

Editoriale

Dopo la “sospensione” del negoziato WTO, cosa ci aspetta?

J.E.L. F13, Q17

Giovanni Anania *

Università della Calabria

Alla fine di luglio, il Consiglio Generale del WTO ha dovuto prendere atto dell'impossibilità da parte dei Paesi membri di raggiungere un accordo, sancendo, implicitamente se non formalmente, la “sospensione” del negoziato del *Doha Development Agenda (Dda) round*.

Al contrario di quanto era successo dopo il fallimento della Conferenza Ministeriale di Cancun nel settembre del 2003, questa volta al fallimento del negoziato non sono seguiti grandi clamori o scambi di accuse reciproche su chi dovesse essere ritenuto responsabile del fallimento. La ragione di ciò sta soprattutto nel fatto che il fallimento del negoziato, al contrario di quanto era successo a Cancun, non è stata una sorpresa per nessuno.

Cercare di ragionare su cosa possa succedere ora vuol dire cercare di capire perché non si è riusciti a trovare un accordo e, a partire da ciò, tentare di delineare i diversi scenari possibili. È questo quello che mi propongo di fare in questa breve nota.

Perché il negoziato è fallito?

... per l'inflessibilità negoziale degli Stati Uniti e dell'Unione Europea?

Il mancato accordo nel negoziato agricolo è stato determinato soprattutto dall'impossibilità da parte degli Stati Uniti di accettare le proposte di riduzione del “sostegno interno” che venivano non solo dai Paesi in via di sviluppo, ma anche dall'Unione Europea (UE). Per gli Stati Uniti il problema era (ed è) costituito dalla delicata situazione politica interna. L'Amministrazione USA non era disponibile ad assumere impegni che avrebbero potuto costarle caro nelle elezioni di medio termine di novembre, che già si presentavano come molto difficili. Non solo, nei primi mesi del 2007 dovrà essere definito il nuovo Farm Bill e gli Stati Uniti non potevano accettare di sottoscrivere impegni nel Dda round che avrebbero costituito un vincolo per le decisioni di politica agraria interna, decisioni, oltre tutto, che avranno luogo in un clima politico

* Giovanni Anania, Dipartimento di Economia e Statistica, Università della Calabria; ganania@unical.it

reso particolarmente delicato dall'avvicinarsi delle elezioni presidenziali del 2008. Si tratta di difficoltà oggettive che restringono fortemente lo spazio delle ipotesi di accordo accettabili dagli USA in questa fase; difficoltà legittime sul piano politico, e ben note a tutti. D'altro canto, l'inflessibilità negoziale mostrata dagli Stati Uniti non deve far sottovalutare le forti resistenze anche da parte di altri Paesi ad accettare un accordo che includesse vincoli per il "sostegno interno" non lontani da quelli proposti anche dall'Unione Europea: è questo il caso, per esempio, di Paesi quali la Norvegia, la Svizzera o il Giappone, rimasti relativamente defilati nel negoziato proprio per il fatto di poter contare per la difesa dei loro interessi sull'atteggiamento negoziale degli Stati Uniti.

Gli Stati Uniti si sono difesi accusando l'Unione Europea di non aver consentito la chiusura del negoziato con un atteggiamento negoziale rigido sul capitolo dell' "accesso ai mercati", cioè quello relativo alla riduzione delle tariffe all'importazione. L'UE ha fatto nel corso del negoziato offerte via via più marcatamente liberalizzatrici; la proposta più recente, quella del giugno 2006, prevedeva un taglio delle tariffe più alte del 60% ed una riduzione media assai vicina al 50%. È vero che in assenza di indicazioni sul numero dei "prodotti sensibili" (cioè dei prodotti che saranno esentati dall'applicazione della riduzione delle tariffe prevista) e, soprattutto, sull'espansione delle quote all'importazione a tariffa ridotta e sulla minore riduzione delle tariffe cui essi saranno soggetti è difficile valutare l'impatto liberalizzatore della proposta dell'UE. Ciononostante, non v'è dubbio che le offerte in materia di "accesso ai mercati" dell'UE siano nel tempo diventate tali da poter determinare, soprattutto per alcuni comparti specifici, una significativa riduzione della protezione dalle importazioni di cui oggi godono i produttori sul mercato interno. Piuttosto, una domanda che è legittimo porsi è se le proposte negoziali della Commissione siano o meno rimaste all'interno dei confini del mandato negoziale definito dai Paesi membri, cioè la sottoscrizione di un accordo "compatibile" con le riforme della Pac già decise.

