

Master globAAAI a.a 2008/2009

Corso: "From the Marshall Plan to the Wto: an overview of the evolution of the world economy since the second world war"

Studente: **Omar Foschi**

Traccia n. 6: How has the World Trade Organisation changed the way in which countries engage in cross-border trade? Why is it that the period since it was formed is also one of a proliferation of preferential trade agreements?

Quando il primo gennaio 1995 nasce il Wto, l'organizzazione ha alle proprie spalle quasi cinquant'anni di storia. Il Wto, infatti, ingloba e sostituisce il Gatt (*General agreement on tariffs and trade*) che vide la luce nel 1948. Scopo fondamentale del Gatt era quello di negoziare, mediante trattative multilaterali tra le parti contraenti, una riduzione sostanziale dei dazi doganali e di tutte quelle misure che falsavano il libero gioco della concorrenza commerciale, nonché di stabilire regole di comportamento da tutti accettate e rispettate. L'accordo si basava sul consenso volontario degli stati e si focalizzava quasi esclusivamente sulle riduzioni tariffarie tralasciando il commercio riguardante l'agricoltura, i prodotti tessili e le questioni non commerciali. Esso costituiva, quindi, la sede principale di riferimento per ciò che riguardava la regolazione degli scambi internazionali. L'accordo si proponeva lo sviluppo di un commercio equo e trasparente fra tutti i paesi della comunità mondiale, basandosi anche sulla teoria neoclassica del libero commercio, della divisione del lavoro e dei vantaggi comparati inerenti alla specializzazione che avrebbero dovuto massimizzare il benessere generale.

Gli accordi Gatt erano caratterizzati da tre principi base anch'essi inglobati successivamente nel trattato istitutivo del Wto: il principio di non discriminazione, il mercato aperto, il commercio leale (*fair trade*). Il principio di non discriminazione si concretizza nella *clausola della Nazione più Favorita* (NPF), secondo la quale ciascuna parte contraente è tenuta ad accordare a tutte le altre parti lo stesso trattamento che riserva ad un paese in materia di diritti e imposizioni all'importazione e all'esportazione. In linea con il principio della NPF si pone la clausola del *Trattamento Nazionale* che vieta qualsiasi trattamento discriminatorio tra prodotti importati su un determinato mercato e prodotti analoghi di origine nazionale. Il secondo principio fondamentale vieta ogni forma di restrizione quantitativa effettuata tramite contingenti, licenze all'importazione e all'esportazione o sotto qualsiasi altro mezzo che ponga limiti agli scambi, all'infuori delle tariffe doganali. Il Gatt, quindi, non si prefiggeva di eliminare completamente la protezione del mercato interno dei singoli paesi; voleva minimizzarla e soprattutto renderla trasparente. Il terzo principio base, infine, vieta qualsiasi sovvenzione pubblica che abbia l'effetto di favorire l'esportazione di prodotti ad un prezzo inferiore a quello di vendita nel paese d'origine (*antidumping*).

All'inizio degli anni '80, tuttavia, il sistema Gatt iniziò a mostrare chiaramente segnali di crisi in quanto incapace di gestire con efficacia la sempre più complessa articolazione del commercio internazionale e di fornire indirizzi precisi nella risoluzione delle controversie fra le parti contraenti. I nodi della crisi riguardavano, in particolare, la moltiplicazione delle deroghe alle clausole fondamentali, una sorta di "dualismo normativo" del commercio mondiale fra nord-sud e nord-nord, causato principalmente dalla clausola che consentiva ai Paesi in Via di Sviluppo (PVS) di derogare in sede di applicazione delle diverse norme dell'Accordo Generale e la regionalizzazione della disciplina dell'interscambio su base preferenziale.

Non essendo il Gatt un'organizzazione internazionale vera e propria, dotata di organi decisionali propri, le decisioni dovevano essere prese attraverso negoziati diretti tra i

suoi stessi membri i più importanti dei quali, dove nuove regole e ulteriori riduzioni tariffarie venivano decise, presero il nome di "round". Compresi i negoziati che portarono alla creazione del Gatt nel 1947 e incluso l'Uruguay Round (1986-1994) che ha dato vita al Wto, ve ne sono stati 8 nella storia dell'organizzazione. I primi cinque round (Ginevra 1947, Annecy 1949, Torquay 1951, Ginevra 1956, Ginevra -Dillon round- 1960-1961) furono quasi esclusivamente dedicati al negoziato di riduzioni tariffarie. Con il costante diminuire dei dazi doganali sulle esportazioni delle merci, divenne ben presto evidente che altri tipi di ostacoli di carattere non tariffario ma regolamentare (*Non tariff barriers*, Ntb) potevano limitare in misura rilevante gli scambi internazionali. Fu quindi con il Tokyo round (1973-1979) che le questioni regolamentari iniziarono ad assumere un ruolo di primo piano nei negoziati rispetto alla tradizionale attenzione riservata alla tariffe.

