

L'ORGANIZZAZIONE MONDIALE DEL COMMERCIO: SFIDE E PROSPETTIVE TRA LEGALIZZAZIONE E REGIONALISMO

di *Arlo Poletti*

1. Introduzione

Il commercio mondiale è cresciuto mediamente ad un ritmo del 6% annuo negli ultimi sessant'anni, portandone il valore da 84 miliardi di dollari nel 1953 a 15 trilioni di dollari nel 2006. Mai nella storia il commercio mondiale era cresciuto a questi ritmi e per un periodo così prolungato. A partire dal 1950 il tasso di crescita del commercio mondiale è aumentato in misura maggiore rispetto al tasso di crescita globale dell'economia. Ciò significa che ogni anno una porzione sempre maggiore dei beni e servizi prodotti a livello globale sono prodotti in un paese e consumati in un altro. In altri termini, l'aumentare del commercio mondiale ha portato ad una crescente internazionalizzazione dei consumi e della produzione di beni e servizi. L'internazionalizzazione dei processi produttivi ha poi contribuito a mutare radicalmente l'organizzazione della produzione, favorendone la specializzazione e aumentando in modo esponenziale i flussi di investimenti esteri diretti.

Nessuno di questi cambiamenti è avvenuto spontaneamente. Certo, le dinamiche intrinseche al funzionamento dei mercati globali e le straordinarie innovazioni tecnologiche avvenute in questi anni sono fattori rilevanti per spiegare questa crescita del commercio globale e, quindi, gli effetti da esso determinati. Tuttavia, non si può comprendere questo fenomeno senza considerare il ruolo delle strutture politiche che, a partire dal 1947,

hanno concorso a promuovere e regolare il funzionamento dei mercati internazionali. La rapida crescita del commercio mondiale avvenuta negli ultimi sessant'anni non sarebbe stata possibile in assenza di una serie di istituzioni e norme internazionali – come l'Accordo generale sulle tariffe e il commercio dal 1947 (Gatt) e l'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) dal 1995 – che lo potessero sostenere e stimolare. Se il commercio gioca un ruolo sempre più centrale nell'attuale sistema delle relazioni internazionali, e all'interno dei sistemi politici nazionali, ciò è dovuto in larga parte alle istituzioni che lo hanno regolato a partire dal secondo dopo-guerra e alla loro evoluzione.

Il ruolo delle strutture politiche che governano il commercio internazionale è ancora più evidente se si comparano gli effetti sul commercio internazionale della crisi economica del 1929 con quelli della crisi economica e finanziaria scoppiata nel 2008. Come è noto, nel primo caso la crisi economica internazionale aveva immediatamente generato spinte per l'adozione di politiche commerciali protezionistiche che hanno poi contribuito ad una instabilità sistemica sfociata in una spirale di rappresaglie commerciali e conflittualità diffusa, e quindi in un peggioramento della crisi stessa. Nel secondo caso, nonostante la crisi economica e finanziaria abbia avuto l'effetto di ridurre in modo drastico i flussi commerciali internazionali, non sembrano esservi segni evidenti di un aumento consistente di politiche protezionistiche. Anzi, molti analisti notano con una certa sorpresa come le aspettative di un utilizzo sistematico di politiche protezionistiche in risposta agli effetti sul commercio internazionale della crisi economica e finanziaria siano state disattese. Queste analisi concordano nell'attribuire alle funzioni svolte dal regime commerciale internazionale la causa principale di questo fenomeno: l'Omc ha offerto un sistema di vincoli e incentivi grazie ai quali è stato possibile contenere le spinte protezionistiche generate dalla crisi economica e finanziaria (Bussiere et al. 2010; Wolfe 2011).

In larga parte proprio in virtù del suo successo, tuttavia, l'Omc è oggi più che mai soggetta a sfide che rischiano di metterne a repentaglio efficacia, legittimità e stabilità. Questo capi-

tolo propone un’analisi approfondita dei fattori che hanno contribuito a determinare l’evoluzione dell’attuale regime commerciale internazionale, delle problematiche che tale evoluzione ha generato e delle sfide che dovranno essere affrontate affinché l’Omc possa continuare a giocare un ruolo centrale nel sistema internazionale.

Nella prima parte, il capitolo offrirà una breve descrizione dell’Omc, analizzandone la struttura istituzionale, i principi e le norme cardine su cui si fonda, con particolare attenzione alle modalità di funzionamento. Nella seconda parte, il capitolo considererà alcune delle principali sfide che con ogni probabilità dovranno essere affrontate per garantire stabilità al sistema commerciale internazionale e, di conseguenza, permettere all’Omc di mantenere un ruolo fondamentale nella promozione della cooperazione tra Stati. Due questioni, in particolare saranno oggetto di analisi: 1) in che modo l’effetto congiunto dell’aumento del numero degli Stati membri, dell’espansione dell’agenda commerciale internazionale e del rafforzamento dei meccanismi volti ad assicurare il rispetto delle norme comuni influenzino la capacità dell’Omc di svolgere in modo efficace il compito di facilitare l’adozione di nuove norme per la liberalizzazione del commercio internazionale, 2) quali sfide per la stabilità del regime commerciale internazionale derivino dal cosiddetto fenomeno del regionalismo, in altre parole dall’aumento esponenziale del numero di accordi per la liberalizzazione commerciale su base regionale e a carattere discriminatorio.

2. L’Organizzazione mondiale del commercio: una breve descrizione

L’Omc può essere definita come il ‘sistema politico internazionale nell’ambito del quale i governi decidono di negoziare e far rispettare l’insieme di norme che regolano il commercio mondiale’ (Oatley 2009, 23). L’Omc è stato formalmente creato nel 1995 e rappresenta la diretta emanazione del Gatt, il trattato intergovernativo che ha regolato il commercio internazionale a partire dalla sua adozione nel 1947.

L'elemento che segna la maggiore discontinuità tra il Gatt e l'Omc riguarda le caratteristiche istituzionali dei due sistemi, più che il loro contenuto normativo. Il Gatt nacque dopo la seconda Guerra mondiale, dal fallimentare tentativo di creare un'Organizzazione del Commercio Internazionale (*International Trade Organization* – Ito). Sebbene i negoziati per l'adozione della cosiddetta Carta dell'Havana che avrebbero dovuto concludersi con l'istituzione dell'Ito non fossero andati a buon fine a causa dell'opposizione statunitense alla creazione di una vera a propria istituzione internazionale in questo ambito, le norme relative alla liberalizzazione del commercio internazionale che di tale organizzazione avrebbero dovuto costituire l'ossatura normativa furono adottate in forma di trattato intergovernativo provvisorio nel 1947. Il Gatt quindi non nacque come una vera e propria organizzazione internazionale. Nel corso del tempo, anche all'interno del Gatt si è gradualmente sviluppata una struttura istituzionale per gestire i crescenti costi di transazione derivanti dall'aumento del numero degli Stati membri e del numero di settori regolati dalle norme adottate al suo interno; tuttavia, è solo con la creazione dell'Omc nel 1995 che le istituzioni che regolano il commercio internazionale hanno formalmente acquisito lo status di organizzazione internazionale con personalità giuridica propria. A partire dal 1995 il Gatt è stato assorbito all'interno dell'Omc, divenendo uno dei tre principali accordi multilaterali per la liberalizzazione commerciale su cui quest'ultimo si fonda (Hoekman e Kostecki 2009).

Sebbene, come vedremo in seguito, con la creazione dell'Omc molti cambiamenti siano stati introdotti all'interno del regime commerciale internazionale, è importante sottolineare che i principi e le norme cardine che sono alla base di tale sistema sono gli stessi che furono inizialmente definiti con l'adozione del Gatt e che sono poi stati gradualmente rivisti, emendati ed estesi nel corso del tempo. È quindi possibile descrivere i tratti fondamentali del regime commerciale internazionale considerandolo come un sistema politico che svolge tre principali funzioni: offrire un insieme di principi e regole comuni, permettere agli Stati membri di darsi nuove regole attraverso negoziati

intergovernativi e codificare norme per la risoluzione delle controversie tra i membri contraenti (Oatley 2009).

2.1 *Principi e norme*

Per comprendere il funzionamento del regime commerciale internazionale è necessario sottolineare come esso si ispiri ai principi del liberalismo di mercato. L'idea di fondo sulla quale si regge il sistema di regole e norme del regime commerciale internazionale ha infatti come punto di partenza la convinzione che un sistema commerciale aperto in cui i beni possono essere scambiati liberamente sia migliore rispetto a sistemi in cui vengono posti vincoli alla libertà degli Stati di adottare politiche protezionistiche che impongono barriere al libero dispiegarsi del commercio internazionale. Questa chiara prospettiva normativa ha, a sua volta, due componenti. La prima si fonda su criteri di razionalità economica, ovvero sull'idea che un sistema commerciale aperto in cui non vi sono ostacoli al libero dispiegarsi della logica dei vantaggi comparati sia lo strumento migliore per garantire una maggiore crescita e migliori standard di vita sia a livello globale sia a livello dei singoli Stati. La seconda, al di là delle motivazioni di carattere strettamente economico, si fonda sulla convinzione che una maggiore interdipendenza economica riduca i rischi di conflitti tra gli Stati membri (Hirschman 1969).

