviluppo ed il benessere delle società civili".

Come suo padre, e con molti degli stessi consiglieri, il presidente Bush sta seguendo una strategia a più livelli che collega le iniziative bilaterali, regionali e multilaterali sul commercio<sup>1</sup>. Tale politica è volta a portare avanti negoziati bilaterali e regionali sul libero scambio con i Paesi in via di sviluppo con iniziative multilaterali intraprese congiuntamente con i Paesi industrializzati, in particolare l'Unione Europea, al fine di rafforzare il sistema commerciale e gestire le relazioni commerciali tra le maggiori potenze del commercio. A livello bilaterale si stanno perseguendo progetti di *deepening* dell'integrazione economica con il Messico e accordi di libero scambio con il Cile e Singapore (avviati negli ultimi mesi dell'Amministrazione Clinton).

Tali iniziative bilaterali attualmente in discussione sono delineate in modo tale da agire come catalizzatore di più ampie riforme regionali nel Nord America (ad esempio l'integrazione del mercato dell'energia), nell'America latina (attraverso la Ftaa), e nell'Est asiatico (attraverso l'Apec). Le attuali iniziative bilaterali e regionali produrranno i migliori risultati se accompagnate da un forte sistema commerciale multilaterale che impedisca la discriminazione e stabilisca un piano di discussione ugualitario per ricchi e poveri.

Per questo motivo, è poco corretto affermare che l'America latina costituisca la priorità "numero uno" nella politica commerciale statunitense dal momento che il presidente Bush si è recato a Quebec City subito dopo aver assunto il mandato, o dichiarare che Cile e Singapore godano di una posizione di privilegio perché al momento stanno negoziando dei patti di libero scambio con gli Stati Uniti. Piuttosto, tali iniziative sono interconnesse e si sostengono reciprocamente. I colloqui bilaterali fanno parte di una più ampia strategia regionale che funziona al meglio sotto l'egida di un forte sistema multilaterale basato su regole precise. In questo modo, si comprende come il lancio di una nuova serie di negoziati nell'ambito del Wto sia decisivo per il successo dei diversi sforzi su base bilaterale e regionale. Certamente in alcuni casi l'avvio di discussioni parallele nell'ambito del Wto su questioni quale l'agricoltura potrebbero risultare necessarie per raggiungere un accordo a livello regionale; in altri casi, i progressi raggiunti a livello regionale (ad esempio sulla politica degli investimenti e della concorrenza) potrebbero rappresentare dei precedenti in grado di guidare gli accordi multilaterali.

Eppure, è importante sottolineare che la strategia può funzionare, anche se in modo inefficace, anche in assenza di progressi a livello multilaterale. Se una nuova serie di negoziati non verrà inaugurata alla riunione ministeriale di Doha, ad esempio, le iniziative bilaterali e regionali potranno procedere ed espandersi ad altri paesi. Il rischio è dato dal fatto che le nazioni possano distogliere l'attenzione dal Wto ed implementare nuove riforme commerciali discriminatorie. Il rischio maggiore, comunque, è rappresentato dal fatto che i problemi relativi al Wto non vengano risolti, dando vita a controversie che possano erodere la fiducia ed il sostegno al sistema multilaterale.

L'ampia agenda dei negoziati fornisce agli Stati Uniti l'opportunità di reclamare la guida

1 La strategia commerciale, strettamente legata agli appuntamenti di politica interna ed internazionale del Presidente Bush, è guidata dall'Ustr Zoellick e dal Segretario per il Commercio Don Evans, ed è coordinata all'interno della Casa Bianca dal Consigliere per la Sicurezza Nazionale Condoleezza Rice, Vice-Capo dello Staff Josh Bolten (ex consigliere generale dell'Ustr), e dal consigliere per l'economia internazionale Gary Edson (ex capo dello staff dell'Ustr). Anche il Sottosegretario al Commercio Grant Aldonas gioca un ruolo chiave nel premere per nuovi negoziati commerciali e per l'implementazione degli statuti sul commercio sleale.

nel sistema commerciale mondiale e di promuovere i suoi principi liberisti nei confronti dei paesi in via di sviluppo e dei paesi in transizione provenienti da esperienze socialiste.

In ogni caso, il progresso di tutte queste iniziative dipende in misura importante dall'approvazione da parte del Congresso americano della nuova autorità per i negoziati commerciali. Tale novità legislativa, ora chiamata "Autorità per la promozione del commercio" (Tpa), fornisce dei semplici mezzi per velocizzare la ratifica dei nuovi accordi commerciali ed i cambiamenti nella legislazione americana necessari perché gli Stati Uniti possano adeguarsi ai nuovi obblighi commerciali. In più, questa Autorità stabilisce le priorità nei negoziati e le condizioni perché gli Stati Uniti possano partecipare ai negoziati commerciali. I negoziati sulla legislazione commerciale comportano sia la sostanza dei negoziati che le prerogative congressuali in materia di *policymaking* nel settore commerciale. Data sia l'asprezza del dibattito politico sul commercio vista negli ultimi anni all'interno del Congresso che le differenze nelle posizioni tra Democratici e Repubblicani e all'interno dei loro stessi partiti, l'Amministrazione Bush si trova a dover affrontare una sfida difficile, che consiste nell'individuare una maggioranza centrista che possa sostenere le sue riforme legislative sul commercio. Non è un'esagerazione affermare che il negoziato più difficile per Zoellick non sarà con l'Unione Europea o con i Paesi in via di sviluppo ma con il suo stesso Congresso.

Sulla base di quest'ultima considerazione, si cercherà ora di spiegare alcuni degli aspetti chiave del dibattito sul commercio all'interno degli Stati Uniti.

## 2. Le fasi della politica commerciale statunitense

Nel corso degli ultimi due decenni, si è avuto un sostegno unanime da parte dei due partiti americani ad una politica commerciale aperta da parte degli Stati Uniti, che ha rappresentato il segno distintivo dell'era postbellica. Sono due i fattori che possono spiegare questo sviluppo così complesso e dalle varie sfumature. In primo luogo, bisogna notare come l'economia statunitense sia diventata molto più aperta nei confronti del commercio. Negli anni sessanta, le esportazioni degli Stati Uniti e le importazioni di beni e servizi rappresentavano complessivamente appena il 9 per cento del Pil; in altre parole, l'economia statunitense era relativamente chiusa. Nel corso degli ultimi tre decenni l'economia americana ha dovuto affrontare un drammatico cambio di rotta ed il rapporto commercio/Pil si è quasi triplicato fino a raggiungere il 25 per cento nel 2000 (v. figura 1). Di conseguenza, sempre più imprese e professionisti si sono trovati a dover subire la concorrenza di fornitori stranieri e a risentire degli sviluppi nei mercati esteri. I consumatori hanno beneficiato di una maggiore scelta e di una inflazione ridotta, ma le imprese hanno dovuto riorganizzarsi e ristrutturarsi per tenere il passo con la concorrenza globale. In altre parole, si sono verificati benefici diffusi ma costi localizzati per le imprese, per i lavoratori statunitensi e per le loro comunità. Questi gruppi sono ora molto più attivamente interessati agli sviluppi nelle politiche commerciali degli Stati Uniti.

In secondo luogo, decine di comitati all'interno del Congresso si trovano ora impegnati in settori coperti dai negoziati commerciali e riflettono, così, il crescente interesse e coinvolgimento dei loro membri. In passato il Comitato "*Ways and Means*" ed il *Senate Finance Committee* (quello finanziario del Senato) erano i soli coinvolti nella determinazione delle politiche commerciali all'interno del Congresso, ed entrambi mantenevano storicamente dei forti legami con il mondo degli affari (data la loro giurisdizione sulla politica fiscale). A seguito del decentramento del potere decisionale, non solo i Chairman dei comitati godono ora di un minor controllo sui propri membri, ma anche i due comitati più potenti si trovano a dover condividere le loro responsabilità con molti altri che si occupano di settori più ristretti, quali l'agricoltura, i



servizi bancari e l'ambiente, per nominarne alcuni. Come conseguenza, invece di un pugno di voci rappresentanti i punti di vista del Congresso sul commercio, ci sono adesso letteralmente centinaia di congressisti che si occupano di vari aspetti del commercio. I gruppi di interesse fanno pressione su singoli membri per spingerli a votare pro o contro le iniziative sul commercio o utilizzano misure commerciali per sostenere i loro specifici interessi politici. Di conseguenza, anche i comitati elettorali relativi a questioni del lavoro o ambientali fanno ora parte del processo di determinazione delle politiche commerciali. Il risultato è che aspetti individuali quali gli standard lavorativi o i diritti umani hanno acquistato rilevanza nell'ambito dei dibattiti a livello nazionale e reclamano attenzione anche a livello dei negoziati internazionali.

A seguito del rallentamento nell'economia statunitense e dell'aumento del livello della disoccupazione da livelli storicamente ridotti, la tendenza al protezionismo ha cominciato ad emergere nelle politiche commerciali degli Stati Uniti. È interessante notare come, a differenza di quanto si è verificato nel corso degli anni ottanta, non c'è stata una spinta verso l'adozione di leggi fortemente protezionistiche (ad eccezione di quelle sull'acciaio e sui servizi di trasporto messicani) a dispetto del deficit record nel commercio statunitense delle merci che ha raggiunto in totale 450 miliardi di dollari, all'incirca il 4,6 per cento del Pil, e del netto balzo della disoccupazione sino al 4,9 per cento nel settembre 2001 (vedi figura 2). In ogni caso, entrambi i gruppi, conservatore e liberale, si sono uniti nell'opporsi a nuove iniziative commerciali, bloccando l'adozione della nuova autorità per i negoziati commerciali ed impedendo lo sviluppo delle iniziative commerciali a livello regionale e multilaterale. In aggiunta a ciò, i gruppi hanno esercitato una pressione ancora maggiore per l'introduzione di misure protezionistiche quali regole restrittive relative all'origine, standard di sicurezza e misure di salvaguardia e anti-dumping. Le ruote cigolanti delle politiche commerciali spesso vengono unte, soprattutto quando spingono i comitati elettorali a fare dichiarazioni che verranno con molta probabilità duramente contestate nel corso delle prossime elezioni presidenziali. Questa è una delle ragioni per cui il Presidente Bush si è attivamente impegnato a garantire forme di protezione dalle importazioni a favore dei produttori di acciaio e perché i produttori tessili del Sud e quelli dello zucchero godono di speciali regole relative all'origine o di quote tariffarie quando vengono negoziati i regimi di preferenze commerciali (ad esempio Nafta e Iniziativa del Bacino Caraibico).

Considerando le attuali condizioni economiche e la complessità delle politiche commerciali statunitensi, l'Amministrazione Bush si trova di fronte ad un compito difficile rappresentato dalla creazione di una coalizione *bipartisan* nel sostegno alla nuova autorità per la promozione del commercio. A questo fine, il Presidente sarà costretto ad ottenere il sostegno dei Democratici nella Camera dei Rappresentanti così da rafforzare la ristretta maggioranza repubblicana, oltre che controbilanciare alcune decine di membri del suo stesso partito che non sostengono gli accordi di libero scambio. Inoltre, avrà anche bisogno di lavorare con alcuni senatori democratici, i quali attualmente sono titolari di una stretta maggioranza e controllano il calendario legislativo. La legislazione commerciale dovrà passare attraverso un procedimento in tre fasi: l'approvazione di un testo da parte della Camera (che forse potrebbe essere votato per metà ottobre), l'approvazione del testo da parte del Senato e, da ultimo, un consolidamento dei due testi nell'ambito dell'Assemblea bicamerale. In questo gioco a tre livelli le tattiche hanno la stessa importanza della sostanza, dal momento che ogni giocatore terrà attentamente d'occhio le implicazioni del testo per le elezioni previste nel novembre 2002.

Questo compito è delicato ma fattibile. I Democratici richiederanno che venga posta attenzione agli obiettivi del lavoro e dell'ambiente negli accordi sul commercio. I Repubblicani insisteranno, a loro volta, affinché gli accordi commerciali non interferiscano con le altre autorità nazionali e promuovano una nuova regolamentazione dell'attività economica. Se entrambe le fazioni vogliono che gli Stati Uniti restino impegnati nei negoziati commerciali, possono crea-

re un compromesso pragmatico che sostenga le nuove iniziative internazionali sulle questioni del lavoro (soprattutto nell'ambito di *fora* che si occupano specificamente di queste questioni) ma che non sia altrettanto ambizioso riguardo alle misure di applicazione, in modo da non indurre i Paesi in via di sviluppo ad opporre il loro veto ai negoziati commerciali.

### 3. Le iniziative bilaterali e regionali di libero scambio

Al fine di convincere il Congresso ad andare avanti nell'approvazione della nuova autorità per il commercio, l'amministrazione Bush ha bisogno di dimostrare i vantaggi che le imprese e i professionisti americani possono ottenere dalle nuove iniziative commerciali. L'approfondimento dei legami con il Messico, il secondo più importante partner commerciale degli Stati Uniti con uno scambio bilaterale di merci che è arrivato fino a 250 miliardi di dollari nel 2000, è un elemento chiave di questo sforzo, in particolare riguardo alle questioni dell'energia e dell'immigrazione, così importanti per gli Stati americani di frontiera nel sud-ovest (California, Arizona, Nuovo Messico e Texas). Inoltre, avanzare nei negoziati sull'area di libero scambio e nella preparazione dei nuovi accordi Wto è stato cruciale per gli sforzi di questa Amministrazione volti a far accettare al Congresso e all'opinione pubblica americana la nuova autorità per il commercio.

Nell'ambito dei negoziati bilaterali e regionali, la strategia di Bush è stata quella di creare una "concorrenza nella liberalizzazione" tra i partner commerciali degli Stati Uniti, in modo tale che la riforma commerciale di un mercato possa provocare simili riduzioni anche in altri mercati. Questa strategia trova il suo precedente nelle esperienze di libero scambio con il Canada e il Messico in era Reagan e Bush. All'indomani della conclusione degli accordi di libero scambio con il Canada e del Nafta, molti altri partner commerciali degli Stati Uniti cercarono di concludere patti simili con questo paese o di entrare nel Nafta. Nel 1991, il Presidente Bush si impegnò in colloqui su una possibile area di libero scambio con il Cile; il Presidente Clinton rinnovò l'impegno e propose la conclusione di un più ampio patto tra i "Quattro Amigos" (Nafta più Cile) nel corso del Summit delle Americhe a Miami nel 1994. Un movimento interno contrario al Nafta ha poi bloccato l'estensione del patto a nuovi membri, nonostante il Cile abbia concluso accordi bilaterali di libero scambio con il Messico e il Canada. I negoziati per un'area di libero scambio anche tra il Cile e gli Stati Uniti sono finalmente iniziati nel dicembre 2000 nel momento di declino dell'amministrazione Clinton (dopo che il Cile rifiutò la richiesta che i negoziati potessero cominciare solo dopo l'approvazione della *fast track authority*) e sono stati condotti in modo aggressivo dall'Amministrazione Bush, in onore dell'impegno preso dal padre del presidente dieci anni prima.

I negoziati commerciali col Cile non sono importanti in virtù del loro potenziale impatto sugli scambi bilaterali. Piuttosto, gli Stati Uniti guardano ai negoziati come ad un catalizzatore per un accordo di più ampio respiro nella regione. In considerazione delle loro politiche generalmente votate al libero scambio e del loro sano orientamento democratico, Cile e Stati Uniti seguono un approccio simile in materia di liberalizzazione degli scambi. Inoltre, il Cile ha aggiunto un accordo in materia di lavoro parallelo al suo Accordo di Libero Scambio con il Canada (che contiene norme di *enforcement* ma non prevede il ricorso a sanzioni commerciali) e si è dimostrato disponibile ad introdurre disposizioni simili nell'accordo con gli Stati Uniti. Il raggiungimento di un accordo era considerato piuttosto agevole e la conclusione dei negoziati era prevista entro la fine del 2001. In realtà, le posizioni differenti sui temi agricoli e le pratiche antidumping statunitensi hanno creato degli ostacoli importanti che richiederanno negoziati più lunghi.

In aggiunta ai negoziati bilaterali col Cile, gli Stati Uniti e il Mercosur hanno riavviato i co-

siddetti negoziati commerciali del "4+1", a completamento di altre iniziative bilaterali volte ad aiutare Argentina e Brasile a superare le attuali difficoltà economiche. Tali negoziati, iniziati nel settembre 2001, sono congegnati in modo da coordinare gli sforzi legati all'avvio di un nuovo Round di negoziati del Wto e da imprimere una svolta ai lenti negoziati per la Ftaa entro il novembre 2002, data in cui Stati Uniti e Brasile assumeranno la co-presidenza dei negoziati.

Comunque, la Ftaa resta lo strumento principale per promuovere il libero scambio tra i paesi nell'emisfero occidentale. A partire dal Summit delle Americhe di Miami del dicembre 1994, gli Stati Uniti si sono impegnati assieme ad altri 33 paesi occidentali nella preparazione e quindi la negoziazione di una Ftaa. Il Summit di Miami ha predisposto un ambizioso programma che prevede la conclusione dei negoziati "non oltre il 2005". Questa scadenza è stata ribadita al terzo summit in Quebec City nell'aprile 2001 con un ulteriore impegno a ratificare l'accordo entro la fine del 2005. L'agenda negoziale della Ftaa è più estesa di quella dell'Uruguay Round. Infatti, include molti di quei temi emergenti che stanno incontrando la forte opposizione dei Pvs durante la fase preparatoria dei nuovi negoziati Wto<sup>2</sup>.

Finora, i partecipanti ai negoziati hanno raggiunto un accordo solo su un insieme di misure per la facilitazione degli scambi (riguardanti i visti, le pratiche doganali ed i sistemi elettronici per lo scambio dei dati). Inoltre, hanno preparato un "documento di supporto" che identifica i punti di accordo e di disaccordo in previsione degli obblighi commerciali derivanti dalla Ftaa. Questa primissima stesura del documento deve essere completata dall'accordo sulle norme e le procedure che regoleranno i fondamentali negoziati in materia di accesso al mercato. Questi negoziati, che formalmente non inizieranno prima del maggio 2002, fisseranno i termini per l'eliminazione delle barriere commerciali nella regione, nonché le limitate eccezioni, se ve ne saranno, al regime di libero scambio.

Gli Stati Uniti inseguono due fondamentali obiettivi nel lavorare per una Ftaa. In primo luogo, il libero scambio nelle Americhe è una parte integrante della strategia commerciale americana, volta a ridurre le barriere al commercio e agli investimenti e di conseguenza ad accrescere il volume degli scambi degli Stati Uniti, la produzione, il livello di produttività ed il salario dei lavoratori americani. In secondo luogo, la Ftaa è il perno di un insieme di Summit che mirano alla promozione di una più stretta collaborazione nel continente americano, al fine di affrontarne i pressanti problemi economici, sociali e politici dell'area.

L'obiettivo commerciale è chiaro: l'eliminazione delle barriere commerciali latino-americane produrrà nuove importanti opportunità di esportazione ed investimento per le imprese statunitensi, vantaggi per le imprese americane, ma anche per i lavoratori americani, dato che le imprese che esportano pagano in genere salari più elevati e offrono lavori più stabili di quanto non facciano le imprese che non esportano. Lo stesso dicasi per le imprese che investono all'estero, essendo anch'esse importanti esportatrici. Inoltre, la Ftaa spianerebbe la strada a quelle imprese esportatrici con sede negli Stati Uniti, riducendo la discriminazione derivante da altri accordi di libero scambio nella regione ai quali non partecipano gli Stati Uniti. Il Congresso degli Stati Uniti è particolarmente interessato ai problemi di discriminazione nei confronti dei produttori statunitensi, conseguenza degli accordi di libero scambio che i paesi latino-americani hanno firmato o potrebbero firmare tra loro e con l'UE. In alcuni casi, questi accordi hanno costretto le imprese statunitensi ad incrementare le proprie esportazioni dai loro impianti all'estero e non da quelli nazionali, ad indiretto danno dei lavoratori statunitensi. Il volume del commercio americano con l'America Latina è attualmente ridotto, ma potrebbe aumentare rapida-

2 Per un'analisi dei temi dei negoziati e delle prospettive per un Ftaa, vedi Schott (2001).

mente qualora le barriere al commercio e agli investimenti fossero eliminate. Per esempio, gli scambi tra Stati Uniti e Brasile potrebbero aumentare dai 29 miliardi di dollari del 2000 fino, probabilmente, a 86 miliardi, se un accordo di libero scambio fosse in vigore.

In secondo luogo, gli Stati Uniti prosperano quando i loro vicini prosperano ed i processi di democratizzazione si rafforzano. La Ftaa aiuterebbe a rafforzare la base economica sulla quale i paesi latino-americani e caraibici hanno costruito le loro società democratiche.

Inoltre, la prospettiva di migliori relazioni commerciali può agire come un magnete, attraendo il sostegno dei paesi latino-americani ad altri importanti obiettivi politici e di politica estera statunitensi, quali la cooperazione sulla proibizione delle droghe, il miglioramento delle condizioni ambientali e di lavoro, il sostegno a politiche di riforma del sistema educativo ed il rafforzamento dei sistemi democratici. Pertanto, una Ftaa potrebbe produrre un effetto di *spillover* positivo sulle relazioni statunitensi in generale con la regione. Questo aspetto è ben evidenziato dagli esiti delle elezioni presidenziali messicane del 2000, che hanno dimostrato l'effetto benefico dell'integrazione economica sulle riforme politiche.

Nella regione dell'Asia-Pacifico, la strategia statunitense è simile, ma meno concreta. Lo slancio volto al rispetto degli impegni dell'Apec in materia di libero scambio, impegni assunti in occasione del Summit di Bogor nel novembre 1994, si è esaurito. I negoziati per un'area di libero scambio tra Usa e Singapore, iniziati al Summit dell'Apec nel Brunei, nel novembre 2000, mirano a catalizzare nuovi sforzi riformatori nella regione. Infatti, il ministro degli esteri di Singapore, George Yeo, prevede che questi negoziati diventeranno alla fine un accordo di libero scambio "P-5" (includendo Australia, Nuova Zelanda e Cile) o persino un "P-6" (più Corea del Sud)<sup>3</sup>. Gli Stati Uniti considerano Singapore, così come il Cile, un paese simile quanto ad orientamento e cultura. Al contrario di quanto succede con il Cile, comunque, antidumping e agricoltura non pongono nessun ostacolo all'accordo di libero scambio con Singapore, sebbene alcuni problemi siano sorti per quanto riguarda gli investimenti, i servizi, le regole d'origine, problemi che potrebbero ritardare il raggiungimento di un accordo, superando la data prevista, ovvero la fine del 2001.

L'Apec è un elemento chiave della politica commerciale americana per un'altra ragione. Mette a disposizione un importante forum attraverso il quale integrare pienamente la Cina nell'economia globale e favorire il sostegno della regione ai negoziati multilaterali.

I paesi dell'Apec hanno lavorato insieme per concludere l'Uruguay Round alla fine del 1993 e potrebbero fornire la spinta necessaria per l'avvio di un nuovo Round Wto a Doha, mediante una dichiarazione che vada in questa direzione in occasione del Summit dell'Apec di Shanghai, nell'ottobre 2001.

#### 4. L'avvio di un nuovo ciclo di negoziati del Wto

In quanto paese leader del commercio mondiale, gli Stati Uniti hanno un interesse cruciale ad aprire con successo un nuovo ciclo di negoziati commerciali multilaterali. Una riforma del commercio globale rappresenta la migliore delle opportunità. Una liberalizzazione seppure parziale delle attuali barriere commerciali produrrebbe guadagni quantificabili tra 400 e 600 miliardi di dollari. Un nuovo Round è, inoltre, fondamentale perché si possano risolvere i problemi sorti durante i primi sette anni di funzionamento del sistema Wto e per sviluppare le rego-

3 Singapore sta contemporaneamente negoziando accordi di libero scambio con Giappone ed Australia e ha concluso i negoziati con la Nuova Zelanda.

lamentazioni commerciali, in modo da adeguarle ai rapidi sviluppi occorsi nel commercio mondiale di beni e servizi.

Come già sottolineato in precedenza, un sistema multilaterale efficiente rappresenta un elemento cardine della politica commerciale americana, così come è sempre stato dal dopoguerra in poi. Per questo motivo, gli Stati Uniti sono stati i promotori di tutti e otto i Round in ambito Gatt e devono adesso correggere gli errori commessi in occasione del vertice ministeriale di Seattle del dicembre 1999, promuovendo insieme ad altri paesi membri del Wto, ad avviare in Qatar, nel novembre 2001, un nuovo ciclo di negoziati.

Sin dall'insediamento dell'Amministrazione Bush, il rappresentante americano in materia commerciale Zoellick ha preparato il terreno per un nuovo negoziato multilaterale attraverso due iniziative: ripristinare la collaborazione, se non addirittura raggiungere un consenso unanime, tra i paesi del Quad e coinvolgere i paesi in via di sviluppo nella definizione di una nuova agenda negoziale. In entrambi i casi, ha dovuto superare tensioni derivanti da controversie commerciali bilaterali, problemi con l'attuazione dei passati accordi commerciali e la scarsa volontà di alcuni interlocutori, risalente all'insuccesso di Seattle.

Il primo passo è stato rimettere in piedi la cooperazione tra Stati Uniti e UE. Entrambi hanno permesso l'esplosione di controversie tendenziose, volte ad ostacolare gli sforzi per il raggiungimento di obiettivi commerciali comuni all'interno del Wto. Le azioni legali hanno di molto superato le consultazioni e i negoziati nella risoluzione delle controversie, ed entrambe le parti hanno promosso azioni di fronte al Wto contro le pratiche dell'altro, senza apparentemente perseguire un obiettivo strategico. Tale approccio ha raggiunto l'apice quando il Vice-Presidente della Commissione Europea Leon Brittan, ha promosso un'azione presso il Wto nei confronti del programma dell'*US Foreign Sales Corporation* (Fsc) come ritorsione per le azioni americane contro le misure comunitarie in materia di banane e di bovini trattati con ormoni. La conseguente decisione del Wto ha riconosciuto che il programma Fsc aveva assegnato delle sovvenzioni illegali alle esportazioni e che l'UE sarebbe stata presto autorizzata ad introdurre misure ritorsive contro esportazioni americane pari a circa 4 miliardi di dollari, qualora la legge americana non si fosse conformata agli obblighi imposti dal Wto. Il danno potenziale al commercio bilaterale sarebbe stato tale (più di dieci volte superiore alla somma delle misure ritorsive americane introdotte per i casi delle banane e degli ormoni) da provocare una seria crisi sia all'interno del Wto che nelle relazioni transatlantiche. Non c'è da meravigliarsi del fatto che l'Ustr Zoellick abbia avvertito il Parlamento Europeo nel giugno 2001 che una tale misura avrebbe sortito l'effetto di una "bomba nucleare" sul commercio transatlantico.

Zoellick e Lamy hanno capito che nessuno dei due poteva raggiungere i propri obiettivi continuando a fraintendersi vicendevolmente. Risolvendo l'annosa controversia delle banane hanno dimostrato di poter risolvere i problemi in modo pragmatico: evitando nuove ritorsioni su questioni quali la Fsc o la legge americana del "*carousel amendment*" hanno anche dimostrato di voler ricorrere a procedure alternative di risoluzione delle dispute, volte a sviluppare soluzioni pratiche ai problemi commerciali in modo più tempestivo, evitando pertanto di fomentare l'astio o di ricorrere a soluzioni delle controversie commerciali in base alle quali "chi vince prende tutto".

Gli sforzi congiunti hanno prodotto i loro frutti. Entrambe le parti hanno lavorato cooperando con la controparte al fine di promuovere il nuovo Round Wto, anche se delle differenze sostanziali permangono su questioni centrali dell'agenda. Probabilmente le maggiori differenze tra Usa e UE riguardano gli standard sulla sicurezza alimentare e l'applicazione del "principio precauzionale" e l'entità di tagli ai sussidi destinati alle esportazioni agricole. Ma entrambe le potenze commerciali si sono dette d'accordo al Summit del G8 di Genova del luglio 2001

sulla necessità di “sostenere l’avvio di un ambizioso Round di negoziati commerciali globali con un agenda equilibrata” e di aiutare i Pvs a trarre pieno vantaggio dalle nuove opportunità commerciali determinate dagli accordi Wto, fornendo loro assistenza tecnica e finanziaria. A queste “belle parole” devono ora far seguito azioni concrete.