Fu con l'Uruguay round (1986-1994) che si raggiunsero importanti risultati sistemici e settoriali. I primi riguardarono la creazione in istituzione permanente dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) (a differenza del Gatt che era provvisorio), l'aumentata partecipazione dei Pvs (da 23 nel 1949 a più di 130) e la creazione di una sorta di tribunale del commercio internazionale al quale i suoi membri possono rivolgersi nel caso in cui ritengano che un altro membro abbia violato una delle regole previste dagli accordi che formano il Wto. Per quanto concerne i risultati settoriali, furono raggiunti importanti accordi su diverse aree del commercio internazionale. Il primo è rappresentato dall'*Accordo Gatt 1994*, così denominato perché contiene, oltre all'originario accordo del 1947, tutte le successive modifiche e interpretazioni adottate nel corso dei round. Esso regola gli scambi internazionali delle merci e contiene al suo interno diversi accordi relativi al commercio di beni come, fra gli altri, l'Accordo sull'agricoltura (AoA) e l'Accordo su tessili e abbigliamento (ATC).

Per quanto riguarda i prodotti agricoli, è necessario precisare che essi hanno fatto parte sin dall'inizio del Gatt anche se molte delle sue regole non furono mai applicate all'agricoltura, originariamente per colpa degli Stati Uniti. Gli Stati Uniti, infatti, rimasero largamente protezionisti in materia agricola fino alla fine della seconda guerra mondiale e questo si riflesse non solo sul testo del Gatt ma soprattutto sull'atteggiamento degli Usa stessi, che già negli anni '50 chiesero e ottennero dal Gatt una deroga all'applicazione di numerose sue norme proprio per tali prodotti. Questa situazione iniziò a mutare solo negli anni '60, quando gli Usa si resero conto della loro capacità in campo agricolo e quando gli europei iniziarono a creare la loro politica agricola comune con uno stampo sostanzialmente protezionista. Da allora, e precisamente a partire dal Kennedy round (1964-1967), gli americani cercarono di limitare la portata delle eccezioni agricole, mentre l'Unione Europea, supportata dal Giappone, cercò di mantenerle dando vita ad una discussione ancora oggi di primaria importanza. Con l'accordo sull'agricoltura raggiunto con l'Uruguay round gli stati membri del Wto si assumono tre tipi di obblighi. Il primo consiste nella semplificazione e riduzione delle barriere all'importazione dei prodotti agricoli impegnando i membri a proteggere l'agricoltura solo attraverso le tariffe doganali e a ridurre i dazi in percentuali diverse a seconda del grado di sviluppo del paese e a consolidare i dazi per tutti i prodotti agricoli. Nonostante l'applicazione di queste misure, le modalità di accesso ai mercati, i picchi tariffari e l'uso di "prodotti strategici" hanno ostacolato l'accesso ai mercati dei paesi sviluppati da parte di alcuni prodotti dei Pvs. Il secondo tipo di impegni assunti con questo accordo consiste nella limitazione delle sovvenzioni date alle produzioni agricole. Poiché i paesi sono restii a ridurre i sussidi si è adottato il cosiddetto sistema delle "scatole": nella scatola verde rientrano i sussidi che non distorcono il commercio o che hanno un impatto minimo su di esso (ad esempio, le sovvenzioni destinate alla ricerca e alla protezione dell'ambiente); in quella color ambra, sono contenute tutte quelle sovvenzioni interne ritenute dannose per la produzione e il commercio (come le misure a sostegno dei prezzi e i sussidi

direttamente connessi alla produzione dei prodotti) e che come tali sono soggette a degli impegni di riduzione del loro ammontare durante un periodo variabile tra i sei mesi e i dieci anni a seconda se il paese è sviluppato o in via di sviluppo; nella scatola blu ("scatola ambra con condizioni") si collocano alcune forme di sostegno del reddito degli agricoltori che limitano la loro produzione. Il terzo tipo di impegni, infine, riguarda i sussidi alla esportazione di prodotti agricoli che possono creare particolari problemi ad una corretta determinazione dei prezzi sui mercati internazionali in quanto consentono ai produttori di determinati paesi di vendere sui mercati internazionali ad un prezzo minore o uguale a quello di mercato nonostante che i loro costi di produzione siano più elevati di tale prezzo. Nonostante la regolamentazione del commercio dei prodotti agricoli operata dal Wto, permangono numerosi problemi che colpiscono soprattutto i Pvs afflitti dalla competizione dei prodotti agricoli del nord del mondo (Unione Europea e Usa) che godono di alti sussidi.

