

**DOCUMENTI  
IAI**

**IL FUTURO DELL'URUGUAY ROUND E LE SUE  
PROSPETTIVE DI INSERIMENTO ALL'INTERNO DI  
UN NUOVO SISTEMA INTERNAZIONALE DI  
RELAZIONI COMMERCIALI**

*di Pietro Crocioni*

IAI9309

**ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI**

# IL FUTURO DELL'URUGUAY ROUND E LE SUE PROSPETTIVE DI INSERIMENTO ALL'INTERNO DI UN NUOVO SISTEMA INTERNAZIONALE DI RELAZIONI COMMERCIALI

*di Pietro Crocioni*

## INTRODUZIONE

I negoziati dell'Uruguay Round sono entrati nel settimo anno di vita da quando i rappresentanti delle parti contraenti dell'Accordo Generale sul Commercio e le Tariffe ne hanno sancito l'apertura a Montevideo nel 1986. Si ricorda, inoltre, come le prime richieste da parte americana per l'apertura di un nuovo round di negoziati risalgano al 1982, ma in quell'occasione le indecisioni della Comunità europea, moderarono le speranze americane e rinviarono di ben quattro anni l'apertura dei negoziati. La situazione politico-economica è grandemente mutata nel corso del Round, rendendone in parte più difficile una conclusione in tempi relativamente brevi. Innanzitutto, la fine della Guerra fredda ha fatto slittare le politiche commerciali sempre più nel campo della "high politics", ed il confronto che prima era essenzialmente militare-ideologico sta gradualmente trasformandosi principalmente in un confronto economico tra le tre superpotenze economiche, Stati Uniti, Comunità Europea e Giappone. Questa aumentata importanza delle politiche commerciali in assenza di ben definite istituzioni internazionali - il GATT non era nato come istituzione ma come "semplice" trattato che fissava le regole del gioco ed il suo livello di istituzionalizzazione rimane molto basso - ha reso ancora più difficile la risoluzione di contrasti commerciali tra le potenze economiche che per lungo tempo sono stati rinviati per mancanza della volontà politica di risolverli.

Come in tutte le situazioni di crisi e di transizione, i problemi che dovevano trovare una risoluzione nel corso dei negoziati, si sono aggravati ed a questi altri se ne sono aggiunti. La vastità e la novità degli argomenti trattati nel corso dei negoziati - si pensi al settore dei servizi e al problema della tutela internazionale della proprietà intellettuale -, dovuta in parte all'ottimismo creato dalla sostenuta crescita economica della seconda metà degli anni '80, ha reso ancora più complicata la risoluzione delle divergenze commerciali. Il sopravvenire, poi, della recessione economica mondiale nei primi anni del nuovo decennio, e l'emergere o l'intensificarsi di pratiche commerciali - si pensi al ricorso a misure adottate unilateralmente da parte degli USA, all'emergere del "managed trade" ed alla crescente tendenza verso la formazione di blocchi commerciali regionali - ritenute in contrasto con il sistema multilaterale designato dal GATT, sembrano contribuire a rendere ancora più fosche le prospettive per le relazioni economiche internazionali nel futuro.

Tuttavia, si ritiene che non tutto ciò che è diverso dal passato sia negativo od incompatibile con lo strumento che è pur sempre considerato come la migliore alternativa per regolare il commercio internazionale, il GATT. Per queste ragioni, al fine di analizzare le prospettive per una positiva conclusione dell'Uruguay Round, oltre a presentare un'analisi dello stato attuale dei negoziati nei più importanti settori - agricoltura, servizi, domanda pubblica e riduzione delle tariffe -, si è cercato di offrire un quadro il più possibile completo delle attuali tendenze nel commercio

internazionale. L'obiettivo finale sarebbe quello di valutare le possibilità di conclusione dei negoziati, ed in caso positivo dell'inserimento in una struttura del commercio internazionale, che, data la crescente complessità, non sembra più poter essere regolata esclusivamente da meccanismi multilaterali.

## PARTE I

### 1. Agricoltura

Il settore agricolo è sempre rimasto escluso dalle periodiche negoziazioni commerciali multilaterali in sede GATT volte alla liberalizzazione dei mercati internazionali. In realtà, prima della rinuncia americana del 1955 ad includere i prodotti agricoli nei negoziati, l'Accordo Generale non fu mai applicato per eliminare il diffuso impiego di restrizioni quantitative per sostenere i sistemi amministrati, che regolavano la produzione ed il commercio dei prodotti agricoli in molti paesi industriali. Il motivo formale di tale disapplicazione è stata la necessità di raggiungere livelli di produzione agricola nazionale che garantissero la sicurezza alimentare. Ancora oggi, il Giappone si oppone all'apertura del proprio mercato agricolo, in particolare per la produzione del riso, adducendo le stesse motivazioni.<sup>1</sup>

In realtà, dietro alle resistenze alla riduzione del sostegno all'agricoltura, particolarmente forti nei paesi industrializzati, si "celano" i forti interessi del settore agricolo. All'inizio dell'Uruguay Round non fu data particolare importanza all'inclusione di uno specifico negoziato sui prodotti agricoli. Molti, tuttavia, erano stati gli interessi economici che avevano premuto per una loro inclusione. Gruppi di interesse in favore di maggiori esportazioni erano particolarmente influenti in alcuni paesi industriali, come Stati Uniti, Canada, Australia e Nuova Zelanda, ed in molti altri paesi attraverso l'influente Cairns Group. I mercati oggetto di interesse per i quali era richiesta una maggiore accessibilità erano quello degli Stati Uniti stessi<sup>2</sup> - in particolare per cotone, prodotti latteari, noccioline e zucchero -, quello giapponese del riso<sup>3</sup>, ma soprattutto il mercato agricolo della comunità europea con il suo sistema di regolamentazione delle importazioni, di prezzi amministrati e trasferimenti di risorse di sostegno al reddito degli agricoltori.<sup>4</sup>

L'importanza dell'esito dei negoziati sul commercio dei prodotti agricoli è data dalla circostanza che da questo dipendono gli esiti di tutte le altre aree soggette a negoziati. Infatti, per arrivare ad una positiva conclusione del Round occorre che un

---

<sup>1</sup> Vedi Financial Times 20/1/1993.

<sup>2</sup> Un rapporto della Commissione europea del 1991, "Report on United States Trade Barriers and Unfair Trade Practices", citato in DHAR B. "The Decline of Free Trade and US Trade Policy Today" JOURNAL OF WORLD TRADE 1992 n° 6, pag. 149, sottolinea come esistano restrizioni da parte degli USA alle importazioni comunitarie di prodotti agricoli, ed in particolare quelli caseari.

<sup>3</sup> I motivi della riluttanza del Giappone ad aprire i propri mercati del riso è soprattutto dovuta al fatto che i produttori di riso rappresentano un importante gruppo di sostegno elettorale per i liberal democratici. Questa è stata la ragione per la quale gli USA hanno rinunciato ad utilizzare la Super 301 in questo caso specifico. Restano da vedere le conseguenze sul punto delle recenti elezioni giapponesi. Vedi MASTANDUNO M. "Setting Market Access Priorities : The Use of Super 301 in US Trade with Japan" THE WORLD ECONOMY 1992 n° 6, pag. 736-737.

<sup>4</sup> Vedi DE ROSA D. A. "Concluding the Uruguay Round : The Dunkel Draft Agreement on Agriculture" THE WORLD ECONOMY 1992 n°6, pag. 755-756.

accordo sia raggiunto in tutti i campi oggetto di negoziato.

Il primo oggetto di analisi, per comprendere le attuali richieste delle varie parti contraenti nel negoziato agricolo, è costituito dal Dunkel Draft del dicembre 1991.<sup>5</sup> La proposta deve la sua origine al tentativo dell'allora direttore generale del GATT Dunkel, al fine di uscire dall'impasse in cui ristagnavano i negoziati. Il settore agricolo, che rappresenta una delle parti più importanti del Draft, ha come punti cardine tre proposte principali:

1) conversione in tariffe di tutte le barriere non tariffarie alle importazioni. Il processo dovrebbe aver luogo in un breve periodo successivo dall'entrata in vigore dell'accordo. Nei successivi sei anni le Parti Contraenti sarebbero obbligate a pervenire ad una riduzione del 36% del livello medio delle tariffe in vigore, con una riduzione minima del 15% per ogni categoria di prodotti di importazione. Sebbene inizialmente sarà possibile per i paesi adottare livelli di protezione "tariff-equivalent" al posto delle barriere non tariffarie, molti sarebbero i risultati positivi di un processo di questo tipo. Infatti, permetterebbe al sistema dei prezzi in ogni paese di razionare la domanda di importazioni dei vari prodotti agricoli. Inoltre in termini economici il sistema dei prezzi è certamente più efficiente nell'allocare le risorse di un sistema amministrato. Infine, si instaurerebbe un sistema trasparente di protezione rendendo più facile una liberalizzazione in negoziati successivi.

2) riduzione dei livelli di sostegno al reddito dei produttori agricoli. Inizialmente il processo colpirebbe i sussidi diretti ed i programmi di sostegno ai prezzi di cui oggi beneficiano i produttori inefficienti di molti paesi industriali, per poi passare ad altre riduzioni del livello di sostegno.

3) riduzione nei livelli di sussidi di altri incentivi all'esportazione di prodotti agricoli. La proposta include una riduzione del 36% dell'importo dei fondi statali destinati al tale scopo nel corso di sei anni, e del 24% del volume delle esportazioni che beneficiano di sussidi nello stesso arco di tempo.

Appare evidente come queste proposte avrebbero, se messe in pratica, un impatto notevole in molti paesi, e forse dirompente per il settore agricolo comunitario che ha beneficiato da decenni di un elevato livello di protezione. Da qui le forti resistenze della CEE nel negoziato agricolo. La situazione dell'agricoltura europea è resa ancora più critica da due serie di considerazioni.<sup>6</sup>

Innanzitutto, occorre riconoscere che una conseguenza delle politiche agricole della Comunità, è stato il tentativo di esternalizzare i problemi interni, operando restrizioni alle importazioni di prodotti agricoli dal mercato mondiale, ed esportando il surplus produttivo nei mercati esteri. Il risultato che ne è derivato è stato un enorme potenziale per un conflitto con i partner commerciali che si è protratto per anni.

In secondo luogo, mentre l'inefficienza delle politiche agricole comunitarie ha portato al formarsi di un considerevole surplus commerciale agricolo, le economie pianificate dell'Europa dell'Est non riuscivano a soddisfare le esigenze della propria popolazione. Ne è risultata una situazione di complementarità tra le due zone geopolitiche, che ha portato ad intensi scambi commerciali da ovest verso est. Tuttavia, con i cambiamenti avvenuti negli ultimi anni nell'Europa orientale, ed il lento dirigersi di questi paesi verso forme di economie di mercato anche nel settore

---

<sup>5</sup> Per l'analisi del Dunkel Draft sui prodotti agricoli, idem, pag. 756-759.

