



SCIENZE SOCIALI
Strumenti



Alfredo Testi

IL COMMERCIO INTERNAZIONALE

DISCIPLINA MULTILATERALE
E SVILUPPO ECONOMICO



Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto

INDICE

<i>Premessa</i>	5
<i>Acronimi e abbreviazioni utilizzati nel testo</i>	9
<i>1. Liberalizzazione e regolamentazione degli scambi</i>	11
1.1. Teoria e storia – 1.2. Il problema dello sviluppo economico – 1.3. La specializzazione come risultato di processi allocativi efficienti.	
<i>2. La regolamentazione multilaterale del commercio internazionale: il GATT</i>	15
2.1. Nascita e allargamento del sistema – 2.2. Criteri di funzionamento – 2.3. Accordi parziali – 2.4. I «round».	
<i>3. Commercio e sviluppo: l'UNCTAD</i>	35
3.1. Un nuovo attore – 3.2. Le impostazioni teoriche – 3.3. L'impulso negoziale.	
<i>4. La prospettiva della globalizzazione: il passaggio alla WTO</i>	51
4.1. Permanenze e innovazioni – 4.2. La prima fase di attività – 4.3. Il difficile cammino verso un nuovo <i>round</i> negoziale.	
<i>5. Questioni aperte</i>	67
5.1. Questioni di ruolo e di assetti interni – 5.1.1. WTO e sistema delle relazioni economiche internazionali – 5.1.2. Ampiezza delle competenze – 5.1.3. Assetto istituzionale democraticità del processo decisionale – 5.2. Questioni negoziali – 5.2.1. Le posizioni dei paesi sottosviluppati – 5.2.2. Le posizioni dei paesi industrializzati.	

Appendici

A – Percorsi di ricerca e criteri di lettura dei siti web sul commercio internazionale, di Elvira Sapienza 85

B – Tavola cronologica 115

Riferimenti bibliografici 129



1.

LIBERALIZZAZIONE E REGOLAMENTAZIONE DEGLI SCAMBI

1.1. TEORIA E STORIA

La circostanza che maggiormente colpisce chi si avvicini allo studio del commercio internazionale è il vistoso contrasto riscontrabile fra quanto descritto (e, implicitamente, prescritto) dalla teoria e quanto osservabile nella concreta pratica dei rapporti commerciali internazionali. Ad un mondo di assenza di interventi governativi nelle «cose del commercio» e quindi di libero scambio tra i diversi paesi, quale quello che dovremmo attenderci come effetto dell'accettazione del modello proposto dalla teoria, si contrappone infatti l'osservazione di una realtà contrassegnata da politiche commerciali nazionali e da conflitti nascenti dall'applicazione di tali politiche: e quindi dal desiderio di evitare – mediante accordi internazionali – i secondi regolamentando le prime.

La teoria generale del commercio internazionale ci dice che – sotto determinate condizioni – il libero scambio coincide con la massimizzazione del benessere complessivo dei paesi scambisti. Ma tutto sta nella specificazione di tali «determinate condizioni» che, specialmente nella versione neoclassica della teoria, assumono particolari significati. Si parte infatti da due constatazioni. La prima ci dice che i diversi prodotti sono caratterizzati da differenti funzioni di produzione: essi cioè differiscono tra di loro per le differenti proporzioni di fattori produttivi assorbiti nel processo di produzione. L'industria tessile, quella automobilistica e quella aero-spaziale – ad esempio – applicano rapporti progressivamente crescenti di capitale per lavoratore. Quando per un prodotto esista un ventaglio di alternative tecnologiche, la scelta della tecnica produttiva da applicare sarà dettata dai prezzi relativi dei fattori, i quali riflettono l'abbondanza o scarsità relativa dei fattori stessi. La seconda constatazione concerne invece i singoli paesi e ci dice

che essi differiscono nella disponibilità relativa di fattori produttivi (la «dotazione fattoriale»): accanto a paesi nei quali la disponibilità di capitale si presenta abbondante rispetto a quella di lavoro (e quindi con bassi tassi di interesse e salari elevati), osserviamo paesi che si trovano in una situazione opposta, abbondando cioè di lavoro e scarseggiando di capitale (in questo caso, con bassi salari ed alto costo del capitale).

