

La Banca Mondiale.

La Banca Mondiale è un nome oggi noto che identifica un'organizzazione formata, nel suo complesso, da cinque differenti istituzioni: Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD), Associazione Internazionale per lo Sviluppo (International Development Association, IDA) che garantiscono prestiti a tasso agevolato, crediti senza interessi e donazioni ai PVS; International Finance Corporation (IFC) la quale promuove l'investimento del settore privato supportando i paesi ed i settori economici ad alto rischio; Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) che fornisce assicurazione sui rischi politici agli investitori ed ai prestatori nei paesi in via di sviluppo, International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) il quale risolve le dispute tra investitori stranieri e paesi ospitanti. Tali istituzioni, non costituiscono a tutti gli effetti una vera e propria banca ma, sono agenzie specializzate delle Nazioni Unite e vengono guidate dagli obiettivi contenuti nel documento Millenium Development Goals che i paesi aderenti all'ONU hanno ratificato nell'anno 2000.

Obiettivi.

La riunione delle Nazioni Unite tenutasi nel Settembre 2000 è stata l'incontro di leader mondiali, 189, più grande della storia. Essi hanno discusso di un solo argomento: la riduzione del livello globale di povertà. Il documento che ne è derivato stabilisce 8 obiettivi, identifica i miglioramenti da conseguire, fissa e quantifica parametri di misurazione del risultato. Tale meeting ha giudicato rilevante quanto segue:

1. *sradicare la povertà e la fame estrema*
 - a. dimezzare, tra il 1990 e il 2015, il numero di persone il cui reddito sia inferiore ad un dollaro al giorno
 - b. dimezzare, tra il 1990 e il 2015, il numero di quelle che soffrono la fame
2. *conseguire, a livello universale, l'istruzione primaria*
 - a. far sì che, entro il 2015, bambini in tutto il mondo, ragazzi e ragazze, con pari opportunità siano in grado di completare un ciclo di istruzione primaria.
3. *promuovere l'uguaglianza dei sessi e migliorare il ruolo delle donne*

- a. eliminare disparità di sesso nell'istruzione primaria e secondaria, preferibilmente entro il 2005; a tutti i livelli non oltre il 2015.
4. *ridurre la mortalità infantile*
- a. tagliare di due terzi, tra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità dei bambini al di sotto di cinque anni.
5. *migliorare la salute delle madri*
- a. ridurre di tre quarti, tra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità delle madri.
- Ogni minuto una donna muore in stato di gravidanza o di parto, il 99% dei decessi avviene nei PVS.
6. *combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie*
- a. aver dimezzato, entro il 2015, coloro che ne risultano affetti e aver iniziato a ridurre la diffusione dell'HIV/AIDS
 - b. aver dimezzato, entro il 2015, i colpiti; aver cominciato a contenere l'incidenza della malaria e delle altre più importanti malattie
7. *assicurare la sostenibilità ambientale*
- a. integrare i principi di uno sviluppo sostenibile all'interno delle politiche e dei programmi nazionali invertendo il processo di perdita delle risorse ambientali
 - b. dimezzare, entro il 2015, il numero di persone che non abbiano accesso sostenibile all'acqua potabile
 - c. aver conseguito, entro il 2020, un significativo miglioramento nella vita di almeno 100 milioni di disagiati
8. *sviluppare una Partnership Globale per lo Sviluppo*
- a. migliorare ulteriormente un aperto, prevedibile, non discriminatorio sistema commerciale e finanziario fondato sulle regole
 - b. rispondere alle necessità peculiari dei paesi meno sviluppati
 - c. soddisfare i bisogni dei paesi senza sbocco al mare e di piccole isole in via di sviluppo
 - d. occuparsi in modo metodico e accurato dei problemi del debito dei PVS attraverso misure, nazionali ed internazionali, per renderlo sostenibile nel lungo periodo
 - e. sviluppare e implementare, in cooperazione con i PVS, strategie che garantiscano un lavoro, decente e produttivo, ai giovani

- f. fornire, nei PVS, in cooperazione con le case farmaceutiche, un accesso continuativo ai medicinali essenziali
- g. rendere disponibili, collaborando con il settore privato, i benefici delle nuove tecnologie, specie quelle dell'informazione e della comunicazione.

Tali obiettivi verranno perseguiti attraverso decisi interventi sul commercio, crescenti aiuti stranieri e investimenti più sostenuti, da parte dei PVS sia nell'educazione sia nella sanità.

Organizzazione.

Dal momento che la Banca Mondiale non è un'entità unica e indivisibile ma, come è stato in parte già visto, costituita da ben cinque diversi organismi. Dopo aver proposto l'organigramma completo del Gruppo si analizzeranno tutte le diverse componenti.

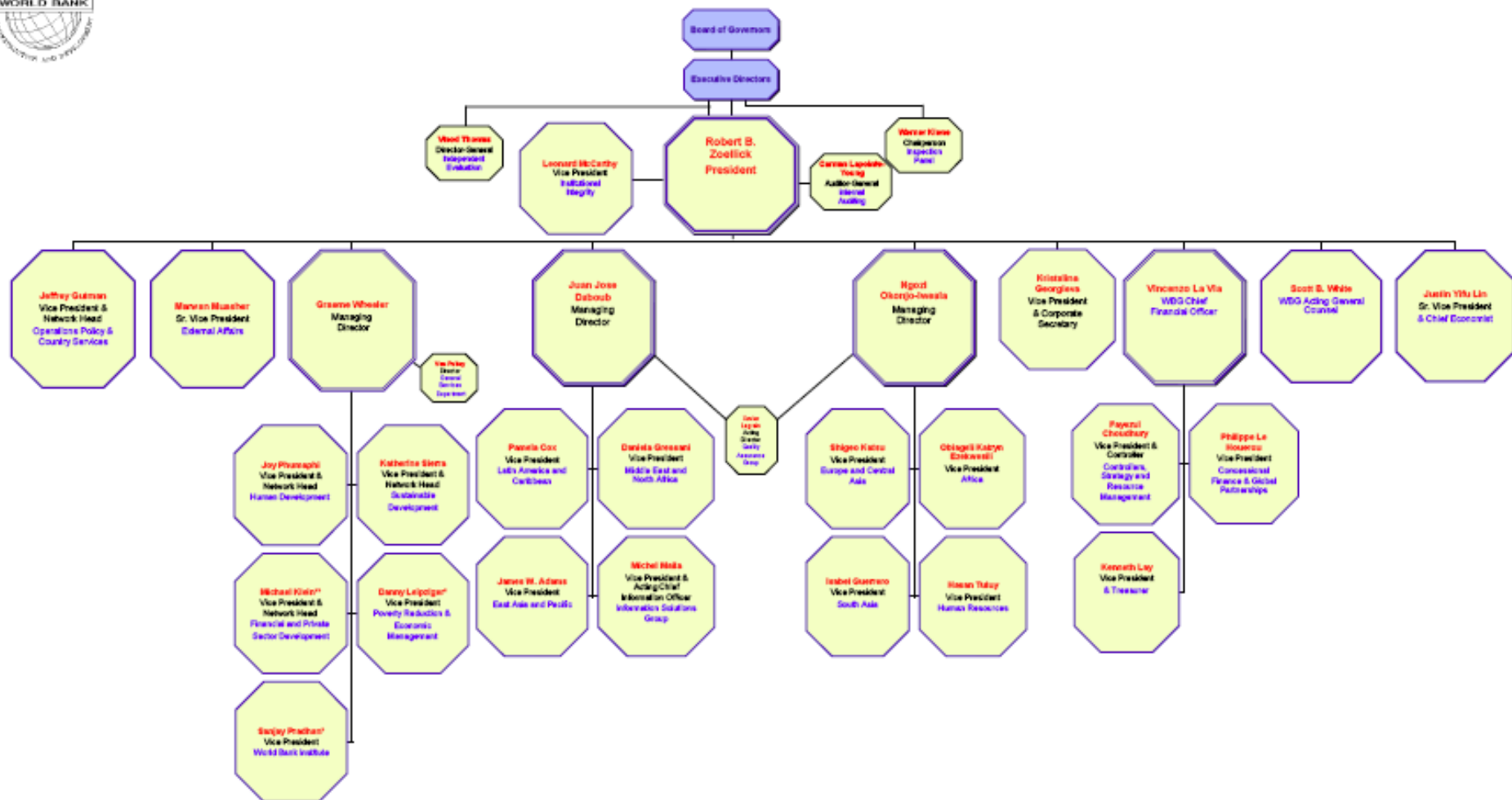


Figura 1 Organigramma della Banca Mondiale.

2.3.2.1: International Development Association (IDA).

Questo organismo della Banca Mondiale aiuta i paesi più poveri della terra a ridurre la miseria fornendo loro prestiti senza interessi e donazioni per programmi che abbiano come fine l'incremento della crescita economica ed il miglioramento delle condizioni di vita. Tali fondi a lungo termine finanziano la costruzione delle politiche, le istituzioni, le infrastrutture, il capitale umano necessario per uno sviluppo equo e sostenibile anche dal punto di vista ambientale. L'IDA si propone di ridurre le differenze tra e all'interno dei paesi; permette a un maggior numero di persone di partecipare all'economia globale, lotta contro la povertà e promuove un più eguale accesso alle opportunità future.

L'IDA è nata come agenzia specializzata della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD). Quest'ultima si è resa conto, attorno agli anni '50, che i PVS necessitavano di un trattamento speciale che come IBRD non era in grado di assicurare. Gli Stati Uniti furono i grandi promotori di questa iniziativa che ricercava la modalità di aiutare i paesi più poveri alle migliori condizioni possibili, trasferendo risorse da chi "aveva" a chi "non aveva". Proprio per questa origine "congiunta", le due organizzazioni sono gestite con le stesse metodologie, condividono il medesimo staff e gruppo dirigente, rendono conto al medesimo presidente e valutano i progetti con standard simili. Dal momento che i prestiti dell'IDA sono preferenziali, in quanto non richiedono il versamento degli interessi, le risorse di questa istituzione devono essere periodicamente ripristinate. Prima di far parte di questo organismo un paese deve entrare nell'IBRD. Attualmente l'IDA conta 164 Membri.