Un negoziato agricolo troppo ambizioso?

Tra le istituzioni multilaterali il WTO è senza dubbio quella più democratica: le decisioni devono essere prese all'unanimità dei suoi 150 Paesi membri. Questo round ha visto per la prima volta la partecipazione attiva al negoziato non solo dei Paesi in via di sviluppo più grandi e dinamici (con l'eccezione della Cina, che ha scelto sin qui di rimanere piuttosto defilata...), ma anche, su questioni specifiche, di alcuni dei Paesi in via di sviluppo più poveri. Raggiungere il consenso di tutti i Paesi membri vuol dire riuscire ad identificare un accordo complessivo che sia ritenuto da tutti più vantaggioso rispetto al fallimento del negoziato; tenuto conto della diversità dei loro interessi, trovare un accordo che tutti e 150 i Paesi membri possano voler sottoscrivere è, quindi, oggettivamente, un esercizio assai difficile.

Le posizioni negoziali caratterizzate nel senso di una decisa liberalizzazione assunte da alcuni tra gli attori nel negoziato (tra questi, il G20 ed alcuni Paesi sviluppati) appaiono molto distanti dallo spazio delle ipotesi di accordo accettabili per alcuni dei Paesi membri (tra questi, certamente gli Stati Uniti, almeno in questa fase negoziale,

ma non solo loro). In altre parole, gli impegni che alcuni Paesi indicavano con forza come elementi dell'accordo per loro irrinunciabili non erano accettabili, almeno in questa fase, da altri, e gli impegni che questi ultimi erano disposti a sottoscrivere non erano, almeno in questa fase, ritenuti tali da determinare una riduzione delle distorsioni dei mercati sufficiente per poter essere accettati dai primi.

“Sospensione” del round causata dal fallimento del negoziato agricolo?

Molti hanno sostenuto che sia stato il fallimento del negoziato sull'agricoltura ad impedire la chiusura del round. Io non sono convinto che le cose siano effettivamente andate così. Un accordo era molto lontano anche sugli altri tre tavoli negoziali importanti: servizi, Trips (il negoziato nell'ambito dell'accordo sugli *Aspetti legati al commercio internazionale dei diritti di proprietà intellettuale*) e Nama (*Riduzione delle tariffe all'importazione per i prodotti diversi da quelli agricoli*). Nel negoziato Trips, ad esempio, sull'introduzione di un registro multilaterale per le denominazioni di origine per i vini e gli altri prodotti alcolici le posizioni erano molto lontane tra loro (...e le stesse che i Paesi avevano assunto all'avvio del negoziato, alcuni anni prima); nel negoziato Nama non c'era accordo nemmeno sulla formula da utilizzare per definire le riduzioni delle tariffe (prima ancora, quindi, di negoziare i coefficienti da utilizzare all'interno della formula prescelta, cioè ciò che avrebbe effettivamente definito le riduzioni delle tariffe che si sarebbero dovute applicare...).

Fallimento nel luglio del 2006 o nel dicembre del 2005?

Ho già detto che il fallimento del negoziato in luglio non è stata una sorpresa. La fase di intensa negoziazione in cui si è veramente lavorato a cercare di trovare un accordo sono stati i mesi tra l'estate del 2005 e la Conferenza Ministeriale di Hong Kong di dicembre dello stesso anno. Nonostante gli sforzi non si è però riusciti a trovare un accordo, un accordo che, peraltro, per le ragioni dette, non era facile trovare. A quel punto, la scelta, condivisa da tutti i Paesi membri, è stata quella di mettere la sordina al rumore mediatico che sarebbe sicuramente seguito al secondo fallimento consecutivo di una Ministeriale, mascherandolo con il raggiungimento di un accordo su un nuovo piano delle scadenze del negoziato (accordo sull'agricoltura (*le modalities*) entro aprile, impegni Paese per Paese (*le schedules*) entro luglio e chiusura del round entro la fine del 2007). Si trattava di scadenze che, visto lo stato dei negoziati, tutti gli attori sapevano bene essere del tutto irrealistiche: da un sondaggio dell'Università di Adelaide realizzato nel gennaio 2006 è emerso che solo il 2% dei negoziatori riteneva che ci sarebbe stato un accordo sull'agricoltura entro il 30 aprile, mentre nessuno tra gli intervistati credeva che il round potesse arrivare a conclusione entro il 2006.

