

istituto
**Ugo
La
Malfa**

Millenium Round: Seattle e dopo

di Enzo Grilli



Il commercio estero ha giocato e gioca un ruolo positivo nella crescita delle nazioni, indipendentemente dalla loro dimensione, dagli stadi di sviluppo che hanno raggiunto, dalla collocazione geografica e dalle risorse naturali di cui sono dotate. Allargando le dimensioni dei mercati nazionali, esso permette la specializzazione produttiva (la divisione internazionale del lavoro) ed aumenta la produttività del fattore lavoro disponibile.

istituto
**Ugo
La
Malfa**

Istituto Ugo La Malfa
Via Sant' Anna, 13
00186 Roma
tel. 0668300795
<http://www.istitutolamalfa.org>

18 FEBBRAIO 2000

PRESIDENTE: Francesco Cingano

SEGRETARIO GENERALE: Giorgio La Malfa

REVISORE: Bruno Gimpel

CONSIGLIO: Girolamo Arnaldi

Francesco Cingano, Giorgio La Malfa,
Piergaetano Marchetti, Guglielmo Negri

SOCI FONDATORI: Francesco Cingano, Enrico

Cuccia, Giovanni Ferrara, Giorgio La Malfa, Antonio
Maccanico, Giovanni Spadolini,
Leo Valiani, Bruno Visentini

SOCI: Massimo Andolfi, Girolamo Arnaldi,

Giancarlo Cerutti, Luisa La Malfa, Piero Maranghi,
Vincenzo Maranghi, Piergaetano Marchetti,
Guglielmo Negri, Cesare Romiti, Giancarlo Tartaglia,
Marco Tronchetti Provera

COMITATO ACCADEMICO: Elena Aga Rossi,

Girolamo Arnaldi, Carlo Boffito, Francesco Calogero,

Sabino Cassese, Arturo Colombo, Fulvio Coltorti,

Piero Craveri, Stefano Folli, Vittorio Gabrieli, Alessandro
Galante Garrone, Riccardo Gallo,
Enzo Grilli, Franco Modigliani, Gennaro Sasso,
Paolo Savona

DESIGN: Filippo Gregoretti, Luigi Pierantoni

EDITING: Alpha Channel Interactive s.r.l.

via Palermo, 6/a - 00184 Roma tel. 064883253
E-mail: alpha@netart.it

STAMPA: Litoflash, viale Dell'Università n°23
00185 Roma - tel. 064457334

■ L'Istituto "Ugo La Malfa" è una associazione senza fini di lucro nata nel 1980, per iniziativa e ad opera di amici e collaboratori dello statista repubblicano, con lo scopo di "promuovere, coordinare e sviluppare ricerche, documenti, studi e convegni sulla politica, le istituzioni, l'economia e la storia repubblicana", curando in particolare l'archivio degli scritti di Ugo La Malfa e la documentazione della sua attività politica e di governo.

La rapida trasformazione politica ed istituzionale avvenuta negli ultimi anni ha portato l'Istituto a considerare necessario affiancare a questo compito storico e memorialistico, un'attività di chiarimento e approfondimento dei problemi politici, economici e sociali che condizionano lo sviluppo civile ed il progresso dell'Italia.

A questo scopo è stato adottato un nuovo Statuto che così integra i compiti dell'Istituto: «a) promuovere, coordinare e sviluppare ricerche, pubblicazioni e documenti, studi e convegni sulla politica, le istituzioni, l'economia dell'Italia repubblicana e sui problemi della politica internazionale, con particolare riferimento all'integrazione europea; b) stimolare il contributo delle correnti di pensiero democratico-liberale alla ricerca di soluzioni per il migliore funzionamento dello Stato e della società italiana».

I soci attuali dell'Istituto sono sedici fra soci fondatori e nuovi associati. È stato costituito, inoltre, un Comitato Accademico composto da sedici membri che ha il compito di programmare le iniziative intese alla realizzazione degli scopi sociali.

Oggi l'Italia ha di fronte a sé una serie di sfide di straordinaria importanza. La partecipazione alla costruzione dell'Europa impone scelte nuove e complesse che investono quasi tutti gli aspetti della vita istituzionale, sociale ed economica.

Si tratta di por mano al dissesto delle pubbliche finanze, di ridefinire i modelli di governo, di riconsiderare la presenza dello Stato nell'economia, di procedere alle privatizzazioni e alla riorganizzazione dello stato sociale, di cercare strade innovative per affrontare il persistente dualismo Nord-Sud.

L'urgenza delle decisioni da assumere coglie però il paese in un momento particolarmente delicato: un periodo di transizione in cui al precedente pluridecennale equilibrio politico non è ancora subentrata una nuova stabile fase della vita della Repubblica.

Dalla consapevolezza delle difficoltà sorge per tutti un dovere di formalizzare e porre a disposizione della comunità i propri punti di vista, le proprie diagnosi, le proprie proposte: ciò vale a maggior ragione per coloro che si riconoscono nella tradizione della cultura democratico-liberale la cui storia si intreccia e quasi si immedesima con la storia nazionale.

L'Istituto ha l'ambizione di dare il proprio contributo al dibattito in corso con interventi rigorosi e meditati. Si tratta di un obiettivo difficile ma che, con noi, parti importanti dell'opinione pubblica ritengono necessario.

Millenium Round: Seattle e dopo

di Enzo Grilli

1. Perché liberalizzare il commercio con l'estero

Il commercio estero ha giocato e gioca un ruolo positivo nella crescita delle nazioni, indipendentemente dalla loro dimensione, dagli stadi di sviluppo che hanno raggiunto, dalla collocazione geografica e dalle risorse naturali di cui sono dotate. Allargando le dimensioni dei mercati nazionali, esso permette la specializzazione produttiva (la divisione internazionale del lavoro) ed aumenta la produttività del fattore lavoro disponibile. Il commercio internazionale favorisce inoltre gli investimenti, cioè l'accumulazione del capitale, la crescita dell'occupazione e, attraverso l'allargamento delle conoscenze, lo sviluppo tecnologico. Per queste ragioni gli ostacoli al commercio tra le nazioni, a parte le perdite dirette di benessere che generano, generalmente rallentano la crescita, rispetto al suo potenziale in un'economia aperta.

La riduzione degli impedimenti al commercio internazionale - accumulatisi a partire dalla grande depressione degli anni '30 e, su scala ancora maggiore, durante la seconda guerra mondiale - ha assunto carattere prioritario nel dopoguerra. Se ne sono occupate in modo sistematico, e su base multilaterale, anziché bilaterale come era avvenuto fino all'ultimo conflitto mondiale, le nazioni occidentali e un piccolo gruppo di paesi in via di sviluppo, a partire dal 1947, anno in cui entrò in funzione l'Accordo generale sulle tariffe ed il commercio (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT). L'accordo aveva come scopo precipuo quello di riportare gli scambi commerciali internazionali a condizioni di maggior libertà e di farli crescere migliorando così l'efficienza

nell'utilizzo delle risorse e il benessere generale; e di fare ciò attraverso negoziati tra paesi firmatari, unanimemente accettati e basati sulla reciprocità di concessioni.

La straordinaria crescita del commercio di beni registrata tra gli anni '50 e gli anni '90, di gran lunga superiore a quella della produzione globale¹, testimonia del valore propulsivo dei processi di liberalizzazione degli scambi, portati a compimento in massima parte attraverso successive tornate di negoziati multilaterali condotti in seno al GATT. La prima ebbe luogo a Ginevra nel 1947²; l'ultima, l'Uruguay Round, conclusa nel 1993, ha esteso il processo di liberalizzazione al commercio internazionale di prodotti agricoli (fino ad allora tenuto fuori dalle regole GATT) e soprattutto a quello dei servizi, ed ha portato alla creazione di una nuova cornice istituzionale: l'Organizzazione mondiale del commercio (World Trade Organization - WTO).

I negoziati condotti in sede GATT, ai quali ha partecipato un numero sempre maggiore di paesi³, hanno portato all'eliminazione di quasi tutte le maggiori barriere non tariffarie al commercio (i contingenti all'import, le autorizzazioni a importare, le restrizioni tecniche dietro cui si mascheravano intenti protettivi, ecc.) e successivamente ridotto al minimo anche quelle tariffarie. Le tariffe medie (o dazi medi) sui beni industriali importati dai paesi maggiormente industrializzati (ossia Europa, Stati Uniti e Giappone) sono passate dal 75-100% dell'immediato dopoguerra al 25% nel 1950, al 6% nel 1994, per scendere ancora, a meno del 4%, nel 2000⁴. L'import di minerali, metalli e prodotti agricoli per l'industria da parte degli stessi paesi è ora praticamente libero da ogni dazio. Le eccezioni più rilevanti alla riduzione

degli impedimenti al libero commercio sono rimaste quella dei prodotti tessili e dell'abbigliamento, il cui import dai paesi in via di sviluppo (PVS) è stato contingentato da quasi tutti i paesi industrializzati (PI)⁵ fino alla conclusione dell'Uruguay Round; e quella della agricoltura, i cui prodotti sono stati sostenuti alla produzione o all'export, oltre che protetti all'import, sia negli Stati Uniti che in Europa e in Giappone, nonché in numerosi paesi in via di sviluppo, con la giustificazione, spuria, della autosufficienza alimentare.

