

MILLENNIUM ROUND: IL FALLIMENTO DI SEATTLE

di Enzo Grilli*

Un nuovo “round” negoziale di inizio millennio?

A Seattle doveva decidersi l’agenda del “Millennium Round”, una nuova tornata di negoziati sulla liberalizzazione del commercio internazionale che era stata decisa in linea di principio dai paesi membri dell’Organizzazione Mondiale sul Commercio (OMC o WTO in inglese) nella loro Conferenza Ministeriale di Singapore nel Dicembre 1996.

La continuazione dei processi di liberalizzazione rappresenta, da una parte, una buona strategia di politica economica a livello internazionale, poiché sia l’espandersi del commercio che la riduzione degli ostacoli ad esso frapposti rende possibile il miglioramento del benessere mondiale, attraverso la maggiore efficienza nell’utilizzo delle risorse disponibili, ed accelera la crescita di tutti i paesi che vi partecipano, attraverso la diffusione delle tecniche e delle conoscenze. Essa risponde, dall’altra, anche alla necessità di conservare e difendere il libero commercio. La libertà di scambio, infatti, pur essendo più importante, dal punto di vista degli interessi generali rispetto alla protezione delle produzioni nazionali, ha effetti asimmetrici quanto a distribuzione dei suoi benefici all’interno di ciascun paese che la pratica (che vanno generalmente ai consumatori ed ai produttori di beni esportabili, ma non ai produttori attuali o potenziali di beni importabili prima protetti). Gli sforzi di liberalizzazione, quindi, si scontrano sempre con interessi costituiti o costituendi, ossia con gli interessi di quei gruppi che dalla protezione traggono, o possono trarre, vantaggi diretti. Questi di conseguenza si organizzano e cercano di influenzare le decisioni pubbliche in senso contrario alla liberalizzazione.

Il fatto di costituire gruppi in genere omogenei, aventi interessi ben definiti, spesso anche concentrati geograficamente e facilmente mobilitabili, permette ai medesimi di organizzarsi a costi bassi e di svolgere attività di “lobby” in modo efficace. Ciò fa delle loro attività di difesa delle posizioni acquisite, e di ricerca di nuove aree di rendita, una costante minaccia all’interesse generale che sta invece: a) nella diminuzione dei prezzi e nell’aumento delle possibilità di scelta dei consumatori rese possibili dalla liberalizzazione dell’import, e b) nell’aumento delle possibilità di specializzazione nella produzione ed esportazione che si determinano quando la liberalizzazione è simmetrica tra paesi e alla riduzione delle proprie barriere commerciali corrisponde quella delle barriere altrui. Tali benefici di benessere e di crescita sono sempre maggiori dei costi che debbono sopportare coloro che dalla riduzione della protezione sono, in qualche modo, penalizzati (come ad esempio chi è occupato nei settori precedentemente protetti) e che sono quindi “caricati” di un onere diretto di aggiustamento. Naturalmente, compensazioni dagli uni agli altri sono possibili, e l’autorità pubblica deve effettuarle o facilitarle, in modo che i benefici di una parte pur maggioritaria della società nazionale non si realizzino a spese di un’altra, anche se minoritaria.

* Paul Nitze School of Advanced International Studies
Johns Hopkins University
Washington D.C.

Per entrambe queste ragioni, dunque, i processi di liberalizzazione debbono essere estesi quanto possibile, vanno ben gestiti a livello nazionale e consolidati in continuazione a livello internazionale. Inoltre, vanno condotti, quando possibile, su base multilaterale, in modo da assicurare che ad essi prenda parte il maggior numero di paesi e su base di reciprocità, in modo che alla liberalizzazione propria corrisponda quella altrui. Esigenza politica, questa, molto importante.

Restano comunque sempre aperti problemi importanti, quali la scelta dei tempi, nonché quella delle dimensioni di tali processi di liberalizzazione del commercio sul piano multilaterale. I tempi e i ritmi dei negoziati sono influenzati sia dai cicli economici che da quelli politici, soprattutto nei grandi paesi, il consenso dei quali è necessario per cominciare e concludere nuove fasi di liberalizzazione del commercio¹. In generale, in periodi di forte espansione economica, le liberalizzazioni diventano economicamente e socialmente meno complicate in quanto i costi di aggiustamento che da esse provengono a certi settori economici sono minori che in periodi di bassa crescita. Quando l'economia cresce le riallocazioni di lavoro e capitale sono meno costose, sia socialmente che economicamente. In periodi di acuta competizione politica, d'altro canto, le liberalizzazioni diventano più complicate, in quanto i loro costi (attesi o paventati) che sono in genere maggiorente tangibili o immediati dei loro benefici, ingenerano una maggiore resistenza ad esse. In tali circostanze le opposizioni si mobilitano più facilmente e le autorità di governo sono più orientate a riappacificarle che in periodi lontani dalle competizioni elettorali, quando il timore di "rappresaglie" elettorali è meno immediato e più facilmente evitabile.

I modi del negoziato rispondono, invece, più a motivi di opportunità locale che a ragioni economiche o politiche generali. In taluni casi può essere opportuno procedere selettivamente, attraverso negoziati focalizzati su specifici settori merceologici. In altri casi sono preferibili negoziati multisetoriali, di più ampia scala, che rendano possibili gli accomodamenti di interessi tra paesi, aree geografiche e settori merceologici che sono necessari a portarli a buon fine. Naturalmente, i negoziati globali sono più difficili da far decollare e richiedono una preparazione tecnica e politica più ampia di quelli settoriali. Sono anche aperti a maggiori rischi e più costosi, in termini di tempo, da portare a termine.

Scegliere come e quando far avanzare i processi di liberalizzazione del commercio su scala internazionale, oltre che accordarsi sui loro contenuti, è anche divenuto più difficile in seno al GATT/OMC negli ultimi decenni. Questi accordi sono stati sottoscritti da un sempre maggior numero di paesi, che ora sono 135, ed il loro raggio di azione si è esteso dopo l'Uruguay Round dal commercio di beni a quello di servizi ed alla tutela della proprietà intellettuale. Ciò comporta la valutazione di un insieme di fattori, di preferenze e di interessi sempre più articolato e complesso, nonché la ricerca di soluzioni oggettivamente sempre più difficili da trovare sia sul piano politico che su quello dell'economia politica del negoziato.