L'IDA finanzia quelle nazioni che, nell'anno 2002, avevano un reddito inferiore ai \$865 a persona e che fossero sprovviste della possibilità di prendere a prestito dall'IBRD. Alcuni particolari paesi, quali India o Indonesia, sono in condizione di ricevere assistenza dall'IDA a causa del loro basso reddito pro capite; essi sono anche sostenuti dall'IBRD in quanto possessori di un merito creditizio. Attualmente 81 stati possono essere finanziati dall'IDA; complessivamente accolgono 2,5 miliardi di persone, metà degli abitanti del mondo in via di sviluppo.

Queste nazioni sono aiutate con fondi che scadono ogni 20, 35 o 40 anni. Non può essere richiesto l'inizio del rientro del capitale prima che siano trascorsi 10 anni. L'allocazione dei fondi avviene in base ai livelli di reddito e ai risultati raggiunti nella

gestione delle proprie economie. Non sono applicati interessi ma solo una commissione di servizio, attualmente fissata nello 0,75% dei fondi assegnati. Dal 1960 l'IDA ha prestato \$142 miliardi a 108 paesi. I 10 maggiormente finanziati durante l'anno fiscale 2003 sono presentati nella seguente tabella:

Tabella 1 I maggiori finanziati dell'anno fiscale 2003.

	\$ milioni
India	686,6
Bangladesh	554,4
Repubblica Democratica del Congo	454
Uganda	406,5
Etiopia	404
Vietnam	368,1
Pakistan	297,2
Tanzania	250,5
Sri Lanka	232,7
Nigeria	229,7

L'IDA è sovvenzionata in gran parte dai contributi dei governi delle nazioni più ricche. Il valore cumulato delle donazioni, dalla nascita dell'organizzazione alla fine del 2003, ammonta ad un totale di \$118,9 miliardi. Fondi aggiuntivi provengono dal reddito generato dall'IBRD e dalla restituzione di precedenti crediti.

I donatori si riuniscono ogni tre anni per adeguare il patrimonio dell'istituzione. Essi hanno versato oltre la metà dei \$23 miliardi dell'ultimo stanziamento; il ruolo principale è stato ricoperto da Stati Uniti, Giappone, Germania, Regno Unito, Francia, Canada e Italia. Argentina, Brasile, Repubblica Ceca, Ungheria, Messico, Polonia, Russia, Repubblica Slovacca, Sudafrica, Turchia e Corea sono i paesi che una volta finanziati, ora sono finanziatori. Per migliorare l'apertura dell'istituzione e affinché le politiche di sviluppo rispondessero ai bisogni del maggior numero di stati, rappresentanti di ogni regione coperta dall'attività dell'IDA furono invitati agli ultimi negoziati di conferimento.

Un approccio diverso all'operatività.

L'esperienza ha insegnato all'IDA che i programmi di sviluppo hanno maggior successo quando il paese interessato acquisisce un senso di padronanza dei progetti. Questo avviene attraverso una decisa partecipazione al loro disegno e alla loro realizzazione; coinvolgendo il governo, le associazioni non governative e tutti i rappresentanti della

società civile. Affinché i programmi siano condotti in modo coerente ed efficace, l'IDA si impegna in quei settori dove dispone di vantaggi comparati derivanti da conoscenze ed esperienze pregresse. Essa enfatizza la ricerca di una crescita che abbia un ampio fondamento e che preveda:

- solide politiche economiche, sviluppo rurale, investimenti privati e pratiche sostenibili in ambito ambientale
- investimento in capitale umano, educazione e salute (battaglia contro HIV/AIDS, malaria e tubercolosi)
- espansione della capacità del contraente di fornire servizi di base, assicurare l'uso responsabile e trasparente delle risorse pubbliche
- uscita da conflitti sociali, armati e da disastri naturali
- promozione dell'integrazione e del commercio regionale.

I criteri analitici di allocazione delle risorse.

Una volta avvenuto il conferimento, l'organizzazione opera con risorse date e poiché i progetti che possono essere finanziati sono numerosi, è necessario costruire un procedimento obiettivo e replicabile per la selezione di quelli che effettivamente riceveranno il contante. Esso prevede le seguenti fasi:

1. Idoneità: sono tre i criteri usati per determinare quali paesi possano essere finanziati dall'IDA.
 - a. Povertà relativa, definita come PIL pro – capite al di sotto di un limite fissato, attualmente \$865.
 - b. Mancanza di merito creditizio che impedisca il finanziamento attraverso il mercato; necessità di risorse preferenziali che sostengano il programma di sviluppo del paese.
 - c. Buona performance politica, definita come implementazione di politiche economico - sociali che promuovano la crescita e la riduzione della povertà.
2. Criteri allocativi: fattore determinante è la performance di ogni paese nell'implementare politiche che promuovano lo sviluppo e la lotta alla povertà. Anche qui, tuttavia, il reddito pro – capite ricopre un ruolo importante. I paesi più indigenti, tra quelli idonei, ricevono finanziamenti maggiori per ogni dato livello di risultato.

3. Classifiche di performance: servono per determinare la qualità dell'attività politica di ogni assistito. 20 diversi criteri sono riuniti in quattro grandi gruppi:
 - a. Gestione economica
 - b. Politiche strutturali
 - c. Politiche per la partecipazione sociale / Equità
 - d. Gestione del settore pubblico e Istituzioni.Da ultimo, la valutazione della performance tiene conto dei risultati del portafoglio di progetti attivati dal paese.
4. Processo di allocazione: esso è determinato, prima di tutto, dal rating di ogni paese richiedente. Questo viene stabilito giudicando la performance e il livello istituzionale raggiunto. Poiché l'accelerazione dello sviluppo economico e sociale dell'Africa Sub – Sahariana resta tra le priorità dell'IDA, le nazioni di quest'area risulteranno privilegiate nella distribuzione delle risorse, a condizione che il risultato politico sia adeguato. Per paesi idonei ad essere finanziati sia dall'IDA sia dall'IBRD, le allocazioni devono considerare il merito creditizio e l'accesso ad altri fondi. Gli stanziamenti sono previsti su un arco temporale di tre anni.
5. Prestito e risultati: il management dell'IDA monitora l'effettiva attività di prestito ad ogni paese ponendolo in relazione alle allocazioni programmate. Esse sono gestite in modo flessibile per assicurare che rispondano prontamente ad importanti mutamenti nei risultati.

2.3.2.2: International Finance Corporation (IFC).

Creata nel 1956, l'IFC è la più grande fonte di prestiti e finanziamenti azionari multilaterali per progetti del settore privato in PVS. Promuove uno sviluppo sostenibile principalmente attraverso:

- L'assistenza ad aziende corporate nel mondo in via di sviluppo.
- L'aiuto nel mobilitare le fonti di finanziamento, delle compagnie operanti nei PVS, sui mercati internazionali dei capitali.
- La fornitura di assistenza tecnica ai privati e ai governi.

L'obiettivo specifico dell'IFC è quello di favorire lo sviluppo economico incoraggiando, nei paesi Membri, la crescita di imprese produttive e di efficienti mercati

dei capitali. In questo contesto, l'attività di consigliere dei governi aiuta a creare le condizioni che stimolano il flusso sia di risparmio sia di investimento privato, locale e straniero. Essa partecipa ad un investimento solo quando può fornire un contributo decisivo che completi il ruolo degli operatori, fungere da catalizzatore, incoraggiare e mobilitare la partecipazione individuale nel mondo in via di sviluppo, dimostrare che in quei luoghi gli investimenti possono essere profittabili. L'IFC opera con fini commerciali ricercando l'utile. Dalla sua fondazione ha sempre conseguito un risultato economico positivo.

Il finanziamento dei progetti.

L'IFC offre una gamma completa di prodotti finanziari e di servizi alle imprese che operano nei PVS suoi Membri. Essi comprendono:

- Prestiti a lungo termine denominati in valuta locale o in una comunemente accettata.
- Investimenti in capitale azionario.
- Strumenti quasi – equity (prestiti subordinati, azioni preferenziali, obbligazioni convertibili)
- Prestiti in pool
- Gestione del rischio (intermediazione di swaps su monete o tassi di interesse, fornitura di strumenti di copertura)
- Intermediazione finanziaria.

Essa può fornire ognuno di questi oppure qualunque combinazione necessaria ad assicurare che i progetti vengano adeguatamente coperti. Può inoltre aiutare a strutturare pacchetti finanziari e coordinare i fondi provenienti da banche e imprese, locali o straniere. L'istituzione applica tassi di mercato e non accetta garanzie governative.

Per essere idonei al finanziamento da parte dell'IFC i progetti devono essere proficui per gli investitori, garantire benefici all'economia del paese ospitante, rispettare stringenti normative ambientali e sociali. L'organizzazione supporta progetti in tutti i tipi di settori: manifattura, infrastrutture, turismo, salute, educazione e servizi finanziari. Benché l'IFC sia fundamentalmente orientata al settore privato essa può sovvenzionare un'impresa che sia solo in parte di proprietà pubblica, accertato che l'accordo di partecipazione si fondi su basi commerciali. Può aiutare aziende che abbiano un azionariato totalmente, o solo in parte, locale.

Al fine di non risultare l'unica coinvolta, l'IFC limita l'ammontare totale di finanziamento erogato per ogni progetto. Per i nuovi il massimo è il 25% del totale

stimato del costo, su basi eccezionali questo raggiunge il 35% per quelli piccoli. Per piani di espansione la copertura può arrivare fino al 50%, verificato che il proprio investimento non superi il 25% della capitalizzazione totale del portafoglio aziendale progetti. In media, per ogni \$1 di finanziamento IFC gli altri investitori e prestatori forniscono più di 5\$.

Mobilizzazione delle risorse.

Basandosi sul proprio record di successi e sul suo speciale status di istituzione multilaterale, l'IFC è in grado di agire come catalizzatore per l'investimento privato. La sua partecipazione ad un progetto migliora la fiducia degli investitori e attrae altri prestatori o conferenti di capitale di rischio. Essa mobilita direttamente l'attività di finanziamento per le aziende solide dei PVS creando prestiti in pool con banche commerciali internazionali, sottoscrivendo fondi di investimento e distribuendo obbligazioni aziendali.

Servizi di consulenza.

L'IFC supporta le attività economiche nei PVS in svariati modi: ristrutturazioni "reali" e finanziarie; formulazione di business plan; identificazione di partner di mercato, di prodotto, tecnologici, finanziari e tecnici. Essa inoltre assiste i governi locali nel creare un favorevole ambiente economico, fornisce una guida nell'attrarre investimenti diretti esteri e garantisce assistenza in aree quali la ristrutturazione e la privatizzazione d'impresе di stato.

2.3.2.3: Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA).