La seconda fondamentale sfida per la politica commerciale americana consiste nell’indurre i Pvs ad accettare l’apertura di un nuovo Round. Dopo Seattle, i responsabili in materia di commercio dei Pvs avevano presentato ai paesi industrializzati impegnative richieste di accelerazione del processo di rimozione delle barriere commerciali e di esenzione a favore dei paesi più poveri da alcuni obblighi derivanti dagli accordi dell’Uruguay Round. Tali richieste erano innocue vista la mancanza di cooperazione tra Usa e UE sul nuovo Round. Ora, invece, che le grandi potenze commerciali hanno deciso di nuovo di rilanciare la cooperazione, il tono del dibattito è cambiato. La chiave della discussione non è più se un nuovo Round debba essere avviato quanto piuttosto come l’agenda negoziale debba essere modellata per riflettere le priorità di tutti i paesi membri.

A tal riguardo, va sottolineato come da parte dei Pvs non vi sia una posizione monolitica. Gli interessi e le priorità dei paesi dell’America latina e dei Caraibi differiscono marcatamente da quelli dei paesi africani e asiatici. In realtà, questi paesi sono spesso in fondamentale concorrenza tra loro. Pertanto, quando gli Stati Uniti o l’UE offrono preferenze commerciali o altri speciali trattamenti ai Pvs, molti benefici a vantaggio di un gruppo di Pvs sono tratti a spese di un altro gruppo. Allo stesso modo, la liberalizzazione delle quote aiuterà alcuni esportatori competitivi mentre danneggerà altri paesi che beneficiavano dell’accesso garantito da quote. Bisogna tenere presente questo dato quando si ascolta un rappresentante indiano richiedere l’accelerazione della progressiva rimozione delle quote per i prodotti di abbigliamento: la maggior parte dei Pvs guadagnerebbero di più da un Accordo Multi-Fibre che dalla libera concorrenza con i produttori cinesi.

I Pvs mantengono generalmente barriere commerciali più alte dei paesi del Quad e pertanto verrà loro richiesto di operare dei cambiamenti più marcati delle loro politiche e pratiche attuali. Visto dalla prospettiva mercantilista dei negozianti, una tale negoziato poggiato su basi asimmetriche può sembrare ingiusto, anche se questi paesi trarranno i benefici maggiori in termini di aumento della ricchezza nazionale. Ma per ragioni di politica economica, i negozianti dei Pvs hanno bisogno di dimostrare che ricevono qualcosa in cambio delle loro “concessioni” commerciali. Per questo motivo, i paesi del Quad devono dimostrare la loro buona volontà in molti modi concreti:

- affrontando i problemi legati all’implementazione e garantendo maggiore assistenza tecnica (come promesso a Genova) e maggiore tolleranza in materia di procedure Wto di risoluzione delle controversie;
- riducendo l’ampiezza dei negoziati su temi quali le politiche di investimento e di concorrenza;
- integrando gli sforzi delle varie organizzazioni internazionali che si occupano del tema del lavoro e separando queste discussioni dalle procedure di *enforcement* del Wto;
- ancora più importante, ponendo sul tavolo delle trattative la questione delle loro barriere commerciali.

Si può quindi cercare di ricostruire quei possibili scenari per Doha che permettano al contempo il raggiungimento degli obiettivi strategici degli Stati Uniti e il soddisfacimento degli interessi principali dei Pvs.

## 5. Un possibile compromesso a Doha?

Dal punto di vista americano, la dichiarazione di Doha che darà avvio al nuovo Round dovrà superare due test:

- prima di tutto, dovrà affrontare l'ampio spettro dei temi di interesse per le varie formazioni politiche americane, necessarie per creare una coalizione *bipartisan* a sostegno dei nuovi negoziati commerciali. Ciò significa che sovvenzioni all'agricoltura, tariffe industriali e settori chiave dei servizi dovranno essere portati al tavolo dei negoziati per soddisfare gli interessi dei gruppi imprenditoriali americani; i temi del lavoro e dell'ambiente non possono essere ignorati e la portata dei negoziati di revisione degli accordi Wto esistenti in materia di antidumping e proprietà intellettuale deve essere ridotta. In relazione ai cosiddetti "nuovi temi del commercio", il Wto deve trovare un modo per affrontare i temi cosiddetti sociali congiuntamente con altre organizzazioni internazionali.
- In secondo luogo, l'agenda deve affrontare i principali interessi dei Pvs senza penalizzare oltremodo i capisaldi della politica commerciale americana. Ciò significa che tutte le barriere commerciali americane - incluse le misure antidumping - dovranno essere soggette a negoziati in materia di accesso al mercato, anche se il "prezzo" della riforma di alcune delle barriere rischia di essere esorbitante. Tentativi di escludere specifici prodotti o settori, o specifiche pratiche commerciali come l'antidumping, provocherebbero irrigidimenti o arretramenti da parte di altri paesi, il che svaluterebbe sensibilmente i negoziati e danneggerebbe lo stesso Wto. Da un punto di vista pratico, una svendita della riforma della legge americana sull'antidumping è altamente improbabile, ma riforme graduali e riduzioni tariffarie in settori delicati quali quello tessile sono possibili, se si riesce a produrre un sostanzioso pacchetto di riforme del commercio mondiale.

Perché la conferenza ministeriale di Doha funzioni, Zoellick dovrà conciliare gli obiettivi antitetici di paesi industrializzati ed in via di sviluppo. La Dichiarazione di Doha dovrà fissare un'agenda ampia con degli obiettivi negoziali generali. Dopo tutto, è il lavoro dei negoziatori quello di comprendere cosa i paesi partecipanti possano accettare e su cosa un accordo non sia possibile, focalizzando poi sui temi che possano portare ad un pacchetto equilibrato di accordi.

La Dichiarazione dovrebbe includere tre aree principali: lo sviluppo economico, lo sviluppo istituzionale e lo sviluppo sociale. La prima dovrebbe riguardare i tradizionali temi della riforma commerciale (inclusi picchi tariffari e le sovvenzioni agricole), nonché l'adeguamento delle regole Wto in settori quali i servizi e la proprietà intellettuale (e possibilmente le politiche di investimento e concorrenza). La seconda dovrebbe riguardare le riforme del meccanismo di risoluzione delle controversie, la gestione del Wto ed il processo decisionale, nonché i legami del Wto con altre organizzazioni internazionali. La terza dovrebbe affrontare i temi controversi del lavoro e dell'ambiente. L'agenda in materia di lavoro dovrebbe essere strettamente collegata all'azione dell'Ilo sulle implicazioni sociali della globalizzazione e dovrebbe organizzare un consorzio di agenzie internazionali, sotto la direzione dell'Ilo, al fine di coordinare il lavoro dei rispettivi segretariati. L'agenda in materia ambientale, invece, dovrebbe riuscire ad individuare un numero ristretto di temi (per esempio la conformità degli accordi ambientali multilaterali con il Wto, la riduzione delle sovvenzioni anti-ecologiche) da poter regolamentare sulla base delle norme Wto esistenti. Insieme, queste tre aree affrontano le priorità sia dei paesi industrializzati che dei Pvs e dovrebbero garantire ai negoziatori la flessibilità necessaria a produrre un pacchetto di accordi equilibrato<sup>4</sup>.

4 Schott (2000) presenta delle proposte dettagliate su ciascun tema presente nell'agenda Wto del dopo-Seattle.

Solo in alcuni settori le linee direttrici dei negoziati Wto dovrebbero essere specificate dettagliatamente o definite in modo restrittivo. In primo luogo, la Dichiarazione deve partire dal riconoscimento che il Quad non ha realizzato pienamente le riforme commerciali previste dall'Uruguay Round, e deve quindi ribadire l'impegno ad eliminare le quote previste dall'Accordo Multi-Fibre al più tardi entro la fine del 2004. In secondo luogo, il Quad deve risolvere i problemi legati all'implementazione di "vecchi" obblighi di *rulemaking* (produzione normativa) assicurando assistenza tecnica e finanziaria a quei paesi che dimostrino di averne bisogno per riuscire ad adeguarsi alle normative degli accordi Wto su investimento e diritti di proprietà intellettuale. In terzo luogo, la Dichiarazione dovrebbe rassicurare i Pvs dal timore che possano essere forzati a prendere impegni non sostenibili nei "nuovi" settori di *rulemaking*, specificando cosa può essere discusso e cosa non rientra nei negoziati in materia di investimento e politica di concorrenza. In quarto luogo, la Dichiarazione deve definire il ruolo del Wto rispetto all'Ilo, alle banche per lo sviluppo multilaterale e alle Agenzie delle Nazioni Unite nello sviluppo di iniziative volte a favorire il rispetto dei principi fondamentali dell'Ilo in materia di lavoro. Infine, la Dichiarazione deve affrontare gli interessi in tema di sicurezza alimentare dell'UE (ad esempio, in materia di organismi geneticamente modificati), chiedendo un accordo interpretativo sui parametri scelti per costituire la solida base scientifica di questi standard, che fughi i dubbi di abuso degli standard di sicurezza a scopo protezionistico.

L'avvio di un nuovo Round Wto in occasione della Quarta Conferenza Ministeriale concluderebbe la parte più facile della nuova strategia commerciale statunitense, con il completamento di una rete di accordi bilaterali, regionali e multilaterali. Dopodiché la parte difficile ha inizio: sostenere e rafforzare l'appoggio dell'opinione pubblica americana ad una politica di libero scambio, lavorare con i partner commerciali degli Stati Uniti per ridurre le barriere commerciali e rafforzare il sistema commerciale basato su regole multilaterali che ha sostenuto l'imponente crescita economica del dopoguerra. Per quanto riguarda quest'ultimo compito, gli Stati Uniti possono contare su un partner affidabile: l'Europa.

Figura 1. Commercio in percentuale del Pil

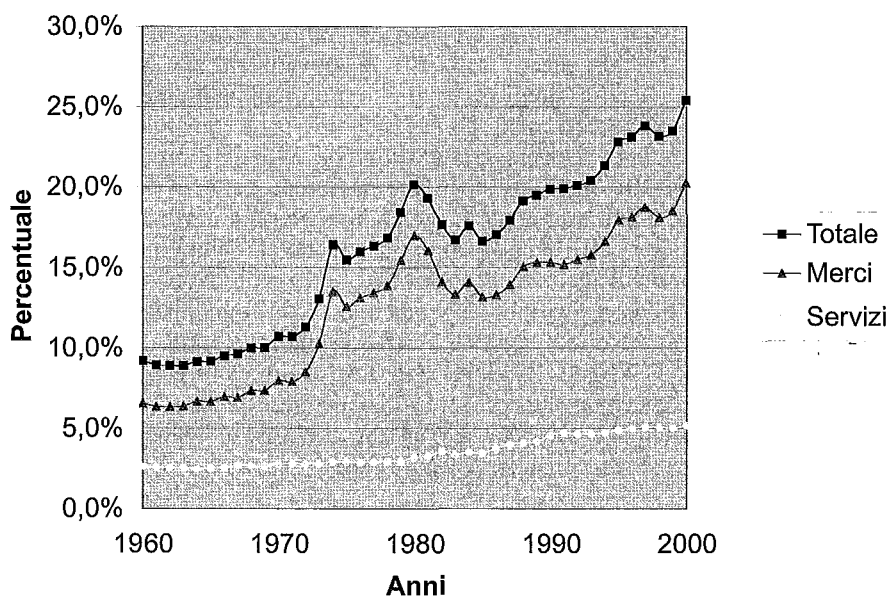
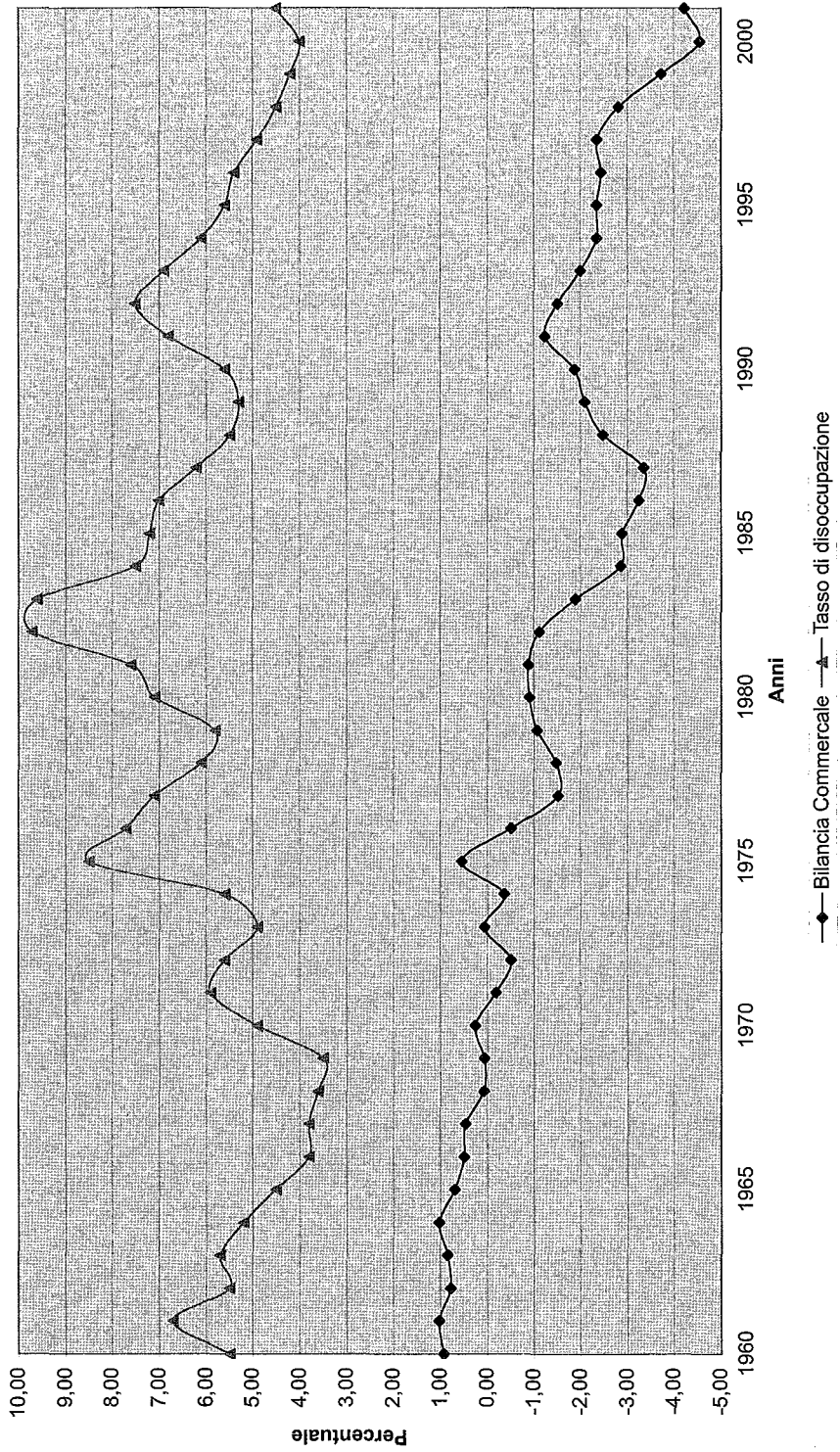




Figura 2. Tasso di disoccupazione e bilancia commerciale



---

### 3. I nuovi attori: interessi e agende dei paesi in via di sviluppo

Laura Painelli e Valeria Rolli\*

#### Introduzione

L'idea del lancio di un nuovo Round multilaterale di liberalizzazione del commercio, definito ambiziosamente Millennium Round, è stata recepita per la prima volta nel maggio del 1998, quando i Ministri convenuti a Ginevra hanno demandato al Consiglio Generale della World Trade Organisation (Wto) di valutare la possibilità dell'avvio di nuove negoziazioni globali che rispondessero agli interessi e alle esigenze di tutti i paesi membri. Questo mandato, non essendo sostenuto da un chiaro consenso su aspetti basilari delle negoziazioni, è sfociato nel novembre 1999 nel drammatico fallimento della riunione ministeriale del Wto a Seattle, quando la mancanza di sostegno politico da parte dei maggiori paesi industriali, un atteggiamento forse eccessivamente aggressivo dell'amministrazione statunitense e una radicalizzazione della posizione difensiva dei paesi in via di sviluppo (Pvs) ha portato a una sospensione degli incontri (Schott, 2000; Wang, Winters, 2000).

È lecito domandarsi quali cambiamenti, nel frattempo intervenuti, potrebbero contribuire al successo del lancio di un nuovo Round nella riunione ministeriale del Wto prevista a Doha il prossimo novembre, in particolare per quanto riguarda la definizione di un'agenda sufficientemente ampia, capace di includere una gamma di temi tale da suscitare l'interesse negoziale del massimo numero di paesi. Le prospettive di successo appaiono a prima vista non troppo favorevoli e il recente e preoccupato invito del direttore generale del Wto ai paesi membri, di munirsi della massima flessibilità negoziale, sembra confermare che l'intesa non è vicina.

Rispetto alla situazione prevalente al tempo delle riunioni di Seattle, i fattori economici sottostanti al lancio di un nuovo Round non sono infatti radicalmente cambiati. Il fallimento di Seattle, benché dovuto anche alle divisioni tra paesi industriali, in particolare nel settore dell'agricoltura, ha reso evidente lo scontento dei Pvs per alcune delle conseguenze economiche dell'applicazione del Trattato dell'Uruguay Round (UR) concluso nel 1994. È emerso in particolare il loro disappunto sui benefici, assai inferiori alle attese, delle misure di liberalizzazione dei mercati dei paesi industriali nei settori agricolo e del tessile e abbigliamento. Tra le altre questioni economiche più rilevanti vi sono quelle legate all'applicazione degli accordi sulla protezione della proprietà intellettuale, sugli standard internazionali in materia di salute e sicurezza e sull'utilizzo delle misure antidumping. Questi e altri temi, definiti genericamente dagli addetti ai lavori *UR implementation issues*, sono trattati in dettaglio, da un punto di vista delle implicazioni economiche, nei paragrafi 2 e 3 del lavoro. Nel paragrafo 4 si analizza invece la posizione dei Pvs in relazione alla liberalizzazione del commercio nel settore dei servizi, con particolare attenzione ai temi, di particolare interesse per le esportazioni dei Pvs, della libertà di fornitura all'estero dei servizi professionali e dello sviluppo del commercio elettronico.

Il clamoroso fallimento delle riunioni di Seattle ha avuto tuttavia anche l'effetto di suscitare reazioni politiche che potrebbero avere conseguenze per certi versi favorevoli sul lancio di un nuovo Round.

\* *Gli autori sono gli unici responsabili di eventuali errori, e le opinioni espresse non coinvolgono in alcun modo quelle dell'istituto di provenienza.*

Innanzitutto esso ha reso gli esponenti dei paesi industriali più consapevoli dell'esigenza di venire maggiormente incontro alle esigenze espresse dai Pvs. A ridosso degli eventi di Seattle, il Wto ha definito una *mini-agenda* di temi, identificati come di esclusivo interesse di questi ultimi, da discutere preventivamente all'avvio di nuovi colloqui sul lancio del Millennium Round; sono state inoltre avviate o rilanciate una serie di iniziative internazionali a favore dello sviluppo dei paesi più poveri, esaminate nel paragrafo 5 del lavoro.

In secondo luogo, l'interesse del mondo politico per il lancio di un nuovo Round è aumentato, se non per genuina convinzione dei benefici economici ottenibili da un nuovo Round, almeno per il timore che un nuovo fallimento comprometta irrimediabilmente la credibilità della stessa Omc e determini una pericolosa e costosa *escalation* protezionistica da parte dei maggiori paesi protagonisti del commercio mondiale. Un rischio che deve essere temuto soprattutto dai Pvs di piccole dimensioni, non dotati del peso economico necessario a beneficiare di un'evoluzione in senso bilaterale o per blocchi geografici del sistema internazionale degli scambi.

Infine, l'Unione europea (UE) si è fatta promotrice attraverso la Commissione di un'intensa attività diplomatica, sia nei confronti del partner americano, sia dei Pvs più influenti, volta a raccogliere il consenso più ampio possibile al lancio del Round. Allo stesso tempo la *leadership* degli Stati Uniti sembra essere definitivamente tramontata. Il ruolo che giocherà la nuova amministrazione non è ancora chiaro, dati i vincoli costituiti dall'opposizione di una larga parte del Congresso alla concessione di un'ampia quanto indispensabile delega al Presidente in materia di accordi commerciali internazionali e il forte interesse strategico del paese al rafforzamento dell'integrazione economica con il subcontinente. Uno sviluppo favorevole è tuttavia rappresentato dall'apparente minore accanimento della nuova amministrazione nel cercare a tutti i costi l'inclusione degli standard fondamentali del lavoro tra i temi di un nuovo Round, una posizione che aveva condotto a Seattle all'indesiderabile risultato di irrigidire la posizione dei Pvs e le cui implicazioni economiche per questi ultimi vengono richiamate brevemente nel paragrafo 6 del lavoro.

Questo lavoro non intende invece affrontare le questioni, pure fondamentali, riguardanti la scarsa trasparenza delle procedure interne del Wto, particolarmente per quanto riguarda l'insufficiente partecipazione dei Pvs ai processi decisionali. Considerando che i membri del Wto sono attualmente oltre 140 e che oltre una ventina di paesi, emergenti o in transizione, sono stati ammessi nell'organizzazione soltanto tra il 1995 ed oggi, si tratta di riforme attese con impazienza da una larga maggioranza dei paesi membri.

È probabile che il mascheramento di un eventuale fallimento del vertice di Doha attraverso l'annuncio della (più volte rinviata) ammissione della Cina al Wto e il varo finale delle iniziative (da anni al vaglio dei principali paesi industriali) volte a garantire pieno accesso al mercato per le esportazioni dei paesi poveri (*least-developed countries*) non sarebbe comunque sufficiente a risollevarne la credibilità internazionale del sistema multilaterale degli scambi<sup>1</sup>.

1 I negoziati per l'ammissione della Cina stanno volgendo al termine, dopo ripetute riprese e interruzioni, con problemi di secondaria importanza rimanenti nel settore assicurativo e nella concorrenza con le esportazioni messicane. Le questioni più difficili ai fini dell'adesione al Wto hanno riguardato la liberalizzazione del settore dei servizi, in particolare le telecomunicazioni, le banche e le assicurazioni; la riduzione del livello di protezione nell'industria, in particolare per quanto riguarda gli alti dazi alle importazioni di veicoli; lo smantellamento dei contingenti e le limitazioni al sostegno interno in agricoltura. Gli impegni di liberalizzazione richiesti alla Cina per l'ammissione sono stati in generale più consistenti di quelli assunti in ambito Wto da molti Pvs membri di vecchia data. Questo riflette il peso economico della Cina e la volontà da parte dei paesi avanzati di indebolire la sua situazione negoziale in vista del prossimo Round. In generale, con il rafforzamento della disciplina multilaterale, ai paesi emergenti candidati al Wto è stato chiesto negli ultimi anni di sottoscrivere impegni di liberalizzazione più ampia rispetto a quanto preteso in passato. La UE e altri paesi industriali, nell'ambito delle iniziative per un'agenda del Wto più sensibile alle esigenze dei Pvs, si sono detti in favore di una semplificazione delle procedure di ammissione al Wto, estremamente lunghe e onerose, nel caso di paesi candidati economicamente deboli.

## **2. I problemi dell'accesso al mercato nel settore dei beni**

### *2.1. L'andamento del commercio mondiale nello scorso decennio e il ruolo dei Pvs*

Gli anni novanta sono stati caratterizzati da un generale miglioramento delle condizioni economiche di molte aree emergenti. Il commercio e gli afflussi di capitali privati nei Pvs sono fortemente accelerati, dopo l'andamento deludente degli anni ottanta, anche grazie all'effetto congiunto di diversi fattori esterni, quali gli ulteriori progressi dell'informatica, delle telecomunicazioni e dei trasporti e il processo di liberalizzazione finanziaria nella maggior parte dei paesi industriali. Un contributo rilevante è venuto tuttavia anche dall'adozione di politiche economiche più liberali da parte di un numero crescente di Pvs, soprattutto dell'Asia e dell'America latina, già a partire dalla seconda metà degli anni ottanta (World Bank, 2000a).

Si calcola che le esportazioni dei Pvs (valutate a prezzi costanti) siano cresciute al ritmo medio annuo dell'8,6 per cento nel periodo negli anni novanta, un risultato significativamente migliore di quello del commercio mondiale (6,3 per cento; Painelli e altri, 2001). La rapida espansione dei flussi di commercio non ha interessato soltanto poche economie emergenti e di recente industrializzazione dell'Asia (Nies) così come accaduto negli anni ottanta, ma si è estesa anche alle altre regioni. Gli esportatori più dinamici sono risultati Cina e Messico, che nel giro di appena un decennio hanno più che triplicato la loro quota (rispettivamente al 5,4 e al 4,9 per cento) delle importazioni dei principali paesi industriali.

Tuttavia, non tutti i Pvs hanno beneficiato in uguale misura delle nuove opportunità provenienti dall'espansione dei flussi mondiali di commercio. In particolare, un gran numero di paesi tra i più poveri e arretrati del mondo, per la maggior parte siti nell'Africa sub-sahariana, hanno continuato a essere emarginati dall'economia globale. Le esportazioni a prezzi costanti del complesso dei paesi dell'Africa sub-sahariana sono cresciute ad un tasso medio annuo del 4,4 per cento nel periodo 1990-99, in rialzo rispetto alla quasi completa stasi del decennio precedente, ma ancora molto al di sotto della media mondiale; il divario negativo di crescita permane anche escludendo i paesi interessati da guerre e elevata instabilità politica.

La liberalizzazione delle politiche commerciali intrapresa dai Pvs a partire dalla seconda metà degli anni ottanta ha avuto origine, nella maggior parte dei casi, da decisioni autonome delle autorità nazionali, spesso nell'ambito di più ampi programmi di riforma economica. Soltanto in un secondo momento e parzialmente, tali misure unilaterali di liberalizzazione sono state incorporate all'interno di accordi internazionali, come quello dell'Uruguay Round (UR), concluso nel 1994. In alcuni casi la liberalizzazione è stata perseguita nell'ambito di accordi di libero scambio regionali. All'inizio degli anni novanta la conclusione del trattato di libero scambio Naf-ta nell'America del Nord e quella degli Accordi di Associazione tra la UE e alcuni paesi dell'Europa orientale hanno avviato la tendenza alle realizzazioni di intese regionali di integrazione economica tra paesi con livello di sviluppo diseguale; nonostante i diversi gradi di successo, gli accordi di questo tipo tra paesi avanzati e Pvs hanno contribuito significativamente alla liberalizzazione dei mercati e all'aumento degli investimenti nei Pvs coinvolti. Una conseguenza negativa di questo andamento è stata tuttavia il rafforzamento della struttura per poli di attrazione del commercio globale, con conseguente esclusione dei paesi più poveri ed emarginati.