Sfruttando i vantaggi potenziali racchiusi in questa duplicità di circostanze, e in assenza di interferenze da parte dei governi nelle questioni commerciali, ciascun paese assumerà una propria caratteristica collocazione nella «divisione internazionale del lavoro». I paesi con abbondanza di capitale si specializzeranno in quelle produzioni che assorbono in proporzioni maggiori tale fattore, ed esporteranno le quote di produzione di tali beni eccedenti la domanda interna per importare prodotti ad alta intensità di lavoro da paesi che (coerentemente con la propria «dotazione fattoriale») avranno intrapreso un differente e speculare percorso di specializzazione.

Gli scambi internazionali hanno quindi una origine (che consiste nella diversa «dotazione fattoriale» dei singoli paesi) e una funzione (che consiste nell'alleviare le conseguenze della carenza relativa di fattori produttivi all'interno di ciascun paese). Seguendo la propria «vocazione» ciascun paese massimizzerà la propria produzione, risultando così massimizzata la produzione del complesso dei paesi scambisti. Va sottolineato tuttavia che la razionalità (e desiderabilità) di un quadro siffatto riposa sull'assunzione di alcune ipotesi. Tali ipotesi possono essere così riassunte:

- perfetta mobilità delle merci (assenza di restrizioni tariffarie e non tariffarie al commercio e trascurabilità dei costi di trasporto) e perfetta immobilità dei fattori (quantità nazionali dei fattori produttivi date e pienamente occupate);
- omogeneità del fattore lavoro (che non determina variazioni di produttività a seguito del trasferimento settoriale di lavoratori in funzione della specializzazione);
- rendimenti costanti (che escludono la formazione di economie di scala al delinarsi della specializzazione produttiva con l'apertura al commercio);
- concorrenza perfetta (stretta proporzionalità tra costi e prezzi delle merci);
- prezzi d'uso dei fattori dipendenti essenzialmente dalla loro disponibilità relativa (appunto, la «dotazione fattoriale» del paese).

Si assume inoltre che la scelta della specializzazione dipenda esclusivamente da tale «dotazione», non incontrandosi restrizioni nell'accesso alla tecnologia. Si assume cioè che esista qualcosa di simile ad uno «scaffale tecnologico» sul quale sono allineati i «manuali» contenenti tutte le informazioni necessarie ad impiantare e condurre qualsiasi processo produttivo, e che tali «manuali» siano disponibili per tutti gli attuali o potenziali produttori di tutti i paesi.

Nel rispetto di un tale sistema di condizioni, se tutti i paesi hanno una dimensione analoga (hanno cioè una taglia che non consente loro di modificare i prezzi internazionali delle merci oggetto di scambio internazionale variando le quantità delle proprie importazioni o esportazioni), la massimizzazione del benessere complessivo coincide inoltre con quella dei singoli paesi partecipanti. In un siffatto quadro di gioco a somma positiva, nessun paese dovrebbe avere convenienza ad adottare politiche intese a migliorare il proprio benessere a danno di quello degli altri (il famoso «*beggar-my-neighbor*»). Mancando dunque la spinta a praticare politiche protezionistiche, non dovrebbe neanche presentarsi l'esigenza di definire cornici e stipulare accordi internazionali che si propongano di contenere e regolamentare tali politiche o, tendenzialmente, smantellarle.

Eppure, se volgiamo lo sguardo alla struttura istituzionale costruita nel tempo per regolare le relazioni economiche internazionali, noteremo agevolmente quanto numerosi e ricchi di competenze siano gli organismi preposti al negoziato e alla stipula di accordi in materia di commercio internazionale, nonché incaricati di sovrintendere alla loro gestione e di verificarne il rispetto da parte dei membri. Potremo altresì osservare una grande varietà di accordi, sia sotto il profilo del numero di paesi che vi partecipano (accordi multilaterali, regionali, bilaterali) che sotto l'aspetto dell'ampiezza della materia regolata (accordi «completi»¹, settoriali, su singoli prodotti) e della sua estensione ad aspetti e questioni «connessi» al commercio.