<sup>6</sup> Vedi GUTH E. "Agriculture in Europe : New Challenges Ahead" INTERECONOMICS 1992 n° 5, pag. 215-216.

agricolo, è presumibile un loro affrancarsi dalla dipendenza dalle importazioni per soddisfare il proprio fabbisogno agricolo. Potrebbe quindi aversi, nei prossimi anni, una situazione di crescente surplus commerciale europeo che porterebbe ad un aggravamento della situazione dell'agricoltura comunitaria.

Questo probabile scenario per i prossimi anni, unito alle crescenti pressioni americane volte ad una maggiore apertura dei mercati comunitari ai prodotti di importazione, ed all'inclusione del commercio agricolo all'interno dei negoziati GATT, ha imposto alla Comunità di apportare alcune modifiche alla propria Politica Agricola Comune (PAC).

Da quando la PAC è stata concepita, l'intervento di sostegno al settore agricolo sia da parte comunitaria che da parte degli Stati Membri ha visto una continua crescita. Sin dal principio, le molte critiche alla PAC non solo da parte del mondo accademico, non hanno avuto successo nel riformarne l'impostazione generale. Solamente nell'ultimo decennio, molte proposte di riforma hanno cominciato a trovare terreno fertile.<sup>7</sup>

Dopo un tentativo di riformare la politica della Comunità per il settore caseario nel 1984, risultato in un aumento delle spese di sostegno al settore e in un trasferimento dei problemi ad altri settori a questo collegati, una riforma di carattere generale si è avuta nel 1988. Il pacchetto di misure consisteva principalmente in :

1) guidelines sulle spese agricole volte a controllare il tasso annuo di crescita della spesa per interventi sul mercato agricolo;

2) stabilizzatori che avrebbero garantito una riduzione automatica dei prezzi in grano, olio di semi e legumi se la produzione annuale avesse ecceduto la soglia di garanzia;

3) sistema per lasciare incolte alcune terreni agricoli. Tuttavia, la riforma si è rivelata un insuccesso, tra il 1987 e 1991 si è avuta una crescita delle spese per la PAC del 36%, tramite un considerevole aumento delle spese nazionali. Inoltre, gli stabilizzatori che avrebbero dovuto limitare la crescita della produzione di specifici prodotti non assolsero il loro compito, e gli ultimi anni hanno visto la crescita della produzione di grano ed olio di semi.

In sintesi, le riforme degli anni 80 hanno peggiorato i problemi della PAC anziché risolverli, soprattutto per l'aumento della spesa statale e per il surplus produttivo. Tale surplus agricolo costituisce un problema solamente quando i prezzi interni sono più alti dei prezzi di mercato mondiali. Programmi di sostegno dei prezzi danno ai produttori stimoli errati sulle opportunità di mercato per i loro prodotti. Infatti, mentre in termini macroeconomici non avrebbe senso espandere la produzione se i costi di produzione non fossero coperti dai prezzi di mercato mondiali, dal punto di vista del singolo produttore agricolo è sufficiente che i costi di produzione siano coperti dai prezzi domestici. Prezzi che nel caso della Comunità hanno costituito un continuo stimolo alla espansione della produzione. Nei primi anni di applicazione della PAC questi effetti non vennero prodotti perché la produzione agricola venne limitata dalla disponibilità di terre. Il progresso tecnico ha, tuttavia, incrementato notevolmente la produttività delle terre, contribuendo così alle eccedenze agricole dell'ultimo decennio. Occorre sottolineare come i vantaggi delle politiche comunitarie non siano ricaduti solamente sugli agricoltori, ma anche su numerosi settori ad esso contigui, come produttori di mangimi, pesticidi, fertilizzanti, macchinari agricoli ed

---

<sup>7</sup> Vedi KOESTER U., CRAMON-TAUBADEL S. V. "EC Agricultural Reform Ad Infinitum ?" INTERECONOMICS 1992 n° 4, pag. 151-154.

altri.

Ultima ed importante riforma è quella su cui il Consiglio Europeo è riuscito a raggiungere un accordo il 1 luglio del 1992. La riforma si è concentrata sui mercati agricoli che presentano i problemi più seri come quello dei cereali (il più vecchio, 25 anni) e del manzo. Per la prima volta si è decisa una drastica riduzione dei prezzi ( grano -30% in tre anni). Ad ogni modo, l'effetto complessivo è minimo perché le riduzioni sono limitate a due soli prodotti, ed inoltre gli effetti restrittivi sulla riduzione di prezzo sono stati moderati tramite :

1) "direct transfer payments" : volti a controbilanciare gli effetti negativi sul reddito dovuti alla riduzione dei prezzi. Si è trattato di una decisione politica, che ha ancora l'effetto di dare stimoli errati al mercato;

2) "acreage set-aside" : il nuovo accordo richiede agli agricoltori di lasciare incolte il 15 % delle terre arabili per ottenere i trasferimenti. In realtà in questo modo si peggiora la situazione, perché il "set aside" aumenta i costi di produzione minando ancora di più la competitività delle aziende. Inoltre i piccoli produttori sono esentati da questo prerequisito per ottenere i trasferimenti.

La riforma del 1992 rappresenta un'altra opportunità perduta da parte della Comunità sulla strada obbligatoria verso una maggiore competitività del settore. I provvedimenti adottati rappresentano un compromesso tra le richieste americane e le spinte protezionistiche della categoria degli agricoltori e di alcuni paesi tra cui, in particolare, la Francia.<sup>8</sup>

Malgrado le dichiarazioni che nessun legame esiste tra GATT ed attuale riforma CEE, è senza dubbio vero che la riforma è stata notevolmente accelerata dagli obblighi internazionali che derivano dalla condizione di parte contraente del GATT della Comunità. La CEE, si è conformata a questi obblighi? La risposta è negativa viste le somiglianze di questa riforma a quella dell'olio di semi, dove la Comunità ha subito due pareri negativi da due panels successivi. Pur essendo vero che la CEE non ha accordi all'interno del GATT nel settore dei cereali contrariamente a quello dell'olio di semi, i sostegni al reddito come quelli previsti dalla riforma CEE rientrano nella disciplina dei sussidi agricoli, sebbene la Comunità affermi il contrario. Nonostante gli USA abbiano fatto, ed ancora facciano, uso di programmi analoghi, rimane il fatto che la CEE ha mancato le promesse fatte all'inizio del round di contribuire a ridurre la protezione del settore agricolo.<sup>9</sup>

Alla riforma della PAC da parte della Comunità hanno fatto seguito mesi in cui il negoziato sul commercio agricolo ha raggiunto una posizione di stallo, con le posizioni di Stati Uniti e Comunità europea vicine, ma non sufficientemente per giungere ad un accordo. Con l'eccezione del Giappone, la cui posizione non si discosta dalla indisponibilità ad aprire i propri mercati agricoli, ed in particolare quello del riso, la soluzione del negoziato agricolo resta legata alla disputa tra CEE e USA sull'uso dei sussidi per le esportazioni. Non solo, ma a causa di questa disputa senza fine che ha rappresentato un ostacolo sin dall'apertura dei negoziati, tutti gli altri aspetti dell'Uruguay Round non hanno potuto assumere una forma definitiva.

L'impasse è stata rotta nel novembre del 1992, quando l'amministrazione americana ha annunciato dazi compensativi del 200% per il valore di 300 milioni di \$ su prodotti agricoli della Comunità che avrebbero particolarmente colpito la

---

<sup>8</sup> Vedi, per una analisi dell'evoluzione storica, e della situazione attuale del settore agricolo in Francia, (THE) ECONOMIST 19 settembre 1992.

<sup>9</sup> Vedi KOESTER U. & CRAMON TRAUBADEL S. op. cit., pag. 156.

Francia. Bisogna ricordare come parallelamente alle difficoltà nei negoziati, da alcuni anni si è inasprita una vecchia disputa tra CEE ed USA sui sussidi alla esportazione di olio di semi.<sup>10</sup>

Sembra essere stata la minaccia di sanzioni americane ed il concreto rischio di una inutile ma dolorosa guerra commerciale tra le due economie, ad aver agevolato il raggiungimento di un punto di intesa il 20 novembre.<sup>11</sup> L'accordo, detto di Blair House, oltre ad aver stabilito un punto di equilibrio nella disputa sull'olio di semi, ha soprattutto visto le due parti accordarsi sul volume di esportazioni comunitarie che usufruiscono di sussidi. Dalla riduzione del 24% prevista dal Dunkel Draft si è passati ad una del 21%. Questa apparentemente minima differenza sembra aver causato così divergenze così durature tra CEE ed USA. Nonostante la differenza tra il Dunkel Draft e l'accordo di Blair House sembri insignificante, sia la Francia, sia la nuova amministrazione americana con opposte motivazioni hanno difficoltà ad accettarlo in toto.<sup>12</sup>

La Francia, nonostante il cambiamento di amministrazione, non ha ammorbidito la sua posizione negativa nei confronti di ogni riduzione del sostegno al proprio settore agricolo ed accusa la Commissione CEE di essere andata oltre quanto stabilito dalla riforma della PAC. Tuttavia, fino ad ora la posizione francese si è trovata minoritaria all'interno della Comunità ed è probabile che le resistenze francesi possano essere superabili.<sup>13</sup>

Meno conciliante sembra essere la posizione degli Stati Uniti. Dopo l'accordo di Blair House le maggiori difficoltà sembravano essere state superate. In realtà è proprio tale accordo ad essere la causa dei nuovi problemi. Gli USA, infatti, avendo concesso molto alla CEE in tema di commercio agricolo cercano di recuperare in tutti i rimanenti campi.<sup>14</sup>

Negli ultimi mesi le posizioni sembrano essersi cristallizzate sulle rispettive posizioni, forse anche perchè le dispute sui prodotti siderurgici, i contrasti sulla domanda pubblica e sulla riduzione delle tariffe sembrano avere occupato ultimamente una posizione più importante nei negoziati. Inoltre, molta confusione sembra regnare all'interno dell'amministrazione americana, che dopo aver espresso "deep concern" su alcuni aspetti dell'accordo di Blair House ed in pratica aver riaperto il negoziato agricolo<sup>15</sup>, ha recentemente chiesto maggiore accesso ai mercati europei, pur esprimendo il desiderio di non rinegoziare l'accordo raggiunto in novembre.<sup>16</sup>

## 2. Servizi

Il problema del commercio mondiale per il settore dei servizi è stato affrontato per la prima volta nel corso dei negoziati dell'Uruguay Round aperti nel 1986. Prima di allora, la grande riduzione delle barriere al commercio mondiale conseguita tramite successivi round, nel contesto del GATT aveva riguardato solamente il settore dei

---

<sup>10</sup> Vedi KOOPMANN G. "Final Curtain for the Uruguay Round ?" INTERECONOMICS 1992 n° 6, pag. 254.

<sup>11</sup> Vedi (THE) ECONOMIST 14 novembre 1992.

<sup>12</sup> Vedi (THE) ECONOMIST 28 novembre 1992.

<sup>13</sup> Posizione espressa più volte recentemente. Vedi Financial Times 6/4/1993 e 5/5/1993.

<sup>14</sup> Vedi (THE) ECONOMIST 23 gennaio 1993.

<sup>15</sup> Vedi Financial Times 20/1/1993.

