

I NEGOZIATI DEL GATT E LE PROSPETTIVE DELLA NUOVA ORGANIZZAZIONE MONDIALE PER IL COMMERCIO

di Giorgio Basevi*

1. Durata dell'Uruguay Round rispetto ai precedenti negoziati

Le negoziazioni del GATT, che si sono concluse con un accordo di massima il 15 Dicembre 1993 e sono state firmate dai paesi partecipanti il 15 Aprile 1994, erano iniziate il 20 settembre 1986 a Punta del Este, in Uruguay. Esse sono durate, quindi, più di sette anni.

Rounds delle negoziazioni GATT

Round	Periodo	Durata in giorni
Ginevra	10 aprile 1947 - 30 ottobre 1947	203
Annecy	11 aprile 1949 - 10 ottobre 1949	182
Torquay	28 settembre 1950 - 21 aprile 1951	205
Ginevra	18 gennaio 1956 - 23 maggio 1956	126
Dillon	1 settembre 1960 - 30 novembre 1961	456
Kennedy	6 maggio 1964 - 30 giugno 1967	1151
Tokyo	14 settembre 1973 - 22 novembre 1979	2260
Uruguay	20 settembre 1986 - 15 dicembre 1993	2641

Fonte: Segretariato del GATT, Information Office

Tavola 1

La tavola 1 mostra come la durata delle negoziazioni sia andata allungandosi, di "round" in "round", a partire dagli anni sessanta. E' opportuno chiedersi le ragioni di un tale fenomeno. Infatti, poichè la lunga durata dell'Uruguay Round aveva generato una generale stanchezza e disillusione nei confronti del GATT, facendo temere più volte il fallimento delle negoziazioni, l'identificazione dei motivi del fenomeno può aiutare a ridare forza alla filosofia del GATT ed evitare il rischio di un fallimento dei futuri lavori della nuova Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC), che dovrebbe sostituire, a partire dal 1995, il GATT stesso¹.

2. Possibili spiegazioni del fenomeno

Le possibili spiegazioni dell'allungamento della durata delle negoziazioni sono almeno sei: (1) l'aumento del numero dei partecipanti al negoziato, (2) l'aumento delle materie oggetto di negoziazione; (3) la diminuita leadership degli USA; (4) il cambiamento di leadership all'interno della CEE (oggi Unione Europea); (5) la diversa struttura decisionale interna agli Stati Uniti e all'UE, (6) la polarizzazione del commercio internazionale.

Le prime due motivazioni sono quelle che subito vengono alla mente, ma su di esse non ci dilungheremo molto, perchè crediamo che le difficoltà si annidino invece e soprattutto nelle ultime tre motivazioni (pur se, sotto certi aspetti, anche la seconda motivazione ha una sua validità).

*(1) **Ampliamento del numero dei partecipanti al negoziato.** Quanto alla prima motivazione, è indubbio che il fenomeno sia stato quantitativamente rilevante. Tuttavia, proprio per questo, esso tenderebbe a generare una situazione prossima a quella della concorrenza perfetta, se i partecipanti fossero di dimensioni economico-politiche non troppo difformi, e quindi ridurrebbe l'interesse che ciascuno di essi potrebbe avere a comportamenti strategici non-cooperativi.*

*Università di Bologna

D'altra parte, se l'aumento del numero dei partecipanti si accompagnasse invece ad una maggiore disuguaglianza fra i loro pesi economico-politici, allora si genererebbero situazioni propizie a strategie non-cooperative o solo parzialmente cooperative (collusioni, fenomeni di "free riding", ecc.). In tal caso, tuttavia, non sarebbe tanto l'aumento del numero dei partecipanti in sè, che genererebbe problemi di difficile convergenza verso un equilibrio, quanto la presenza o meno di paesi leader e il loro diverso peso relativo. Ed è appunto questo il fenomeno che vogliamo esaminare sotto i punti (3)-(5).

A riprova della tesi che il problema non sia posto dall'aumentato numero dei partecipanti ai negoziati, ma dalle relazioni fra pochi importanti "giocatori", possiamo osservare che non appena la situazione di stallo fra gli Stati Uniti e la UE si sbloccò a metà dicembre 1993, non ci volle molto per arrivare ad un accordo generale fra gli altri paesi partecipanti, pur non essendo molti di essi particolarmente soddisfatti dell'accordo raggiunto fra UE e Stati Uniti.