MIGA è un assicuratore globale per investitori privati e un'aiutante per i paesi nell'ambito degli investimenti esteri, ricerca la promozione di progetti - economicamente, socialmente e ambientalmente sostenibili - con il maggior impatto sullo sviluppo. Essa svolge questa attività in quanto i dubbi, circa ambienti politici instabili e rischiosi, spesso inibiscono gli investimenti decretandone una distorsione che lascia le economie più povere isolate a fronte di risorse che vanno a beneficio di pochi paesi.

L'agenzia ha iniziato l'attività nel 1988 con un capitale base di \$1 miliardo. Nel 1999, il suo Council of Governors ha approvato una risoluzione di conferimento di ulteriori \$850 milioni. Attualmente tale cifra è stata versata solo per il 77%. I Membri appartenenti sono 164 e l'accesso è consentito a tutti gli affiliati alla Banca Mondiale. Dalla sua creazione, MIGA ha fornito più di 650 garanzie su progetti in 85 PVS. Nel Giugno 2003 la copertura totale assicurata superava i \$12 miliardi portando, dal momento della sua creazione, a più di \$50 miliardi l'ammontare di investimenti facilitati.

Aree di intervento.

- Fornire agli investitori privati la fiducia e la serenità di cui necessitano per intraprendere investimenti sostenibili nei PVS ed in particolare sui mercati di frontiera.
- Concentrarsi sui paesi e nei settori in cui può svolgere un ruolo unico e decisivo nell'attrarre fondi.
- Porre particolare attenzione ai territori che abbiano sperimentato un conflitto, nonché a nazioni molto povere.
- Estendere l'ambito operativo degli assicuratori privati o pubblici integrando la loro copertura.
- Implementare, nell'attività giornaliera, le migliori pratiche ambientali, sociali e di gestione e condividere queste conoscenze con gli altri.
- Aiutare a risolvere le dispute tra i governi ospitanti e gli investitori.
- Fornire un valido aiuto ai paesi per attrarre e trattenere investimenti esteri di qualità.
- Essere leader nello sviluppare nuovi prodotti e servizi che incoraggino investimenti diretti esteri in PVS, nel trovare soluzioni innovative riguardo la valutazione e la gestione dei rischi politici al fine di incontrare i bisogni dei clienti.

Filosofia operativa.

- Assicurare che i progetti implementati siano economicamente e finanziariamente solidi, incontrino elevati standard ambientali e sociali, siano allineati con le strategie di assistenza dei paesi sviluppate dal Gruppo Banca Mondiale.
- Sottolineare l'importanza di una buona governance in tutti i progetti e i programmi supportati.
- Ascoltare attivamente e rispondere ai dubbi dei portatori di capitale proprio.
- Mantenere il proprio staff e i propri clienti ai più alti livelli di standard etico.
- Essere trasparenti, responsabili ed equi salvaguardando, nel contempo, la confidenzialità nell'attività economica.
- Essere onesti, rispettosi, aperti e leali nell'operare coi colleghi, coi clienti e partners nonché coi conferenti di capitale.
- Mantenere i più alti standard fiduciari.

2.3.2.4: International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID).

La creazione dell'ICSID è avvenuta nel 1966 in parte per evitare che Banca Mondiale e suo Presidente fossero coinvolti in attività di mediazione o conciliazione di dispute che coinvolgessero i governi e gli investitori privati stranieri. La vera ragion d'essere di questa istituzione risiedeva nell'idea che un'entità appositamente incaricata della risoluzione di tali contenziosi avrebbe aiutato a promuovere l'aumento dei flussi internazionali di investimento.

Il Consiglio Amministrativo è presieduto dal Presidente della Banca Mondiale ed è formato da un rappresentante di ogni nazione che abbia ratificato la Convenzione Istitutiva. Riunioni annuali del Consiglio si tengono contemporaneamente con gli incontri della Banca e del FMI. L'ICSID lavora in stretto contatto con la Banca Mondiale benché sia un'organizzazione internazionale autonoma. Salvo designazione diversa, il Governatore eletto da ogni paese a ricoprire questo ruolo nella Banca Mondiale siederà d'ufficio nel Consiglio Amministrativo dell'ICSID. Le spese di Segretariato sono finanziate al di fuori del budget della Banca; i costi di ogni procedimento siano sostenuti dal paese coinvolto.

Il ricorso all'arbitrato ICSID è previsto normalmente in contratti tra i governi dei paesi aderenti alla Convenzione e gli investitori di altri Membri. La richiesta che gli stati

sottomettano al giudizio dell'ICSID le dispute compare in oltre 20 leggi e più di 900 trattati bilaterali. La risoluzione delle controversie sotto l'egida dell'ICSID ricalca quella dei più recenti accordi multilaterali quali NAFTA, Cartagena Free Trade Agreement o Colonia Investment Protocol of Mercosur.

Aree d'attività.

Nel rispetto della Convenzione, l'ICSID fornisce strumenti per la conciliazione e l'arbitrato tra parti che si qualifichino come residenti in nazioni affiliate. Il ricorso alla sua assistenza è del tutto volontario. Una volta che si abbia acconsentito alla mediazione esterna non si può in alcun modo cambiare decisione. Tutti gli stati firmatari della Convenzione, coinvolti o meno, sono tenuti a riconoscere e applicare le sanzioni che scaturiscono dal giudizio.

Oltre a fornire i citati strumenti, l'ICSID ha creato, dal 1978, un set di Additional Facility Rules che autorizza il Segretariato ad amministrare certi tipi di procedimenti che vadano oltre l'ambito della Convenzione. Questi includono la conciliazione e l'arbitrato di contenziosi nei quali il richiedente, o il convenuto, abiti in un paese che non appartenga all'ICSID. Ulteriori norme prevedono che l'organizzazione non si occupi di investimento ma di transazioni che abbiano “caratteristiche che le distinguano da ordinari scambi commerciali”. È inoltre prevista la gestione di procedure, per acquisire informazioni, alle quali può ricorrere ogni stato che voglia istruire una causa che “esamini i fatti e generi un resoconto”.

Una terza attività consiste nella risoluzione di dispute nelle quali il Segretariato Generale agisca in veste di autorità di selezione dei giudici in particolari procedimenti non – istituzionali. Questo ruolo viene ricoperto nel contesto di accordi di arbitrato raggiunti sotto le Arbitration Rules dell'United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) che si applicano a casi specificatamente definiti.

Attività operativa.

All'interno della Convenzione, le procedure non devono necessariamente essere tenute al quartier generale dell'ICSID a Washington. Le parti si possono accordare per ogni altro luogo che sia sede di un'istituzione con la quale l'organizzazione abbia un accordo a questo fine. Tale possibilità ha dimostrato la propria utilità in molte situazioni promuovendo la cooperazione tra l'ICSID e altre istituzioni. Il numero di casi sottoposti

a giudizio è aumentato significativamente negli anni recenti. In aggiunta alla propria attività decisionale, l'ICSID svolge anche la funzione di consigliere, porta avanti ricerche rilevanti per i propri obiettivi e redige numerose pubblicazioni. Essa collabora anche con altre unità del Gruppo Banca Mondiale nel rispondere alle richieste d'aiuto dei governi riguardo a leggi sull'arbitrato e sugli investimenti. Le sue pubblicazioni comprendono diversi volumi inerenti le "Leggi di Investimento del Mondo" e i "Trattati d'Investimento".

2.3.2.5: International Bank for Reconstruction and Development (IBRD).

L'IBRD, meglio conosciuta come Banca Mondiale, è stata costituita nel 1944 per aiutare l'Europa ad uscire dalle devastazioni della Seconda Guerra Mondiale. Oggi, questa istituzione eroga prestiti ai PVS che abbiano un livello di reddito superiore a quello medio dei propri omologhi. Il finanziamento, attraverso tale canale, permette ai paesi beneficiari di disporre di tempo superiore, rispetto a quello che concederebbe loro una banca commerciale, per restituire i fondi. Le scadenze variano tra 15 e 20 anni, l'inizio del pagamento è posticipato da tre a cinque anni. Nell'anno fiscale 2002, l'IBDR ha fornito capitali per \$11,5 miliardi finanziando 96 progetti in 40 paesi. I fondi che eroga vengono raccolti sul mercato finanziario mondiale grazie ad un merito creditizio tripla A (AAA). Nel 2002 tali risorse ammontavano a \$23 miliardi.

Kenneth Rogoff, professore di Economia all'Università di Harvard, ex Chief Economist e Direttore del Dipartimento di Ricerca del FMI, identifica questo particolare metodo di autofinanziamento come una fonte di debolezza nel funzionamento della Banca Mondiale. Egli definisce, a questo proposito, l'IBRD un "hedge fund con l'anima". Il problema sarebbe dovuto al fatto che esso reperisce fondi sul mercato ad un tasso pari a quello che si richiede ad un'istituzione dotata di tripla A mentre presta, per rispettare il vincolo di erogare finanziamenti a tasso agevolato, allo 0,5% - 0,75% al di sotto di quanto sarebbe "corretto"¹.

A suo parere, la Banca correrebbe anche rischi legati alla sostenibilità finanziaria del suo operato. Finanziando PVS, essa accumula attività (i prestiti hanno tale natura per l'istituzione che li eroga) di bassa qualità e potenzialmente soggette ad un rischio non

¹ Per "corretto" s'intende un tasso d'interesse adeguato al rating del prestatore.

irrilevante di insolvenza. Tale pericolo è connaturato all'attività di prestito ma esso viene ritenuto più concreto quando si opera con paesi che si stanno sviluppando. Al fine di giudicare, si consideri il coinvolgimento della Banca Mondiale nella crisi dell'Argentina. Quest'ultima, dopo aver dichiarato il default delle obbligazioni private, rischia di dover applicare la medesima misura a quelle ufficiali. Basandosi su tali considerazioni egli ritiene inadeguato il rating attualmente attribuito all'organizzazione sulla 19esima strada e auspica che, qualora il sistema entri in crisi, il gruppo del G-7 intervenga pesantemente al fine di evitare situazioni peggiori.²

² Rogoff Kenneth, "*The Sisters at 60*" in *The Economist*, 24 Luglio 2004.

2.4: Il WTO.

