

L'ex direttore generale lancia l'allarme: la proliferazione di accordi bilaterali e regionali sta cambiando il sistema commerciale mondiale e rende più difficile il negoziato multilaterale. Le conseguenze sarebbero

Ruggiero: cosa rischiamo se salta il WTO

ECONOMIA MONDIALE

a cura di Vittorio Borelli

disastrose, soprattutto per i Paesi poveri e in via di sviluppo. Ma anche i Paesi industriali avrebbero molto da perdere. Quanto all'Europa, Renato Ruggiero vede segnali di ripresa. Angela Merkel, per esempio....

Due volte ministro, Renato Ruggiero è stato anche un efficiente e apprezzato direttore del World Trade Organization, l'organizzazione del commercio internazionale a cui aderiscono 150 Paesi. Diplomatico di carriera, è stato ambasciatore nelle più importanti capitali del mondo e più volte dirigente della Farnesina. Qualche mese fa, proprio su **east**, aveva lanciato l'allarme sulla crisi del WTO e sul proliferare degli accordi bilaterali.

Ambasciatore, all'ultima riunione del World Trade Organization, in dicembre a Hong Kong, si è andati molto vicini a una clamorosa rottura. Come spesso succede in questi casi, il compromesso è stato raggiunto all'ultimo minuto utile. Poi a Davos, a fine gennaio, i ministri che partecipano al World Economic Forum hanno finalmente definito un'agenda dettagliata e un timing per affrontare gli ultimi problemi sul tappeto. Ma che fatica! Che cosa sta succedendo all'organizzazione del commercio mondiale?

Come molti sanno, è in corso un negoziato multilaterale che vede protagonisti ben 149 Paesi di tutto il mondo. È un negoziato che ha avuto inizio quattro anni fa, sull'onda delle emozioni e delle problematiche suscitate dall'11 settembre. L'obiettivo principale era ed

è quello di migliorare, attraverso la collaborazione di tutti, le condizioni economiche e di vita dei Paesi in via di sviluppo, non solo attraverso le politiche degli aiuti, ma anche attraverso il commercio, che consenta ai Paesi meno sviluppati di esportare in quelli più sviluppati e di accumulare così risorse autonome da reinvestire nello sviluppo.

Sta parlando del cosiddetto Doha Round...

Esattamente. A Doha, in Qatar, si decise di avviare un nuovo *round* negoziale multilaterale e di dedicarlo allo sviluppo. I quattro anni che abbiamo alle spalle sono stati anni difficili, in cui si sono accavallate tante cose. A me sembra, tuttavia, che nella confusione sia possibile individuare due tendenze opposte: da una lato è proseguito il processo di globalizzazione o, se si preferisce, di interdipendenza reciproca fra i diversi Paesi e le diverse aree del mondo; dall'altro lato sono nati o si sono manifestati contrasti di tutti i generi: religiosi, culturali, sociali, politici.... Contrastanti, purtroppo, di vasta portata e complessità. È come se fossimo di fronte a un mondo che marcia contemporaneamente verso una maggiore unità e verso un maggiore spezzettamento, verso una sorta di balcanizzazione.



Grandi ambizioni e grandi delusioni.

Ma sì, siamo partiti con grandi idealità e siamo finiti impantanati in un ginepraio di contraddizioni, non tutte previste e prevedibili. Nel frattempo è già iniziato il cambiamento della geografia economica e la gerarchia fra le potenze economiche mondiali: è cresciuta enormemente la Cina, sono cresciuti l'India e altri Paesi emergenti. Oggi la Cina ha raggiunto la quarta posizione assoluta al mondo, tallonando da vicino Stati Uniti, Giappone e Germania, ma sopravanzando il Regno Unito, la Francia e l'Italia. Molti studiosi prevedono che nei prossimi 15-20 anni la Cina sarà arrivata in cima alla classifica, seguita da India e Brasile, e che Stati Uniti, Giappone, Germania eccetera si posizioneranno dietro a questi Paesi. Una vera rivoluzione negli equilibri mondiali. L'Europa purtroppo non partecipa attivamente a questo mutamento dell'ordine globale. Sembra quasi concentrata sui suoi problemi di crescita e sulle sue contraddizioni nella marcia verso l'integrazione politica. Non

coltiviamo ambizioni anche se rappresentiamo un continente ricco e di 400 milioni di persone. Forse questo dipende dal timore che per giocare un ruolo globale potremmo perdere alcuni dei nostri privilegi. Questo avverrà comunque se si diminuiranno gli enormi squilibri tra i ricchi e i poveri nel mondo.