Fallimento del negoziato o fallimento del WTO?

I fallimenti negoziali non sono certo una novità nel WTO, ma la “sospensione” del Dda round ha fatto riemergere il problema – che era già stato sollevato (e rapidamente accantonato...) dopo la Ministeriale di Cancun – della debolezza delle regole di funzionamento del WTO nel nuovo quadro delle relazioni internazionali, un quadro che

ha visto il progressivo affermarsi di un complesso multipolarismo al posto dell'egemonia statunitense, prima, e del sostanziale bipolarismo Stati Uniti-Unione Europea che ad essa era seguito, un bipolarismo che, vale la pena ricordare, aveva caratterizzato e reso possibile nel 1993 la conclusione dell'Uruguay round. È abbastanza paradossale che sia stato proprio l'attuale Direttore Generale, Pascal Lamy, all'epoca Commissario al commercio internazionale dell'UE, a sostenere con forza subito dopo il fallimento di Cancun la necessità di una riforma del WTO, definendolo un'"istituzione medioevale"; qualche settimana dopo, peraltro, Lamy ritenne opportuno correggere quel giudizio: il WTO non era in effetti un'"istituzione medioevale", bensì "neolitica"!

Ed ora, cosa ci aspetta?

Da luglio ad oggi, naturalmente, non ci sono state a Ginevra riunioni dei tavoli negoziali; ci sono state, e continueranno ad esserci, prese di posizione sulla necessità di riavviare il negoziato, e ci sono stati, e continueranno ad esserci, incontri per cercare di riavviare i negoziati (o, forse meglio, per dare l'impressione di stare provando a riavviare i negoziati...).

In realtà non sta succedendo nulla ...e, per ora, non può che essere così. Questo per almeno due ragioni, peraltro legate tra loro. La prima è che lo stallo è uno stallo sul piano politico; esso, cioè, non è determinato dalla difficoltà di trovare una soluzione di mediazione, ma dalla presa d'atto della notevole distanza che separa gli spazi delle ipotesi di accordo accettabili di alcuni dei Paesi membri. Se è vero che lo stallo è di natura politica, tra luglio ed oggi non è successo nulla che abbia modificato quel quadro, cioè non è successo nulla in grado di far emergere la forte pressione politica necessaria per creare le condizioni per il superamento delle resistenze al raggiungimento di un accordo. La seconda ragione erano le elezioni di medio termine negli Stati Uniti, che, per la sensibilità che il tema della possibile riduzione del sostegno all'agricoltura assume in molti stati, di fatto, hanno congelato per molti mesi la disponibilità a negoziare da parte di quel Paese.

Un accordo entro aprile?

C'è chi sostiene – non si sa quanto per convinzione o solo per cercare di mantenere viva l'attenzione sui temi del negoziato e sulla sua "sospensione" – che, lasciateci alle spalle le elezioni di novembre negli USA, sia ora possibile un riavvio del negoziato ed il raggiungimento di un accordo entro il prossimo mese di aprile. La scadenza di aprile è dettata da un'altra scadenza, quella, in luglio, della *Trade Promotion Authority* (Tpa; ciò cui ci si riferisce spesso anche come alla *Fast Track Negotiating Authority*); l'ipotesi è che, se si arrivasse ad un accordo entro aprile, l'Amministrazione potrebbe forse ottenere dal Congresso un'estensione di qualche mese della Tpa, in modo da consentire l'approvazione dell'accordo da parte di questo prima della scadenza della Tpa stessa. Anche prescindendo dalle molte difficoltà che andrebbero superate, quasi per incanto, per riuscire a trovare un accordo, le possibilità che questa ipotesi

possa concretizzarsi appaiono assai ridotte. Infatti, questa eventualità vedrebbe il negoziato riavviato e portato a conclusione esattamente negli stessi mesi in cui gli Stati Uniti staranno decidendo i contenuti del nuovo Farm Bill (che si applicherà nel 2008 e che, quindi, dovrà essere approvato prima delle semine di settembre del 2007). Dubito che gli Stati Uniti saranno disponibili ad un negoziato finale del round che si svolga in parallelo con quello interno sul Farm Bill, due processi decisionali che, per forza di cose, sarebbero fortemente interconnessi.