Anche nei paesi in via di sviluppo si sono ridotte le barriere non-tariffarie e tariffarie poste all'import di prodotti, pur se più lentamente che nei PI (almeno fino alla fine degli anni '70). Nel corso degli ultimi due decenni, accanto ai processi di liberalizzazione su base multilaterale, si sono progressivamente affermati quelli di liberalizzazione dell'import su base unilaterale. Ciò è avvenuto in numerosi paesi emergenti, dall'America Latina all'Europa centro-orientale. Multilateralismo, in ambito GATT, e unilateralismo, nell'ambito di programmi di apertura delle singole economie e di aggiustamento strutturale, si sono così rinforzati a vicenda e hanno contribuito ad accelerare e allargare il raggio delle liberalizzazioni degli scambi, soprattutto nei PVS. Percorso questo - vale la pena notare - analogo a quello seguito, dopo la seconda guerra mondiale, da paesi semi-industrializzati come l'Italia e il Giappone, per favorire la loro reintegrazione nell'economia internazionale: riduzione della regolamentazione diretta degli scambi, aggiustamenti al ribasso (sia autonomi che concordati) del tasso di cambio e delle tariffe tali da far aumentare gli incentivi alla produzione di beni esportabili, attuati contemporaneamente alla stabilizzazione dei prezzi interni.

2. Un altro round di negoziati commerciali in sede WTO?

La continuazione dei processi di liberalizzazione - soprattutto nel campo dei servizi e degli investimenti esteri, dove è appena cominciata negli anni '90 - risponde dunque alla preferenza per uno sviluppo in un sistema economico aperto, diventata sempre più forte tra i paesi emergenti ed è coerente con il modello liberamente accettato dai membri del GATT\WTO, e praticato dalla fine degli anni '40 in poi. Essa è altresì condizione necessaria al proseguimento dello sviluppo economico su scala nazionale e alla sua sempre maggior diffusione globale. Esistono ancora importanti barriere alla libera circolazione dei servizi e del lavoro a essi connesso, nonché alla libera dislocazione degli investimenti, da cui l'offerta di servizi a livello internazionale spesso dipende. La riduzione di queste barriere e degli ostacoli residui al commercio di beni è nell'interesse generale, in quanto miglioratrice del benessere individuale e di ausilio alla crescita complessiva. Fare questo nell'ambito di regole comuni e sottoscritte liberamente da tutte o quasi le parti in causa, come quelle del WTO, migliora la credibilità e la generalizzabilità di tali processi, oltre a garantire una adeguata tutela degli interessi dei più deboli⁶. La continuazione ed estensione dei processi di liberalizzazione commerciale non dovrebbe, quindi, costituire un problema, eccetto che per i suoi modi e tempi di realizzazione. Per questo era del tutto naturale la decisione presa nel 1998, in occasione della Conferenza Ministeriale del WTO di arrivare a un'altra tornata negoziale generale, alla quale, essendo prevista grosso modo per il 2000, è stato dato il nome, forse un po' troppo ambizioso, di "Millennium Round". Né dovrebbe preoccupare oltre misura, almeno in linea di principio, che un accordo sull'agenda di questo negoziato non si sia trovato al primo tentativo - quello fatto in occasione dell'ultima Conferenza Ministeriale del WTO tenutasi a Seattle

tra il 30 novembre e il 3 dicembre dell'anno scorso. I modi e tempi dei negoziati non sono dettagli di portata minore. Il negoziato dell'Uruguay Round, la cui agenda e tempi furono concordati nel 1986, nella Conferenza Ministeriale del GATT di Punta del Este in Uruguay (da cui il nome), ebbe bisogno di circa quattro anni di minuziosi preparativi prima di essere avviato, attraverso insuccessi simili a quello incontrato a Seattle dal Millennium Round⁷.

È superabile questo stallo? Vi sono da un lato importanti ragioni di fondo che farebbero pensare alla probabilità di una svolta in tempi brevi. La continuazione dei processi di liberalizzazione non è solo una buona strategia di politica economica a livello nazionale e internazionale: essa risponde anche alla necessità di difendere quanto è stato acquisito in questi anni. A questo si riferiva il Segretario Generale del WTO in apertura della Conferenza di Seattle, quando affermava che il negoziato non poteva fallire poiché la posta in gioco era troppo alta⁸. Nello stesso tempo però resta il fatto che queste ragioni in favore di ulteriori negoziati, già rivelatesi insufficienti, potrebbero continuare a esserlo anche in futuro.

Infatti, sebbene conforme all'interesse generale, la libertà di scambio produce effetti asimmetrici all'interno di ciascun paese. I benefici vanno immediatamente ai consumatori e ai produttori di beni esportabili mentre i produttori attuali o potenziali di beni importabili perdono le rendite in precedenza godute o sono costretti a spostarsi su altre attività. Gli sforzi di liberalizzazione si scontrano, quindi, in tutti i paesi con quelli dei gruppi i quali dalla protezione traggono, o potrebbero trarre, vantaggi. Questi gruppi reagiscono alla prospettiva di una riduzione dei vantaggi della protezione (il che equivale a un sussidio da essi percepito), organizzandosi, e cercando di influenzare le decisioni pubbliche in senso contrario alla liberalizzazione. Si tratta quasi sempre di gruppi omogenei, spesso concentrati geograficamente e facilmente mobilitabili, il che permette loro sia di operare con efficienza (ossia a costi relativamente bassi) sia di svolgere efficacemente sforzi di "lobby" sul piano politico.

In realtà, questo contrasto di interessi può essere risolto a favore delle liberalizzazioni. Infatti, poiché i benefici specifici della liberalizzazione sono sempre maggiori dei costi che debbono sopportare coloro che ne sono in qualche modo dislocati, questo fa sì che siano possibili delle compensazioni, talvolta necessarie a rendere socialmente più accettabili questi processi di trasformazione⁹. L'operatore pubblico deve effettuarle o facilitarle, in modo che i benefici di un gruppo non si realizzino, o siano percepiti come realizzabili, a spese di un altro e l'interesse generale all'efficienza nell'uso delle risorse e alla crescita dell'intero sistema produttivo sia rispettato. E tuttavia, la paura delle ripercussioni immediate o della mancanza di queste compensazioni rende più combattivi i gruppi sui quali pesano i processi di liberalizzazione.

I negoziati multilaterali in sede WTO costituiscono il modo normale, pur se non esclusivo, per consolidare l'acquisito e per resistere alle tentazioni sempre presenti del protezionismo, che riemergono regolarmente ogniqualvolta si presentano difficoltà - dovute al ciclo economico o a una crisi della bilancia dei pagamenti o ad altri shock provenienti dall'esterno. Tuttavia, anche i ritmi di tali negoziati sono influenzati dai cicli economici e da quelli politico/elettorali, soprattutto nei paesi il cui consenso è necessario per far proseguire la liberalizzazione in questo ambito¹⁰. In generale, in periodi di forte espansione economica le liberalizzazioni sono politicamente meno difficili; come è evidente, in periodi di elezioni i processi di apertura verso l'esterno diventano più complicati, in quanto i loro costi di breve periodo sono maggiormente tangibili o immediati dei loro benefici, oppure sono più concentrati per gruppo sociale o regione geografica. In questi casi, l'opposizione è più facilmente mobilitabile e le autorità di governo tengono conto di ciò in misura maggiore dell'ordinario.

I modi del negoziato rispondono, invece, più a motivi di opportunità che a ragioni economiche o politiche. In taluni casi può essere opportuno procedere selettivamente, ossia attraverso tentati-

vi focalizzati su specifici settori merceologici¹¹. In altri casi si rendono preferibili negoziati multisettoriali, ossia su scala più ampia, in modo da rendere possibili quegli accomodamenti di interessi di area e di settore necessari a portare i negoziati stessi a buon fine, quando gli interessi delle varie parti siano molteplici e divaricati. Naturalmente, quest'ultimo tipo di negoziato è più difficile da far decollare, richiede una preparazione tecnica e politica molto più ampia, e la sua conclusione è più costosa in termini di tempo.

Scegliere come e quando far progredire i processi di liberalizzazione del commercio su scala internazionale richiede, quindi, attenzione a un insieme di fattori che toccano un numero sempre più ampio di paesi¹².