(2) **Ampliamento delle materie oggetto di negoziazione.** Quanto alla seconda motivazione, occorre distinguere due aspetti: (i) l'ampliamento degli **oggetti** di scambio internazionale, sulla cui regolamentazione si discute, (ii) l'ampliamento degli **strumenti** di intervento che i paesi mettono in atto e che distorcono i flussi di scambio internazionale. Entrambi gli aspetti sono quantitativamente rilevanti.

Se consideriamo il primo, cioè quello relativo a (i) l'ampliamento degli **oggetti** di scambio internazionale sui quali verte la negoziazione, è certo vero che l'Uruguay Round si è caratterizzato proprio per aver incluso, nella sua agenda, nuovi importanti campi di negoziazione, in particolare le politiche commerciali e di sostegno all'agricoltura, i regolamenti del commercio di prodotti tessili e dell'abbigliamento (prima regolati al di fuori dal GATT dall'accordo "multi-fibre"), le politiche di scambio dei servizi, quelle relative alla proprietà intellettuale, a certi aspetti degli investimenti diretti che hanno influenza sul commercio, all'apertura internazionale di appalti e commesse pubbliche, ecc. Tuttavia, proprio l'ampliamento della gamma dei problemi sul tappeto, se da un lato rende tecnicamente più complessa l'intera negoziazione, d'altro lato espande l'insieme su cui è possibile per ciascun paese ottenere contropartite e quindi facilita il raggiungimento di un compromesso accettabile a tutti². A riprova empirica di questa considerazione di buon senso, ma eminentemente teorica, si può osservare che la complessità tecnica derivante dall'ampliamento degli oggetti di scambio internazionale sui quali si estendeva la negoziazione, se ha invero mobilitato un maggior numero di esperti nelle fasi intermedie del negoziato, in cui i tecnici dovevano lavorare sulle bozze di accordo predisposte dai "politici", non ha mai costituito un ostacolo o un fattore di rallentamento del negoziato stesso. Quando taluni oggetti di scambio internazionale hanno effettivamente costituito ostacolo alle negoziazioni, come nel caso finale del commercio di programmi audiovisivi, la questione è stata accantonata e rinviata a successivi negoziati. Ma ciò, lungi dal provare che l'ostacolo consisteva nella complessità tecnica della materia, dimostra invece che quando il valore economico-sociale dell'oggetto di negoziazione non è ancora stato ben chiarito dai paesi interessati (come era il caso, ad esempio, della controversia sulla protezione degli audiovisivi soprattutto da parte francese), esso non può prestarsi a costituire uno degli elementi di contrattazione mediante i quali un compromesso globale può alla fine essere raggiunto³.

Diverso è invece il secondo aspetto relativo all'ampliamento delle materie oggetto di negoziazione, e cioè (ii) l'ampliamento degli **strumenti** di intervento, che i paesi mettono in atto e che possono distorcere i flussi di scambio internazionale. Anche qui la storia del GATT è quella di un continuo allargamento di competenze, dai dazi, ai contingentamenti, alle barriere non tariffarie, alla considerazione di tasse e sussidi che, pur se riferiti alla produzione o al consumo, possono risultare equivalenti a tasse o sovvenzioni sul commercio internazionale, ecc. Questo continuo ampliamento dell'orizzonte sul quale scrutano i negoziatori GATT costituisce non solo un fattore di complicazione, ma effettivamente accentua i contrasti e quindi la difficoltà a raggiungere un accordo. E' infatti difficile immaginare sistemi di intervento da parte dei Governi — prendano essi la forma fiscale, quella delle restrizioni quantitative o delle regola-

mentazioni amministrative — che non alterino in qualche modo anche gli scambi internazionali in modo discriminatorio.

Se, in teoria, il criterio per porre rimedio a ciò dovrebbe essere semplice, poichè si tratta di sottoporre a regolamentazione GATT, e quindi a negoziazione nel suo ambito, solo quegli interventi che discriminino fra merci e servizi a seconda che essi siano di origine nazionale o estera, in pratica qualunque intervento pubblico, specifico a un paese, tende anche a generare movimenti artificiali dei fattori produttivi, quando questi siano mobili fra paesi. Basti pensare a generosi trattamenti fiscali dei redditi da capitale, che, pur non discriminando fra capitale indigeno o importato, attirano gli investimenti nei paesi che li attuano, a scapito dei paesi più rigorosi nel trattamento di tali redditi. Il che può instaurare non solo "paradisi fiscali" di tipo puramente finanziario, ma anche contribuire alle scelte di localizzazione produttiva delle imprese, in particolare di quelle multinazionali. Il problema, cioè, sta nel fatto che misure che non necessariamente mirano a distorcere i flussi di commercio internazionale, finiscono per alterare i vantaggi comparati effettivi rispetto a quelli originari, e quindi il commercio internazionale che su essi si basa.