Il rapido sviluppo economico e la forte espansione del commercio che ha interessato molti Pvs dell'Asia e dell'America latina durante gli anni novanta ha portato ad una significativa espansione dei flussi di commercio tra paesi emergenti limitrofi o comunque localizzati nella medesima regione. Come conseguenza di ciò, si stima che i flussi verso i mercati emergenti abbiano rappresentato, nella seconda metà degli anni novanta, il 42 per cento delle esportazioni totali dei Pvs, dal 35 per cento nella prima metà degli anni ottanta, con una quota particolar-

mente alta sul commercio dei Pvs dell'Asia (48 per cento) e dei paesi del Mercosur (52 per cento; Painelli e altri, 2001). Il rafforzamento dei legami commerciali tra gli stessi Pvs implica che il beneficio loro derivante dalla reciproca liberalizzazione dei mercati, soprattutto se effettuata su base multilaterale o regionale, sia divenuto molto rilevante. Benché in questo lavoro si prendano in esame principalmente gli ostacoli al commercio incontrati dagli esportatori dei Pvs nei mercati dei paesi sviluppati, non va quindi trascurata l'importanza di quelli costituiti dalle barriere erette dai Pvs stessi, particolarmente in alcuni settori industriali.

## 2.2 Il settore agricolo

L'importanza del settore agricolo sulle esportazioni di beni dei Pvs è andata diminuendo nel corso dell'ultimo ventennio, analogamente a quanto avvenuto per le altre materie prime: si stima che la sua quota sia scesa dal 31 al 16 per cento nei mercati dei principali paesi industriali (cfr. tab. 1). L'agricoltura rimane tuttavia il primo settore di esportazione per alcuni paesi dell'America latina, tra cui quelli del Mercosur, e costituisce una quota assai rilevante delle esportazioni di molti paesi emergenti dell'Asean; questi paesi, assieme ad alcuni paesi industriali importanti esportatori di prodotti agricoli (Canada, Australia) appartengono al Gruppo del Cairns, il quale promuove all'interno del Wto la completa liberalizzazione del mercato mondiale dei prodotti agricoli e la sua piena riconduzione nell'ambito delle regole generali di trasparenza e non discriminazione delle misure di politica commerciale.

Il progressivo declino del settore agricolo nelle esportazioni dei Pvs è principalmente imputabile alla dinamica sfavorevole della domanda e dei prezzi relativi rispetto ai manufatti. Tuttavia, vi sono scarsi dubbi che questo processo non sia stato anche favorito dall'elevato grado di protezione dei mercati agricoli nei paesi industriali. Una conferma indiretta del ruolo delle barriere al libero commercio nell'orientare i flussi mondiali di prodotti agricoli viene dall'analisi dell'evoluzione delle importazioni degli Stati Uniti durante lo scorso decennio: in seguito all'entrata in vigore dell'accordo Nafta, il Messico ha conseguito un guadagno della sua quota di mercato dal 9 al 13 per cento, a scapito soprattutto dei paesi dell'America del Sud e dei paesi poveri (Painelli e altri, 2001).

Nonostante l'accordo sull'agricoltura concluso nell'ambito dell'UR (*UR Agreement on Agriculture*, Uraa) abbia avuto l'importante risultato di avviare la liberalizzazione nel settore, assoggettandolo, per la prima volta, alla disciplina multilaterale, i principali mercati agricoli rimangono tuttora molto protetti, non solo per la presenza di elevati dazi alle importazioni, ma anche per le ingenti misure di sostegno alla produzione interna e di sussidio alle esportazioni applicate soprattutto dai paesi industriali.

La trasformazione in equivalenti tariffari dei contingenti sulle importazioni, vietati dall'Uraa assieme alle altre misure di limitazione quantitativa del commercio, se da un lato ha reso l'accesso al mercato più trasparente e prevedibile, dall'altro non ha conseguito risultati uniformi di liberalizzazione, introducendo dazi quasi proibitivi (cosiddetti "picchi tariffari") sulle importazioni dei paesi industriali di prodotti di forte interesse per gli esportatori dei Pvs (tabacco, zucchero, cotone, prodotti a base di frutta e verdura) e, più in generale, perpetuando una struttura dei dazi penalizzante per i prodotti a più avanzato stadio di lavorazione (cosiddetta *tariff escalation*). Il complesso dei paesi industriali applica un dazio medio del 27 per cento in agricoltura, oltre 20 punti percentuali in più che nell'industria (tab. 3); solo in alcuni paesi membri del Cairns i dazi nel settore industriale sono in media più elevati che in agricoltura. Anche il sistema dei "contingenti tariffari", adottato da alcuni paesi importatori nell'UR, si è dimostrato in generale uno strumento inefficiente e scarsamente trasparente per garantire soglie minime di accesso al mercato, riproducendo gli effetti di grave distorsione al commercio caratteristici del precedente regime di contingenti (Anderson, 2000).

La misura del sostegno interno alla produzione agricola nei paesi sviluppati, benché in declino, resta elevata. Il valore del sostegno totale, così come calcolato dall'Ocse, è ammontato nel 1999 a 361 miliardi di dollari nel complesso dei paesi Ocse, pari all'1,4 per cento del Pil dell'area, dal 2,2 per cento nel periodo 1986-88. L'aiuto fornito dalla UE e dal Giappone risulta essere leggermente più alto della media (1,5 e 1,7 per cento del Pil, rispettivamente), mentre quello degli Stati Uniti è relativamente contenuto (1 per cento; fig. 1). La misura del sostegno ai prezzi interni, una misura ricompresa tra quelle sottoposte agli obblighi di riduzione previsti dall'Uraa per i suoi effetti altamente distortivi sui flussi commerciali, continua ad avere nei paesi Ocse un peso preminente nell'ambito dei trasferimenti a favore dei produttori, per un valore equivalente al 26 per cento dei ricavi della produzione agricola complessiva (tab. 4); il suo controvalore è intorno al 50 per cento del fatturato nei settori del grano, zucchero, latte e riso. Solo nella UE la misura del sostegno ai prezzi è diminuita significativamente rispetto agli alti livelli raggiunti nell'ultima parte degli anni ottanta, a seguito dell'introduzione del sistema di pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito della riforma della Politica Agricola Comune (Pac) del 1992. Tra il 1997 e il 1999, in seguito alle fluttuazioni dei prezzi internazionali di molti prodotti agricoli, la misura di tale sostegno ha ripreso tuttavia a crescere in quasi tutti i paesi industriali, contribuendo ad accrescere le difficoltà dei Pvs esportatori. Non ultimo a causa di vincoli finanziari ai bilanci pubblici, il sostegno fornito dai Pvs al settore agricolo è relativamente più contenuto di quello dei paesi avanzati. Secondo stime dell'Unctad (1999) la quota ascrivibile ai paesi non Ocse non supera il 10 per cento del controvalore globale delle misure di sostegno sottoposte ai tagli previsti dall'Uraa. Un altro strumento di protezione, largamente utilizzato dai paesi industriali e sottoposto a impegni di riduzione solo parziale nell'ambito dell'Uraa, è costituito dai sussidi alle esportazioni. A metà degli anni novanta la UE forniva circa l'80 per cento dei sussidi mondiali, seguita dagli Stati Uniti, mentre la quota dei Pvs era assai più trascurabile (Anderson, 2000).

I negoziati in ambito Wto nel settore dell'agricoltura sono ripresi all'inizio del 2000, così come previsto nella *built-in agenda* dell'UR, sulla base di una decisione che aveva anche lo scopo di compensare i paesi esportatori di prodotti agricoli dei risultati di liberalizzazione solo parziali ottenuti nell'UR. Al marzo 2001, 44 proposte di negoziato su problemi specifici di accesso al mercato, di concorrenza nel settore delle esportazioni e su altre questioni inerenti l'impatto sociale e ambientale dell'agricoltura erano state presentate al Wto da più di cento paesi membri, tra cui la UE, gli Stati Uniti, il Giappone, l'India e il Gruppo del Cairns. Da queste proposte emergono differenze molto profonde nella misura auspicata della liberalizzazione; la questione si complica ulteriormente considerando l'ambizione della UE a che si riconosca in modo più esplicito e chiaro la natura multifunzionale del settore agricolo, e, in particolare, il suo impatto sulla salute dei cittadini e sull'ambiente. Non tratteremo in questa sede quest'ultimo aspetto, in particolare per quanto riguarda la riforma della disciplina del Wto sulle misure precauzionali a tutela della salute pubblica e sull'etichettatura dei prodotti geneticamente modificati, in quanto si tratta di un tema che divide soprattutto i due principali partner avanzati e le cui implicazioni per i Pvs non sono al momento del tutto chiare.

La mancanza di obiettivi di liberalizzazione prefissati nell'ambito della *built-in agenda* dell'UR rende assai difficile prevedere l'esito dei negoziati; inoltre, tale esito dipende dalla possibilità di incentivare i paesi più ritrosi a liberalizzare il proprio mercato interno, attraverso l'apertura di negoziati in altri settori di loro specifico interesse, su cui, tuttavia, non è stata ancora raggiunta un'intesa tra i paesi partecipanti al prossimo Round negoziale. Un probabile termine per la ricerca di un accordo nel settore dell'agricoltura è costituito dalla decadenza nel 2003 della clausola di pace, che stabilisce la sospensione di tutte le dispute in ambito Wto riguardanti le misure di sostegno pubblico al settore agricolo.

In preparazione dei negoziati futuri, gli Stati Uniti e altri paesi esportatori residenti nella fascia climatica più temperata del pianeta, tra cui molti paesi del Gruppo del Cairns, premono per un'integrazione completa dell'agricoltura nella disciplina generale del Wto sugli scambi di beni, attraverso l'eliminazione dei sussidi all'esportazione e una sostanziale riduzione delle misure di sostegno interno, e per il miglioramento delle condizioni di accesso al mercato, attraverso una riduzione dei dazi alle importazioni, un allentamento del sistema dei contingenti tariffari e regole più stringenti sull'attività delle agenzie di *trading* statali. I paesi importatori avanzati, tra cui la UE, il Giappone e un gran numero di altre economie che applicano misure di forte protezione del mercato interno (Norvegia, Svizzera, Corea del Sud) si sono fino ad ora mostrati disposti a concessioni di portata più limitata, in particolare, opponendosi alla completa eliminazione dei sussidi alle esportazioni. Per quanto riguarda la UE, in particolare, in mancanza di una riforma della Pac nella direzione indicata dal capitolo agricolo dell'Agenda 2000, il suo regime sui sussidi alle esportazioni appare del tutto incompatibile con un'ulteriore liberalizzazione in sede multilaterale, dato che l'attuale livello di utilizzo di tali sussidi già sfiora per molti prodotti il limite fissato dall'Uraa (Swinbank, 1999); la UE si oppone inoltre alle richieste di altri membri del Wto per una revisione in senso restrittivo delle tipologie di sostegno ai produttori esentate dagli obblighi di riduzione previsti dall'Uraa, in particolare per quanto riguarda alcune forme di pagamento diretto agli agricoltori (cosiddetta *blue box*). Per quanto riguarda gli Stati Uniti, la loro posizione sul sostegno pubblico appare in certa misura ambigua, sia in quanto la riforma interna del regime degli aiuti agricoli varata nel 1996 (e i cui effetti scadranno nel 2002) ha di fatto determinato una forte espansione della spesa pubblica per il sostegno all'agricoltura, sia in quanto gli Stati Uniti sono tra i principali utilizzatori dei crediti all'esportazione, uno strumento non ancora codificato dal Wto e attualmente oggetto di discussioni in ambito Ocse; la crescita del volume dei crediti all'esportazione potrebbe vanificare gli sforzi multilaterali per ridurre l'impatto sul commercio delle misure già soggette alla disciplina del Wto.

Per quanto riguarda i Pvs, sono rintracciabili diverse posizioni negoziali. Oltre a quella, già menzionata e apertamente liberale, del Gruppo del Cairns, vi è quella sostenuta da alcuni Pvs, tra cui l'India e altri paesi in via di sviluppo importatori netti di prodotti alimentari (Egitto e Pakistan, in particolare). Questi ultimi, pur non avversando le richieste del Gruppo di Cairns in tema di miglioramento dell'accesso al mercato, ambiscono a che venga riconosciuto maggiormente il ruolo fondamentale dell'agricoltura nel processo di sviluppo e nell'economia rurale dei Pvs (fornendo quindi una diversa interpretazione, rispetto a quella della UE, del ruolo multifunzionale dell'agricoltura). In particolare, per preservare l'occupazione rurale e soddisfare più stabilmente il fabbisogno alimentare, questi paesi chiedono che venga loro concessa, su base preferenziale, una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle misure di sostegno interno all'agricoltura. Questa posizione viene sostenuta adducendo anche ragioni di equità, in quanto il minor utilizzo di questi strumenti fatto in passato dai Pvs rispetto ai paesi avanzati renderebbe gli obblighi di limitazione contenuti nell'Uraa più vincolanti per i primi. È stato tuttavia rilevato che un'efficace politica di promozione dell'attività agricola nei Pvs non può prescindere da una simultanea e ampia liberalizzazione dell'economia, dato che in molti Pvs le barriere erette a protezione del settore industriale hanno un significativo effetto disincentivante sull'attività agricola (Anderson, Hoekman, 1999). I paesi poveri, infine, molti dei quali continuano a godere di un trattamento commerciale preferenziale nei mercati dei principali paesi avanzati, hanno espresso preoccupazione nei confronti del processo di liberalizzazione multilaterale, per gli effetti di erosione del loro margine di accesso preferenziale (Josling, 2000).

### 2.3. Il commercio dei prodotti del tessile e dell'abbigliamento

Il settore del tessile e dell'abbigliamento detiene il maggior peso (circa il 20 per cento) sulle esportazioni dei Pvs nei principali mercati dei paesi industriali (tab. 1). La sua importanza nell'ambito del settore manifatturiero è tuttavia andata declinando nello scorso decennio, soprattutto a favore dei comparti più dinamici dell'elettronica e della meccanica. Sebbene il complesso dei Pvs abbia guadagnato posizioni in tutti i principali mercati sviluppati, vi è stata una profonda redistribuzione di quote di mercato tra questi paesi: in particolare, nel corso dell'ultimo decennio si è dimezzata quella detenuta dai Nies (dal 40 al 21 per cento; tab. 2), di gran lunga i principali esportatori fino alla seconda metà degli anni ottanta, mentre hanno guadagnato posizioni la Cina (dal 7 al 14 per cento), i paesi dell'Asean (dal 7 all'11 per cento), il Messico (dallo 0,5 al 4,4 per cento) e i paesi dell'Europa orientale (dall'8 al 14 per cento).

Se, da una parte, questa dinamica è stata determinata dal rapido sviluppo economico che ha interessato i Nies e altre economie emergenti in questo periodo, favorendo in questi paesi un rapido spostamento verso produzioni meno tradizionali e a più elevato valore aggiunto, è interessante rilevare che essa ha mostrato connotati geografici regionali abbastanza netti (Painelli e altri, 2001). In particolare, nel mercato della UE la quota detenuta dai paesi esportatori dell'Asia a più rapida crescita e più efficienti (la Cina e i paesi dell'Asean) è cresciuta meno rapidamente di quella dei paesi dell'Europa orientale; negli Stati Uniti la quota di mercato del Messico si è decuplicata nel giro di un decennio, superando di gran lunga la *performance* di ogni altro paese esportatore in quel mercato. È probabile che gli effetti degli accordi di liberalizzazione commerciale regionale conclusi all'inizio degli anni novanta in America ed Europa, associati al permanere di elevate barriere commerciali alle esportazioni di prodotti del tessile e dell'abbigliamento dei Pvs asiatici, abbia contribuito significativamente a queste tendenze.

Per quando riguarda la disciplina multilaterale sul commercio di prodotti tessili e dell'abbigliamento, essa è attualmente oggetto di dure critiche da parte dei Pvs esportatori, in particolare l'India, il Pakistan e altri paesi asiatici, per gli aspetti inerenti sia l'elevata protezione tariffaria dei mercati dei principali paesi industriali, soprattutto per alcuni prodotti dell'abbigliamento ritenuti più "sensibili", sia per le modalità di adempimento degli impegni di liberalizzazione contenuti nello specifico accordo raggiunto nell'ambito dell'UR (*Agreement on Textiles and Clothing: Atc*). Similmente a quelli su altri beni di consumo ad alta intensità di lavoro, i dazi sulle importazioni di prodotti del tessile e abbigliamento nei mercati dei paesi industriali sono molto elevati, mediamente dell'8 per cento, un livello quasi triplo rispetto a quello per l'insieme dei prodotti industriali (tab. 3); i picchi tariffari, specialmente negli Stati Uniti, sono molto frequenti, aumentando la dispersione della struttura dei dazi e riducendone la trasparenza. L'accordo Atc ha raggiunto, almeno sulla carta, l'obiettivo di smantellare la fitta rete di restrizioni quantitative alle esportazioni dei Pvs nei mercati dei paesi industriali codificate nell'Accordo Multifibre del 1974. Quest'ultimo, ponendo rigidi limiti al volume e alla crescita dei flussi bilaterali delle esportazioni, ha costituito un insieme di barriere estremamente restrittive e discriminatorie nei confronti dei produttori provenienti dai paesi a rapida crescita e caratterizzati da bassi costi del lavoro. A causa di alcune debolezze legali dell'Atc, la liberalizzazione forzata del settore, da completarsi entro il 2005, è finora progredita con lentezza, soprattutto per quanto riguarda il commercio di alcuni prodotti dell'abbigliamento, in cui più marcata è la competitività di costo detenuta dai produttori dei Pvs. Ad esempio, benché i prodotti dell'abbigliamento rivestano la stessa importanza di quelli tessili nelle importazioni del Canada e degli Stati Uniti, e siano ancora più rilevanti in quelle della UE, la quota dell'abbigliamento sulle importazioni liberalizzate alla fine del 1999 dai paesi Quad è stata pari ad appena il 10 per cento (Finger e



Schuknecht, 1999). Vi è inoltre il rischio che, al progredire dello smantellamento delle barriere quantitative nel settore, possa essere posto in atto un uso vieppiù protezionistico dei meccanismi di salvaguardia del mercato, cui soprattutto gli Stati Uniti si sono appellati in passato, e delle azioni antidumping, frequentemente usate dalla UE in questo settore (Mukerji, 2000).

#### 2.4. La minaccia del ricorso all'antidumping

Con la conclusione dell'UR sono stati conseguiti importanti risultati nella direzione di incrementare l'accesso dei manufatti ai mercati dei paesi avanzati. Oltre a una riduzione media del 38 per cento sul livello dei dazi alle importazioni di prodotti industriali, è stato introdotto l'obbligo di eliminare gradualmente tutte le restrizioni quantitative al commercio di beni ancora in essere, tra cui gli accordi bilaterali di restrizione delle esportazioni (*Voluntary Export Restraints*, Ver), che erano proliferati negli anni ottanta in industrie di particolare interesse per le esportazioni dei Pvs, quali l'industria tessile, la chimica e la meccanica elettrica (Painelli e altri, 2001). Si calcola che tra il 1993 e il 1996 l'incidenza del complesso delle barriere non tariffarie (incluse le misure di restrizione quantitativa alle importazioni, le Ver, le misure di controllo ai prezzi e quelle antidumping e compensative) sulle importazioni di manufatti sia diminuita dal 23 al 13 per cento nella UE, dal 25 al 18 per cento negli Stati Uniti e dal 12 al 10 per cento in Giappone.

Nonostante questi progressi, la struttura delle barriere commerciali a protezione dei mercati dei paesi industriali rimane sotto molteplici aspetti distorta a sfavore delle esportazioni dei Pvs. Un primo elemento di discriminazione è rappresentato dalla struttura dei dazi alle importazioni, che penalizza i paesi esportatori di beni di consumo ad alta intensità di lavoro, dove più frequente risulta la presenza di picchi tariffari. Si calcola che il 52 per cento delle esportazioni di manufatti dei Pvs nei mercati dei paesi industriali si svolgano in questi settori, a fronte di una quota pari ad appena il 22 per cento per i paesi industriali (Painelli e altri, 2001). Ponderando il livello dei dazi con la composizione merceologica dei flussi di importazioni dai diversi paesi fornitori, si stima che nel settore dei manufatti il livello medio dei dazi sulle esportazioni dei Pvs risulti quasi doppio rispetto a quello sulle esportazioni dei paesi avanzati: 3,4 a fronte del 2 per cento (tab. 5). Inoltre, la quota di esportazioni (inclusi i prodotti agricoli) sottoposta a picchi tariffari tende a essere considerevolmente più alta nel caso dei paesi poveri (11,4 per cento), piuttosto che per gli altri paesi (4,2 per cento; Hoekman e altri, 2001). I regimi di accesso commerciale preferenziale applicati dai principali paesi industriali a favore delle esportazioni di alcuni gruppi di Pvs, pur attenuando questa discriminazione, non la eliminano, sia perché i prodotti più sensibili sono sovente esclusi dalle preferenze, sia perché queste ultime sono temporanee e decadono per flussi di esportazioni superiori a soglie critiche (Michalopoulos, 2000).

Per quanto riguarda l'altro aspetto di interesse dei Pvs, la messa al bando da parte della disciplina multilaterale di ogni misura di restrizione quantitativa al commercio, la sua efficacia è in parte indebolita dal ricorso, a scopo protezionistico e da parte di un numero sempre maggiore di paesi, alle azioni antidumping e compensative. Queste misure, il cui effetto deterrente sulla crescita dei flussi è simile a quello prodotto dalle Ver, tendono a colpire soprattutto i Pvs più competitivi o quelli in transizione verso un'economia di mercato. Benché l'accordo sull'antidumping e sui sussidi raggiunto nell'ambito dell'UR abbia teso a limitare il ricorso a tali misure, in particolare dettando norme più stringenti sulla determinazione dei margini del *dumping* e dei danni sui produttori interni e migliorando la trasparenza delle procedure di investigazione, la frequenza di tali azioni ha ripreso a crescere dal

1996, soprattutto in seguito all'aumento del loro utilizzo da parte dei paesi emergenti a medio reddito (Wto, 2001). Nel periodo 1995-99 sono state avviate nel mondo complessivamente 1218 azioni antidumping, nel 59 per cento dei casi da parte di paesi non industriali (tab. 6). Nel 69 per cento dei casi i paesi colpiti erano Pvs, tra cui soprattutto la Cina, l'India, gli altri principali esportatori asiatici e i paesi dell'Europa orientale. Da indagini settoriali risulta che il ricorso alle azioni antidumping ha di recente sostituito l'uso delle Ver nella protezione dell'industria dell'acciaio negli Stati Uniti; almeno il 20 per cento delle azioni antidumping iniziate dalla UE nella seconda metà dell'ultimo decennio sono state dirette al settore del tessile e dell'abbigliamento, facendo della UE il più attivo utilizzatore di tali misure in quell'industria (Unctad, 2000b).

Il Giappone e numerosi Pvs, soprattutto asiatici, vorrebbero includere nel prossimo Round negoziale discussioni finalizzate a rendere più stringente la disciplina multilaterale sul ricorso alle misure antidumping. Tale posizione, che potrebbe essere sostenuta nell'ambito più ampio di discussioni sulla convergenza delle politiche nazionali a tutela della concorrenza del mercato, così come auspicato dalla UE, continua tuttavia ad incontrare l'opposizione degli Stati Uniti, tradizionalmente avversi a sottoporre la legislazione nazionale al vaglio multilaterale e a limitare la possibilità di utilizzo degli strumenti unilaterali di pressione commerciale.

### **3. Altri problemi sollevati dai Pvs inerenti l'applicazione del Trattato dell'UR**

#### *3.1 Gli accordi sui requisiti sanitari e di sicurezza*

Un altro accordo, negoziato nell'ambito dell'UR, la cui applicazione ha rilevanti implicazioni sulle esportazioni di prodotti alimentari dai Pvs, è quello che disciplina i requisiti di natura sanitaria dei prodotti (*Sanitary and Phytosanitary - Sps - Agreement*). L'accordo Sps, così come quello sugli standard tecnici dei prodotti industriali, promuove la creazione di standard armonizzati a livello internazionale, con effetti di riduzione dell'incertezza associata all'attività commerciale; inoltre esso mira a rendere più trasparente l'applicazione dei requisiti tecnici nei vari mercati, riducendo i margini di un loro utilizzo arbitrario o a fini protezionistici. Tuttavia, a questi effetti, in linea di principio benefici, si associano quelli di potenziale discriminazione a danno delle esportazioni dei Pvs, dal momento che il livello degli standard nei vari paesi tende ad essere correlato positivamente con quello del reddito *pro capite* e i mercati dei paesi industriali hanno un ruolo dominante nella determinazione degli standard internazionali. Secondo valutazioni della Banca mondiale, modifiche anche contenute della regolamentazione sui requisiti sanitari vigente nei paesi industriali possono avere effetti negativi molto rilevanti sulla capacità di alcuni Pvs, in particolare africani, di collocare la propria produzione agricola in questi mercati (World Bank, 2000b).

Il miglioramento degli standard sanitari nei Pvs, reso più urgente in seguito all'entrata in vigore dell'accordo Sps dell'UR, è un processo che, per quanto auspicabile, risulta oneroso per i paesi meno avanzati, sia per la mancanza di capacità tecniche adeguate da parte dei produttori, sia per la complessità dei controlli amministrativi, sia per il costo degli investimenti infrastrutturali necessari. Queste considerazioni motivano la richiesta dei Pvs di incrementare l'assistenza tecnica e finanziaria fornita dai paesi ricchi, non solo allo scopo di favorire il miglioramento degli standard delle loro esportazioni, ma anche per metterli in condizione di partecipare più attivamente al processo di determinazione degli standard internazionali e di disporre delle risorse legali per affrontare le dispute internazionali legate all'applicazione dell'accordo Sps (Anderson, 2000).

### 3.2 L'accordo sulla protezione della proprietà intellettuale

Fortemente controverso e fonte di divisione tra il gruppo dei paesi avanzati e quello dei Pvs è il tema della protezione internazionale della proprietà intellettuale, materia regolata dall'apposito accordo dell'UR sui *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (Trips). L'applicazione della disciplina sui Trips, specialmente per quanto riguarda il settore farmaceutico, comporterà infatti probabilmente, almeno nel breve periodo, un onere consistente per i consumatori e i produttori localizzati nei Pvs. Per un primo gruppo di questi paesi il periodo di sospensione dall'applicazione piena dell'accordo è scaduto nel gennaio 2000; tuttavia, molti di essi non hanno rispettato questo termine, dichiarando di aver sottostimato i costi e i tempi indispensabili ad operare le riforme regolamentari e ad approntare gli investimenti in infrastrutture necessarie a garantire la tutela dei diritti di proprietà nei modi previsti dall'accordo.

Il maggior costo che ricadrà nel breve periodo sui Pvs per l'acquisto di licenze e diritti di produzione sulle tecnologie sviluppate nei paesi avanzati è difficile da quantificare. Secondo stime diffuse dalla Banca mondiale, circa il 97 per cento dei brevetti detenuti nel mondo apparterebbero a soggetti dei paesi industriali. Si calcola che l'industria statunitense, che nel 2000 aveva ricavato dalla vendita all'estero di brevetti e licenze circa 35 miliardi di dollari, possa vedere incrementati tali proventi di circa 5,8 miliardi all'anno nel solo settore manifatturiero (Maskus, 2001). I costi per i Pvs saranno probabilmente più elevati in quei paesi dove non esistono politiche di tutela della concorrenza del mercato ben sviluppate, poiché l'applicazione del nuovo regime sulla proprietà intellettuale potrebbe favorire abusi della posizione di mercato da parte di imprese monopoliste (Maskus, Lahouel, 2000). Nel più lungo periodo sembra comunque plausibile che i paesi in via di industrializzazione come la Cina, il Brasile e l'India possano finire per beneficiare degli effetti positivi sulla crescita determinati da un aumento degli investimenti diretti esteri nelle industrie a tecnologia avanzata e da un incremento delle esportazioni di prodotti e servizi ad alto contenuto tecnologico (Safadi, Laird, 1996). Ciò potrebbe contribuire tuttavia ad emarginare ulteriormente i paesi più poveri e arretrati (Maskus, 2000).