Dopo la conclusione dell'Uruguay Round erano possibili due strade - quella di negoziati per singolo settore e quella di negoziati a più ampio raggio. L'approccio settoriale aveva portato a buoni risultati tra il 1994 e il 1997. In tale periodo, a parte i negoziati sui servizi finanziari e sulle telecomunicazioni di base, si erano infatti favorevolmente conclusi anche quelli sulla liberalizzazione del commercio dei prodotti dell'informatica¹³. Ciò rendeva in teoria possibile, e credibile, il proseguimento di una strategia negoziale settoriale, dapprima laddove i negoziati non si erano conclusi in sede di Uruguay Round (o erano rimasti da completare in stadi successivi), e poi in altri settori da individuare.

I negoziati generali (ovvero comprendenti più settori al medesimo tempo) erano stati, d'altro canto, il veicolo normale della liberalizzazione multilaterale, utilizzato in seno al GATT. Essi rappresentavano quindi il proseguimento di un approccio tradizionale, ben conosciuto e ampiamente collaudato. Una strategia di negoziati ad ampio raggio si raccomandava anche per la superiore opportunità che offriva alla maggioranza dei partecipanti (che sono paesi in via di sviluppo) di acquisire in altri campi "concessioni" che potessero compensare quelle che essi avrebbero fatto con l'apertura dei loro mercati ai servizi esportati dai paesi industrializzati. Un negoziato che faceva

perno sulla liberalizzazione del commercio di servizi aveva assoluto bisogno di questi spazi¹⁴.

La scelta preliminare fatta in seno al WTO di andare al di là dei negoziati previsti dall'accordo finale sull'Uruguay Round sull'agricoltura, sui servizi e su determinati aspetti della tutela della proprietà intellettuale e di includere nel nuovo "round" altri temi - come la riduzione e armonizzazione delle tariffe industriali, l'ulteriore liberalizzazione del commercio di prodotti tessili e d'abbigliamento, la maggiore libertà di circolazione delle persone fisiche connessa all'export di servizi, la migliore regolamentazione delle procedure antidumping e anti-sussidio, la tutela della concorrenza - sembrava, quindi, rispondere a buoni criteri di opportunità economica e di economia politica. Su tale scelta, almeno in linea di principio, sembrava esservi stata convergenza di intenti nella Conferenza Ministeriale del WTO tenutasi a Ginevra nel maggio 1998. Essa aveva infatti avallato il progetto di un negoziato che risultasse "tale da far approdare i membri a una ulteriore liberalizzazione (del loro commercio), che fosse sufficientemente ampia da corrispondere al raggio dei loro interessi e preoccupazioni"¹⁵.

3. Lo "scacco" di Seattle: ragioni e supposizioni

Come si è, dunque, arrivati allo scacco di Seattle? Dal punto di vista della successione degli eventi, è da ricordare come la stessa Conferenza Ministeriale di Ginevra avesse demandato al Consiglio Generale del WTO (che ne è l'organo esecutivo) il compito di preparare un progetto di agenda sui futuri negoziati, sul quale si sarebbe dovuta pronunciare in via definitiva la Conferenza Ministeriale successiva. Questi preparativi ci sono stati, ma non si sono conclusi con un progetto di agenda, a causa delle divergenze tra i membri circa i suoi contenuti specifici. Si è così giunti alla Conferenza di Seattle

senza una bozza pre-negoziata, lasciando ai 135 ministri del commercio estero che vi hanno preso parte il compito di negoziarne una, partendo da zero (o quasi) nel corso di soli tre giorni di incontri ridotti a due a causa dei disordini che hanno impedito il normale inizio della riunione. Che tale obiettivo sia stato mancato non sembra, alla luce dei precedenti sopra indicati, tanto inatteso o sorprendente. Ciò che ha sorpreso di più di Seattle, oltre alla meccanica del suo svolgimento, è stata la scarsità complessiva di progressi colà raggiunti. La Conferenza "che non poteva fallire", si è infatti conclusa con un completo nulla di fatto sull'agenda dei futuri negoziati. Per di più, ha dato luogo ad aspre recriminazioni tra i partecipanti e ha lasciato strascichi di non piccolo rilievo. Questo, almeno, è quello che si può desumere dall'esterno. Tuttavia, l'assenza di un comunicato finale dotato di una qualche sostanza e le dichiarazioni pubbliche rese dai rappresentanti di molti paesi o di gruppi di paesi partecipanti, tendono ad avallare questa conclusione¹⁶.

Una Conferenza Ministeriale che doveva dare il via a nuovi negoziati globali e non lo fa, poiché non trova un accordo sull'agenda di essi, costituisce senz'altro un insuccesso degno di nota. Non che non esistano precedenti simili. La Conferenza Ministeriale del GATT tenutasi a Ginevra nel 1982 era parimenti fallita, pur se su un tema specifico, quale quello dell'agricoltura, dove si riflettevano le differenze esistenti tra le posizioni di Stati Uniti ed Europa. Ma essa aveva fornito al tempo stesso indicazioni chiare e utili sugli altri contenuti di quello che doveva diventare, pochi anni dopo, l'Uruguay Round¹⁷. La Conferenza di Seattle, invece, sembra essere fallita su tutto il fronte, non riuscendo a fornire risultati positivi su alcuna parte dell'agenda. Questo è il dato che la contraddistingue e che non è di buon auspicio per il futuro del cosiddetto "Millennium Round".

Le ragioni di questo fallimento sono state, a nostro avviso, essenzialmente quattro:

- lavori preparatori insufficienti, sia nei tempi che negli sforzi fatti dai paesi partecipanti;

- il tentativo di Europa e Stati Uniti di allargare i contenuti del Millennium Round a temi meta-commerciali (quali gli standard di lavoro e d'ambiente), lambendo anche temi meta-economici (quali i diritti umani);
- l'acuta percezione da parte di molti PVS che lo spazio lasciato aperto dall'agenda in fieri ai temi di loro specifico interesse, per esempio sul terreno della liberalizzazione del commercio di prodotti agricoli e del tessile-abbigliamento, fosse troppo limitato;
- l'intersecarsi dei tempi della Conferenza con quelli delle elezioni presidenziali USA.

a) Lavori preparatori insufficienti

L'insufficienza dei lavori preparatori non è stata tecnica, ma politica. La preparazione a livello tecnico è stata infatti ampia e in taluni casi (sui servizi, per esempio) anche molto approfondita. Quella a livello politico ha, invece, lasciato parecchio a desiderare. Molti paesi non hanno reso note le loro posizioni sull'agenda se non all'ultimo momento e in modo incompleto o ambiguo anche su punti cruciali, rendendo virtualmente impossibile, nei tempi a disposizione, il raggiungimento di un pre-accordo, seppure solo di larga massima¹⁸. Il sempre maggior numero di paesi coinvolti nei lavori preparatori, li ha certamente complicati, sebbene non sembri essere stata questa la causa determinante del loro fallimento.

L'Unione Europea (UE) ha avuto le solite difficoltà a definire al suo interno una posizione comune sul negoziato agricolo, raggiungendo una posizione "definitiva" soltanto due mesi prima della Conferenza di Seattle nel Consiglio dei Ministri dell'agricoltura del settembre 1999. Il governo degli Stati Uniti non ha neanche provato a chiedere al suo Parlamento, prima di Seattle, la cosiddetta "fast track authorization", cioè l'autorizzazione a negoziare, soggetta alla condizione dell'approvazione o del rigetto in blocco da parte del Parlamento stesso dei risultati eventualmente raggiunti in sede WTO, senza la quale il

Parlamento americano può approvare o disapprovare parti singole di ogni accordo internazionale sottoposto alla sua ratifica. La mancanza di questa autorizzazione ha privato il governo americano di molta della sua credibilità negoziale. Infine, la lunghezza e l'asperità del processo di selezione del nuovo Segretario Generale del WTO (il successore di Renato Ruggero, che gli americani avevano accettato come primo Segretario per soli quattro anni, invece degli statuari otto), hanno di fatto privato l'organizzazione di una leadership efficace proprio nel periodo cruciale dei lavori propedeutici alla Conferenza di Seattle.

b) L' ampliamento eccessivo dell'agenda

Questo sembra essere stato il principale errore strategico. Di fronte alle ansie circa le possibili conseguenze negative della globalizzazione sull'occupazione, le retribuzioni, sull'ambiente e sull'immigrazione dai PVS, Stati Uniti ed Europa hanno mirato a contenerle, prospettando l'ipotesi di condizionare l'ulteriore liberalizzazione in campo commerciale all'ottenimento, da parte dei paesi in via di sviluppo, di impegni al miglioramento dei loro standard di comportamento in questi campi. Da parte degli Stati Uniti si è anche prospettata la possibilità di sanzioni sul terreno delle politiche commerciali in caso di mancato rispetto di taluni standard di base in materia sociale¹⁹.

