

*Prospettive di liberalizzazione del commercio UE
in vista della V conferenza OMC:
un impegno verso i paesi in via di sviluppo*

di Federico Eichberg

Il round avviato nel 2001 a Doha in seno all'OMC rappresenta un'opportunità per riaffermare il primato della dimensione multilaterale degli scambi e per realizzare una vera "Agenda per lo Sviluppo", che contemperi le esigenze delle economie avanzate con i bisogni dei paesi in via di sviluppo. I temi dell'agenda offrono all'Europa la possibilità di ritagliarsi un significativo ruolo di mediazione. L'Italia può svolgere un ruolo propulsivo in tal senso, in particolare nel semestre di presidenza, durante il quale si svolgerà la V Conferenza ministeriale dell'OMC.

In *The rise and fall of World Trade 1870-1939*¹, titolo che richiama, non a caso, il monumentale lavoro storico di Edward Gibbon sull'Impero Romano² (e la coeva *Pax romana*...), tre economisti di altrettanto autorevoli istituzioni (Antoni Esteval Adeordal del BID, Brian Frantz di USAid e Alan Taylor della *University of California, Davis*) illustrano come lo sviluppo del commercio a cavallo del XIX e XX secolo abbia coinciso con un periodo di pace e prosperità, destinato a venir meno solo con il declino degli scambi e l'esplosione dei conflitti.

Non è un caso, d'altro canto, che l'ascesa del commercio mondiale degli anni Novanta del XX secolo (con il picco del 2000 di +12% rispetto al 1999) abbia a sua volta coinciso con

¹ A. E. Adeordal, B. Frantz, A. M. Taylor, *The Rise and Fall of World Trade, 1870-1939*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA (U.S.A.), 2002.

² E. Gibbon *The decline and fall of the Roman Empire*, (1776-1788) trad. in italiano *Declino e caduta dell'impero romano*, Mondadori, Milano 1986.

una sostanziale “localizzazione” dei conflitti e creato, altresì, le condizioni per la risoluzione (o l’aspirazione alla risoluzione) di numerose contese, nell’ottica di una progressiva globalizzazione e “multilateralizzazione” degli scambi.

Il sistema commerciale multilaterale creato in seno all’Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC/WTO, erede del GATT) fornisce, infatti, il termometro migliore dell’andamento dell’economia mondiale, degli scambi e, in definitiva, dello sviluppo “globale”: il fallimento della V conferenza ministeriale OMC di Seattle nel 1999, sommato indubbiamente all’incipiente recessione nelle locomotive tradizionali (Usa, Giappone, Germania) e amplificato dagli attentati del 2001, è alla base della contrazione subita dagli scambi su scala mondiale in vari settori (-0,2% nel 2001 rispetto l’anno precedente, mentre considerando solo le merci il calo è stato di circa il 4,0%).

Il “multilaterale” come ambito della crescita delle economie meno avanzate

È per la situazione descritta che proprio il multilaterale diviene il teatro in cui si gioca una buona fetta della crescita mondiale, una crescita che, sempre più, garantisca alle economie deboli di affermarsi. I paesi in via di sviluppo (qui di seguito PVS) maggiormente aperti agli scambi nell’ultimo decennio hanno fatto registrare impennate del PIL, con *performance* notevoli addirittura sopra il 6% in media, in conseguenza, è evidente, di un incremento delle quote di commercio mondiale.

In tal senso, la progressiva e costante diminuzione di quote nelle esportazioni mondiali da parte dei paesi occidentali nel decennio del boom è legata – secondo fonti OMC – appunto a un più significativo ingresso dei PVS e dei PMA (paesi meno avanzati) nel commercio mondiale. Si parte, per l’Italia, dal 4,9% del commercio mondiale negli anni 1991 e 1992, per scendere progressivamente a una media del 4, che si riduce ulteriormente al 3,8 nel 1999 e al 3,7 nel 2000. Un lieve, ma significativo recupero si ha nel 2001 (3,8), mentre alcuni dati tendenziali lasciano prevedere per il 2002 una partecipazione dell’Italia all’*export* mondiale di poco superiore al 4%. Si tratta di una frenata co-

mune ai principali partner europei del Paese: nello stesso periodo, la Francia scende dal 6,6 al 5,3%, la Germania dal 10,5% al 8,5%, il Regno Unito dal 5,5% al 5%.

La lettura di questo dato non può non confermare la convinzione che il sistema multilaterale vada aiutato e che particolare impegno vada posto, in tale contesto, alle aspettative delle economie più deboli. Una parte della perdita di competitività va a vantaggio, infatti, delle economie più deboli e bisognose.