Quest'idea trova fondamento operativo nei due principi cardine su cui poggia l'intero sistema di regole del regime commerciale: non-discriminazione e reciprocità. Il principio di non-discriminazione consiste nell'idea che ogni Stato membro debba avere uguali opportunità nelle relazioni commerciali con altri Stati membri. Questo principio viene reso operativo attraverso due norme fondamentali: la clausola della nazione più favorita (*Most Favored Nation – Mfn*) e la clausola del trattamento nazionale. La clausola della nazione più favorita viene definita dall'Art. 1 del Gatt e stabilisce il principio secondo cui è proibito adottare qualsiasi politica commerciale che favorisce alcuni paesi a discapito di altri. Ad esempio, se l'Unione europea riduce le tariffe sulle importazioni di grano provenienti

dagli Stati Uniti, tale riduzione si deve estendere automaticamente anche alle importazioni di grano provenienti da altri paesi membri. In altri termini, la clausola della nazione più favorita garantisce che a tutti gli Stati membri siano garantite uguali opportunità di accesso ai mercati dei propri partner. In alcuni casi particolari è possibile venire meno al rispetto di questa norma, ma solo quando ciò è espressamente previsto dai trattati, ovvero nel caso in cui gli Stati membri creino o entrino a far parte di un accordo commerciale regionale oppure nel caso del cosiddetto sistema di preferenze generalizzate – *Generalized System of Tariff Preferences* (Gsp) – che permette ai paesi industrializzati di applicare un trattamento favorevole nei confronti delle importazioni provenienti dai paesi in via di sviluppo rispetto agli stessi prodotti importati dai paesi industrializzati.

La cosiddetta clausola del trattamento nazionale, invece, si pone l'obiettivo di evitare che gli Stati membri usino vari strumenti a loro disposizione – tassazione, leggi e strumenti regolativi – per avvantaggiare i produttori nazionali rispetto ai produttori esteri. Tale clausola è inserita nell'Art. 3 del Gatt e prevede che le norme nazionali non producano esplicitamente o implicitamente alcun vantaggio alle imprese che operano all'interno dei confini statali.

Il secondo principio cardine su cui si fonda il regime commerciale internazionale è il principio di reciprocità. Affinché per uno Stato sia vantaggioso negoziare norme per la liberalizzazione del commercio con altri Stati è necessario che i guadagni attesi siano maggiori dei guadagni derivanti da un processo di liberalizzazione unilaterale. Il principio di reciprocità rende ciò possibile, prevedendo che a concessioni da parte di uno o più Stati membri corrispondano altrettante concessioni da parte di altri Stati membri nello stesso o in altri settori produttivi. In questo modo ogni Stato è in grado di mantenere relativamente stabile la propria bilancia commerciale e controbilanciare eventuali aumenti di importazioni derivanti dalla diminuzione delle proprie tariffe commerciali con aumenti di esportazioni a seguito della riduzione di tariffe commerciali di paesi terzi.

Questi due principi cardine costituiscono l'architrave su cui regge il regime commerciale internazionale. Accanto a questi

principi e alle norme che li rendono direttamente operativi, l’impianto normativo del regime commerciale si compone di una grande quantità di regole che in diverse forme concorrono a limitare la capacità degli Stati membri di controllare, e quindi limitare, i flussi di beni, servizi e tecnologia tra essi. Come vedremo in seguito, accanto a norme che vietano esplicitamente alcune politiche degli Stati membri (integrazione negativa) hanno gradualmente acquisito centralità norme che impongono l’adozione di certe politiche (integrazione positiva). Ciò che è importante sottolineare, tuttavia, è che i principi di non discriminazione e di reciprocità, unitamente all’idea di fondo che un regime commerciale aperto sia il migliore strumento per garantire pace e prosperità, rappresentano i pilastri normativi sui cui si fonda il regime commerciale multilaterale incarnato dal Gatt prima e dall’Omc poi¹.

2.2 *Processi decisionali*

Il processo decisionale all’interno del regime commerciale internazionale può essere descritto come una combinazione di multilateralismo e bilateralismo. È interessante notare, tuttavia, che grazie al principio di non discriminazione anche i processi decisionali di natura bilaterale vengono immediatamente rese multilaterali, ovvero producono effetti sull’intera comunità degli Stati membri.

La componente multilaterale dei processi decisionali all’interno del Gatt e dell’Omc è rappresentata dai negoziati intergovernativi finalizzati all’adozione di norme per la liberalizzazione del commercio. Tali negoziati non avvengono in modo continuativo, ma sono organizzati in *round* negoziali. La decisione di iniziare questi round viene adottata dagli Stati membri nell’ambito di una Conferenza ministeriale, il più alto livello decisionale all’interno dell’organizzazione. Tali conferenze definiscono l’agenda del round di negoziati e una data di riferimento per la sua conclusione. Un volta che l’agenda è stata definita, i negoziati su ognuna delle aree di intervento identificate nell’agenda e sui dettagli tecnici vengono condotti all’interno delle rispettive commissioni. Quando si ritiene di aver rag-

giunto un accordo su ognuno dei temi in queste commissioni, tale bozza di accordo generale viene poi portata all'attenzione, ancora una volta, della Conferenza ministeriale per l'accordo definitivo. La regola generale è che le decisioni relative alla conclusione di un round di negoziati o all'adozione di norme più in generale avvenga per consenso, ovvero non si ricorre ad un voto formale e si procede con l'adozione dell'accordo quando nessuno Stato membro si oppone esplicitamente. Inoltre, a differenza di organizzazioni quali la Banca Mondiale o il Fondo monetario internazionale in cui il voto dei singoli Stati membri è 'pesato', nel regime commerciale internazionale vige il principio 'uno Stato, un voto', ovvero ogni Stato ha formalmente lo stesso potere decisionale indipendentemente dalle differenze di potere economico e politico.

Ad oggi sono stati conclusi otto *round* di negoziati e il nono, il cosiddetto Doha Round, è tutt'ora in corso. Negli ultimi decenni sono gradualmente aumentati sia il numero di Stati membri partecipanti a questi negoziati, sia i settori oggetto di negoziazioni. Questa evoluzione, come vedremo in seguito, è carica di conseguenze di grande rilevanza per il funzionamento dell'OmC.

In questo contesto è importante sottolineare un tratto di discontinuità tra questi diversi round. I negoziati precedenti all'Uruguay Round erano sempre stati caratterizzati da una separazione delle varie tematiche contenute nell'agenda in unità negoziali discrete, non collegate tra loro. Per gli Stati membri era sufficiente trovare un accordo all'interno di ogni singolo gruppo negoziale senza che fosse necessario un accordo negli altri tavoli negoziali. La *ratio* di questa scelta era di evitare che l'impossibilità di raggiungere un accordo in un settore specifico precludesse un esito positivo dei negoziati in altri settori. Con l'Uruguay Round, e ancor di più nel Doha Round, ognuno dei diversi gruppi negoziali è considerato come parte di un unico accordo (Jackson 1998). La motivazione di questa evoluzione è da rintracciarsi in larga parte nella volontà dell'Unione europea di assicurare che qualsiasi concessione in materia di commercio di beni agricoli, per la prima volta inclusi nei negoziati con l'Uruguay Round, includesse contropartite significative in setto-

ri in relazione ai quali si sarebbero potuti ottenere vantaggi significativi dal processo di liberalizzazione (ad esempio, servizi e diritti di proprietà intellettuale) (Croome 1999). Questa innovazione, tuttavia, ha ulteriormente aumentato la complessità dei negoziati e ridotto le probabilità di trovare un minimo comun denominatore tra i diversi Stati membri.

Come accennato sopra, esiste un ulteriore meccanismo attraverso il quale l'organizzazione sostiene il processo di liberalizzazione commerciale tra i propri membri. Il processo decisionale descritto sino ad ora ha un carattere esplicitamente multilaterale: tutti gli Stati membri, congiuntamente, trovano un accordo su un pacchetto di concessioni reciproche al fine di ridurre le barriere commerciali e, quindi, aumentare l'accesso di beni e servizi ai rispettivi mercati.

Gli Stati membri nel loro insieme, tuttavia, ottengono benefici anche da processi decisionali che sono di carattere bilaterale. Alcuni studiosi sono arrivati a descrivere il funzionamento del regime commerciale come un'aggregazione di negoziati bilaterali (Bagwell e Staiger 2004). Il motore di questa dinamica di "bilateralismo multilaterale" è proprio la clausola della nazione più favorita sopra descritta. L'adesione di un nuovo membro avviene sulla base di negoziati bilaterali con gli Stati che già fanno parte dell'organizzazione. Grazie alla clausola della nazione più favorita, tuttavia, gli impegni assunti con ognuno di questi Stati si estendono automaticamente agli altri, estendendo i benefici di impegni assunti su base bilaterale all'intera comunità degli Stati membri. Un dinamica simile ha caratterizzato i primi round di negoziati, quando essenzialmente i negoziati avvenivano su base bilaterale e producevano poi automaticamente effetti sugli altri Stati membri in ragione della clausola della nazione più favorita. Come vedremo in seguito, ciò avviene anche ogni qual volta uno Stato membro decide di attivare il meccanismo di risoluzione delle controversie contro un altro Stato membro. Ogni controversia, un'interazione di carattere bilaterale, se produce effetti su uno Stato membro, produce automaticamente un aumento delle opportunità di accesso a quel mercato anche per tutti gli altri membri.