L'ampliamento a tutta la gamma degli interventi pubblici che possono avere tali effetti sembra essere una tendenza inarrestabile, almeno alla luce degli ultimi sviluppi dell'Uruguay Round, nei quali si è rischiato il fallimento all'ultima ora, per il tentativo di includere temi dirompenti, come quello delle relazioni fra commercio internazionale e legislazione del lavoro o fra commercio internazionale e legislazione sull'ambiente. Temi che sono poi stati rinviati a ulteriori negoziazioni, che dovrebbero svolgersi nell'ambito della nuova OMC.

Questi due temi sono emblematici delle difficoltà e dei rischi che il disegno di nuove regole del commercio internazionale incontra, quando si passi dalla considerazione degli strumenti classici di intervento dei Governi in materia di commercio internazionale (dazi e contingentamenti), a modi via via più sofisticati o più indiretti di intervento. Vediamo, se pur brevemente, di che si tratta.

Quello delle relazioni fra **legislazione del lavoro** dei diversi paesi e commercio internazionale (a volte indicato come "social dumping"), è il problema per cui, a fronte di interventi di paesi che proteggono adeguatamente il lavoro (ad esempio quello dei minori) per evitarne forme di sfruttamento o comunque per assicurare la salute o la vecchiaia dei lavoratori, si impongono, a carico delle imprese residenti in tali paesi, oneri che ne alterano la competitività nei confronti delle imprese che operano in quei paesi che non impongono, o impongono in misura inferiore, il costo di tali esternalità sociali a carico delle loro imprese. Il problema è grosso, e non è certo questa la sede per trattarne in modo sufficiente.

Ci limiteremo quindi ad osservare che esso non è solo tipico delle relazioni fra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo. Esso, infatti, si è manifestato, e con notevole tensione politica, anche all'interno della stessa UE, come nell'episodio recente del dislocamento di un'attività produttiva dalla Francia alla Scozia, sulla base di una maggior convenienza dettata dalla minore onerosità della legislazione sociale in Gran Bretagna rispetto alla Francia. Esso si è anche posto nella fase di preparazione e di dibattito politico che hanno condotto alla ratifica del trattato NAFTA, quando da parte degli Stati Uniti si è molto insistito sul vantaggio indebito che il Messico avrebbe potuto trarre da un costo del lavoro che, in tale paese, risulta più basso anche per la minore protezione di cui i lavoratori in esso godono. Caso, questo, che viene qui richiamato sia per la sua importanza nell'aver scatenato analoghe posizioni fra altri paesi nell'ambito del negoziato GATT, sia per il fatto che, dietro tale posizione si sono trovati alleati, assieme ai sinceri difensori di una più avanzata protezione dei diritti dei lavoratori messicani, anche meno illuminati gruppi di produttori americani, timorosi della nuova concorrenza. Alleanza, questa, che, come vedremo fra poco, si è riproposta in modo del tutto analogo anche per il caso della legislazione sull'ambiente, pur se fra gruppi diversi. Inoltre l'importanza di tale caso è notevolissima, anche per il successo cui esso sembra aver dato luogo nell'indurre il Messico, sotto la pressione degli Stati Uniti, ad adottare politiche più attente alla protezione dei lavoratori.

Quello delle relazioni fra commercio internazionale e **protezione dell'ambiente** è un caso

del tutto analogo al precedente, in quanto una diversa considerazione da parte dei diversi paesi della necessità di rendere interni alle imprese i costi dovuti alle esternalità negative che esse generano sfruttando le risorse naturali, impone diversi costi di produzione alle imprese dei diversi paesi e quindi ne altera i vantaggi comparati, che altrimenti risulterebbero dai soli costi privati di produzione. Come si vede, anche questo tema è di enorme portata, e certo tale da non poter essere sufficientemente trattato in questa sede. Tuttavia, per lo stesso motivo, dovrebbe essere chiaro come esso costituisca effettivamente motivo di potenziale tensione nelle relazioni commerciali fra paesi. Il suo temporaneo accantonamento in sede GATT pone una grossa ipoteca sui lavori della OMC, se di questo tema essa si dovrà occupare.