Il World Trade Organization è un'istituzione che si occupa delle regole del commercio tra le nazioni di tutto il mondo. Risulta abbastanza difficile affermare con precisione cosa sia e di cosa si occupi ma si può dire che esso ricopre contemporaneamente quattro ruoli diversi:

1. Organizzazione, il cui fine costitutivo è la liberalizzazione degli scambi.
2. Negoziazione di accordi commerciali tra i paesi Membri.
3. Luogo di risoluzione delle controversie commerciali.
4. Organismo che fa funzionare un sistema di regole.

I fondamenti di tale istituzione sono gli accordi negoziati e firmati dalla maggior parte dei paesi che hanno una vocazione allo scambio. Questi documenti forniscono la base legale del commercio internazionale e anche del funzionamento del WTO. Essi sono costituiti essenzialmente da contratti che vincolano i governi a mantenere le proprie politiche commerciali all'interno dei limiti approvati. Tutto ciò al fine di aiutare produttori di beni e servizi, esportatori e importatori a realizzare il proprio business mentre i governi perseguono gli obiettivi sociali e ambientali. Il risultato più importante da conseguire è facilitare il flusso degli scambi affinché sia il più fluido possibile. In tal modo individui, aziende e governi - consapevoli che le regole sono conosciute e condivise - hanno la certezza che non vi saranno repentini mutamenti di filosofia gestionale e possono, con maggior fiducia e intensità, attuare le proprie decisioni di investimento.

Il punto 3 definisce la funzione di regolatore delle controversie. Questo compito può essere svolto in modo appropriato solo in presenza di regole neutrali basate su condivisi fondamenti legali.

Il vero WTO nasce solo il 1 Gennaio 1995 benché l'insieme di regole commerciali bilaterali su cui si fonda risalga al 1948, anno della formalizzazione dell'Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio (in inglese ed abbreviato GATT). La creazione dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio, "versione attuale", è avvenuta, come miglioramento del GATT, attraverso sessioni successive di colloqui. L'ultima di queste, l'Uruguay Round, durata dal 1986 fino al 1994 ha condotto alla nascita di questa nuova istituzione.

I principi.

Tutto il sistema di scambio multilaterale si basa su cinque semplici principi fondanti:

- a) *Commercio senza discriminazioni*: questo, a sua volta, assume due diverse accezioni
 - Nazione favorita (Most – Favoured – Nation, MFN): trattare le persone equamente. Sottostando agli accordi del WTO, in condizioni normali, le nazioni non possono discriminare i propri partner commerciali. Questo significa che, qualora venga riconosciuto a qualcuno di essi un trattamento speciale questo deve essere esteso a tutti i paesi aderenti. Esistono tuttavia delle eccezioni: la creazione di un'area di libero commercio⁵; la concessione di diritti speciali di accesso ai mercati sviluppati riservata ai prodotti dei paesi emergenti; l'implementazione di barriere contro quei prodotti che si ritiene siano commercializzati in modo sleale (anti – dumping); la possibilità di discriminare – in circostanze limitate – nell'ambito dei servizi. Tutte queste sospensioni del principio MFN sono sottoposte a vincoli di restrittività. Questi ultimi tendono a far sì che la prassi generale, che prevede l'applicazione fortemente estensiva del libero commercio, sia rispettata il più possibile. Queste deroghe hanno una doppia natura: sono auspicabili in quanto tutelano realtà, quelle dei Paesi in Via di Sviluppo, meritevoli di particolari attenzioni; sono, a mio avviso, un'ammissione che transazioni totalmente libere non raggiungono un equilibrio di first best ma necessitano di un'attività di indirizzo. La previsione di alcune eccezioni alla regola indebolisce l'efficacia nonché l'effettività del sistema. Inoltre costituisce un incentivo, per qualche opportunist, a porre in essere comportamenti sleali.
 - Trattamento nazionale ovvero agire con gli stranieri e con i locali equamente: i beni prodotti localmente o importati devono essere trattati parimenti, almeno dopo che quelli stranieri sono entrati sul mercato.
- b) *Libero commercio*. Abbassare tutte le barriere commerciali è uno dei mezzi più ovvi per incentivare il commercio. Queste comprendono dazi doganali (o tariffe)

⁵ Essa permette lo scambio senza vincoli all'interno dei suoi confini mentre discrimina le merci provenienti dall'esterno.

e misure quali bandi all'importazione o quote che riducono selettivamente le quantità.

Dalla creazione del GATT (1947 – 48) vi sono stati nove Round di negoziazioni. Essi hanno condotto a tariffe, nei paesi industrializzati, applicate ai beni industriali di entità inferiore al 4%.

L'apertura dei mercati avviene attraverso passi successivi che il WTO scandisce nei tempi. Tale transizione risulta particolarmente delicata per i paesi emergenti, al punto che a loro viene concesso di adempiere ai propri obblighi in un tempo maggiore.

- c) *Prevedibilità*. Si realizza attraverso il rispetto degli impegni presi e la trasparenza. Talvolta promettere di non aumentare un dazio commerciale può essere tanto importante quanto ridurne uno. Tale promessa garantisce agli operatori commerciali una visione più chiara delle proprie opportunità future. In una situazione stabile e prevedibile gli investimenti sono incoraggiati, vengono creati posti di lavoro e i consumatori possono beneficiare completamente di ampia scelta e prezzi bassi. Il sistema di commercio multilaterale vuole essere un tentativo dei governi di rendere l'ambiente economico adatto a promuovere la crescita.

I paesi Membri, che accettano di dare accesso ai beni o ai servizi stranieri, devono vincolare i propri impegni. Nel caso dei beni tali obblighi corrispondono alla determinazione dei valori massimi applicabili delle tariffe doganali. Un paese può mutare i propri doveri solo dopo aver negoziato con i partner una compensazione per la perdita di commercio derivante da tale mutamento. Il risultato di tutto questo è un livello sostanzialmente più alto di sicurezza, soprattutto in termini reali, dei mercati per commercianti e investitori. Il sistema cerca di aumentare la prevedibilità e la stabilità anche in altri modi: scoraggiando l'uso di quote e altre misure che impongano limiti sulle quantità importate oppure cercando di rendere le proprie regole il più chiaro e pubblico possibile.

- d) *Promozione di una competizione onesta*. Il WTO permette l'esistenza di tariffe e, in certe circostanze, di altre forme di protezione anche se il suo solo fine resta quello di raggiungere una competizione aperta, leale e senza distorsioni. Allo scopo di conseguire questi obiettivi sono stati implementati alcuni strumenti quali le norme sull'esportazione sottocosto (dumping) e le regole sui sussidi. Le

questioni sono spinose e le regole cercano di stabilire cosa sia leale, cosa non lo sia e come i governi possano rispondere.

- e) *Incoraggiare lo sviluppo e le riforme economiche.* Il WTO è nato anche per contribuire allo sviluppo, soprattutto del lato reale dell'economia. Dovrebbero trarne i maggiori vantaggi le economie emergenti. Esse però, avendo a che fare con tematiche rilevanti e complesse, necessitano di più tempo per mettere in pratica gli accordi del sistema.

Oltre tre quarti dei Membri sono PVS e in via di transizione. Essi hanno ricoperto un ruolo sempre più attivo e influente negli ultimi colloqui. Di questi stati più di 60 hanno autonomamente implementato, durante l'Uruguay Round, programmi di liberalizzazione commerciale. Per raggiungere tale miglioramento globale, i paesi più ricchi dovrebbero accelerare l'implementazione delle promesse di assicurare l'accesso ai mercati per i prodotti dei paesi meno sviluppati e garantire loro una maggior assistenza tecnica. Attualmente quelli sviluppati hanno permesso l'importazione, senza dazio e senza quota, di quasi tutti i prodotti dei paesi meno sviluppati.

2.4.1: Prima del WTO: il GATT.

È stato precedentemente esaminato come il WTO sia sorto da una serie di miglioramenti del GATT.

2.4.1.1: Un accordo “provvisorio” per circa mezzo secolo.

Dal 1948 al 1994 il GATT ha fornito le regole per supportare gran parte del commercio mondiale. Quest'ultimo aumentando d'importanza ha contribuito a far registrare tassi di crescita tra i più elevati di quel periodo. Nonostante sia stato in vigore per un periodo così lungo e abbia conseguito risultati così importanti, esso non ha mai perso la natura di accordo provvisorio.

Infatti, l'intento originario era creare una terza istituzione, da affiancare alla Banca Mondiale e al FMI, che si occupasse specificatamente di gestire l'ambito degli scambi all'interno della cooperazione economica internazionale. A questo fine, oltre 50 paesi

parteciparono ai negoziati per la creazione, come agenzia specializzata delle Nazioni Unite, dell'Organizzazione del Commercio Internazionale (International Trade Organization, ITO).

L'accordo costitutivo provvisorio di tale ente era molto ambizioso: ne ampliava il raggio d'azione fino a comprendere regole riguardanti l'occupazione, le materie prime, gli investimenti internazionali e i servizi. Addirittura prima che i colloqui si concludessero, 23 dei 50 paesi partecipanti decisero, nel 1946, di negoziare la riduzione e il blocco delle tariffe doganali. Tali trattative portarono a 45.000 concessioni tariffarie che colpivano \$10 miliardi di scambi, circa un quinto del totale mondiale. I 23 si accordarono anche per accettare alcune delle regole contenute nell'accordo costitutivo provvisorio dell'ITO. Essi credevano che questo fosse necessario per salvaguardare l'efficacia e la validità delle intese precedentemente raggiunte. Tale pacchetto combinato, norme commerciali e concessioni tariffarie, venne conosciuto col nome di GATT. Entrò in vigore nel Gennaio 1948 mentre l'atto costitutivo dell'ITO era ancora in discussione.

La Carta dell'ITO fu finalmente approvata durante la Conferenza su Commercio e Occupazione delle Nazioni Unite tenutasi all'Avana nel Marzo 1948. Essa non divenne mai effettiva in quanto la sua ratifica, da parte di alcune nazioni, fu molto difficoltosa. I problemi erano tali per cui nel 1950 gli Stati Uniti, coloro che avevano maggiormente contribuito ai colloqui, dichiararono che l'ITO era morto. Così, benché fosse solo provvisorio, l'unico strumento di governo multilaterale disponibile era il GATT. Esso rimase centrale fino alla creazione del WTO nel 1995.

Nel corso degli anni, con l'intento di migliorarlo, il GATT ha subito numerose riforme delle quali si dà conto nella Tabella 8:

Tabella 2 I Round di riforma del GATT.