<sup>16</sup> Vedi Financial Times 5/5/1993.

prodotti industriali e parzialmente quello dei prodotti agricoli, mentre il settore dei servizi ne rimaneva totalmente escluso.

Tutto ciò non considerando che l'importanza del settore dei servizi era andata continuamente crescendo, dall'inizio del secolo, nei paesi industriali a scapito del settore manifatturiero ed agricolo. Nel 1991 il contributo dei servizi alla formazione del PIL oscillava tra il 76% degli Stati Uniti ed il 57% della Germania. Inoltre, i servizi sono il settore in maggior crescita del commercio mondiale con una quota attuale complessiva di circa il 20%. Nelle esportazioni degli Stati Uniti il contributo dei servizi è in continua crescita, essendo passato da una percentuale del 20% nel 1980 a circa il 30% del 1992 - escludendo quei servizi che non sono commercializzati, ma vengono forniti direttamente da filiali di imprese americane nei paesi esteri.<sup>17</sup>

Inoltre, i progressi rivoluzionari nel campo della tecnologia dell'informazione hanno considerevolmente ridotto i costi di transazione, generando una crescente interazione tra i produttori ed i consumatori di servizi in campo internazionale, migliorandone così la commerciabilità.<sup>18</sup>

E' in parte per questi motivi che nel 1986 venne presa la decisione di formare un gruppo di negoziato sui servizi - Group of Negotiations on Services (GNS) - per esaminare la possibilità di formulare norme volte alla liberalizzazione del mercato dei servizi, modellate su quelle già esistenti del GATT per i prodotti industriali. Differenze sul tipo di settori su cui centrare l'attenzione dei negoziati emersero da principio tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo. Mentre i primi davano maggiore enfasi ai "non-factor services" come i servizi pubblicitari, bancari, finanziari, assicurativi e delle telecomunicazioni, i secondi premevano al contrario per volgere l'attenzione verso quei servizi ad alta intensità di lavoro, come le costruzioni, in cui presentano un vantaggio comparato.<sup>19</sup> Tuttavia, in questo come negli altri settori in discussione, un esito positivo del negoziato è determinato principalmente dalla possibilità di giungere ad un accordo tra le tre più importanti economie mondiali, USA, CEE e Giappone, piuttosto che ad un accordo tra le più di cento Parti Contraenti del GATT. Le richieste dei paesi in via di sviluppo sono perciò relegate in secondo piano.

Una volta deciso di cooperare per arrivare alla eliminazione, almeno parziale e graduale, degli ostacoli al commercio dei servizi, si rendeva necessario estendere i negoziati alle politiche che costituiscono un ostacolo alle transazioni internazionali in servizi, come le "trade-related investment measures" (TRIMs)<sup>20</sup> e quelle "trade-related intellectual property" (TRIPs). La ragione risiede nella specificità dei servizi, che richiede di andare oltre il "cross-border trade" delle regole del GATT. Infatti, oltre al classico caso, che rientra nelle disposizioni del GATT, in cui sia il produttore che l'utilizzatore del servizio rimangono nei rispettivi paesi mentre il servizio è trasmesso, è stato necessario prendere in considerazione anche altre tre tipologie di servizio:

- 1) solo il fornitore del servizio è mobile e deve perciò trasferirsi nel paese

---

<sup>17</sup> Vedi (THE) ECONOMIST "The final frontier" 20 febbraio 1993.

<sup>18</sup> Vedi KARANURATNE N. D. "The Reality and the Rethoric of Free Trade in Services - The Case of Telecommunications" INTERECONOMICS 1993 n° 2, pag. 94.

<sup>19</sup> Vedi NAYYAR D. "The political economy of international trade in services" Cambridge Journal of Economics, Vol. 12 (1988), pag. 40, citato in KARANURATNE N. D. "The Reality and the Rethoric of Free Trade in Services - The Case of Telecommunications" INTERECONOMICS 1993 n° 2, pag. 95.

<sup>20</sup> Vedi su questo aspetto NICOLAIDES P. "Multilateral Rules on Foreign Direct Investment" INTERECONOMICS 1993 n° 2, pag. 96.

dell'utilizzatore dei propri servizi;

2) caso opposto in cui solo il consumatore è mobile e deve recarsi nel paese del produttore per usufruire dei servizi di quest'ultimo;

3) sia il produttore che il consumatore hanno libertà di movimento e possono commerciare in una località qualsiasi.

E' a causa di questa varietà che per garantire un libero commercio dei servizi, oltre alle barriere tariffarie è stato necessario affrontare il problema delle politiche e misure domestiche indirettamente discriminanti nei confronti dei fornitori di servizi esteri, come standards, concessione di licenze, differenti regolamentazioni settoriali. Inoltre, nel settore dei servizi anche politiche o norme che siano d'ostacolo all'investimento diretto da parte di operatori esteri o alla libertà di movimento temporanea delle persone possono costituire veri e propri ostacoli al commercio. Infatti, il mercato dei servizi è soggetto ad una più stringente e vasta regolamentazione di quello dei beni, rendendo più complicata una liberalizzazione del settore. Quest'ultima potrebbe quindi rivelarsi non sufficiente a creare un efficiente e stabile mercato internazionale, se non accompagnata da una parallela libertà di movimento di beni, persone e capitali. Tuttavia, in campo internazionale questa prospettiva appare molto difficilmente realizzabile dato che interferisce direttamente con la sovranità dei singoli stati. Solamente la CEE sembra essere a buon punto su questa strada. <sup>21</sup>

In conclusione, una sostanziale differenza caratterizza il commercio di prodotti industriali o agricoli da quello che riguarda il settore dei servizi, sul quale esistono oggi una serie di articoli all'interno del Dunkel Draft del 20 Dicembre 1991 sotto il nome di GATS - General Agreement on Trade in Services. Infatti mentre per il GATT le opportunità di accesso al mercato sono una funzione inversa delle "border measures", sostanzialmente differente è l'approccio complessivo contenuto nel GATS. <sup>22</sup>

Anche al fine di meglio comprendere le posizioni delle varie Parti Contraenti all'interno dei negoziati sui servizi, è interessante analizzare i settori produttivi, i gruppi di consumatori o altre lobby che possono, a livello teorico, appoggiare o contrastare le diverse modalità di accesso ai mercati che l'apertura del mercato dei servizi richiederebbe. <sup>23</sup>

Normalmente, le pressioni volte ad ottenere un più facile accesso a determinati mercati esteri sono esercitate da parte di settori "export-oriented", non certamente da parte dei consumatori o produttori dei mercati in cui esistono le restrizioni. In via di principio, i settori "export-oriented" potrebbero non essere interessati alle misure restrittive delle importazioni richieste dai settori "import-competing", in quanto, un eventuale appoggio a tali politiche, potrebbe rendere difficile ottenere l'accesso ai mercati esteri. Il supposto comportamento solleva la possibilità che coloro che premono per un maggior accesso ai mercati esteri esercitino anche indirettamente la funzione di opposizione a misure protezionistiche.

L'esperienza dei negoziati GATT indica come condizione necessaria per una cooperazione multilaterale in campo commerciale la necessità di raggiungere un

---

<sup>21</sup> Vedi DENNIG U. "Global Financial Liberalisation - GATT, EC and OECD Approaches" INTERECONOMICS 1992 n° 5, pag. 231.

<sup>22</sup> Vedi HOEKMAN B. M. "Market Access Through Multilateral Agreement : From Goods to Services" THE WORLD ECONOMY 1992 n° 6, pag. 710-711.

<sup>23</sup> L'analisi che viene svolta a questo proposito è ripresa da HOEKMAN B. op. cit. (1992), pag. 711-714.

sostanziale equilibrio nelle concessioni reciproche. Due sono gli aspetti di tale equilibrio. Un primo interno volto a soddisfare gli interessi dei gruppi di interesse interni ai paesi, ed un secondo il cui scopo è quello di tracciare un equilibrio tra le Parti Contraenti a livello internazionale, affinché le concessioni effettuate da un paese siano adeguatamente compensate da analoghe misure ottenute dagli altri partner commerciali.

Non sono chiari, a priori, gli effetti che l'espansione delle negoziazioni da monotematiche come quelle sui beni, a pluritematiche come si presentano quelle per i servizi avranno sui vari gruppi di interesse. Importante è la distinzione tra barriere al commercio internazionale insite nel sistema, e quelle derivanti da interventi regolamentatori governativi. Nel primo caso, infatti l'unica possibilità di accesso al mercato è data dalla creazione di imprese affiliate all'interno del paese che presenta le restrizioni. La strategia più probabile dei settori "import-competing" di tale paese sarebbe, quindi, quella di concentrare i propri sforzi contro la liberalizzazione della possibilità di effettuare investimenti diretti nel paese. Se, al contrario le barriere al commercio fossero state costituite tramite interventi governativi, i settori "import-competing" si opporrebbero a tutte le modalità di penetrazione dei servizi nel loro mercato. E' opinione comune che, nel breve periodo, i fattori di produzione "sector-specific" impiegati nei settori protetti si oppongano alla liberalizzazione dell'accesso al mercato. Tuttavia nel caso dei servizi la situazione potrebbe essere differente. Ad esempio se il modo più efficace per aver accesso ad un mercato fosse quello dell'investimento diretto, è probabile che il settore specifico lavoro non si opponga a tale liberalizzazione, se è previsto che l'occupazione netta non subisca riduzioni a seguito dello stabilirsi nel paese di una impresa di proprietà straniera.

Queste osservazioni sembrano suggerire che l'allargamento dell'ordine del giorno ai servizi e l'introduzione dell'investimento diretto come alternativa ad una strategia di penetrazione dei mercati tramite le esportazioni, possano risultare in una minore opposizione alla liberalizzazione. Tuttavia, l'espansione delle aree soggette a negoziazione, oltre ad avere la conseguenza di espandere il guadagno totale potenziale risultante dagli accordi, aumentano anche la possibilità di formare coalizioni eterogenee di gruppi di interessi che si oppongono a determinate politiche di apertura dei mercati.<sup>24</sup>

Allo stato attuale i contrasti tra USA, CEE e Giappone nei negoziati sul GATS vertono attorno alla misura in cui ognuno delle tre principali parti contraenti intende liberalizzare i propri mercati dei servizi. Contrasti esistono nei settori dei servizi finanziari, bancari ed assicurativi così come nel settore dei trasporti marittimi e aerei, delle telecomunicazioni, dei servizi audio-visivi.