In materia di tessili e abbigliamento, prima che l'ATC entrasse in vigore, una vasta porzione delle esportazioni di queste merci dai Pvs alle industrie dei paesi sviluppati era soggetta a quote sottoposte a speciale regime che si poneva fuori dalle regole del Gatt. Inoltre, fino alla fine dell'Uruguay round, tali quote venivano negoziate bilateralmente ed erano sottoposte alle regole dell'Accordo multifibre (MFA) che limitava severamente la possibilità per i Pvs di beneficiare compiutamente del loro vantaggio comparato in materia. Dal primo gennaio 1995 l'MFA è stato sostituito dal Wto con l'ATC che getta le basi per un processo di transizione basato sulla rimozione delle quote cui questo tipo di merci è sottoposto. Esso si basa sui seguenti elementi chiave: a) un programma per la progressiva integrazione di questi prodotti nelle regole del Gatt; b) un processo di liberalizzazione che si estenda progressivamente alle quote esistenti fino alla loro completa rimozione; c) un meccanismo di salvaguardia che si occupi di nuovi casi di danneggiamento o minaccia dei produttori interni durante il periodo di transizione; d) la costituzione di un Corpo di Monitoraggio del Tessile (TMB) che svolga compiti di supervisione sull'implementazione dell'accordo e sulla corretta osservanza delle sue regole.

Un secondo importante risultato dell'Uruguay round fu quello di procedere alla conclusione dell'Accordo *Trips (Trade related aspects of intellectual property rights)* che regola vari aspetti della protezione dei diritti della proprietà intellettuale. A premere per un tale accordo in ambito Wto furono soprattutto i paesi sviluppati che, da un lato, commerciano in misura sempre maggiore prodotti il cui valore reale è dato non tanto dalle caratteristiche fisiche del bene quanto dalle idee in esso contenute e, dall'altro, subiscono un danno economico considerevole dal mancato rispetto di questi diritti in sede internazionale. L'accordo Trips stabilisce l'obbligo per i membri del Wto di dotarsi di una disciplina che protegga la proprietà intellettuale. A tal fine, esso prevede alcuni principi generali (clausola del trattamento nazionale e della nazione più favorita), degli standard minimi di protezione di una serie di diritti specifici, l'obbligo di assicurare un'adeguata tutela giudiziaria a questi diritti e alcune norme specifiche a beneficio dei Pvs in modo da facilitare l'applicazione di una legislazione che per molti di questi paesi risultava una novità assoluta. Le aree coperte da tale accordo sono molteplici e comprendono il copyright e i diritti connessi, il marchio, le indicazioni geografiche; il design industriale e i brevetti. Per quanto riguarda questi ultimi, l'accordo lascia gli stati liberi di escludere dalla protezione molte invenzioni che possono essere necessarie per proteggere la vita umana e, in caso di situazioni di emergenza, consente l'uso di un'invenzione pur senza il consenso del detentore del brevetto (quest'ultima regola fu al centro di un importante conflitto fra il governo del Sudafrica e alcune multinazionali farmaceutiche riguardo l'uso di alcuni farmaci necessari per la cura dei malati di Aids). Poiché tramite questo accordo le regole previste da recenti convenzioni internazionali non solo vengono richiamate ma anche rese obbligatorie e innovate in alcune parti, è stato necessario prevedere un'entrata in

vigore differita di tale accordo rispetto alle altre regole del Wto. Questo periodo è stato mantenuto al minimo necessario (un anno) per i paesi sviluppati mentre per i Pvs e quelli meno sviluppati furono previsti dei periodi transitori per l'applicazione dell'accordo rispettivamente di cinque e dieci anni.