Anno	Luogo / denominazione	Materie trattate	Paesi partecipanti
1947	Ginevra	Tariffe	23
1949	Annecy	Tariffe	13
1951	Torquay	Tariffe	38
1956	Ginevra	Tariffe	26
1960 – 1961	Ginevra (Dillon Round)	Tariffe	26
1964 – 1967	Ginevra (Kennedy Round)	Tariffe e misure anti - dumping	62
1973 – 1979	Ginevra (Tokio Round)	Tariffe, misure non tariffarie, accordi di contorno	102
1986 – 1994	Ginevra (Uruguay Round)	Tariffe, misure non tariffarie, regole, servizi, proprietà intellettuali, risoluzione delle dispute, tessile, agricoltura, creazione del WTO ecc.	123

Fonte: "Understanding the WTO", documento scaricabile dal sito internet del WTO.

2.4.1.2: Quali risultati sono stati raggiunti?

Il GATT era provvisorio e con un limitato raggio d'azione ma il successo conseguito, nei 47 anni in cui promosse e rese sicura la liberalizzazione di buona parte del commercio globale, è incontestabile. Le continue riduzioni delle tariffe, da sole, consentirono di registrare tassi di crescita del commercio mondiale che, negli anni '50 e '60, si aggiravano in media intorno all'8% all'anno. La velocità della caduta delle restrizioni assunse un ruolo importante per garantire che lo sviluppo del commercio superasse quello della produzione. Questa condizione si può considerare come una misura dell'abilità, crescente, dei paesi di scambiare tra loro e di coglierne i vantaggi. La corsa all'accesso di nuovi Membri, che si registrò nel corso dell'Uruguay Round, fu letta come una dimostrazione di efficacia del sistema di relazioni multilaterali di funzionare come punto di riferimento per lo sviluppo e come strumento di riforma economica e commerciale.

Nonostante i citati benefici il sistema ha vissuto momenti difficili. La credibilità e l'efficacia del GATT furono dapprima minate dal basso livello delle tariffe e da una serie di recessioni. Queste condizioni, negli anni '70 - '80, spinsero i governi dell'Europa Occidentale e del Nord America a cercare di stipulare accordi con i competitors per dividersi il mercato e iniziare una corsa ai sussidi che salvaguardasse le posizioni conseguite negli scambi agricoli.

Agli inizi degli anni '80 il GATT era chiaramente inadeguato alla realtà commerciale del tempo. Il commercio mondiale, infatti, era diventato molto più complesso e importante rispetto al passato: la globalizzazione dell'economia mondiale era in corso, lo scambio di servizi – non coperto dal GATT – era l'interesse principale di un numero sempre crescente di paesi e gli investimenti internazionali si erano notevolmente espansi. Non ultimo, la stessa infrastruttura decisionale e il sistema di risoluzione delle controversie erano fonte di preoccupazione. Era evidente che l'istituzione necessitava di un ripensamento profondo e generale che si ebbe durante l'Uruguay Round.

2.4.2: L'Uruguay Round.

Tale Round di colloqui durò sette anni e mezzo e alla fine coinvolse 123 paesi. Fu il più importante negoziato commerciale; probabilmente la più grande contrattazione di ogni tempo.

L'Uruguay Round condusse alla più profonda riforma del sistema di commercio mondiale dalla costituzione del GATT. Nel volgere di soli due anni i partecipanti hanno concordato un pacchetto di tagli alle tariffe sull'importazione di prodotti tropicali, rivisto le regole di risoluzione dei conflitti ed istituito un'attività obbligatoria di reporting sulle politiche attuate sotto il GATT. Quest'ultima innovazione venne vista come un'importante passo verso una maggior trasparenza dei regimi di scambio globale.

Il WTO sostituisce il GATT, decretando la nascita di un'organizzazione internazionale, ma quest'ultimo rimane come documento aggiornato che riunisce al proprio interno tutti gli accordi sul commercio dei beni.

Gli argomenti di discussione durante l'Uruguay Round furono:

- ✓ Tariffe
- ✓ Barriere non tariffarie
- ✓ Prodotti e risorse naturali
- ✓ Tessile e abbigliamento
- ✓ Agricoltura
- ✓ Prodotti tropicali
- ✓ Articoli del GATT
- ✓ Codici del Tokyo Round
- ✓ Anti – dumping
- ✓ Sussidi
- ✓ Proprietà intellettuali
- ✓ Misure di investimento
- ✓ Regolazione delle controversie
- ✓ Il sistema del GATT
- ✓ Servizi

Di alcuni di questi accordi viene di seguito proposta la trattazione tecnica con l'aggiunta, ove possibile, di alcuni commenti.⁶

2.4.3: Gli accordi principali.

Una visione generale.

Gli accordi fondanti il WTO riguardano beni, servizi e proprietà intellettuali. Essi promuovono il principio della liberalizzazione anche se prevedono delle eccezioni. Includono l'impegno dei singoli paesi ad abbassare tariffe doganali, altre barriere al libero commercio, ad aprire e mantenere aperti i mercati dei servizi. Istituiscono procedure per appianare le controversie, indicano trattamenti particolari nei confronti dei PVS e richiedono ai governi di rendere trasparenti le proprie politiche commerciali notificando al WTO le leggi vigenti e le nuove misure adottate.

Gli accordi sono organizzati in una struttura composta di sei parti principali: un "ombrello" (l'Accordo Costitutivo del WTO); gli accordi riguardanti le tre aree principali del commercio coperte dal WTO (beni, servizi e proprietà intellettuali); un accordo sulla risoluzione delle controversie e quello di revisione delle politiche commerciali dei governi.

⁶ Per l'Accordo sull'Agricoltura si veda il paragrafo 2.4.3.1. Per altri Accordi si veda l'Appendice 1.

- **I principi base** comprendono: l'Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio (GATT, per i beni), l'Accordo Generale sul Commercio dei Servizi (GATS) e gli Aspetti Commerciali dei Diritti di Proprietà Intellettuale (TRIPS).
- **Accordi successivi e allegati:** requisiti speciali riguardanti ambiti particolari di specifici settori o argomenti.
- **Liste di impegni:** compilate dai singoli paesi, permettono a specifici prodotti o a fornitori di servizi stranieri di accedere ai rispettivi mercati. Per il GATT, queste prendono forma di impegni vincolati sulle tariffe di tutti i beni nonché sulle combinazioni di tariffe e quote per i prodotti agricoli. Per il GATS, dichiarano quanto accesso viene garantito ai fornitori stranieri in ogni specifico mercato e includono liste di servizi ai quali non viene applicato il principio di non discriminazione.

Tabella 3 Struttura base degli accordi del WTO.

Ombrello	ACCORDO DI CREAZIONE DEL WTO		
	Beni	Servizi	Proprietà intellettuale
Principi base	GATT	GATS	TRIPS
Dettagli aggiuntivi	Altri accordi sui beni e allegati	Allegati sui servizi	
Concessioni d'accesso al mercato	Piani di concessione dei paesi	Piani di concessione dei paesi (ed eccezioni al MFN)	
Risoluzione dei conflitti	ACCORDO DI RISOLUZIONE DEI CONFLITTI		
Trasparenza	REVISIONI DI POLITICA COMMERCIALE		

Fonte: "Understanding the WTO", documento scaricabile dal sito internet.

Il taglio delle tariffe.

Quello dei paesi sviluppati è stato scaglionato su un periodo di cinque anni a partire dal 1 Gennaio 1995. Esso ha comunque garantito l'eliminazione del 40% della protezione dei loro prodotti industriali facendo così scendere il livello delle tariffe da una media del 6,3% al 3,8%. Il valore dei prodotti industriali importati che godono di un trattamento di esenzione da ogni tipo di tassa doganale è passato, nei paesi industrializzati, dal 20% al 40%.

Oltre a un numero crescente di prodotti soggetti a minor tassazione vi è stato anche una minor quantità di beni pesantemente colpiti: la quantità di import, nei paesi

industrializzati, soggetta a tariffe superiori al 15% è diminuita dal 7% al 5%. Quella di export dai PVS verso quelli sviluppati che è soggetta a tributi oltre il 15% è scesa dal 9% al 5%.

I paesi sviluppati hanno incrementato la percentuale di importazioni soggette a quote “vincolate” dal 78% al 99% delle tipologie di prodotti. Per i PVS l’incremento è stato considerevole: dal 21% al 73%; le economie in transizione sono passate dal 73 al 98 per cento. È positivo che queste siano “blindate” ma ciò non evita che la tassa stessa sia troppo elevata in valore assoluto.

2.4.3.1: La discussione su un accordo particolare: l’Agricultural Agreement.

Il testo originale del GATT si applicava al commercio di beni agricoli ma permetteva comunque alle nazioni di usare misure non tariffarie, quali le quote all’importazione, o di fornire sussidi. Questi strumenti, soprattutto i sussidi, furono talmente utilizzati che lo scambio dei prodotti del settore primario divenne alquanto distorto.⁷ Tale pratica, a differenza di quanto sarebbe accaduto per i beni industriali, fu tollerata.

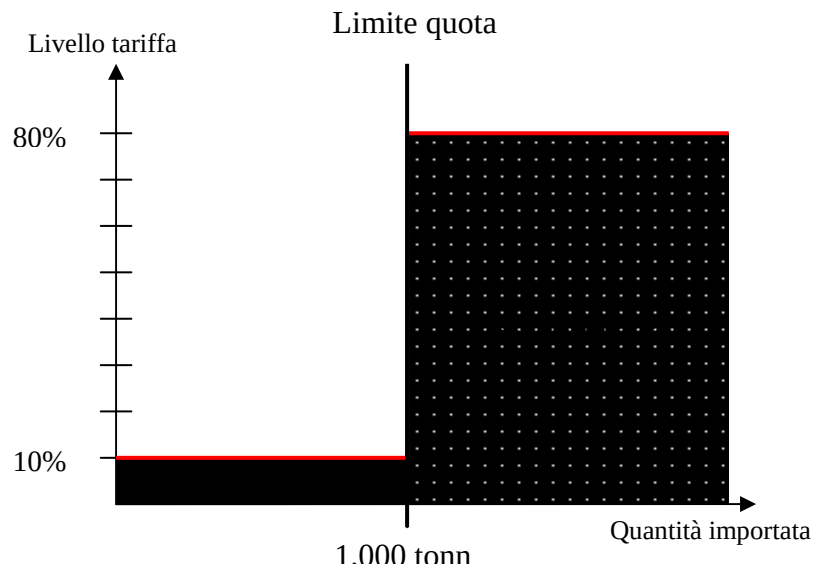
Il nuovo accordo, che va sotto il nome di Accordo per l’Agricoltura (Agricultural Agreement), può essere visto come un passo significativo verso l’ordine, la competizione leale e un settore meno falsato. La sua implementazione è già stata completata da parte dei paesi sviluppati (dal 1995 al 2001) mentre i PVS hanno tempo fino al 2005. Dal punto di vista tecnico il documento si applica a:

- Accesso al mercato. La nuova regola in questo ambito si potrebbe sintetizzare in “solo tariffe, grazie”. Prima dell’Uruguay Round alcuni import agricoli erano soggetti a quote o altre misure non tariffarie che, ora, sono state sostituite da tariffe che garantiscono più o meno la stessa protezione.