Queste considerazioni hanno portato alcuni Pvs a chiedere la rinegoziazione dei termini di applicazione dell'accordo sui Trips. Le principali controparti, UE e Stati Uniti, non si sono mostrate disposte a rinegoziare i termini dell'accordo, ma è emersa una generale disponibilità (nel caso degli Stati Uniti, con qualche riserva) ad utilizzare maggiormente i margini di flessibilità contenuti nell'accordo stesso, interpretando in maniera più estensiva le clausole riguardanti la difesa della salute pubblica e l'impegno (alquanto generico) ad offrire maggiore assistenza tecnica e finanziaria ai Pvs per favorire il processo di trasferimento tecnologico a questi ultimi. Nell'ambito del Wto si sta quindi ricercando un'intesa tra i paesi membri per un'interpretazione dell'accordo in senso più favorevole ai Pvs. Il Wto e la *World Intellectual Property Organisation* (Wipo), inoltre, hanno lanciato di recente un'iniziativa al fine di fornire assistenza tecnica in materia ai paesi poveri.

L'impatto dell'accordo sui Trips sulle economie dei Pvs è particolarmente rilevante nel settore farmaceutico, dove l'obbligo di introdurre un regime di protezione dei brevetti di durata almeno ventennale (rispetto ai sei anni necessari fino al 1999) ha l'effetto di ridurre l'offerta di medicinali e di incrementarne il prezzo. Tuttavia, dietro istanza di alcuni Pvs (in particolare, India, Brasile e paesi dell'Africa), l'accordo sui Trips già prevede che, qualora una società farmaceutica detentrica di brevetto non riesca a coprire con le esportazioni il fabbisogno di un determinato paese o nel caso in cui sussista una situazione di emergenza nazionale, quest'ultimo possa richiedere dietro compenso la concessione di una licenza obbligatoria e abbia la possibilità di effettuare importazioni parallele. Queste clausole, se opportunamente valorizzate, potrebbero garantire un'applicazione dell'accordo più favorevole ai Pvs.

L'accordo sui Trips è stato oggetto negli ultimi anni di alcune proposte di revisione tecnica, sulla base delle indicazioni contenute nella *built-in agenda* dell'UR; ciò ha spinto alcuni Pvs a richiedere un'estensione dell'accordo per includere alcuni aspetti della proprietà intellettuale sinora trascurati, quali le conoscenze tradizionali delle popolazioni indigene e la denominazione geografica di alcuni prodotti tradizionali dei Pvs. L'apertura di nuovi negoziati sui Trips allo scopo di includere queste questioni appare tuttavia una strategia rischiosa per il complesso dei Pvs, sia in quanto si tratta di questioni dal dubbio beneficio economico, sia in quanto ciò potrebbe fornire ad alcuni paesi avanzati l'occasione per estendere il regime sulla proprietà intellettuale ad animali e piante (comprese le diverse varietà), con la conseguenza di introdurre una disciplina sulla protezione delle sementi avversata dalla maggior parte dei Pvs (Correa, 2000).

### *3.3 L'accordo sulle misure sugli investimenti diretti esteri (Trims)*

Sebbene nel corso dell'ultimo decennio un numero crescente di Pvs abbia adottato regimi più liberali sugli investimenti esteri, come è indicato dalla proliferazione dei trattati bilaterali sugli investimenti, rimangono numerosi i paesi che applicano misure varie di restrizione all'attività degli investitori esteri, spesso nel contesto di politiche commerciali protezionistiche. Tra queste misure, effetti particolarmente evidenti di distorsione dei flussi del commercio internazionale sono esercitati da quelle che impongono alle consociate estere delle imprese multinazionali requisiti minimi di utilizzo degli input locali e l'obbligo di bilanciamento dei flussi commerciali, misure particolarmente diffuse nelle industrie automobilistica, dei computer e in quella chimica (Hoekman, Saggi, 2000).

L'applicazione di queste misure è stata sottoposta a esplicito divieto in uno specifico accordo nell'ambito dell'UR (accordo sulle *Trade-Related Investment Measures*: Trims), che ha tuttavia concesso ai Pvs e ai paesi poveri, in considerazione delle loro particolari esigenze connesse allo sviluppo, termini più lunghi per la completa abolizione delle misure in essere, rispettivamente entro il 2000 e il 2005. Alla fine del luglio 2001, dopo lunghe trattative, il Consiglio Generale del Wto ha accordato a otto Pvs (tra cui l'Argentina, il Messico e l'Indonesia) la possibilità di posporre di altri due anni (fino al 2002, e, sotto certe condizioni, fino al 2004) la completa abrogazione delle misure in contrasto con la normativa sulle Trims. La richiesta dei Pvs per un'estensione di questi termini, inizialmente osteggiata da un certo numero di paesi industriali, se da una parte è giustificata dall'esigenza di contenere i costi di aggiustamento nei settori industriali protetti attraverso queste misure, dall'altra rischia di perpetuare situazioni di inefficienza economica alla lunga assai onerose per gli stessi Pvs (Moran, 2000).

L'accordo sulle Trims, anche se pienamente applicato, continuerà comunque a configurarsi come un accordo dalla copertura limitata. Esso, infatti, non disciplina un'ampia e diffusa serie di misure, utilizzate soprattutto dai Pvs, che influenzano la localizzazione degli investimenti e che distorcono anch'esse, seppure indirettamente, i flussi di commercio, quali i limiti alla proprietà estera maggioritaria e l'obbligo di licenza e condivisione delle tecnologie. Anche se i Pvs si oppongono, in linea di principio, a un'estensione dell'accordo sulle Trims, è possibile rintracciare un loro interesse alla definizione di una disciplina multilaterale che includa anche altre tipologie di misure, largamente utilizzate anche dai paesi industriali (Moran, 2000). La prima è costituita dalle politiche di incentivi fiscali agli investimenti esteri, che alimentano una costosa concorrenza tra paesi; la seconda è costituita dalle regole di origine sui prodotti per la determinazione delle preferenze tariffarie, un tema di crescente rilevanza economica per il diffondersi degli accordi commerciali regionali.

La UE sostiene da anni l'opportunità di lanciare, nell'ambito del prossimo Round negoziale, discussioni onnicomprensive in materia di liberalizzazione degli investimenti internazio-

nali, uno dei nuovi temi d'analisi, assieme a quello sulla concorrenza, promosso nella riunione ministeriale del Wto di Singapore del 1996. Il lancio di negoziati sul tema degli investimenti incontra tuttavia la forte opposizione dei Pvs, che temono che la disciplina multilaterale riduca l'autonomia delle politiche nazionali in materia di investimenti diretti e tutela della concorrenza del mercato. Il fallimento nel 1998 dei negoziati per la conclusione dell'accordo Mai in ambito Ocse ha dimostrato che un accordo dal carattere "forte", ossia basato su regole stringenti di accesso al mercato e di trattamento nazionale degli investimenti esteri e rafforzato da meccanismi sanzionatori efficaci, è difficilmente accettabile dal consesso ristretto degli stessi paesi industriali.

La UE ha fatto quindi intendere di puntare al raggiungimento nell'ambito del Wto di un accordo "morbido", limitato alla definizione di alcuni principi generali e aperto a una partecipazione dei paesi su base volontaria e non coercitiva. Non è ancora chiaro in che misura questa linea possa vincere la resistenza dei Pvs e possa incontrare il sostegno, piuttosto scettico, degli Stati Uniti. Risultati analoghi potrebbero infatti probabilmente essere raggiunti portando avanti i negoziati per la liberalizzazione dei servizi in ambito Gats, dal momento che quest'ultimo accordo già contempla gli aspetti inerenti la costituzione di una presenza commerciale in loco (Hoekman, Saggi, 2000).

#### **4. La liberalizzazione nel settore dei servizi commerciali**

L'attività svolta nel terziario rappresenta attualmente oltre il 60 per cento del prodotto mondiale e costituisce la quota preponderante dell'economia anche in molti paesi emergenti (Wto, 2001). Gli scambi internazionali di servizi commerciali rappresentano tuttavia una quota minoritaria, pari a circa il 20 per cento, degli scambi mondiali di beni e servizi. L'esportazione di servizi è stata limitata in passato soprattutto da barriere di natura tecnologica e, in misura minore, da impedimenti legali, se si escludono i settori dei trasporti marittimi e alcuni comparti dei servizi finanziari e delle assicurazioni, tradizionalmente molto internazionalizzati.

I Pvs sono in generale importatori netti di servizi, con un deficit pari in media al 5 per cento circa dei flussi (importazioni più esportazioni) di servizi (tab. 7). La loro quota sulle esportazioni mondiali di servizi risultava nel 1999 essere cresciuta fino al 27 per cento, da circa il 23 nel 1990, un aumento ascrivibile quasi interamente all'aumento delle esportazioni dei paesi emergenti dell'Asia. Rispetto al gruppo dei paesi avanzati, i Pvs concentrano una quota maggiore delle loro esportazioni di servizi nel settore tradizionale del turismo (37 per cento) e del trasporto di merci (18 per cento), settori in cui, tuttavia, la domanda globale si è espansa nell'ultimo decennio a ritmi relativamente lenti rispetto ad altri settori più innovativi. Per quanto riguarda gli altri servizi commerciali (inclusi quelli delle telecomunicazioni, alle imprese e finanziari), essi costituiscono circa il 40 per cento delle esportazioni di servizi dei Pvs, a fronte del 45 per i paesi industriali.

La normativa multilaterale sul commercio internazionale di servizi, introdotta per la prima volta con l'accordo Gats (*General Agreement on Trade in Services*) concluso nell'ambito dell'UR, pur definendo le linee guida del processo di liberalizzazione del settore, ha sinora prodotto risultati solo parziali di apertura effettiva degli scambi. La liberalizzazione è stata ritardata da molteplici circostanze. Inizialmente, essa è stata fortemente osteggiata dai Pvs, che temevano gli effetti sul mercato interno di una accresciuta concorrenza degli operatori esteri, soprattutto nei settori dei servizi finanziari, dei trasporti e delle telecomunicazioni, dominati da monopoli pubblici oppure altamente protetti e sostenuti da finanziamenti statali. Nello scorso decennio, tuttavia, un numero crescente di paesi emergenti, con l'obiettivo di aumentare il gra-

do di efficienza del mercato interno e di facilitare il trasferimento di tecnologie avanzate dai paesi industriali, ha avviato programmi di privatizzazione e messo in atto misure unilaterali di liberalizzazione, ponendo le basi per la conclusione di un'intesa multilaterale.

Un'altra ragione del ritardo nel processo di liberalizzazione è da ricondursi alla complessità della materia da legiferare, in quanto la definizione di una normativa sui servizi si estende inevitabilmente a molteplici aspetti della funzione di regolamentazione pubblica del mercato interno, dalla tutela della concorrenza al regime sugli investimenti diretti esteri. Un'utile funzione di modello è stata svolta a questo riguardo dall'entrata in vigore, all'inizio degli anni novanta, di alcuni trattati di integrazione regionale dal carattere innovativo, quali il Mercato Unico in Europa.

L'accordo Gats contiene una serie di criteri guida per garantire che la liberalizzazione del settore dei servizi commerciali (esclusi quindi quelli pubblici) avvenga con modalità trasparenti e non discriminatorie nei confronti dei fornitori esteri; a questa struttura si accompagnano annessi contenenti liste di impegni concreti di liberalizzazione assunti dai paesi in specifici settori, sia in termini di più ampio accesso al mercato, sia di garanzia di trattamento nazionale (ossia di trattamento non discriminatorio degli operatori stranieri già insediatisi sul mercato rispetto a quelli nazionali). Su due importanti categorie di servizi, quelli delle telecomunicazioni e dei servizi finanziari, i negoziati si sono prolungati oltre la conclusione dell'UR, sfociando nel 1997 in due separati accordi estesi alla partecipazione di circa 70 paesi<sup>2</sup>. Il tentativo di liberalizzare a livello multilaterale il settore dei trasporti ha invece sortito minori risultati; i negoziati multilaterali sui trasporti marittimi, di gran lunga il principale mezzo per la movimentazione internazionale delle merci, sono infatti stati sospesi nel giugno del 1996, con la conseguenza di lasciare questo settore escluso dall'applicazione di buona parte della disciplina generale del Gats; i diritti del traffico aereo e i servizi collegati al loro esercizio sono stati esclusi dai negoziati multilaterali e rimangono regolati da una moltitudine di accordi bilaterali.

La natura eterogenea dei flussi internazionali di servizi e le complesse modalità di erogazione degli stessi (il momento della produzione e della fruizione del servizio sono spesso coincidenti) hanno reso necessario disciplinare in ambito Gats quattro diverse modalità di offerta dei servizi, oggetto di impegni di liberalizzazione distinti. La più importante tra queste modalità, in termini degli interessi coinvolti, è quella basata sulla costituzione di una presenza commerciale in loco, attraverso gli investimenti diretti esteri (modalità tre). L'esportazione di servizi *cross-border* (modalità uno) costituisce l'altra principale modalità di offerta, seguita dal consumo di servizi all'estero (modalità due), costituita prevalentemente dalla spesa per turismo (circa il 33 per cento delle esportazioni mondiali di servizi). La prestazione di servizi mediante trasferimento dell'operatore all'estero (modalità quattro) è relativamente meno rilevante in termini di flussi effettivi, ma presenta importanti potenzialità di sviluppo soprattutto per alcuni Pvs. L'accordo multilaterale che ne disciplina la liberalizzazione, concluso nel 1995 in ambito Wto (*Agreement on the Movement of Natural Persons*), viene ritenuto dalla maggioranza degli esperti molto insoddisfacente. Nell'ambito della *built-in* agenda dell'UR, è stato deciso che i negoziati sui servizi commerciali dovessero essere ripresi all'inizio del 2000, al fine di rafforzare gli impegni concreti in tema di apertura del mercato e di migliorare alcuni aspetti della normativa trattati in maniera incompleta nel Gats.

I risultati del Gats in termini di liberalizzazione concreta sono in generale giudicati di portata abbastanza limitata, sia sotto il punto di vista della copertura settoriale, sia sotto quello della profondità degli impegni (Wto, 2001; Hoekman, 2000). Bisogna tuttavia considerare che la

2 Il numero dei partecipanti all'accordo sui servizi finanziari, sia per la sottoscrizione su base unilaterale di liste di impegni da parte di alcuni Pvs, sia in seguito all'ammissione di nuovi paesi al Wto, è successivamente salito a 106; quello all'accordo sulle telecomunicazioni di base a 74 paesi.

valutazione di tali risultati è ardua per due ordini di problemi; da un lato vi è la mancanza di informazioni complete e dettagliate sul regime applicato dai diversi paesi nel settore dei servizi, sotto il punto di vista delle restrizioni all'accesso al mercato o al trattamento nazionale degli operatori esteri; ne discende una oggettiva difficoltà di discernere il contenuto di liberalizzazione degli impegni assunti dai paesi con il Gats. Inoltre, la mancanza di statistiche accurate sulle esportazioni di servizi *cross-border*, sull'attività svolta da consociate estere di imprese multinazionali e sui ricavi da prestazioni professionali all'estero (in parte registrati nella voce di bilancia dei pagamenti dei redditi da lavoro, in parte in quella delle rimesse degli emigrati) rende difficile valutare la dinamica stessa dei flussi sottostanti. Un miglioramento su entrambi i fronti contribuirebbe positivamente al progresso ulteriore dei negoziati, rendendo inoltre più trasparente la mappa degli interessi dei diversi paesi.

Una indicazione molto approssimativa dei risultati di liberalizzazione raggiunti con l'accordo Gats e della loro distribuzione tra i vari paesi è fornita dal numero di settori, su un totale di circa 160 identificati nel Gats, in cui alcuni o tutti i paesi hanno avanzato specifiche offerte di liberalizzazione. Da uno studio del Wto (2001) risulta che l'estensione settoriale degli impegni è stata in generale modesta, soprattutto per quanto riguarda i paesi non industriali: in media, infatti, i paesi partecipanti hanno preso impegni in soli 25 dei 160 settori possibili. Mentre quasi tutti i paesi hanno offerto misure di liberalizzazione nel settore del turismo, e la larga maggioranza in quelli dei servizi finanziari e delle telecomunicazioni, meno di 50 paesi hanno preso impegni nei settori dell'istruzione e della sanità, percepiti come molto "*sensitive*" anche dall'opinione pubblica dei paesi avanzati (fig. 2). Infine, mentre i paesi industriali hanno senza eccezioni offerto misure di liberalizzazione in almeno il 40 per cento dei settori, solo 22 paesi emergenti (il 20 per cento di quelli partecipanti all'accordo), tra cui il Messico e la Corea, hanno fatto altrettanto.

La presenza di offerte di liberalizzazione in un dato settore è un indicatore alquanto impreciso dell'effettivo risultato di apertura del mercato in quel settore. Gran parte delle offerte sottoscritte dai paesi nel Gats sono infatti consistite in impegni di liberalizzazione solo parziale, ossia qualificati attraverso un elenco di limitazioni all'accesso al mercato e/o all'applicazione del principio del trattamento nazionale (Wto, 2001). Se si distingue tra le diverse modalità di fornitura/consumo dei servizi, risulta che nel caso della prestazione con trasferimento del fornitore all'estero, gli impegni assunti sono stati per lo più parziali; questa stessa circostanza ha riguardato almeno l'80 per cento degli impegni sui servizi prestati tramite la costituzione di una presenza commerciale in loco; nel caso dei servizi *cross-border*, vi è stata una spiccata reticenza ad assumere impegni di liberalizzazione anche parziali, probabilmente in conseguenza del potere relativamente più scarso di regolamentazione da parte delle autorità nazionali.

Secondo valutazioni dedotte da evidenza soprattutto aneddotica, un'ulteriore riduzione della portata dei risultati dell'UR discenderebbe dal fatto che gli impegni assunti dai paesi, e soprattutto quelli dei Pvs, sarebbero consistiti per lo più in vincoli al mantenimento dello status quo, piuttosto che all'introduzione di nuove misure di liberalizzazione (Wto, 2001). Nel caso della prestazione di servizi con trasferimento del fornitore all'estero, il contenuto degli impegni sarebbe stato addirittura significativamente inferiore ai regimi effettivamente in vigore. Per quanto riguarda l'accordo sui servizi delle telecomunicazioni di base, nonostante esso abbia comportato un significativo progresso nella direzione della creazione di una disciplina multilaterale trasparente e non discriminatoria, sono numerosi gli esempi di impegni dei paesi, soprattutto Pvs, inferiori allo *status quo* in vigore (Hoekman, 2000; Mukerji, 2000). Per quanto riguarda l'accordo sui servizi finanziari, la maggior parte degli impegni sono consistiti nel mantenimento dello *status quo* e hanno riguardato soprattutto la libertà di costituzione di presenze commerciali; le offerte dei Pvs sarebbero state concentrate nei comparti bancario e dei titoli, trascurando quello assicurativo (Tamirisa e altri, 2000).

Gli incontri intercorsi negli ultimi due anni in seno al Wto hanno consentito di raggiungere nel marzo 2001 una bozza di accordo preliminare sulle modalità di svolgimento dei futuri negoziati, in base alla quale sono stati ribaditi i principi della possibilità di sottomettere impegni di liberalizzazione parziali e limitati settorialmente (anche se nessun settore è stato in linea di principio escluso dai negoziati), del diritto dei paesi di introdurre nuove regolamentazioni in funzione dei propri obiettivi di politica economica, della necessità di accordare ai Pvs e, in particolare, ai paesi meno avanzati, una maggiore flessibilità nelle modalità della liberalizzazione. Inoltre, è stato riconosciuto il diritto, caldeggiato dai Pvs, all'ottenimento di un credito per le misure di liberalizzazione adottate unilateralmente successivamente alla conclusione dei precedenti accordi multilaterali. Discussioni preliminari sono state inoltre avviate sulla questione dell'eliminazione delle eccezioni esistenti all'applicazione della clausola della "nazione più favorita" in ambito Gats (ossia del generale principio di non discriminazione tra fornitori esteri). Alcuni paesi avanzati si sono avvalsi di queste eccezioni, soprattutto nei settori del trasporto marittimo, dei prodotti audiovisivi e dei servizi finanziari, per escludere dai benefici dell'apertura del mercato gli operatori stranieri provenienti da paesi, soprattutto emergenti, che non applicano reciprocità di trattamento o per limitare il grado di apertura del proprio mercato. Tra i paesi che sostengono una completa abolizione delle eccezioni vi sono il Giappone e alcuni Pvs.

Sebbene i negoziati sui servizi non siano ancora entrati nel vivo, i principali paesi e alcuni Pvs hanno già presentato documenti contenenti i loro principali obiettivi, sia generali sia settoriali, e altre proposte saranno sottoposte al Wto prima della fine di quest'anno. Considerazioni preliminari inducono a un cauto ottimismo sull'esito dei negoziati. L'asprezza del confronto Nord-Sud nel settore dei servizi è infatti significativamente diminuita rispetto alla situazione durante l'UR, anche in quanto un numero molto maggiore di Pvs riconosce la convenienza di rendere più efficiente il mercato interno nel settore finanziario, delle telecomunicazioni e dei trasporti, per le ricadute positive sugli afflussi di investimenti diretti esteri e sulla competitività internazionale nel settore dei beni. Inoltre, l'alto grado di flessibilità negoziale che caratterizza l'accordo del Gats (non vi sono obiettivi di liberalizzazione minima) consente di modulare notevolmente le offerte, rendendo possibile la partecipazione anche dei paesi meno avanzati. L'ultimo aspetto tuttavia, presenta dei rischi in quanto i risultati scaturenti dai negoziati potrebbero essere di portata più limitata di quanto auspicabile.

Se si considerano le priorità negoziali espresse dai principali paesi partecipanti, si può rilevare una scarsa sovrapposizione tra gli interessi dei paesi avanzati, e in particolare degli Stati Uniti, e quelli di molti Pvs. Gli Stati Uniti premono per una maggiore apertura dei mercati in settori generalmente considerati innovativi e che utilizzano intensamente lavoro altamente qualificato, tra cui i servizi finanziari, delle telecomunicazioni, i servizi professionali (legali, informatici, di marketing, ecc.), quelli legati al settore energetico e i prodotti audiovisivi<sup>3</sup>. La UE, a sua volta, da una parte condivide con gli Stati Uniti rilevanti interessi negoziali, soprattutto nella liberalizzazione dei servizi finanziari e delle telecomunicazioni, dall'altra auspica assieme al Giappone risultati di maggiore apertura nel settore tradizionale dei trasporti.

Nel complesso, i Pvs continuano a dimostrare un interesse abbastanza scarso per l'ulteriore liberalizzazione di alcune categorie di servizi innovativi, in cui essi hanno uno svantaggio competitivo e a cui applicano sovente politiche di protezione delle industrie nascenti. Per quanto riguarda, in particolare, il settore dei servizi finanziari, il mantenimento di un atteggiamento prudente è anche dettato da considerazioni specifiche a questo settore, quali la necessità del preventivo rafforzamento delle politiche prudenziali sulle banche e del miglioramento del qua-

3 Per quanto riguarda il settore degli audiovisivi, sembra probabile che la UE e il Canada cercheranno di vedersi riconosciuto il diritto a mantenere l'integrità culturale (così detta eccezione culturale).



dro regolamentare, per non incorrere in problemi di instabilità del sistema finanziario (Tamirisa e altri, 2000); la liberalizzazione dei servizi finanziari *cross-border* è infatti strettamente legata a quella delle transazioni finanziarie della bilancia dei pagamenti.

Un numero rilevante di Pvs ha d'altra parte espresso un forte interesse per la riapertura dei negoziati in alcuni settori tradizionali, tuttora scarsamente liberalizzati. In particolare, alcuni Pvs con intensi traffici commerciali, tra cui quelli emergenti dell'Asia, premono per una maggiore liberalizzazione dei trasporti marittimi; vi è tuttavia da rilevare che una diminuzione dei prezzi delle spedizioni marittime avvantaggerebbe anche i paesi poveri localizzati in aree remote. Nonostante negli ultimi vent'anni numerosi accordi multilaterali e bilaterali, che limitavano fortemente la concorrenza internazionale, siano stati eliminati, barriere di vario tipo permangono in questo settore, costituite da restrizioni all'accesso ai porti e ai servizi portuali sia di tipo regolamentare, sia indotte dalla struttura oligopolistica del mercato. Una maggiore liberalizzazione del traffico aereo internazionale, peraltro difficile da realizzarsi nelle condizioni attuali, fornirebbe d'altra parte nuove opportunità al settore del turismo, che rappresenta una quota assai importante delle entrate valutarie e dell'occupazione in molti Pvs. Sebbene in quest'ultimo settore la liberalizzazione internazionale sia relativamente avanzata, alcuni paesi dell'America centrale hanno proposto di negoziare un accordo specifico in questo settore, in grado di affrontare i problemi derivanti dal comportamento oligopolistico dei grandi operatori turistici dei paesi industriali e dall'alto costo delle tariffe aeree internazionali.

Una materia su cui vi è una convergenza di interessi da parte dei Pvs e che costituisce una delle priorità negoziali dell'India è quella della liberalizzazione dei servizi professionali prestati all'estero. A questo riguardo, lo specifico accordo concluso nell'ambito del Wto sul movimento internazionale delle persone fisiche non ha prodotto risultati apprezzabili in quanto una certa libertà di movimento è stata garantita solo al personale di imprese multinazionali (Altinger, Enders, 1996). Potenzialità di esportazione rilevanti per i Pvs esistono soprattutto nei settori dei servizi professionali delle cure mediche, istruzione, informatica e ingegneria civile, in cui questi paesi godono di vantaggi di costo e di un'abbondante offerta di lavoro mediamente qualificato. Nell'ambito delle leggi sull'immigrazione e sul lavoro dei principali paesi, barriere rilevanti sono rappresentate dalla scarsa prevedibilità e trasparenza delle procedure e dei criteri per definire i contingenti di immigrazione e dall'assenza di una normativa specifica per la concessione di visti temporanei di soggiorno a favore dei prestatori stranieri di servizi. Un altro ostacolo alla prestazione di servizi professionali è costituito dall'esistenza di requisiti restrittivi che i fornitori stranieri di servizi devono soddisfare per il riconoscimento delle qualifiche professionali, in termini di standard tecnici e per l'ottenimento di licenze nei mercati dei paesi industriali. Sotto quest'ultimo aspetto, la disciplina multilaterale esistente risulta attualmente poco efficace nell'imporre la trasparenza e limitare gli effetti restrittivi sul commercio delle regolamentazioni nazionali; essa potrebbe essere resa più incisiva tenendo in maggiore conto le specificità settoriali delle diverse tipologie di servizi professionali (Butkeviciene, 2000).

Uno dei temi su cui alcuni Pvs sono apparsi piuttosto riluttanti ad avviare specifiche discussioni riguarda il commercio elettronico di servizi, un fenomeno di crescente rilevanza economica soprattutto nei settori dei servizi finanziari, delle telecomunicazioni e dell'informatica. La libertà dell'*e-commerce* è già in linea di principio tutelata dalle regole del Gats ed esso è sottoposto alla normativa dell'accordo sui Trips per gli aspetti della proprietà intellettuale<sup>4</sup>. Nel caso dei Pvs, lo sviluppo del commercio elettronico può favorire l'esportazione di servizi dell'ingegneria civile, dell'informatica, dell'istruzione, a patto che vi sia un maggiore riconoscimento delle qualifiche pro-

4 È probabile tuttavia che si renda necessario rivedere tale normativa al fine di renderla più facilmente applicabile alle specificità del commercio elettronico di servizi. Alcune questioni ancora controverse riguardano: la classificazione dei servizi forniti elettronicamente sotto la modalità 1 anziché 2 del Gats, questione non irrilevante in quanto gli impegni di liberalizzazione relativi alle due modalità sono differenti; la definizione come beni o come servizi dei prodotti multimediali inviati elettronicamente, da cui consegue la rilevanza della normativa Gatt o Gats.

fessionali e degli standard tecnici dei Pvs nei mercati dei paesi industriali (Panagariya, 2000). La perdita di entrate fiscali temuta da alcuni paesi meno avanzati, derivante dalla probabile estensione della moratoria internazionale sull'introduzione di dazi sull'*e-commerce* (scaduta nel 2000) è probabilmente una questione di scarso valore economico, in quanto tale perdita riguarderebbero solo i dazi sull'importazione di prodotti multimediali inviabili in forma elettronica, che costituiscono, secondo una stima della Banca mondiale, meno dell'1 per cento dei ricavi complessivi da dazi doganali dei principali paesi emergenti. Una preoccupazione più rilevante per l'insieme dei Pvs riguarda il problema del divario, rispetto ai paesi avanzati, nella dotazione e nell'accesso della popolazione alle infrastrutture informatiche e di telecomunicazione. A questo riguardo, le discussioni sull'*e-commerce* avviate sin dal 1999 nell'ambito del Wto hanno considerato anche le implicazioni del sottosviluppo e le modalità attraverso cui le autorità dei Pvs possono ridurre il proprio ritardo tecnologico (tra cui la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni e la partecipazione all'accordo multilaterale Ita (*Information Technology Agreement*) sulla eliminazione dei dazi sui beni dell'informatica).