Come influisce la nuova geografia del potere economico sul WTO?

Bé, il verificarsi e l'accavallarsi di questi avvenimenti in una fase delicata come quella che ha fatto seguito alla caduta del muro di Berlino, in cui ci si interrogava sul futuro degli equilibri mondiali, sulle direzioni di marcia del mondo così come lo avevamo conosciuto fino a quel momento... Tutto que-

_Una nuova spinta ai negoziati è stata impartita dall'arrivo da protagonisti sulla scena dei Paesi in via di sviluppo. Al G20 si è aggiunto il G90, di cui fanno parte Paesi dell'Asia, del Pacifico e dell'America Latina



sto ha avuto grande influenza sul negoziato multilaterale. Anche per un fattore che io considero molto positivo: l'arrivo sulla scena, da protagonisti, dei Paesi in via di sviluppo. A Cancun, quando si è registrato il primo fallimento del Doha Round, i Paesi emergenti avevano creato un gruppo chiamato G20, che comprende Cina, India, Brasile, Argentina, Pakistan e altri. Attraverso questo nuovo raggruppamento, gli emergenti hanno cominciato a far sentire la loro voce e il loro peso sui negoziati. I Paesi industrializzati, all'inizio, hanno reagito male: non si aspettavano rivendicazioni tanto avanzate, specie in agricoltura. Al G20 si è poi aggiunto un altro gruppo, il G90, di cui fanno parte Paesi dell'Asia, del Pacifico e dell'America Latina; questo gruppo comprende anche il G32, di cui fanno parte i Paesi più poveri del mondo. Ecco, a Hong Kong si era arrivati con l'obiettivo di stringere sui temi ancora sul tappeto per arrivare a una formalizzazione entro l'estate e alla chiusura del negoziato entro la fine dell'anno.

Invece?

Invece si è arrivati all'appuntamento ancora con punti di vista molto diversi e distanti sui vari capitoli dei negoziati, in particolare sull'agricoltura, che rimane l'ostacolo più difficile. A Hong Kong, comunque, un fatto positivo c'è stato: di fronte al crescere dei problemi e agli scarsi risultati conseguibili in quel momento, la volontà di tutti è stata quella di non arrendersi, di proseguire, di formalizzare i risultati parziali su cui si era registrata una convergenza per andare avanti nel negoziato.

Un esempio concreto?

Il pacchetto deciso in favore dei 32 Paesi più poveri al mondo. Un pacchetto in cui gli Stati più industrializzati si sono impegnati a eliminare tutti i dazi sulle importazioni dai Paesi più poveri e le quote che limitano l'export di tali Paesi.

Non si è trattato però di una abolizione completa delle barriere protezionistiche. Si è arrivati al 97%, non per colpa



dell'Europa, giacchè l'Europa ha eliminato tutti gli sbarramenti; gli Stati Uniti, invece, non se la sono sentita di smantellare completamente le loro barriere. Questo residuo 3% rappresenta per i Paesi poveri un fatto importante, ma come diceva anche lei, a Davos questi stessi Paesi si sono detti pronti a riprendere il negoziato per portarlo a termine. Un altro risultato importante di Hong Kong è la decisione di eliminare entro il 2013 i sussidi all'agricoltura, che spingono fuori dal mercato i prodotti dei Paesi più poveri e che li espongono, anche in casa loro, alla concorrenza sleale dei Paesi più ricchi. Adesso occorre fare un passo altrettanto importante: eliminare tutte le barriere all'esportazione da parte dei Paesi poveri.

Tuttavia, la decisione di rinviare molte misure al 2013 ha fatto dire a un capo di Stato africano: "Per quella data i nostri contadini saranno già morti di fame".

Qui si tocca un punto di grande importanza. Noi Paesi industrializzati siamo passati nel tempo da un grado di protezione medio del 40%, con picchi altissimi per alcuni prodotti, a un grado del 3 - 3,5%, con alcuni settori ormai completamente liberalizzati. Man mano che la liberalizzazione è andata avanti, man mano che altri Paesi sono diventati protagonisti del commercio internazionale, i problemi sono aumentati. E sono andate manifestandosi comprensibili resistenze all'interno dei due mercati più progrediti, quello americano e quello europeo.