Il patto assicura che le quantità importate precedentemente all’accordo possono essere ancora fruibili; garantisce, inoltre, che quelle nuove saranno colpite da livelli di imposizione non proibitivi. Questo risultato è stato

⁷Il commercio risulta distorto quando i prezzi sono più alti o più bassi del normale e se le quantità prodotte, comperate e vendute sono anch’esse più alte o basse della norma. I governi di solito danno tre spiegazioni della loro attività di sussidio e protezione: far sì che la quantità minima di cibo necessario ai bisogni del paese sia prodotta, proteggere i contadini dagli effetti delle intemperie e dall’oscillazione dei prezzi, salvaguardare la società contadina.

raggiunto attraverso un sistema di “tariffe – quote”. Esse funzionano applicando tariffe più basse a quantità specificate, più alte per quelle che eccedono il limite di quota. Può essere utile una visualizzazione del meccanismo di funzionamento di tale strumento:



I governi sono stati autorizzati ad attuare azioni speciali di emergenza (“tutele speciali”). Esse sono previste per i prodotti le cui restrizioni non tariffarie siano state convertite in tariffe; hanno lo scopo di prevenire improvvisi crolli dei prezzi o aumenti di importazioni che danneggino i contadini. La loro applicazione, nei tempi e nei modi, risulta tuttavia vincolata al manifestarsi di condizioni particolari: le “tutele speciali” non possono essere utilizzate all’interno del meccanismo della “tariffa – quota”. Solo Giappone, Repubblica di Corea e Filippine le hanno implementate al riso, mentre Israele lo ha fatto per la carne di pecora, il latte in polvere e per certi formaggi.

- Sussidio domestico. La più grande critica che si è soliti muovere a politiche che sostengono i prezzi domestici o sussidiano, in qualunque altro modo, la produzione è che esse incentivano la sovrapproduzione. Questo comprime l’import, conduce a sussidi all’esportazione e a vendita sotto – costo sui mercati internazionali.

L’Accordo sull’Agricoltura distingue fra i programmi che stimolano la produzione direttamente e quelli che sono considerati non direttamente collegati. I primi devono essere contenuti drasticamente. I paesi sviluppati si sono accordati per ridurre il loro peso del 20% in sei anni a partire dal 1995; i PVS hanno concordato una riduzione del 13% in 10 anni mentre i paesi

meno sviluppati non dovranno attuare alcun taglio. Possono essere utilizzate liberamente le misure che hanno solo un impatto minimo sul commercio. In questo ambito particolare rientrano i servizi statali inerenti la ricerca, il controllo delle malattie, le infrastrutture e la sicurezza alimentare. Allo stesso modo sono consentiti i trasferimenti diretti ai contadini per garantire loro un supporto al reddito, gli aiuti rivolti alla ristrutturazione dell'agricoltura e i trasferimenti diretti sotto programmi di tutela ambientale e regionale. Ulteriori forme sono i versamenti destinati ai contadini che sono costretti a limitare la produzione e i programmi di assistenza statale che incoraggino lo sviluppo agricolo e rurale nei PVS.

- Sussidi all'esportazione. L'Accordo sull'Agricoltura proibisce tali strumenti tranne il caso in cui siano specificati in una lista di impegni che i paesi appartenenti hanno compilato e approvato. Qualora i sussidi siano inclusi, gli accordi WTO prevedono che i Membri riducano sia l'ammontare speso per gli aiuti sia le quantità di beni che ne usufruiscono. Durante il periodo di implementazione, della durata di sei anni, i PVS possono, in certe condizioni, usare i sussidi per ridurre i costi di trasporto e di marketing dei prodotti esportati.

L'Accordo prevede al suo interno una dettagliata serie di obiettivi numerici che sia i paesi sviluppati sia quelli in via di sviluppo devono raggiungere:

Tabella 4 Obiettivi numerici per l'agricoltura.

Riduzione nei sussidi e nella protezione agricola come approvato nell'Uruguay Round Solo le cifre riguardanti la riduzione dei sussidi all'esportazione appaiono nell'accordo		
	Paesi sviluppati	Paesi in via di sviluppo
	6 anni: 1995 - 2000	10 anni: 1995 - 2004
Tariffe		
Taglio medio per tutti i prodotti agricoli	-36%	-24%
Taglio minimo per prodotto	-15%	-10%
Sussidio Domestico		
Totale taglio AMS per settore (periodo base: 1986 – 88)	-20%	-13%
Export		
Valore dei sussidi	-36%	-24%
Quantità sussidiate (periodo base: 1986 –90)	-21%	-14%
I paesi meno sviluppati non devono manifestare volontà di riduzione dei sussidi o delle tariffe.		
Il livello base di taglio delle tariffe era il tasso vincolato prima del 1 Gennaio 1995; oppure, per le tariffe non vincolate, il tasso effettivo applicato nel Settembre 1986 quando l'Uruguay Round iniziò.		
Le altre cifre erano obiettivi usati per calcolare i piani volontari di riduzione legalmente fissati.		

Fonte: "Understanding WTO", documento scaricabile dal sito internet.

2.4.4: Il WTO come "dispute setter".

La risoluzione delle controversie è forse il pilastro centrale sul quale si fonda il funzionamento del sistema multilaterale di commercio ed è il vero contributo del WTO alla stabilità dell'economia globale. Senza un tale procedimento il sistema, che è basato su un insieme di regole forgiate attraverso trattative bilaterali, sarebbe molto meno efficace dal momento che le norme potrebbero essere violate facilmente ed impunemente. Ogni fase è basata su principi chiaramente definiti e tempi molto precisi. Il giudizio espresso inizialmente da panel di giurati è accettato o rifiutato da tutti i Membri del WTO. Ulteriori appelli sono previsti in base alla legge. La priorità è risolvere i contrasti, se possibile, attraverso consultazioni. Fino a maggio 2003 solo circa un terzo dei 300 casi si sono risolti con un giudizio completo.

2.4.4.1: Un giudizio basato sui principi di equità, velocità, efficacia e mutua accettazione.

Le controversie all'interno del WTO riguardano essenzialmente promesse infrante: una disputa si origina quando un paese adotta misure di politica commerciale che uno o più Membri considerano essere in contrasto con gli accordi ratificati o con i propri obblighi. Una procedura di risoluzione dei contrasti esisteva già nell'ambito del GATT. L'Uruguay Round ha fatto in modo che il processo diventasse molto più definito nelle sue fasi di svolgimento. Questa riforma ha introdotto una maggior disciplina nella durata dell'indagine e nella sua risoluzione, stabilendo tuttavia termini flessibili nel corso del procedimento. Il primo giudizio dovrebbe durare normalmente non più di circa un anno; 15 mesi se esso viene appellato. Il tempo limite concesso è variabile: qualora il caso sia urgente esso è accelerato il più possibile. L'accordo firmato durante l'Uruguay Round ha reso di fatto impossibile, per un paese che abbia perso il caso, bloccare l'adozione del verdetto che da esso è scaturito. A questo riguardo, le sentenze sono automaticamente esecutive a meno che non vi sia un consenso unanime per il loro rifiuto. Questo significa che qualunque membro voglia fermare l'applicazione di un pronunciamento deve convincere gli altri, compreso il suo avversario, del suo punto di vista.

La soluzione preferenziale è quella di discutere i problemi e risolvere le questioni attraverso un negoziato tra le parti contendenti. In ogni fase del procedimento è sempre possibile svolgere questa azione di dialogo e mediazione.

2.4.4.2: I diversi passaggi della procedura.

Il compito di risolvere i contrasti è affidato al Dispute Settlement Body (cioè il Consiglio Generale riunito in un'altra veste), costituito da tutti i Membri del WTO. Questo organo ha il solo compito di formare i panel dei giurati che poi valuteranno il caso, di accettare o rifiutare i risultati del primo grado di giudizio e di un eventuale appello. Esso controlla l'applicazione del verdetto e delle raccomandazioni formulate ai paesi e ha il potere di autorizzare misure di reazione quando un affiliato non si uniforma al giudizio espresso.

Osserviamo più da vicino le diverse fasi:

- Prima fase: consultazioni (fino a 60 giorni). Prima di tutto i paesi che sono in conflitto devono cercare una possibilità di conciliazione di tipo autonomo. Essi possono chiedere al direttore generale del WTO di mediare.
- Seconda fase: il panel (fino a 45 giorni per la sua formazione più 6 mesi per la conclusione dell'operato). Chi ha sollevato la questione può chiedere la formazione di un panel giudicante. La controparte può bloccare questo procedimento una sola volta.

Il panel aiuta il Dispute Settlement Body ad emettere una sentenza e fare raccomandazioni. Poiché il suo giudizio può essere rigettato solo attraverso un consenso unanime in sede superiore, le sue conclusioni sono difficilmente sovvertibili. La relazione finale dei giudici dovrebbe normalmente essere fornita ai paesi in causa entro sei mesi.

A volte si è verificato che ciascuna delle parti si sia appellata. Tali impugnazioni devono rispettare le condizioni fissate dalla legge e, per lo più, vertono sull'interpretazione delle norme. Ogni richiesta viene ascoltata da tre esponenti di un Appellate Body permanente precedentemente creato dal DSB e ampiamente rappresentante la composizione del WTO. I Membri dell'Appellate Body restano in carica quattro anni e devono essere scelti tra individui che abbiano una comprovata esperienza nel campo della legge e del commercio internazionale, ma che non siano collegati ad alcun membro. Normalmente gli appelli non dovrebbero durare più di 60 giorni, con un limite massimo tassativo di 90. Il DSB deve accettare o rifiutare, solo per consenso, le relazioni che ne scaturiscono entro 30 giorni.⁸

2.4.4.3: Cosa accade quando un caso è definitivamente concluso?