Sembra tuttavia ragionevole suggerire che questo problema, come anche il precedente, in quanto travalica gli aspetti propri del commercio internazionale, dovrebbe costituire oggetto di negoziati specifici. Pena altrimenti che, all'ombra di giustifichatissime preoccupazioni di carattere ambientale, si nascondano, come già nel caso del "social dumping", anche meno nobili posizioni di stampo protezionistico. Il caso della protezione contro le importazioni di tonno in scatola negli Stati Uniti, sulla base della legislazione a protezione dei delfini adottata da tale paese, è emblematico. In tale episodio si sono trovati alleati gruppi "verdi" da un lato e, dall'altro, "lobbies" interessate solo alla protezione dell'industria alimentare americana colpita da tali importazioni.

(3) Diminuita leadership degli Stati Uniti. Quanto alla terza spiegazione dell'allungarsi della durata dei negoziati GATT, essa, a nostro parere, interagisce con quella relativa al cambiamento di leadership interno alla CEE, di cui diremo poi; ma interagisce anche con l'ultima di cui tratteremo, e cioè quella relativa al processo di polarizzazione del commercio internazionale.

Dalla tavola 1 si osserva che il primo salto nella durata dei negoziati GATT si ebbe nel periodo 1964-67 rispetto al periodo 1960-61, e che il successivo raddoppio della durata si verificò nel periodo 1973-79. Non crediamo sia pura casualità storica che il primo periodo coincida con l'inizio della crisi del sistema monetario di Bretton Woods (crisi a sua volta connessa al finanziamento inflazionistico della guerra nel Viet Nam), e che il secondo cominci con il definitivo abbandono del sistema dei cambi fissi (marzo 1973) e si concluda, dopo l'inizio dello SME (marzo 1979), con l'ascesa della leadership della Germania (e del marco rispetto al dollaro) almeno nell'ambito europeo. Il terzo salto, poi, si associa al rilancio del processo di integrazione europea, con il piano che, attraverso l'Atto Unico Europeo (1987), conduce al mercato integrato nel 1993 e al progetto di unificazione monetaria europea. Progetto che, nonostante il fallimento dello SME (settembre 1992-luglio 1993) e la crisi del disegno codificato nel trattato di Maastricht, sottolinea ancora di più, nei fatti, la leadership tedesca in Europa, almeno in campo economico-monetario.

Mentre degli aspetti che tali evoluzioni riflettono all'interno dell'Europa diremo sotto, importa qui sottolinearne l'aspetto speculare, cioè il ridursi della leadership americana a fronte dell'emancipazione politico-economica della Germania (ma anche del Giappone), emancipazione che inizia appunto con la seconda metà degli anni sessanta e prosegue per fasi alterne, accelerando dopo la caduta del sistema sovietico e l'unificazione tedesca (1989-90).

Ora, ci sembra indubbio che, rispetto agli anni in cui gli Stati Uniti non incontravano praticamente contrasti (tranne una certa opposizione da parte della Francia del Generale De Gaulle) nell'impostare la politica commerciale e monetaria del mondo "occidentale", successivamente alla guerra del Viet Nam il "gioco" diventa più equilibrato fra i tre principali partners: USA appunto, CEE, Giappone. E' anzi da notare che proprio il Kennedy Round, che pure inizia all'apice della leadership americana, fu determinato soprattutto dal timore americano della nuova realtà commerciale costituita dalla CEE.

(4) Cambiamento di leadership all'interno della CEE. In parte abbiamo già accennato a questa evoluzione, considerandola, al punto precedente, in relazione all'accresciuto peso della Germania all'interno della CEE e alla corrispondente diminuita leadership americana. Quello che qui ci interessa sono però anche le implicazioni che tale evoluzione interna alla CEE ha

avuto e probabilmente ancora avrà sulla natura delle relazioni esterne della CEE, in particolare di quelle commerciali nell'ambito del GATT e della OMC.

La nostra tesi è che l'Unione Europea attuale sia, nonostante il suo nuovo nome, una unione meno coesa di quanto non fosse la vecchia CEE, almeno quella degli anni '60. La CEE a sei membri era, nonostante i continui contrasti tra la visione europea della Francia e quella della Commissione di Bruxelles e degli altri paesi fondatori, una unione di cui la Francia costituiva il leader politico-economico riconosciuto, soprattutto in campo commerciale. L'allargamento a Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca (1973), dando maggior peso agli interessi industriali avanzati e a quelli finanziari, rispetto a quelli agricoli e siderurgici, o, se vogliamo, a quelli liberisti piuttosto che a quelli protezionisti, costituisce il punto di svolta oltre cui la leadership francese entra in crisi. Tale tendenza non è arrestata dall'ingresso della Grecia, dapprima (1979), e della Spagna e Portogallo poi (1986), in quanto ormai, come osservato sopra, la Germania assume, soprattutto grazie allo SME, un peso dominante nella costruzione europea.

