

Prospettive del WTO: cosa è cambiato con l'Amministrazione Trump

E' tempo di dazi.....

“Con amici come lui, chi ha bisogno di nemici?” si è lasciato sfuggire il Presidente del Consiglio Europeo Tusk con riferimento a Trump lo scorso giugno. Mettiamo in fila le decisioni prese dal suo arrivo al potere il 20 gennaio 2017: ritiro dall'accordo di Parigi COP 21, ritiro dall'UNESCO, ritiro dal negoziato OIM sul Global Compact on Migrations che dovrebbe approdare ad un accordo alla Conferenza Internazionale di dicembre, ritiro dal Consiglio Diritti Umani, ritiro dall'accordo sul nucleare iraniano JCPOA, ritiro da negoziati TTP e TPIT, raffica di misure restrittive del commercio internazionale distribuite a pioggia o prospettate in nome del principio America First. Nessuno ha fotografato la situazione meglio di Christine Lagarde, la vestale del sistema economico multilaterale, che in aprile ad Hong Kong ha candidamente parlato del “fallimento collettivo” che un ribaltamento delle regole che sorreggono il commercio internazionale comporterebbe.

Ribaltamento delle regole, anche perché le misure restrittive adottate o previste da Trump sono motivate da considerazioni di “sicurezza nazionale”, un argomento pur contemplato nella normativa WTO ma per eventi estremi e comprovati. Che allo stato non risultano nello scenario americano, se non nelle percezioni degli elettori di Trump o, meglio, dei produttori locali di settori specifici (acciaio e alluminio in primis). Con l'aggravante che il ricorso a detta motivazione, e la vaghezza dei relativi contorni, rischia di essere replicata da altri paesi con effetto domino sull'intero sistema degli scambi. Lo stesso Direttore Generale del WTO Roberto Avazedo (Brasile) non nasconde inquietudine e imbarazzo per l'irrompere di un aspetto vistosamente politico in un organismo che si vuole prettamente

tecnico. Ancorché, in realtà, prettamente tecnico non lo sia, come illustrato al terzo punto. In ogni caso, gli assetti dell'ordine economico liberale che ha retto il mondo dal dopo-guerra sono a forte rischio.

L'approccio di Trump è notoriamente ‘transactional’. Come dire bilateralismo versus multilateralismo. Una formula che premia chi ha più carte da giocare, o crede di averle, e provvede a forzare la mano della controparte in via preliminare con una dose di sanzioni. Non lasciando ad essa altra scelta se non riscontrare con pari contro-sanzioni. Nel mirino di Trump, in primis i grandi protagonisti del commercio mondiale, Cina e Unione Europea. Aggiungasi che Washington sta evitando da mesi di avvallare la nomina dei nuovi giudici del Meccanismo di Risoluzione delle Controversie del WTO (ormai ridotti da sette a tre), in tal modo rallentandone o impedendone il giudizio, e comunque determinando, nel moltiplicarsi dei ricorsi, un ingorgo di pratiche da smaltire. E' il caso del ricorso promosso da UE, Messico, Canada contro le tariffe imposte su alluminio e acciaio, subito riscontrato da parte americana con analogo ricorso sulle contro-misure adottate dagli stessi. Merita rilevare che detto Meccanismo è uno dei rari, se non l'unico, strumento di enforcement previsto nella miriade di Organizzazioni Internazionali esistenti, ed è sempre stato il punto di forza del WTO, funzionando con un grado di efficienza relativamente alto.

Un passo indietro....