Il negoziato riparte dopo l'approvazione del Farm Bill?

L'approvazione del Farm Bill rimuoverà l'ostacolo che impedisce oggi agli USA di negoziare nel WTO, ma, allo stesso tempo, definirà lo spazio degli accordi che essi saranno disposti a sottoscrivere. Infatti, mentre è possibile che Paesi come gli USA o l'UE tengano conto nel processo di decisione interno sulle loro politiche agrarie del negoziato in corso nel Dda round, è difficile immaginare che siano disponibili a sottoscrivere un accordo che determini la necessità di modificarle. Quindi, l'approvazione del Farm Bill renderà possibile lo sblocco della "sospensione" del negoziato, ma, allo stesso tempo, definirà anche i margini negoziali degli Stati Uniti. Il problema per la chiusura del negoziato sull'agricoltura diventerà, a quel punto, l'accettabilità da parte degli altri Paesi degli impegni che gli Stati Uniti saranno disponibili a sottoscrivere.

È difficile prevedere i contenuti del nuovo Farm Bill: ci saranno novità rilevanti in termini degli strumenti e dell'ammontare del sostegno, o le modifiche rispetto al Farm Bill attuale saranno solo marginali? L'avvio del dibattito ha visto emergere proposte (dal mondo della ricerca, non delle imprese...) fortemente innovatrici, nella direzione di un disaccoppiamento del sostegno e di una sua più equa ripartizione tra le imprese ed i comparti. Non va dimenticato, però, che anche nel caso del *Farm Security and Rural Investment Act*, il Farm Bill del 2002, il dibattito partì "volando alto", ma, alla fine, il Bill approvato dal Congresso fu di tutt'altro tenore. Non solo, ma l'importanza, sia per i democratici che per i repubblicani, dei voti degli stati rurali del *Mid West* nelle elezioni presidenziali del 2008 fa ritenere molto più probabile un nuovo Farm Bill caratterizzato rispetto al precedente da una forte inerzia, piuttosto che da una significativa carica innovatrice.

Il negoziato riparte dopo le elezioni presidenziali USA del 2008?

Indipendentemente dai contenuti del nuovo Farm Bill, il negoziato potrà però ripartire soltanto se vi sarà l'estensione da parte del nuovo Congresso della Tpa, la qual cosa non può essere affatto data per scontata; al contrario, è assai probabile che il Congresso a maggioranza democratica uscito dalle elezioni di novembre neghi all'Amministrazione Bush questa estensione, preferendo che sia la nuova Amministrazione, quella che uscirà dalle elezioni del 2008, a condurre in porto la chiusura del Dda round. In questo caso il periodo di "sospensione" del negoziato diventerebbe decisamente lungo; saranno disposti gli altri Paesi membri a rimanere in attesa lasciando il negoziato sospeso così a lungo? Non è escluso, ma è uno scenario così spostato in avanti da rendere problematico tentare di valutarne la probabilità.

Un forte aumento delle dispute?

Non c'è dubbio che l'impatto più significativo dell'accordo conclusivo dell'Uruguay round del Gatt del 1994 non sia legato tanto ai vincoli introdotti con l'"Accordo sull'agricoltura" per esportazioni sussidiate, tariffe e sostegno interno, ma, piuttosto, al nuovo meccanismo di risoluzione delle dispute.

La sconfitta dell'Unione Europea nella disputa sulle sue politiche per lo zucchero è stato uno dei fattori rilevanti nella riforma di quella Organizzazione Comune di Mercato (assieme, naturalmente, agli effetti attesi dell'implementazione dell'iniziativa Eba, *Everything But Arms*, ed al fatto che le politiche interne e commerciali comunitarie per lo zucchero erano inefficaci e palesemente irragionevoli).