Per un nuovo round di negoziati di inizio millennio erano aperte ambedue le vie: quella di negoziati settoriali e quella di negoziati globali. I primi avevano porta-

¹ Come in tutti gli accordi paritari, basati sull'eguaglianza dei diritti degli stati sovrani che vi partecipano, le decisioni importanti in seno al GATT/OMC necessitano l'unanimità dei membri per poter essere prese. L'adesione dei paesi più importanti ai progetti di nuovi negoziati diventa, quindi, assolutamente necessaria, anche se non sufficiente in se stessa.

to a buoni risultati nel periodo seguente la conclusione del negoziato dell'Uruguay Round. A parte quelli sulla liberalizzazione del commercio dei prodotti dell'informatica, si erano favorevolmente conclusi nel corso del 1997 i negoziati sui servizi finanziari e sulle telecomunicazioni di base². Ciò rendeva possibile, e credibile, il proseguimento di una strategia negoziale settoriale, prima in quei settori dove i negoziati non si erano conclusi in sede di Uruguay Round (o erano rimasti da completare in stadi successivi), e poi in altri designabili *ex-novo*.

D'altro canto, i negoziati multisettoriali (o globali), che erano sempre stati il veicolo normale di avanzamento dei processi di liberalizzazione del commercio su base multilaterale in seno al GATT, rappresentavano, anche a fine millennio, la continuazione di un approccio ormai divenuto tradizionale, ampiamente collaudato e di successo. Si era in tal modo sostanzialmente liberalizzato il commercio di beni (seppure con l'eccezione del tessile-abbigliamento e dell'agricoltura delle zone temperate), si era assicurata in buona misura a tutti i paesi certezza di accesso alla massima parte dei mercati esteri, si erano minimizzate le dispute commerciali tra essi, ed era stato esteso in tal guisa il principio della non-discriminazione dal commercio dei beni a quello dei servizi.

Negoziati globali, condotti su base multilaterale, si raccomandavano anche per gli spazi di acquisizione di concessioni che soli essi possono offrire alla stragrande maggioranza dei paesi membri dell'OMC – i paesi in via di sviluppo (o PVS), il cui consenso a fine millennio era essenziale all'apertura dei negoziati. Ai PVS membri dell'OMC, infatti, si sarebbe richiesta una maggior apertura all'import dei loro mercati dei servizi - l'area di concentrazione obbligatoria dei nuovi negoziati³. Da tale apertura questi paesi non avrebbero, in generale, tratto molti benefici immediati, anche se gli effetti di una maggior apertura sarebbero stati molto positivi per la stragrande maggioranza di essi nel più lungo periodo. Essa avrebbe, infatti, propiziato miglioramenti in settori chiave per la loro crescita, quali i servizi finanziari ed assicurativi, quelli di istruzione e professionali.

Dal momento, tuttavia, che il bilancio politico-mercantile di un negoziato è dato dalle "concessioni" che si prevede si debbano fare, messe in relazione a quelle che ci si attende di ricevere dai partner, il decidere sull'agenda negoziale per i singoli paesi implica almeno una valutazione approfondita degli spazi che esso lascia a questo tipo di compensazioni, pur nella coscienza che tali bilanci non riflettono accuratamente il netto dei costi e benefici economici che si possono trarre dai negoziati a venire. Spazi sufficienti di concessioni sono infatti essenziali all'accettabilità politica della maggior liberalizzazione. È infatti sulla base delle prospettive di concessioni di miglior accesso ai mercati terzi che si possono costruire all'interno dei vari paesi, industrializzati ed in via di sviluppo, coalizioni di interessi a sostegno delle liberalizzazioni dell'import. La premessa di negoziati multisettoriali (o globali) che includessero aree di particolare interesse ai PVS (ossia aree in cui questi potessero ricevere "concessioni" da parte dei paesi industrializzati) aveva quindi un buon fondamento nella politica economica dei negoziati multilaterali, oltre che nell'esperienza passata.

² Non si era tuttavia trovato accordo nei negoziati sul trasporto marittimo.

³ Questo perché il commercio di servizi conta per un quinto del commercio mondiale totale e perché gli accordi raggiunti in sede di Uruguay Round hanno soprattutto fissato le regole di riferimento dei futuri processi di liberalizzazioni, lasciando a negoziati a venire il compito di concretizzarle.

La scelta preliminare di andare al di là dei negoziati semplicemente demandati dall'accordo finale sull'Uruguay Round (agricoltura, servizi e determinati aspetti della tutela della proprietà intellettuale) e di includere nel nuovo "round" altri temi, quali l'ulteriore riduzione e l'armonizzazione delle tariffe industriali, l'ulteriore liberalizzazione del commercio di prodotti tessili e d'abbigliamento, la libertà di circolazione delle persone fisiche che forniscono servizi, sembrava quindi rispondere a fine anni '90 a buoni e fondati criteri d'opportunità economica e politica. Su tale scelta, almeno in linea di principio, c'era stata convergenza di intenti alla Conferenza Ministeriale della OMC tenutasi a Ginevra nel maggio del 1998. Essa aveva, infatti, avallato il progetto di un negoziato "tale da far approdare i membri ad un'ulteriore liberalizzazione (del loro commercio, che fosse) sufficientemente ampia da corrispondere al raggio dei loro interessi e preoccupazioni".⁴

Il fallimento di Seattle: ragioni e supposizioni

Come si è, dunque, arrivati allo scacco di Seattle? Dal punto di vista della dinamica degli eventi, la medesima Conferenza Ministeriale di Ginevra aveva demandato al Consiglio Generale dell'OMC (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 di fine 1999. Questi preparativi c'erano stati, ma non si era arrivati ad un progetto definito, a causa delle divergenze persistenti tra i membri sui contenuti specifici. Si era così giunti alla Conferenza di Seattle senza una bozza pre-negoziata, lasciando ai 135 Ministri del commercio estero che vi partecipavano il compito di negoziarne una partendo da zero (o quasi) nel corso di soli tre giorni.

Che tale obiettivo sia stato mancato non sembra, quindi, alla luce di queste premesse, tanto inatteso o sorprendente. Ciò che ha sorpreso di più, oltre alla scarsità dei progressi fatti in tali convulsi negoziati, è stato invece lo svolgimento dei lavori di Seattle. La Conferenza "che non poteva fallire" si è, infatti, conclusa con un nulla di fatto sull'agenda dei futuri negoziati. I negoziati sono andati avanti, almeno per taluni dei membri dell'OMC, sia al tavolo istituzionale comune che in "piazza". Ne sono conseguite aspre recriminazioni tra i membri dell'OMC e la Conferenza ha lasciato strascichi polemici di non poco rilievo tra le parti. Questo, almeno, è quello che si può desumere dall'esterno. La mancanza di un comunicato finale avente una qualche sostanza, e le dichiarazioni pubbliche rese dai rappresentanti dei maggiori paesi e gruppi partecipanti, tendono però ad avallare questa conclusione.