Questa vistosa discrepanza tra i comportamenti razionali ascrivibili al contesto della teoria generale ed i comportamenti storicamente osservabili nelle relazioni economiche tra gli stati può essere spiegata su differenti piani, riconducibili in particolare a quello della vicenda storica e a quello dell'analisi economica, cui faremo rispettivamente riferimento in questo paragrafo e nel successivo.

Anzitutto, sul piano della vicenda storica e senza voler andare troppo indietro nel tempo, si può ricordare come il ventennio che intercorre tra le due Guerre Mondiali fu solcato da contrastanti tentativi di porre argine alle difficoltà di gestione – ed alla conseguente instabilità – di un sistema economico internazionale uscito dal primo conflitto con profondi squilibri repressi: squilibri che la fase della ricostruzione post-bellica contribuì ad acuire, manifestandoli con le ampie fluttuazioni dei cambi registrate negli anni 1919-24. Il tentativo compiuto nella seconda metà degli anni '20 di conferire stabilità alle relazioni economiche internazionali con la ricostituzione di

¹ Per accordi «completi», secondo la terminologia del GATT (art. XXIV), si intendono quelli che mirano alla piena liberalizzazione del commercio tra paesi membri e alla liberalizzazione commerciale di tutti i prodotti commerciati, con esclusione quindi di discriminazione parziale nei confronti dei non-membri così come della liberalizzazione commerciale selettiva. Si veda E. Grilli, 1997.

un sistema di cambi fissi si infranse abbastanza rapidamente contro ostacoli e forze potenti: la mancanza di adeguati meccanismi di aggiustamento, gli effetti destabilizzanti di intensi flussi internazionali di capitale (da Londra verso Parigi e New York), l'esplosione infine della Grande Depressione, cui certamente contribuì il cattivo funzionamento del sistema di pagamenti all'epoca vigente, ma che esercitò una tale pressione di portata mondiale da minare l'operatività di qualsiasi altro sistema di pagamenti. (D. Salvatore, 1998)

Gli anni '30 – descritti da G. Myrdal (1972) come gli anni «dell'integrazione economica nazionale e della disintegrazione internazionale» – con il loro intreccio di anarchia monetaria e di indiscriminato ricorso al protezionismo commerciale, costituirono il periodo in cui si produssero le condizioni più negative per il commercio internazionale, e ciò sia dal punto di vista del sistema dei pagamenti internazionali (con forti effetti destabilizzanti associati questa volta a cambi flessibili) che dal punto di vista delle politiche commerciali, con l'imposizione di forti dazi e di molte serie restrizioni alle importazioni.

Nessun paese si sottrasse a questo clima: gli stessi Stati Uniti, anche allora formalmente alfieri del «libero scambio», adottando nel 1930 lo *Smooth-Hawley Tariff Act*, portarono i propri dazi a livelli mai raggiunti in precedenza, fino a toccare un livello medio del 59 per cento nel 1932. Il commercio internazionale subì dei contraccolpi così duri da registrare volumi complessivi di interscambio praticamente dimezzati rispetto ai periodi precedenti.

Durante gli anni della Seconda Guerra Mondiale, poi, ulteriori effetti negativi derivarono dall'adozione generalizzata di severi controlli sui movimenti finanziari e reali. Avvicinandosi la fine del conflitto, ci si pose dunque l'esigenza del superamento di questa convulsa e complessivamente nefasta esperienza, mediante soluzioni imperniate sulla stabilità dei cambi e rivolte a creare le condizioni per un'ampia liberalizzazione del commercio internazionale. Premeva del resto, in questa medesima direzione, anche il desiderio degli Stati Uniti di vedere smantellata la rete di relazioni commerciali privilegiate che le diverse potenze «imperiali» avevano progressivamente costruito con le proprie colonie.