In sostanza, quindi, l'Europa, passando da sei a nove, a dieci e poi a dodici membri, diventa un'unione meno "unita" al suo interno di quanto non fosse quella originaria degli anni sessanta. Ora, a prima vista, questa tesi sembra controproducente ai fini delle nostre argomentazioni sulla durata dei negoziati GATT. Infatti, se è vero che la Francia non è più, come invece era il caso negli anni sessanta, il leader riconosciuto della CEE, almeno in campo commerciale, e se è vero che la Francia è più propensa della Germania e della Gran Bretagna a difendere posizioni protezionistiche, soprattutto in campo agricolo, allora sembrerebbe possibile concludere che la CEE avrebbe dovuto diventare, attraverso i suoi successivi allargamenti, più disponibile a liberalizzare il proprio commercio.

Più in generale, sembrerebbe naturale argomentare che un paese, come gli Stati Uniti, che debba negoziare con un partner composto da un insieme di paesi, come la CEE, preferisca, secondo il principio "divide et impera", che tale partner sia diviso al suo interno piuttosto che non sia compatto. E, invece, la conclusione opposta può essere raggiunta a livello teorico e sostenuta con esempi empirici in diversi campi⁴.

Per tornare, comunque, al nostro caso, la conclusione che una CEE meno coesa non sia preferibile per concludere rapidamente e vantaggiosamente le negoziazioni GATT da parte degli Stati Uniti, deriva dall'effetto che il diminuito ruolo egemonico della Francia ha nel "primo" stadio di negoziazioni, quello che avviene all'interno della CEE stessa per predisporre le posizioni negoziali da presentare ai paesi esterni alla CEE. Questo primo stadio, proprio per la diminuita leadership della Francia, è diventato assai meno "cooperativo" che nel passato. Ciò è testimoniato dalle gravissime tensioni che si sono verificate all'interno della CEE, ed in particolare tra Francia, da un lato, e Germania e Gran Bretagna, dall'altro, a proposito delle concessioni offerte dalla Commissione della CEE in occasione dell'accordo raggiunto con gli Stati Uniti in materia di sostegno all'agricoltura a Blair House nel novembre 1992, accordo che la Francia mise decisamente in discussione come non conforme agli impegni intra-CEE assunti in occasione della riforma della Politica Agricola Comune.

Il punto cruciale, che rende tale situazione di contrasto interno alla CEE non consona ad un rapido e favorevole accordo con i suoi partners, in particolare con gli Stati Uniti, sta nel fatto che quando un paese, come la Francia, cui sta particolarmente a cuore un tema di negoziazione non condiviso dagli altri partners europei, si vede messo in minoranza all'interno della stessa CEE, esso può essere tentato di bloccare la negoziazione. La situazione si trasforma allora da una in cui la proposta CEE veniva raggiunta ponderando in modo equo gli obiettivi protezionistici della Francia con quelli più liberistici di Germania e Gran Bretagna, in una situazione ove l'offerta che la CEE fa ai suoi partners esterni può risultare più protezionistica, a seguito di una previa negoziazione interna in cui, nonostante il minor peso, il paese recalcitrante impone, mediante un comportamento negoziale più duro, un'offerta meno accettabile per il partner esterno.

Queste tensioni interne alla CEE hanno, tra l'altro, fortemente ridotto la credibilità della Commissione della CEE quale negoziatore unico europeo. Non bisogna dimenticare, infatti, che sebbene formalmente membri del GATT siano i singoli paesi della UE e non l'UE stessa, i

negoziati sono sempre stati condotti dalla Commissione di Bruxelles per conto dei paesi membri. Ora, non è forse un caso che, dopo le recenti tensioni che, soprattutto da parte francese, hanno accompagnato la conclusione degli accordi dell'Uruguay Round, la Francia abbia insistito che membri della nuova OMC continuino ad essere i paesi europei individualmente considerati, piuttosto che l'UE.

(5) **Struttura decisionale interna agli Stati Uniti e all'UE.** Connesso ai problemi interni alla CEE sopra indicati, vi è un altro livello, di natura istituzionale, nel quale si annidano altri problemi che spiegano l'allungamento dei tempi dei negoziati GATT, nonché le prospettive per la futura OMC. Tra Stati Uniti⁵ e UE vi è una importante asimmetria. Sia negli Stati Uniti che in Europa il negoziato è preceduto ed accompagnato da un processo di preparazione e aggiornamento della piattaforma negoziale, attuato mediante consultazione delle parti interessate o sotto la loro pressione. Dal lato americano, tuttavia, questo "primo stadio" di trattativa conferisce al negoziatore un notevole margine di manovra e comunque un buon grado di segretezza quanto alle strategie (alle "carte") che esso intende giocare. Dal lato europeo il margine di manovra, invece, è assai ridotto e le carte che esso giocherà sono praticamente scoperte sul tavolo.