2.3 Risoluzione delle controversie

All'interno del regime commerciale internazionale vi sono poi strumenti volti a garantire il rispetto delle norme congiuntamente adottate dagli Stati membri, dal momento che l'esistenza di norme comuni non è, di per sé, garanzia di rispetto. Come in tutti i sistemi politici, vi sono forti incentivi alla defezione da parte degli attori che ne fanno parte poiché, in assenza di meccanismi di sanzione, atteggiamenti opportunistici possono risultare vantaggiosi. Il meccanismo di risoluzione delle controversie (*Dispute Settlement Mechanism – Dsm*) ha quindi la finalità di scoraggiare tali comportamenti garantendo la possibilità di attivare meccanismi istituzionali da parte di Stati che ritengono siano in corso violazioni di norme da parte di altri Stati membri e, in ultima istanza, di autorizzare l'uso di strumenti sanzionatori. Inoltre, un sistema di regole certo per la risoluzione di eventuali controversie tra i membri offre ulteriori elementi di stabilità per il sistema. La delega di competenze per la soluzione di tali controversie ad un attore terzo in grado di fare ricorso a criteri riconosciuti dalle parti come neutrali e legittimi, infatti, contribuisce anche ad evitare che la parte offesa reagisca in maniera sproporzionata a comportamenti opportunistici, disincentivando il ricorso a strumenti sanzionatori di carattere unilaterale che potrebbero creare una spirale di conflittualità tra le parti (Bagwell e Staiger 2002). Infine, tale strumento svolge anche la funzione essenziale di completamento di ‘contratti incompleti’ (Mavroidis 2007). Nei casi in cui vi sia incertezza riguardo all'interpretazione di alcune norme, ad esempio, il meccanismo di risoluzione delle controversie offre uno strumento cui le parti possono fare ricorso per determinarne con precisione il contenuto.

Le caratteristiche principali di questo meccanismo sono tre. In primo luogo, ha un carattere decentrato. L'adozione da parte di un Stato membro di politiche che violano le norme del regime commerciale non è condizione sufficiente affinché il meccanismo di risoluzione delle controversie venga attivato. Tale attivazione può avvenire solo su richiesta di uno Stato membro. I rappresentanti governativi di quest'ultimo, a loro volta, rispondono alla sollecitazione di produttori i cui interessi sono penaliz-

zati dall'esistenza delle barriere commerciali. Non solo, anche l'eventuale adozione di strumenti di sanzione è affidata alla responsabilità dello Stato membro che ha attivato tale meccanismo. Infatti, il compito di applicare le misure di sanzionamento spetta allo Stato che ha attivato il meccanismo di risoluzione delle controversie attraverso l'imposizione di tariffe doganali aggiuntive sulle importazioni provenienti dallo Stato imputato².

In secondo luogo, il meccanismo è Stato disegnato in modo da facilitare la soluzione della controversia tra le parti prima che sia iniziata la vera e propria vertenza legale, ovvero il meccanismo prevede una fase di consultazioni bilaterali durante la quale è possibile trovare una soluzione soddisfacente della controversia senza che sia richiesta la creazione di un panel e che quindi venga emesso un verdetto (Hudec 1993). Diversi studi mettono in luce che la maggior parte delle controversie vengono infatti risolte durante la fase di consultazione (Busch e Reinhardt 2002; Reinhardt 2001). Il fatto che tale processo di consultazione avvenga a stanze chiuse, ovvero senza l'obbligo di rivelare ad altri Stati o al segretariato dell'organizzazione i termini dell'accordo, sembra essere un elemento essenziale per spiegare questa dinamica. Il fatto che le parti possano negoziare in forma privata diminuisce infatti la necessità, da parte dei governanti degli Stati membri, di mantenere una posizione negoziale intransigente per segnalare alle *constituencies* interne la propria determinazione a difenderne gli interessi (Busch e Reinhardt 2006).

Infine, è necessario sottolineare che il meccanismo di risoluzione delle controversie del regime commerciale internazionale è stato oggetto di un profondo mutamento nel passaggio dal Gatt alla creazione dell'OmC nel 1995.

Durante il Gatt il meccanismo funzionava secondo i principi tipici della logica intergovernativa. Si basava cioè sul principio del consenso: in particolare il consenso di entrambe le parti era necessario per poterlo attivare e, quindi, per poter richiedere la creazione di un panel che valutasse la controversia, emettesse un verdetto ed eventualmente autorizzasse l'adozione di misure sanzionatorie. Ciò significa che gli Stati membri che adottavano comportamenti opportunistici avevano diritto di voto sull'attiva-

zione dei meccanismi che avrebbero dovuto sanzionarne il comportamento. In breve, nel Gatt il meccanismo di risoluzione delle controversie svolgeva un compito limitato al completamento di contratti incompleti, ovvero veniva attivato solo quando entrambe le parti avevano interesse a chiarire i termini di norme la cui interpretazione fosse controversa.

Con la creazione dell’Omc questo meccanismo è stato riformato, trasformandolo in uno strumento di soluzione delle controversie di tipo quasi-giuridico (De Bièvre 2006). In sostanza, la riforma del meccanismo di risoluzione delle controversie ha eliminato il potere di voto dello Stato membro imputato, consentendo la creazione di un *panel*, l’adozione di un verdetto e l’autorizzazione all’adozione di misure sanzionatorie anche senza il suo consenso (si veda Tabella 1).

Tale trasformazione ha suscitato grande interesse nella comunità di studiosi del regime commerciale internazionale e per descriverne l’evoluzione sono stati usati concetti come ‘legalizzazione’ (Goldstein e Martin 2000; Goldstein e Steinberg 2008) e ‘giuridificazione’ (De Bièvre 2006; Poletti 2011; Zangl 2008). Gli effetti sistematici di questo cambiamento istituzionale saranno oggetto di un’analisi dettagliata in seguito. Ciò che è importante sottolineare ora è che a partire dal 1995 i meccanismi volti a garantire il rispetto dell’insieme delle norme

Tabella 1 – Cambiamenti introdotti con la riforma del meccanismo di risoluzione delle controversie

	Gatt	Omc
Creazione panel	Potere di voto stato imputato	Automatico se richiesto
Composizione panel	Potere di voto stato imputato	Automatico con membri indipendenti
Adozione verdetto	Potere di voto stato imputato	Bloccato solo con voto unanime (con consenso stato querelante)
Appello	Nessuno	Possibile
Implementazione	Nessuna verifica	Monitoraggio e possibile autorizzazione di sanzioni

Fonte: ????

all'interno del regime commerciale sono stati rafforzati in modo sostanziale, rendendo i vincoli al comportamento degli Stati membri molto più pressanti.

3. Sfide per il futuro

I principi e le norme principali sui cui si fonda il regime commerciale internazionale odierno, l'Omc, sono pressoché gli stessi di quelli che hanno caratterizzato il Gatt per quasi mezzo secolo. L'Omc, così come il suo predecessore, è un regime internazionale che si fonda sui principi del liberalismo di mercato, che ha come obiettivo l'adozione di norme comuni per la liberalizzazione del commercio internazionale e che si fonda sui principi cardine di reciprocità e non discriminazione. Alcuni elementi assai rilevanti, tuttavia, sono cambiati nel corso del tempo, in larga parte proprio grazie al successo con il quale questa istituzione ha contribuito al raggiungimento degli obiettivi per il quale è stato creato. Due tra i diversi elementi che hanno caratterizzato l'evoluzione del regime commerciale internazionale rischiano di mettere in discussione la capacità del regime stesso di continuare a svolgere il ruolo di motore dei processi di liberalizzazione commerciale su scala globale. Entrambi questi elementi verranno analizzati nel dettaglio nelle seguenti sezioni del capitolo.

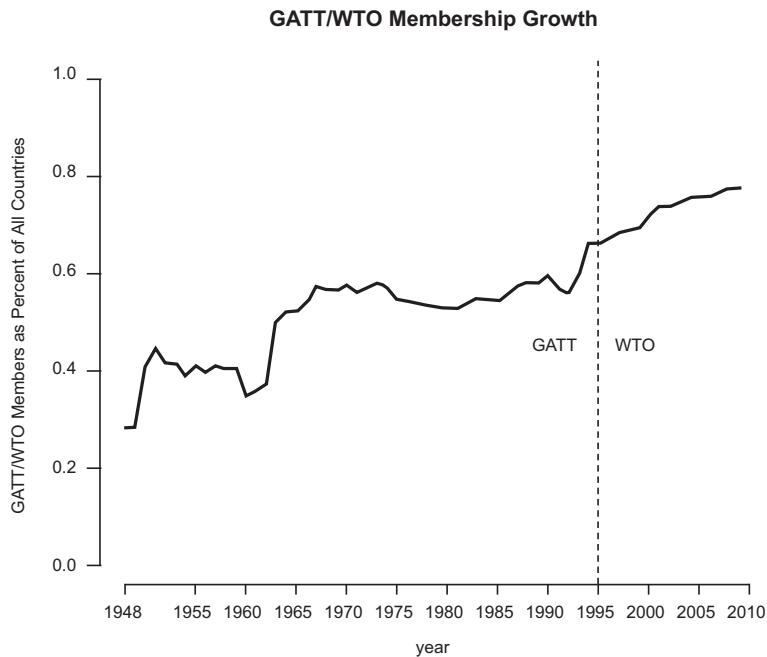
3.1 Membership, integrazione positiva e legalizzazione: quale futuro per la funzione legislativa dell'Omc?