La maggiore spinta alla liberalizzazione del settore dei servizi è venuta negli ultimi tempi sia da parte comunitaria che statunitense. L'importanza dei servizi per l'economia e la bilancia dei pagamenti statunitensi è già stata evidenziata all'inizio dell'analisi. Anche da parte comunitaria si è ultimamente sottolineato come una maggiore liberalizzazione del settore non possa che portare benefici all'economia europea, in quanto, benchè i servizi rappresentino più della metà del PIL comunitario,

---

<sup>24</sup> Come esempio di tali coalizioni, Hoekman B. (1992) cita quella emersa nel corso del 1991 durante il dibattito sull'estensione della fast-track per l'amministrazione statunitense. In quella occasione i sindacati ed i gruppi ambientalisti formarono indirettamente una coalizione esprimendo preoccupazioni per il possibile impatto dell'accordo NAFTA.

essi contribuiscono con una quota di solo il 20% alle esportazioni della Comunità.<sup>25</sup> Recentemente, un contributo indiretto alla causa della liberalizzazione del settore è venuto anche dal Giappone, con la pubblicazione da parte del MITI di alcuni dati di un libro bianco sul commercio.<sup>26</sup> Lo studio, reso pubblico con l'intento di rispondere alle continue pressioni americane volte alla riduzione del surplus commerciale giapponese, tende a precisare, in particolare, come l'inclusione del commercio in servizi ridurrebbe la bilancia commerciale di 48 miliardi di \$, portando il surplus a 84 miliardi di \$. Tali cifre suggerirebbero una ragione in più sugli effetti positivi della liberalizzazione dei servizi.

Dalle dichiarazioni e dai propositi enunciati dai capi di governo di CEE, USA e Giappone, sembrerebbe non esserci, in generale, nessuna opposizione ad una favorevole conclusione dei negoziati GATS. Le divergenze emergono quando si esaminano più dettagliatamente le diverse posizioni sui particolari settori in cui è suddiviso il settore dei servizi.

Il settore certamente più importante è quello dei servizi finanziari di cui il Dunkel Draft si occupa in un allegato del GATS. I mercati finanziari sono tra i più regolamentati a causa di alcune particolarità. Infatti, il fatto che in tempi di crescente concorrenza aumenti la disponibilità del sistema bancario ad assumere maggiori rischi, pone i sistemi finanziari nazionali in una situazione di pericolosa instabilità. Se a ciò viene aggiunto lo stretto legame tra settore finanziario e politiche monetarie e di cambio, si comprende come un processo di liberalizzazione nazionale che riduca la regolamentazione del settore, possa portare a notevole instabilità. Per questo, secondo Dennig, un processo di liberalizzazione nel settore finanziario non è auspicabile. In breve, gli acuti problemi finanziari globali non richiedono negoziati multilaterali, in quanto possono e dovrebbero essere risolti a livello nazionale o bilaterale, oppure tramite regolamentazione e stabilizzazione. Quindi, le negoziati multilaterali sulla finanza internazionale dovrebbero concentrarsi più sulla regolamentazione ed armonizzazione che su un'ulteriore liberalizzazione.<sup>27</sup>

Se questa analisi è corretta, l'inclusione di un allegato sui servizi finanziari all'interno di GATS sembra soprattutto opera delle grandi aziende americane fornitrici di servizi finanziari. Furono infatti queste ultime ad esercitare forti pressioni in questa direzione per giungere ad una reale liberalizzazione del settore e non solamente ad un accordo su alcuni principi generali. E' interessante notare come quella parte del settore finanziario americano, che era favorevole alle negoziati multilaterali, spingesse in ambito nazionale verso la deregolamentazione del mercato interno e vedesse i negoziati dell'Uruguay Round come elemento di una più ampia strategia per giungere a questo risultato.<sup>28</sup>

Tuttavia, le pressioni americane, ed in minor misura europee, volte ad ottenere un maggiore accesso ai mercati finanziari giapponesi e degli altri paesi asiatici<sup>29</sup>, possono derivare anche dal fatto che nell'ultimo decennio, secondo fonti del Commerce Department<sup>30</sup>, i servizi finanziari hanno mostrato una crescita deludente. Infatti nel periodo 1980-91, a fronte di una crescita dell'occupazione dei servizi legali

---

<sup>25</sup> Vedi dichiarazioni di J. Delors su Financial Times del 27/5/1993.

<sup>26</sup> Vedi ECONOMIST del 15 maggio 1993.

<sup>27</sup> Vedi DENNIG U. op. cit., pag. 231-233.

<sup>28</sup> Vedi HOEKMAN B. op. cit., pag. 714-715.

<sup>29</sup> Vedi Financial Times 13/1/1993.

<sup>30</sup> Vedi (THE) ECONOMIST 20 febbraio 1993.

e di consulenza alle imprese rispettivamente del 106% e del 67%, il settore finanziario ha registrato una delle crescite più basse all'interno del settore dei servizi con solamente il 38%.

La correlazione inversa tra pressioni verso una maggiore liberalizzazione internazionale, e crescita del settore sembra essere dimostrata anche nel caso dei servizi di telecomunicazione. Infatti, secondo gli stessi dati, il settore delle comunicazioni ha registrato negli Stati Uniti una crescita occupazionale di solamente il 13%, ed anche in questo settore forti sono state, e sono tuttora, le pressioni da parte americana. Bisogna, inoltre, sottolineare come uno stretto collegamento esiste tra il settore delle telecomunicazioni e dei servizi di informazione e quello finanziario. E' infatti quest'ultimo il maggiore utilizzatore di questi servizi. Nel settore delle telecomunicazioni due sono, dunque, i soggetti che premono verso una maggiore apertura dei mercati, i produttori e i maggiori utilizzatori.

Il settore delle telecomunicazioni vede operare pochi grandi gruppi in gran parte americani (ad esempio l'AT&T) che operano in un mercato nazionale molto più deregolamentato di quelli degli altri paesi industriali, dove esistono principalmente monopoli statali. E' questa la ragione principale per cui l'industria americana del settore si oppone all'applicazione incondizionale della clausola della nazione più favorita (MFN) nelle telecomunicazioni, dato questa che garantirebbe il libero accesso dei produttori stranieri al mercato statunitense, senza ottenere un analogo accesso ai mercati esteri per le imprese americane. Tuttavia, i concorrenti stranieri sono restii a concedere l'ingresso ai propri mercati nazionali ai grossi gruppi americani, soprattutto nel mercato della telefonia di base che costituisce più dell'80% dei ricavi del settore nei paesi industrializzati. Ecco, quindi, la ragione per la quale gli Stati Uniti spesso ricorrono a negoziati bilaterali volti all'apertura dei mercati esteri alle proprie imprese di telecomunicazione, e nel caso di fallimento ad agire unilateralmente, imponendo sanzioni o ricorrendo alla famosa Section 301.<sup>31</sup>

La situazione è ulteriormente complicata dalla ambivalenza del comportamento americano nei riguardi del settore. Infatti, quanto riportato sopra è valido per i "basic services", mentre quando si passa a considerare i "non-basic services", dove le imprese americane godono una marcata superiorità, queste ultime hanno appoggiato con entusiasmo la liberalizzazione. Si tratta di una applicazione del principio "fre trade when you are strong and mercantilism when you are weak".<sup>32</sup>

Con l'elezione di Clinton, le strategie americane per il settore delle telecomunicazioni sembrano essere ancora più confuse. Infatti, l'adozione da parte americana delle "new trade theories" che propugnano il sostegno ad alcuni settori, considerati stregicamente importanti per le esternalità che produrrebbero a favore degli altri settori dell'economia, tra i quali il settore delle telecomunicazioni gioca un ruolo importante, contrasterebbero con i principi del GATT e con quelli in via di negoziazione del GATS. A parere di Karunaratne, tali politiche non avrebbero nessuna giustificazione teorica e non sarebbero che una nuova versione del protezionismo.<sup>33</sup>

Un settore in cui gli interessi tra USA e CEE sono divergenti è quello dei servizi audio-visivi. Il settore vede una enorme preponderanza dell'industria americana, per prodotti cinematografici, televisivi e video. Inoltre gli audio-visivi

---

<sup>31</sup> Vedi HOEKMAN B. (1992) op. cit., pag. 715.

<sup>32</sup> Vedi KARUNARATNE N. D. op. cit., pag. 97.

<sup>33</sup> Idem, pag. 99.

costituiscono la seconda voce per importanza nelle esportazioni americane. La CEE, d'altro canto, sostiene la necessità di mantenere quote per proteggere un settore che reputa non strettamente commerciale, ma anche portatore di valori culturali degni di essere tutelati. Obiettivo degli USA è di aprire i mercati televisivi nazionali dove esistono limiti alla quantità di programmi non nazionali ( 60% in Francia e 50% in Germania). Anche la fragilità dei produttori europei gioca un ruolo molto importante. Ad appoggiare gli Stati Uniti nelle loro richieste è il Giappone che ha recentemente acquistato alcuni dei principali produttori di film americani. Dalla parte della CEE si schierano, invece, alcuni piccoli produttori come Australia ed India.<sup>34</sup>

Esistono poi altri settori in cui la contesa è di importanza minore, i quali, però possono risultare importanti come oggetto di scambio nella contrattazione di un accordo per il settore dei servizi, ed anche in vista di un accordo globale su tutti gli aspetti discussi nel corso dell'Uruguay Round. Si tratta, in primo luogo, del settore dei trasporti marittimi dove la CEE ed il Giappone cercano di vincere le resistenze americane a liberalizzare il proprio mercato. In secondo luogo, è considerato il settore delle prestazioni professionali.<sup>35</sup>

### 3. Domanda pubblica

Il vasto mercato offerto dalle commesse statali, detto anche della domanda pubblica, è stato per lungo tempo escluso dalle materie regolate dal GATT. Per la prima volta dalla fine della seconda guerra mondiale, il Tokyo Round ha preso in considerazione questo settore ed ha cercato introdurlo nella disciplina dell'Accordo Generale. La relativa disciplina è stata inclusa in uno dei nove codici che dal 1979 affiancano il testo del GATT, sotto il nome di codice sul "Public Procurement". Il codice è attualmente in via di rinegoziazione. Sebbene questi negoziati non facciano formalmente parte dell'Uruguay Round, è previsto che si svolgano parallelamente e terminino insieme al pacchetto complessivo di misure del Round, costituendo un importante complemento alla liberalizzazione del "market access" complessivo. Il Dunkel Draft della fine del 1991 indicava tre obiettivi per i negoziati commerciali.<sup>36</sup> In primo luogo, è indicata la volontà di espandere la copertura del Codice anche al settore dei servizi, in sintonia con uno dei più importanti settori che si cerca di introdurre all'interno della disciplina del GATT. Attualmente, solo il settore dei beni industriali è coperto. In secondo luogo, vi è il tentativo di allargare il campo di applicazione del Codice, coprendo oltre alle commesse dei governi nazionali, anche quelle delle autorità amministrative che non fanno parte di quella centrale, e di alcune imprese di pubblici servizi. Infine è previsto un adattamento complessivo del codice del 1979 alla struttura che eventualmente assumerà il nuovo accordo.

Attualmente è in corso una dura disputa tra CEE e Stati Uniti per supposti reciproci impedimenti all'accesso dei rispettivi mercati della domanda pubblica. L'origine della disputa risale al 1991, quando C. Hills, l'allora "trade representative" per gli USA, ha accusato Francia, Germania ed Italia di aver attuato politiche discriminatorie nei confronti delle imprese straniere per i contratti governativi di

---

<sup>34</sup> Vedi Financial Times del 7/1/1993.

<sup>35</sup> Vedi in particolare per i servizi di contabilità, Financial Times 14/5/1993.