Una Conferenza Ministeriale che doveva dare il via a nuovi negoziati globali e non lo fa poiché non trova un accordo sull'agenda costituisce senz'altro un insuccesso degno di nota. Non che non esistano precedenti simili. La Conferenza di Ginevra del 1982 era parimenti fallita, ma su un tema specifico, quello dell'agricoltura, riflesso delle differenze esistenti tra le posizioni negoziali di Stati Uniti ed Europa. Essa aveva comunque dato indicazioni chiare ed utili sugli altri contenuti di quello che doveva diventare pochi anni dopo l'Uruguay Round⁵. La Conferenza di Seattle del 1999, invece, sembra essere fallita su tutto il fronte dell'agenda negoziale e aver rag-

⁴ Vedasi la "Dichiarazione dei Ministri dell'OMC" del Maggio 1998 (WTO/Doc.No.WT/MN(98)May).

⁵ Vedasi, in proposito, Sasso (1990).

giunto ben pochi punti fermi. Questo è il dato che la contraddistingue, e che non augura bene per il futuro del cosiddetto "Millennium Round".

Quali sono state le ragioni di questo fallimento? A nostro avviso, essenzialmente quattro: 1) la mancanza di risultati concreti nei lavori preparatori sull'agenda (cui già si è fatto accenno), complicata dalla fase di debolezza istituzionale dell'OMC; 2) il tentativo di Europa e Stati Uniti di allargarne i contenuti non solo a temi largamente meta-commerciali (quali gli standard di lavoro), ma anche a temi meta-economici (quali i diritti umani); 3) la percezione da parte di molti PVS che lo spazio lasciato aperto dall'agenda in fieri a "concessioni" di loro maggior interesse, per esempio sul terreno della liberalizzazione del commercio di prodotti agricoli e di tessile-abbigliamento, non fosse sufficientemente ampio da permettere di cominciare a negoziare su altri punti, per esempio i servizi. Questo a causa delle rigidità delle posizioni di Europa e Giappone sul primo tema e della riluttanza di Europa e Stati Uniti ad impegnarsi con chiarezza sul secondo; 4) l'intersecarsi della tempistica della Conferenza con quella delle elezioni presidenziali USA.

Lavori preparatori insufficienti

L'insufficienza dei lavori preparatori non è stata tanto tecnica, quanto e soprattutto politica. La preparazione a livello tecnico è stata infatti generalmente adeguata ed in taluni casi (sui servizi, per esempio) approfondita. Quella a livello politico ha, invece, lasciato molto a desiderare. Numerosi paesi non hanno reso note le loro posizioni sull'agenda che all'ultimo momento ed in modo incompleto, anche su parti cruciali di essa. Molti lo hanno fatto in modo volutamente ambiguo, rendendo virtualmente impossibile il raggiungimento di un pre-accordo, seppure solo di larga massima, nei tempi a disposizione. Il numero di paesi coinvolti nei lavori preparatori li ha complicati. L'Unione Europea (UE) ha avuto le solite difficoltà a definire al suo interno una posizione comune sul negoziato agricolo. La posizione "finale" non è stata raggiunta dai suoi Ministri dell'agricoltura che nel Settembre del 1999 (due mesi prima dell'inizio dei negoziati). Il governo degli Stati Uniti non ha neanche provato a chiedere al suo Parlamento, prima di Seattle, la cosiddetta "fast track authorization", senza la quale il Parlamento può disapprovare le singole componenti di ogni accordo internazionale eventualmente raggiunto dall'esecutivo, privando quest'ultimo di molta della credibilità che è invece essenziale in sede di negoziato. Il Giappone non ha, come di consuetudine, partecipato attivamente alla fase di definizione dell'agenda. In aggiunta, non ha offerto spazi di negoziato su temi che lo coinvolgono direttamente, quali la protezione del suo settore agricolo.

Tutto questo è avvenuto sullo sfondo di una situazione di incertezza istituzionale che ha prevalso fino a poco tempo prima dell'inizio di Seattle al vertice dell'OMC. La lunghezza e l'asperità del processo di selezione del nuovo Segretario Generale del WTO (il successore di Renato Ruggiero, che gli americani avevano accettato come primo Segretario per soli quattro anni, invece degli statutori sei), avevano di fatto privato l'organizzazione di una "leadership" effettiva ed efficace proprio nel periodo cruciale dei lavori preparatori alla Conferenza di Seattle. Il nuovo Segretario Generale, già limitato nei poteri dalla sua elezione al vertice dell'organizzazione per soli tre anni, si è in pratica trovato catapultato su Seattle pochi mesi dopo l'inizio del suo mandato.

Il suo impegno personale, e potremmo anche dire il suo coraggio politico, non sono stati sufficienti a livellare un terreno d'incontro reso accidentato da errori già fatti e da dannosi tatticismi seguiti da membri grandi e piccoli dell'OMC sulla strada di Seattle.

Il sovra-allargamento dell'agenda

*Questo sembra essere stato l'errore strategico più grande fatto sulla via di Seattle. Allo scopo di contenere le ansie emergenti in significativi segmenti delle loro società circa le possibili conseguenze negative della globalizzazione sulle future condizioni di impiego, sull'ambiente, e sull'immigrazione dai PVS, gli Stati Uniti e l'Europa, tra i paesi industrializzati, hanno mirato a compensarle prospettando un approfondimento della liberalizzazione in campo commerciale. Quest'ultimo sarebbe stato comunque condizionato in qualche misura all'ottenimento da parte dei paesi in via di sviluppo di impegni sul "miglioramento" dei loro standard di comportamento in questi settori, sanzionabili prima o poi sul terreno delle politiche commerciali in caso di *défaillance*. Questa è stata una strategia tipica di ricerca del "win-win", ossia di soluzioni che potessero dare "benefici", almeno apparenti, su tutti i fronti, e tali da non rendere necessarie scelte compensative tra obiettivi desiderabili, ma non del tutto compatibili tra loro.*

Da qui le richieste provenienti da Stati Uniti, Canada e paesi Europei di negoziati o di processi che avrebbero dovuto portare successivamente a negoziati sugli "standard minimi di lavoro" in tutti i paesi membri del OMC (ma in pratica solo in quelli meno sviluppati, dato che gli standard esistenti nei paesi più ricchi e sviluppati eccedevano già quelli minimi). Da qui le richieste di "standard ambientali" ai paesi meno avanzati in questo campo, alla cui adozione e rispetto fossero condizionate già da ora determinate concessioni commerciali (per esempio, in fatto di accesso ai mercati dei paesi più sviluppati). Infine, gli echi anche a livello ufficiale di ipotesi di utilizzo degli strumenti della politica commerciale per ottenere, nei paesi meno propensi a farlo, il rispetto dei "diritti umani" di base (da definirsi in qualche modo). Il chiedere anche questo in ambito OMC - accordo sulle regole di commercio mirato all'aumento della prosperità economica dei suoi membri - sarebbe andato presumibilmente nella direzione della sua ulteriore legittimazione politica nei paesi industrializzati.