La prima grande sfida per il futuro del regime commerciale internazionale è quella di continuare ad essere percepito come uno strumento efficace e legittimo per favorire l'adozione di norme per la liberalizzazione del commercio internazionale. Questa percezione, infatti, viene sempre più messa in discussione per l'effetto congiunto di tre dinamiche strutturali all'interno del regime commerciale internazionale.

Il primo elemento che introduce un elemento di criticità per il funzionamento del regime commerciale internazionale è l'a-

mento del numero di Stati membri che ne fanno parte. Il trattato di creazione del Gatt nel 1947 venne firmato da 23 Stati. Nel corso del tempo il numero di Stati membri è gradualmente aumentato fino a raggiungere il numero odierno di 154. Tra i diversi fattori che possono spiegare questa evoluzione – decolonizzazione, disgregazione dell’Unione Sovietica e fallimento delle politiche di sostituzione delle importazioni nei paesi in via di sviluppo – occorre menzionare il successo stesso del regime commerciale internazionale. Un grande numero di Stati ha nel corso del tempo deciso di entrarne a far parte perché il regime è stato percepito come uno strumento efficace per lo sviluppo economico. La Figura 1 mostra, infatti, come nel corso degli anni la percentuale del numero di Stati membri del regime commerciale internazionale sul totale degli Stati è infatti aumentata continuamente.

Figura 1 – Percentuale Stati membri del Gatt/Omc sul totale degli Stati



Fonte: Davis (2011).

L'aumento del numero di Stati membri, tuttavia, rende molto più difficile l'adozione di nuove norme e impegni per la liberalizzazione commerciale attraverso negoziati intergovernativi. Ciò per almeno due ragioni. La prima è ovvia: all'aumentare del numero degli attori è aumentato anche il grado di eterogeneità degli interessi e, quindi, la difficoltà a individuare un minimo comune denominatore tra le loro diverse posizioni negoziali. La seconda ragione è meno ovvia ma altrettanto importante. I problemi derivanti da una maggiore eterogeneità di interessi possono essere mitigati dalla presenza di un'asimmetria di potere tra gli Stati membri tale da permettere a un ristretto numero di attori di imporre le proprie scelte agli altri attori. Fino all'Uruguay Round, infatti, gli accordi raggiunti nell'ambito dei negoziati commerciali multilaterali riflettevano in larga parte le preferenze dei due attori principali, Stati Uniti e Unione europea, e la loro capacità di imporre la propria agenda sugli altri Stati membri. Con l'aumentare del numero degli Stati membri e l'emergere dei paesi in via di sviluppo, sono anche cambiate le dinamiche di potere negoziale all'interno del regime commerciale. In un contesto caratterizzato da una molteplicità di attori con interessi divergenti e da una nuova assertività di un gruppo di paesi in via di sviluppo è stato possibile creare nuove dinamiche coalizionali che hanno messo in dubbio l'assunto secondo il quale un accordo di fondo tra Stati Uniti e Unione europea fosse condizione sufficiente per il successo dei negoziati multilaterali. Tali dinamiche sono emerse per la prima volta nel 1999, quando l'opposizione di alcuni paesi in via di sviluppo ha contribuito al fallimento della Conferenza ministeriale di Seattle che avrebbe dovuto lanciare il cosiddetto *round* di negoziati del Millennio.

La prova più evidente dei nuovi equilibri nel sistema commerciale internazionale, tuttavia, si è avuta nel 2003, quando un gruppo di paesi emergenti ha dato vita ad una coalizione dagli interessi compositi ma molto solida, il cosiddetto G20, e ha esercitato il proprio potere negoziale per fare fallire la Conferenza ministeriale di Cancún, portando alla luce un'inedita frattura tra paesi in via di sviluppo e paesi industrializzati (Young e Peterson 2006).

Queste dinamiche, di per sé rilevanti, sono ulteriormente esacerbate da un altro cambiamento di carattere strutturale all'interno del regime commerciale internazionale. Il Gatt era nato come un insieme di regole avente come principale obiettivo quello di liberalizzare il commercio internazionale attraverso la riduzione/eliminazione delle barriere al libero commercio situate ‘ai confini’ tra gli Stati membri, ovvero barriere tariffarie e quote alle importazioni. Quando il Gatt fu creato le barriere tariffarie rappresentavano infatti il principale ostacolo al libero scambio di beni tra gli Stati. Nel 1947 la tariffa media applicata sulle importazioni di beni manifatturieri era del 40%. Il Gatt ha avuto un enorme successo nel ridurre tali barriere tariffarie, portandola ad un livello del 4% alla fine del secolo (Jackson 1998).

Con il diminuire di questa tipologia di barriere commerciali, sono venute alla luce e hanno acquisito rilevanza le barriere ‘oltre i confini’, ovvero le barriere al commercio derivanti dall'esistenza di strutture normative e regolative diverse all'interno degli Stati membri. Nel momento in cui è drasticamente diminuita l'incidenza delle barriere commerciali di tipo tariffario, gli Stati membri si sono resi conto che era necessario tentare di armonizzare le proprie politiche in ambiti tradizionalmente di competenza domestica per evitare che esse producessero effetti distorsivi per il commercio internazionale, sostituendosi alle barriere tradizionali di tipo tariffario. Tale evoluzione è stata descritta in diversi modi. Alcuni autori definiscono questo fenomeno come ‘nuova politica commerciale’ (Young and Peterson 2006), altri come ‘agenda commerciale post-moderna’ (Dymond e Hart 2000) e altri ancora come ‘agenda commerciale regolativa’ (De Bièvre 2006; Hocking 2004). Al di là delle differenze terminologiche, questi autori si riferiscono allo stesso fenomeno: l'inclusione di norme volte a sostenere processi di integrazione positiva all'interno del regime commerciale internazionale attraverso l'armonizzazione di alcune politiche degli Stati membri tradizionalmente confinate alla competenza domestica.

Questo processo è iniziato già negli anni Settanta, quando nel corso del Tokyo Round fu deciso di cominciare a regolare una serie di barriere non-tariffarie minori. Il salto qualitativo, però, si ha alla fine degli anni Ottanta. È con l'Uruguay Round

che il regime commerciale si apre in modo sistematico alla regolamentazione di aree tradizionalmente riservate alla sfera domestica degli Stati membri. In aggiunta a una serie di importanti accordi su tariffe riguardanti beni industriali e agricoli, l'Uruguay Round infatti si conclude con accordi che armonizzano le politiche degli Stati membri in settori cruciali quali il commercio di servizi (*General Agreement on Trade in Services* – Gats), la difesa dei diritti di proprietà intellettuale (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* – TRIPs), le barriere tecniche commerciali (*Technical Barriers to Trade* – Tbt), la difesa della salute dei consumatori e dell'ambiente (*Sanitary and Phitosanitary Standards* – Sps) e gli investimenti (*Trade-Related Investment Measures* – TRIMs) (Woolcock 2000).

Il Doha round, poi, approfondisce ulteriormente questo processo, prevedendo ulteriori negoziati per alcuni degli accordi definiti durante l'Uruguay Round (servizi e diritti di proprietà intellettuale) e espandendo ulteriormente l'agenda a settori quali le politiche per la difesa dell'ambiente e le cosiddette 'Singapore issues', ovvero politiche relative alla concorrenza, alla regolamentazione degli appalti pubblici, delle pratiche doganali e degli investimenti (Poletti 2012) (si veda Tabella 2).