La conclusione della disputa che ha visto bollare come illegittime le politiche degli Stati Uniti per il cotone ha mandato un segnale chiaro all'Unione Europea sulla possibilità che il Pagamento Unico Aziendale (Pua) introdotto con la riforma Fischler del 2003 possa essere giudicato contrario alle regole WTO o, comunque, possa non essere considerato tra gli strumenti il cui sostegno ricade nella "scatola verde". Infatti, la politica degli USA a favore dei produttori di cotone è stata ritenuta "illegale" dal WTO, tra le altre cose, anche perché per ricevere il sussidio gli agricoltori potevano utilizzare le superfici interessate per produrre qualsiasi cosa tranne prodotti ortofruticoli (analogamente, le superfici che gli agricoltori europei possono utilizzare per reclamare il Pua cui hanno diritto possono essere non coltivate o utilizzate per produrre qualsiasi cosa tranne ortaggi e colture permanenti, con l'eccezione dell'olivo).

Peraltro, dopo la scadenza della "clausola di pace", gran parte degli strumenti delle politiche agricole dell'UE e degli USA potrebbero essere dichiarate contrarie alle regole generali del WTO, anche se legittime sulla base dell'"Accordo sull'agricoltura" del 1994.

È facile, quindi, prevedere che una sospensione del negoziato che si protraesse troppo a lungo determinerebbe una forte crescita del ricorso alle procedure WTO di risoluzione delle dispute, soprattutto da parte dei Paesi in via di sviluppo più grandi e dinamici. L'unica ragione di autolimitazione, se così si può dire, del ricorso alle dispute potrebbe essere costituita per questi dalla preoccupazione di non generare nei Paesi sviluppati più ricchi forti pressioni politiche per una riscrittura in senso meno democratico delle regole del WTO, ridimensionandone il potere impositivo.

Verso il fallimento definitivo del round e la riforma del WTO?

La possibilità di un fallimento del round - cioè che alla "sospensione" del negoziato non segua una sua ripresa, o che i negoziati ripartano ma non si riesca a trovare un accordo - non può affatto essere esclusa. Per i motivi elencati sin qui - il fatto che l'accordo debba essere sottoscritto da tutti i Paesi membri, che questi siano ormai un numero considerevole ed abbiano interessi molto diversi tra loro; la mutata geografia delle relazioni internazionali - il fallimento del round è, quindi, una ipotesi che non va sottovalutata.

Se si arrivasse al fallimento definitivo del Dda round si porrebbe in maniera ineludibile il problema di una trasformazione del WTO, o riscrivendone le regole, o fa-

cedendo morire e facendo nascere dalle sue ceneri una nuova istituzione multilaterale. Mantenere in vita il WTO riscrivendone le regole può però essere operazione non facile; infatti, anche in questo caso sarebbe necessaria l'unanimità dei Paesi membri ed è difficile pensare che quelli tra questi che avranno bloccato il raggiungimento di un accordo che i più erano pronti a sottoscrivere si mostreranno disponibili a dare il loro assenso per cambiare le regole del gioco. La creazione di una nuova istituzione servirebbe ad aggirare il problema. Il nuovo WTO, se si dovesse arrivare a tanto, è probabile che preveda regole applicate con una geografia variabile: regole “di base”, che valgono per tutti, ed accordi sottoscritti solo da una parte dei membri ed applicati soltanto agli scambi tra questi. Ciò vorrebbe dire non solo la morte del multilateralismo nella definizione delle regole degli scambi commerciali internazionali, ma anche la scomparsa dell'unica tra le maggiori istituzioni multilaterali realmente democratica, che prevede un processo decisionale basato sul raggiungimento del consenso, attribuendo potere di veto a tutti i Paesi membri, indipendentemente dal loro peso economico, demografico o politico (la qual cosa costituisce, al contempo, la forza e la debolezza del WTO come lo conosciamo oggi). Se si arrivasse ad una riforma del WTO, è assai probabile che essa vedrebbe anche un forte ridimensionamento del potere impositivo di questo nei meccanismi di risoluzione delle dispute. La mia opinione è che con una riforma del WTO a perdersi sarebbero soprattutto i Paesi in via di sviluppo, e, tra questi, soprattutto quelli più poveri.

La “sospensione” del negoziato del *Doha Development Agenda round* apre, quindi, un gioco complesso, dalle implicazioni delicate, e non solo per il futuro delle relazioni commerciali internazionali, e dall'esito finale quanto mai incerto.