Infatti, da parte americana, sebbene il Congresso sia l'autorità che in ultima istanza può accettare o meno le offerte negoziali, esso dà mandato, mediante il "trade act", al Governo di negoziare ciò che ritenga più opportuno, sotto il vincolo che, purchè questi presenti al Congresso entro una data limite il "pacchetto" di accordi raggiunti, il Congresso non possa che accettarlo o rifiutarlo in blocco, senza ridiscuterlo nei dettagli (sistema detto del "fast track"). La data di scadenza di tale mandato è nota, ma può essere rinnovata entro certi limiti.

Dal lato europeo, invece, il negoziatore (la Commissione) riceve un mandato assai vincolante, a seguito di preve trattative fra i Ministri nazionali (nelle riunioni del Consiglio dei Ministri) sui diversi campi della negoziazione stessa (industriale, agricolo, ecc.). I termini di tali trattative sono ampiamente pubblicizzati, anche perchè, data la natura sempre meno cooperativa che è venuta caratterizzando la CEE, tale pubblicizzazione è nell'interesse di singoli paesi membri, che vogliono assicurarsi che le posizioni imposte al negoziatore non vengano violate⁶.

Vero è che, anche da parte americana, il negoziatore è continuamente sollecitato in diverse direzioni dall'attività di "lobbying" dei diversi gruppi produttivi o da altri gruppi interessati al negoziato (consumatori, "verdi", ecc.). Tuttavia, il negoziatore americano, proprio grazie al grado di libertà concessogli dalla clausola "prendere o lasciare" insita nel sistema del "fast track", può decidere abbastanza autonomamente in che misura tener conto di tali pressioni. E, comunque, la ponderazione delle diverse pressioni è un processo che il negoziatore americano fa al proprio interno, ben diversamente da quello europeo, che invece la subisce come risultato dei compromessi precedentemente raggiunti nelle riunioni del Consiglio dei Ministri.

Tutto ciò sembrerebbe dare molto maggior libertà al negoziatore americano rispetto a quello europeo. Pertanto, nella misura in cui la UE continuasse a procedere sulla strada dell'allargamento a nuovi membri e di una minor coesione interna, ciò sembrerebbe dover ricostituire di fatto una posizione di superiorità negoziale per gli Stati Uniti, analoga a quella di cui essi godevano ai tempi della loro incontestata leadership. Ciò dovrebbe permettere trattative più rapide e favorevoli agli Stati Uniti. Tuttavia, oltre alle considerazioni già fatte sopra relativamente all'opposizione più dura che il paese europeo già leader (la Francia) può essere spinto ad attuare, rallentando le negoziazioni, proprio per il fatto di esser stato messo in minoranza, vi è da notare un ulteriore aspetto.

La stessa asimmetria appena ricordata, pur conferendo al negoziatore degli Stati Uniti una maggiore autonomia rispetto al suo mandante (il Congresso) di quella di cui gode il negoziatore europeo (la Commissione) nei confronti del proprio (il Consiglio dei Ministri), rallenta i negoziati e ne rischia il fallimento. Il fatto che il negoziatore europeo si presenti con scarsi margini di manovra al tavolo delle negoziazioni fa sì che esso sia costretto ad aggiornare le medesime e a riferire a Bruxelles e nelle capitali europee ogni qualvolta si trovi di fronte, da parte americana, proposte o controproposte che siano eccessivamente lontane da quelle immaginate come base delle offerte europee. Si noti che tale situazione, che apparentemente pone in