Da qui le richieste di fissare, o di stabilire processi che avrebbero dovuto portare successivamente a fissare, "standard minimi di lavoro" che tutti i membri del WTO si sarebbero impegnati a rispettare. Tali impegni avrebbero di fatto riguardato soltanto i PVS. Da qui anche le richieste di incorporare "standard ambientali" nelle regole di commercio fissate in sede WTO e anche di condizionare talune concessioni commerciali (per esempio, in fatto di accesso ai mercati dei paesi più sviluppati) al loro rispetto. Infine, da qui sono emerse anche le ipotesi di utilizzo degli strumenti della politica commerciale per ottenere, nei paesi meno inclini a farlo, il rispetto dei "diritti umani" di

base (da definirsi in qualche modo).

Il porre domande su standard di lavoro e di ambiente, legittime in se stesse, almeno sul piano degli obiettivi, ma potenzialmente riduttrici della competitività all'export dei paesi più poveri, o almeno inibitrici della capacità dei paesi maggiormente dotati di lavoro e di risorse naturali di fissare autonomamente i prezzi d'offerta delle proprie risorse²⁰, ha significato ignorare l'improprietà istituzionale e funzionale del foro nel cui ambito esse venivano poste²¹. Questo ha inevitabilmente ingenerato in molti PVS l'impressione - in parte esatta - che si trattasse di un misto di ricerca di protezione nascosta da parte dei paesi industrializzati e di "grand standing" politico a uso interno che nulla o quasi aveva a che fare con la definizione di una vera e propria agenda di negoziati in sede WTO. Al limite, le pressioni derivanti da tali domande, o dai riferimenti anche impliciti a esse, sono apparse come potenzialmente penalizzanti nei contenuti, oltre che indebite e politicamente mal tollerabili nelle forme. Questo soprattutto da parte di quei PVS, quali India, Brasile ed Egitto, che per importanza e tradizione nazionale rimangono gelosi custodi della propria sovranità.

Buon senso, oltre che rispetto degli accordi vigenti e delle tradizioni, avrebbe richiesto che la questione del rispetto di standard di lavoro minimi fosse affrontata nelle sedi istituzionali appropriate (l'Organizzazione Mondiale del Lavoro, per esempio), attraverso l'uso di strumenti pertinenti (quali le Convenzioni Internazionali sul Lavoro, negoziate in tali ambiti).

L'autorità e utilità dell'ILO non si rafforzano certamente legando gli standard di lavoro al commercio estero e cercando di estendere la competenza del WTO anche su questo terreno. In campo ambientale, dove la definizione di standard importanti a livello planetario prosegue nell'ambito delle Nazioni Unite e si concretizza nella stipulazione di appositi Accordi Multilaterali, lo sforzo più utile sarebbe stato quello di identificare le aree di intersecazione tra liberalizzazioni commerciali, conseguenti specializzazioni produttive e

domande poste all'ambiente e alle risorse non-rinnovabili, e non invece nel definire possibili collegamenti tra rispetto di standard ambientali nei PVS e condizioni di accesso dell'export di questi ultimi ai mercati di sbocco situati nei PI²².

Tutto questo sarebbe stato preferibile per incanalare gli sforzi, in atto in questi campi, nella direzione giusta e renderli più fruttuosi, salvaguardando al tempo stesso il processo di liberalizzazione del commercio e di apertura verso l'esterno delle economie. La definizione di standard sociali e ambientali, per non parlare di quelli giuridico-politici, e soprattutto il loro genuino rispetto a livello nazionale, ha infatti bisogno in primo luogo di accettazione e condivisione. Queste si debbono sviluppare all'interno delle società in questione, e debbono esprimersi nei modi più adatti alle varie situazioni. C'è una componente di "moral suasion" che è esercitabile dall'esterno sulle società e sulle autorità di governo dei paesi che tendono a ignorare questi standard, ma essa risulta efficace solo nei momenti di svolta. Nel caso di standard aventi effetti economici diretti, va anche fatta una attenta valutazione delle loro conseguenze, accompagnata dalla messa in opera di meccanismi compensativi, nazionali e internazionali, laddove siano individuabili e attribuibili i relativi costi economici. Tutto ciò richiede una effettiva disponibilità negoziale, una grande sensibilità politica, realismo, buona volontà e massimizzazione delle capacità di persuasione, e non certo la minaccia implicita o esplicita della ritorsione, commerciale o di altro tipo. Il suo utilizzo, anche nel caso degli standard sociali di base, deve essere riservato alle situazioni di patologia più grave, e sempre con estrema parsimonia, dati i risultati di segno contrario a quelli desiderati che può ingenerare, quali la riduzione dei vantaggi che sono percepiti come derivabili da politiche di libero scambio e i danni diretti, proprio nei confronti di coloro che si vogliono proteggere²³.

Il tentativo di "sovra-dimensionare" l'agenda del Millennium Round e di sovraccaricarla di temi non-tradizionali (e talvolta anche del tutto estranei alle

relazioni commerciali), compiuto in qualche misura da tutti i maggiori paesi industrializzati (con l'eccezione del Giappone), ha immensamente complicato il negoziato di Seattle, il quale ha finito per essere concentrato sui temi più controversi, e sul quale sono così venute a intersecarsi pressioni tematiche e di gruppo spesso molto forti e incompatibili fra loro. I maggiori paesi industrializzati erano convinti che, avendo trovato tra loro un accordo su questi temi, essi avrebbero avuto la forza politica di "imporli" anche al resto del WTO. Ciò non è avvenuto, rendendo più difficili le convergenze possibili su altri temi del negoziato. In ambito WTO, che è un accordo tra stati sovrani che ha un suo quadro giuridico-istituzionale ben definito, nonché tradizioni consolidate da oltre cinquant'anni di lavoro comune, non si possono facilmente imporre decisioni di gruppo minoritarie e legittimamente presumibili come "incostituzionali". La conseguenza più probabile, come è avvenuta a Seattle, è quella di rallentare se non addirittura bloccare la liberalizzazione del commercio di servizi e il consolidamento del WTO.

c) La mancanza di spazio per compensazioni ai PVS

La debolezza della strategia o meglio la mancanza di strategia della UE, del Nord America e dell'Australia-Nuova Zelanda nel definire i temi del negoziato, è confermata dalla mancanza di spazi lasciati alle possibilità di attenuare i costi economici che le loro domande in fatto di standard di lavoro e di ambiente imponevano, almeno nel breve periodo, a molti paesi in via di sviluppo. Invece di prevedere e predisporre concessioni compensative in materia di accesso ai loro mercati per i prodotti agricoli delle zone temperate e per i manufatti più labor-intensive esportati da gran parte dei paesi in via di industrializzazione (come l'abbigliamento), Stati Uniti e UE hanno preferito restare nell'ambiguità circa una più rapida liberalizzazione delle condizioni di accesso ai loro mercati per queste tipologie di export dei PVS, trincerandosi dietro le tempistiche precedentemente

concertate in sede di Uruguay Round. Gli USA in particolare sono stati molto rigidi su questo terreno.

Inoltre, in fatto di liberalizzazione del commercio di prodotti agricoli, UE e USA, che pur proteggono (nel senso lato del termine) le rispettive agricolture in modo marcato²⁴, si sono presentati a Seattle su posizioni radicalmente diverse. Gli Stati Uniti erano allineati ai paesi del Gruppo di Cairns²⁵, i quali, in quanto produttori più efficienti e competitivi su tutti i mercati, chiedevano un negoziato mirato all'abolizione di tutti i sussidi concessi al settore, mentre l'Unione Europea era fortemente condizionata (si potrebbe dire paralizzata) dai suoi difficili compromessi interni sulla riforma della Politica Agricola Comune (PAC), che ne limitavano fortemente la libertà di manovra circa modalità e tempi di liberalizzazione del commercio di prodotti agricoli²⁶. Tale divisione di posizioni, aggravata dal "contrattacco" montato dall'UE sulla sicurezza alimentare (soprattutto in relazione all'importazione di cibi transgenici dagli USA), ha impedito l'accordo sull'agenda anche in questo settore, e ha ridotto gli incentivi per i PVS più interessati a esso - quelli a medio reddito dell'America Latina e del bacino del Mediterraneo - a spingere per un compromesso sugli altri.