Un altro accordo raggiunto in seno all'Uruguay round riguarda l'*Accordo sugli investimenti esteri (Trade related investment measures, Trims)*. Esso si compone di due parti: una relativa alla determinazione delle misure legate agli investimenti che devono considerarsi contrari al Gatt, l'altra relativa all'eliminazione di tali misure. L'accordo Trims qualifica come contrarie alle regole del Gatt quelle misure relative agli investimenti stranieri che non rispettano i principi del trattamento nazionale e del divieto delle restrizioni quantitative e fornisce un elenco di alcuni tipi di misure che chiaramente non rispettano questi principi. Una volta identificate le misure nazionali che contravvengono a questi principi, i membri del Wto sono tenuti a renderle pubbliche e ad eliminarle in un periodo temporale che andava da due anni dall'entrata in vigore dell'accordo per i paesi sviluppati, ai cinque per i Pvs, fino ai sette per i paesi meno sviluppati.

L'ambito dei servizi rappresenta un importante risultato settoriale per il Wto dal momento che essi non avevano mai fatto oggetto delle regole del Gatt e, se non qualche eccezione, di una qualunque regolamentazione internazionale. Quando venne avanzata la proposta di inserire un accordo che regolamentasse il commercio di servizi nel sistema commerciale multilaterale a metà degli anni '80, numerosi paesi si mostrarono scettici se non contrari. Essi infatti erano convinti che un simile accordo avrebbe potuto minare la capacità dei governi di perseguire i loro obiettivi nazionali e limitare il loro potere di regolamentazione. Col passare del tempo, tuttavia, l'espansione e la preponderanza di questo settore nel prodotto interno dei singoli paesi stimolò l'interesse a creare regole per facilitarne lo scambio internazionale. I servizi, infatti, rappresentano il settore con la più rapida crescita nell'economia globale costituendo i due terzi del prodotto globale, un terzo dell'impiego e circa il 20% del commercio globale. L'Accordo generale sul commercio internazionale dei servizi (*General Agreement on Trade and Services, Gatts*) che scaturì dall'Uruguay round si compone di tre elementi: il testo principale contenente gli obblighi generali e le diverse discipline; gli allegati attinenti alle regole di specifici settori e gli specifici impegni dei paesi a fornire accesso ai loro mercati, incluse le indicazioni dove i paesi non applicano temporaneamente la clausola della nazione più favorita del principio di non discriminazione. L'accordo copre tutti i servizi commerciabili internazionalmente e definisce i servizi in base al loro modo di fornitura: *Cross-border supply* (Mode 1): servizi forniti da un paese a un altro, quando il servizio stesso attraversa il confine (chiamate telefoniche internazionali, trasporti, management consulting); *consumption abroad* (Mode 2): consumatori o industrie utilizzano il servizio in un altro stato (turismo); *commercial presence* (Mode 3): una compagnia straniera istituisce un ufficio al fine di fornire servizi in un altro stato (banche); *movement of natural persons* (Mode 4): il fornitore del servizio attraversa il confine (consulenti). Di queste modalità, i paesi sviluppati sono maggiormente interessati al terzo, mentre i Pvs prediligono la prima e la terza modalità.

Uno dei più sorprendenti sviluppi avvenuti all'interno del sistema commerciale mondiale dalla metà degli anni '90 consiste nella proliferazione degli Accordi Commerciali Regionali (RTA). Essi si dividono in accordi commerciali preferenziali (alcune concessioni vengono date ai membri), politica tariffaria comune (i membri istituiscono tariffe comuni rispetto al resto del mondo), unione doganale (assenza di tariffe e barriere commerciali fra i membri), mercato comune (assenza di barriere al movimento di lavoro e capitale), area monetaria comune (moneta comune). Distinguendo fra RTA stipulati fra le diverse aree del globo (nord-nord, sud-sud e nord-sud) i più conosciuti sono: l'Unione Europea, l'Associazione europea del libero

commercio (EFTA), l'Accordo nordamericano sul libero commercio (NAFTA), il Mercato comune del sud (MERCOSUR), l'Associazione delle nazioni del sudest asiatico (ASEAN), il Mercato comune dell'Africa orientale e meridionale (COMESA). Secondo il Wto, da un numero di 50 nel 1990, questo tipo di accordi ha raggiunto quota 250 nel 2003 per arrivare a 380 nel 2007. Fra questi, più di 200 sono attualmente attivi e si prevede che saliranno a 400 entro il 2010. Il *Global Economic Prospects 2005* della Banca Mondiale stima che il 40 % del commercio mondiale totale è condotto fra partner commerciali regionali. Inoltre, tutti gli attuali stati membri del Wto (ad eccezione della Mongolia) stanno partecipando o attivamente negoziando questo tipo di accordi.