Il lancio di un nuovo *round* di negoziati multilaterali a Doha, in Qatar, nel novembre 2001 ha costituito, in tal senso, un punto di svolta fondamentale nell'attività dell'OMC e, più in generale, nel sistema delle relazioni economiche internazionali. La piena partecipazione, in qualità di attori principali, di tutti i Paesi membri dell'Organizzazione all'elaborazione e non solo all'approvazione, dei documenti finali della Conferenza (il rappresentante UE a Ginevra, Carlo Trojan, lo ha definito «il compimento della maggiore età dei paesi in via di sviluppo»), ha soddisfatto quell'esigenza più volte manifestatasi di una maggiore trasparenza dell'OMC e ha consentito di pervenire a un risultato certamente equilibrato, che ha tenuto conto in maniera significativa di interessi e priorità, con una spiccata attenzione alle problematiche più a cuore ai PVS, nonché con una partecipazione di importanti nuovi membri (Cina e Taiwan hanno ufficializzato il proprio ingresso proprio a Doha).

L'accordo raggiunto a Doha potrebbe rappresentare il miglior antidoto contro il rischio di un'ulteriore riduzione degli scambi commerciali internazionali. Ciò sia per gli effetti di medio-lungo periodo – con la progressiva riduzione delle barriere daziarie prevista nell'agenda – sia per il maggior clima di fiducia degli operatori. I negoziati multilaterali possono costituire l'opportunità di rivedere quei picchi tariffari e quote quantitative, che ancora sbarrano la strada alle esportazioni.

In occasione della IV Conferenza ministeriale OMC, l'Unione Europea ha consolidato il suo ruolo guida nel dialogo con le economie meno avanzate, che già aveva assunto nei mesi precedenti con l'iniziativa *Everything but arms* (“*duty and quota free*” per tutti i prodotti provenienti dai PMA eccetto le armi). A Ginevra ha presentato contributi su tutti i temi dell'Agenda

di Doha – anche nel settore agricolo che, com'è noto, a seguito della complessa situazione, data dal congelamento del bilancio agricolo sino al 2013 e dalla proposta di medio termine della PAC, pone sempre molti problemi – e ha ottenuto che i lavori sugli argomenti non oggetto di negoziati immediati (i c.d. “*Singapore issues*”), procedano in parallelo con quelli dei gruppi negoziali già definiti a Doha.

Gli impegni della “Development Agenda”³ e le opportunità per i PVS

Molto però resta ancora da fare per rendere il commercio veramente equo e potenzialmente vantaggioso per le economie arretrate. Le previsioni della Banca Mondiale contenute nel *Global Economic Prospects 2002* della *World Bank*⁴, valutano che una liberalizzazione completa, sia relativa agli scambi di merci che di servizi, realizzata a tappe fra il 2005 al 2015, potrebbe produrre un aumento del reddito dei PVS pari a 1.500 miliardi di dollari, migliorando le indigenti condizioni di oltre 320 milioni di loro abitanti. Un impatto maggiore in termini di riduzione della povertà potrebbero averlo proprio quelle iniziative in campi di grande valenza quali l'agricoltura e il tessile: la liberalizzazione degli scambi dei prodotti agricoli avrebbe, infatti, come conseguenza virtuosa nel 2015 un guadagno per i PVS pari a 121 miliardi di dollari; mentre l'immediata eliminazione delle rimanenti restrizioni sui prodotti tessili e di abbigliamento potrebbe generare profitti per i PVS per 40 miliardi di dollari.

Estremamente rilevanti anche i vantaggi derivanti dalla liberalizzazione del settore dei servizi: esso potrebbe significare per i PVS un aumento del proprio reddito nel 2015 pari a 900 miliardi di dollari. Si tratta ovviamente di un processo di ridistribuzione del reddito non omogeneo in seno alla categoria dei PVS, ma fortemente dipendente dal loro grado di integrazione

³ In rete: www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm.

⁴ World Bank (ed. by), *Global Economic Prospects 2002: Making Trade Work for the World's Poor*, november 2001, *passim*.

nell'economia mondiale. Comunque, anche una maggiore integrazione dei soli PVS, con una posizione ancora di retroguardia dei PMA, potrebbe già ritagliare ai primi un ruolo di *pivot* e di economie-traino nelle rispettive aree geografiche, con ricadute benefiche per i paesi più arretrati⁵.