Ma anche il processo di liberalizzazione, per essere credibile e sostenibile, andava «regolato». Di qui un lungo percorso negoziale e istituzionale che nelle pagine seguenti ci si propone di riassumere nelle sue linee di fondo: percorso che, se pure rimane inscritto nella sua cornice di riferimento multilaterale, è stato segnato da numerosi e importanti accordi parziali.



5.

QUESTIONI APERTE

Per circostanze tanto intrinseche quanto occasionali, nella WTO si sono catalizzate molte questioni (relative all'ampiezza e alla natura delle materie di competenza, alle connessioni tra queste esistenti, alla individuazione e rilevanza dei soggetti coinvolti o sensibili ...) che l'Organizzazione mostra fatica a gestire e sulle quali da più parti si è espressa l'opinione che sia necessario intervenire con un'azione di riforma che sia certamente realistica, ma non fino al punto di risultare di fatto elusiva. Può essere addotta a sostegno di questa opinione la constatazione, generalmente condivisa, che lo stesso percorso seguito dall'attività negoziale nel primo decennio di attività ha mostrato contrasti e insuccessi che incidono sul bilancio, ancorché preliminare, dei risultati ottenuti e rendono incerte le prospettive del prossimo futuro. Se si guarda poi agli eventi più prossimi, la stessa conclusione della Conferenza di Cancùn non sembra fornire molto sostegno alle tesi ottimistiche (secondo cui si tratterebbe solo di una «battuta di arresto» in un percorso lungo, i cui risultati vanno valutati nelle prospettive che si aprono più che nelle difficoltà della contingenza), e non consente di tacciare di infondatezza le tesi pessimistiche (secondo cui il ripetersi di clamorosi «fallimenti» indebolisce la WTO come sede regolatoria multilaterale, e richiede un'opera di profonda revisione).

Per gettare qualche luce su questi temi, indichiamo qui di seguito alcune delle questioni poste dall'attività del WTO, le quali si collocano tanto sul piano del funzionamento del sistema delle relazioni economiche internazionali, quanto su quello delle regole e criteri di gestione interni all'Organizzazione o di disimpegno delle sue iniziative e attività negoziali.



5.2.2. *La posizione dei paesi industrializzati*

Le posizioni assunte da questi paesi sono spesso state differenziate e, su alcune questioni, si sono anche rivelate nettamente contrapposte.

L'Unione Europea – Per quanto riguarda l'Unione Europea essa, ad onta delle pesanti critiche cui l'ha esposta il protezionismo cui è stata improntata la politica agricola comunitaria, secondo alcuni si presenterebbe oggi complessivamente come un buon difensore delle regole del sistema del commercio internazionale, insidiando il primato libero-scambista tradizionalmente vantato dagli USA sin dalla fine della II Guerra Mondiale. Ma è una posizione genuinamente liberalizzatrice?

In realtà, nelle fasi più recenti del negoziato, l'Unione ha insistito affinché l'agenda dei lavori fosse la più ampia possibile, aperta cioè ad una trattativa globale. Questa circostanza è stata tuttavia comunemente interpretata come il riflesso dell'esigenza di stemperare in una trattativa più ampia la ricerca di soluzioni ai problemi posti dai negoziati sui prodotti agricoli, negoziati che per un lungo periodo hanno notoriamente visto l'Unione schierata su una posizione difensiva. Di qui il delinarsi di una posizione intesa a ricercare una trattativa a tutto campo, nella quale le inevitabili concessioni sui temi dell'agricoltura – in termini di minori sussidi e protezione – potessero meglio essere compensate da contropartite ottenibili in altri settori.

Sul piano dei prodotti culturali, la battaglia è da tempo aspra sui prodotti audiovisivi, a proposito dei quali l'Europa ha invocato con particolare insistenza la clausola della «diversità culturale», la quale consente ai membri dell'Unione di continuare a fornire aiuti alle proprie industrie del cinema e degli audiovisivi. Il tentativo di contenere il deficit commerciale nel settore è tuttavia reso particolarmente arduo se si considerano i corrispondenti tentativi di aggirare il protezionismo europeo mediante il ricorso all'utilizzazione di nuove tecnologie.