<sup>36</sup> Vedi GATT SECRETARIAT "The Draft Act of the Uruguay Round - Press Summary" THE WORLD ECONOMY 1993 n° 2, pag. 243.

fornitura di attrezzature elettriche e delle telecomunicazioni. In quell'occasione vennero minacciate sanzioni, da parte degli Stati Uniti, entro il gennaio del 1993 nel caso la Comunità europea non si fosse adeguata alle richieste americane. E' da sottolineare come tra i settori coinvolti nella disputa una parte importante l'abbia quello delle telecomunicazioni che costituisce causa di contrasti tra CEE ed USA nei negoziati sul settore dei servizi.

La ragione del contendere ruota attorno alla direttiva CEE sui servizi e sul "Buy-American" Act statunitense che, secondo rispettivamente USA e Comunità europea, discriminano nei confronti delle imprese straniere. L'asprezza della disputa è dovuta in parte alla grande importanza che viene riconosciuta alla domanda pubblica. Stime della Commissione europea indicano nel 15% del valore totale del PIL comunitario l'ammontare dei contratti pubblici.<sup>37</sup>

Da parte americana si contesta la forma attuale della direttiva CEE, la quale permette ai governi degli stati membri della Comunità di rifiutare le offerte per contratti di fornitura in cui il contenuto non-comunitario del prodotto sia inferiore al 50%. Inoltre è previsto che nei casi limite, la preferenza debba essere accordata ad imprese appartenenti ad uno dei paesi della Comunità, anche se il prezzo da queste richiesto sia superiore del 3% a quello dei concorrenti esteri ( articolo 29 della direttiva ).<sup>38</sup>

La Comunità europea riconosce che le politiche "buy-local", attuate dai vari paesi membri prima dell'entrata in vigore della direttiva all'inizio di quest'anno, hanno per lungo tempo impedito alle imprese straniere l'accesso ai mercati nazionali della domanda pubblica. Tuttavia, la Comunità sostiene che ora la situazione, grazie alla direttiva, è molto migliorata, portando le opportunità di commesse delle imprese straniere dai 7,5 miliardi di \$ del 1987 ai 18,66 del 1990, mentre nello stesso arco di tempo i dati per gli Stati Uniti sono rimasti fermi attorno ai 28 miliardi di \$.<sup>39</sup> Oltre a rimarcare la tendenza alla maggiore dell'apertura dei mercati europei della domanda pubblica, la Comunità sostiene che esistono alcuni impedimenti per le imprese straniere all'accesso al mercato americano. Da parte comunitaria si sottolineano, in particolare, l'uso arbitrario dei design standards, gli speciali privilegi monopolistici concessi ad alcune imprese locali, come l'AT&T, e soprattutto la presenza delle disposizioni del "Buy-American" Act.<sup>40</sup> E' quest'ultimo in particolare che provoca le maggiori proteste da parte comunitaria, dato che tale legislazione non si applica soltanto per le commesse del governo federale ma viene utilizzata anche per quelle di almeno 37 stati dell'unione.<sup>41</sup> Stati che applicano preferenze di prezzo a favore delle imprese americane che vanno dal 6 al 60%.

I negoziati bilaterali sulla domanda pubblica presentano un altro punto controverso tra CEE ed USA, a causa delle differenti definizioni di acquisti pubblici date dai due paesi. Per gli USA, tale definizione comprende gli acquisti sia da parte del governo centrale e sia da parte dalle imprese di servizi di proprietà statale, come

---

<sup>37</sup> Vedi Financial Times 3/2/1993.

<sup>38</sup> Vedi (THE) ECONOMIST del 27 febbraio 1993.

<sup>39</sup> Vedi Financial Times del 24/3/1993.

<sup>40</sup> Vedi Financial Times del 19/2/1993.

<sup>41</sup> Il "Report on United States Trade Barriers and Unfair Trade Practices" del 1991 redatto dalla Commissione europea, riportato in DHAR B. "The Decline of Free Trade and US Trade Policy Today" JOURNAL OF WORLD TRADE 1992 n° 6 a pag. 150-151, fornisce un elenco di tutte le disposizioni legislative americane che vengono ricomprese sotto il nome di "Buy-American" Act, ed i relativi settori interessati.

quelle delle telecomunicazioni e di altri settori. Gli USA prestando fede a questa definizione risulterebbero molto più aperti della CEE. Tuttavia, la Comunità europea include anche gli acquisti effettuati da governi ed autorità locali e imprese private in settori regolati dallo stato o che godono di diritti speciali ed esclusivi.<sup>42</sup>

La controversia, aspra e condizionata dalla continua minaccia americana di ritorsioni nei confronti delle imprese comunitarie che partecipano agli appalti pubblici americani<sup>43</sup>, e dalla ferma volontà di risposta da parte della Comunità, sembrava essere giunta ad un punto di svolta alla fine di aprile. E' allora che viene raggiunto un accordo parziale tra le due delegazioni, e soprattutto viene stabilito come principio chiave la progressiva e reciproca apertura dei rispettivi mercati della domanda pubblica. L'accordo prevede l'abrogazione da parte comunitaria dell'art. 29 della direttiva sui servizi con riguardo ad alcuni settori, mentre da parte americana saranno eliminate le restrizioni imposte alle imprese straniere nel settore elettrico della domanda pubblica.<sup>44</sup>

Nonostante esistessero speranze che tale accordo potesse tradursi in un più ampio accordo all'interno dei negoziati, la decisione americana di imporre ugualmente misure di ritorsione, seppure limitate, nei confronti delle imprese comunitarie, e la pronta reazione della Comunità, sembrano aver ricondotto i negoziati nuovamente in alto mare. In questo quadro, non paiono essere casuali, l'acuirsi delle tensioni tra Comunità e Giappone sulla domanda pubblica, e la decisione americana di iniziare una procedura di infrazione secondo le norme GATT, volta ad eliminare le presunte pratiche discriminatorie giapponesi nelle commesse pubbliche.<sup>45</sup>

#### 4. Tariffe

I negoziati sulla riduzione delle barriere tariffarie sono probabilmente i meno importanti dell'Uruguay Round, e quelli che presentavano le maggiori probabilità di giungere ad un accordo multilaterale. Infatti, i successivi round dalla fine della seconda guerra mondiale hanno contribuito all'espansione economica mondiale riducendo gradatamente le elevate tariffe dei primi anni '50, a livelli medi ormai molto bassi, se si escludono alcuni settori. Il basso livello di protezione offerto, a partire dagli anni '70, dalle barriere tariffarie, ha contribuito alla proliferazione delle cosiddette barriere non tariffarie. E' stato questo, infatti, lo strumento utilizzato da paesi e gruppi di interesse nazionali per continuare a godere di un certo livello di protezione in alcuni settori. Ecco la ragione per la quale sin dal Tokyo Round, e con maggiori ambizioni nel round in corso, gli sforzi maggiori sono stati diretti al difficile

---

<sup>42</sup> Vedi Financial Times 24/3/1993.

<sup>43</sup> Il clima della contesa può essere ben rappresentato da una dichiarazione di Kantor, l'attuale "trade representative" americano, a proposito della possibilità che gli Stati Uniti possano ricorrere alla imposizione di ritorsioni: "The days when we could afford to subordinate our economic interests to foreign policy or defence concerns are long past." Su Financial Times del 3/2/1993.

<sup>44</sup> Vedi Financial Times del 22 e 23/4/1993, si veda inoltre (THE) ECONOMIST 24 aprile 1993.

<sup>45</sup> Vedi Financial Times del 21/6/1993. Più dettagliatamente, gli Stati Uniti richiedono: 1) allargamento della copertura dell'attuale accordo "Major Project Arrangement", 2) fine dell'uso del "designated bidder system" ed adozione di un meccanismo aperto di appalti, 3) rafforzamento dell'applicazione delle politiche antitrust, ed infine 4) la messa in opera di un sistema per misurare i progressi in tale direzione.

tentativo di ridurre le barriere non tariffarie. Nell'economia generale dell'Uruguay Round, quindi, i negoziati volti alla riduzione delle tariffe non rappresentano l'aspetto primario oggetto di discussione.

Tuttavia, occorre, in primo luogo, ricordare che la "tariffication" - la trasformazione delle barriere non tariffarie in tariffe - rappresenta spesso il primo passo verso la liberalizzazione di molti settori ancora chiusi al commercio mondiale. La ragione è dovuta al fatto che lo strumento tariffario è la forma più trasparente e meno distorsiva per il commercio. Inoltre, tale processo rende possibile la riduzione graduale, fino all'eventuale eliminazione totale degli ostacoli agli scambi commerciali.

In secondo luogo, l'attuale situazione internazionale, caratterizzata da contrasti e persino conflitti in campo commerciale tra le maggiori economie mondiali, ha acuito anche

divergenze che altrimenti non avrebbero assunto aspetti così conflittuali.

I negoziati sulla riduzione delle tariffe erano in una posizione di stallo dal dicembre dello scorso anno. I contrasti vertevano soprattutto sulla situazione tariffaria del settore tessile.<sup>46</sup> Tale settore è stato il primo caso in cui gli originari principi e disposizioni del GATT furono abrogati, negli anni '50, per soddisfare le richieste americane in difesa della propria influente produzione tessile contro le competitive importazioni giapponesi. Ne sono derivati una serie di accordi la cui ultima versione è rappresentata dal Multi-Fibre Arrangement del 1973, che disciplinavano il commercio di tutte le varietà di prodotti tessili mediante uso di quote, assumendo la forma di un ostacolo permanente al libero commercio di tali prodotti. Le restrizioni da questo contenute, secondo quanto contenuto nel Dunkel Draft, dovrebbero essere eliminate nel corso di un periodo di transizione della durata di dieci anni.<sup>47</sup> La delicatezza dei problemi del settore per i paesi industrializzati, ed in particolare gli Stati Uniti, è data anche dalla presenza di ostacoli tariffari. Negli ultimi mesi, infatti, i contrasti sulle tariffe del settore tessile hanno visto la divergenza tra la richiesta comunitaria agli Stati Uniti di ridurre, di almeno della metà, le proprie "tariff peaks" sulle importazioni - che variano tra il 20 ed il 40% - e le domande statunitensi di riduzione complessiva delle tariffe di una certa percentuale. Appare chiaro come sia più rilevante, dal punto di vista economico, una riduzione delle tariffe più alte rispetto ad un taglio effettuato su tariffe che sono già di entità modesta.<sup>48</sup>

Il settore dei prodotti tessili non era certamente l'unico punto di contrasto tra le maggiori economie mondiali. Si ricordano le richieste americane per una riduzione delle tariffe comunitarie e giapponesi su alcuni prodotti, come quelli del settore farmaceutico, dei metalli non ferrosi, delle attrezzature mediche, scientifiche ed agricole, dei semiconduttori, delle fotocopiatrici, del legname e dei prodotti cartacei. A queste andavano aggiunte, inoltre, le pressioni giapponesi per la riduzione delle tariffe comunitarie sui prodotti elettronici, e le domande americane ed europee per l'azzeramento delle tariffe sugli alcolici imposte dalle autorità del Giappone.

Prima del G-7 previsto per l'inizio di luglio in Giappone, nonostante l'offerta giapponese di ridurre le proprie tariffe del 55% su alcune centinaia di prodotti<sup>49</sup>, le prospettive di giungere ad un accordo multilaterale per la riduzione delle tariffe

---

<sup>46</sup> Vedi Financial Times 7/1/1993.