L'espansione dell'agenda commerciale internazionale ha contribuito a modificare in modo sostanziale 'l'ambiente' nel quale le decisioni in materia di politica commerciale vengono prese. Tradizionalmente, le decisioni riguardanti la politica commerciale all'interno degli Stati erano definite da diplomatici e funzionari specializzati, in consultazione con una ristretta cerchia di gruppi di interesse. Quello della politica commerciale, quindi, è stato per lungo tempo un settore poco politicizzato e non soggetto all'attenzione dell'opinione pubblica. L'espansione dell'agenda commerciale internazionale ad aree tradizionalmente di competenza domestica, tuttavia, ha creato incentivi per la mobilitazione di nuovi attori sociali, portando la politica commerciale all'attenzione dell'opinione pubblica e contribuendo a farla diventare oggetto di dibattito pubblico (Young 2007). In questo contesto, i decisori pubblici devono quindi prendere in considerazione uno spettro più ampio di preferenze e interessi quando definiscono le proprie posizioni negoziali e ratificano

Tabella 2 – Round di negoziati Gatt/Omc

Nome e anno del round negoziale	Temi trattati	Stati partecipanti
1947 Ginevra	Tariffe	23
1949 Annecy	Tariffe	13
1951 Torquay	Tariffe	38
1956 Ginevra	Tariffe	26
1960-1961 Dillon Round	Tariffe	26
1964-1967 Kennedy Round	Tariffe e Antidumping	62
1973-1979 Tokyo Round	Tariffe	102
	Misure non tariffarie	
	Accordo Quadro	
1986-1993 Uruguay Round	Tariffe	123
	Misure non tariffarie	
	Regole generali	
	Servizi	
	Diritti di proprietà intellettuale	
	Agricoltura	
	Riforma meccanismo soluzione controversie	
	Investimenti	
2001 Doha Round	Tariffe e Antidumping	147
	Agricoltura	
	Servizi	
	Diritti di proprietà intellettuale	
	Singapore issues	
	Commercio e questioni ambientali	

Fonte: Oatley (2009).

trattati commerciali internazionali. Spesso questi decisorî sono obbligati a valutare non solo gli eventuali benefici economici ed effetti distributivi di diverse opzioni politiche, ma anche le loro implicazioni di carattere normativo ed etico. Si pensi alla tensione tra i principî del liberalismo di mercato e della salvaguardia della salute dei consumatori messi in luce dalla controversia sul divieto di produrre o importare prodotti agricoli geneticamente modificati nell’Unione europea.

Alle difficoltà a negoziare nuove norme per la riduzione delle barriere al commercio internazionale dall’aumento del numero di Stati membri, si devono quindi aggiungere le difficoltà che derivano dall’aumento del grado di politicizzazione che l’ampliamento dell’agenda commerciale internazionale ha portato con sé.

Queste difficoltà, tuttavia, non possono essere comprese appieno senza considerare un terzo elemento che interagisce con i due precedenti: il processo di legalizzazione all'interno del regime commerciale internazionale. La legalizzazione del regime commerciale internazionale, infatti, rafforza le dinamiche descritte sino ad ora producendo effetti sistematici sui processi decisionali all'interno degli Stati membri in due modi. In primo luogo, il processo di legalizzazione incide in modo sostanziale sulla propensione degli Stati membri a vincolarsi a nuovi accordi. Come accennato nella sezione precedente, il processo di legalizzazione implica che gli Stati membri siano maggiormente vincolati al rispetto delle norme comuni. Ciò avviene perché la legalizzazione del regime commerciale rende la punizione attraverso l'autorizzazione ad imporre misure sanzionatorie nei confronti degli Stati che violano tali norme più probabile e, quindi, credibile. Molti autori hanno messo in luce come l'anticipazione degli effetti di questi vincoli strutturali possa condurre ad una diminuzione della propensione degli Stati membri all'adozione di nuove norme (Fearon 1998, Goldstein e Martin 2000). Gli studi sul *design* istituzionale hanno evidenziato quanto un certo grado di flessibilità istituzionale sia funzionale alla stabilità di un determinato sistema politico poiché, prevedendo la possibilità di violare norme senza essere puniti, permette di rendere accettabili eventuali accordi per coloro che prevedono di subirne effetti negativi o per coloro che non riescono ad anticiparne gli effetti distributivi (Koremenos et al. 2001).

In un contesto istituzionale caratterizzato da un basso grado di flessibilità come quello dell'Omc, è quindi lecito aspettarsi un maggiore grado di mobilitazione politica da parte di quanti subiscono effetti distributivi negativi dal processo di liberalizzazione commerciale (Goldstein e Martin 2000). Inoltre, poiché gli effetti distributivi dei processi di armonizzazione di politiche regolative domestiche sono generalmente difficili da anticipare (Wilson 1987), è lecito aspettarsi crescenti difficoltà a raggiungere nuovi accordi in questi settori. In breve, il processo di legalizzazione produce effetti sistematici che ulteriormente esacerbano le difficoltà sopra elencate.

Queste dinamiche sono risultate evidenti nei recenti negoziati del Doha Round. Nel corso dell'Uruguay Round i paesi industrializzati sono riusciti a imporre ai paesi in via di sviluppo la loro agenda regolativa grazie alla minaccia di esclusione dal regime commerciale. I paesi industrializzati, Stati Uniti e Unione europea innanzitutto, sono riusciti a presentare l'OmC come un pacchetto unico. Per poter continuare a beneficiare della liberalizzazione commerciale offerta dal Gatt gli Stati membri avrebbero dovuto accettare anche tutti i nuovi accordi regolativi adottati durante l'Uruguay Round. Di fronte alla scelta tra perdere accesso ai mercati remunerativi dei paesi industrializzati o mantenere i benefici derivanti dal Gatt e accettare anche nuovi accordi regolativi potenzialmente svantaggiosi, i paesi in via di sviluppo non hanno potuto che scegliere quest'ultima opzione e aderire all'OmC (Steinberg 2002). Poiché i paesi industrializzati non possono più utilizzare tale minaccia di esclusione, tuttavia, i paesi in via di sviluppo non sono disposti ad accettare nuove forme di integrazione positiva che richiederebbero alti costi di aggiustamento in un contesto di bassa flessibilità.

Ad esempio, sebbene Stati Uniti e Unione europea avessero inizialmente tentato di includere negoziati per l'introduzione di regole minime per il rispetto dei diritti dei lavoratori nel Doha Round, i paesi in via di sviluppo hanno fatto fronte comune e sono riusciti ad opporsi con successo a tale prospettiva. Durante la Conferenza Ministeriale di Cancún del 2003, l'Unione Europea si è vista costretta ad abbandonare l'idea di portare avanti i negoziati sulle cosiddette 'Singapore issues' per la forte opposizione dei paesi in via di sviluppo coagulati attorno alla nuova sigla del G20 (Bluestein 2009). Inoltre, questi paesi stanno opponendo una strenua resistenza al rafforzamento delle discipline comuni in materia di diritti di proprietà intellettuale, di commercio di servizi e di protezione ambientale. Si deve inoltre menzionare che anche nei settori tradizionali quale la liberalizzazione del commercio di prodotti manifatturieri, i paesi in via di sviluppo stanno adottando una posizione negoziale molto rigida e poco incline al compromesso. A queste dinamiche si aggiungono poi le rinnovate resistenze di settori tradizional-

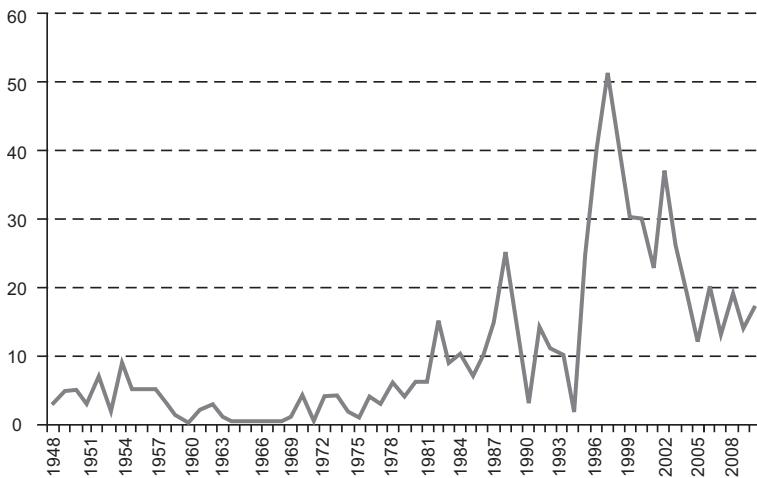
mente ostili ai processi di liberalizzazione nei paesi industrializzati, soprattutto i produttori di beni agricoli.

A detta di tutti gli osservatori, nonostante siano passati quasi dodici anni, non si può essere ottimisti circa la possibilità che il Doha Round possa concludersi con successo. Su tutte le questioni essenziali – servizi, agricoltura e diritti di proprietà intellettuale – non è stato raggiunto un accordo tra le parti. Questi sviluppi sembrano dare ragione a quanti avevano profetizzato che una riduzione della flessibilità all'interno del regime commerciale internazionale avrebbe messo in crisi la sua capacità di produrre ulteriori norme ed impegni per la liberalizzazione commerciale (Goldstein e Martin 2000).

Se il processo di legalizzazione, unitamente al crescente numero di Stati membri e all'espansione dell'agenda commerciale internazionale, ha contribuito a mettere in crisi la funzione 'legislativa' del regime commerciale internazionale, esso ha però rafforzato il braccio 'giuridico' di tale regime. L'Omc, infatti, gioca ancora un ruolo fondamentale nel ridurre/eliminare le barriere commerciali attraverso il meccanismo di risoluzione delle controversie. A partire dal 1995 il numero di controversie è aumentato in modo esponenziale (si veda Figura 2). La maggior parte di esse, poi, si è conclusa con un verdetto favorevole alla parte offesa e nell'eliminazione parziale o totale delle misure ritenute non compatibili con le norme dell'Omc (Hoekman et al. 2008; Holmes et al. 2003; Reinhardt 2001).