Qualora una nazione sia ritenuta colpevole dovrebbe rimediare immediatamente. Se persevera nel violare le regole dovrebbe offrire il terreno per una compensazione oppure subire un'ammenda che produca un effetto rilevabile. Anche quando il caso sia stato deciso, si devono intraprendere svariate azioni prima che scattino le sanzioni. Innanzitutto è necessario che il paese uscito sconfitto dal giudizio, riporti il proprio

⁸ Il consenso viene raggiunto quando nessun membro si trova in disaccordo con una decisione. Votazioni possono svolgersi nel caso in cui non si giunga ad una decisione attraverso il consenso ma raramente accade.

ogire in linea con le regole e le raccomandazioni. Questo permetterà a tutti i Membri del WTO di trarre i maggiori benefici dalla risoluzione del conflitto. Esso deve, nel corso del meeting del DSB che si tiene entro 30 giorni dall'acquisizione del giudizio dei panel, annunciare la propria intenzione di adeguarsi alle prescrizioni o di appellarsi. Qualora sia impossibile rispettare immediatamente le richieste formulate, l'affiliato otterrà un "ragionevole periodo di tempo" per superare i problemi di attuazione. Nel caso in cui questo termine trascorra senza alcun risultato apprezzabile questo stato dovrà intraprendere una trattativa con il membro che ha iniziato il caso per stabilire un sistema di compensazione adeguato e parimenti accettabile.

Un'ulteriore mancanza permetterebbe al danneggiato di richiedere al DSB il permesso di imporre, alla parte avversa, sanzioni limitative del commercio. Il DSB deve fornire questa autorizzazione entro i 30 giorni di vigenza del "ragionevole periodo di tempo".

Inizialmente le sanzioni vengono applicate allo stesso settore oggetto di disputa; nel caso in cui questo non sia possibile o efficace, esse possono essere applicate ad uno diverso che sia regolato però dal medesimo accordo. Qualora ciò non sia attuabile e la questione sia sufficientemente seria, l'azione può essere implementata sotto un altro accordo. Tutta questa serie di condizioni sono poste per evitare che le azioni sconfinino all'interno di accordi non sottoposti a verifica e mantengano comunque la loro efficacia. In ogni caso il DSB monitora come le decisioni prese sono concretizzate e vigila su ogni questione che non sia pienamente risolta.

Riflettendo sull'attività di risoluzione delle dispute introdotta dall'Uruguay Round, si può discutere sia sulla procedura sia sulle sanzioni che eventualmente vengono applicate ai paesi usciti sconfitti.

La prima risulta essere adeguata e funzionale in quanto permette, anche a realtà piccole e poco influenti, di chiamare in giudizio nazioni più grandi e ricche. Ne è un esempio il caso che si originò in conseguenza dell'introduzione, negli Stati Uniti, dei nuovi standard di inquinamento. Questi stabilivano le regole di composizione chimica della benzina venduta sul mercato locale. Esse non erano uguali per tutti. Lasciavano alcune scappatoie che tendevano a favorire le raffinerie nazionali rispetto, per esempio, a quelle venezuelane. Il Venezuela è un grande esportatore di prodotti petroliferi, di benzina in particolare, verso i mercati nordamericani. La regola oggetto di disputa stabiliva che gli impianti presenti sul territorio statunitense o che vendessero in quel paese almeno il

75% della loro produzione fossero soggetti a standard basati su soglie di inquinamento del 1990. Questi valori generavano, di conseguenza, vincoli meno stringenti per i produttori nazionali rispetto a quelli esteri garantendo loro un trattamento preferenziale. Il Venezuela nel 1995 aprì una contesa fondata sulla violazione del principio del “trattamento nazionale”; un anno dopo, il panel di esperti chiamati a giudicare gli diede ragione. Il successivo ricorso degli Stati Uniti fu rigettato consegnando la vittoria ad uno stato piccolo e poco influente.

Come si è detto precedentemente l’azione punitiva di tipo unilaterale risulta essere l’ultima risorsa disponibile per il raggiungimento di una soluzione. Queste possono addirittura essere applicate ad accordi che non sono stati oggetto di indagine e giudizio. Una tale situazione potrebbe gettare le basi per la nascita di una nuova controversia, innescando potenzialmente una spirale senza fine di citazioni in giudizio. A tal proposito, si può affermare che le rigorose condizioni di applicazione delle sanzioni servono ad evitare che proprio questa fattispecie si manifesti.

2.4.5: Organizzazione e distribuzione del potere.

Il WTO è un’organizzazione condotta dai governi affiliati. Tutte le decisioni più importanti sono prese, tramite consenso, in modo collegiale sia dai ministri, i quali si riuniscono almeno una volta ogni due anni, sia dagli ambasciatori o delegati, che s’incontrano regolarmente a Ginevra.

All’interno del WTO, a differenza di altre realtà quali il FMI e la Banca Mondiale, il potere di governo non viene delegato ad un consiglio direttivo in cima alla gerarchia ma resta prerogativa dell’assemblea generale nel suo complesso.

Le regole sono applicate dai Membri stessi nel rispetto di procedure preventivamente negoziate e sottoscritte. Anche le sanzioni sono imposte e autorizzate da tutti collegialmente. Ciò configura un particolare metodo di funzionamento che prescinde dalle scelte, potenzialmente molto influenzabili, di una ristretta cerchia di persone. Il raggiungimento di un accordo unanime tra 150 delegati può essere alquanto difficile da ottenere ma questo ha il pregio di rendere le decisioni molto più accettabili e condivisibili da tutti. Malgrado le difficoltà operative, alcuni importanti risultati sono stati raggiunti.

Prima di analizzare nel dettaglio i livelli di governo del WTO, si possono visualizzare le diverse posizioni organizzative attraverso l'organigramma:

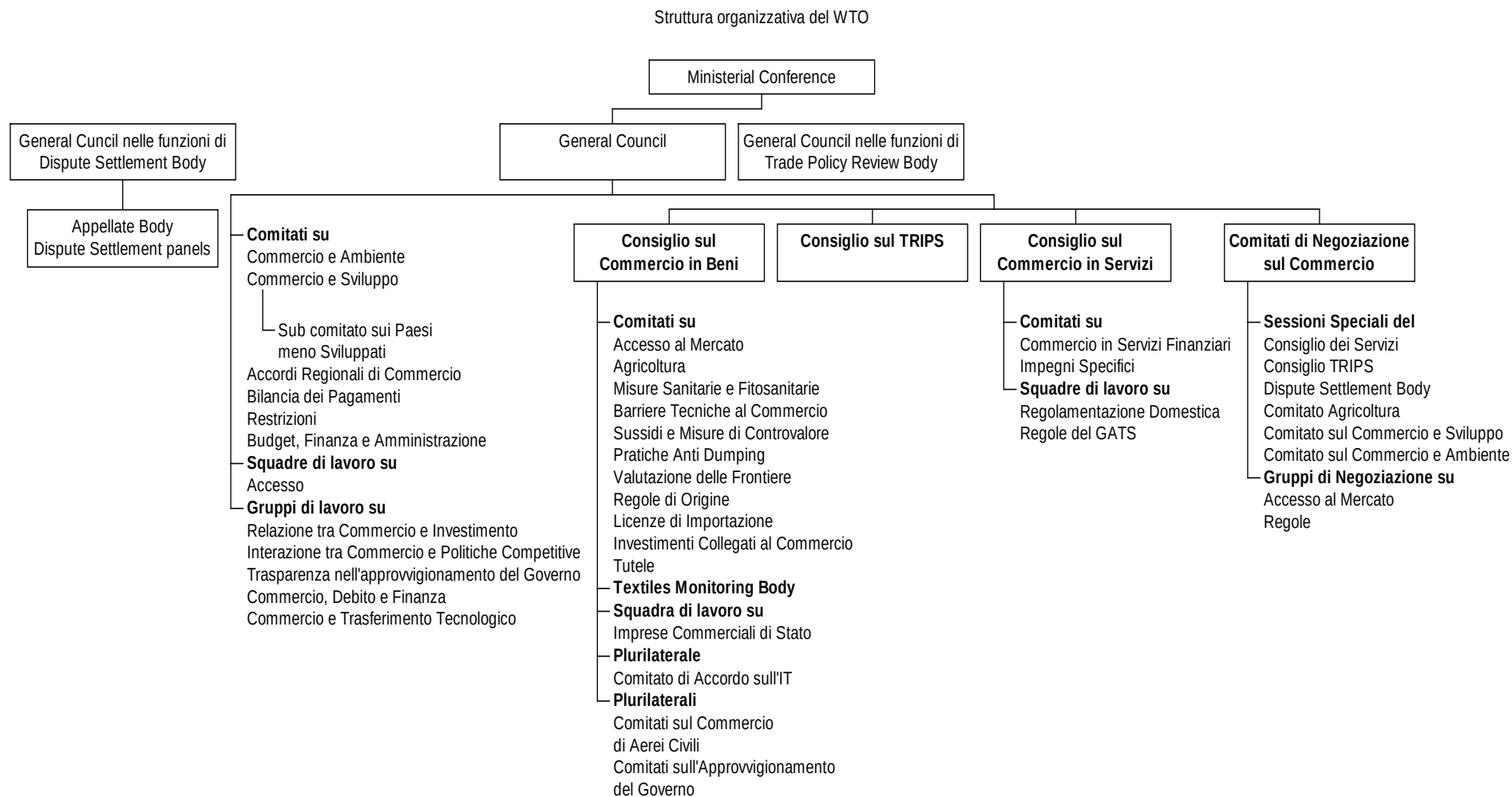


Figura 2 Struttura organizzativa del WTO.

Dalla rappresentazione, si può constatare come il governo di questa istituzione sia fondato su quattro diversi livelli di potere: la Ministerial Conference (Conferenza Ministeriale), il General Council (Consiglio Generale), i consigli di ogni area di commercio e i comitati, sub – comitati e gruppi di lavoro. Anche i diversi accordi condizionano la struttura organizzativa.

- Ministerial Conference: è il più alto ordine gerarchico; si riunisce almeno una volta ogni due anni e può decidere su qualunque materia sia coperta dagli accordi.
- General Council: si potrebbe quasi definire “un unico organo in tre manifestazioni” infatti esso svolge il lavoro di ogni giorno ma ricopre anche il ruolo di Dispute Settlement Body e di Trade Policy Review Body.
- I diversi consigli: Goods Council, Service Council e TRIPS Council operano nell’ambito di attività delimitato dai rispettivi accordi. Altri sei corpi riportano direttamente al General Council e sono organizzati come “comitati”.
- I corpi sussidiari.