Il porre domande di standard di lavoro, legittime in se stesse almeno sul piano degli obiettivi etici che si propongono, ma del tutto estranee all'OMC (e riconosciute esplicitamente come tali a Singapore appena tre anni prima), e possibilmente riduttrici della competitività all'export dei paesi più poveri -o almeno inibitrici della capacità di paesi piccoli che esportano lavoro incorporato nei prodotti intensivi nell'uso di esso di fissare autonomamente i propri salari⁶ - e domande che ignoravano al tempo stesso l'improprietà istituzionale del foro nel cui venivano poste⁷, ha inevitabilmente ingenerato nelle controparti l'impressione - in parte esatta che si trattasse di un misto di ricerca di protezione nascosta da parte dei paesi industrializzati e di "grand stan-

⁶ Vedasi in proposito Maskus (1997).

⁷ Si vedano in proposito le considerazioni di Faini (1999) sulle istituzioni che sarebbero utilizzabili per favorire l'introduzione di 'labor standard' nei PVS.

ding” politico a loro uso interno, che poco o nulla aveva a che fare con la definizione di una vera e propria agenda di negoziati in sede OMC. Al limite, le pressioni derivanti da tali domande sono apparse non solo indebite nei contenuti e prevaricanti nelle forme, ma del tutto inaccettabili dal punto di vista politico. Ciò soprattutto da parte di PVS importanti e gelosi custodi della propria sovranità, come India, Brasile, Egitto e Sud Africa.

Buon senso economico, oltre che politico, e rispetto delle tradizioni e delle regole esistenti, avrebbe, infatti, domandato che la definizione di standard di lavoro minimi fosse demandata laddove in materia di lavoro esistono le competenze, dove importanti passi nella definizione ed accettazione di standard erano già stati compiuti, e dove esistevano le necessarie competenze tecniche (l’Organizzazione Mondiale del Lavoro, per esempio, come ci si era del resto accordati a Singapore), e dove la connessione tra standard di lavoro e competitività all’export non apparisse troppo diretta⁸. Che la competenza istituzionale sugli standard di lavoro non spettasse all’OMC, ma all’Organizzazione Mondiale del Lavoro era stato espressamente convenuto alla Conferenza Ministeriale di Singapore.

Il problema degli standard di lavoro non è di semplice trattamento. Come ben evidenziato da Faini (1999), infatti, le condizioni di lavoro variano nel corso del tempo in tutti i paesi e migliorano con la crescita economica che questi ottengono. Le differenze in molti degli standard di lavoro non sono tanto fonti inique di vantaggi competitivi, quanto i risultati di diversi livelli di sviluppo raggiunti dai paesi che le esibiscono. Gli standard di lavoro possono non essere fissati in modo economicamente ottimale a livello di paese, date le distorsioni di mercato che prevalgono in ciascuno di essi. Tuttavia, derivare da ciò che si debba o si possa fissarli ottimalmente a livello internazionale non è né economicamente giustificato né fattibile. Questo per la diversità di situazione presenti e di effetti che la fissazione di standard di lavoro uniformi avrebbe. Se c’è bisogno di un intervento pubblico, esso va fatto in maniera specifica a livello di paese, tenuto conto delle distorsioni di mercato che prevalgono e degli strumenti che sono disponibili per controbilanciarle.

Anche la definizione di standard ambientali “critici” a livello planetario avrebbe dovuto essere perseguita in massima parte laddove essa era propriamente cominciata, ossia in ambito Nazioni Unite attraverso le apposite convenzioni internazionali pur se, a causa delle esternalità negative generali che possono derivare dal mancato rispetto di certi standard ambientali, la cooperazione internazionale è più giustificata in questo settore che in quello degli standard di lavoro. Inoltre, la connessione tra ambiente e commercio, almeno dal punto di vista della sostenibilità della crescita, è materia di riconosciuta pertinenza dell’OMC.

I maggiori problemi in questo campo sono più di quantità che di qualità. I governi dei paesi in via di sviluppo non negano in genere la legittimità di standard ambientali globali in determinate sfere, ma dato che i gruppi da cui derivano le più forti domande di standard ambientali sia al loro interno che nei paesi industrializzati non esprimono spesso le preferenze dell’elettore mediano, sono preoccupati dell’intensità e vastità di questa domanda e riluttanti a lasciare che si stabiliscano rappor-

⁸ Riconoscendo al tempo stesso la necessità di rinforzare questa istituzione.

ti troppo stretti tra regole di commercio e regole di ambiente in seno all'OMC. Da sola, quindi, la spinta verso una più precisa identificazione delle relazioni che nascono tra liberalizzazione del commercio di certi prodotti, specializzazioni produttive, cambiamenti nella localizzazione della produzione ed ambiente sarebbe molto più accettabile a molti PVS che non domande generalizzate di standard ambientali "minimi", congiunte per di più a quelle di standard di lavoro "di base", che oltre a risultare più pesanti diventa anche più facilmente configurabili congiuntamente come aventi connotati protezionistici da parte di chi le propone.

L'obiettivo di un migliore e maggiore rispetto dei diritti umani, pur se articolato in modo indiretto a livello ufficiale e spesso solo connesso a quello del rispetto dei diritti di chi lavora (libertà di associazione e di parola), stante la sua natura meta-economica, è ancor più estraneo agli scopi dell'OMC. Il suo perseguimento avrebbe dovuto essere demandato a trattative da condursi in sedi giuridicamente e politicamente più appropriate e non essere neanche echeggiato in sede OMC. Questo non per deviare gli sforzi ora in atto in questo campo che sono di fondamentale importanza, ma per incanalarli nella direzione più produttiva, evitando al tempo stesso che diventino una minaccia alla cooperazione in campo commerciale, che promuovendo lo sviluppo contribuisce a generare indirettamente una sua propria domanda di democrazia e di rispetto dei diritti umani.

La definizione di standard sociali ed ambientali, per non parlare di quelli giuridico-politici, e soprattutto la loro ricezione a livello nazionale, senza la quale non si avrà mai una loro effettiva espansione su scala mondiale, richiede in primo luogo una sufficiente accettazione di essi da parte delle società dei paesi che li debbono applicare, ed una fattiva collaborazione internazionale durante le fasi preparatorie di questi processi. Le possibilità di successo dipendono, quindi, molto più dal consenso che si crea intorno agli obiettivi perseguiti, dalla "moral suasion" esercitabile sulle autorità di governo dei paesi più inclini ad ignorarli, e dall'attenta valutazione delle loro specifiche conseguenze economiche e politiche, accompagnata dalla messa in opera di meccanismi compensativi laddove costi economici siano individuabili, oltre che dalla minaccia esplicita (o anche solo implicita) di "rappresaglie" commerciali. Offrire incentivi è necessario per favorire l'adozione ed il rispetto di standard sociali ed ambientali adeguati a livello di singolo paese ed accettabili internazionalmente. Ciò richiede da parte di tutti impegno, gradualità negli obiettivi, perseveranza negli sforzi e massimizzazione delle capacità di persuasione. L'utilizzo dello strumento della ritorsione commerciale, anche nel caso di standard sociali, deve essere riservato alle situazioni di patologia più grave, ed essere sempre fatto con estrema parsimonia per i risultati, spesso di segno contrario a quelli desiderati, che può ingenerare (quali la riduzione dei vantaggi di politiche di libero scambio ed i danni involontari, ma reali, cui sono talvolta soggetti coloro che si vogliono specificamente proteggere⁹).