Il WTO è il risultato di un quinquennio di negoziati dell'Uruguay Round svoltosi tra 109 paesi, su iniziativa degli Stati Uniti con appoggio degli Europei. Un'operazione colossale, che estese la portata dell'accordo

GATT dai soli scambi di merci a nuovi settori quali servizi, investimenti, proprietà intellettuale ed altro. **La globalizzazione ha dunque una precisa data di avvio, il 1994.** In un mondo più che mai dominato dall'Occidente, dopo il collasso dell' 'impero sovietico', l'Uruguay Round partiva da due presupposti: che i vantaggi della liberalizzazione sarebbero andati sostanzialmente alle economie avanzate; e che i Paesi Meno Avanzati, cui sarebbe stato concesso qualche trattamento preferenziale, avrebbero presto abbracciato il modello liberistico dei primi. In larga sintesi, era **un modo per 'esportare democrazia', al contempo rafforzando le posizioni dominanti dell'Occidente.** Certezze mal riposte. Perché, da un lato, la globalizzazione consentì l'emergere di molti PVS - in particolare quelli dotati di una strumentazione sufficiente, livello di istruzione, capacità di governance, connessioni con attori tecnologicamente avanzati, etc - che alla lunga avrebbe segnato il 'declino relativo' delle economie avanzate nel mondo, e dall'altro, non si verificò il travaso del modello politico-istituzionale occidentale ma piuttosto il consolidamento dei sistemi pre-esistenti. Aggiungasi che la globalizzazione dette avvio a massicce de-localizzazioni produttive, coniugate o meno a 'catene del valore' che, sommate a una crescente concorrenza sui prezzi e ai progressi tecnologici, provocò un impoverimento di ampi ceti sociali in Occidente, con tutte le ripercussioni che registriamo nell'odierno scenario dei nostri paesi.

Due aspetti l'Uruguay Round non riuscì a negoziare. Il primo riguardava la 'mobilità sociale' che, pur essendo teoricamente conseguenza logica dello scorrimento trasversale di merci e capitali, rimase esclusa per opposizione soprattutto degli Europei (meno degli Americani, che anzi tentarono di introdurre il tema). Il secondo riguardava gli 'standard sociali' e dei diritti umani, esclusi questa volta per la ferma opposizione di Emergenti e PVS che non intendevano privarsi di quel 'vantaggio naturale' che era il principale incentivo alla partecipazione al

Round. Né le dinamiche cambiavano con il Doha Development Round avviato nel 2001 e arenatosi nel 2006, che, sotto un titolo accattivante, riproponeva il tema degli standard (vuoi riforme) alla luce dei nuovi equilibri venutisi a creare con l'ondata di liberalizzazioni degli anni '90. In effetti, fin dai tempi del fallimento della Carta dell'Avana nel 1948, che prevedeva appunto una considerazione all'aspetto sociale negli accordi commerciali, **mai si è riusciti a reperire un compromesso universale per conciliare libero commercio e garanzie sociali** (ci provò anche il compianto collega Renato Ruggiero in veste di Direttore Generale del WTO). Un tenue legame fu riconosciuto nel 1996 alla Conferenza WTO di Singapore che si limitò a statuire la rilevanza delle decisioni ILO nella condotta commerciale, ma i "core labour standards" elaborati più tardi dall'ILO, nel 2008, non furono mai recepiti nella normativa WTO né tantomeno fu tentata la stipula di una Convenzione WTO-ILO. In altri termini, il 'free trade' non si è tradotto in 'fair trade'.

La Cina.

E' nel contesto di questa straordinaria lacuna e, ancor più, del grave equivoco collegato alle aspettative di adeguamento liberale del sistema politico-istituzionale cinese, che si colloca l'approccio di Trump nei confronti di Pechino. Anche se più di una volta USA-UE hanno fatto ricorso in tandem al WTO contro le distorsioni del libero commercio relative alle pratiche cinesi. La battaglia è serrata. Tra luglio e agosto, Trump ha applicato alla Cina dazi per un valore di quasi 60 miliardi di dollari, cui la Cina ha per ora risposto con misure per 16 miliardi, e prospettato per settembre una terza ondata per 200 miliardi. Senza esito, al momento, le consultazioni bilaterali in corso. **Cosa chiede Trump a Xi Jinping? Semplicemente di ristrutturare profondamente il sistema cinese.** Difficile infatti sostenere che la Cina, che si considera tuttora un PVS, sia un'economia di mercato (lo stesso accordo di adesione al WTO del 2001 contiene un'ambiguità in proposito): ad oggi,