<sup>47</sup> Vedi DHAR B. op. cit., pag. 145-146.

<sup>48</sup> Vedi Financial Times del 12/1/1993.

<sup>49</sup> Vedi Financial Times del 18/5/1993.

sembravano scarse. I negoziati quadrilaterali tra CEE, USA, Giappone e Canada sembravano portare ad un fallimento, inoltre la pubblicazione di dati che indicavano come nei primi quattro mesi del 1993 il deficit commerciale statunitense fosse dovuto per almeno un quarto del suo ammontare alle importazioni tessili <sup>50</sup>, avrebbe potuto portare ad un irrigidimento delle posizioni americane su uno dei più importanti aspetti del negoziato.

Ciononostante, il 7 luglio nel corso del G-7 le delegazioni di Canada, USA, CEE e Giappone hanno annunciato il raggiungimento di un accordo sulle tariffe. Il pacchetto di misure comprende :

1) completa eliminazione delle tariffe e delle misure non tariffarie per prodotti farmaceutici, macchine per le costruzioni, attrezzature mediche e acciaio. Inoltre, per i prodotti alcolici, il Giappone ha rinunciato alla difesa delle proprie elevate tariffe, permettendo così l'inclusione di questi prodotti nel gruppo che vede la massima rimozione degli ostacoli al commercio;

2) armonizzazione verso il basso delle tariffe sui prodotti chimici;

3) tagli fino al 50% delle "tariff peaks" - misure tariffarie di oltre il 15% - per alcuni prodotti come tessili e vetro;

4) per altri prodotti, come attrezzature scientifiche, prodotti elettronici, legname e prodotti cartacei, riduzione media complessiva delle tariffe di circa un terzo. <sup>51</sup>

Nonostante l'enfasi con la quale il pur importante accordo sulla riduzione delle tariffe è stato presentato, occorre considerare le particolari circostanze che hanno reso possibile tale risultato, ed i problemi che ancora restano da risolvere. In primo luogo, i negoziati per il taglio delle barriere tariffarie, come già in precedenza accennato, hanno sempre costituito l'aspetto più semplice dell'intero negoziato. I negoziati sui quali le divergenze sono più marcate, come commercio agricolo, servizi, proprietà intellettuale e regolamento e struttura del GATT, non sono stati toccati nel corso del vertice di Tokyo. <sup>52</sup> Inoltre, per mantenere viva la speranza di una positiva conclusione dell'Uruguay Round per il 15 dicembre, quando scadrà la "fast-track" americana, era necessario che dal vertice dei sette paesi più industrializzati venisse un segnale di volontà politica per sbloccare l'attuale impasse nei negoziati. La scelta è ricaduta sull'aspetto che poneva minori difficoltà, la riduzione delle tariffe. Infine, l'accordo raggiunto dovrà essere discusso ed accettato dalle altre parti contraenti dell'Accordo Generale, tra cui i paesi in via di sviluppo che rappresentano circa il 70% del commercio mondiale di prodotti tessili.

## PARTE II

### **Prospettive per una positiva conclusione dell'Uruguay Round**

Al fine di valutare le possibilità di giungere ad un'accordo, e quindi, ad una positiva conclusione dell'Uruguay Round non si può confinare l'analisi al solo esame dei più importanti negoziati del GATT. Sebbene non si neghi l'importanza del raggiungimento di accordi in importanti settori, come quello riguardante la riduzione

---

<sup>50</sup> Vedi Financial Times 29/6/1993.

<sup>51</sup> Vedi Financial Times del 8/7/1993.

<sup>52</sup> Per un sunto dello stato dei negoziati sui vari punti si veda Financial Times del 9/7/1993.

delle tariffe per numerosi prodotti industriali, recentemente firmato a Tokio nel corso del relativo G-7, molte sono i problemi e le divergenze ancora da risolvere all'interno della maggioranza dei negoziati. Al momento nonostante i negoziati multilaterali siano ripresi a Ginevra, le parti sono ancora lontane da un accordo per il settore agricolo, i nuovi settori dei servizi e quelli ad esso collegati della proprietà intellettuale e delle trade-related investment measures, e della domanda pubblica. Notevoli difficoltà permangono per un accordo multilaterale sul settore siderurgico per porre fine alla guerra commerciale tra Stati Uniti e Comunità europea, e per trasformare l'accordo GATT in una vera e propria organizzazione internazionale mediante un rafforzamento in particolare dei meccanismi di risoluzione dei conflitti commerciali tra le parti contraenti. L'obiettivo dichiarato sia da parte comunitaria, che da parte americana è quello di concentrare gli sforzi per chiudere i negoziati entro la fine dell'anno. La nuova scadenza, ribadita anche a Tokio, è fissata per il 15 dicembre giorno in cui scadrà la fast-track americana, secondo la quale il Congresso è obbligato ad accettare o a respingere in toto il testo definitivo del round, senza poter proporre emendamenti.

L'Uruguay Round è entrato nel settimo anno di trattative, risalendo la sua apertura ufficiale al 1986. Tuttavia, data la complessità degli argomenti trattati e considerato che nel corso dei Round tenutisi dal 1947 le parti contraenti sono più che quintuplicate, portando ad un allungamento dei tempi di negoziazione, non sarebbe la durata dei negoziati in se stessi ad essere motivo di scetticismo. Le incertezze su una positiva conclusione dei negoziati nascono da una serie di fattori, sia interni che esterni al round. Nel primo caso, dubbi esistono sulla capacità, anche in presenza di una forte volontà politica, di superare profonde difficoltà, che hanno origine in problemi per lungo tempo si è evitato di affrontare e di risolvere, nei pochi mesi che restano a disposizione. In secondo luogo, una serie di dispute formalmente esterne ai negoziati, come quelle ultimamente esplose riguardo all'accordo bilaterale tra la CEE e gli Stati Uniti sui sussidi corrisposti ai produttori di velivoli civili - il cosiddetto caso del consorzio europeo Airbus -, e le sanzioni reciproche tra gli stessi paesi sulle importazioni di prodotti siderurgici, sembrano mostrare una tendenza a rimettere in discussione quanto era stato concordato poco tempo prima.

Ma ancora più importante, è un'analisi che inserisca i negoziati GATT all'interno del clima e delle tendenze complessive che il commercio e la cooperazione economica mondiale sono andati negli ultimi tempi assumendo. Infatti, seppure estremamente importante l'Uruguay Round non è il solo strumento di politica commerciale impiegato dai paesi industrializzati. Gli ultimi anni hanno visto una maggior determinazione degli Stati Uniti ad impiegare per i propri obiettivi commerciali metodi determinati unilateralmente, e spesso in violazione ai principi stabiliti dal GATT. Inoltre, sempre dagli Stati Uniti viene la tendenza a fornire giustificazioni teoriche, oltre al vero e proprio ricorso, al managed trade, una più o meno diretta conseguenza delle iniziative unilaterali intraprese. Sebbene siano gli Stati Uniti a fornire gli esempi più eclatanti dell'impiego dei due strumenti, unilateralismo e managed trade, nell'aspro confronto commerciale con il Giappone, anche la CEE negli ultimi anni ha mostrato timidi segnali nella medesima direzione.

Il regionalismo, vale a dire la tendenza alla formazione di blocchi commerciali tra diversi paesi, caratterizzati da diversi livelli di integrazione dalla zona di libero scambio all'unione economica, non è certamente un fenomeno caratteristico degli ultimi anni. Tuttavia, recentemente si è assistito ad un proliferare senza precedenti di accordi commerciali regionali, anche tra paesi come gli Stati Uniti che nell'ultimo

secolo sempre avevano preferito un approccio multilaterale per il commercio internazionale.

Ciò che è importante capire è se queste tendenze siano tra loro compatibili, e soprattutto se possano coesistere con un sistema commerciale regolato multilateralmente dal GATT. Solamente inserendo l'analisi sul futuro degli attuali negoziati del GATT in questo quadro più ampio di tendenze a livello mondiale, risulta possibile azzardare qualche ipotesi per il futuro. Considerando singolarmente le tendenze all'unilateralismo da parte degli USA, alla formazione di blocchi commerciali regionali, e la nuova credibilità anche a livello accademico che sta assumendo il managed trade, è possibile trarre qualche conclusione. Tale analisi dovrebbe cercare di chiarire quale sia la preferenza attuale od in fieri delle economie più sviluppate, se verso il mantenimento di un sistema commerciale multilaterale o verso la sostituzione di quest'ultimo con una delle tre tendenze a cui si è in precedenza accennato, od ancora verso una combinazione tra i diversi approcci. Approcci che quindi potrebbero risultare più o meno compatibili con il GATT.

## 1. Unilateralismo

L'adozione, da parte degli Stati Uniti ma anche della Comunità europea, di normative volte ad ottenere un maggiore accesso ai mercati esteri tramite azioni unilaterali, pur non essendo un fenomeno degli ultimi anni, ha, soprattutto recentemente e da parte degli USA, assunto un carattere particolarmente aggressivo ed è diventata oggetto di preoccupazione per i probabili effetti sul sistema multilaterale.

L'origine della tanto discussa Super 301, oggi non più in vigore, ma forti sono le pressioni per un rinnovo di una normativa molto simile da parte del congresso <sup>53</sup>, risale al Trade Expansion Act del 1962. E' tuttavia nel 1974 con l'adozione del Trade Act, e soprattutto con la famosa sezione 301 in questo contenuta, che i poteri presidenziali nel campo del commercio internazionale vedono una considerevole espansione. Viene, infatti, espansa l'autorità discrezionale del Presidente con la possibilità, ora, di intraprendere indagini e se necessario imporre ritorsioni contro pratiche commerciali di paesi esteri, considerate "unjustifiable" e che "burdened or restricted" il commercio statunitense. Competenza che riguarda sia i prodotti agricoli, sia quelli industriali in precedenza esclusi. <sup>54</sup>

L'impiego della 301 ha mostrato una crescita di incisività nel corso della seconda amministrazione Reagan. Infatti, il crescente deficit commerciale americano, le incertezze mostrate dalla Comunità nei confronti della proposta americana di aprire un nuovo round di negoziati multilaterali nel 1982 e le crescenti pressioni protezionistiche interne, hanno spinto l'amministrazione americana all'adozione di una duplice serie di misure. In primo luogo, fu adottata una politica di svalutazione

---

<sup>53</sup> Vedi Financial Times del 16/6/1993 e 1/7/1993. Pur avendo incluso il rinnovo della Super 301 durante la campagna elettorale, il presidente Clinton ed il rappresentante americano per il commercio, Kantor, hanno mostrato recentemente scarso entusiasmo per tale normativa, cercando di ottenere un rinnovo della fast-track sganciata dalla tanto criticata Section 301, nonostante le pressioni contrarie da parte del Congresso.