Il tentativo di "sovra-dimensionare" l'agenda del Millennium Round e di "sovra-caricarla" di temi non-tradizionali (e talvolta anche del tutto estranei ad esso) fatto dai maggiori paesi industrializzati (con l'eccezione del Giappone) ha immensamente complicato il negoziato di Seattle, che ha finito così per concentrarsi

⁹ Vedasi in proposito l'analisi di Faini (1999).

sui temi più controversi e sugli obiettivi del quale sono venute ad intersecarsi pressioni tematiche e di gruppo diverse ed incompatibili fra loro.

I paesi industrializzati erano apparentemente convinti che, trovandosi loro d'accordo su questi temi, avrebbero avuto la forza politica di "imporre" tali accordi anche al resto dei membri dell'OMC. Ciò non è avvenuto, ed ha impedito, in aggiunta, il raggiungimento di accordi sugli altri temi del negoziato. Anche su questo terreno si è vista l'applicabilità dell'antico adagio secondo il quale "chi troppo vuole nulla finisce per stringere". In ambito GATT/OMC, che sono accordi tra stati sovrani, aventi un quadro giuridico-istituzionale ben definito e tradizioni consolidate da oltre cinquant'anni di funzionamento, non si possono facilmente imporre decisioni minoritarie e per taluni aspetti "incostituzionali". La penalità che più facilmente si paga facendo questo è quella di creare delle impasse operative, concernenti nel caso attuale il proseguimento della liberalizzazione del commercio di servizi ed il consolidamento dell'OMC come struttura guida nella fissazione delle regole di comportamento in materia commerciale e di risoluzione delle dispute.

La mancanza di spazio per compensazioni ai PVS

La pochezza della strategia negoziale perseguita dal Unione Europea, Stati Uniti, Canada ed Australia (che sarebbe forse più accurato caratterizzare come non-strategia) è stata messa in ulteriore evidenza dalla mancanza di spazi da essi lasciati, nel definire i limiti del negoziato, alle possibilità di compensare i costi politici ed 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 lasciar posto a concessioni compensative in materia di accesso ai loro mercati per i prodotti labor-intensive esportati dalla maggioranza dei paesi in via di industrializzazione, 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, trincerandosi dietro le tempistiche precedentemente concertate in sede Uruguay Round nel caso specifico del tessile-abbigliamento. Gli USA in particolare sono stati molto rigidi su questo terreno. In periodo di elezioni presidenziali, lasciar intravedere la possibilità di ulteriori costi di aggiustamento ad un settore già toccato in modo significativo dalla liberalizzazione regionale in sede NAFTA, non è sembrato politicamente sostenibile ad una amministrazione democratica la cui permanenza al governo del paese dipende in non piccola misura dall'appoggio sindacale.

Inoltre, in fatto di liberalizzazione del commercio di prodotti agricoli, Unione Europea e Stati Uniti, che pur proteggono le rispettive agricolture in modo marcato¹⁰,

¹⁰ *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) nella media del 1996-97 gli Stati Uniti elargivano ai produttori agricoli l'equivalente di sussidi pari al 16% del valore della produzione agricola, mentre l'UE ne elargiva per un valore pari al 42%. Ambedue erano sopravanzati da Svizzera, Norvegia e Giappone. (Vedasi, OCSE, 1998). Anche il valore dell'altro indicatore OCSE —l'equivalente dei sussidi che dai consumatori vanno ai produttori agricoli— è più del doppio in Europa rispetto agli USA.*

si sono presentati a Seattle su posizioni radicalmente diverse. Gli USA erano saldamente allineati con i paesi del Gruppo di Cairns¹¹ che, in quanto produttori efficienti e competitivi su tutti i mercati, chiedevano un negoziato mirato all'abolizione di tutti i sussidi concessi al settore, mentre l'UE rimaneva fortemente condizionata (si potrebbe dire paralizzata) dai suoi accordi interni sulla riforma della Politica Agricola Comune (PAC) che ne delimitavano strettamente la libertà di manovra sulle modalità ed i tempi della ulteriore liberalizzazione del regime di protezione agricola ancora in essere al suo interno. Tale divisione di posizioni ha permesso al Giappone, spalleggiato dalla Corea, di tenere posizioni di sostanziale chiusura sulla liberalizzazione dei propri mercati agricoli e di scimmiettare l'Europa nella sottolineatura del carattere "multifunzionale" dei loro settori agricoli (che in tal modo diventerebbero destinatari legittimi di sostegni di ogni genere). Aggravato dal "contrattacco" UE sulla sicurezza alimentare (soprattutto in relazione all'importazione di cibi transgenici dagli USA) il disaccordo tra Europa e Stati Uniti sui sussidi all'export di prodotti agricoli ha impedito l'accordo sull'agenda anche in questo settore, riducendo così gli incentivi dei paesi in via di sviluppo più interessati ad esso -quelli a medio reddito dell'America Latina e del bacino del Mediterraneo- ad impegnarsi nel raggiungimento di compromessi su altri punti.

Si sono intersecati in questo campo del negoziato un'eccessiva ostilità americana nei confronti delle pratiche UE in fatto di agricoltura (apparentemente motivata dalla perenne ricerca di spazi aggiuntivi per il suo export agricolo), la tradizionale (ma non per questo meno ingiustificabile) rigidità europea sulle proprie politiche agricole, frutto delle perenni difficoltà incontrate nel trovare al suo interno posizioni comuni sulla evoluzione delle stesse, e l'ottusità giapponese a proteggere una produzione nazionale come quella del riso che non risponde a nessuna esigenza economica del paese, ma è solo il frutto della identificazione politica degli agricoltori nazionali con il partito liberal-democratico da sempre al potere nel dopoguerra.

L'Unione Europea si è ancora una volta presentata a negoziati internazionali sul commercio di prodotti agricoli con posizioni di fatto definite dalla propria agenda interna e senza alcuna possibilità di manovra, ed in aggiunta in aperta e grave divergenza con gli 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 sulla liberalizzazione agricola iniziato senza la dovuta chiarezza di obiettivi e durato sette anni e mezzo. Alla luce di tale recente esperienza, la strategia UE circa la fissazione dell'agenda dei negoziati sull'agricoltura sembra essere stata poco finalizzata ed imprevedibile¹².