Si sono qui intersecate una eccessiva ostilità americana nei confronti delle pratiche UE in fatto di agricoltura (apparentemente motivata dalla perenne ricerca di spazi aggiuntivi per l'export agricolo USA) e la tradizionale (ma non per questo meno giustificabile) rigidità europea sulle proprie politiche agricole, frutto delle perenni difficoltà incontrate nel trovare al suo interno posizioni comuni. L'UE ancora una volta si è presentata a negoziati internazionali sul commercio di prodotti agricoli con posizioni poco credibili e, in aggiunta, in aperta e grave divergenza rispetto agli USA, quasi a sperare che si potesse ripetere la traiettoria negoziale dell'Uruguay Round, nel quale l'accordo di compromesso UE-USA fu trovato all'ultima ora di un negoziato iniziato senza la dovuta chiarezza di obiettivi e portato avanti per ben sette anni e mezzo. Non si può

non concludere che la strategia UE sui negoziati agricoli appare sempre meno giustificabile²⁷.

Un poco più duttile è apparsa la posizione dell'Unione Europea in materia di commercio nel settore del tessile-abbigliamento. Essa lasciava infatti intravedere la possibilità di una accelerazione dei tempi della liberalizzazione, precedentemente concordata in sede di Uruguay Round²⁸. In questo caso hanno invece prevalso le preclusioni USA, le cui autorità di governo non erano politicamente pronte ad aprire un negoziato sul tessile in tempo di elezioni, a fronte della opposizione proveniente dagli interessi di settore.

Senza molti spazi per la soddisfazione degli interessi commerciali di gran parte dei paesi in via di sviluppo a medio reddito dell'Asia, dell'America Latina e del Mediterraneo, quegli stessi che erano chiamati a concedere una maggior apertura dei loro mercati all'import di servizi e ad accettare standard di lavoro e di ambiente che in taluni casi li avrebbero resi meno competitivi all'export, UE e Stati Uniti non hanno trovato di meglio che offrire compensazioni (seppure di dubbia utilità) al resto dei PVS, ossia a quelli più poveri, in materia di accesso ai loro mercati.

L'offerta di liberalizzare la quasi totalità dell'import proveniente dai PVS²⁹ meno sviluppati, è tuttavia subito apparsa una scelta poco meditata dal punto di vista tattico in quanto diretta a paesi per i quali non esisteva squilibrio tra richieste loro rivolte e contropartite da loro attese. Tale offerta è anche risultata di dubbio valore economico, in quanto rivolta proprio ai paesi meno attrezzati a trarne vantaggio (con l'eccezione di alcuni PVS a basso reddito dell'Asia). Fra l'altro, i paesi dell'Africa sub-Sahariana godono già di condizioni di libero accesso per il loro export ai mercati UE per effetto delle Convenzioni di Lomé e di accesso privilegiato al mercato nord-americano attraverso i vari sistemi di preferenze concessi dagli USA e dal Canada ai PVS più poveri. L'esperienza di Lomé e degli Schemi di Preferenze Generalizzate all'import per

i prodotti di tutti i PVS ha del resto uniformemente dimostrato come le preferenze tariffarie sono da sole inefficaci a stimolare l'export dei paesi beneficiari, perché ormai troppo basse per essere significative³⁰ e capaci di dare risultati positivi solo ai paesi già in grado di sfruttarle. Una simile offerta, sbandierata come di importanza chiave soprattutto da certi paesi europei, non poteva che apparire fuori obiettivo quanto a tattica negoziale e cinica quanto a contenuti specifici. Non sorprende, quindi, che essa non abbia sortito alcun effetto positivo.

d) Ciclo negoziale e ciclo elettorale USA

I tempi del negoziato di Seattle si sono intersecati con quelli delle elezioni presidenziali americane, rendendo tutto molto più difficile, in parte per ragioni di normale economia politica, in parte per ragioni contingenti. Le ragioni, che potremmo chiamare strutturali, delle difficoltà insorte sono ben note. I negoziati sul commercio impongono un "dare" e "avere", che sul piano politico vengono valutati in modo molto mercantilistico nel senso che il saldo deve apparire e risultare il più positivo possibile. Le "concessioni fatte", ossia le riduzioni di impedimenti all'import sono trattate come costi, nonostante il loro valore positivo di benessere; mentre le "concessioni ricevute", ossia il miglior accesso ai mercati esteri, sono considerate come benefici ottenuti nel negoziato. Le posizioni dei governi risultano particolarmente influenzate da tali "bilanci", soprattutto in periodi elettorali. In queste condizioni, i governi si concentrano sui bilanci di brevissimo periodo, ossia sui valori immediati delle concessioni fatte e ricevute. Quando il paese toccato dal ciclo elettorale è grande e influente, fuori e dentro il WTO, come lo sono gli Stati Uniti e i gruppi di pressione che in esso operano sono numerosi, bene organizzati e aggressivi, le complicazioni generate dall'intersecarsi di negoziati commerciali e competizioni politiche diventano ancora più pericolose.

La vicinanza delle elezioni presidenziali spiega in parte il desiderio delle autorità americane di soddisfare i sostenitori interni del negoziato (che sono in massima parte quelli operanti nei settori più competitivi all'export e, nel caso specifico, nei servizi e nell'agricoltura) e di placare con ogni mezzo possibile gli oppositori, specialmente quelli grandi e ben organizzati (nel caso specifico, i sindacati, i produttori di beni in settori maturi e gli ambientalisti). Da qui lo sforzo intenso e senza soste per porre servizi e agricoltura al centro dell'agenda; la riluttanza ad includervi il tessile-abbigliamento (settore debole e già sotto stress negli USA a causa dell'inclusione del Messico nella Zona di Libero Scambio Nord-Americana - la North American Free Trade Area o NAFTA) e la pressione sull'Europa in campi come quello dei cibi transgenici, di cui gli Stati Uniti sono quasi gli unici esportatori. Da qui anche lo sforzo - apparentemente di "alto profilo" per far diventare gli standard di lavoro e quelli ambientali parte integrante e chiave dei negoziati (qui con l'appoggio dell'Europa, preventivamente e senza contropartite da parte di quest'ultima).

Le difficoltà di ordine contingente create dal ciclo elettorale USA sono state di varia natura. La prima ha avuto a che fare con la scelta di una città americana come luogo della riunione; questo ha aumentato a dismisura il profilo pubblico della Conferenza Ministeriale, ponendola al centro dell'attenzione di tutti i gruppi organizzati che negli Stati Uniti osteggiano il libero commercio e attirando così su di essa una attenzione smisurata da parte dei "mass media". La seconda è derivata dal tentativo iniziale del Presidente Clinton di "cavalcare la protesta popolare" e di utilizzarla per far pressione sui partecipanti alla Conferenza affinché chiudessero il negoziato sull'agenda rapidamente e il più vicino possibile alle posizioni USA³¹. Il tentativo ha avuto effetto opposto a quello desiderato, anche per l'incauta prospettiva, aperta dallo stesso Clinton, di sanzioni commerciali contro i paesi che non si fossero uniformati agli "standard" sociali e ambientali desiderati dal governo USA e da molti dei gruppi di pressione scesi in

piazza a Seattle contro il WTO. La terza è derivata dal debole mandato politico a negoziare, con il quale l'amministrazione americana si è presentata a Seattle: senza autorizzazione di "fast track" da parte del Congresso, più che mai restio a concederla a un anno dalle elezioni. Infine, l'amministrazione era sostanzialmente divisa al suo interno, fra un Presidente che, pur non essendo un multilateralista in materia di commercio, ha sempre avuto un atteggiamento favorevole all'integrazione economica internazionale degli USA e un Vice-presidente, candidato alle prossime elezioni presidenziali, molto legato sia agli ambientalisti che ai sindacati, entrambi oppositori acerrimi del WTO e dell'integrazione economica e commerciale degli USA³².

4. Le prospettive del post-Seattle

È difficile valutare quali conseguenze possa avere il fallimento di Seattle sul futuro della liberalizzazione commerciale. Tutti i maggiori partecipanti sono dichiarati "sorpresi e dispiaciuti". Meno sorpreso degli altri deve essere stato il Commissario per il commercio estero dell'UE, Pascal Lamy, che poco prima del suo inizio, aveva paventato pubblicamente i rischi della Conferenza rivolgendosi, crediamo, sia alle sue controparti esterne (i governi dei principali paesi partecipanti, e soprattutto quello USA), sia a talune delle parti interne all'Unione (i Ministri dell'Agricoltura), le quali, con le loro rispettive posizioni, avevano annullato gran parte del margine negoziale.

Determinati a riprendere le fila del negoziato si sono detti il Consiglio Europeo di Helsinki del 10-11 dicembre 1999; i rappresentanti del Gruppo dei 20³³, riunitisi a Berlino a metà dicembre 1999; il Presidente della Commissione Europea e il Presidente degli Stati Uniti incontratisi subito dopo a Washington; nonché il Segretario Generale del WTO. Questo

parrebbe far presagire una ripresa dei negoziati sull'agenda del "Millennium Round" in seno al WTO in tempi abbastanza rapidi. Resta il fatto, tuttavia, che il cammino verso un nuova tornata negoziale è ora più accidentato che in precedenza. Ci sono scadenze tecniche da rispettare e ostacoli di natura politica da superare che sembrano rendere molto difficile una ripresa immediata.