<sup>54</sup> Per una visione schematica dell'evoluzione della Sezione 301, si veda BAYARD T. O., ELLIOT K. A. "'Aggressive Unilateralism' and Section 301 : Market Opening or Market Closing ?" THE WORLD ECONOMY 1992 n° 6 <sup>54</sup>, pag. 686-687.

del dollaro coordinata con gli altri membri del G-7, il cosiddetto accordo del Plaza. Secondariamente, per ottenere risultati positivi a breve termine sul fronte del deficit commerciale, venne intrapresa una più aggressiva politica di promozione delle esportazioni.<sup>55</sup> Con l'adozione di tale politica l'amministrazione sperava, inoltre, di diminuire le pressioni protezionistiche interne e di ottenere di conseguenza un maggiore appoggio per una politica commerciale liberale da parte dei settori con interessi alle esportazioni.

Tale speranza sembra non essere stata ripagata, in quanto il Congresso con il Omnibus Trade and Competitiveness Act del 1988 ha rafforzato la disciplina unilaterale contenuta nel Trade Act del 1974. Infatti, la Super 301 contenuta nella recente normativa, rappresenta una leva che, con la minaccia di ritorsioni commerciali, punta all'apertura di mercati esteri ai prodotti americani. Tale normativa spostava dall'esecutivo rappresentato dal Presidente, ai rappresentanti degli Stati Uniti per il commercio (USTR) l'autorità per imporre ritorsioni. La Super 301 richiedeva agli USTR di identificare, nel corso del 1989 e 1990, le priorità commerciali, e più precisamente anche paesi e pratiche contrari agli interessi americani.<sup>56</sup> Se le relative indagini avessero confermato le ipotesi formulate dagli USTR, la imposizione di ritorsioni sarebbe risultata obbligatoria. Tuttavia, la rigidità del procedimento era attenuata dalla presenza di numerose eccezioni che permettevano una certa discrezionalità all'esecutivo. Proprio questa discrezionalità ha permesso all'amministrazione Bush di non applicare la Super 301 se non con riluttanza, non soddisfacendo così le aspettative del Congresso. Pur essendo giunta a scadenza nel 1990, oggi le pressioni protezionistiche del Congresso sembrano trovare ascolto maggiore nella nuova amministrazione Clinton.<sup>57</sup>

La recente tendenza della politica commerciale statunitense che si è qui denominata come "unilateralismo" non si esaurisce nello strumento della Sezione 301, ma ricomprende anche l'utilizzazione, al di fuori della procedura richiesta dal GATT, delle regole antidumping e dell'imposizione di dazi compensativi volti ad eliminare i presunti vantaggi di cui godrebbero i prodotti sussidiati dai governi esteri. Notevoli sono state le critiche degli altri paesi che vedono nell'uso arbitrario di queste legislazioni una nuova forma di protezionismo da parte americana - si pensi al caso recente dei dazi compensativi imposti dagli USA nei confronti della produzione

---

<sup>55</sup> Idem, pag. 685 e 703-704, dove BAYARD & ELLIOTT, sulla base di uno studio approfondito su tutti i casi di applicazione della Sezione 301, mostrano come il tasso di successo dei casi conclusi dopo il settembre del 1985 avessero una probabilità di successo 4,5 volte più alta di quelli conclusi prima di tale data. Tuttavia, gli autori ne spiegano in parte le ragioni con l'aumento del coinvolgimento di paesi nei confronti dei quali gli Stati Uniti, già prima del 1985 avevano avuto un maggiore successo. Il motivo principale sembra, comunque, risiedere nella maggiore aggressività degli agenti commerciali statunitensi.

<sup>56</sup> Nella normativa della Sezione 301 era presente anche una analoga disposizione per la difesa della proprietà intellettuale - Special 301 -, che tuttavia non viene qui trattata vista la maggiore importanza della Super 301, e la stessa filosofia alla base delle due disposizioni.

<sup>57</sup> Impresione che sembra essere confermata da alcune recenti dichiarazioni di Kantor, il rappresentante americano per il commercio, secondo il quale "we see a trade policy emerging that is more active, anticipatory, inclusive and flexible ..." (su Financial Times 1/4/1993). Una configurazione di politica commerciale che sembra essere consona alla unilateralità della Super 301. Tuttavia, recentemente l'amministrazione ha richiesto l'estensione della fast-track svincolandola dal rinnovo della Super 301, indicando l'intenzione di tenere separate i due problemi.

siderurgica di 19 paesi accusati di dumping.<sup>58</sup>

Ciò va aggiunto alle critiche che da più parti vengono mosse alla razionalità economica delle procedure del GATT per l'imposizione di dazi compensativi, autorizzati dal Consiglio del GATT, nei confronti di quei prodotti che hanno usufruito di sussidi. Infatti, se si esclude il caso di dei sussidi all'esportazione, che sono peraltro banditi dal GATT, l'imposizione di dazi compensativi in tutti gli altri casi - principalmente sussidi domestici alla produzione - non ha come risultato quello di ristabilire la situazione esistente prima dell'irrogazione dei sussidi, ma ridurrebbe le esportazioni ad un livello inferiore. Il risultato è una imposizione di una barriera alle importazioni, che forse può agire da deterrente alla irrogazione di sussidi non conformi al Codice del GATT, ma che certamente introduce una ulteriore distorsione nel mercato.<sup>59</sup> Il quadro diventa ancora più incerto e passibile di condanna internazionale, quando la determinazione dell'illegalità di un aiuto risulta stabilita unilateralmente da un solo paese ( nella maggioranza dei casi gli Stati Uniti ).

Pur non esistendo disposizioni multilaterali che regolino il dumping, problemi non troppo dissimili da quelli visti per i sussidi emergono per l'imposizione unilaterale di dazi anti-dumping. Sono le metodologie utilizzate per la determinazione ed il calcolo del dumping ad essere oggetto di critica.<sup>60</sup> Caratteristica del modo di produzione attuale sono gli elevati start up costs, sotto forma di elevati esborsi iniziali per ricerca e investimenti, e i rilevanti effetti del learning-by-doing. Dato, quindi, che il costo unitario del prodotto è minore quanto maggiore è il volume delle vendite e data la breve vita attuale dei prodotti industriale ne derivano tre conseguenze.

In primo luogo, nel fissare i prezzi le imprese tengono conto del volume atteso della produzione per tutto il ciclo di vita di un prodotto, cercando, quindi, di massimizzare i profitti per l'intero periodo. Ne consegue che all'inizio della produzione le imprese fissino prezzi inferiori al costo medio, cercando di incrementare in prima istanza le vendite, abbassando in questo modo i costi di produzione. Tuttavia, le autorità americane preposte all'amministrazione delle politiche anti-dumping determinano l'esistenza del dumping se il prezzo di vendita risulta inferiore al costo medio, non per il ciclo completo di un prodotto, ma soltanto nel corso dell'ultimo anno fiscale.

In secondo luogo, i nuovi produttori che entrano per la prima volta in un mercato, dato il nome dei produttori esistenti, sono obbligati, a vendere a prezzi inferiori di quelli dei produttori già sul mercato per vincere le resistenze dei consumatori, e quindi a stabilire dei prezzi iniziali forse inferiori ai costi medi.

Infine, nel caso di una recessione, quando la domanda cala, vendere i propri prodotti ad un prezzo che copra solamente i costi variabili, è un comportamento razionale per le imprese. Queste considerazioni, tuttavia, vengono ignorate da parte delle autorità anti-dumping, rendendo in questo modo la determinazione del dumping soggetto ad un giudizio in parte discrezionale. Risulta così facile che strumenti nati per garantire il libero commercio possano essere utilizzati per scopi protezionistici ed

---

<sup>58</sup> Per una panoramica sulla situazione del settore siderurgico e sulle vere ragioni che stanno alla base della crisi del settore vedi (THE) ECONOMIST 3 ottobre 1992.

<sup>59</sup> Vedi BALDWIN R. "Assessing the Fair Trade and Safeguards Laws in terms of Modern Trade and Political Economy Analysis" THE WORLD ECONOMY 1992 n° 2, pag. 189-191; vedi anche BALASSA B. "Subsidies and Countervailing Measures : Economic Consideration" JOURNAL OF WORLD TRADE April 1989 n. 2.

<sup>60</sup> Per tale analisi si veda BALDWIN R. E. op. cit., pag. 192-193.

essere soggetti al clima politico del momento.<sup>61</sup>

Il ricorso sempre più frequente, da parte degli USA, a politiche unilateralmente decise è solamente un aspetto, seppur rilevante delle politiche commerciali statunitensi. Il parere di Bhagwati nel 1989<sup>62</sup>, era che la politica commerciale degli Stati Uniti fosse alla vigilia di uno storico mutamento, passando dalla preferenza verso un sistema commerciale mondiale centrato sulle regole multilaterali del GATT ad un sistema caratterizzato oltre che dal GATT dalla presenza di disposizioni commerciali unilaterali come il Omnibus Trade and Competitiveness Act, da accordi commerciali regionali e dall'emergere del "managed trade". Il rischio temuto da Bhagwati, e ribadito ancora di recente<sup>63</sup>, è che l'attuale situazione non sia che il preludio al prevalere degli interessi protezionistici a Washington, e che la combinazione di quest'ultimo con la riluttanza del Giappone ad assumere un ruolo di guida nell'economia mondiale possa portare ad un indebolimento, e forse alla fine, del GATT nel corso di questo periodo di transizione.<sup>64</sup>

Il concetto di unilateralismo è scomposto da Bhagwati<sup>65</sup> in tre componenti : 1) la ricerca unilaterale di concessioni commerciali dagli altri paesi; 2) rifiuto di sottoporsi al giudizio o di conformarsi ai risultati del meccanismo per la risoluzione delle dispute previsto nell'Accordo Generale; 3) definizione di nuove pratiche dell'"unfair trade" e delle rispettive discipline in maniera unilaterale, e preferenza per la minaccia di ritorsioni commerciali, invece dell'apertura di negoziati in caso di non osservanza.

Una politica commerciale che si basi su un approccio simile è in aperto contrasto con alcune delle regole alla base del processo di liberalizzazione del GATT : la contrattazione di reciproche concessioni commerciali e la loro estensione alle altre parti contraenti ( principio della nazione più favorita ). Tuttavia, la rilevanza politica degli argomenti a favore di una svolta verso l'unilateralismo, e l'impossibilità di utilizzare a questo scopo le regole del GATT, hanno, secondo Bhagwati, reso inevitabile lo spostamento verso una politica commerciale caratterizzata da un alto tasso di unilateralismo.<sup>66</sup>

Pur tenendo in considerazione le forti pressioni del Congresso ad assumere un atteggiamento che va oltre il vecchio concetto di protezionismo di difesa del mercato interno dalle importazioni, cercando con la forza della minaccia di ritorsioni di aumentare la quota di esportazioni degli USA, numerosi sono stati gli interventi volti a sottolineare gli effetti negativi delle politiche unilaterali. Basti per tutti un documento firmato da 40 economisti americani nell'aprile del 1989.<sup>67</sup>

---

<sup>61</sup> Esperienza comune anche ad altre discipline a tutela del funzionamento del mercato, come ad esempio le politiche antitrust. Vedi BAUMOL & ORDOVER "Use of Antitrust to Subvert Competition" in JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS 1985 XXVIII, pag. 2 ss.