¹¹ 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.

¹² È da ricordare che in questo settore negoziale la posizione della Commissione e quella dei Ministri del Commercio con l'Estero dei paesi membri erano più aperte e realistiche di quella infine assunta dai Ministri dell'Agricoltura il 27 Settembre 1999 e 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" resa necessaria dalla "natura multifunzionale dell'agricoltura europea" (questo come se simile natura l'agricoltura non avesse anche altrove). 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.

Senza effettive possibilità di compensazione degli interessi della maggior parte dei paesi in via di sviluppo interessati all'export di prodotti del tessile-abbigliamento (quelli dell'Asia) ed agricoli delle zone temperate (quelli dell'America Latina e del Nord Africa), i medesimi che erano chiamati ad offrire una maggior apertura dei loro mercati all'importo 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 alcune concessioni unilaterali (seppure di dubbia utilità) al rimanente dei paesi in via di sviluppo (ossia quelli più poveri dell'Africa) in fatto di "libero" accesso ai loro mercati "per la quasi totalità" del loro l'export¹³.

Tale offerta, anche se considerata nel suo valore simbolico, è apparsa subito male orientata dal punto di vista dei negoziati, in quanto diretta ai paesi per i quali non esisteva squilibrio tra domande loro poste ed offerte da loro attese e fatta per di più a quelli meno attrezzati a trarne vantaggio (con l'eccezione di alcuni paesi asiatici a basso reddito). In aggiunta, tutti i paesi dell'Africa sub-Sahariana godevano già di condizioni di libero accesso per il loro export ai mercati UE attraverso le Convenzioni di Lomé e di accesso privilegiato anche al mercato nord-americano attraverso i vari sistemi di preferenze concessi senza contropartita da USA e dal Canada ai PVS più poveri. L'esperienza di Lomé e degli schemi di Preferenze Generalizzate per i prodotti esportati dai PVS aveva poi, ed uniformemente, dimostrato come tali preferenze tariffarie fossero da sole inefficaci a stimolarne la crescita¹⁴ e avessero dato risultati positivi solo per i paesi in grado di sfruttarle (ossia quelli relativamente più avanzati). Una simile offerta, sbandierata come avente importanza chiave soprattutto dagli Europei, non poteva che apparire fuori obiettivo quanto a tattica negoziale, ed a taluni forse anche un poco cinica quanto a contenuti specifici. Non sorprende, quindi, che essa non abbia sortito alcun apparente effetto positivo sul negoziato di Seattle.

Ciclo negoziale e ciclo elettorale USA

I tempi del negoziato di Seattle si sono intersecati con quelli delle elezioni presidenziali americane. Il che ha reso tale negoziato sull'agenda più difficile del previsto, in parte per ragioni strutturali, ed in parte per ragioni contingenti.

Le ragioni strutturali sono ben conosciute. I negoziati sul commercio impongono, come già osservato, un "dare" ed "avere" che sul terreno politico vengono valutate in modo del tutto mercantilistico. Le "concessioni fatte", ossia le riduzioni di impedimenti all'import, sono considerate come costi nonostante il loro valore positivo di benessere, mentre le "concessioni ricevute", ossia il miglior accesso ai mercati esteri, sono considerate come benefici derivati dal negoziato. Queste sono valutazioni politico-mercantili, non di benessere sociale, che influenzano nondimeno le decisioni dei principali attori (i governi dei vari paesi che mirano a restare in carica), i quali operando proprio nel mercato politico delle decisioni pubbliche sono partico-

¹³ Che cosa volesse dire "quasi totalità", ossia quali fossero i settori merceologici esclusi da quest'offerta, non è mai stato specificato.

¹⁴ Vedasi in proposito la rassegna di risultati contenuta in Grilli (1991).

larmente sensibili a tali bilanci. La vicinanza di elezioni importanti rende i rappresentanti dei paesi ad esse interessati più desiderosi che mai a mostrare ai loro elettori "i benefici" estratti dal negoziato, e quindi molto più aggressivi e aperti nel ricercarli, di quanto non accada normalmente. In più i governi s'incentrano sui bilanci di brevissimo periodo, ossia su quelli che più valore immediato hanno durante i periodi elettorali. Quando il paese toccato dal ciclo elettorale è grande ed influente, come lo sono gli Stati Uniti in ambito WTO, le complicazioni generate dall'intersecarsi di negoziati commerciali e competizioni politiche diventano ancor maggiori.

La vicinanza del ciclo elettorale spiega in parte il desiderio delle autorità americane di soddisfare i sostenitori interni del negoziato (in massima parte i settori più competitivi all'export che nel caso specifico erano i servizi e l'agricoltura) e di placare con ogni mezzo possibile gli oppositori, specialmente quelli numerosi e ben organizzati (nel caso specifico i sindacati, i produttori di beni in settori maturi e gli ambientalisti). Da qui lo sforzo intenso (quasi aggressivo) fatto per porre servizi ed agricoltura al centro dell'agenda, la riluttanza ad includervi il tessile-abbigliamento, e la pressione sull'Europa in campi quali i cibi transgenici, di cui gli Stati Uniti sono quasi gli unici esportatori. Da qui anche lo sforzo "ad alto profilo" per far diventare gli standard di lavoro e quelli ambientali parte integrante dei negoziati, qui con l'appoggio dell'Europa concesso preventivamente, ed apparentemente senza condizioni, da parte di quest'ultima.

Le difficoltà di ordine contingente create dal ciclo elettorale USA al negoziato di Seattle sono state di varia natura. La prima ha riguardato la scelta di una città americana come luogo di riunione, cosa che ha aumentato a dismisura il profilo pubblico della Conferenza Ministeriale colà svoltasi, ne ha fatto il centro dell'attenzione di tutti i gruppi organizzati che negli Stati Uniti osteggiano il libero commercio, ed ha così attirato su di essa anche una attenzione smisurata da parte dei mass media. Ne ha fatto in altre parole un evento pubblico di prima grandezza. La seconda è derivata dal tentativo iniziale del Presidente americano di "cavalcare la protesta popolare" ed utilizzarla per far pressione sui partecipanti affinché chiudessero il negoziato sull'agenda rapidamente e vicino alle posizioni USA. Tentativo che ha avuto l'effetto opposto a quello desiderato, anche per l'incauta prospettiva aperta dallo stesso Clinton di sanzioni commerciali contro quei paesi che non si fossero uniformati agli "standard" desiderati dal governo USA e da molti dei gruppi di "manifestanti" scesi in piazza contro l'OMC. 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 ad un anno dalle elezioni, e divisa al suo interno, con un Presidente più favorevole all'espansione del commercio internazionale ed all'integrazione internazionale del suo Vice-presidente e prossimo candidato presidenziale del suo stesso partito politico. Un Vice-presidente, in aggiunta, molto legato agli ambientalisti ed ai sindacati USA, entrambi oppositori acerrimi dell'OMC e dell'integrazione economica e commerciale, sia regionale che globale.