nonostante le riforme attuate e in corso, l'economia cinese, secondo stime americane, sarebbe controllata per l'80% direttamente o indirettamente dallo Stato, o meglio dal Partito che lo sovrasta, in pressoché tutti i settori incluso il finanziario. E difficile è sostenere che la gestione economica cinese non sia caratterizzata da un alto grado di opacità, e che lo straordinario sviluppo di questi anni non abbia poggiato su massicce iniezioni di sussidi o su manipolazione del cambio o su pratiche restrittive quali, in primis, il trasferimento obbligatorio di tecnologia per gli investimenti stranieri. Ma ugualmente difficile è immaginare che Pechino, a colpi di dazi, modifichi sostanzialmente i suoi programmi e soprattutto la sua struttura politico-istituzionale. Forte della collocazione ai primissimi posti nelle economie del mondo e nei commerci internazionali - la Via della Seta sarà poi uno straordinario moltiplicatore di commerci e sviluppo a guida cinese - **tenderà invece ad occupare il vuoto di leadership** che incautamente Trump sta lasciando in ambito WTO e, più oltre, ad influenzare a propria misura le norme dell'ordine internazionale che verrà. Inequivocabili sono in tal senso le posizioni espresse già nel gennaio 2017 a Davos in favore di una 'nuova governance' che sia adeguata ai tempi e di riforme che meglio riflettano la realtà in termini di 'rappresentatività e inclusione'. La Cina non punta a smantellare il sistema WTO, ma a governarlo.

L'Unione Europea.

Sulle tematiche commerciali, il comportamento dell'Unione è agli antipodi rispetto all'approccio di Trump. Sono anni, se non decenni, che **l'Europa diligentemente utilizza, con alterni risultati, tutti i mezzi legali** a disposizione nel WTO, essenzialmente misure anti-dumping e anti-sussidi, per contrastare le violazioni della normativa vigente e le disfunzioni della condotta commerciale altrui. Numerosi in particolare i ricorsi al WTO riguardo alle pratiche della Cina. Al contempo, **cerca costantemente di gestire il c.d. dumping sociale** integrando i vari accordi commerciali o di associazione con

i paesi terzi con riferimenti al rispetto dei diritti umani, ai diritti del lavoro, e in generale al patrimonio normativo dell'ILO, e più recentemente alla 'clausola sociale orizzontale' introdotta nel Trattato di Lisbona (art 9), nonché con richiami all'ambiente e per uno sviluppo sostenibile.

Nondimeno, **l'Europa si trova accomunata alla Cina** e ad altri paesi nel mirino di Trump, in cui notoriamente campeggia **la Germania**. La missione Junker di fine luglio pareva aver conseguito quantomeno una tregua, aprendo la strada ad una revisione dei dazi americani su acciaio e alluminio e dei corrispondenti dazi europei, in vista di una grande intesa su 'zero tariffe, zero barriere non-tariffarie, zero sussidi' da entrambe le parti, in aggiunta all'acquisto di soia e shale gas dagli USA. Una prospettiva, oltre che squilibrata in partenza (acquisto di prodotti americani a titolo 'compensativo'), improbabile alla luce dei diversi interessi commerciali tra gli Stati Membri, e comunque subito smentita dal successivo annuncio di imminenti dazi al settore auto. Né risultano per ora progressi nell'ambito del gruppo di lavoro deciso in luglio. Una conferma che Trump, pur scontandone l'imprevedibilità, persegue con decisione una sua agenda, avendo come obiettivo la difesa ad oltranza di interessi settoriali, senza riguardo alcuno per il più ampio rapporto transatlantico. E' probabilmente questa constatazione che ha indotto da ultimo Pechino a chiedere agli Europei una collaborazione sinergica nell'individuare i contenuti di una possibile riforma del WTO.

Riformare il WTO?