Inoltre, l'evidenza empirica dimostra come il meccanismo di risoluzione delle controversie sia uno strumento che in parte bilancia le asimmetrie di potere economico relativo tra gli Stati membri. Sebbene Stati Uniti e Unione europea congiuntamente abbiano attivato il 40% delle controversie nel periodo tra il 1995-2010, è anche vero che nello stesso periodo essi sono quelli che hanno dovuto difendersi il maggior numero delle volte (49%) (Horn et al. 2011). Nel caso dei paesi in via di sviluppo, invece, è vero il contrario, ovvero sono più i casi in cui tali paesi hanno attivato il meccanismo di risoluzione delle controversie contro altri Stati di quanti non siano quelli in cui sono stati chiamati a difendersi. Il dato maggiormente interessante, tuttavia, riguarda la distribuzione delle controversie tra queste diverse categorie. Mentre Stati Uniti

Figura 2 – Evoluzione del numero delle controversie commerciali nel tempo



Fonte: Calcoli dell'autore.

e Unione europea hanno iniziato controversie in grande prevalenza tra loro o contro altri paesi industrializzati, la stragrande maggioranza delle controversie iniziate da altri gruppi di paesi sono rivolte contro Stati Uniti e Unione Europea (vedi Tabella 3).

Tabella 3 – Distribuzione di controversie bilaterali tra gruppi di paesi

Accusa	Difesa					Totale
	%	Brasile/Cina/India	Altri paesi in via di sviluppo	USA/UE	Altri paesi industrializzati	
Brasile/Cina/India	2.0	9.8	74.5	13.7	100.0	
Altri Paesi in via di sviluppo	5.1	36.4	47.5	11.1	100.0	
USA/UE	20.7	15.1	35.8	28.5	100.0	
Altri paesi industrializzati	9.4	11.1	58.1	21.4	100.0	
Paesi meno sviluppati	100.0	0	0	0	100.0	

Fonte: Horn et al (2011).

Il braccio giudiziario del regime commerciale internazionale risulta quindi essere uno strumento tanto efficace quanto relativamente equo per ridurre le barriere commerciali.

Il problema, tuttavia, è che per quanto efficiente sia questo meccanismo lo stallo del processo decisionale all'interno dell'OmC incarnato dalla crisi del Doha Round rischia di scaricare un eccessivo peso sul braccio giudiziario dell'OmC. Come accennato sopra, l'espansione dell'agenda commerciale internazionale ha fortemente politicizzato i processi decisionali in materia di politica commerciale. Questo fenomeno viene ulteriormente esacerbato quando alcuni temi altamente politicizzati divengono oggetto di controversie. I casi più famosi riguardano il bando alle importazioni di generi alimentari prodotti con biotecnologie da parte dell'Unione europea e il bando sulle importazioni di carne bovina trattata con ormoni sintetici sempre da parte dell'Unione europea.

Queste controversie mettono in luce le tensioni che possono ingenerarsi quando strumenti di sanzione efficienti per il rispetto delle norme in materia di liberalizzazione mettono in discussione pratiche e norme che riflettono valori consolidati e politicamente salienti per l'opinione pubblica (Poletti e Sicurelli 2012; Young 2004). Proprio in virtù della politicizzazione di queste controversie è stato impossibile per i decisori europei riportare la propria legislazione in linea con le richieste dei partner commerciali. La forte mobilitazione dell'opinione pubblica e l'attenzione dei media nei confronti di queste controversie hanno ridotto lo spazio di manovra per trovare un compromesso, rendendo l'oggetto del contendere una questione non-negoziabile. Questi esempi sono corroborati da ricerche che dimostrano che controversie che riguardano politiche regolative in materia di difesa dell'ambiente e salvaguardia della salute e dei consumatori solo raramente vengono risolte attraverso il meccanismo di risoluzione delle controversie e, anzi, tendono a creare tensioni che si protraggono nel tempo tra i paesi contendenti (Guzmann e Simmons 2002).

In breve, per l'effetto congiunto dell'espansione dell'agenda commerciale a politiche regolative tradizionalmente di competenza domestica e del rafforzamento dei meccanismi volti a garantire

il rispetto delle norme, l’Omc non riesce a svolgere efficacemente la propria funzione legislativa. Ciò implica che la funzione di liberalizzazione commerciale viene interamente delegata al braccio giudiziario dell’Omc. Sebbene il meccanismo di risoluzione delle controversie si sia dimostrato uno strumento efficace, il rischio connesso a questo processo è un graduale aumento del grado di politicizzazione dei processi decisionali in materia di politica commerciale, soprattutto per quanto riguarda politiche sensibili di carattere regolativo, che nel lungo termine rischiano di minare la legittimità del regime commerciale internazionale.

3.2 Regionalismo

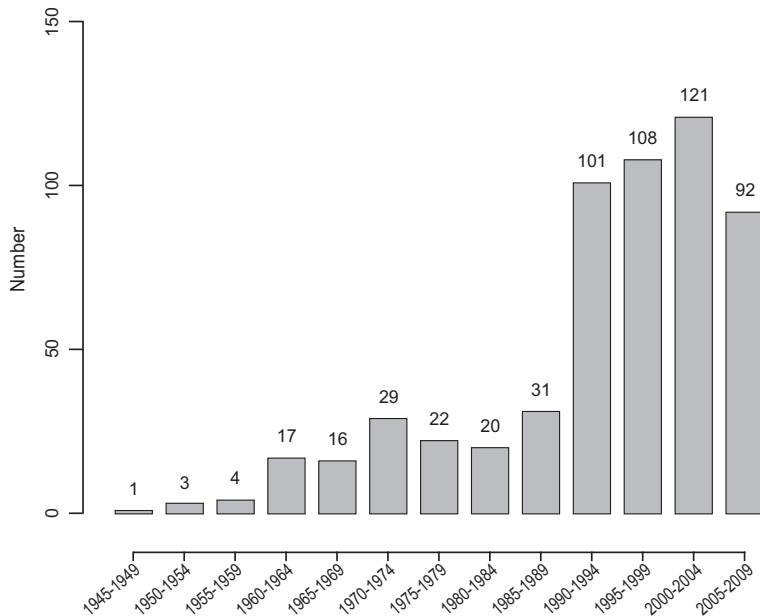
La seconda grande sfida per la stabilità del regime commerciale internazionale è rappresentata dalla centralità che gli accordi commerciali regionali hanno acquisito nell’attuale sistema delle relazioni commerciali internazionali. L’esplosione del fenomeno degli accordi commerciali regionali, infatti, costituisce una minaccia per il principio cardine su cui si fonda il regime commerciale internazionale, ovvero l’idea che il processo di liberalizzazione commerciale internazionale non debba avere carattere discriminatorio.

Un accordo commerciale regionale può essere definito tale quando due o più Stati decidono di liberalizzare in modo preferenziale i flussi commerciali tra di essi, cioè quando ogni Stato offre accesso preferenziale alle esportazioni provenienti dagli altri Stati che fanno parte dell’accordo (Oatley 2009). Tali accordi possono essere di due tipi: aree di libero scambio e unioni doganali. Nel caso delle aree di libero scambio gli Stati partecipanti liberalizzano gli scambi commerciali tra loro ma mantengono la propria autonomia per quanto riguarda la capacità di imporre tariffe sulle importazioni provenienti da Stati che non fanno parte dell’accordo. Nel caso dell’unione doganale, invece, oltre alla liberalizzazione degli scambi commerciali tra loro, gli Stati membri adottano una tariffa comune rispetto alle importazioni provenienti dall’esterno.

L’enorme aumento del numero di accordi commerciali regionali nel corso degli ultimi anni è uno dei fenomeni più rile-

vanti del sistema commerciale internazionale, nonché uno dei più studiati. Uno dei più recenti e sistematici studi di mappatura di questi accordi ha stimato in 404 il numero di quelli siglati tra il 1947 e il 2009, con una autentica esplosione dall'inizio degli anni Novanta (Figura 3).

Figura 3 – Accordi commerciali regionali nel tempo

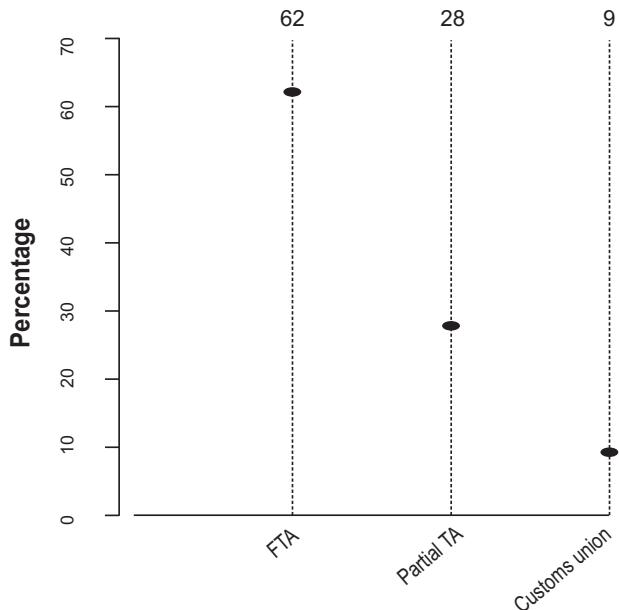


Fonte: Baccini et al (2012).