Queste sembrano essere state le più importanti ragioni del fallimento di Seattle, che se anche solo temporaneo e reversibile, ha interrotto il cammino verso una tornata di negoziati ad ampio raggio che avrebbe potuto cominciare nel 2000 e chiudersi abbastanza rapidamente con importanti passi in avanti nella liberalizzazione del commercio dei servizi e nel consolidamento dell'ordine commerciale liberale a livello mondiale.

Il primo risultato non è solo negli interessi dei paesi economicamente più sviluppati. Servizi finanziari e comunicazioni efficienti sono infatti indispensabili alla crescita stabile e sostenuta dei paesi in via di sviluppo, come evidenziato anche dalle recenti crisi in cui una parte di essi si è imbattuta di recente. Lo sviluppo della finanza nazionale in economie di dimensione limitata dipende criticamente dal grado di concorrenza in cui essa opera, e quindi dal suo grado di apertura verso l'esterno. L'apertura dei sistemi finanziari, sulla base di regole appropriate e certe, permette che essi vengano stimolati, complementati e rinforzati dall'interazione più stretta con altri più dinamici o più avanzati. La libera offerta di servizi finanziari provenienti dall'estero, assieme alla possibilità dei fornitori di offrirli anche dall'interno, facilita questa interazione e lo sviluppo economico che da essa deriva. Simili considerazioni valgono anche per le comunicazioni. Nel medio termine, sono proprio le economie meno sviluppate che possono trarre dal più libero commercio internazionale di servizi il maggior vantaggio economico.

Le prospettive del post-Seattle

Quali conseguenze possa avere il fallimento di Seattle sul futuro della liberalizzazione commerciale è difficile da prevedere, almeno per il momento. "Sorpresi e dispiaciuti" di esso si sono dichiarati tutti i più importanti partecipanti. Un poco meno sorpreso degli altri deve essere stato il Commissario per il commercio dell'UE, Pascal Lamy, che aveva paventato pubblicamente i rischi di insuccesso cui andava incontro la Conferenza Ministeriale di Seattle, rivolgendosi, crediamo, sia alle sue controparti esterne (i governi dei principali paesi partecipanti, e soprattutto a quello USA) che a quelle interne all'Unione (i Ministri dell'Agricoltura che gli avevano di fatto chiuso quasi tutto il margine negoziale). Determinati a riprendere le fila del negoziato, data la sua importanza globale, si sono detti i rappresentanti del Gruppo dei 20¹⁵ riunitisi a Berlino a metà Dicembre 1999¹⁶, il Presidente della Commissione Europea ed il Presidente degli Stati Uniti incontratisi subito dopo a Washington¹⁷, nonché il Segretario Generale dell'OMC. Questo parrebbe far presagire una pronta ripresa dei negoziati sull'agenda del "Millennium Round" in seno al WTO. Sono nel frattempo partiti i negoziati settoriali 'obbligatorî', ossia quelli compresi nell'agenda precedentemente stabilita dagli accordi dell'Uruguay Round.

Resta il fatto, tuttavia, che il cammino verso un nuovo "Round" è ora diventato più accidentato che in precedenza. C'è il peso del fallimento di Seattle e gli strascichi che esso ha lasciato. Ci sono i riflessi di giochi anti-globalizzazione e anti OMC che vengono giocati non solo con buoni sentimenti, ma anche con una certa ipocrisia e con conoscenze limitate sui loro effetti¹⁸. Altri ostacoli ad una ripresa

¹⁵ Il Gruppo dei 20, di cui fanno parte i G-7 (Stati Uniti, Canada, Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia e Giappone) più l'Australia, l'Unione Europea e 11 tra i più importanti paesi in via di sviluppo (Cina, India, Argentina, Brasile, Messico, Indonesia, Corea, Arabia Saudita, Sud Africa, Turchia e Russia), 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.

¹⁶ Vedasi il *Washington Post* del 17 Dicembre 1999.

¹⁷ Vedasi il *Financial Times* del 18 Dicembre 1999.

¹⁸ Vedasi in proposito la recente analisi di Helg (2000).

rapida del negoziato provengono dalla sovrapposizione con le elezioni presidenziali USA e dalle differenti prospettive che potrebbero derivare dalla vittoria dell'uno o dell'altro candidato. Ciò potrebbe far propendere molti membri del WTO ad attendere, prima di prendere impegni definitivi su un possibile "Millennium Round", i risultati di quelle elezioni del novembre 2000 per poter meglio valutare i cambiamenti di indirizzo in fatto di politiche commerciali americane che da esse potrebbero derivare.

Infine c'è la necessità di un ampliamento degli spazi negoziali UE e giapponesi in materia di riforma dei propri sistemi di supporto agricolo e di un chiarimento delle posizioni USA su questo terreno (che comprende i supporti all'export di prodotti agricoli, ampiamente concessi negli USA attraverso i crediti all'export). Infine sono da chiarire le posizioni USA e UE sulla possibile accelerazione della liberalizzazione dell'import di prodotti tessili e di abbigliamento proveniente dai PVS, ora concentrata nella fase finale del periodo di transizione negoziato in sede di Uruguay Round.

In assenza di passi avanti in questi campi sarà infatti difficile creare quelle coalizioni di interessi e convergenze di intenti tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo che sono necessarie a far partire un nuovo negoziato globale, ossia un vero e proprio "Millennium Round", e a trovare spazio al suo interno per un compromesso accettabile sul modo di affrontare il problema degli standard di comportamento in aree non centrali, ma connesse, al commercio internazionale e comprese negli obiettivi di massima dell'accordo sul commercio mondiale: quelle relative all'uso delle risorse non rinnovabili e alla tutela dell'ambiente nella produzione di beni e servizi esportabili¹⁹.

Responsabilità e scelte dell'Europa

L'Unione Europea, che costituisce il maggiore esportatore mondiale sia di beni che di servizi ha interessi rilevanti e duraturi non solo nel mantenimento di un regime di commercio internazionale stabile e liberale, ma anche nella sua sempre maggiore apertura a paesi e nuove tipologie di beni scambiati tra paesi. Essa deve essere altresì cosciente che, mirando a questo obiettivo, contribuisce a mantenere ed aumentare il proprio benessere ed a creare al medesimo tempo possibilità di miglioramento di esso nel resto del mondo, industrializzato ed in via di sviluppo.