Nello specifico del settore agricolo a Doha l'UE, come tutti i partner, si assunse l'impegno a un'ampia trattativa con l'obiettivo di conseguire: *a*) sostanziali miglioramenti dell'accesso al mercato; *b*) riduzione – in vista di una progressiva eliminazione (“*phasing-out*”) – di tutte le forme di sovvenzioni all'esportazione; *c*) riduzioni sostanziali del sostegno interno, che ha effetti distorsivi degli scambi.

Il problema ha contorni estremamente concreti. Non vi è conferenza internazionale (e si fa riferimento soprattutto a quelle legate alle tematiche dello sviluppo, come le recenti di Monterrey, Roma e Johannesburg) in cui non si ricordi il dato allarmante legato alla denutrizione, come causa di morte di una persona ogni quattro secondi. È chiaro che una prima spinta allo sviluppo può essere data dall'apertura dei mercati.

Nella “lettera ai potenti” pubblicata in occasione del G8 di Kananaskis (giugno 2002)⁶, il Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan ha ricordato i problemi sul tavolo, che impediscono lo sviluppo dei paesi più poveri e ne causano la progressiva marginalizzazione. K. Annan ha ricordato che i paesi più ricchi non consentono ai prodotti provenienti dai paesi più poveri di accedere liberamente ai mercati, soprattutto nei settori chiave summenzionati, quali quello tessile e agricolo.

In tal modo, secondo il Segretario Generale dell'ONU, i paesi più poveri sono impossibilitati a crescere economicamente poiché la loro possibilità di produrre ed esportare è fatalmente limitata. Tale considerazione è stata ripresa, in Italia, con la formula “accesso ai mercati del Nord, flussi finanziari verso il Sud”, in occasione del Vertice FAO dal Presidente C.A. Ciampi, dal Premier S. Berlusconi, dal Presidente della Commissio-

⁵ Per un'analisi dei rapporti fra Italia ed Europa e area mediterranea, cfr. *supra*: F. Delzò, cap. I, pp. 23 ss.

⁶ Cfr. www.onuitalia.it/nu/segretario/2002SGSMletterToG8.html.

ne R. Prodi e dal Presidente della Camera P. Casini (ripresa da quest'ultimo nuovamente in occasione della giornata parlamentare sull'Africa).

Apertura dei mercati e immigrazione

In cosa consisterebbe questa apertura dei mercati? Innanzi tutto si evidenzia un paradosso delle cifre. La spesa europea a sostegno dell'agricoltura ammonta a circa 43 miliardi di euro (45% del bilancio comunitario); la "Fortezza europea" in tali settori, con le sue quote all'importazione, i suoi contingentamenti, le sue tariffe per i prodotti agricoli in ingresso dai paesi poveri, fa pagare a questi ultimi (secondo stime Nazioni Unite) 50 miliardi di dollari l'anno in mancate esportazioni, cifra che, casualmente, si avvicina a quella che i paesi UE danno in aiuti alle economie deboli attraverso varie forme di cooperazione. Un paradosso che interroga in primo luogo le coscienze: come si può togliere con la sinistra ciò che si dà con la destra? Come si può ridurre indirettamente le possibilità di *export* e quindi di produzione e benessere in queste economie arretrate?

Ulteriore elemento di riflessione è fornito da un dato che emerge dal *Report* dell'OCSE del 2002⁷: vi è un nesso inscindibile fra accesso ai mercati e diminuzione dell'emigrazione. Un'accresciuta possibilità di *export* da parte dei PVS e dei PMA accresce automaticamente la possibilità di produrre *in loco*, nonché le possibilità di impiego e, in ultima analisi, riducendo la "spinta migrativa".

Il tema dell'immigrazione, divenuto centrale nel dibattito politico europeo degli ultimi anni, è in realtà legato inscindibilmente al tema dell'accesso al mercato. Sono solo parzialmente efficaci le soluzioni restrittive in tema di ingresso di persone in Europa, se non sono accompagnate da possibilità di sviluppo *in loco* e dalla possibilità di esportare nei mercati occidentali beni e servizi.

⁷ Cfr. www.oecd.org/EN/documentation/0,,EN-documentation-0-nodi-rectorate-no-no-no-0,00.html.

Inoltre, iniziative tese all'apertura dei mercati ben si possono realizzare nella cornice del negoziato multilaterale, mantenendo una linea assolutamente propositiva su temi di principale interesse per le economie avanzate.