Per quanto riguarda il rafforzamento delle regole del Gats, sono numerosi gli aspetti di interesse per i Pvs. Un tema su cui i Pvs mantengono un atteggiamento particolarmente prudente è l'espansione della normativa Gats in materia di tutela della concorrenza, con particolare riferimento a quei settori, quali i trasporti, l'energia, le telecomunicazioni e le poste, dominati sin a pochi anni fa da monopoli pubblici. In questi settori si pone infatti un problema di compatibilità tra, da una parte, l'obbligo generale del Gats di attuare il processo di liberalizzazione in forma non discriminatoria nei confronti degli operatori esteri e, dall'altra, il principio dell'autonomia della regolamentazione nazionale atta a garantire la transizione verso un mercato privato di libera concorrenza. Problemi di questo tipo sono emersi con molta evidenza già nei negoziati per la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni di base. In quel caso l'accordo risultava inaccettabile per molti Pvs a causa delle difficoltà di sviluppare un mercato interno sufficientemente concorrenziale in una situazione in cui prevale un monopolio naturale a monte nella fornitura delle risorse di rete.

Altri aspetti della normativa Gats appena abbozzati, quali quello dei sussidi pubblici nel settore dei servizi e quello di una clausola di salvaguardia per alleviare la pressione eccessiva della concorrenza estera sugli operatori nazionali, pongono difficoltà sia concettuali sia di applicabilità pratica tanto rilevanti da ritenere il rapido completamento della relativa disciplina altamente improbabile. Per quanto riguarda, tuttavia, quest'ultima questione, gli interessi dei Pvs sono duplici. Da una parte, la definizione di meccanismi di salvaguardia del mercato generali e applicabili a tutti i servizi commerciali, su cui hanno espresso interesse i paesi dell'Asean, potrebbe incentivare i Pvs a sottoporre ulteriori offerte di liberalizzazione in un vasto numero di settori (Mukerji, 2000); d'altra parte, un obiettivo meno ambizioso, consistente nella definizione di una normativa specifica da applicarsi alla modalità quattro di fornitura dei servizi (trasferimento del fornitore all'estero), potrebbe facilitare la liberalizzazione dei mercati dei paesi industriali nell'ambito dei servizi professionali (Hoekman, 2000).

## **5. L'agenda per lo sviluppo e i paesi poveri**

Sin dalla riunione ministeriale del Wto di Singapore del 1996, e successivamente negli incontri dell'ottobre 1997 devoluti a questo tema specifico, il Wto si è fatto promotore di una serie di iniziative volte a promuovere la crescita delle esportazioni dei paesi poveri (*least-developed countries*), l'aggregato di 49 paesi a basso reddito definito ufficialmente dalle Nazioni Unite. Di recente, diversi paesi sviluppati (con in testa la UE) hanno intrapreso misure unilaterali tese a garantire pieno accesso ai loro mercati per le esportazioni di prodotti agricoli e industriali dei paesi più po-

veri del mondo (Painelli e altri, 2001). Si collocano in questo contesto l'iniziativa *Everything But Arms* (Eba) della Commissione europea, che estende il precedente regime di libero accesso anche alle esportazioni del settore agricolo (pur con applicazione graduale per alcuni prodotti) e allarga il numero dei beneficiari anche ad alcuni paesi poveri non inclusi nella Convenzione di Lomé; la recente iniziativa degli Stati Uniti a favore di un'estensione ai prodotti tessili dei benefici garantiti alle altre esportazioni dei paesi dell'Africa subsahariana; l'iniziativa 99 per cento del Giappone e quelle di un'altra decina di paesi avanzati e a medio reddito. Sebbene queste misure siano benvenute e da tempo attese, il loro impatto è troppo limitato per costituire un consistente progresso nella direzione di soddisfare le richieste dei paesi emergenti. Essi si indirizzano a un numero di paesi con una quota sul commercio mondiale ben inferiore all'1 per cento; si tratta inoltre di paesi che già beneficiavano di misure di accesso preferenziale ai mercati dei principali paesi industriali per gran parte delle loro esportazioni. Secondo uno studio di Hoekman e altri (2001) basato su un modello di equilibrio parziale, l'eliminazione completa di dazi e altre restrizioni alle esportazioni dei paesi poveri nei mercati dei paesi dei Quad può determinarne un incremento dei flussi dell'11 per cento, senza peraltro danneggiare in modo significativo il commercio degli altri Pvs, data la bassa quota dei paesi poveri sugli scambi mondiali.

Vi è inoltre da considerare che ostacoli non secondari al miglioramento della *performance* commerciale dei paesi poveri sono di natura interna. La difficoltà di questi paesi ad essere competitivi e a diversificare la produzione di manufatti dipende anche dal sottosviluppo delle infrastrutture, dalle errate e mal coordinate politiche economiche e dalla cattiva regolamentazione dei mercati interni, tutti fattori che hanno contribuito a restringere l'offerta di esportazioni e a scoraggiare gli investimenti (World Bank, 2000a). Da questo punto di vista, un ruolo importante potrebbe essere svolto dal rafforzamento di alcune recenti iniziative di assistenza tecnica a favore dei paesi poveri: quella dell'*Integrated Framework* per l'assistenza tecnica nell'area delle politiche economiche con effetti sugli scambi, lanciata nel 1997 con la partecipazione del Wto e di altre cinque agenzie internazionali di sviluppo e ancora in corso di realizzazione; la creazione di un centro di consulenza tecnica e legale nell'ambito del Wto per assistere i paesi membri nel processo di applicazione della disciplina del Wto e di utilizzo dei meccanismi di risoluzione delle dispute internazionali; le iniziative promosse recentemente dal G-7 nel campo della promozione degli investimenti.

Inoltre questi paesi, essendo forti esportatori di materie prime, soprattutto agricole (circa il 30 per cento delle esportazioni non energetiche), hanno subito le conseguenze di un'evoluzione sfavorevole delle ragioni di scambio, dell'alta volatilità dei prezzi alle esportazioni e della bassa crescita della domanda estera dei loro prodotti (Painelli e altri, 2001). I proventi da esportazioni sono inoltre ulteriormente ridotti dalla posizione di forte dominio detenuta dalle multinazionali, che controllano i mercati di sbocco, le reti dei trasporti e della distribuzione, e che sono in grado di acquistare le materie prime a costi minimi. Per quanto riguarda il settore manifatturiero, le loro produzioni sono poco diversificate e si concentrano nelle industrie a basso valore aggiunto, in particolare quelle del tessile e dell'abbigliamento e dei metalli di base (55 per cento delle esportazioni di beni non energetici).

La struttura delle barriere al commercio dei paesi industriali ha di fatto contribuito a preservare in questi paesi una struttura dell'economia arretrata e inefficiente e ad accentuare la dipendenza dalle esportazioni di pochi prodotti, ritardando il processo di diversificazione industriale (Michalopoulos, 1999a). Una larga quota delle loro esportazioni ha infatti goduto, a partire dagli anni ottanta, della protezione garantita da una molteplicità di regimi di accesso preferenziale ai mercati dei principali paesi avanzati (sistema generalizzato delle preferenze a favore dei paesi poveri, preferenze a favore dei paesi andini e dei Caraibi nel caso degli Stati Uniti, Convenzione di Lomé a favore dei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico nel caso della UE), particolarmente per alcuni prodotti dell'agricoltura e dei manufatti tradizionali dove le barriere commerciali alle esportazioni della generalità dei paesi emergenti risultavano più elevate. Accesso preferenziale che è sta-

to gradualmente eroso, e continuerà inevitabilmente a esserlo, dal graduale processo di liberalizzazione multilaterale degli scambi e dal proliferare, nello scorso decennio, degli accordi regionali di libero scambio.

## **6. Gli standard sul lavoro: le ragioni per una loro esclusione**

Uno dei temi che ha determinato un inasprimento della posizione difensiva dei Pvs sul lancio di un nuovo Round di negoziati riguarda l'insufficiente applicazione degli standard fondamentali sul lavoro (*core labour standards*), con particolare riferimento al problema del lavoro minorile e al riconoscimento dei diritti sindacali dei lavoratori, così come sanciti negli accordi internazionali conclusi sotto l'egida dell'Ilo (International Labour Office)<sup>5</sup>. La proposta, ufficialmente presentata nella Conferenza ministeriale di Singapore del dicembre 1996 da alcuni paesi industriali, di favorire il coinvolgimento del Wto sulle problematiche concernenti la relazione tra commercio internazionale e standard del lavoro, attraverso la creazione di un apposito gruppo di lavoro, era stata duramente respinta dalla maggioranza dei Pvs<sup>6</sup>. L'irrigidimento delle posizioni negoziali è divenuto più evidente nella riunione ministeriale di Seattle del novembre 1999, dove la richiesta dei paesi industriali di inserire nell'ambito dei futuri negoziati multilaterali il tema del rapporto tra commercio e standard di lavoro e, più specificamente, quella degli Stati Uniti di esplicitare un collegamento tra la violazione di tali standard e la possibile applicazione di sanzioni commerciali in ambito Wto, hanno contribuito pesantemente al fallimento degli incontri. Recentemente la Banca mondiale (World Bank, 2000b) ha espresso molto esplicitamente la sua opposizione a che il rispetto degli standard di lavoro venga garantito attraverso la minaccia di sanzioni commerciali, sostenendo che tale strumento sarebbe inefficace e addirittura controproducente. In un recente documento diffuso dalla Commissione europea (European Commission, 2001), l'Unione ha ribadito il suo sostegno al ruolo centrale dell'Ilo nel favorire l'applicazione degli standard; d'altra parte ha ribadito la necessità di rafforzare il sistema di incentivi positivi, bilaterali e multilaterali, volti a incoraggiare la promozione di tali standard nei Pvs.

## **Conclusioni**

Il riconoscimento da parte dei paesi industriali, all'indomani del fallimento della riunione ministeriale del Wto di Seattle, dell'esigenza di venire maggiormente incontro alle richieste dei Pvs, in termini sia di più ampio accesso al mercato, sia di trattamento più favorevole (cosiddetto trattamento "speciale e differenziato") si è tradotto fino ad ora soprattutto nel lancio di una molteplicità di iniziative internazionali a favore dei paesi più poveri. Rientrano tra queste iniziative, che costituiscono la cosiddetta agenda per lo sviluppo, quella a favore della cancellazione

5 Secondo uno studio dell'Ocse (Oecd, 2000), mentre la grande maggioranza dei paesi Ocse ha una regolamentazione che garantisce ai lavoratori una tutela adeguata, molti dei paesi non-Ocse non applicano standard adeguati né, nonostante i recenti progressi nel processo di ratifica delle convenzioni dell'Ilo, vi è evidenza di un consistente contemporaneo miglioramento nell'applicazione degli standard, se si eccettuano i progressi compiuti da Corea, Indonesia, Sud Africa e pochi altri paesi. Circa tre quarti dei paesi non Ocse non tutelano sufficientemente il diritto alla libera associazione e allo sciopero; almeno la metà dello stesso gruppo di paesi non tutela sufficientemente il diritto alla contrattazione collettiva.

6 Nel testo finale della stessa Conferenza è contenuta una dichiarazione di compromesso, tra la posizione dei Pvs, contraria a qualunque menzione del problema, e quella dei paesi industriali, favorevole a un coinvolgimento più diretto del Wto. In essa si ribadisce che il foro competente per le questioni degli standard del lavoro è l'Ilo, si riconosce il ruolo positivo del commercio nel favorire il miglioramento degli stessi standard attraverso la crescita economica e si condanna l'uso protezionistico di tali standard.

del debito dei paesi Hipc (*Highly Indebted Poor Countries*) e quelle di intensificazione dell'assistenza tecnica internazionale nel campo delle politiche economiche e commerciali (*Integrated Framework; Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP*). Inoltre, negli ultimi due anni, i principali paesi avanzati e alcuni paesi emergenti hanno annunciato l'applicazione di misure commerciali unilaterali volte a eliminare completamente le rimanenti barriere commerciali alle esportazioni dei paesi poveri.

Questi progressi sono, tuttavia, ben lontani dall'essere sufficienti, in quanto si rivolgono a un gruppo di paesi, quelli più poveri localizzati soprattutto nell'Africa subsahariana, il cui peso sul commercio mondiale è trascurabile. Per quanto riguarda i risultati delle discussioni nell'ambito della *mini-agenda* del Wto, definita a ridosso degli eventi di Seattle a includere alcuni temi, di particolare interesse per i Pvs, collegati all'attuazione del Trattato dell'UR, essi sono stati scarsi, sia per quanto riguarda le questioni del limitato accesso ai mercati dei paesi industriali nel settore agricolo e del tessile e abbigliamento, sia per quanto riguarda quelle sul trattamento più favorevole dei Pvs nell'applicazione degli accordi sulla proprietà intellettuale e sui requisiti internazionali in materia sanitaria. Questa circostanza ha indotto alcuni esperti a ritenere scarsamente realistica l'attesa dei Pvs più "duri", classificabili nel cosiddetto *Like-Minded Group* (guidato da India, Egitto, Pakistan e Malaysia), di poter ottenere concessioni sostanziali da parte dei paesi avanzati prima del lancio di un nuovo Round. Meno estrema appare invece l'istanza di un numero maggiore di Pvs perché i paesi industriali assumano impegni di liberalizzazione più ampi e precisi nelle riunioni di Doha, in cambio del loro assenso al lancio di un nuovo Round. L'opposizione di massima dei Pvs al lancio di un nuovo Round appare infatti dettata, piuttosto che da considerazioni di principio, dal tentativo di influenzare maggiormente l'agenda negoziale. Per la maggioranza di essi, infatti, un indebolimento eccessivo del sistema multilaterale degli scambi che fa perno sul Wto è da ritenersi controproducente.

Il lavoro preparatorio per la definizione di un'agenda per il nuovo Round è proseguito intensamente negli ultimi mesi. Gli sforzi si stanno concentrando nella ricerca di un'intesa preventiva sufficientemente chiara ed estesa a tutti i principali attori su due aspetti strettamente interrelati: i) quali settori negoziali includere nel Round; ii) quali obiettivi di massima prefiggersi nei previsti negoziati sulla liberalizzazione del settore agricolo. I progressi recenti in entrambe queste direzioni non sono chiari e l'analisi condotta nel lavoro fornisce alcuni motivi di pessimismo.

L'agricoltura, i cui negoziati sono partiti all'inizio del 2000, in accordo con quanto previsto nella *built-in agenda* dell'UR, continua a costituire l'ostacolo principale al raggiungimento di un'intesa: la posizione difensiva della UE in questo settore e quelle liberali dei Pvs esportatori, dall'altra, sembrano ancora molto distanti. Per quanto riguarda la questione dell'inclusione nel prossimo Round dei cosiddetti "nuovi temi", ossia quelli dell'ambiente, della disciplina sugli investimenti internazionali e del coordinamento internazionale delle politiche di tutela della concorrenza, non è facile discernere gli sviluppi recenti. Pare tuttavia abbastanza chiaro che per la UE, che rappresenta il più agguerrito sostenitore di un Round allargato a questi temi, la questione della protezione ambientale (e i suoi risvolti sulla difesa preventiva dei consumatori e sul trattamento dell'agricoltura in ambito Wto) rimangano prioritari, mentre vi sarebbe una maggiore disponibilità al compromesso sugli altri due temi. Nonostante l'intento dichiarato della UE sia quello di rendere più chiara la disciplina del Wto sull'ambiente e di promuovere un accordo flessibile e non coercitivo sugli investimenti, essa ha finora fallito nel raccogliere il consenso di un largo numero di Pvs e l'atteggiamento degli Stati Uniti rimane abbastanza scettico. Il settore dei servizi non sembra al momento rappresentare un ostacolo rilevante al raggiungimento di un'intesa, anche in quanto le modalità negoziali in questo settore garantiscono un ampio grado di flessibilità. I Pvs sembrano comunque aspettarsi dai paesi avanzati impegni

di liberalizzazione più consistenti, rispetto a quelli ottenuti nell'UR, nel campo della fornitura di servizi professionali all'estero; non è tuttavia ancora chiaro in che misura essi siano a loro volta disposti a migliorare la portata dei loro impegni di liberalizzazione nei settori cosiddetti innovativi (servizi finanziari, telecomunicazioni, ecc.).

In caso di successo nel lancio di un nuovo Round, il fronte negoziale dei Pvs non sarebbe molto compatto. Mentre su alcune questioni essi si presentano abbastanza uniti (per esempio, nei problemi dell'accesso al mercato in agricoltura e nel tessile e abbigliamento, nella promozione di nuovi negoziati sulla prestazione di servizi professionali all'estero, nella riforma della disciplina sull'antidumping), su altre essi si presentano divisi in gruppi con interessi negoziali specifici, anche se non necessariamente in opposizione. Ciò non sorprende, considerando che il gruppo dei cosiddetti Pvs (con cui noi intendiamo, genericamente, i paesi non industriali ovvero quelli emergenti) include paesi a livello di sviluppo assai diverso e con strutture economiche differenti. Watal (2000) e altri hanno tuttavia enfatizzato il rischio per i Pvs di affrontare il nuovo Round con richieste negoziali troppo numerose e frammentate, date le loro limitate risorse tecniche.

È comunque chiaro che la conclusione dell'UR ha segnato un momento di grande importanza nel definire l'atteggiamento negoziale generale dei Pvs. In confronto ai precedenti Round di liberalizzazione multilaterale (il Kennedy Round, terminato nel 1967; il Tokyo Round, terminato nel 1979), l'UR è stato caratterizzato da una partecipazione più attiva dei Pvs e dalla loro disponibilità a garantire un accesso più sicuro ai loro mercati di beni e servizi e ad assoggettarsi alle regole multilaterali. Anche se il principio del trattamento preferenziale a favore dei Pvs e dei paesi poveri, già codificato nel sistema generalizzato delle preferenze del 1968 e ricondotto all'inizio degli anni settanta nell'ambito della disciplina del Gatt, è stato ampiamente ripreso nel Trattato dell'UR, adattandolo nei contenuti, esso rappresenta ormai solo uno degli elementi che costituiscono la complessiva posizione negoziale dei Pvs. Questo mutato atteggiamento da parte dei Pvs ha permesso di avviare, per la prima volta nell'UR, le annose questioni della liberalizzazione dei mercati dei paesi industriali nel settore agricolo e del tessile e dovrebbe portare a conseguire ulteriori e più consistenti benefici nel prossimo Round.

Misura del sostegno totale all'agricoltura dei paesi OCSE  
(1997-1999; in percentuale del PIL)

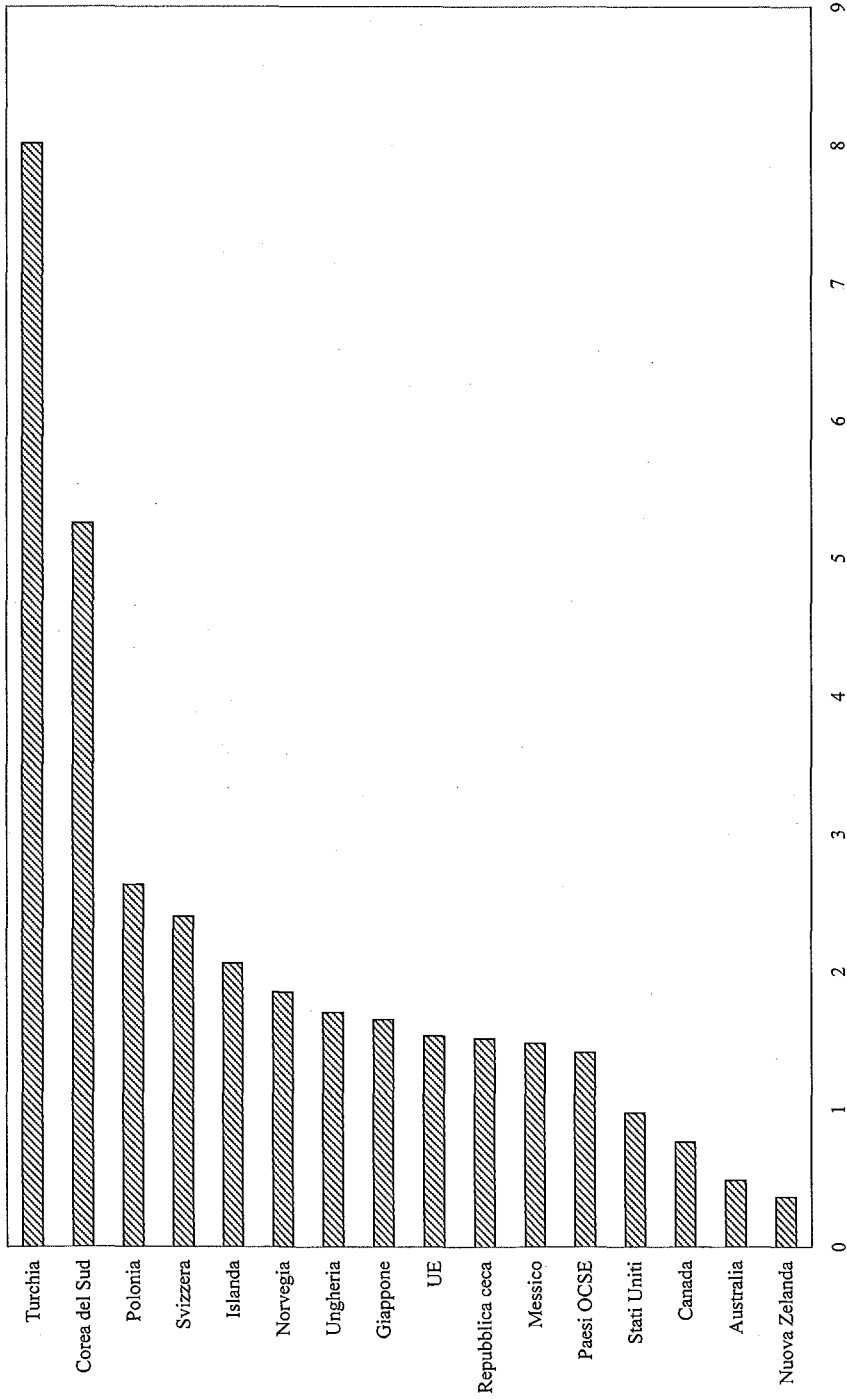
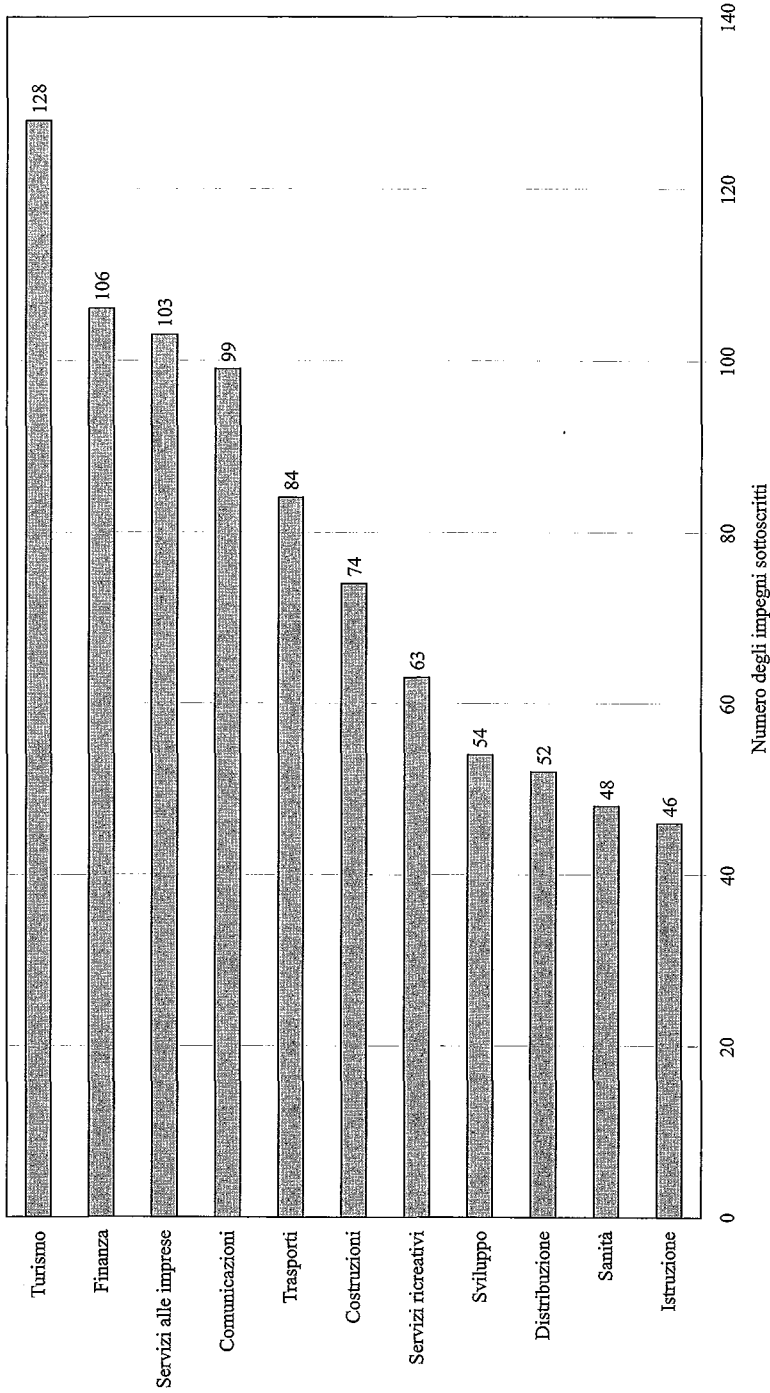


Fig. 1

Fonte: OECD, *Agricultural policies in OECD Countries*, 2000.

Fig. 2

Struttura degli impegni di liberalizzazione dei membri del Wto in ambito GATS per settore (1)



Fonte: WTO (2001).  
(1) Situazione al giugno 2000.



Tab. 1

Composizione settoriale delle esportazioni di beni di diversi gruppi di paesi in via di sviluppo nei mercati dei principali paesi industriali (1) (2)  
(valori percentuali)

Esportatori:	Settori:																	
	Agricoltura (3)						Materie prime						Settore manifatturiero					
	80-84	85-89	90-94	95-98	80-84	85-89	90-94	95-98	80-84	85-89	90-94	95-98	80-84	85-89	90-94	95-98		
PVS	30,8	24,6	19,2	15,7	14,2	9,7	6,8	5,4	55,0	65,7	74,0	78,8	17,6	20,6	22,4	20,0		
NIEs	8,0	7,2	6,3	4,4	2,9	1,4	0,8	0,6	89,1	91,4	92,9	95,0	33,1	29,8	25,4	18,8		
ASEAN	37,3	32,0	23,9	19,6	36,7	23,9	11,7	9,3	25,9	44,1	64,4	71,1	12,8	19,8	22,4	21,5		
Cina	25,7	25,3	16,7	9,9	13,1	9,6	4,2	1,9	61,2	65,1	79,1	88,1	37,2	39,6	36,3	27,8		
MERCOSUR	57,7	48,9	47,0	48,2	15,5	12,1	12,9	13,8	26,8	39,0	40,1	38,0	4,9	5,4	4,8	2,9		
Messico	39,2	31,3	16,4	9,8	7,5	4,8	3,2	1,9	53,3	64,0	80,4	88,3	3,7	3,4	4,8	9,4		
Europa orientale	20,9	19,1	16,4	11,0	15,1	13,2	9,9	8,1	64,0	67,7	73,7	80,9	15,1	19,2	23,9	23,2		
49 paesi poveri	39,5	36,7	28,6	29,6	25,8	21,3	17,5	10,8	34,7	42,0	53,9	59,6	5,8	11,3	24,2	36,2		
Memorandum: Paesi industriali	16,7	13,8	14,2	13,3	7,2	5,7	4,4	3,9	76,1	80,5	81,4	82,7	6,5	6,4	6,4	5,7		

Fonte: Statistics of Canada, *World Trade Analyzer*.