stato di inferiorità negoziale la parte europea rispetto a quella americana, può, oltre certi limiti, paradossalmente costituire per essa un elemento di forza. Infatti, come si è ricordato, il sistema del "fast track" previsto dal "trade act" americano è sottoposto ad un vincolo di tempo, che può certo essere rinnovato dal Congresso su richiesta del Governo, ma con sempre minori probabilità. Come l'esperienza delle ultime fasi dell'Uruguay Round ha mostrato, la libertà di manovra insita nel sistema americano, mentre è effettivamente maggiore nelle prime fasi di validità del mandato conferito dal Congresso al negoziatore, tende a diminuire all'avvicinarsi della data limite di tale mandato, e ciò tanto più quante più volte esso è stato rinnovato dal Congresso. Il negoziatore europeo, infatti, è consapevole che difficilmente, in tale situazione, il negoziatore americano può permettersi di andare ulteriormente oltre alla scadenza del mandato, e può quindi freddamente sfruttare tale situazione, non essendo da parte sua analogamente sottoposto ad alcuna particolare scadenza. Ciò è chiaramente avvenuto in occasione dell'ultima scadenza del 15 Dicembre 1993, all'avvicinarsi della quale, di fronte alla perentoria richiesta americana che si arrivasse all'accordo prima della scadenza in tale data del mandato ricevuto dal Congresso, la controparte europea, e in particolare la componente francese, ha astutamente sostenuto con pubbliche ed ufficiali dichiarazioni che tale scadenza non aveva nessun particolare significato per il negoziatore europeo. In generale, si può sostenere che porsi apertamente un termine di tempo alle negoziazioni, indebolisce la parte che si autolimita e ciò tanto più quanto più la scadenza si avvicina.

L'episodio appena ricordato ha condotto tuttavia all'accordo, nonostante il modo spregiudicato in cui il gioco è stato condotto soprattutto da parte francese. A tale conclusione ha contribuito però anche un altro evento, di poco precedente, e cioè la ratifica del trattato NAFTA, che il Congresso americano aveva effettuato a metà novembre. Se, infatti, l'Amministrazione Clinton avesse fallito nel tentativo di fare approvare il trattato di libero scambio con il Canada e il Messico, è probabile che la vittoria delle posizioni protezionistiche avrebbe messo a forte rischio anche l'accordo GATT, in quanto avrebbe necessariamente richiesto un irrigidimento della posizione americana.

Il NAFTA fa comunque parte del più ampio fenomeno della polarizzazione dell'economia mondiale. Più in generale, quindi, è necessario affrontare la questione se la tendenza alla polarizzazione, cioè alla formazione di aree di maggiore integrazione internazionale — in Europa, in Nord-America, ma anche nel Sud-est asiatico — sia una evoluzione destinata a favorire o a mettere in crisi il GATT e il sistema multilaterale su cui esso si basa, sistema che la OMC dovrebbe riconfermare.

(6) Processo di polarizzazione. Tale questione è assai controversa. E' anzitutto chiaro che la formazione di "aree di libero scambio" e di "mercati comuni" costituisce una eccezione al principio multilaterale che sta alla base del GATT e che è codificato nella clausola della nazione più favorita. Si tratta tuttavia di una eccezione esplicitamente prevista dagli articoli del GATT, basata sull'ipotesi che tali aree e mercati comuni costituiscano tappe intermedie verso l'unificazione economico-politica di gruppi di paesi, nonchè sulla presunzione che l'adozione del libero scambio nell'ambito di un gruppo di paesi costituisca comunque un passo verso il libero scambio generalizzato e quindi un guadagno di efficienza a livello mondiale.

Tale presunzione fu per altro smentita, a livello teorico, fin dai primi sviluppi della teoria delle unioni doganali, ove si metteva in evidenza che tali formazioni sono subottimali e che, dando luogo a guadagni connessi alla "creazione" di commercio, ma anche a perdite connesse alla "deviazione" di commercio, il risultato netto non è determinabile a priori in via generale. Più recentemente la teoria si è nuovamente occupata di tale argomento, partendo da prospettive nuove e particolarmente interessanti, basate sul tentativo di rendere il processo di decisione politica conforme al paradigma di efficienza economica. Mentre non è qui la sede per riportare tali nuovi sviluppi teorici, anche perchè essi sono ancora in fase di evoluzione, ci limiteremo a considerare un altro aspetto del problema; aspetto più empirico e politico che teorico ed economico⁷.

A nostro parere è indubbio che, al di là del fatto se il processo di formazione di aree di polarizzazione, come quella europea o nordamericana, sia tale da avvicinarci al libero scambio

o da allontanarcene, in concreto esse abbiano costituito, sia per l'UE che per gli Stati Uniti, motivo di introversione, che ha rischiato di mettere a repentaglio il processo negoziale del GATT.

Dal lato europeo, la preparazione del mercato unico integrato per l'inizio del 1993 aveva invero sollevato, soprattutto da parte americana, forti timori che l'Europa si trasformasse in una "fortezza" protezionistica. Anche se ciò per fortuna non si è verificato, è tuttavia evidente che l'acuirsi dei problemi monetari connessi al trattato di Maastricht e alla crisi dello SME, e, in parallelo a questi avvenimenti, il dibattito tra i sostenitori dell'approfondimento e quelli dell'allargamento della CEE in risposta alle nuove sollecitazioni provenienti sia dai paesi dell'EFTA che da quelli dell'Europa dell'Est, hanno concentrato l'attenzione politica e dell'opinione pubblica europea sui problemi interni dell'UE, distogliendola di fatto da quelli esterni e in particolare dalle negoziazioni GATT.