Da una parte ci sono infatti i negoziati che debbono partire nel 2000 in conseguenza di accordi raggiunti in sede di Uruguay Round. La cosiddetta "agenda pre-stabilita" comprende infatti l'apertura di negoziati sull'agricoltura (mirati a "una sostanziale e progressiva riduzione del supporto e della protezione concessi ai settori agricoli, che sfoci in una riforma fondamentale del sistema ora in atto"³⁴), e sui servizi (allo scopo di "raggiungere un sempre maggior livello di liberalizzazione" del loro commercio³⁵). Il rispetto di queste scadenze potrebbe di fatto delimitare la nuova tornata negoziale ai temi prestabiliti. Ciò avrebbe l'effetto di far partire la tornata di negoziati parziale favorita di fatto dagli USA e da taluni suoi alleati (come Canada, Australia e Nuova Zelanda).

Altri ostacoli a una ripresa rapida del negoziato provengono dalla coincidenza con le elezioni presidenziali USA. Ciò potrebbe spingere molti membri del WTO ad attendere, prima di prendere impegni definitivi su un possibile nuovo round, i risultati di quelle elezioni al fine di meglio valutare i cambiamenti di indirizzo, in fatto di politiche commerciali americane, che da esse potrebbero derivare. Presumibilmente, una vittoria di Al Gore su George Bush determinerebbe una posizione più rigida degli USA. Per ora, ovviamente, non è possibile fare previsioni sui risultati di novembre.

Infine c'è la necessità di un ampliamento degli spazi negoziali UE in materia di riforma del proprio sistema di supporto all'agricoltura e di un chiarimento delle posizioni USA su questo stesso terreno (che comprende il sostegno all'export di prodotti agricoli concesso attraverso i crediti all'esportazione), e su quello dell'accelerazione della liberalizzazione

tariffaria sull'import di prodotti tessili e di abbigliamento proveniente dai PVS. In assenza di passi avanti in questi due campi, sarà infatti difficile creare le coalizioni di interessi e di intenti tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo necessarie a far partire un negoziato globale, ossia un vero e proprio "Millennium Round"³⁶.

5. Responsabilità e scelte dell'Europa

L'Unione Europea è il maggiore esportatore mondiale di beni e servizi. E' dunque nel suo interesse il mantenimento di un regime di commercio internazionale stabile e aperto anche nella sua estensione geografica e settoriale. L'UE deve essere altresì cosciente - e decisa ad affermarlo con la dovuta convinzione - che mirando a questo obiettivo essa contribuisce al proprio benessere e a creare, nel medesimo tempo, possibilità di miglioramenti anche nel resto del mondo industrializzato o in via di sviluppo. Si tratta di considerare la globalizzazione come un fenomeno a cui non ci si può sottrarre. E si deve puntare alla sempre maggiore integrazione commerciale come strumento per la massimizzazione del benessere globale³⁷.

I maggiori interessi diretti dell'UE - produttivi e commerciali - che un nuovo round sul commercio può contribuire a soddisfare stanno nella maggiore apertura dei mercati terzi (soprattutto quelli dei paesi in via di sviluppo a reddito medio-alto) al proprio export di manufatti (macchine, impianti, beni di consumo semi-durevoli e durevoli) e di servizi (di costruzione, finanziari, di comunicazione e tecnico-professionali). Questi interessi riflettono sia la posizione europea di grande produttore, sia l'esigenza strategica di contrastare il primato finora detenuto dagli Stati Uniti e dal Giappone in certe aree di export (a esempio, quello USA sui servizi di telecomunicazioni e finanziari, e quello giapponese sulle macchine e mezzi di trasporto e su spe-

cifici comparti dell'elettronica). L'Europa non ha interessi altrettanto rilevanti nell'export di prodotti agricoli, e vantaggi comparati ancora minori in quest'ultimo settore.

L'Europa non ha solo interessi commerciali da tutelare; essa ha anche un interesse generale a sostenere la cooperazione internazionale e a farlo all'interno di un quadro istituzionale improntato al Multilateralismo. E' dunque logico aspettarsi dall'Europa lungimiranza e leadership sulla via di un nuovo round negoziale sul commercio in seno al WTO. L'Europa non può né deve delegare questo compito agli Stati Uniti, come ha fatto spesso in passato. Non può, dato il peso che essa detiene complessivamente nel commercio mondiale; e non deve, dato che senza il suo contrappeso gli USA finirebbero per l'indirizzare il negoziato verso l'immediato soddisfacimento dei propri interessi "mercantili", forti della giustificazione di una bilancia commerciale in grande e crescente disavanzo. In più, quella delle politiche commerciali è un'area dove l'UE può agire unitariamente, e quindi anche con un peso politico globale molto più significativo che in altre aree. L'Europa ha, inoltre, una tradizione di cooperazione con i paesi in via di sviluppo, e un record che la mette in posizione migliore, rispetto agli Stati Uniti, nel ridurre distanze negoziali tra PI e PVS, e nel proporre soluzioni valide a problemi di cooperazione, anche in campo commerciale.

Essa deve però usare efficacemente le sue chances, certamente in maniera più oculata e attenta di quanto abbia fatto finora. Per fare ciò, l'Europa deve spogliarsi del manto di "primo protettore mondiale" in campo agricolo, così efficacemente impostole dagli Stati Uniti. Per farlo, l'Europa deve cessare di subordinare le proprie posizioni negoziali in sede WTO ai tempi da essa stessa stabiliti per la riforma interna della PAC. L'UE deve proporre una agenda negoziale in campo agricolo credibile e tale da condizionare in positivo anche le posizioni americane. Le sue proposte devono far chiaramente intravedere ai paesi dell'America Latina la volontà di ridurre sostanzialmente il grado di supporto concesso alle produzioni che competono con quelle latino-americane (cereali, carni e latticini), e di mutarne la forma³⁸. Non ci son più spazi per artifici di alcun tipo in questo campo. I termini dei problemi sono ormai noti a tutti.

Operando così l'UE obbligherebbe gli Stati Uniti a fare lo stesso, creando più spazio all'export agricolo di molti PVS nei mercati mondiali, beneficiando essa stessa di questi cambiamenti nei regimi di commercio e di produzione³⁹ e ponendo al tempo stesso le basi per una più solida comunanza di interessi con un gruppo importante di paesi emergenti, così da facilitare il proseguimento del negoziato sul miglioramento dell'accesso ai mercati terzi per

i propri servizi. Lo stesso vale per il settore del tessile-abbigliamento, dove una accelerazione della liberalizzazione delle condizioni di accesso ai mercati interni europei (nonché a quelli USA), per l'export proveniente dai paesi asiatici creerebbe, oltre a importanti guadagni di benessere per i consumatori, più ampi consensi. Nei PVS attorno agli obiettivi della liberalizzazione del commercio di servizi, dei regimi di investimento e della miglior tutela di brevetti, marchi di fabbrica e di commercio, di copyright e dei diritti connessi, che in molti paesi dell'Asia (e specialmente in India e Cina) è debole e complessivamente inadeguata.

L'Europa da sola non può assicurare che il sentiero verso il "Millennium Round" sia piano e sicuro. Ma può dare spinta e direzione agli sforzi necessari a realizzare questo obiettivo, contribuendo così anche a consolidare la sua proiezione di attore internazionale responsabile e lungimirante. Oppure, essa può nascondersi dietro gli Stati Uniti, giuocare di rimessa o limitarsi ad azioni di retroguardia, rischiando di restare sola o al traino di altri; e costretta alla fine ad adeguarsi a risultati non solo sub-ottimali in se stessi, ma anche dannosi a più lungo andare, dal punto di vista della certezza e della stabilità delle regole di governo degli scambi internazionali. La scelta è dell'Europa e solo sua.