La particolare procedura di decision making, basata sul consenso collettivo, rende abbastanza vuote di significato le riunioni formali di questi organi. Solo raramente nel corso di queste sono state prese decisioni epocali. Per tale ragione assume un’importanza centrale nel funzionamento del WTO l’attività di consultazione informale. Essa permette di costruire un’ampia approvazione attorno ad un argomento in discussione. Le questioni più importanti devono essere analizzate all’interno di gruppi più piccoli. A questo scopo colui che presiede queste riunioni cerca di costituire un primo gradimento riunendo insieme 20 o 30 delegazioni per volta. Questi colloqui ristretti devono essere condotti con delicatezza per assicurare a tutti di essere informati costantemente di quello che sta accadendo e di avere la possibilità di partecipare fornendo contributi. In altre parole il processo deve essere “trasparente” e “coinvolgente”.

Benché il WTO stesso riponga tanta fiducia nel ruolo del consenso e soprattutto in quello delle trattative informali per la sua formazione, alcuni studiosi hanno avanzato l’ipotesi che il meccanismo di “costruzione del consenso” si sia rotto.⁹ Essi sono giunti a questa affermazione osservando quanto è avvenuto durante la riunione ministeriale a

⁹ Schott e Watal (2000).

Seattle. Altri sostengono che tale problema sarebbe risultato evidente già al momento della nascita del WTO stesso.¹⁰ Questo per due ragioni:

1. La partecipazione al WTO si è particolarmente allargata comprendendo paesi che prima vi erano esclusi o che erano parte inattiva nel processo di negoziazione commerciale.
2. I Membri del WTO non possono più fare “free riding” sugli accordi precedentemente raggiunti. A partire dai patti dell’Uruguay Round, i paesi devono partecipare a tutti gli accordi negoziati col ruolo di “singoli sottoscrittori”. Questo vuol dire che i PVS devono accordare riforme delle loro barriere e pratiche commerciali sostanzialmente più ampie di quelle accettate in passato. Di conseguenza, essi necessitano di essere informati in modo migliore circa le questioni oggetto di negoziazione.

In sintesi, il processo decisionale del WTO si è incrinato poiché è rimasto sostanzialmente quello del GATT. Quello poteva funzionare in quanto pochi paesi erano coinvolti e non vi era una forte volontà a mettere in pratica le decisioni prese. La costruzione del consenso coinvolgeva pochi rappresentanti, la maggior parte restava a guardare. Ciò decretò l’esclusione dei PVS dal sistema di commercio globale e fece loro ricoprire il ruolo di partner minori.

Questi autori, tuttavia, attribuiscono parte della responsabilità dell’isolamento e inferiorità dei PVS alle stesse economie in fase di sviluppo. Esse, sfruttando l’ “anno zero” di fondazione del GATT, avrebbero potuto bloccare quegli accordi ritenuti ingiusti prima che provocassero i danni che oggi chiedono di riparare. Questo tipo di colloqui avrebbe richiesto loro sforzi limitati e avrebbe permesso loro di godere di benefici consistenti derivanti dall’applicazione, fin da subito, del trattamento di MFN.

Coloro che abbiano dimestichezza con il gergo usato per discutere del WTO, avranno sentito parlare della “Green Room” (la stanza verde). Questo non è altro che un termine informale per identificare la sala conferenze del Direttore Generale e viene comunemente associato ad incontri che coinvolgono 20 – 40 delegazioni. Alcune, specialmente quelle che non vi prendevano parte, hanno dubitato che questo fosse un mezzo per approvare accordi che li danneggiassero. L’implementazione di una periodica informazione nei confronti di tutti i paesi appartenenti è stata una delle soluzioni al problema. La ratio di questa attività consiste nell’evitare che qualche

¹⁰ Schott (1994).

membro cerchi, e magari trovi, metodi alternativi al consenso collettivo per prendere le decisioni volendo influenzare la posizione legittima di ogni rappresentanza. Le discussioni riguardanti l'accesso ai mercati si devono necessariamente svolgere all'interno di piccoli gruppi poiché il loro risultato è un'insieme di impegni di tipo multilaterale. Essi devono essere discussi da ogni paese con la propria controparte.

Schott e Watal (ibidem) forniscono ulteriore materiale esplicativo riguardo la composizione, il ruolo e il funzionamento della "Green Room". Essi propongono anche un modello di riforma che garantisca una maggior rappresentanza. La configurazione presente e "riformata" della "Green Room" viene posta a confronto mediante la seguente tabella:

Tabella 5 Composizione attuale e "riformata" della "Green Room" del WTO.

Composizione "tipica" attuale della Green Room		Proposta di riforma di Schott e Watal
Quad (USA, UE, Canada, Giappone)	1	UE
Australia	2	USA
Nuova Zelanda	3	Giappone
Svizzera	4	Cina e Hong Kong
Norvegia	5	ASEAN (Singapore, Malaysia, Indonesia, Thailandia, Filippine, Brunei, Vietnam)
PVS che partecipano alle riunioni:	6	Canada
Argentina	7	EFTA (Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera) più la Turchia
Brasile	8	Repubblica di Corea
Cile	9	Messico
Colombia	10	Australia e Nuova Zelanda
Egitto	11	CEFTA (Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Slovenia, Repubblica Slovacca)
Hong Kong	12	Nord Africa e Medio Oriente (Egitto, Bahrain, Kuwait, Marocco, Qatar, Tunisia, Emirati Arabi Uniti)
Cina	13	Asia del Sud (India, Bangladesh, Sri Lanka, Pakistan)
India	14	Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay)
Sud Corea	15	Comunità Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù, Venezuela)
Messico	16	Israele
Pakistan	17	Sudafrica
Sudafrica	18	Angola, Botswana, Burundi, Eritrea, Etiopia, Gambia, Kenia, Lesotho, Liberia, Malawi, Mozambico, Namibia, Nigeria, Sierra Leone, Sudafrica, Swaziland,

Almeno un paese dell'ASEAN (Associazione delle Nazioni del Sud Est Asiatico)	19	Gabon, Benin, Burkina Faso, Camerun, Capo Verde, Repubblica Centrafricana, Ciad, Comore, Congo, Costa D'Avorio, Gibuti, Guinea Equatoriale, Guinea, Guinea Bissau, Madagascar, Mali, Mauritania, Mauritius, Niger, Ruanda, Sao Tome e Principe
Altri:	20	CACM (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua) e Caricom (Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Domenica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, St. Kitts e Navis, St. Lucia, St. Vincent e le Grenadine, Suriname, Trinidad e Tobago, Monserrat.
Possibilmente uno o due nazioni in transizione		

Fonte: compilata da World Bank, *World Development Report 1998/99*, tabella 15: Bilance dei Pagamenti, Partite Correnti e Riserve Internazionali; *WTO Annual Report, 1997*, tabelle 1.6, 1.7, 1.8 e 1.9; Inter – American Development Bank, *Periodic Note*, Ottobre 1999, appendici A e B.

Non vi sono basi oggettive che decretino la partecipazione alle riunioni ma, solitamente, solo i paesi che risultano più attivi nel corso delle negoziazioni vi prendono parte. A tal proposito si è illustrata quella che potrebbe essere definita la composizione “tipica”. Essa - pur includendo paesi africani, economie in fase di sviluppo e di transizione - esclude 18 Membri del WTO di provenienza africana. Questi, oltre ad essere in gran parte PVS di quel continente, sono anche quelli chiamati ad intraprendere le maggiori liberalizzazioni e riforme.

La colonna di destra è stata costruita con lo scopo di proporre la creazione di un management permanente o un gruppo di comando che renda le procedure di funzionamento di questo ente più eque ed efficienti. La riforma della “Green Room” non è così semplice come si potrebbe pensare. Essa infatti è stata bocciata da coloro che ne avrebbero tratto il maggior vantaggio. I piccoli e più arretrati paesi in via di sviluppo hanno rifiutato l'istituzione di gruppi di decisione più ristretti in quanto questo avrebbe diminuito la loro possibilità di partecipazione e di influenza. Essi volevano evitare che si creasse un sistema di rappresentanza proporzionale che avrebbe abbattuto la lunga tradizione di dominio dell'unanimità. Non solo i PVS si sono opposti alla riforma della “Green Room” ma lo stesso hanno fatto quelli che vi partecipavano usualmente. Essi temevano che la loro influenza si sarebbe alquanto diluita in conseguenza di una limitazione o contingentamento della rappresentanza. Probabilmente, questi stati risulterebbero ancor più isolati qualora un'evoluzione del WTO portasse alla

cancellazione del principio di informalità e alla sparizione delle sedi in cui questa pratica viene attualmente utilizzata.

Schott e Watal propongono la creazione di un comitato informale di indirizzo al quale sia deputata la ricerca e la creazione del consenso. Rimane garantita, ad ogni membro, la possibilità di accettare o rifiutare il risultato di queste riunioni.

La loro proposta, sopra visualizzata, si fonda su due criteri oggettivi:

1. valore assoluto del commercio internazionale - export, import di beni e servizi - classificato per paese o per unione doganale
2. rappresentanza geografica globale, con almeno due partecipanti di ogni maggiore regione.

Risulterebbe così incentivata la formazione di gruppi, sia sulla base di accordi esistenti sia ad hoc, che condividano le risorse e la rappresentanza. L'adesione sarebbe del tutto volontaria. Ogni gruppo sceglierebbe il proprio emissario ad ogni meeting in base agli interessi in gioco e all'esperienza dei suoi delegati WTO. Secondo gli autori, ciò potrebbe incoraggiare la formazione di alleanze trasversali su particolari questioni di interesse diffuso e sarebbe l'unico modo nel quale molti appartenenti al WTO potrebbero migliorare sensibilmente la loro vicinanza ai livelli decisionali. I più piccoli paesi, sviluppati e in via di sviluppo, perderebbero il loro attuale ruolo individuale ma beneficerebbero di un sistema più equo ed efficiente che potrebbe garantire visibilità alle maggiori regioni geografiche mondiali.

Sicuramente altre proposte di riforma risultano possibili. Esse saranno tanto più accettabili quanto più fondate su regole oggettive e parametri facilmente misurabili ed osservabili. La proposta precedentemente analizzata si ritiene possa essere oggettiva e rispettosa delle esigenze di chi già fa parte della "Green Room", permettendo ad altri di parteciparvi.