Per quanto riguarda la natura degli accordi, la grande maggioranza di essi sono costituiti da accordi di libero scambio (si veda Figura 4). Per quanto riguarda la collocazione geografica, la Figura 5 mostra che quest'aumento è stato in larga parte dovuto ad accordi siglati tra Stati all'interno dell'area europea, mentre in periodi più recente la forma predominante di accordi commerciali regionali è avvenuta tra Stati dislocati in diversi continenti. In altri termini, mentre gran parte del fenomeno del

regionalismo negli anni Novanta è spiegabile con il processo di dissoluzione dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia e, quindi, con il graduale percorso di avvicinamento di questi nuovi paesi all'Unione europea attraverso accordi di associazione di vario tipo, nel corso del tempo questo fenomeno ha assunto un carattere trans-regionale.

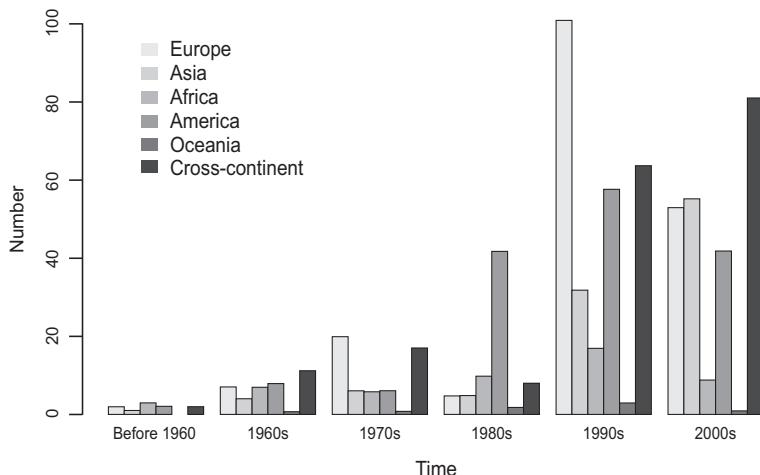
Figura 4 – Tipi di accordi commerciali regionali



Fonte: Baccini et al (2012).

Il fenomeno del regionalismo pone questioni fondamentali per il futuro del regime commerciale internazionale. Gli accordi commerciali regionali, infatti, si fondono su un principio che è alternativo a quello su cui si regge l'Omc. Mentre il regime commerciale internazionale si fonda sul principio di non discriminazione, gli accordi commerciali regionali, per definizione, hanno un carattere discriminatorio, ovvero prevedono una differenziazione di trattamento tra Stati che ne fanno parte e Stati

Figura 5 – Distribuzione geografica accordi commerciali regionali tra diverse decadi



Fonte: Baccini et al (2012).

che ne sono al di fuori. Come accennato in precedenza, le norme stesse del Gatt prevedono questa possibilità. L'articolo XXIV del Gatt, infatti, permette di dare vita a tali accordi a condizione che il livello di protezione tariffaria nei confronti di importazioni provenienti da paesi terzi successivo alla loro creazione non superi il livello di protezione precedente. Tuttavia, la rilevanza che questo fenomeno è venuto ad acquisire nel corso del tempo pone seri interrogativi sulla compatibilità di processi di liberalizzazione fondati su principi in contraddizione tra loro. In breve, per la sua intensità, il fenomeno del regionalismo pone di fronte all'interrogativo se esso rappresenti uno strumento che favorisce e quindi completa il processo di liberalizzazione commerciale – regionalismo come *building block* per l'Omc – (Baldwin 1993; Ethier 1998) o se piuttosto esso non rappresenti un'alternativa quindi un impedimento per tale processo – regionalismo come *stumbling block* (Bhagwati 1993).

Ancora una volta è necessario menzionare la distinzione tra i due effetti che il regionalismo produce sui flussi commerciali:

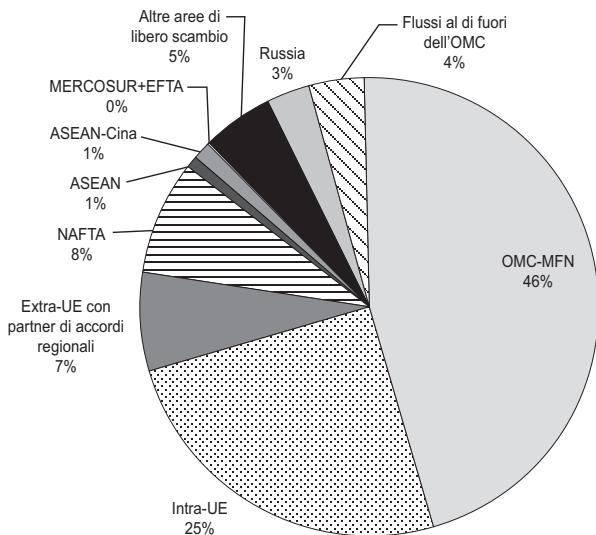
un effetto di ‘creazione di flussi commerciali’ e un effetto di ‘diversione’. Il primo effetto si osserva tra i membri dell’accordo poiché diminuiscono le barriere ai reciproci scambi commerciali. Il secondo si osserva tra gli Stati che sono parte dell’accordo e quei paesi che ne sono esclusi, perché una parte dei flussi commerciali esistenti in precedenza viene rimpiazzato dai nuovi flussi commerciali che si vengono a creare tra gli Stati che sono parte dell’accordo. L’impatto netto sul commercio internazionale è rappresentato dalla differenza tra i flussi commerciali che vengono creati e quelli che vengono ridotti. Se il risultato netto è positivo allora è possibile sostenere che gli accordi commerciali regionali contribuiscono alla liberalizzazione commerciale. Se invece esso è negativo, si deve concludere che questi accordi hanno effetti protezionistici (Oatley 2009).

Il problema è che da un punto di vista empirico è molto difficile valutare quali siano gli effetti di questi accordi. Ciò è dovuto principalmente al fatto che gli effetti di tali accordi si dispiegano in modo dinamico, nel corso di un arco temporale ampio. Ad esempio, l’effetto di diversione dei flussi commerciali può essere predominante al momento della creazione di un accordo regionale, ma se esso produce significativi effetti gravitazionali su altri Stati può finire per avere un effetto netto positivo sul commercio internazionale. Al contrario, un accordo può produrre un effetto netto positivo al momento della sua creazione, ma se crea incentivi per la creazione di accordi rivali a carattere protezionistico in altre regioni del globo può risultare in una perdita netta di flussi commerciali nel lungo periodo.

È possibile, tuttavia, considerare alcuni dati per valutare il peso relativo dei due distinti processi di liberalizzazione commerciale al fine di trarne alcune indicazioni riguardo al loro grado di complementarietà. Alcuni studi mostrano come in realtà il processo di liberalizzazione commerciale multilaterale rimanga centrale nel sistema commerciale internazionale. La Figura 6 mostra come al 46% dei flussi commerciali globali si applichino tariffe definite sulla base della clausola della nazione più favorita. Ancor più interessante considerare i dati disaggregati. Quasi il 60% delle esportazioni degli Stati Uniti sono soggette a tariffe definite sulla base della clausola della nazione più favorita.

Questa proporzione è ancora maggiore nel caso delle esportazioni provenienti dall'Unione europea, dalla Cina, dal Giappone, dall'India e dal Brasile (Carpenter 2007). Questi valori dimostrano che la componente multilaterale del processo di liberalizzazione rimane cruciale e, nel caso dei principali attori commerciali internazionali, dominante.

Figura 6 – Percentuali di flussi commerciali soggetti a liberalizzazione preferenziale



Fonte: Carpenter (2007).

Un ulteriore elemento porta ad essere ottimisti sulla possibilità che il processo di liberalizzazione multilaterale e quello regionale possano evolvere in modo complementare. Una delle caratteristiche principali dei nuovi accordi commerciali regionali è la loro profondità. A partire dagli anni Novanta, gli accordi commerciali regionali tendono ad includere uno spettro sempre più ampio di norme riguardanti processi di armonizzazione di politiche regolative come concorrenza, proprietà intellettuale, investimenti e appalti pubblici (Baccini et al. 2012). Questi

sono esattamente quei settori in relazione ai quali si stanno incontrando le maggiori difficoltà in sede di negoziati multilaterali. Poiché una più ristretta membership garantisce un minore grado di eterogeneità di interessi tra gli Stati membri all'interno di questi accordi, è più facile procedere sulla strada di una maggiore integrazione positiva al loro interno. In questo senso, quindi, gli accordi commerciali regionali forniscono un'arena alternativa dove perseguire politiche che al momento non sembra possibile poter adottare nell'OmC. È importante sottolineare che proprio in questi settori il potenziale discriminatorio degli accordi commerciali regionali è minore, ovvero i benefici derivanti da tali norme hanno anche ricadute positive sugli Stati che non sono parte di tali accordi (Baldwin e Low 2009).