Un trade off nell'ambito del negoziato multilaterale

È noto che l'azione dell'Italia, nell'ambito dell'Unione Europea, si sia concentrata nell'arco del negoziato post-Doha su vari temi di interesse: dal riequilibrio del trattamento fra prodotti continentali e quelli mediterranei; all'abbattimento dei picchi tariffari; al raggiungimento, soprattutto, di un accordo sui medicinali salvavita (pur non facendo parte, quest'ultima questione, del *single undertaking*). Ciò che in qualche misura, però, rappresenta la priorità delle priorità, è l'istituzione del registro multilaterale delle indicazioni geografiche per la tutela dei prodotti DOC, DOP, IGP.

In tal senso è stato già raggiunto un triplice successo:

- l'Italia, durante la riunione ministeriale di Doha ha contribuito efficacemente a far inserire due temi – l'estensione della tutela a prodotti diversi da vini e alcolici⁸ (unici prodotti inizialmente previsti), nonché l'adozione di un registro multilaterale su cui iscrivere le indicazioni – nella dichiarazione che i ministri di ben 144 paesi hanno adottato il 14 novembre 2001;
- in questi mesi, da Doha in poi, è andata crescendo la consapevolezza di tutta l'UE e della Commissione che via via hanno preso coscienza dell'importanza della tutela della produzione di qualità;
- le proposte italiane presentate a Ginevra non vedono quale firmatario solo l'UE, ma sono state presentate ri-

⁸ È interesse italiano ed europeo allargare la gamma dei prodotti tutelati non solo nel settore agroalimentare, ma anche artigianale. In tal senso, sulla ricchezza della produzione italiana e le sua localizzazione, cfr. *infra* F. Vergara Caffarelli, "Politica industriale e sviluppo economico: la promozione dei distretti industriali", cap. II, pp. 61 ss.

spettivamente assieme ad altri diciannove paesi (l'estensione) e sedici paesi (il registro) membri dell'OMC.

Proprio questo è il tema più interessante che si riallaccia alla prospettiva del *trade off*. Il tema delle indicazioni geografiche può svolgere sotto certe premesse un ruolo di "ponte" tra le posizioni comunitarie e quelle dei PVS, all'interno del delicato *volet* della tutela della proprietà intellettuale.

Nello specifico settore delle indicazioni geografiche, infatti, possiamo osservare una peculiare coincidenza di vedute fra la posizione italiana e quella di diversi PVS, primi fra tutti India, Pakistan, Egitto e Brasile. Tali paesi, infatti, si rendono sempre più conto di come la loro storia e la loro produzione tipica possa trovare maggiore mercato, se accompagnata da una specifica tutela dell'origine geografica e "culturale".

Più tutela in cambio di più mercato, quindi, potrebbe essere la formula, in altre parole consentire ai PVS di esportare nei nostri mercati e "stringere un'alleanza" per la difesa delle indicazioni geografiche.

In quest'ambito è importante che l'Italia sia in qualche misura portabandiera di tale posizione sin dalla *Mid Term Conference*⁹ di Cancun prevista per settembre 2003, proprio durante il semestre italiano di presidenza. Si tratta di una verifica politica importante sullo svolgimento del programma di lavoro di Doha. Qualora si evidenziassero rallentamenti nel negoziato, la ministeriale di Cancun dovrà dare il necessario impulso politico, perché il negoziato prosegua parallelamente per tutti i temi previsti e in modo da poter rispettare la scadenza di dicembre 2004. Da tale *summit* si attende una decisione affinché tutti i temi sui quali l'Unione è impegnata siano inclusi a pieno titolo nel negoziato.

È indubbiamente un'occasione in cui si amplierà il dibattito sull'attenzione alle esigenze dei PVS). Ne scaturirebbe, se si fosse

⁹ A Cancun si svolgerà (10-14 settembre 2003) la V Conferenza ministeriale dell'OMC di medio termine (perché si colloca alla metà del *round* lanciato a Doha), finalizzata alla verifica dello stato di attuazione della *Development Agenda*. In quella occasione sarà anche possibile inserire nell'agenda negoziale alcuni temi su cui è mancata l'intesa a Doha. Su Doha, Cancun e documentazione relativa, cfr. <http://www.wto.org/english/tratop e/dda e/dda e.htm>.

in grado di realizzare il *trade off*, una sorta di “Patto per lo sviluppo” fra Europa e PVS, destinato a consentire a questi ultimi di inserirsi pienamente nei flussi commerciali e all’Unione (e quindi all’Italia) di conseguire un successo negoziale con la tutela delle denominazioni d’origine e, indirettamente, di fronteggiare l’emergenza immigrazione, oggi una priorità nell’agenda di tutte le cancellerie, da realizzarsi attraverso azioni concrete ed eque.