E dunque?

Non si tratta di fermare un processo comunque utile a tutti, ma di governarlo in modo tale che i Paesi industrializzati non ne ricevano danni economici e sociali troppo alti. Il problema è dunque di equilibri e di tempi. Angela Merkel ha detto cose importantissime al riguardo: bisogna andare avanti con la liberalizzazione, ma bisogna farlo nel quadro di una politica della concorrenza. Una politica che richiede regole precise. Non per arginare, irreggimentare o burocratizzare il commercio mondiale, ma per dare a tutti le garanzie che servono. Questo è un compito che spetta principalmente ai Paesi più sviluppati attraverso politiche per diminuire i costi sociali della ristrutturazione. In Italia mi sembra siamo ancora lontani da questa politica. Anche all'epoca del cotone avevamo a che

fare con sussidi di Paesi più sviluppati che soffocavano le produzioni dei Paesi emergenti. Quindi, per tornare a chi lamenta una lentezza eccessiva, dico che non ci sono scorciatoie: le cose vanno fatte nei tempi e nei modi che consentono di arrivare al traguardo senza strappi e senza drammi.

Difficile quando si viene letteralmente invasi da merci che costano dieci volte meno delle nostre, come nel caso del tessile.

Vorrei fare un inciso sul tessile europeo e italiano in particolare: oggi molti si lamentano dell'invasione di merci cinesi a basso costo, quasi si trattasse di una sorpresa dell'ultima ora, di una sorpresa di Babbo Natale. Tutti costoro dimenticano che abbiamo avuto circa 20 anni per prepararci a questo evento. Il negoziato per far entrare la Cina nel WTO, infatti, è durato dieci anni. Alla fine si decise di creare per il tessile un periodo transitorio di dieci anni per arrivare a una completa liberalizzazione. Oggi, dopo duri negoziati, siamo a un secondo periodo transitorio di tre anni. Ma se anche questa fase verrà sprecata senza fare nulla per convertire le nostre produzioni, è evidente che le responsabilità dei drammi economici e sociali che ne deriveranno saranno nostre.

A Hong Kong, il negoziatore americano Bob Portman ha duramente criticato l'europeo Peter Mandelson. Perché?

Il confronto tra Europa e Stati Uniti va avanti da sempre in materia commerciale. Il fatto che ci siano critiche che rimbalzano da una sponda all'altra dell'Atlantico non deve scandalizzare, fa parte della fisiologia di questi rapporti. Portman e Mandelson sono certamente personaggi di peso, ma non personalizzerei lo scontro: dietro a ciascuno di loro vi sono semplicemente punti di vista e interessi divergenti, ma una comune volontà di trovare un accordo.

Da tempo lei va dicendo che il WTO rischia di essere svuotato dalla proliferazione di accordi bilaterali e regionali. Ma gli accordi bilaterali non potrebbero integrare e completare il negoziato multilaterale?

La differenza fra gli accordi bilaterali, che si chiamano preferenziali, e gli accordi multilaterali, che si chiamano non discriminatori, è



Corbis

estremamente importante. Non si tratta di una differenza tecnica, ma politica. Subito dopo la Seconda guerra mondiale è stato creato il sistema multilaterale degli scambi, è stato creato il GATT, basati sulla clausola di "nazione più favorita", ossia su una clausola che automaticamente trasferisce ai Paesi terzi di un accordo i vantaggi negoziati nell'accordo medesimo. Si tratta di un principio di altissimo valore politico non solo perché tende a creare regole uguali per tutti, ma anche perché consente una distribuzione dei benefici che va nell'interesse di tutti e non solo di chi ha fatto l'accordo. Questo è stato il motore che ha spinto e allargato il commercio mondiale. Gli accordi preferenziali, invece, si pongono sul piano opposto: i vantaggi vengono limitati soltanto a chi ha sottoscritto l'accordo e questo determina inevitabilmente una potenziale contrapposizione con chi ne è

rimasto fuori. La ragione per cui si è arrivati oggi a un numero elevatissimo di questi accordi è proprio la volontà di difendersi e proteggersi da accordi preferenziali da cui si è rimasti esclusi. Così siamo arrivati a 190 aree preferenziali, regionali o bilaterali, 70 aree preferenziali in negoziato, 40 aree preferenziali in gestazione, di cui alcune di grande rilievo come le aree preferenziali Usa-Giappone, Usa-Corea, Cina-India, Cina-Nuova Zelanda, Cina-Paesi del Golfo... Una marea montante! Dentro queste aree ci sono certamente interessi economici da perseguire o salvaguardare, ma spesso c'è soltanto la necessità di controbilanciare altri accordi e altre aree preferenziali. Quindi si fanno discriminazioni per reagire ad altre discriminazioni. Siamo agli antipodi di quello a cui aspiravano i padri fondatori del libero mercato e della liberalizzazione degli scambi.