Questi elementi, quindi, suggeriscono che al momento vi sia una sostanziale complementarietà tra regime commerciale internazionale e fenomeno del regionalismo. È evidente, tuttavia, che il problema di come garantire che il processo di liberalizzazione commerciale su base regionale non venga a costituirsì come un ostacolo per il processo di liberalizzazione su base non-discriminatoria rimane una delle questioni centrali che dovranno essere affrontate in modo sistematico per garantire stabilità al sistema. Se, come sembra, la crisi della funzione legislativa dell'OmC dovesse diventare strutturale è lecito aspettarsi che sempre più gli Stati guarderanno agli accordi regionali commerciali come ad una valida alternativa per approfondire il processo di liberalizzazione commerciale internazionale. È una questione aperta in che misura l'ulteriore intensificarsi del fenomeno del regionalismo commerciale influenzera' il delicato equilibrio che è venuto a crearsi tra multilateralismo non-discriminatorio e regionalismo discriminatorio e se questi fenomeni potranno continuare a svilupparsi in modo complementare.

Bibliografia

- Baccini L., Dür A., Elsig M. e Milewicz K. (2011), *The design of preferential trade agreements: a new dataset in the making*, Wto Staff Working Paper, ERSD 2011-10.

- Baccini L., Dür A., Elsig M. e Milewicz K. (2012), *The design of international trade agreements: introducing a new database*, Paper presentato all'ECPR Joint Sessions, Anversa 10-15 aprile.
- Bagwell K. e Staiger R. (2002) *The economics of the world trading system*, Cambridge MA, MIT Press.
- Bagwell K. e Staiger R. (2004), *Multilateral trade negotiations, bilateral opportunism and the rules of the Gatt/WTO*, in «Journal of International Economics», 63, pp. 1-29.
- Baldwin R. (1993), *A Domino Theory of Regionalism*, NBER Working Paper, No. 4465.
- Baldwin R. e Low P. (a cura di) (2009), *Multilateralizing regionalism: challenges for the global trading system*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ben-David D. e Loewey M. (1997), *Free trade, growth and convergence*, NBER Working Papers, No. 6095.
- Bhagwati J. (1993), *Regionalism and Multilateralism: An Overview*, in de Melo J. e Panagariya A. (a cura di) *New Dimensions in International Integration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Blustein P. (2009), *Misadventures of the most favored nations*, New York, Public Affairs.
- Brussiere M., Perez-Barreiro E., Straub R. e Taglioni D. (2010), *Protectionist responses to the crisis: global trends and implications*, Occasional Paper Series 110, European Central Bank.
- Busch M.L. e Reinhardt E. (2006), *Three's a Crowd: Third Parties and WTO Dispute Settlement*, in «World Politics», 58, 3, pp. 446-477.
- Busch M.L. e Reinhardt E. (2002), *Testing International Trade Law: Empirical Studies of Gatt/WTO Dispute Settlement*, in: Kennedy D.M. e Southwick J.D. (a cura di), *The Political Economy of International Trade Law: Essays in the Honor of Robert Hudec*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Carpenter T. (2009), *A historical perspective on regionalism*, in Baldwin R. e Low P. (a cura di), *Multilateralizing regionalism: challenges for the global trading system*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Chase K (2003), *Economic Interests and Regional Trading Arrangements: The Case of NAFTA*, in «International Organization», 57, 1, pp. 137-74.
- Croome J. (1999), *Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay Round*, The Hague: Kluwer Law International.
- Davis C. (2011), *Joining the club: accession to the Gatt/WTO*, Paper prepared for the International Relations Colloquium, Princeton University.

- De Bièvre D. (2006), *The EU regulatory trade agenda and the quest for WTO enforcement*, in «Journal of European Public Policy», 13, 6, pp. 851-866.
- Dymond W.D. e Hart M.M. (2000), *Post-modern trade policy: reflections on the challenges to multilateral trade negotiations after Seattle*, in «Journal of World Trade», 34, 3, pp. 21-38.
- Ethier W. (1998), *The New Regionalism*, in «The Economic Journal», 108,3, pp. 1149-61.
- Fearon J. (1998), *Bargaining, Enforcement, and International Cooperation*, in «International Organization», 52, 2, pp. 269-306.
- Goldstein J. e Martin L. (2000), Legalization, trade liberalization and domestic politics: a cautionary note, in «International Organization» 54:3, 603-632.
- Goldstein J. e Steinberg R.H. (2008), *Negotiate or litigate? Effects of WTO judicial delegation on US trade politics*, in «Law and Contemporary Problems», 71, pp. 257-82.
- Greenway D., Morgan W. e Wright P. (2002), *Trade liberalization and growth in developing countries*, in «Journal of Development Economics», 67, pp. 229-44.
- Guzmann A. e Simmons B. (2002), *To settle or empanel? An empirical analysis of litigation and settlement at the World Trade Organization*, in «The Journal of Legal Studies», 31, 1, pp. 205-35.
- Hirschman A. (1969), *National power and the structure of foreign trade*, Berkeley, University of California Press.
- Hocking B. (2004), *Changing the terms of trade policy-making: from the 'club' to the 'multistakeholder' model*, in «World Trade Review», 3, 1, pp. 3-26.
- Hoekman B. e Kostecki M. (2009), *The political economy of the world trading system*, Oxford, Oxford University Press.
- Hoekman B., Horn H. e Mavroidis P. (2008), *Winners and losers in the panel stage of the WTO dispute settlement system*, Working Paper, Stockholm, Research Institute of Industrial Economics.
- Holmes P., Rollo J. e Young A. (2003), *Emerging Trends in WTO Dispute Settlement: Back to the Gatt?*, World Bank Policy Research Working Paper, 3133, September.
- Horn H., Johannesson L. e Mavroidis P. (2011), *The WTO dispute settlement system 1995-2010: some descriptive statistics*, in «Journal of World Trade», 45,6, pp. 1107-1138.
- Hudec R. (1993), *Enforcing international trade law: the evolution of the modern Gatt legal system*, New York, Butterworth.

- Jackson J.H. (1998), *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge MA, MIT Press.
- Koremenos B., Lipson C. e Snidal D. (2001), *The Rational Design of International Institutions*, in «International Organization», 55, 4, pp. 761-799.
- Mavroidis P. (2007), *Trade in goods*, Oxford, Oxford University Press.
- Oatley T. (2009), *International political economy: interests and institutions in the global economy*, Pearson.
- Poletti A. (2012), *The European Union and multilateral trade governance: the politics of the Doha round*, London, Routledge.
- Poletti A. (2011), *WTO judicialization and preference convergence in EU trade policy: making the agent's life easier*, in «Journal of European Public Policy», 18, 3, pp. 361:382.
- Poletti A. e Sicurelli D. (2012), *The EU as a promoter of environmental norms in the Doha round*, in «West European Politics», 35, 4, pp. 911-932.
- Reinhardt E. (2001), *Adjudication without enforcement in Gatt disputes*, in «Journal of Conflict Resolution», 45, 2, pp. 174-195.
- Sachs J. e Warner A. (1995), *Economic reform and the process of global integration*, Brookings Papers on Economic Activity, 1, pp. 1-95.
- Steinberg R.H. (2002), *In the shadow of law or power? Consensus-based bargaining and outcomes in the Gatt/WTO*, in «International Organization», 56, 2, pp. 339-74.
- Wilson J.Q. (1973), *Political organizations*, New York, Basic Books.
- Wolfe R. (2011), *Did the protectionist dog bark? Transparency, accountability and the WTO during the global financial crisis*, Policy Report, Stockholm, Entwined.
- Woolcock S. (2000), *European Union Trade Policy: Global Pressures and Domestic Constraints*, in Wallace H. e Wallace W. (a cura di), *Policy Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Young A. (2004), *The incidental fortress: the single market and world trade*, in «Journal of Common Market Studies», 2, 2, pp. 393-414.
- Young A. (2007), *Trade politics ain't what it used to be: the European Union in the Doha Round*, in «Journal of Common Market Studies», 45, 4, pp. 789-811.
- Young A. e Peterson J. (2006), *The EU and the new trade politics*, in «Journal of European Public Policy», 13, 6, pp. 795-814.
- Zangl B. (2008), *Judicialization matters! A comparison of dispute settlement under Gatt and the WTO*, in «International Studies Quarterly», 52, 4, pp. 825-54.

Note

¹ Sebbene alcuni studiosi mettano in dubbio questi risultati, diversi studi dimostrano che la previsione di una maggiore crescita economica derivante dalla liberalizzazione del commercio internazionale trova riscontro nell'evidenza empirica. Ricerche empiriche condotte da diversi economisti dimostrano l'esistenza di una correlazione positiva statisticamente significativa tra apertura commerciale e crescita economica (Ben-David e Lowey 1997; Greenway et al. 2002; Sachs e Warner 1995).

² Tali misure devono rispondere al principio di proporzionalità, ovvero devono avere effetti proporzionali al danno causato dalle misure oggetto della controversia.