1. Tra il 1955 ed il 1995 il commercio mondiale è aumentato di 15 volte, mentre il prodotto mondiale è cresciuto di 6 volte. Il rapporto esportazioni mondiali-produzione mondiale è passato dall'8% al 19% durante questo stesso lasso di tempo. Se si esaminano le componenti principali di questo aggregato, si vede che i paesi emergenti hanno registrato il maggior incremento nel rapporto tra esportazioni e prodotto interno lordo (PIL).
2. Si vedano Sasso (1997) per una rassegna di questi negoziati e Ferro e Raeli (1999) per un esame storico - analitico dei processi di liberalizzazione del commercio internazionale fino all'Uruguay Round.
3. I partecipanti al Geneva Round iniziato nel 1947 erano stati 23. All'Uruguay Round hanno partecipato 123 paesi. Questo spiega come il negoziato di Ginevra si concluse in meno di un anno mentre l'Uruguay Round è durato sette volte tanto.
4. Naturalmente queste sono medie, che nascondono picchi anche elevati in alcune categorie di import, quali determinati prodotti dell'abbigliamento, certe categorie di mezzi di trasporto e taluni prodotti alimentari.
5. Eccetto il Giappone.
6. Di vitale importanza è il principio di non-discriminazione sancito prima dal GATT e ora dal WTO, secondo il quale nessun membro dell'organizzazione può essere trattato dal punto di vista commerciale in modo diverso e meno favorevole di qualsiasi altro. Le condizioni di accesso offerte da un paese membro ad un altro debbono, pertanto, essere estese a tutti. Questo protegge i paesi più piccoli e meno sviluppati, che altrimenti non avrebbero molto da offrire in scambi bilaterali di "concessioni" tariffarie, o in generale di condizioni di accesso ai propri mercati interni, e quindi rischierebbero di essere trattati al peggio, invece che al meglio.
7. Sulla fase preparatoria dell'Uruguay Round nonché sulla complessa economia politica di negoziati di questo tipo vedasi Secchi (1997).
8. Vedasi il testo del discorso contenuto nella nota per la stampa distribuita dal WTO il 30 novembre 1999 (WTO Press Release n. 156).
9. Questi dipendono sia dalle caratteristiche di adattabilità delle risorse (lavoro e capitale) impiegate nei settori protetti che dalle condizioni economiche generali. Lavoratori meno istruiti, meno specializzati e più anziani comportano costi maggiori. Se l'economia ristagna, diventano più lunghi i tempi di movimento da una attività ad un'altra per tutte le categorie di lavoratori prima impiegati nei settori protetti. Considerazioni analoghe si applicano al capitale.
10. Come in tutti gli accordi paritari, basati sull'eguaglianza dei diritti degli stati sovrani che vi partecipano, le decisioni importanti in seno al GATT/WTO richiedono l'unanimità dei membri. L'adesione dei paesi più importanti ai progetti di nuovi negoziati è pertanto assolutamente necessaria, anche se evidentemente non sufficiente da sola ad avviarli.
11. Un esempio recente è costituito dai negoziati sull'apertura dei settori delle telecomunicazioni di base ai fornitori esteri e sulla liberalizzazione dei servizi finanziari conclusi nel 1997 in ambito WTO.
12. I membri del WTO sono ora 135. Un'altra trentina di paesi, tra i quali la Cina, sono in attesa di entrare nell'organizzazione.
13. Era invece fallito l'accordo sul trasporto marittimo.
14. Il commercio mondiale di servizi rappresenta ormai un quinto del commercio globale. Gli accordi dell'Uruguay Round tendevano soprattutto a fissare le regole di riferimento dei processi di liberalizzazione in questo campo, lasciando a negoziati successivi il compito di definirli. Anche se la situazione è diversa da settore a settore, in generale la maggior parte dei servizi esportati proviene dai paesi industrializzati e maggiori ostacoli alla loro libera circolazione sul piano internazionale si hanno nei paesi in via di sviluppo. Vi sono ovviamente eccezioni importanti: i paesi in via di sviluppo sono dominanti nell'export di servizi da lavoro e molto attivi in quelli delle costruzioni. Gli ostacoli maggiori all'import di servizi da lavoro offerti dai PVS si verificano nei paesi industrializzati, spesso per ragioni sociali e politiche piuttosto che economiche.
15. Vedasi la "Dichiarazione dei Ministri del WTO" del Maggio 1998 (WTO/Doc.No. WT/MN(98)May).
16. È interessante l'analisi contenuta nel discorso pronunciato da Pascal Lamy, Commissario UE per il commercio estero, al Parlamento Europeo il 13 Dicembre 1999 con le sue valutazioni sulla Conferenza di Seattle. (Discorso tratto dal sito internet della Commissione Europea <http://europa.eu.int/comm/trade/2000>).
17. Vedasi, in proposito, Sasso (1990).
18. Dal discorso di apertura della Conferenza del Segretario generale del WTO si ricava chiaramente l'impressione che, a suo giudizio, taluni o forse anche la maggioranza, dei partecipanti ai lavori preparatori dell'agenda tenutasi a Ginevra abbiano di proposito evitato di raggiungere un accordo in tale sede. Rivolgendosi ai Ministri presenti, egli dice: "Ho domandato tre volte alle capitali una maggiore flessibilità in modo da giungere ad un compromesso (sull'agenda). Per tre volte è stata presa la decisione di non (sottolineatura testuale) consentire tale flessibilità agli ambasciatori colà riuniti. Voi (Ministri) avete preso questa decisione. Voi avete deciso che certi punti potevano essere risolti solo a Seattle" (WTO, Press Release No.156).
19. *Financial Times* del 2 Dicembre 1999. Va notato che l'UE, per bocca del Commissario Pascal Lamy, si è pubblicamente dissociata dalla posizione USA su questo punto, pur insistendo sulla necessità di estendere il contesto del negoziato ai temi sociali, ambientali e dei diritti umani.
20. Vedasi Maskus (1997) per una analisi relativa agli standard di lavoro ed alla opportunità di collegarli alle politiche commerciali.

21. Si vedano in proposito le considerazioni di Faini (1999) sulle istituzioni che sarebbero utilizzabili per favorire l'introduzione di 'labor standard' nei PVS.
22. In questo campo le posizioni UE erano molto più moderate e sagge di quelle USA.
23. Su questi punti vedasi l'analisi di Faini (1999).
24. La protezione europea è però molto superiore a quella americana. Secondo le stime OCSE - basate su un indicatore complessivo di protezione/supporto, che misura il valore monetario di tutti i trasferimenti al settore agricolo derivanti dalle politiche agricole in atto (misure di supporto dei prezzi di mercato, pagamenti diretti ai produttori, sussidi alla produzione, servizi forniti all'agricoltura, sussidi fiscali ed altre misure prese a livello locale), nel biennio 1996-'97 gli Stati Uniti hanno elargito ai produttori agricoli l'equivalente di sussidi pari mediamente al 16% del valore della produzione agricola, mentre l'UE ne elargiva per un valore pari al 42%. Ambedue sono preceduti da Svizzera, Norvegia e Giappone (vedasi OCSE, 1998). Anche il valore dell'altro indicatore OCSE - l'equivalente dei sussidi che dai consumatori passa ai produttori agricoli - è più del doppio in Europa rispetto agli USA. Alla luce di questi dati, anche tenendo conto del valore dei relativi sussidi all'export, stupisce l'insistenza della Commissione Europea sulla presunta 'parità' nel grado di protezione tra UE e USA.
25. Il Gruppo di Cairns, così chiamato dal nome della cittadina australiana dove si riunirono per la prima volta i paesi suoi fondatori, comprende al momento Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Fiji, Filippine, Indonesia, Malesia, Nuova Zelanda, Paraguay, Uruguay, Sud Africa e Venezuela.
26. Le numerose affermazioni di 'buona fede' e 'flessibilità' dell'UE in questo campo fatte a Seattle dai Commissari Europei non potevano risultare convincenti, vista la posizione assunta a Dublino dal Consiglio dei Ministri dell'agricoltura.
27. È bene ricordare che in questo settore le posizioni della Commissione Europea e dei Ministri del Commercio con l'Esteri dei paesi membri erano più aperte e realistiche di quella infine assunta dai Ministri dell'Agricoltura il 27 Settembre 1999 e divenuta vincolante delle posizioni UE a Seattle. Il Comunicato del Consiglio dei Ministri dell'Agricoltura si apriva infatti con l'esplicitazione dell'obiettivo di salvaguardia del 'modello agricolo europeo' reso necessario dalla 'natura multifunzionale dell'agricoltura europea'. Questo significava di fatto il mantenimento di politiche di supporto, che se non mutate radicalmente nelle forme (per esempio attraverso l'abolizione dei prezzi minimi alla produzione superiori a quelli di equilibrio e dei sussidi all'export) avrebbe continuato a ledere i legittimi interessi dei produttori mondiali operanti invece in condizioni di mercato, e sarebbe quindi stata considerata inaccettabile da essi.
28. Vedasi il *Common Working Paper of the EC, Hungary, Japan, Korea, Switzerland and Turkey to the Seattle Ministerial Declaration*, distribuito a Seattle durante i lavori della Conferenza (disponibile sul sito internet della Commissione Europea).
29. Peraltro non è mai stato specificato che cosa volesse dire 'quasi totalità', ossia quali fossero i settori merceologici esclusi da questa offerta.
30. I margini di preferenza hanno perso di significato nel corso del tempo per la progressiva diminuzione delle tariffe di base, quelle applicate cioè ai paesi 'non preferiti'. Vedasi in proposito la rassegna di risultati contenuta in Grilli (1991).
31. Anche l'UE sembra aver ceduto a tentazioni analoghe. Il 30 novembre durante l'incontro con la stampa, il Commissario Lamy affermò che la Conferenza doveva rispondere agli argomenti sollevati dai dimostranti sull'ambiente, standard di lavoro, sicurezza alimentare, preoccupazioni dei consumatori e benessere degli animali (UE Millennium Round News, 30 Novembre, 1999).
32. Si ricordi la fortissima opposizione di entrambi questi gruppi alla estensione del NAFTA al Messico.
33. Il Gruppo dei 20 è composto da: Stati Uniti, Canada, Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia e Giappone (G7) con Australia, Unione Europea e 11 tra i più importanti paesi in via di sviluppo (Cina, India, Argentina, Brasile, Messico, Indonesia, Korea, Arabia Saudita, Sud Africa, Turchia e Russia). Esso mira a preservare la stabilità del sistema finanziario internazionale ed a favorirne lo sviluppo attraverso la cooperazione tra paesi che sono a stadi di sviluppo diversi.
34. Art. 20 dell'Accordo sull'Agricoltura raggiunto in sede di Uruguay Round. Vedasi WTO (1994), pag. 55.
35. Art. XIX dell'Accordo Generale sul Commercio di Servizi (General Agreement on Trade in Services o GATS) raggiunto in sede di Uruguay Round. Vedasi WTO (1994), pag. 343.
36. Le sole connessioni che trovano un qualche fondamento esplicito nell'accordo sul WTO sono quella tra commercio ed ambiente e tra commercio e risorse non-rinnovabili. Ad esse si riferiscono, direttamente o indirettamente, le premesse generali dell'Accordo. La connessione tra standard di lavoro e commercio non trova invece fondamento testuale. Quella tra comportamento in materia di rispetto di diritti politici e commercio non è citato nel WTO, così come non lo era nel GATT (vedasi in proposito gli Art. I, II e III e le Premesse dell'Accordo che li precedono, in WTO (1994), pagg. 6-7).
37. Non si può ignorare che la spinta alla globalizzazione deriva in parte dal progresso scientifico e tecnologico, in parte dalle decisioni sui regimi commerciali.
38. Questo cambiamento passa attraverso la sostituzione del supporto alla produzione attraverso i prezzi garantiti (che è inefficiente ed iniquo, in quanto di esso beneficiano anche coloro che non ne avrebbero bisogno per continuare a produrre con profitto e che inevitabilmente richiede il complemento di sussidi all'export per eliminare i surplus produttivi in tal modo creati) con il supporto diretto al reddito di quegli agricoltori che producono veramente benefici sociali che altrimenti non potrebbero produrre.
39. I costi economici, che non vanno confusi con quelli di bilancio che, pur essendo in se stessi molto rilevanti, li sottostimano di gran lunga. La politica agricola ancora assorbe più della metà delle risorse di bilancio della UE (ed è destinata ad aumentare con il suo prossimo allargamento ad Est). Esse equivalgono allo 0,7% del PIL dei 15 paesi che la compongono. Il costo in termini di benessere, pagato dai consumatori europei in virtù dei più alti prezzi interni che sono chiamati a pagare, equivale al costo in termini di PIL (Commissione Europea, 1997). In più ci sono le inefficienze allocative create dalla PAC, che si riflettono nel sovra dimensionamento del settore agricolo. Non è difficile vedere come tale politica costi all'Unione l'equivalente di almeno due punti percentuali di PIL l'anno.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