La guerra commerciale planetaria inaugurata da Trump e il conseguente rischio di de-globalizzazione hanno rafforzato la **convizione, soprattutto cinese**, che una riforma del WTO si imponga per un adeguamento normativo alle dinamiche economico-commerciali in atto negli ultimi decenni. Che una riforma sia necessaria è stato peraltro riconosciuto anche da **Junker e Trump in luglio. Con obiettivi**

probabilmente opposti: la Cina vuole porre fine al predominio americano/occidentale nella definizione e interpretazione delle regole; americani ed europei puntano semmai a modificare i comportamenti cinesi rendendo più stringenti le regole stesse (sulla concessione di sussidi, sui poteri di inchiesta del WTO nei contenziosi, sulla velocizzazione delle procedure a favore dei ricorrenti, etc). Si prospetterebbe dunque, se del caso, un negoziato durissimo. Che dovrebbe scontare da un lato le alleanze che Pechino potrebbe reperire tra gli Emergenti e i PVS, e dall'altro le contropartite che gli stessi potrebbero verosimilmente esigere dai paesi avanzati (minore ricorso a misure anti-dumping e anti-sussidi, maggiore accesso al mercato ivi incluso per i prodotti agricoli, attenuazione di standard sanitari e fitosanitari, ambientali, sociali, etc). Un negoziato di natura altamente politica prima ancora che economico-commerciale. **L'alternativa** che taluni esperti stanno avanzando consisterebbe nel ripiegare su un accordo tra un numero ristretto di paesi 'volontari' che si affianchi all'esistente WTO. Una formula che di fatto sconfinerebbe nel regionalismo, e che, scontando l'auto-emarginazione dei Meno Avanzati, confiderebbe nell'interesse della stessa Cina a non rimanere esclusa dalla partita tra grandi economie mondiali.

Conclusioni

Il WTO ha assicurato decenni di relativa stabilità e prevedibilità negli scambi internazionali, avviando un processo di crescita economica e commerciale senza precedenti. E' chiaro l'interesse dell'Europa - in particolare dell'Italia che ha un'economia aperta e largamente dipendente dagli scambi -

a salvaguardarne il prezioso acquis. Va al contempo riconosciuto che il WTO, più ancora che altre OO.II, è frutto di un'epoca sostanzialmente superata, paradossalmente proprio a causa delle dinamiche che ha contribuito a promuovere. Ciò non significa buttare alle ortiche l'intero patrimonio del multilateralismo, ma piuttosto cercare di correggerne il tiro aggiornando la normativa. Va da sé che, nell'attuale clima generale di involuzione neo-protezionista, **un negoziato planetario riscontrerebbe grandi difficoltà:** oggi, il contesto è multipolare, gli avversari sempre più assertivi, l'accettazione di una clausola sociale evocativa di riforme più che mai improbabile, e per contro assai onerose le contropartite che verrebbero richieste ai paesi avanzati, in particolare all'Europa (ha tutte le carte in regola?). Un tale scenario andrebbe dunque valutato con tutte le cautele del caso e con grande realismo. Senza escludere la **possibilità di un percorso interno al WTO, sfruttandone gli ampi margini per accordi bilaterali o plurilaterali purché conformi** al quadro delle regole esistenti. Una strada probabilmente percorribile, che tuttavia, per essere utile, dovrebbe coinvolgere sia Cina sia Stati Uniti. Non sfugge che l'Europa si trova nella scomoda posizione di confrontare due sfide, da un lato la pressione del 'trumpismo', che potrebbe sopravvivere allo stesso Trump, e dall'altro l'obiettivo cinese di scalzare la supremazia americana e sostituirla con un ordine cinese, contando su sinergie con l'Europa. Uno scenario in cui la stessa Europa, giocando unitariamente le sue carte, potrebbe tuttavia fungere da ago della bilancia. Ma la dinamica, in tutta evidenza, travalica di gran lunga il commercio internazionale e investe gli assetti geopolitici presenti e futuri.

Laura Mirachian

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Giovan Battista Verderame

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per l'associazione: Tel e fax: 06.679.10.52 – www.studidiplomatici.it – e-mail:

studidiplomatici@libero.it

Conto corrente bancario del CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA

Via del Corso "A"

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051