Inizialmente il Wto accettò la crescita degli RTA mosso dalla convinzione che iniziative di integrazione regionale avrebbero completato il regime commerciale multilaterale e promosso un'ulteriore liberalizzazione del commercio. L'elevata proliferazione degli RTA nel commercio globale e l'accentuata diversificazione del commercio attraverso questa rotta, tuttavia, divennero fonte di preoccupazione per il Wto dal momento che l'RTA rappresenta un'importante eccezione al principio di non discriminazione. In linea con le regole del Wto, infatti, i paesi che hanno stretto simili accordi possono commerciare fra loro utilizzando tariffe preferenziali e condizioni di accesso al mercato più favorevoli di quelle applicate dal Wto agli altri stati membri. Di conseguenza, i membri Wto che non sono parte di RTA registrano delle perdite in suddetti mercati.

Fra gli economisti è opinione diffusa che l'aumento del regionalismo durante gli anni '90 sia dovuto in primo luogo alla frustrazione degli stati circa il sistema commerciale multilaterale. Gli stati, infatti, trovarono nel regionalismo una più semplice alternativa a causa della riduzione dei costi di non cooperazione e della rigidità del sistema creata da un elevato numero di partecipanti ai negoziati commerciali multilaterali. Inoltre, le moderne barriere commerciali risultano essere tanto più complicate da negoziare all'interno di un forum multilaterale che la maggior parte dei paesi preferisce affrontare questo argomento a livello bilaterale o regionale.

Le preoccupazioni per il sistema commerciale multilaterale si sono intensificate già dopo la chiusura dell'Uruguay round in quanto fra la maggior parte dei paesi, soprattutto dei Pvs, è cresciuta l'insoddisfazione circa i progressi del Wto dal momento che le promesse emerse dagli accordi del round per una espansione del commercio globale non si sono materializzate. In particolare, i Pvs sono delusi dalla mancata espansione del commercio in tre aree chiave: agricoltura, tessile e servizi. Questo, unito al forte protezionismo e alla mancanza di volontà di fornire accesso ai mercati su basi multilaterali da parte dei paesi sviluppati, ha spinto molti Pvs a ricercare un'alternativa nelle diverse forme degli accordi regionali.

Vi sono sia ragioni economiche che politiche alla base della formazione degli RTA. Dal punto di vista dei Pvs, la più importante ragione economica sottesa alla stipula di un RTA con un paese sviluppato (RTA nord-sud) risiede nella possibilità di accedere a un vasto mercato, come quello di Stati Uniti e Unione Europea. Inoltre, nonostante il fatto che alcuni Pvs e paesi meno sviluppati (LDC) godano già di un accesso preferenziale ai mercati dei paesi sviluppati, la maggior parte di essi decide di sottoscrivere trattati bilaterali al fine di prevenire una loro esclusione a causa di future politiche protezionistiche. Come spesso accade negli RTA fra Pvs e paesi sviluppati, tuttavia, i paesi sviluppati riescono ad includervi clausole commerciali di liberalizzazione aggressive, protezione degli investimenti e materie estranee al trattato che indeboliscono il potere dei Pvs in sede di negoziazioni multilaterali.

Per quanto riguarda le ragioni politiche e strategiche, gli RTA possono aumentare il costo del conflitto e incrementare la cooperazione oltrefrontiera, nonché rafforzare la sicurezza regionale fra i suoi membri. Essi, inoltre, vengono utilizzati dai paesi sviluppati al fine di forgiare alleanze geopolitiche, stringere rapporti diplomatici o ottenere sostegno politico attraverso la discrezionalità nell'accesso ai loro mercati.

Gli RTA, in conclusione, possono, da una parte, favorire indirettamente il commercio attraverso la riduzione del costo del commercio, l'incremento della rilevanza politica, la diffusione delle informazioni sui membri e sui mercati internazionali, il miglioramento dell'efficienza istituzionale dei paesi, la fornitura di fora per le iniziative comuni e agevolare la risoluzione delle dispute. Dall'altra, il crescente numero degli RTA può condurre a un complesso sistema di strutture regolatrici e di preferenze in cui l'accesso ai mercati di un particolare paese per determinati prodotti può variare notevolmente a seconda delle origini di tali prodotti. Di conseguenza, questo fenomeno, conosciuto come "spaghetti bowl" (Baghwati), potrebbe condurre a complessità e mancanza di trasparenza nel sistema commerciale globale.