2017-2018

- Commissione Europea (1997), "Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe", in *European Economy*, No.5.
- Faini, R.(1999), *I Labor Standard: Aspetti Economici ed Assetti Istituzionali*, Rapporto presentato alla Conferenza sul Millennium Round organizzata dal Ministero del Commercio con l'Estero, Roma.
- Ferro, A. e Raeli.G.(1999), *La Liberalizzazione del Mercato Mondiale: dall'ITO alla WTO Passando per il GATT*, Milano, edizioni il Sole-24 Ore.
- Grilli, E.(1991), "EC Development Policies and Their Effects on Developing Countries", in *Economics for the New Europe*, a cura di A.B.Atkinson e R.Brunetta, London, Macmillan.
- Maskus, K.E.(1997), "Should Labor Standard Be Imposed Through International Trade Policies?", *Policy Research Working Paper* No.1817, Washington D.C., The World Bank.
- OCSE(1998), *Agricultural Policies in OECD Countries-Monitoring and Evaluation*, Paris, OECD.
- Sassoon, E.(1990), "Protectionism and International Trade Negotiations During the 1980s", in *The New Protectionist Wave*, a cura di E.Grilli e E.Sassoon, London, Macmillan.
- Sassoon, E.(1997), "Il Commercio Mondiale e la World Trade Organization dopo l'Uruguay Round del GATT", in *Regionalismo e Multilateralismo negli Scambi Mondiali*, a cura di E.Grilli e E. Sassoon, Bologna, Il Mulino.
- WTO (1994), *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, Geneva, World Trade Organization.

● Annali dell'Istituto Ugo La Malfa Vol. I (1985) - Vol. XIII (1998)

● Quaderni degli Annali

N.1
La politica economica nell'Italia repubblicana.
Con un discorso di Giorgio La Malfa.
P. Savona - R. Gallo - L. Iraci Fedeli

N.2
Investimento e sviluppo in Italia.
1945 - 1987.
L. Iraci Fedeli

N.3
I miei rapporti con Ugo La Malfa ai tempi del
"Corriere".
G. Spadolini

N.4
Lo sviluppo economico dell'America Latina e
dell'Africa.
L. Iraci Fedeli

N.5
Europa 1992.
Il Congresso ELDR.
Lussemburgo, 8 - 9 dicembre 1988.
Atti.

N.6
1948. L'Italia del 18 aprile e del 14 luglio.
F. Etnasi

N.7
1949: Italia. In attesa del miracolo economico.
F. Etnasi

N.8
25 luglio 1943. Fine di un duce.
F. Etnasi

N.9
Liberismo e industrializzazione.
Il dibattito sulla politica economica in Italia.
1860 - 1900.
L. Iraci Fedeli

N.10
Italia 1943. Dramma di un popolo.
F. Etnasi

N.11
La pianificazione del centrosinistra.
L. Iraci Fedeli

N.12
Italia 1950. Quando eravamo poveri.
F. Etnasi

N.13
L'apogeo dell'ortodossia liberista.
1890 - 1920.
L. Iraci Fedeli

● Ugo La Malfa. Scritti 1925 - 1953.

A cura di G. Tartaglia.
Introduzione di L. Valiani.
Arnoldo Mondadori Editore. Vol. I.

● Ugo La Malfa. Discorsi Parlamentari. (1946 - 1978). *Edizione della Camera dei Deputati.*

● Ugo La Malfa.
Che cos'è il Partito d'Azione.
A cura di G. Tartaglia.
Edizioni Acropoli.

● Le origini del Partito d'Azione.
Istituto Ugo La Malfa - FIAP.

● Dibattito sul Partito d'Azione.
Istituto Ugo La Malfa.

● L'Italia negli anni del centrismo
1947 - 1958.
Convegno di studi.
Istituto Ugo La Malfa.
Regione Puglia.
Edizioni Acropoli.

● Ugo La Malfa. Mostra storico
documentaria.
Istituto Ugo La Malfa
Archivio Centrale dello Stato.
Catalogo a cura di Luisa La Malfa e Aldo G. Ricci

● Rapporti dell'Istituto Ugo La Malfa

Rapporto N.1
11 novembre 1996
L'Italia e l'Unione Monetaria Europea

Rapporto N.2
6 dicembre 1996
Euro: le procedure per la partecipazione

Rapporto N.3
10 febbraio 1997
L'inserimento delle banche nel sistema europeo

Rapporto N.4
3 novembre 1997
L'Unione Monetaria e il futuro dell'Europa

Rapporto N.5
15 dicembre 1997
Il rafforzamento della cooperazione
euro-mediterranea

● Quaderni dell'Istituto Ugo La Malfa

Ugo La Malfa, 2 discorsi sull'Europa
Prefazione di Leo Valiani
26 marzo 1997

Il futuro delle armi nucleari
Prefazione di Giorgio La Malfa
29 ottobre 1997

In ricordo di Leo Valiani
Prefazione di Francesco Cingano
20 settembre 1999



Istituto Ugo La Malfa
Via Sant' Anna, 13
00186 Roma
tel. 06/68300795
<http://www.istitutolamalfa.org>



Istituto Ugo La Malfa
Via Sant' Anna, 13
00186 Roma
tel. 06/68300795
<http://www.istitutolamalfa.org>

INTERNET

www.istitutolamalfa.org