(1) In percentuale delle esportazioni di prodotti non energetici nei mercati dei paesi del QUAD (Stati Uniti, Giappone, UE e Canada).

(2) Per le sigle e i gruppi dei paesi, si veda l'Appendice.

(3) Prodotti alimentari.

(4) Include i prodotti agricoli non alimentari.

Tab. 2

Quote di mercato delle esportazioni per settore di diversi gruppi di paesi in via di sviluppo  
nei mercati dei principali paesi industriali (1) (2)

	PVS	NIEs	ASEAN	Cina	MERCOSUR	Messico	Europa orientale	49 paesi poveri	SSA	ACP
<i>Agricoltura</i>	1980-1984	53,1	3,9	5,9	1,9	11,5	2,4	4,5	8,7	9,5
	1985-1989	56,7	5,9	6,7	2,7	10,2	2,9	5,1	8,0	8,9
	1990-1994	54,7	5,9	8,2	3,5	8,8	2,8	5,6	5,6	6,4
	1995-1998	55,7	4,1	8,2	4,2	8,6	3,8	5,6	5,8	6,8
<i>Manufatturiero</i>	1980-1984	28,3	12,8	1,2	1,4	1,6	1,0	4,2	1,7	1,3
	1985-1989	30,5	14,9	1,9	1,4	1,6	1,2	3,6	1,5	1,1
	1990-1994	37,4	15,4	3,9	3,3	1,3	2,8	4,5	1,1	0,9
	1995-1998	42,9	13,6	4,6	5,8	1,0	5,3	6,3	0,9	0,8
<i>Tessile e abbigliamento</i>	1980-1984	75,9	39,9	5,0	7,0	2,4	0,6	8,1	0,9	1,1
	1985-1989	78,6	39,7	6,9	7,0	1,9	0,5	8,4	1,2	2,1
	1990-1994	82,7	31,0	9,9	10,5	1,2	1,3	10,7	1,2	2,3
	1995-1998	84,4	20,9	10,7	14,1	0,6	4,4	14,1	1,1	2,1

Fonte: Statistics of Canada, *World Trade Analyzer*.

(1) Calcolate in percentuale delle importazioni di beni dal mondo dei paesi dei QUAD (Stati Uniti, Giappone, UE e Canada). Esclude le importazioni intra-UE.

(2) Per le sigle e i gruppi dei paesi, si veda l'Appendice.

Tab. 3

## Livello medio dei dazi post Uruguay Round (1)

	Dazi vincolati (2)		Dazi applicati (3)	
	Paesi industriali	PVS	Paesi industriali	PVS
Totale	4	25	3	13
Prodotti industriali	4	20	3	13
Tessile e abbigliamento	11	24	8	21
Prodotti agricoli (4)	27	52	27	18

Fonte: IMF e World Bank (2001).

(1) Media semplice. Valori percentuali.

(2) In accordo con la completa applicazione del trattato dell'Uruguay Round.

(3) Dazi "nazione più favorita" in vigore nel 1996.

(4) Esclude i prodotti lavorati.

Tab. 4

## Misura del sostegno ai produttori agricoli nei principali paesi industriali (1)

	1986-88	1997-99	1997	1998	1999
<b>UE</b>					
% della stima del sostegno alla produzione di cui:	44	44	38	45	49
Sostegno ai prezzi di mercato	37	27	21	28	31
<b>Stati Uniti</b>					
% della stima del sostegno alla produzione di cui:	25	20	14	22	24
Sostegno ai prezzi di mercato	12	9	7	11	10
<b>Giappone</b>					
% della stima del sostegno alla produzione di cui:	67	61	57	62	65
Sostegno ai prezzi di mercato	61	56	52	57	60
<b>Paesi OCSE</b>					
% della stima del sostegno alla produzione di cui:	40	36	31	37	40
Sostegno ai prezzi di mercato	31	24	20	25	26

Fonte: OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries*, 2000.

(1) Trasferimenti lordi ai produttori agricoli espressi in percentuale dei ricavi totali delle industrie.

Tab. 5

## Livello medio dei dazi (1)

Esportatori	Importatori		
	Mondo	Paesi industriali	PVS
<b>Totale prodotti</b>			
Mondo	8,1	4,4	12,6
Paesi industriali	8,5	4,2	12,8
PVS	7,7	4,6	12,3
<i>di cui: 49 paesi poveri</i>	6,3	5,0	11,0
<b>Manufatti</b>			
Mondo	6,7	2,6	11,4
Paesi industriali	6,6	2,0	11,1
PVS	6,8	3,4	12,0
<i>di cui: 49 paesi poveri</i>	5,2	3,5	13,7
<b>Prodotti agricoli</b>			
Mondo	27,4	26,3	28,4
Paesi industriali	31,6	32,0	31,2
PVS	23,2	21,9	25,0
<i>di cui: 49 paesi poveri</i>	16,4	16,2	16,9

Fonte: IMF e World Bank (2001).

(1) Livello medio ponderato sul commercio (escluso quello intra-UE); valori percentuali; dazi applicati nel 1997.

Tab. 6

## Investigazioni antidumping avviate nel 1995-99

Paesi importatori iniziatori	Paesi esportatori colpiti		
	Paesi industriali	PVS	Totale
	<b>Numero delle investigazioni</b>		
Paesi industriali	126	373	499
PVS	256	463	719
<b>Totale</b>	<b>382</b>	<b>836</b>	<b>1218</b>
	<b>Ripartizione percentuale tra i paesi colpiti</b>		
Paesi industriali	25	75	100
PVS	36	64	100
<b>Totale</b>	<b>31</b>	<b>69</b>	<b>100</b>

Fonte: WTO, 2001.

Tab. 7

Commercio mondiale di servizi (1)

	Saldo di bilancia dei pagamenti (2)											
	Esportazioni					In percentuale del corrispondente flusso commerciale						
	In percentuale delle esportazioni mondiali di servizi		In percentuale delle esportazioni di beni e servizi			In percentuale delle esportazioni di servizi			Totale		Turismo	
	1990	1999	Totale	Trasporti di cui: Servizi passeggeri	Turismo	Altro	Totale	Trasporti di cui: Servizi passeggeri	Turismo	Altro		
Mondo	100,0	100,0	23,3	6,2	32,8	43,9	0,2	-9,6	3,3	4,6	2,8	
Paesi industriali	77,3	73,1	23,6	7,0	31,1	45,3	2,1	-3,2	1,9	0,3	6,4	
UE	47,3	42,6	23,4	5,8	30,8	45,8	1,5	-0,2	9,9	-0,2	3,6	
Stati Uniti	16,9	18,8	20,4	8,8	36,7	42,9	19,7	-1,3	5,3	21,6	31,1	
Giappone	5,3	4,5	34,3	2,9	5,9	59,8	-30,1	-18,4	-64,2	-79,9	-16,8	
PVS	22,7	26,9	22,5	4,2	37,2	40,2	-4,5	-23,2	9,9	15,3	-6,5	
America latina	3,8	4,0	21,2	6,3	52,5	26,3	-11,3	-35,0	-14,2	13,1	-21,9	
Messico	0,9	0,9	12,3	7,2	65,1	22,6	-2,0	-19,5	15,2	30,1	-38,5	
Brasile	0,5	0,5	29,4	1,2	18,4	52,2	-38,9	-46,3	-79,1	-58,9	-18,5	
Argentina	0,3	0,3	24,4	7,9	64,1	11,5	-30,8	-40,7	-47,9	-17,4	-55,4	
Asia	9,9	13,5	20,4	3,3	31,9	47,6	-2,9	-28,8	22,7	14,3	2,8	
N/Es (3)	5,1	6,2	12,7	3,1	52,0	35,4	-8,6	-51,8	-10,7	22,7	-13,0	
ASEAN	2,0	2,6	29,8	2,9	23,8	46,4	5,4	-3,0	33,5	5,0	11,7	
Cina	0,7	1,8	12,9	6,2	42,4	44,7	-11,3	-52,9	48,5	33,7	-16,7	
Europa orientale	2,4	4,0	30,8	3,2	41,8	27,3	6,8	23,3	28,4	14,9	-15,2	

Fonte: FMI e WTO.

(1) Esclusi i servizi governativi. Flussi medi a prezzi correnti nel 1995-99.

(2) Saldo tra le esportazioni e le importazioni in percentuale della somma tra le esportazioni e le importazioni. Il saldo mondiale non nullo dipende da problemi di rilevazione statistica.

(3) Esclude Hong Kong e Taiwan.

---

## 4. La riforma istituzionale del Wto

Antonio Parenti\*

### Introduzione

La World Trade Organisation (Wto) è un'istituzione internazionale molto giovane e nata poco più di sei anni fa. Il suo trattato istitutivo, che va a quasi cinquanta anni di distanza a completare l'originale disegno economico internazionale di Bretton Woods, dovrebbe dunque essere pienamente al passo coi tempi e, possibilmente, un esempio per altre organizzazioni internazionali. Nei confronti del Wto, invece, si levano da più parti richieste di riforma, anche profonda, non soltanto di alcune delle discipline che esso impone al commercio internazionale, ma anche delle regole stesse attraverso le quali l'istituzione lavora. Si tratta, in realtà, di una contraddizione apparente. I diplomatici che definirono nel 1994 l'impalcatura istituzionale dell'organizzazione erano riusciti a creare infatti una struttura nuova e perfettamente al passo con i tempi. Tuttavia, in un quinquennio i tempi ed i contesti di riferimento sono mutati profondamente, sia all'interno che all'esterno del Wto.

Il grande mutamento all'interno del Wto è dato dall'accresciuto ruolo e peso dei paesi in via di sviluppo (Pvs) nell'organizzazione stessa. Questo è il risultato in parte dell'aumento del numero dei partecipanti all'organizzazione, che sono praticamente raddoppiati dall'inizio dei negoziati dell'Uruguay Round, attraverso l'adesione quasi esclusiva di paesi in via di sviluppo. Ma soprattutto è la risposta al salto qualitativo operato rispetto al Gatt con la creazione del Wto stesso. I paesi in via di sviluppo sono infatti diventati ben presto la maggioranza dei membri del Gatt e avrebbero pertanto potuto svolgere un ruolo molto importante in seno a tale organizzazione (e infatti paesi come l'India, l'Argentina e il Brasile ne sono sempre stati membri particolarmente attivi), soprattutto visto che il Gatt, come d'altra parte il Wto, ha sempre preso le proprie decisioni in base alla regola del consenso. L'incentivo tuttavia, a svolgere un ruolo siffatto veniva meno data la possibilità loro accordata di assumere obblighi ridotti rispetto a quelli dei paesi sviluppati sia in termini tariffari che di regole negoziate all'interno del Gatt.

Con il Wto la prospettiva cambia radicalmente. Non solo una delle regole fondamentali è quella del *single undertaking* contenuta nell'articolo II.2 del trattato istitutivo del Wto, in base al quale ogni membro dell'organizzazione partecipa a tutti gli accordi previsti dal trattato stesso con l'eccezione di quelli puramente plurilaterali, ma le eventuali infrazioni a tali regole possono dare luogo ad un procedimento sanzionatorio (sistema di soluzione delle controversie) di particolare efficacia rispetto a quello previsto dal Gatt. Se, da una parte, sono stati mantenuti dei principi di flessibilità e di trattamento speciale e differenziato per i Pvs anche nel Wto, dall'altra, con la nuova istituzione, è indirettamente venuto meno l'interesse dei Pvs a giocare un ruolo passivo e a tentare *free riding* in cambio di una inattività nel meccanismo di *rule making*, come avvenuto spesso in ambito Gatt. Gli stessi paesi in via di sviluppo sono stati chiamati ad interessarsi maggiormente al Wto ed a partecipare attivamente ai suoi lavori; un ruolo per il quale non tutti questi paesi erano sufficientemente preparati sia per carenze strutturali che di adeguata conoscenza delle discipline che sono chiamati ad applicare. Ne consegue altresì la legit-

\* Le opinioni espresse in quest'articolo sono quelle dell'autore e non impegnano l'istituzione per cui lavora.

tima domanda di una loro più effettiva partecipazione al sistema decisionale del Wto, una volta scardinati i meccanismi di creazione del consenso ad opera dei soli "grandi" del Gatt.

Grandi trasformazioni hanno anche investito il rapporto del Wto con l'"esterno", data la sempre maggiore attenzione e critica con la quale l'opinione pubblica, sia direttamente che per il tramite di realtà associative, segue le questioni economiche internazionali. Si tratta di un fenomeno che ha assunto caratteristiche rilevanti soltanto nella seconda metà degli anni novanta, che trascende il Wto e che si pone in netto contrasto con lo scarso interesse prestato ai negoziati dell'Uruguay Round e al generale favore con il quale venne accolta la creazione del Wto. Non è sicuramente estraneo a questo aumento di interesse l'evoluzione stessa del sistema istituzionale che regola il commercio internazionale. Se era infatti naturale aspettarsi un interesse relativo da parte dell'opinione pubblica quando al centro dei negoziati commerciali figuravano in maniera prevalente le riduzioni dei dazi doganali, l'inclusione nel Wto di materie che possono avere un impatto sulle politiche sociali (intese in senso lato) dei suoi membri, accompagnato da un sistema di soluzione delle controversie avente un carattere potenzialmente sanzionatorio, rende questa accresciuta attenzione naturale ed anche auspicabile.

Tale attenzione sembra ormai essere incanalata in un movimento internazionale portatore di numerose richieste di riforma (o addirittura di istanze di soppressione) del Wto, tra cui quella di una maggior partecipazione ai lavori dell'istituzione e di un maggior controllo democratico sulle decisioni prese nel suo ambito.

La sfida che è stata lanciata al Wto da questi mutamenti è, come ha giustamente rilevato Das (2000), quella di "assicurare il corretto bilanciamento tra, da un lato, trasparenza, democrazia, inclusione e rappresentanza dei membri dell'organizzazione e dall'altro, l'efficienza nel raggiungimento delle decisioni". È chiaro, infatti, che il Wto necessita di un'attenta riforma non solo dei modi in cui l'organizzazione giunge alla formulazione delle proprie decisioni, ma altresì una riforma, o meglio una creazione di regole e meccanismi, che possano permettere un migliore controllo e comprensione da parte del pubblico delle decisioni stesse.

Tale riforma, tuttavia, non deve alterare il carattere peculiare dell'organizzazione, che è quello di creare regole vincolanti per il commercio internazionale, né bloccare lo sviluppo di nuove regole per rispondere alle esigenze dei suoi membri e per rispondere alle sfide di un'economia internazionale sempre più integrata. Occorre dunque rivedere i meccanismi decisionali del Wto per assicurare che esso possa continuare a prendere delle decisioni e per far sì che si ricrei nell'opinione pubblica e tra i membri stessi dell'organizzazione un senso di "ownership" nei confronti di tali decisioni, che sembra essersi persa negli ultimi anni. Ma non si può giungere alla "quadratura del cerchio": tale sarebbe l'illusione di creare nuovi meccanismi che permettano di giungere a decisioni condivisibili da tutti, dentro e fuori il Wto, cosa difficile all'interno di società coese, figurarsi in ambito internazionale. Si tratta, in misura più limitata, di aprire il Wto in maniera più coerente e decisa sia verso la società, sia verso i suoi stessi membri, avendo ben chiaro che, da un lato, il mantenimento del principio del consenso richiede strumenti che possano favorirne la formazione, dall'altro, molte delle riforme possibili a livello del Wto saranno fallimentari se non verranno seguite da una maggiore apertura verso la società civile all'interno dei singoli paesi membri del Wto.

Occorre riconoscere che il dibattito in sede accademica e, come vedremo più avanti, tra gli stessi membri del Wto si è chiaramente orientato in tale senso. È il dibattito sulla cosiddetta trasparenza interna ed esterna del Wto, dove con il primo termine si riassumono gli aspetti legati al sistema decisionale del Wto e con il secondo quelli legati prevalentemente ai contatti con la società civile. Benché qualificare la riforma in tali termini non sia pienamente soddisfacente<sup>1</sup>, il fatto che

1 A questo riguardo è sufficiente notare che non tutte le proposte di riforma attengono ad un semplice miglioramento della trasparenza ma anche ad incidere sui meccanismi decisionali, creando nuovi organismi o meccanismi di voto. Sarebbe dunque più corretto parlare di aspetti istituzionali della riforma e di trasparenza del Wto.

essi siano diventati d'uso comune ci porta ad utilizzarli nell'argomentazione che segue.

Questo capitolo vuole contribuire a questo dibattito cercando di delineare alcune possibili proposte di riforma, qui intese in senso stretto e dunque non comprendenti le questioni relative alla coerenza tra le attività del Wto e quelle di altre organizzazioni internazionali, né le trasformazioni del sistema di soluzione delle controversie del Wto. Dopo i due temi chiave della trasparenza interna ed esterna verranno analizzate le principali posizioni dei paesi membri del Wto in materia ed infine le prospettive della riforma alla vigilia della Quarta Conferenza Ministeriale, che dovrebbe lanciare un nuovo Round di negoziati commerciali.

## 1. Gli snodi della riforma

### 1.1 La riforma della trasparenza interna

È ben noto l'aggettivo di "medioevale" attribuito dal Commissario Lamy al funzionamento del Wto in occasione della conferenza di Seattle. In realtà, Seattle fu il momento culminante della crisi d'adattamento di un sistema decisionale ereditato dal Gatt e non adeguatamente trasformato per rispondere alle nuove esigenze del Wto e della sua *membership*. È chiaro che la conferenza non fallì a causa delle procedure decisionali, ma principalmente per il disaccordo esistente sulla sostanza delle decisioni. È altrettanto chiaro però che la composizione di queste differenze non fu facilitata dalle procedure utilizzate.

Il problema che si pone per il Wto è che, come accadeva per il Gatt, per prendere una decisione occorre il consenso dell'intera *membership* sulla proposta. Quando, ai tempi del Gatt, la *membership* era limitata e sostanzialmente dominata dai paesi industrializzati, la formazione del consenso richiedeva giocoforza la presa in conto di un numero limitato di posizioni potenzialmente antitetiche, la cui composizione poteva più o meno agevolmente prodursi all'interno di ristrette *green rooms*. Con l'aumentare del numero dei membri del Wto e con l'accresciuta importanza del commercio nell'agenda politica dei vari membri, la delega di un potere quasi decisorio ai partecipanti le *green rooms*, per quanto allargate, diventa impossibile<sup>2</sup>. Al tempo stesso, e anzi proprio a ragione dell'accresciuto numero di membri del Wto, è necessario mantenere un sistema di facilitazione della formazione del consenso. Il problema di fondo è quindi proprio come coniugare queste diverse esigenze.

Da un punto di vista teorico, si potrebbe immaginare un'evoluzione del Segretariato Generale da organo di supporto dei membri del Wto ad organo propulsivo dell'organizzazione stessa sulla falsariga del ruolo della Commissione nell'ambito del sistema istituzionale comunitario. Se un rafforzamento del Segretariato Generale del Wto è necessario, un'evoluzione del tipo sopra indicato richiederebbe tuttavia la presenza di una disponibilità dei membri del Wto a rinunciare alla natura "*member driven*" dell'organizzazione, che sembra al momento da escludersi totalmente<sup>3</sup>.

Se il mantenimento della natura "*member driven*" del Wto è la *condicio sine qua non* della riforma, allora l'alternativa più logica è tra il creare una sorta di comitato consultivo o direttivo, generale, del Wto dove discutere di tutte le proposte di decisione da prendersi in ambito

2 Non si può negare che i partecipanti alle *green rooms* si trovino in una posizione privilegiata rispetto agli esclusi anche se formalmente su di un piano di parità conseguente al principio "uno stato-un voto". Mentre i primi, infatti, partecipano alla negoziazione dell'accordo, i secondi non hanno un potere di modifica, ma semplicemente di rigetto che è politicamente difficile da usare.

3 Non dimentichiamo tra l'altro, che spesso persino il ruolo propulsivo della Commissione Europea è messo in dubbio da alcuni Stati Membri nei progetti di riforma istituzionale dell'Unione Europea.



Wto ed il creare di volta in volta dei gruppi *ad hoc* per discutere di specifiche decisioni. In entrambi i casi, i risultati delle discussioni dovrebbero essere poi sottoposti al vaglio dei membri stessi del Wto che in tal modo manterrebbero in pieno i poteri loro attribuiti dall'accordo di Marrakesh.

Qualunque di queste alternative si scelga, la questione fondamentale è quella della composizione del comitato: una delle ragioni, infatti, del malessere suscitato dalle *green rooms* è quello della mancanza di regole chiare per la partecipazione alle stesse con un conseguente deficit di "ownership" da parte degli esclusi rispetto alle soluzioni ivi discusse. Tuttavia mentre ha un senso determinare delle regole specifiche per la composizione di un comitato generale, sarebbe più opportuno mantenere un elemento di flessibilità nella formazione di comitati ad hoc perché non è detto che certe decisioni, prese dai vari consigli e comitati del Wto, abbiano sempre un interesse pregnante per tutti i membri dell'organizzazione, mentre si rischierebbe di escludere proprio il paese interessato dalla discussione in seno al comitato. Questo ci porta a ritenere che la soluzione migliore non sia un'alternativa tra le due proposte bensì la creazione di entrambi i comitati con profili funzionali ben delimitati.

In tale senso i comitati consultivi *ad hoc* potrebbero essere creati su richiesta del Presidente di uno dei vari consigli o comitati del Wto o di una delle parti interessate. È evidente che questa proposta è in sostanza una parcellizzazione del sistema delle *green rooms*. Ma una sua istituzionalizzazione che renda esplicita la possibilità per tutti i membri interessati di partecipare al comitato e l'esplicitazione dell'obbligo di riferire immediatamente il risultato delle consultazioni al consiglio o comitato del Wto, il solo autorizzato a prendere delle decisioni, dovrebbero garantire la necessaria trasparenza a questi gruppi.

Se i comitati consultivi ad hoc potrebbero facilitare la presa di decisioni per le questioni d'importanza più o meno relativa, resta comunque necessario un foro dove facilitare la formazione del consenso per le decisioni più importanti; ruolo che potrebbe essere ricoperto dal un comitato consultivo generale, dove, come notato sopra, il problema fondamentale resta quello della composizione. Tale comitato per avere un ruolo positivo nella formazione del consenso deve essere percepito dalla *membership* del Wto come rappresentativo delle sue istanze. Compito non semplice visto il numero di membri del Wto e le loro profonde differenze politiche ed economiche.

In sede internazionale si trovano diversi esempi di comitati di questo tipo a partire dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite fino ai *boards* del Fondo Monetario Internazionale o della Banca Mondiale, ma nessuno di questi sembra veramente essere conforme alla natura del Wto. L'alternativa reale sembra essere tra un comitato consultivo di ampia partecipazione ma dotato di uno certo potere decisionale e un comitato più ristretto e puramente consultivo.

Nel primo caso si potrebbe seguire l'esempio dell'Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale (Wipo) dove esiste un Comitato di Coordinamento composto da 72 dei 177 membri, le cui decisioni però sono sottoposte ad un voto del Consiglio Generale solo su espressa richiesta di due membri dell'organizzazione. In questo modo il Comitato di Coordinamento diventa l'organo decisionale principale dell'organizzazione e al Consiglio Generale rimane sostanzialmente un compito di controllo.

Nel secondo caso, occorre determinare delle regole ben precise circa la sua composizione. Alcuni autori hanno fatto proposte specifiche in materia. Ostry (2000) suggerisce di basarsi sulla formula di rotazione del meccanismo di esame delle politiche commerciali (Tprm) che prevede una diversa scadenza degli esami a seconda dell'importanza commerciale dei paesi. Schott e Watal (2000), invece, propongono un comitato di una ventina di paesi da scegliere sulla base del valore del loro commercio internazionale e sulla base di un criterio di rappresentanza geografica che favorisca i raggruppamenti regionali e che comunque preveda almeno due parteci-

panti per le regioni maggiori. Tra queste due proposte la seconda, nonostante i suoi punti deboli<sup>4</sup>, ha il pregio di sottolineare che un comitato consultivo di tale tipo, se vuole essere efficace, non può escludere le potenze commerciali e che sarebbe molto più utile riferirsi ad un principio di rotazione su scala regionale che di tutta la *membership*, per effettivamente assicurare un'adeguata rappresentanza delle varie istanze in seno al Wto.

Quale alternativa scegliere fra le due sin qui delineate? Se la prima, il comitato allargato, avrebbe il vantaggio di creare la possibilità di prendere decisioni con un numero più ristretto di membri facendo così del Consiglio Generale una sorta di organo di appello o controllo, la natura e l'impatto delle decisioni prese all'interno del Wto rispetto a quelle del Wipo suggeriscono una particolare cautela nel modificare le attribuzioni decisorie del Consiglio Generale.

Se optiamo per la seconda alternativa, come sembra consigliabile, soprattutto nella composizione suggerita da Schott e Watal e soprattutto se i rappresentanti degli Stati in tale comitato fossero *senior officials* provenienti dalle capitali piuttosto che gli Ambasciatori a Ginevra<sup>5</sup>, avremmo uno strumento sufficientemente rappresentativo e dotato di una visione sufficientemente ampia dei problemi commerciali da poter assumere anche un ruolo di foro di discussione politica di cui in questi anni si è sentita la mancanza (Ostry, 2000).

Seguendo questa strada si creerebbe un comitato consultivo di particolare importanza e necessariamente chiamato a riunirsi ad intervalli regolari, per esempio in concomitanza con le riunioni del Consiglio Generale, o per facilitare decisioni di particolare rilievo; un comitato dunque non costantemente presente a Ginevra. Questo tuttavia non dovrebbe essere un problema vista la possibilità di costituire comitati consultivi *ad hoc*, composti principalmente da diplomatici presenti a Ginevra, che potrebbe facilitare le decisioni meno problematiche. Al contrario, una simile struttura potrebbe essere di stimolo ad un'ulteriore riforma del sistema decisionale del Wto basato sul criterio del decentramento delle decisioni.

Nel sistema attuale molte delle decisioni prese dal Consiglio Generale, o da altri Consigli come quello per il commercio delle merci, sono preparate nei dettagli da vari comitati, per cui questi Consigli si limitano alla sola adozione formale di dette decisioni, con un conseguente aumento delle riunioni in seno al Wto di difficile gestione soprattutto per quelle Ambasciate che hanno risorse umane limitate. Se a questo problema si potrebbe giustamente ovviare in parte con un accorpamento di alcuni di questi comitati (Bercero, 2000), si potrebbe altresì, oltre all'accorpamento, prevedere una delega della funzione decisoria al comitato stesso, fatta comunque salva la possibilità per un membro dissenziente di risollevarla la questione in un comitato superiore. Questo potrebbe snellire l'agenda di molti Consigli intermedi e permettere al Consiglio Generale di focalizzarsi solo sulle questioni più importanti.

Quelle che abbiamo qui delineato sono alcune delle riforme più importanti che potrebbero essere adottate per migliorare il funzionamento dei meccanismi decisionali interni al Wto e assicurare un'efficace ed effettiva partecipazione di tutti i membri alle sue decisioni. Altre, più puntuali, sono possibili e analizzate, come vedremo, più avanti. Nessuna di queste proposte tuttavia sarà efficace se non si proseguirà nell'opera recentemente intrapresa di rafforzare le capacità negoziali e di analisi di molti paesi soprattutto i meno sviluppati, che del Wto sono membri di diritto ma non necessariamente di fatto.