A farne le spese, peraltro, potrebbero essere proprio i Paesi più poveri.

Esattamente. Se prevale questa logica, chi andrà mai più tra i Paesi industrializzati a fare nuovi accordi con i Paesi meno avanzati dell'Africa, dell'Asia, dell'America Latina? Ecco perché dico che se il Doha Round fallisse non vi sarebbero più limiti all'espansione del regionalismo e del bilateralismo ed entreremmo in un nuovo assetto della geografia economica mondiale. Con pesanti contraccolpi politici e altrettanto pesanti effetti di disgregazione. Come sta già succedendo in Asia, dove 16 Paesi si sono riuniti al massimo livello – senza gli Stati Uniti e senza la Russia, che hanno partecipato soltanto come osservatori – e hanno convenuto di dar vita a una comunità asiatica che si ispira a quella europea, ma più pragmatica, meno istituzionale. Certo, è un progetto di difficile realizzazione oggi, per le persistenti tensioni nazionalistiche. Ma indica la direzione che quei governi vogliono prendere. Ecco allora che di fronte a questo scenario, gli Usa propongono a Giappone e Corea di promuovere un'area preferenziale che tenda evidentemente a controbilanciare e a contrapporsi a quell'altra. E via di questo passo in una spirale perversa.

Vede un rapporto tra queste difficoltà a livello economico e la debolezza delle leadership politiche negli Usa e in Europa?

Come ha detto anche Mario Deaglio qual-

che mese fa in un'intervista a **east**, nel 2004 la crescita dell'economia è stata determinata per il 55% da Cina, India e Paesi asiatici; per il 17% dagli Usa e per il 7,4% dall'Europa. Questo fa capire quali siano oggi le forze economiche preponderanti. Gli Stati Uniti restano ancora i più forti, ma la loro economia presenta notevoli fragilità, in particolare l'altissimo deficit delle partite correnti. Da qui il bisogno di attirare ogni giorno, dall'estero, due miliardi di dollari. Al tempo stesso anche la Cina dovrà prima o poi fare i conti con un modello di sviluppo che crea squilibri e disuguaglianze e che non riesce a eliminare vaste aree di povertà. Insomma, come cittadini del mondo siamo tutti seduti su un terreno molto fragile. Il terrorismo che alza la testa ne è un segno evidente.

Le recenti vicende del gas russo hanno rilanciato Vladimir Putin sulla scena politica ed economica mondiale. Secondo lei, si tratta di un fatto contingente o dietro alla questione energetica c'è effettivamente una nuova strategia politica del Cremino?

Un importante diplomatico russo mi disse una volta: "Noi russi dobbiamo capire e accettare che per l'Occidente il tema della democrazia è strutturale e non strumentale, cioè che non si tratta di un'astuzia per mettere in difficoltà la Russia; al tempo stesso voi occidentali dovete capire che noi, con la storia che abbiamo alle spalle, non possiamo avere subito un sistema democratico simile a quello americano o europeo. Abbiamo bisogno di tempo. E voi dovete avere la pazienza necessaria per accompagnare questo processo senza forzature". Insomma, non dobbiamo impressionarci per gli alti e bassi che si possono manifestare nel cammino della Russia verso la democrazia. Non dobbiamo ostacolare, ma semmai favorire tale processo. Quanto all'energia, la mia opinione è che si tratti di un problema obiettivo ma gestito male. I russi avevano un problema di prezzi ereditato dal recente passato. Stante che l'Urss non esiste più, è abbastanza logico che si vada progressivamente a prenderne atto abolendo gli accordi preferenziali che vigevano una volta. Credo che di questo si tratti e non di una lucida volontà politica di uso improprio dell'arma energetica: una svolta del genere, d'altronde, sarebbe contraria anche agli interessi dei russi. I fattori climatici hanno poi esasperato il problema dandogli una risonan-