Nella conduzione dei negoziati, tuttavia, l'UE soffre di alcuni svantaggi. Negli organismi della WTO sono rappresentati tanto i singoli paesi europei quanto l'Unione stessa attraverso la Commissione Europea, la quale dispone di un potere di voto pari al numero dei propri membri, ma non di un voto proprio. In questa situazione la Commissione agisce in definitiva all'interno di uno stringente sistema di vincoli in quanto essa conduce i negoziati sulla base di una delega significativamente vincolata, e comunque alla presenza dei rappresentanti nazionali. Essa risulta inoltre condizionata dalla fisiologica propensione al compromesso derivante dall'esigenza di accordare il numero elevato (e crescente) dei paesi dell'Unione, propensione che rende difficoltoso per la Commissione portare avanti con decisione ed efficacia una posizione negoziale che sia al contempo accettabilmente condivisa dai partners comunitari ma anche sufficientemente netta e precisa nei confronti delle controparti.

Gli USA – La posizione negoziale degli USA ha teso invece nel recente passato – tanto per problemi interni all'Amministrazione quanto per le pressioni esercitate dagli interessi costituiti – a privilegiare la trattativa in quei settori (quali, ad esempio, i servizi finanziari, le telecomunicazioni, l'agricoltura) nei quali sarebbero gli altri paesi (principalmente quelli dell'Unione Europea e i grandi paesi in via di sviluppo) a dover aprire i loro mercati. Rivendicando il ruolo di paese commercialmente più aperto del mondo, gli USA considerano che il solo modo di guadagnare dal negoziato sia quello di obbligare gli altri a liberalizzare.

I *farmers* americani esportano circa un terzo della loro produzione, e pur praticando prezzi molto concorrenziali lamentano gli ostacoli frapposti dai sussidi e protezioni che Europa e Giappone forniscono ai propri produttori. Essi vogliono accedere liberamente non solo ai mercati, ma anche alla commerciabilità mondiale dei prodotti geneticamente modificati (il *Frankenstein Food*) di cui sono leader.

Nei servizi (dal trasporto aereo ai telefoni, al management finanziario) che rappresentano all'incirca i due terzi della loro economia in termini di prodotto interno lordo, gli USA detengono un buon quinto del commercio mondiale. Nell'*e-commerce* gli USA guidano quella che si ama definire la *online revolution* e non vogliono che il commercio via computer sia caricato di imposte e obblighi doganali.

Le posizioni dell'Amministrazione statunitense hanno tuttavia teso nel recente passato a diventare particolarmente intransigenti sotto un differente tipo di pressioni, in quanto importanti settori dell'opinione pubblica americana – in singolare ancorché probabilmente inconsapevole consonanza con un approccio democratico/riformatore – hanno mostrato di considerare l'ulteriore liberalizzazione commerciale come un processo da guidare e controllare, e non semplicemente da accettare o subire. Ha certamente influito su ciò il presentarsi e il protrarsi del fenomeno cosiddetto del *twin-deficit*: il sommarsi cioè di deficit commerciale (ammontato nel '99 all'imponente cifra di 255 miliardi di dollari – più 5, 6 per cento su base annua – e severamente cresciuto negli anni successivi) e di deficit fiscale (presentatosi a partire dal 2002 e protrattosi negli anni successivi, con effetti negativi sul livello di debito pubblico, prossimo ai due terzi del PIL). Ciò ha indotto crescente preoccupazione intorno alle drastiche misure correttive prima o poi necessarie, anche in relazione alla fine di un lungo periodo di espansione e all'incerto avvio di una significativa inversione di tendenza. Ma vi è anche molta evidenza del peso esercitato dal timore che lo stesso «storico» accordo che ha segnato l'ingresso della Cina nel WTO comporti una penetrazione di una vasta gamma di manufatti cinesi, tale da danneggiare posti di lavoro e salari americani più di quanto questi possano beneficiare del maggiore export agricolo.