Altrettanto indubbia, a nostro parere, è la preminenza data dagli Stati Uniti all'accordo con Canada e Messico per la formazione del NAFTA. Come si è osservato sopra, è stato solo dopo che tale trattato ha finalmente superato l'ostacolo dell'approvazione del Congresso americano, che anche le negoziazioni del GATT si sono allora rapidamente sbloccate.

In conclusione, ci sembra quindi che si possa concludere che la nuova OMC, affinché possa ereditare e ulteriormente arricchire il patrimonio accumulato dal GATT quale guardiano del libero scambio, non debba tanto temere l'ampliamento del numero dei partecipanti all'organizzazione stessa, o quello dell'ambito delle materie sulle quali esprimere la propria autorità, quanto la delimitazione imprecisa delle politiche "commerciali", con l'estensione di queste ai problemi della legislazione del lavoro e dell'ambiente, e la non chiara e stabile struttura organizzativa e decisionale di uno dei principali attori sulla scena, cioè l'Unione Europea. E debba temere anche il pericolo dell'introversione degli Stati Uniti sui problemi del continente americano, e dell'Europa su quelli posti dalla transizione economica e politica che la travaglia nella sua parte orientale.

- (1) Alcuni degli argomenti trattati in questa nota sono già stati sviluppati dall'autore, se pur in forma parziale, in Prometeia, *Rapporto di Previsione*, settembre 1993, cap. 3: "Crisi dello SME e crisi della CEE", e in Prometeia, *Rapporto di Previsione*, dicembre 1993, cap. 3: "Le negoziazioni dell'Uruguay Round nell'ambito del GATT".
- (2) Si veda in proposito il lavoro di A. Hughes Hallet e C.A. Primo Braga, "The new regionalism and the threat of protectionism", (marzo 1994).
- (3) Per una acuta argomentazione in proposito, si veda il recente lavoro di G.M. Grossman e E. Helpman, "The politics of free trade agreements", (marzo 1994).
- (4) Tale argomentazione teorica è sviluppata in Basevi G., F. Delbono, M. Mariotti, "Bargaining with a composite player: an application to the Uruguay Round of GATT negotiations", *Journal of International and Comparative Economics*, 3, 1994, nonché in G. Basevi, F. Delbono, M. Mariotti, "Why the Uruguay Round is more difficult to negotiate than previous GATT Rounds", (1993). Un primo esempio può essere quello di un sindacato unitario rispetto a diversi sindacati autonomi che non si comportino cooperativamente fra di loro: di fronte a tale alternativa si è spesso osservato, almeno in Italia, una preferenza delle controparti (Confindustria o Governo) per la prima piuttosto che la seconda situazione, altro esempio è quello delle negoziazioni per il disarmo nucleare, che hanno rischiato di andare in crisi quando gli Stati Uniti si sono trovati di fronte, al posto della compatta entità URSS, il nuovo "arcipelago" di potenze nucleari risultante dallo smembramento dell'impero sovietico.
- (5) Per semplicità ci riferiamo solo a questo paese, ma almeno alcune delle considerazioni valgono anche per altri partners nelle negoziazioni, che siano caratterizzati da una struttura statale unica.
- (6) Tra l'altro, un aspetto importante, che richiederebbero ulteriore analisi, sta nel fatto che i mandati nei diversi campi (industriale, agricolo, ecc.) che vengano conferiti alla negoziazione europea, sono il risultato di riunioni del Consiglio dei Ministri, alle quali partecipano, a seconda dei casi, solo i diversi ministri interessati (dell'industria, dell'agricoltura, ecc.), mentre soltanto nelle fasi finali i ministri degli esteri intervengono a cercare di raggiungere una certa qual coerenza fra le posizioni assunte dai loro stessi colleghi nazionali nei diversi campi del negoziato.
- (7) Si vedano in particolare, su tale aspetto, il lavoro di G.M. Grossman e E. Helpman, "The politics of free trade agreements" (gennaio 1994), quello di E. Bond, C. Syropoulos, A. Winters, "Implications of European integration for transatlantic cooperation in trade" (settembre 1993), nonché quello di E. Bond e C. Syropoulos, "Trading blocks and the sustainability of inter-regional cooperation", (maggio 1994).