4 Basti pensare alle difficoltà che incontrerebbero molti raggruppamenti regionali ancora *in fieri* a trovare delle posizioni comuni soprattutto di carattere negoziale.

5 Salvo poi riunirsi a livello di Ministri in occasione delle Conferenze Ministeriali.

## 1.2 Migliorare la trasparenza esterna

L'attenzione con cui da alcuni anni a questa parte l'opinione pubblica segue i lavori del Wto richiede all'organizzazione stessa un duplice sforzo: da un lato, assicurare al massimo la trasparenza dei suoi lavori, dall'altro, permettere un efficace interscambio di idee tra il Wto e la società civile. Si tratta chiaramente di uno sforzo conseguente perché senza informazione sulle attività del Wto l'interscambio di idee non potrà essere efficace.

Come conseguire questi obiettivi? Innanzi tutto distinguendo tra le occasioni in cui il Wto opera come foro negoziale e quelle in cui opera come foro di discussione della politica commerciale<sup>6</sup>. Nel secondo caso appare ovvio che la qualità della discussione può beneficiare da una più ampia partecipazione alla stessa, nei modi e nelle forme che ne possano tuttavia assicurare un coerente svolgimento<sup>7</sup>. Questa partecipazione potrebbe essere poi completata con un dialogo sistematico del Wto con la società civile sui temi oggetto di negoziato nonché sulla politica commerciale in generale e la sua coerenza con altre politiche economiche di rilievo internazionale. *Quid* invece nel primo caso: il negoziato commerciale è conciliabile con la trasparenza?

La risposta è in gran parte positiva ma occorre specificare il tipo di trasparenza che si ricerca. Se il fine che si ricerca, come dovrebbe essere, al di là dell'aspetto puramente informativo, è quello duplice di poter eventualmente intervenire sui negoziati prima che i negoziati abbiano luogo e valutare poi l'esito dei negoziati (tendendo presente che già oggi le proposte negoziali di numerosi membri del Wto sono rese pubbliche contemporaneamente al loro deposito a Ginevra), esistono delle soluzioni relativamente semplici ad implementarsi<sup>8</sup>: si possono rendere pubbliche le agende delle varie riunioni che si tengono settimanalmente a Ginevra e, in seguito, diffondere i rapporti delle riunioni prodotti dal Segretariato del Wto. Questi resoconti riportano in dettaglio le posizioni assunte dai vari rappresentanti in occasione della riunione e permettono, dunque, di conoscere e seguire nel tempo la dinamica delle discussioni. Andare oltre questo punto richiederebbe la partecipazione, reale o virtuale, dei rappresentanti della società civile alle sessioni negoziali come, del resto, richiesto da alcune organizzazioni non governative. Quale possa essere il beneficio pratico di una tale partecipazione resta tuttavia da dimostrare.

Congiuntamente all'apertura verso la società civile, è auspicabile la creazione di una dimensione parlamentare nella struttura istituzionale del Wto. La presenza di assemblee parlamentari è un elemento comune a molte organizzazioni internazionali, così come comune è il carattere prevalentemente consultivo di tali assemblee, con alcune evidenti eccezioni tra le quali quella del Parlamento Europeo. La creazione di una siffatta dimensione è auspicabile non solo ai fini di un rafforzamento del controllo democratico da parte della società civile sulla formulazione e messa in pratica della politica commerciale a livello nazionale e del Wto, ma anche ai fini di una migliore legittimazione di tale politica. Com'è stato correttamente rilevato "... i politici mediano tra le organizzazioni e gli elettori nelle società civili, rafforzando la legittimità delle organizzazioni in cambio dell'assicurazione che gli elettori possono influenzare le politiche dell'organizzazione. La mancanza di tali mediatori è manifestazione di un serio deficit democratico delle organizzazioni internazionali in generale e del Wto in particolare" (Kehoane,

6 Appartengono alla prima categoria la gran parte delle attività del Wto (accessioni, riunioni dei vari Consigli e gruppi di lavoro). Appartengono alla seconda soprattutto le riunioni del Tprm e certe sedute del Consiglio Generale dove si discute della situazione del commercio internazionale.

7 È sicuramente auspicabile una partecipazione attiva in tali occasioni delle organizzazioni internazionali soprattutto a carattere economico, mentre sembra più problematica, dati i limiti di spazio di cui soffre il Segretariato del Wto, la gestione di sessioni aperte al pubblico, a cui si potrebbe ovviare con trasmissione via internet dell'evento.

8 Semplici da un punto di vista teorico, molto più complessa da quello pratico, vista le prevedibili resistenze all'interno del Wto.

Nye, 2000). Anche se la creazione di un'assemblea consultiva non potrà sopperire pienamente a tale mancanza, verrebbe comunque creato un legame più diretto di quello attualmente presente tra gli elettori e il Wto.

Le sessioni di quest'assemblea dovrebbero tenersi a scadenze annuali possibilmente in concomitanza con le più importanti riunioni del Wto. Negli intervalli tra le sessioni, si potrebbe assicurare il costante coinvolgimento dei parlamentari nei lavori del Wto attraverso la creazione di un sistema di "interfaccia parlamentare" al gruppo consultivo formato dai membri dell'organizzazione e che potrebbe sicuramente svolgere un importante ruolo nelle occasioni in cui tale gruppo agisca come foro di discussione politica<sup>9</sup>.

L'insieme di queste azioni potrebbe fornire alla società civile e ai parlamenti un adeguato quadro partecipativo e di informazione sulle attività del Wto per consentire loro di svolgere l'azione di stimolo e controllo che le è propria e necessaria. Queste azioni potrebbero tuttavia rivelarsi insufficienti o tardive qualora non fossero completate da un'effettiva trasparenza nella formulazione delle politiche commerciali a livello nazionale.

## 2. Le proposte dei paesi membri del Wto

Il dibattito su come migliorare il funzionamento del Wto non è rimasto isolato al solo mondo accademico; anche all'interno dell'organizzazione si è sviluppata un'importante discussione in materia. Occorre tuttavia riconoscere che l'oggetto di tale discussione ha subito, e sta ancora subendo, una evoluzione all'interno del Wto.

Fin dai falliti negoziati sugli investimenti in ambito Ocse, è stato evidente come l'attenzione dell'opinione pubblica si rivolgesse con sempre maggiore insistenza alle questioni economiche internazionali, tra cui quelle commerciali; a conclusione della Conferenza Ministeriale del Wto, svoltasi a Ginevra nel 1998 tra importanti dimostrazioni pubbliche, si è sottolineata ufficialmente la necessità di "rafforzare la comprensione del pubblico dei benefici del sistema commerciale multilaterale ... - e di- migliorare la trasparenza del Wto<sup>10</sup>."

Nonostante gran parte dell'anno successivo, il 1999, fosse stata dedicata all'elezione del nuovo Direttore Generale del Wto e alla preparazione della riunione Ministeriale di Seattle che avrebbe dovuto lanciare il nuovo Round, il dibattito in seno al Consiglio Generale sul tema è proseguito, incentrandosi, conformemente al mandato di Ginevra, sulla trasparenza, senza addivenire a nessuna decisione formale, ma creando comunque le prime aperture alla società civile (tra cui la creazione e il continuo miglioramento del web-site del Wto e l'organizzazione di riunioni con organizzazioni non governative per discutere dell'interazione tra commercio e ambiente e commercio e sviluppo).

9 L'idea di creare un gruppo consultivo di Parlamentari appartiene all'onorevole thailandese Kobsak Chutikul, e fu presentata in occasione del seminario del Parlamento Europeo su "*Trade, development and democracy: the need for reform of the Wto*", 10/11 aprile 2001. Chutikul presenta l'idea di un gruppo consultivo di parlamentari come alternativo a quello formato dai membri del Wto, sulla base di una presunta difficoltà politica di creare sia tale gruppo di membri sia di creare un'assemblea parlamentare del Wto. Se Chutikul ha, come vedremo più avanti in questo articolo, ragione nell'evidenziare tali difficoltà, non si vede come la creazione di un gruppo consultivo di parlamentari possa avere maggiore supporto. Le difficoltà sono essenzialmente le stesse, ma se si riescono a superare come è auspicabile, allora è più utile procedere alla creazione di entrambi i gruppi favorendo in tal modo la creazione di un sistema decisionale più efficace e trasparente.

10 Dichiarazione Ministeriale di Ginevra, punto 4, 20 maggio 1998.

Agli inizi del 2000 e sulla spinta degli eventi di Seattle l'attenzione dei membri del Wto ha cominciato ad estendersi ai possibili miglioramenti istituzionali necessari per rafforzarne la legittimità<sup>11</sup>.

Da questo punto di vista il 2000 è stato un anno proficuo in cui molti dei membri del Wto hanno potuto meglio determinare le loro rispettive posizioni che, come è naturale attendersi, a volte divergono sostanzialmente. Qui di seguito vengono analizzate in sintesi le posizioni dell'Unione Europea, del Canada, degli Stati Uniti e dei paesi in via di sviluppo.

### 2.1 La posizione europea

L'Unione Europea è l'unico membro del Wto, insieme al Canada, che si è detto apertamente disponibile a discutere di un progetto di riforma del sistema istituzionale del Wto che vada al di là del semplice aspetto della trasparenza. Nella sua proposta di discussione presentata al Consiglio Generale nel settembre del 2000 (*European Commission, 2000*), l'Unione Europea si dice infatti pronta a discutere quattro aree di intervento: le misure per rafforzare il sistema decisionale del Wto; quelle volte a migliorare l'effettiva partecipazione di tutti i membri ai lavori dell'organizzazione; i meccanismi volti ad assicurare un migliore funzionamento delle riunioni ministeriali e del Consiglio Generale; quelli di potenziamento dell'efficacia della trasparenza esterna.

Le misure che l'Unione Europea auspica per migliorare il sistema decisionale del Wto partono dalla considerazione che esistono all'interno del Wto resistenze generalizzate ad una vera e propria modifica delle regole contenute all'articolo IX del Trattato di Marrakesh. Lo spazio di manovra esistente non può pertanto che limitarsi alle modalità di formulazione del consenso.

In tale quadro, l'Unione Europea auspica innanzitutto la formulazione di linee guida per la gestione di consultazioni informali da parte del Direttore Generale del Wto (o dai suoi vice) o da parte di uno dei Presidenti dei vari Consigli in cui si divide la struttura istituzionale del Wto. Nella proposta di tali linee guida, che dovrebbero necessariamente mantenere una certa flessibilità per potersi adattare alle varie situazioni, due elementi assumono particolare rilievo: primo, spetta al Direttore Generale la responsabilità di assicurare che la partecipazione alle consultazioni sia sufficientemente rappresentativa; secondo, i risultati di tali consultazioni devono essere regolarmente comunicati e discussi in riunioni aperte a tutti i membri del Wto.

Un'altra proposta avanzata dall'Unione Europea riguarda la creazione di un Gruppo Consultativo sulla scia dell'esperienza del CG18 che operò durante il Gatt. Tale gruppo avrebbe principalmente una funzione consultiva nei confronti del Direttore Generale, ma l'Unione Europea non esclude la possibilità che in determinate circostanze esso possa anche presentare delle raccomandazioni al Consiglio Generale. Naturalmente la questione principale, legata alla composizione del Gruppo, non è affrontata nella proposta dell'Unione Europea, dovendo essa necessariamente scaturire dalla discussione in seno al Wto; viene però suggerito un ampio coinvolgimento di alti funzionari provenienti dalle capitali.

Altri due aspetti toccati nella proposta dell'Unione Europea, sempre in vista di migliorare la capacità decisionale dell'organizzazione, attengono ad una migliore definizione del ruolo del Direttore Generale e, dunque, ad un suo potenziamento e alla possibilità di prendere decisioni di carattere puramente procedurale con modalità semplificate rispetto alla regola del consenso.

Per quanto attiene alle misure per migliorare l'effettiva partecipazione di tutti i membri del Wto ai lavori dell'organizzazione, è interessante notare che l'Unione Europea, oltre a sostenere mi-

11 La riunione Ministeriale di Seattle ha messo chiaramente in luce come i problemi che affliggono il Wto non si limitano alla sola trasparenza dell'organizzazione, ma riguardano i meccanismi stessi di creazione del consenso.

sure di carattere eminentemente pratico, afferma la sua disponibilità a considerare una riorganizzazione della struttura dei vari comitati del Wto. Il presente sistema prevede infatti che ogni accordo Wto abbia un suo comitato di amministrazione con il risultato che ogni giorno si tengono nella sede ginevrina del Wto un consistente numero di riunioni non tutte di uguale importanza e a cui non tutte le sedi diplomatiche riescono a partecipare. Alcuni di questi comitati potrebbero pertanto essere uniti per coprire più accordi correlati semplificando la struttura amministrativa dell'organizzazione (Bercero, 2001). Occorre tuttavia notare che tale riorganizzazione richiederebbe una modifica degli accordi di Marrakesh e pertanto la loro eventuale attuazione potrà realizzarsi soltanto nel lungo periodo.

Anche le misure proposte per migliorare l'efficacia delle riunioni ministeriali e del Consiglio Generale si dividono in misure di carattere pratico, come la chiara definizione dei ruoli tra Direttore Generale del Wto e paese che ospita la riunione,<sup>12</sup> e quelle che invece potrebbero incidere sull'assetto istituzionale del Wto. A questo riguardo l'Unione Europea suggerisce di portare la cadenza delle riunioni ministeriali da biennali ad annuali in linea con la prassi seguita da molte organizzazioni internazionali (tra cui Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale) e di utilizzare tali occasioni per una significativa discussione delle questioni politiche inerenti al commercio internazionale. L'Unione Europea inoltre suggerisce di rafforzare il ruolo del Consiglio Generale e di conferirgli la responsabilità di assicurare una corretta amministrazione dell'organizzazione e la supervisione delle attività svolte al suo interno.

L'ultimo punto toccato nella proposta dell'Unione Europea è quello relativo al miglioramento della trasparenza esterna dell'organizzazione. A questo riguardo l'Unione Europea, pur affermando che la responsabilità del dialogo con la società civile è e rimane principalmente un compito di ogni amministrazione nazionale, auspica comunque una maggiore trasparenza del Wto, perché proprio tale maggiore trasparenza, oltre ad essere un valore positivo in sé, faciliterebbe il compito di informazione delle amministrazioni nazionali. Tra le proposte dell'Unione Europea ve ne figurano alcune poi riprese da altri paesi, come l'immediato *derestricting* di quasi tutti i documenti del Wto, la tenuta di simposi o di altre forme di dialogo informale con la società civile e l'apertura delle sessioni del Tprm (il meccanismo di esame delle politiche commerciali) ai parlamentari e Ong del paese esaminato. Dove la proposta dell'Unione Europea assume un rilievo particolare è nella previsione (e modalità) di una riunione annuale aperta del Wto e nel ruolo da accordare ai parlamenti nazionali.

La possibilità di una riunione annuale aperta del Wto, che potrebbe essere a livello ministeriale o di *senior officials*, potrebbe permettere infatti lo svolgimento di un'importante discussione con la società civile delle attività svolte dal Wto nel corso dell'anno e, attraverso seminari con la partecipazione dei direttori delle altre organizzazioni internazionali, della coerenza di tale attività nell'ambito della *global governance*.

Per quanto riguarda il ruolo dei parlamenti nazionali nelle attività del Wto, l'Unione Europea auspica un loro maggiore coinvolgimento per "l'importante ruolo che potrebbero avere nel favorire una migliore comprensione e supporto da parte del pubblico per il sistema commerciale multilaterale". Tale coinvolgimento potrebbe avvenire per gradi, partendo da una riunione annuale di parlamentari dei paesi membri da tenersi in concomitanza con la riunione aperta del Wto, per poi eventualmente giungere alla costituzione di una vera e propria Assemblea parlamentare consultiva del Wto<sup>13</sup>.

12 Misure di cui, dopo la conferenza di Seattle, si sente un forte bisogno.

13 L'eventualità che la costituzione di un'assemblea parlamentare consultiva richieda una formale modifica del trattato istitutivo del Wto dipende in larga misura dal tipo di attribuzioni di cui sarebbe dotata. Se l'Assemblea avesse come funzione principale quella di essere un foro di discussione sulle attività del Wto (come suggerito in precedenza) allora è da ritenere che la sua attività, non costituendo un limite giuridico alle decisioni prese dal Wto, non richiederebbe una modifica del Trattato di Marrakesh.

## 2.2 La posizione canadese

Come notato in precedenza, la posizione canadese non si discosta in misura significativa dalla coeva proposta comunitaria. Come l'Unione Europea, infatti, il Canada riconosce che il punto di partenza per qualunque miglioramento del funzionamento del Wto è il mantenimento del carattere intergovernativo del Wto e del sistema decisionale basato sul consenso e la necessità di un'ampia serie di misure per rendere più efficace il Wto. Di qui una serie di proposte volte a facilitare la diffusione delle informazioni all'interno e all'esterno del Wto, alla creazione di un gruppo consultivo formato da membri dell'organizzazione, alla razionalizzazione delle riunioni, alla necessità di un miglior contatto con la società civile, al coinvolgimento dei parlamenti nazionali<sup>14</sup>.

Data la comunanza delle posizioni, qui di seguito ci limitiamo ad esaminare solo la specificità più interessante della proposta canadese che è relativa ad un aspetto della trasparenza esterna. Il Canada ha infatti proposto di creare, in aggiunta ad un gruppo consultivo generale composto da soli membri del Wto, vari gruppi consultativi *ad hoc* con il compito di fornire suggerimenti (per loro natura non obbligatori) su vari aspetti dell'attività del Wto. Tali gruppi si comporrebbero di esperti e/o rappresentanti di Ong e a seconda dell'oggetto della discussione i gruppi verrebbero tenuti a diversi livelli di rappresentanza del Wto. In ogni caso, al fine di assicurare la massima trasparenza, le riunioni dovrebbero essere aperte a tutti i membri del Wto e i contenuti delle discussioni loro immediatamente comunicati. Si tratta di una pratica che già esiste in altre organizzazioni internazionali come il Wipo e che, secondo il Canada, il Wto potrebbe replicare almeno in parte.

## 2.3 La posizione americana

La posizione americana si discosta in parte dalle due posizioni esaminate, anche se in misura non particolarmente significativa, soprattutto nel capitolo che riguarda la trasparenza esterna. Per quanto riguarda la trasparenza interna dell'organizzazione ritroviamo gli accenti sulle procedure di consultazione, organizzazione delle riunioni, effettiva partecipazione di tutti i membri, propri delle posizioni europee e canadesi<sup>15</sup>. Invece, per quanto riguarda la trasparenza esterna, oltre al consueto riferimento alla necessità di migliorare l'accesso ai documenti del Wto e alla necessità di più regolari contatti con la società civile, la posizione americana si connota, da un lato, per il rilievo dato alla trasparenza del meccanismo di soluzione delle controversie e, dall'altro, per l'assenza di riferimenti ad un'eventuale ruolo dei parlamenti nazionali in seno al Wto.

Per ciò che attiene al meccanismo di soluzione delle controversie, occorre ricordare che è in corso in seno al Wto un riesame del funzionamento di detto accordo, in conformità a quanto previsto dal testo dell'accordo stesso. Si tratta pertanto di un accordo che fa parte della cosiddetta "*built-in agenda*" del Wto, della serie cioè di negoziati già previsti dagli accordi di Marrakesh, e all'interno di tale revisione diversi membri del Wto tra cui la Comunità hanno presentato delle proposte volte anche a migliorare la trasparenza del sistema. Per gli altri aspetti della trasparenza esterna non esiste invece un mandato a negoziare.

14 Il Canada ha presentato due *paper* a Ginevra contenenti proposte in materia di trasparenza del Wto. Il primo è datato 24 marzo 2000 e il secondo 13 ottobre 2000. Entrambe i contributi sono consultabili via internet ([www.dfait-maeci.gc.ca](http://www.dfait-maeci.gc.ca))

15 Con la sola eccezione forse della proposta di creare un *management board* del Wto; proposta che purtroppo rimane solo a livello enunciativo senza specificare eventuali compiti e composizione del *board*.

La mancanza di un riferimento ad un eventuale ruolo dei parlamenti nazionali lascia invece particolarmente perplessi, vista, da un lato, l'enfasi a rafforzare la trasparenza a favore delle Ong e dell'industria, e, dall'altro, il tradizionale rilievo che il Congresso ha nella politica commerciale americana<sup>16</sup>. Nel caso che questa assenza sia imputabile a motivazioni politiche interne, è da ritenere probabile il supporto americano ad un'assemblea con funzioni meramente consultive.

#### 2.4 Le posizioni degli altri membri del Wto

Sinora abbiamo delineato le posizioni, in buona parte concomitanti, di tre dei più importanti membri del Wto. Questo risultato non deve stupire data la sostanziale comunanza culturale ed economica di queste aree. È nella restante *membership* del Wto (137 paesi), e soprattutto nei paesi in via di sviluppo, che troviamo delle differenze anche sostanziali sulle questioni legate alla trasparenza del Wto, anche se in misura più accentuata per quanto riguarda la trasparenza esterna che quella interna.

In materia di trasparenza interna si riscontra infatti un sostanziale supporto tra tutti i membri del Wto a favore del miglioramento dei processi decisionali nel senso di renderli "più inclusivi". Di qui un supporto pressoché incondizionato, da parte soprattutto dei paesi in via di sviluppo, al mantenimento del principio del consenso per la presa di decisioni e il sospetto con il quale sono guardate le possibilità di voti multipli a livello regionale, o di qualsiasi altra formula che mini il fondamento dell'equazione "uno stato-un voto".

Di qui altresì il sospetto verso quelle modalità di facilitazione della formulazione del consenso che possano in qualche modo attenuare la natura "*member driven*" del Wto. Questo appare soprattutto evidente per quanto riguarda la proposta di istituire gruppi consultivi di carattere sia generale che particolare. Tali gruppi, come risulta dalle proposte europee e canadese, non hanno infatti un ruolo nel processo decisionale; è tuttavia innegabile il rischio che tali gruppi, per il livello di chi vi partecipa e l'eventuale prestigio che ne può derivare, assumano nel tempo una forza "morale" non irrilevante che renderebbe particolarmente difficile il compito dello stato che volesse opporsi alle sue indicazioni<sup>17</sup>.

Nell'ambito invece della cosiddetta trasparenza esterna, se da un lato è innegabile lo sforzo compiuto in questi anni dal Wto per migliorare l'informazione e il contatto con la società civile, dall'altro le proposte che permetterebbero al Wto di fare un effettivo salto di qualità in materia hanno spesso ricevuto una difficile accoglienza in seno a tale organizzazione. Emblematico a questo riguardo è il caso della proposta avanzata da più parti di facilitare la desecretazione dei documenti. Nonostante due anni di discussione e il fatto che già oggi il numero dei documenti desecretati a breve termine sia notevole, il Wto non riesce a trovare il consenso per fare sì che tutti i documenti del Wto siano pubblici salvo esplicita richiesta in senso contrario.

Esiste in seno al Wto un comune sentire sulla necessità di mantenere il carattere intergovernativo dell'organizzazione. Diversi sono tuttavia i limiti di tale sentire fra i vari membri del Wto. Se da un lato troviamo stati, generalmente i paesi più sviluppati, in cui si è chiaramente affermato il principio che il processo decisionale ha una chiara componente partecipativa della

16 Mentre infatti in molti sistemi nazionali, tra cui quelli europei, la condotta della politica commerciale è una prerogativa del governo con un ruolo parlamentare sostanzialmente limitato, negli Usa il Congresso detiene il potere di esaminare nel dettaglio ogni accordo di natura commerciale ed è un potere che storicamente ha esercitato con particolare efficacia.

17 Non appare neppure da escludere che tale posizione possa derivare dall'esperienza non sempre facile che molti paesi in via di sviluppo hanno avuto con il Fondo Monetario Internazionale o la Banca Mondiale dove *board* esistono e hanno poteri sostanziali; e questo nonostante che le proposte europee e canadesi non si rifacciano all'esperienza delle istituzioni di Bretton Woods.



società civile, in altri paesi, pur democratici, forse a causa della debolezza stessa della società civile al loro interno, tale componente partecipativa non solo stenta a farsi largo ma è anche vista con sospetto. Tale sospetto aumenta quando si ipotizza un inserimento della stessa componente a livello del Wto per il timore che questo si trasformi in un ulteriore rafforzamento dei paesi sviluppati e delle istanze negoziali di cui sono portatori.

Forse un antidoto a tale sospetto è quello di un maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, che fino a poco tempo fa sono stati relegati a un ruolo di "Cenerentola" nel dibattito sul rafforzamento della trasparenza esterna<sup>18</sup>. Se il dibattito in seno al Wto non è particolarmente avanzato dopo le proposte europee e canadesi, va comunque notato che vari Parlamenti sembrano ora finalmente decisi a prendere la legittima iniziativa di discutere di commercio internazionale e alcune importanti iniziative in questo senso hanno avuto luogo nel corso del primo semestre del 2001<sup>19</sup>.

### 3. Le prospettive della riforma

Come abbiamo visto nel capitolo precedente esistono, all'interno del Wto, delle differenze sostanziali sulla natura delle riforme necessarie al rilancio del Wto. Queste differenze hanno naturalmente degli effetti importanti sulle prospettive e sul contenuto della riforma stessa, vista la necessità di procedere per consenso ad ogni modifica importante dell'"istituzione Wto". Questo non significa che non è possibile procedere a nessun miglioramento del funzionamento del Wto, ma piuttosto che è opportuno guardare agli stadi successivi di riforma per dare l'opportunità e il tempo necessari a certe idee di farsi strada all'interno dell'organizzazione.

Non deve pertanto stupire che gli stessi proponenti istituzionali di una riforma del Wto abbiano chiaramente qualificato come "meritevoli di approfondimento e discussione" le proposte di riforma più avanzate evitando di scendere nei dettagli<sup>20</sup>. Né deve stupire che gli stessi proponenti distinguano tra riforme ottenibili nel breve periodo e quelle raggiungibili in tempi più lunghi; e questa sembra infatti essere la strada sulla quale il Wto si è incamminato<sup>21</sup>.

Lo spunto per avviare una prima serie di miglioramenti nel funzionamento del Wto è legato alla prossima riunione Ministeriale del Wto, che si terrà all'inizio di novembre di quest'anno, ed è volto ad evitare che si ripetano i problemi emersi a Seattle nel dicembre del 1999. Di qui l'attenzione, da parte di tutta l'organizzazione, di assicurare una migliore trasparenza interna e di compiere qualche passo significativo in materia di trasparenza esterna.

Per quanto riguarda la trasparenza interna, i negoziati previsti dalla "*built-in agenda*" e quelli relativi alla cosiddetta "*implementation*" hanno fornito una buon "laboratorio di sperimentazione" del giusto dosaggio tra meccanismi formali ed informali. Questo giusto dosaggio sembra essere dato dalla pronta e completa informazione a tutti i membri del Wto sui contenu-

18 Benché i Parlamenti siano consultati in materia di commercio internazionale secondo le procedure proprie di ogni membro democratico del Wto, e siano dunque già ora presenti in maniera indiretta nel processo decisionale, è comunque impossibile non notare come nel Trattato di Marrakesh si sia pensato alle Ong e non ai Parlamenti.

19 Ci si riferisce al seminario del Parlamento Europeo il 10 e 11 aprile a Bruxelles e al seminario dell'Inter-Parliamentary Union il 6 e 7 giugno a Ginevra.

20 Si pensi soltanto ai termini prudenti con i quali si caratterizzano le proposte europee e canadesi di istituire un'assemblea parlamentare consultiva.