Nonostante i posti di lavoro americani delle compagnie multinazionali

che si espandono oltre confine ricevano salari superiori mediamente del 15% a quelli delle imprese che lavorano per il mercato interno, esiste una forte coalizione trasversale (produttori agricoli e siderurgici, sindacati) che tende a frenare e condizionare lo «slancio liberalizzatore» dell'Amministrazione. Anche in forza di tali ambivalenti circostanze, nel Marzo 2004 l'Amministrazione si è rivolta all'organismo di soluzione delle controversie operante a Ginevra per ottenere che venisse sanzionato l'operato del Governo cinese in materia imposizione fiscale sulle importazioni di prodotti «*hy-tech*», lamentando l'applicazione di misure discriminanti in tema di imposte sul valore aggiunto. Il cuore dello scontro è situato – da un punto di vista territoriale – nella Silicon Valley, il distretto industriale statunitense specializzato nella produzione di semi-conduttori, esemplare caso di successo industriale ed oggi al centro dei processi di *offshoring* dell'occupazione, in particolare verso la Cina. L'industria della Silicon Valley ha da tempo stabilito dei propri capisaldi sull'altra sponda del Pacifico, delocalizzando produzione e in tal modo sfruttando a proprio vantaggio i relativi differenziali di costo. Essa tuttavia si mostra sensibile al timore che la politica fiscale protezionistica possa nel medio termine far emergere dei «campioni nazionali» cinesi capaci – prima o poi – di soppiantare la posizione americana dominante nel settore.

La Presidenza USA è tradizionalmente condizionata dagli umori del Congresso e dalle *lobbies*, i potenti gruppi di interesse organizzati in esso pesantemente e formalmente presenti. Recentemente l'iniziativa negoziale del paese ha risentito del braccio di ferro ingaggiato tra Presidenza e Congresso per la concessione della delega (la cosiddetta *Fast track authority*) che autorizza il Presidente a sottoscrivere accordi commerciali, da sottoporre a successiva ratifica da parte del Congresso nella loro interezza, potendoli questo approvare o respingere, ma non modificare.

Le politiche commerciali statunitensi restano comunque caratterizzate da due singolari principi:

- l'extraterritorialità, secondo cui in esatta contrapposizione alle regole del GATT/WTO gli USA esercitano il diritto di imporre ad altri paesi o ad imprese di altri paesi la propria legislazione (ad esempio, la legge Helms-Burton, che prevede sanzioni contro le imprese estere che non si uniformano all'embargo applicato a Cuba);
- l'unilateralismo, in base al quale si considera legittimo decidere ed applicare ritorsioni commerciali contro quei paesi che vengono accusati di non rispettare le regole americane, in quanto ricorrono a comportamenti considerati ricadenti sotto le fattispecie del *dumping* e del protezionismo (ad esempio i casi delle banane e delle carni trattate con ormoni, che hanno dato luogo all'applicazione di sanzioni unilaterali prima che la WTO avesse assunto decisioni definitive al riguardo, o la difesa dell'acciaio americano).

Per quanto concerne infine il Giappone, questo paese ha assunto – nel corso del lungo negoziato dell'Uruguay Round – una posizione attendista e sostanzialmente difensiva. Si ritiene che esso probabilmente continuerà a mantenere una posizione analoga; e, tuttavia, la sua capacità di condizionare l'esito dei negoziati con la richiesta di contropartite ed eccezioni specificamente ritagliate sulle proprie convenienze ed esigenze potrebbe rivelarsi non marginale.

Recentemente, comunque, il paese sembra essersi lasciata stabilmente alle spalle una fase di pesante rallentamento economico durata oltre un decennio, ed appare partecipe del processo di impetuosa espansione dell'area del Sud-est asiatico: processo nel quale risultano comunque predominanti le impressionanti *performances* di Cina e India. È probabile che questo mutamento di condizione economica interna, e il suo inserimento in un modificato paradigma regionale, si riverbererà anche su atteggiamenti e iniziative nei confronti del negoziato multilaterale.