Gli Stati Uniti restano i più forti, ma il loro benessere dipende sempre di più da Paesi terzi, come la Cina. Che a sua volta dovrà fare i conti con un modello di sviluppo che crea squilibri e non riesce a eliminare aree di povertà

za che forse nessuno voleva. Sono convinto che l'Europa debba guardare alla Russia come a una realtà che può dare un importante contributo alla pace e allo sviluppo mondiale e questo deve stimolare noi e loro a uno sforzo di reciproca comprensione. È questo anche il significato dell'incontro di quest'anno a Mosca del G8 sotto la presidenza russa.

Oltre alla comprensione, l'Europa dovrebbe forse darsi anche una politica...

Sono d'accordo, in questo come in altri campi si avverte una enorme mancanza dell'Europa.

Poco fa lei ha citato Angela Merkel. Crede che la Merkel possa ridare un po' di speranza al processo di integrazione dell'Europa? Nelle sue prime uscite è sembrata voler rimarcare alcune differenze con la Francia, suo partner storico.

Sono convinto che la Merkel sia una speranza per l'Europa. E non credo che la Germania voglia o possa fare a meno della Francia. Spesso i rapporti fra Paesi alleati dipendono dalla consuetudine di rapporti fra i loro *leader*, dai caratteri dei rispettivi *leader* eccetera. La Merkel è arrivata ora sulla scena ed è ovvio che il suo rapporto con Chirac sia



_Proseguire con la liberalizzazione, ma farlo senza rinunciare a una politica della concorrenza, che abbia però regole precise per offrire garanzie a tutti. Questo il parere del premier tedesco Angela Merkel

tutto da costruire. Ma, per le informazioni di cui dispongo, ritengo che la Germania voglia mantenere un legame forte con la Francia. Forse con modalità meno ostentate e irritanti che in passato, ma questo è un bene e non un male. In una comunità così vasta e variegata come è ora l'Europa a 25, è bene che vi sia un punto di riferimento preciso, una sponda a cui appoggiarsi. Si è parlato di Europa a due velocità, di Europa a geometria variabile, ma comunque lo si voglia definire il problema è di non finire nella palude dei veti incrociati. Tutto possiamo permetterci tranne che la paralisi. E coloro che renderanno più difficile il processo di ulteriore integrazione europea dovrebbero capire che alla lunga sarà colpa loro se il movimento avverrà con velocità diverse.

Un esempio illuminante di ciò che l'Europa non dovrebbe essere è venuto prima dall'Italia e poi dalla Polonia sulle opa bancarie.

Il problema del rapporto tra interessi nazionali e comunitari non è mai risolto una volta per tutte. Ed è un problema che riguarda tutti i partner dell'Europa, non soltanto i più recenti. Per questi ultimi si tratta di acquisire le regole europee da altri. E questo richiede sempre un certo tempo e una certa

fatica. Non c'è da meravigliarsene né da scandalizzarsene. L'importante è che la Commissione faccia quello che ci si aspetta da lei, cioè che faccia osservare le regole comuni senza arretrare di fronte a interessi particolaristici.

Come vede politicamente l'Europa dopo le elezioni in Germania?

Vedo dei segnali di ripresa molto interessanti anzitutto sul terreno politico. Della Merkel ho già detto. Ma vedo anche segnali positivi di altro tipo, per esempio il libro del primo ministro belga che ha rilanciato l'idea del cammino europeo secondo linee allo stesso tempo tradizionali e nuove. Oggi anche la presidenza austriaca si muove nella giusta direzione. Il dibattito istituzionale sta crescendo dal silenzio assordante creato dai voti negativi francese e olandese sulla Costituzione. Oggi dunque si comincia a intravedere qualcosa di nuovo e positivo.

Con le elezioni alle porte, è difficile che l'Italia possa svolgere un ruolo propulsivo in Europa.

Al contrario, le elezioni dovrebbero essere una formidabile occasione per approfondire e mettere a punto una strategia di rilancio dell'Europa al suo interno e nel mondo e del nostro ruolo in Europa. Un'altra occasione mancata, almeno finora, tranne che per lamentarci. Ma non mi sembra che siano questi i temi maggiori del dibattito elettorale dominato da una disputa prettamente italiana, come se non vivessimo in un mondo di crescente interdipendenza.