I suoi maggiori interessi diretti -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 pro-

¹⁹ *L'unica connessione che trova un qualche fondamento esplicito (almeno tra gli scopi dichiarati del WTO) è quella tra commercio ed ambiente e tra commercio e risorse non-rinnovabili, cui si riferiscono, direttamente o indirettamente, le premesse generali dell'Accordo. La connessione tra standard di lavoro e commercio non trova invece fondamento, esplicito o implicito, negli accordi del WTO. Quella tra comportamento in materia di rispetto di diritti politici e commercio non trova poi neanche spazio logico nel WTO, così come non ne trovava nel GATT (Vedansi in proposito gli A.T.I., II e III e le Premesse dell'Accordo che li precedono, in WTO (1994), pp. 6-7).*

prio export di manufatti (macchine, impianti, beni di consumo semi-durevoli e durevoli) e di servizi (di costruzione, finanziari, di comunicazione, tecnico-professionali). Questi interessi riflettono sia la propria posizione di grande produttore che l'esigenza strategica di contestare il primato finora detenuto dagli Stati Uniti e dal Giappone in certe aree di export (ad esempio, quello USA di beni e servizi di telecomunicazioni e finanziari e quello giapponese di macchine e mezzi di trasporto). L'Europa ha parimenti interesse forti nella miglior tutela della sua proprietà intellettuale e, come area matura e fornitrice di risparmio al resto del mondo, nella miglior tutela dei propri investimenti all'estero. L'Europa non ha interessi altrettanto rilevanti e duraturi nell'export di prodotti agricoli (tranne alcune eccezioni), e vantaggi comparati ancora minori in quest'ultimo settore.

L'Europa non ha solo interessi da tutelare, ma ha anche grandi responsabilità derivanti dalla sua posizione nel mondo e dalla sua tradizione. Queste consistono nel facilitare e far proseguire il cammino della cooperazione internazionale anche in campo commerciale e nel fare in modo che ciò avvenga all'interno del quadro di regole certe e di istituzioni, quali quelle espresse dagli accordi GATT/OMC che ben servito hanno in passato sia il proprio che il generale interesse. È dunque logico e giustificato aspettarsi da essa lungimiranza e leadership sulla via di un nuovo round negoziale sul commercio in seno all'OMC. L'Europa, e soprattutto l'EU al suo interno, non può né deve delegare questo compito agli Stati Uniti, come ha fatto spesso in passato. Non può, dato il peso che essa ha 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 "mercantilistici", forti anche 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 peso politico globale molto significativo.

L'Europa ha in aggiunta una tradizione di multilateralismo e di cooperazione con i paesi in via di sviluppo, ed un "track-record" in materia di politica commerciale (oltre che di cooperazione allo sviluppo) che la mette in posizione favorevole nella ricerca di una riduzione delle distanze negoziali che esistono tra paesi industrializzati ed in via di sviluppo, e nel proporre soluzioni eque a problemi di cooperazione anche in campo commerciale.

Essa deve però usare efficacemente le sue chance, e certamente in maniera più oculata ed attenta di quanto fatto finora. La prima necessità che le incombe è quella di spogliarsi del manto di "primo protettore mondiale" in campo agricolo così efficacemente impostole dagli Stati Uniti e dai loro alleati. Per far questo deve cessare di subordinare le proprie posizioni negoziali in sede OMC ai tempi da essa stessa stabiliti per la riforma interna della PAC. L'UE deve proporre un'agenda negoziale in campo agricolo che sia credibile e che condizioni in positivo anche le posizioni americane. Tale proposta deve far chiaramente intravedere ai paesi dell'America Latina la volontà di ridurre nel tempo il grado di supporto concesso alle produzioni agricole europee che competono con quelle latino-americane (cereali, carni e latticini) e di eliminare subito i sussidi all'export dei sovrappiù produttivi creati da tale supporto interno. Infine l'UE deve definire in modo chiaro finalità e modalità dell'aiuto che intende continuare ad estendere al proprio settore agricolo in virtù delle esternalità positive che da esso derivano. Queste modalità di supporto debbono essere tali da non distorcere significativamente la produzione ed il com-

mercio mondiale dei prodotti agricoli²⁰. Non ci sono più spazi per artifici in questo campo. Il gioco è ormai noto a tutti.

In tal modo l'UE spingerebbe di fatto gli Stati Uniti a fare lo stesso, creando più spazio all'export agricolo dei PVS nei mercati mondiali, beneficiando essa stessa da questi cambiamenti di regime commerciale e di produzione²¹ e ponendo al tempo stesso le basi per una più solida comunanza di interessi con questo insieme di paesi emergenti, facilitando in tal modo il proseguimento del negoziato sul miglioramento dell'accesso del proprio export ai mercati terzi. Lo stesso potrebbe fare l'UE nel campo del tessile-abbigliamento, dove un'accelerazione della liberalizzazione dell'accesso ai suoi mercati interni (nonché a quelli USA) dell'export proveniente dai paesi asiatici avrebbe il medesimo effetto di creare, oltre ad importanti guadagni di benessere per i propri consumatori, più ampi consensi in questi paesi emergenti attorno agli obiettivi della liberalizzazione del commercio di servizi e della miglior tutela dei brevetti, dei marchi di fabbrica e di commercio, dei copyright e dei diritti connessi. In molti dei paesi emergenti dell'Asia (e specialmente in India e Cina) i regimi di tutela ora in forza sono insufficienti e costituiscono un disincentivo di notevole forza all'espansione dell'export europeo.

L'Europa da sola non può assicurare che il cammino verso un "Millennium Round" sia piano e sicuro. Ma può dare spinta e direzione agli sforzi necessari a raggiungere quest'obiettivo. Può farlo con maturità e lungimiranza, contribuendo in tal modo anche a consolidare la sua immagine di area economica e monetaria solida e responsabile. Oppure, l'Europa può nascondersi dietro gli Stati Uniti, far gioco di rimessa o limitarsi ad azioni di retroguardia, rischiando di restare isolata o completamente al traino di altri, e costretta alla fine ad adeguarsi a risultati non solo subottimali in se stessi, ma anche dannosi dal punto di vista generale (in materia di regole di commercio e di stabilità delle condizioni di accesso ai mercati terzi). Le scelte in questo campo sono dell'Europa e solo sue.

²⁰ *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.*

²¹ *I costi economici, che non vanno confusi con quelli di bilancio che, pur essendo in se stessi molto rilevanti, li sottostimano di diverse grandezze. La politica agricola ancora assorbe più della metà delle risorse di bilancio della UE (ed è destinata ad aumentare con il suo prossimo allargamento), il che equivale 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 ad altrettanto 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 almeno due punti percentuali di PIL l'anno (e probabilmente molto di più).*

Bibliografia

- Commissione Europea (1997), "Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe", in *European Economy*, No.5.
- F, 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.(1999), "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.
- Helg, R.(2000), "Da Seattle verso il nulla: riflessioni sui giochi anti-globalizzazione", Working Paper dell'Istituto di Economia, Università Carlo Cattaneo.
- 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.