21 Vorremo sottolineare che in questa parte dell'articolo ci riferiamo solo alle proposte di riforma presentate da membri del Wto e non da organizzazioni non governative o da studiosi della materia, ivi comprese dunque quelle da me proposte nel primo paragrafo, e ciò non perché tali proposte non siano autorevoli o condivisibili, ma perché tali proposte, a causa del meccanismo di funzionamento del Wto, avranno seguito solo nella misura in cui influenzeranno o saranno formalmente presentate dai membri del Wto.

ti delle consultazioni informali e dall'accurata selezione dei partecipanti. Si tratta di un meccanismo che non si è tradotto, per il momento, in linee guida per la condotta di tali consultazioni, ma che ha comunque permesso di progredire in questi negoziati e sembra applicabile alla preparazione della prossima riunione ministeriale.

Sempre in questo ambito occorre notare come si sia proceduto, sempre informalmente, ad una migliore definizione dei ruoli rispettivi nella preparazione e condotta delle conferenze Ministeriali. Si è infatti precisato che il ruolo determinante per la preparazione della conferenza e nella negoziazione di eventuali accordi risultanti dalla stessa spetta al Presidente del Consiglio Generale coadiuvato dal Direttore Generale del Wto, mentre al paese ospitante spetta il compito di presiedere al dibattito ministeriale. Si è deciso dunque per il momento di rafforzare la posizione dei membri stessi, e in secondo luogo del Direttore Generale del Wto, a scapito del paese ospitante la conferenza.

Infine hanno preso corpo una serie di iniziative volte a meglio informare e far partecipare i paesi in via di sviluppo e meno avanzati (Pma) ai lavori dell'organizzazione. Uno dei problemi più seri, ai quali soprattutto molti Pma sono chiamati a fare fronte, è quello della mancanza di ambasciate che coprano i lavori del Wto. Per molti di questi paesi l'ambasciata più vicina a Ginevra è a Parigi o Bruxelles, il che naturalmente limita la capacità di questi paesi di agire in seno al Wto. Al fine di sopperire, almeno in parte, a queste carenze il Segretariato del Wto ha intensificato le attività informative rivolte espressamente a tali paesi mentre alcuni membri del Wto, come la Comunità Europea e la Svizzera, hanno creato e finanziato delle strutture di supporto a Ginevra per quei paesi che non hanno uffici in loco.

Per quanto attiene alla trasparenza esterna, oltre ai seminari di informazione che il Segretariato del Wto tiene con le Ong in vista della preparazione della Conferenza Ministeriale, va soprattutto enfatizzato l'aspetto della desecretazione dei documenti. Il dibattito in seno al Wto su questo punto, pur non avendo ancora prodotto una decisione nel senso indicato nel paragrafo precedente, è molto avanzato ed è probabile che le restanti resistenze ad una politica più aperta vengano meno nei prossimi mesi.

Possiamo dunque notare che le riforme ottenute o ottenibili nel breve periodo, benché significative, non sono che una piccola parte di quelle delineate nel paragrafo precedente. *Quid* delle restanti? È chiaro che le tra le riforme restanti si trovano quelle più significative, quelle cioè che potrebbero effettivamente incidere sui meccanismi decisionali del Wto. È altresì chiaro, da quanto notato in precedenza, che il Wto nel suo insieme non è ancora pronto per determinate modifiche, per cui alla domanda prima posta non può che risponderci con un rimando a soluzioni di medio-lungo periodo. Per quanto lungo, tale periodo è difficile da definirsi viste le ragioni dell'opposizione di alcuni membri del Wto. Si può forse ritenere che i tempi saranno più brevi per le riforme attinenti ai sistemi decisionali interni, come la creazione di un gruppo consultivo o la razionalizzazione della struttura dell'organizzazione, in quanto tali riforme potrebbero essere facilitate da un dibattito più approfondito di quello che ha avuto luogo finora. Per le riforme invece attinenti all'inclusione di soggetti esterni nel meccanismo decisionale, anche se a titolo puramente consultivo, i tempi rischiano di essere più lunghi in quanto essi richiedono l'accettazione da parte di tutti i membri del Wto di un modo di condurre la politica commerciale che per il momento resta a molti di loro estraneo.

Se dunque la riforma del Wto è destinata a protrarsi nel tempo, si pone il problema di come gestire il processo stesso; e il problema si pone con una certa urgenza dato il tentativo di lanciare un nuovo Round di negoziati commerciali in occasione della prossima riunione ministeriale. Una possibilità sarebbe quella di inserire il negoziato sulla riforma all'interno del nuovo Round: in questo modo si aumenterebbero le materie oggetto del negoziato facilitando eventualmente, attraverso concessioni in altre materie, la possibilità di giungere anche in materia di

riforma ad un accordo. L'inserimento nell'agenda del possibile nuovo Round di un negoziato su una riforma del Wto potrebbe tuttavia produrre effetti opposti.

In primo luogo, mentre le possibili materie oggetto del Round sono state discusse all'interno del Wto per circa cinque anni, la materia della riforma istituzionale è relativamente nuova. Il dibattito in seno al Wto non è dunque sufficientemente avanzato per poter supporre un consenso all'interno dell'organizzazione alla sua discussione in occasione del nuovo Round.

In secondo luogo, la natura stessa del Round, caratterizzata dallo scambio di concessioni commerciali, lo rende poco adatto ad una pacata discussione sugli aspetti che attengono all'organizzazione stessa del Wto.

Se queste ragioni ostano ad un'inclusione della riforma all'interno stesso del nuovo Round, ciò non vuole dire che l'evoluzione del dibattito in corso sulla riforma non possa portare i membri del Wto a decidere un tale inserimento sul finire del ciclo di negoziati. Non bisogna infatti dimenticare che anche la creazione del Wto stesso non faceva parte dell'agenda di negoziati prevista a Punta de l'Este e che soltanto verso la fine dell'Uruguay Round si sia deciso di affrontare seriamente tale tema. D'altro lato, non occorre neppure perdere di vista il fatto che la decisione di lanciare un nuovo Round non è ancora stata presa e benché stia aumentando il consenso in tale direzione, il rischio che a Doha si registri un fallimento non si può escludere totalmente. Legare dunque le sorti del dibattito sulla riforma, necessaria, del Wto a quelle del lancio del nuovo Round potrebbe essere controproducente.

Se appare dunque consigliabile scindere il dibattito sulla riforma del Wto dal lancio del nuovo Round, occorre tuttavia chiedersi se sarà possibile lanciare e concludere quest'ultimo senza avere fatto passi avanti nella riforma del Wto. La risposta dopo il fallimento di Seattle sembra evidente, ma occorre distinguere tra le riforme dirette ai membri del Wto e quelle relative alla trasparenza esterna, in quanto soprattutto le prime sono necessarie per il lancio del Round, mentre le seconde saranno importanti per concluderlo.

Seattle ha evidenziato una forte preoccupazione in settori dell'opinione pubblica mondiale circa il funzionamento del Wto, ma questo malessere risultava ancora più diffuso tra i partecipanti alla conferenza Ministeriale, dove forte era il timore che pochi membri potessero decidere per tutti. È dunque evidente che, se non si eliminano queste preoccupazioni, particolarmente diffuse tra i paesi in via di sviluppo, sarà molto difficile parlare di nuovo Round indipendentemente dall'agenda di quest'ultimo. Il dibattito e i risultati raggiunti in materia nel corso dell'ultimo anno sembrano tuttavia indicare che ci si è incamminati lungo la strada giusta per assicurare l'effettiva partecipazione di tutti i membri del Wto ad eventuali negoziati futuri.

Questi risultati, per quanto importanti, non possono però far perdere di vista un dato politico altrettanto rilevante e cioè che senza l'appoggio dell'opinione pubblica sarà difficile lanciare il Round e ancora più difficile concluderlo. Per questo motivo è fondamentale che si faccia il possibile per assicurare la trasparenza verso la società civile dei lavori preparatori. Durante l'eventuale Round tale esercizio dovrà essere a maggior ragione continuato in parallelo con un'approfondita discussione su ulteriori eventuali riforme del Wto.

#### 4. Conclusioni

Il Wto si trova ad un passaggio storico particolarmente delicato: è in procinto di ammettere tra i suoi membri una potenza economica e politica del peso della Cina; sta preparando una Conferenza Ministeriale di grande importanza per dimostrare che la crisi di Seattle è stata capita e superata; è sotto i costanti riflettori di un'opinione pubblica internazionale che alla Conferenza Ministeriale, come in tutte le occasioni future, non mancherà di far sentire la sua voce. Ognuno di questi elementi rafforza la necessità di procedere ad una riforma per rendere più efficace il sistema istituzionale e la *governance* del Wto.

Il dibattito che si è sviluppato in questi ultimi anni, soprattutto dopo le lacerazioni della Conferenza Ministeriale di Seattle e le posizioni prese da molti membri del Wto, sembrano indicare che ci sia un impulso alla riforma intorno ad alcuni dei temi chiave. Certo la strada da percorrere per trasformare questa spinta nel consenso necessario per attuare queste riforme è ancora lunga. Da questo punto di vista la Conferenza di novembre non potrà essere un punto di arrivo per questo dibattito, ma piuttosto un momento di analisi dei progressi compiuti fin qui e di rilancio del dibattito stesso, possibilmente anche all'interno di ciascun membro del Wto. Senza una maggiore trasparenza, infatti, nella formulazione delle politiche commerciali nazionali, gli sforzi compiuti a Ginevra produrranno comunque effetti limitati.

Qualunque risultato verrà raggiunto alla Conferenza Ministeriale e comunque lo si analizzerà, le richieste da parte della società civile e provenienti soprattutto dai paesi sviluppati, dove il ruolo della società civile nel dibattito politico nazionale è rilevante, non spariranno e anzi si intensificheranno nel caso di un nuovo Round. Esse meritano una risposta non solo perché legittime, ma anche in quanto da un Wto aperto e trasparente (e da una politica commerciale più aperta e trasparente) potranno derivarne benefici a tutti i livelli. E non necessariamente le risposte e le riforme, come si è visto, devono portare ad uno stravolgimento della funzione e della struttura intergovernativa propria del Wto.

---

## Bibliografia

- Aggarwal V.K. (1999), "Le Strategie degli Stati Uniti nel Millennium Round", in *Il Millennium Round, il Wto e l'Italia* a cura di Falautano I., Guerrieri P., IAI Quaderni n. 8, Istituto affari internazionali, Roma, ottobre.
- Altinger L. e A. Enders (1996), "The Scope and Depth of GATS Commitments", *The World Economy*, Vol. 19, n. 3.
- Anderson K. (2000), *Agriculture, Developing Countries and the WTO Millennium Round*, CEPR Discussion Paper, n. 2437, April.
- Anderson K. e B. Hoekman (1999), *Developing Country Agriculture and the New Trade Agenda*, CEPR Discussion Paper, n. 2096, March.
- Bercero I.G. (2000), "Functioning of the WTO System: Elements for Possible Institutional Reform", in *International trade law and regulation*, Vol. 6, Issue 4, August.
- Bergsten C.F. (1999), "America and Europe: Clash of the Titans?", *Foreign Affairs*, Vol. 78, n. 2, March-April.
- Bergsten C.F. (2001a), "Launching a New Trade Round at the Wto: the Role of the Genoa Summit", in *Toward Shared Responsibility and Global Leadership, Recommendations for the G8 Genoa Summit from the G-8 Preparatory Conference*, May.
- Bergsten C.F. (2001b), "America's two Front Economic Conflict", *Foreign Affairs*, Vol. 80, n. 2, March-April.
- Butkeviciene J. (2000), "Movement of Natural Persons Under GATS", in *A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations*, UNCTAD, New York and Geneva.
- Correa C. (2000), "Reviewing the TRIPS Agreement", in *A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations*, UNCTAD, New York and Geneva.
- Croome J. (1998), *The Present Outlook for Trade Negotiations in the World Trade Organization*, mimeo, World Bank, October.
- Dilip K. Das (2000), "Debacle at Seattle - The way the cookie crumbled", in *Journal of World Trade* n. 34(5).
- Dessus S., K. Fukasaku e R. Safadi (1999), *Multilateral Tariff Liberalisation and the Developing Countries*, OECD Development Centre, Policy Brief, n. 18.
- European Commission (2001), *Promoting Core Labour Standards and Improving Social Governance in the Context of Globalisation*, documento COM(2001) 416.
- European Commission (2000), DG Trade, *Improving the functioning of the Wto System*, EU paper on Wto activities, September.
- Falautano I. (2000), "I conflitti commerciali transatlantici e la posizione dell'Italia", in *L'Italia e la politica internazionale*, Annuario IAI/ISPI, Il Mulino, Bologna.
- Falautano I., Guerrieri P. (2000b), "New Trade Issues, developing countries and the future of the Wto", in *The International Spectator*, n. 2, IAI, Roma.

- Falautano I. e P. Guerrieri, (2000), "Oltre "Seattle": un nuovo approccio strategico nel Wto del 2000", in *Il WTO dopo Seattle: scenari a confronto*, a cura di Falautano I. e Guerrieri P., IAI Quaderni, n. 12.
- Falautano I., Guerrieri P. (a cura di) (1999), *Il Wto, il Millennium Round e l'Italia*, IAI Quaderni n. 8, Roma, ottobre.
- Finger J. M. e L. Schuknecht (1999), *Market Access Advances and Retreats: the Uruguay Round and Beyond*, World Bank Policy Research Working Paper, n. 2232.
- Finger J. M. e P. Schuler (1999), *Implementation of Uruguay Round Commitments: the Development Challenge*, World Bank Policy Research Working Paper, n. 2215.
- Fink C., C. A. Primo Braga e C. P. Sepulveda (2000), *Intellectual Property Rights and Economic Development*, mimeo, TechNet.
- Ganesan A. V. (2000), "Seattle and Beyond: Developing-Country Perspectives", in *The WTO After Seattle*, Schott J. J., (ed.), Institute for International Economics, Washington DC.
- Hertel T. W. e W. Martin (1999), *Developing Country Interests in Liberalizing Manufactures Trade*, mimeo, World Bank, February.
- Hoekman B. e K. Saggi (2000), "Multilateral Disciplines for Investment-Related Policies?", in *Global Governance, Regionalism and The Global Economy*, a cura di Guerrieri P., Scharrer H.E., Baden Baden, Nomos Verlag.
- Hoekman B. (2000), "Towards a More Balanced and Comprehensive Services Agreement", in *The WTO After Seattle*, Schott J. J., (ed.), Institute for International Economics, Washington DC.
- Hoekman B., F. Ng e M. Olarreaga (2001), *Tariff Peaks in the Quad and Least Developed Country Exports*, CEPR Discussion Paper, n. 2747, March.
- Holmes P. (2000), "The Regulation of Competition and Competition Policy at the Regional and Global Level", in *Global Governance, Regionalism and The Global Economy*, a cura di Guerrieri P., Scharrer H.E., Baden Baden, Nomos Verlag.
- Holmes P., J. Rollo e A. Young (2000), "L'agenda commerciale europea dopo Seattle", in *Il WTO dopo Seattle: scenari a confronto*, a cura di Falautano I. e Guerrieri P., IAI Quaderni, n. 12, ottobre.
- Keohane, R., Nye, J.S. *The Club Model of Multilateral Cooperation and the WTO: Problems of Democratic Legitimacy*, [www.ksg.harvard.edu/cbg/trade/keohane.htm](http://www.ksg.harvard.edu/cbg/trade/keohane.htm).
- IMF (2000), "China's Prospective WTO Accession", Box 1.3, *World Economic Outlook*, IMF, October.
- IMF e World Bank (2001), *Market Access for Developing Countries' Exports*, documento SM/01/137.
- Inside US Trade (2001), *Varie edizioni*, Washington DC.
- Jackson J. H. (1998), "Reflections on and implications of the Wto constitution", in *The World Trade Organization Constitution and Jurisprudence*, a cura di Jackson J.H., Chatham House Papers, The Royal Institute of International Affairs, Pinter, Londra.
- Josling T. (2000), "Agriculture and the Next WTO Round", in *The WTO After Seattle*, Schott J. J. (ed.), Institute for International Economics, Washington DC.

- Krueger A. O. (1998), *The Developing Countries and the Next Round of Multilateral Negotiations*, mimeo, May.
- Laird S. e R. Safadi (1996), "The Uruguay Round and the Developing Countries", *Journal of World Development*, Vol. 24, n. 7, July.
- Langhammer R. J. (2000), *Developing Countries as Exporters of Services: Looking Beyond Success Episodes*, Kiel Working Paper, n. 992, July.
- Lawrence R.Z. (1996), *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*, The Brookings Institution, Washington DC.
- Mann C. (2000), "Il commercio elettronico tra dimensione globale e regole multilaterali", in *Il Wto dopo Seattle: scenari a confronto*, a cura di Falautano I., Guerrieri P., IAI Quaderni n. 2, Roma, ottobre.
- Maskus K. E. (2000), "Intellectual Property Issues for the New Round", in *The WTO After Seattle*, Schott J. J. (ed.), Institute for International Economics, Washington DC.
- Maskus K.E. e M. Lahouel (2000), "Competition Policy and Intellectual Property Rights in Developing Countries", in *The WTO After Seattle*, Schott J. J. (ed.), Institute for International Economics, Washington DC.
- Maskus K. E. (2001), *Intellectual Property Rights in the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington DC.
- Mastropasqua C. e V. Rolli (1994), "L'accordo dell'Uruguay Round: una prima valutazione dei suoi effetti sull'UE e sui PVS", *Moneta e Credito*, n. 187, settembre.
- Michalopoulos C. (1999a), *Trade Policy Market Access Issues for Developing Countries: Implications for the New Millennium Round*, World Bank Policy Research Working Paper, n. 2214.
- Michalopoulos C. (1999b), "The Developing Countries in the WTO", *The World Economy*, Vol. 22, n. 1.
- Michalopoulos C. (2000), *Trade and Development in the GATT and WTO: the Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries*, seminario organizzato a Ginevra dal Wto su "Special and Differential Treatment for Developing Countries", 7 March.
- Ministero degli Esteri e del Commercio internazionale del Canada (2000): *WTO External Transparency - Informal Paper by Canada*, ottobre, [www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/Transparency2-e.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/Transparency2-e.asp).
- Ministero degli Esteri e del Commercio internazionale del Canada (2000): *Sectoral Consultations - WTO Transparency*, marzo, [www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/transparency\\_paper-e.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/transparency_paper-e.asp)
- Moran T. H. (2000), "Investment Issues", in *The WTO After Seattle*, Schott J. J. (ed.), Institute for International Economics, Washington DC.
- Mukerji A. (2000), "Developing Countries and the WTO: Issues of Implementation", *Journal of World Trade*, Vol. 34, n. 6.
- Nagarajan N. (1998), *Regionalism and the WTO: New Rules for the Game?*, European Commission Economic Papers, n. 128, June.
- OECD (2000), *International Trade and Core Labour Standards*, document COM/TD/TC/DEEL-SA/ELSA(2000)4.
- Ostry, S. (2000) *WTO: Institutional Design for Better Governance*, [www.ksg.harvard.edu/cbg/trade/ostry.htm](http://www.ksg.harvard.edu/cbg/trade/ostry.htm)

- Painelli L., V. Rolli e A. Zaghini (2001), *The degree of market access to developed countries for the exports of developing countries: the empirical evidence and trade policy issues*, mimeo, Banca d'Italia.
- Panagariya A. (1999), *The Millennium Round and Developing Countries: Negotiating Strategies and Areas of Benefits*, conferenza organizzata alla Harvard University su "Developing Countries and the New Multilateral Round of Trade Negotiations", 5-6 November.
- Ruggiero R. (2000), "Reflections from Seattle", in *The Wto after Seattle*, Schott J.J., (ed.), Institute of International Economics, Washington DC.
- Safadi R e S. Laird (1996), "The Uruguay Round Agreements: Impacts on Developing Countries", *World Development*, Vol. 24, n. 7.
- Schott J. J., Watal, J. (2000), *Decision making in the WTO*, International Economics Policy Briefs, Institute for International Economics, March.
- Schott J. J. (2000) (ed.), *The WTO After Seattle*, Institute for International Economics, Washington DC.
- Spinanger D. (1999), *Faking Liberalization and Finagling Protectionism: the ATC at Its Best*, conferenza ERF/IAI/World Bank Workshop su "Preparing for the WTO 2000 Negotiations", Il Cairo, 14-15 July.
- Stiglitz J. (1999), *Two Principles for the Next Round. Or, How to Bring Developing Countries in from the Cold*, Wto/World Bank Conference on Developing Countries' in a Millennium Round, Wto secretariat, Centre William Rappard, Ginevra, 20-21 September.
- Swinbank A. (1999), "EU Agriculture, Agenda 2000 and the WTO Commitments", in *The World Economy*, Vol. 22, n. 1, January.
- Tamirisa N., P. Sorsa, G. Bannister, B. McDonald e J. Wiczorek (2000), *Trade Policy in Financial Services*, IMF Working Paper, n. 31.
- UNCTAD (1999), *Preparing for the Future Multilateral Trade Negotiations: Issues and Research Needs from a Development Perspective*, United Nations, New York e Geneva.
- UNCTAD (2000a), *A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations*, United Nations, New York e Geneva.
- UNCTAD (2000b), *Impact of antidumping and Countervailing Duty Actions*, documento preparato in occasione dell'Incontro degli Esperti organizzato a Ginevra su "Impact of antidumping and Countervailing Actions", 4-6 December.
- Wang Z. K. e A. Winters (2000), "After Seattle", *New Economy*, Vol. 7, n. 4.
- Watal J. (1998), "The TRIPs Agreement and Developing Countries: Strong, Weak or Balanced Protection?", in *Journal of World Intellectual Property Protection*, Vol. 1, n. 2, pp. 281-307.
- Watal J. (2000), "Developing Countries" Interests in a "Development Round", in *The WTO After Seattle*, Schott J. J. (ed.), Institute for International Economics, Washington DC.
- World Bank (2000a), "Trade Policies in the 1990s and the Poorest Countries", *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, November.
- World Bank (2000b), "Standards, Developing Countries and the Global Trading System", *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, November.
- World Bank (2000c), *Trade Blocks*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, New York.
- WTO (1998), *Major Review of the Implementation of the Agreement on Textiles and Clothing in the First Stage of the Integration Process*, documento G/C/W/105.
- WTO (2001), *Market Access: Unfinished Business*, Ginevra.



---

## Acronimi

ASEAN	Association of South East Asian Nations
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ATC	Agreement on Textiles and Clothing
FSC	Foreign Sales Corporation
FTAA	Free Trade Area of the Americas
GATS	General Agreement on Trade and Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
ICFTU	International Confederation of Free Trade Unions
IDE	Investimenti Diretti Esteri
ILO	International Labour Organization
MAI	Multilateral Agreement on Investments
MERCOSUR	Mercado común de Sur
NAFTA	North America Free Trade Area
NIEs	Newly Industrialised Asian Economies
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OGM	Organismi Geneticamente Modificati
ONG	Organizzazioni non governative
PAC	Politica agricola comune
PIL	Prodotto interno lordo
PMA	Paesi meno avanzati
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
PVS	Paesi in via di sviluppo
SPS	Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures
SSA	Sub Sahara Africa
TPA	Trade Promotion Authority
TPRM	Trade Policy Review Mechanism
TRIMs	Trade-Related Investment Measures
TRIPs	Trade-Related Intellectual Property rights agreement
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UR	Uruguay Round
URAA	Uruguay Round Agreement on Agriculture
USTR	US Trade Representative
VER	Voluntary Export Restraints
WHO	World Health Organisation
WIPO	World Intellectual Property Organisation
WTO	World Trade Organisation
WWF	World Wildlife Fund

---

## Appendice

### *Composizione dei gruppi di paesi*

#### ***Paesi industriali***

Australia, Canada, Giappone, Islanda, Norvegia, Nuova Zelanda, Stati Uniti, Svizzera, **UE**: Austria, Belgio e Lussemburgo, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Germania orientale, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia.

#### ***Pvs***

Totale Mondo esclusi i paesi industriali.

#### ***Paesi del Quad***

Stati Uniti, Unione Europea, Giappone, Canada

#### ***Nies (Newly Industrialised Asian Economies)***

Corea del Sud, Hong Kong, Singapore, Taiwan.

#### ***Asean (Association of South East Asian Nations)***

Birmania, Brunei, Cambogia, Filippine, Indonesia, Laos, Malesia, Tailandia, Vietnam.  
Escluso: Singapore.

#### ***Gruppo di Cairns***

Argentina, Australia, Bolivia, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Costa Rica, Fiji, Filippine, Guatemala, Indonesia, Malesia, Nuova Zelanda, Paraguay, Sud Africa, Tailandia, Uruguay.

#### ***Mercosur (Southern Common Market)***

Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay.

#### ***Europa orientale***

Albania, Bulgaria, Cipro, ex Cecoslovacchia, ex USSR, ex Jugoslavia, Malta, Polonia, Romania, Turchia, Ungheria.

#### ***ACP (Africa Pacific Caribbean Countries)***

Angola, Anguilla, Antigua e Barbuda, Antille Olandesi, Aruba, Bahama, Barbados, Belize, Benin, Botswana, Burkina, Burundi, Camerun, Capo Verde, Cayman, Ciad, Comore, Costa d'Avorio, Dominica, Eritrea, Etiopia, Figi, Gabon, Gambia, Georgia del Sud e Isole Sandwich, Ghana, Giamaica, Gibuti, Greenland, Grenada, Guinea, Guinea Equatoriale, Guinea-Bissau, Guya-

na, Haiti, Isola Pitcairn, Isole Falkland, Isole Vergini Britanniche, Kenya, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Maurizio, Mayotte, Montserrat, Mozambico, Namibia, Niger, Nigeria, Nuova Caledonia, Papua Nuova Guinea, Polinesia Francese, Repubblica del Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Repubblica Dominicana, Ruanda, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Pierre e Miquelon, Saint Vincent e Grenadine, Salomone, Samoa Occidentale, Sant'Elena, Sao Tome e Principe, Seicelle, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Suriname, Swaziland, Tanzania, Territorio Britannico dell'Antartide, Territorio Britannico dell'Oceano Indiano, Territorio Francese del Sud e dell'Antartide, Togo, Tonga, Trinidad e Tobago, Turks e Caicos, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Wallis e Futuna, Zaire, Zambia, Zimbabwe.

**49 paesi poveri - Pma(secondo la definizione delle Nazioni Unite)**

*Di cui:*

*ACP:*

Angola, Benin, Botswana, Burkina, Burundi, Capo Verde, Ciad, Comore, Eritrea, Etiopia, Gambia, Gibuti, Guinea, Guinea Equatoriale, Guinea-Bissau, Haiti, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambico, Niger, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Salomone, Samoa Occidentale, Sao Tome e Principe, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tanzania, Togo, Tonga, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Zaire, Zambia.

*non ACP:*

Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Birmania, Cambogia, Laos, Maldive, Nepal, Yemen.

**SSA (Africa Sub Sahara)**

Camerun, Costa d'Avorio, Gabon, Ghana, Kenya, Maurizio, Namibia, Nigeria, Repubblica del Congo, Seicelle, Senegal, Repubblica del Sud Africa, Swaziland, Zimbabwe.

*Di cui:*

*49 paesi poveri:*

Angola, Benin, Botswana, Burkina, Burundi, Capo Verde, Ciad, Comore, Eritrea, Etiopia, Gambia, Gibuti, Guinea, Guinea Equatoriale, Guinea-Bissau, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambico, Niger, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Sao Tome e Principe, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2001

*I Quaderni dello IAI sono brevi monografie, in italiano, scritte da uno o più autori — ricercatori dell'Istituto o esperti esterni — su problemi di politica internazionale che sono stati oggetto dell'attività dell'Istituto o su altri temi di particolare attualità. Essi si distinguono dalla serie di monografie e dalle riviste dell'Istituto in quanto mirano a diffondere tempestivamente e nel modo più diretto e semplice i risultati delle ricerche dell'Istituto ai propri soci e fra gli specialisti della materia. In tal modo lo IAI intende promuovere una conoscenza il più possibile aggiornata dei problemi e delle tendenze emergenti nella politica internazionale, contribuendo a renderli argomento di pubblico dibattito.*