<sup>62</sup> Vedi BHAGWATI J. N. "United States Trade Policy at the Crossroad" THE WORLD ECONOMY 1989 n° 6.

<sup>63</sup> Vedi BHAGWATI J. "It's the process, stupid" su (THE) ECONOMIST 27 marzo 1993.

<sup>64</sup> Vedi BHAGWATI J. op. cit. (1989), pag. 470-471.

<sup>65</sup> Idem, pag. 454.

<sup>66</sup> Idem, pag. 463. Tra gli argomenti, citati e confutati da Bhagwati, che hanno spinto verso una politica commerciale in parte unilaterale si hanno : 1) Balance-of-Payments Arguments; 2) The "Japan-is-cheating" Argument; 3) The "Japan-is-different Argument"; 4) The Divergence between ex-ante and ex-post Outcomes; 5) The "Imbalance-from-Shift-in-Comparative-Advantage" Argument; 6) The "Coming-of-Age" Argument; 7) The "I-am-more-open-than-you" Argument, pag. 454-462.

<sup>67</sup> "Statement by Forty Economists on American Trade Policy" in THE WORLD ECONOMY

In primo luogo, essi affermano che tali politiche possono solamente produrre reazioni proporzionate agli "attacchi" americani se i partner commerciali hanno la stessa forza politica ed economica degli USA. Mentre nel caso di paesi più deboli il risultato sarebbe quello di costringere con la forza tali paesi a conformarsi a quanto loro ordinato unilateralmente dagli USA, con evidenti conseguenze politiche.

Inoltre, seppure l'uso della Sezione 301 possa in alcuni casi aumentare le esportazioni americane, questo processo non è definibile come liberalizzazione dei mercati, ma come "trade-diversion" mediante l'uso della forza.

Infine, viene sottolineata non solo l'imprudenza di una simile politica, ma come essa sia, a volte, contraria alle disposizioni dell'Accordo Generale. Accordo che per gli USA, così come per ogni parte contraente, ha la forza legale di un trattato. Dal punto di vista teorico non si può che concordare con questi argomenti, è, comunque, utile ai fini di questa ricerca valutare anche la rilevanza concreta che le politiche unilaterali americane hanno sul sistema commerciale multilaterale, e se alle perplessità teoriche corrispondano rischi reali. A questo scopo risulta essere molto utile uno studio sugli effetti della sezione 301 volta a stabilire se gli USTR attraverso l'uso di tale strumento abbiano migliorato l'accesso ai mercati per prodotti e servizi americani.<sup>68</sup>

Dall'analisi dettagliata di Bayard e Elliot emerge come il raggiungimento degli obiettivi di apertura dei mercati esteri che gli USTR si erano proposti, sia stato ottenuto in poco più della metà dei casi dal 1975 all'aprile del 1992, con un notevole aumento a partire dalla seconda amministrazione Reagan. Dallo studio emerge la discrezionalità da parte degli USTR nella scelta dei paesi oggetto della Sezione 301 a seconda delle esigenze politiche del momento. Non sembra essere un caso la preminenza del settore agricolo quando gli Stati Uniti hanno diretto la propria attenzione nei confronti della CEE, così come appare singolare la mancanza di attenzione verso il Messico, il quarto paese importatore di prodotti americani e membro della NAFTA, che non è mai stato oggetto di indagini da parte degli USTR.

Particolarmente importante ai fini dell'analisi del prossimo paragrafo sul "managed trade", è il fatto che, sebbene le domande degli USA ai propri partner commerciali abbiano carattere unilaterale, raramente tali richieste si traducono in offerte "prendere o lasciare". Il risultato, quindi, esce da un processo negoziale tra gli USA ed il paese oggetto delle richieste. E, siccome gli Stati Uniti non offrono reciproche concessioni di liberalizzazione dei propri mercati nel corso di questo tipo di negoziati, ecco allora che il potere negoziale degli USA giace interamente nella minaccia implicita o esplicita di bloccare l'accesso ai propri mercati. Quindi, l'elemento critico per il successo delle richieste americane sta tutto nel valore che il paese oggetto delle richieste assegna al mantenimento dell'accesso al mercato americano per i propri prodotti e nella credibilità della minaccia di ritorsioni da parte degli USA.<sup>69</sup> Un tale processo per la risoluzione delle dispute appare chiaramente non compatibile con il procedimento imparziale previsto dall'Accordo Generale e non fa altro che sostituire la "rule of law" con la legge della giungla.<sup>70</sup>

---

1989 n. 2, pag. 263-265.

<sup>68</sup> Vedi BAYARD T. O., ELLIOT K. A. "'Aggressive Unilateralism' and Section 301 : Market Opening or Market Closing ?" THE WORLD ECONOMY 1992 n° 6.

<sup>69</sup> Per un'analisi più dettagliata dei numerosi fattori che influenzano il risultato di questa tipologia di negoziati vedi idem, pag. 691-697.

<sup>70</sup> Vedi BHAGWATI J. N. "It's the process, Stupid" THE ECONOMIST 27 marzo 1993.

Un altro importante risultato che emerge dallo studio è come il comportamento degli USTR sia più aggressivo nel caso di maggior vulnerabilità del paese-obiettivo e quando il rischio di una guerra commerciale è relativamente basso. Tale dato, unito al fatto che l'uso della minaccia di ritorsione è inferiore nel caso il caso sia coperto da disposizioni GATT, non costituisce che un'altra conferma, se ancora ce ne fosse il bisogno, dell'uso discrezionale a fini politici della Sezione 301.

Bayard e Elliot concludono affermando che, al momento attuale, non vi sono prove che l'impiego della Sezione 301 abbia accresciuto il rischio di guerre commerciali tra gli Stati Uniti ed i suoi più importanti partner commerciali.<sup>71</sup> Risulta, infatti, che su 82 casi gli Stati Uniti abbiano imposto ritorsioni solamente in 8 casi, a cui ha fatto riscontro un solo caso di risposta con medesime misure. Tuttavia, il rischio insito nell'impiego dello strumento della Sezione 301 può manifestarsi non tanto nella ritorsione immediata con pericoli di uno scivolamento verso guerre commerciali, ma nel peggioramento delle relazioni commerciali e politiche tra le principali economie mondiali, provocando un accumularsi di tensioni e dispute irrisolte. E' probabile, infatti, che anche l'unilateralismo statunitense abbia giocato il proprio ruolo, certamente insieme ad una serie di altri fattori, nel prolungare i negoziati dell'Uruguay Round.

Considerato che l'impatto della Sezione 301 sul commercio estero americano è quasi insignificante<sup>72</sup>, e tenuto conto degli effetti negativi che il profondo risentimento degli altri paesi nei confronti della Sezione 301 può provocare al sistema economico internazionale, sorge spontanea la domanda : ma ne vale la pena ?.

Nel trattare l'unilateralismo si è fatto riferimento solamente alle politiche messe in pratica da parte degli Stati Uniti. Tuttavia, strumenti simili alla Sezione 301 e alla legislazione antidumping statunitensi, sono a disposizione anche della Comunità Europea<sup>73</sup>, che ne ha, però, fatto un uso molto più sporadico e meno aggressivo, forse anche a causa delle difficoltà politiche che un'istituzione come la Comunità europea potrebbe incontrare nel mettere in pratica politiche di questo tipo.

## 2. "Managed Trade"

Si è in precedenza accennato al fatto che l'esito dell'applicazione della Sezione 301 è molto frequentemente, se non sempre, un processo negoziale tra i rappresentanti americani per il commercio e quelli del paese scelto come obiettivo. Inoltre, l'uso recente degli strumenti antidumping e l'imposizione unilaterale di dazi compensativi,

---

Sull'importanza di mantenere in vita un sistema per la risoluzione delle dispute basato su disposizioni normative si veda anche JACKSON J.H. "Strengthening the International Legal Framework of the GATT-MTN System : Reform Proposals for the new GATT Round" in PETERSMANN E. U. & HILF M. "The New GATT Round of Multilateral Negotiation" 1988.

<sup>71</sup> Vedi BAYARD T. O., ELLIOT K. A. op. cit., pag. 704-705.

<sup>72</sup> Idem, pag. 687.

<sup>73</sup> Sulla legislazione e le politiche comunitarie in materia si vedano ADAMANTOPOULOS K. "Subsidies in the External Trade Law of the EEC: Towards a Stricter Legal Discipline" EUROPEAN LAW REVIEW 1990; ARNOLD M.I.B. & BRONCKERS M.C.E.J. "The EEC New Trade Policy Instrument : some Comments on its Application (Reg. 2641/84)" JOURNAL OF WORLD TRADE 1988; DENTON R. "The New Commercial Policy Instrument and AKZO v. DuPont" EUROPEAN LAW REVIEW 1988; SHONEVELD F. "The European Community Reaction to the 'Illicit Commercial Trade Practices of Other Countries'" JOURNAL OF WORLD TRADE 1992 n. 2.

soprattutto da parte statunitense e comunitaria con forti critiche da parte giapponese e dei NIC, ha spesso avuto come risultato l'apertura di negoziati bilaterali allo scopo di "risolvere" i problemi commerciali che interessavano i paesi coinvolti. La logica conclusione di questi negoziati è spesso una dereoga ai principi del libero scambio all'interno di un sistema commerciale multilaterale. Infatti i paesi promotori di queste iniziative puntano all'ottenimento di diritti speciali commerciali per i rispettivi settori economici nazionali. In sostanza, nel corso degli anni '80 e dei primi anni '90 si è assistito ad un crescente impiego di numerosi accordi commerciali bilaterali che rientrano nella definizione di "managed trade".

Il termine "managed trade" indica tutta una serie di accordi e di politiche che tendono a privilegiare un commercio regolato, non dalle forze di mercato, ma dalla regola del "fix-quantity". Il fenomeno non ha certamente visto la luce in questi anni, basti pensare al Multifibre Agreement degli anni '60 che regolava il commercio di prodotti tessili mediante l'impiego di quote. Recentemente, però, si è avuto un proliferare di tutta una nuova serie di strumenti per una gestione dirigistica del commercio. Sotto le pressioni di quello che Bhagwati ha definito "aggressive unilateralism"<sup>74</sup>, hanno visto la luce le "Voluntary export restraint" (VER) meccanismi che regolavano le esportazioni di determinati prodotti da alcuni paesi soprattutto verso Stati Uniti e Comunità Europea. Ancor più recenti sono le tanto criticate "Voluntary import expansions", un esempio delle quali è nell'accordo USA-Giappone sui semiconduttori che prevede l'aumento delle importazioni di tali prodotti americani da parte del Giappone fino a raggiungere un quota del mercato giapponese del 20%.<sup>75</sup>

Tuttavia, mentre l'imposizione ad alcuni paesi di limitare le proprie esportazioni verso determinati mercati, al di là di ogni considerazioni di merito, risulta praticabile, più difficile, se non impossibile, è la richiesta americana ad un'economia non pianificata, come quella giapponese, di importare determinate quote di prodotti americani. E, soprattutto, la richiesta americana contraddice profondamente le motivazioni per le quali tale richiesta è stata formulata, quella di incrementare il libero commercio tra i due paesi. In realtà, il "managed trade" si pone in una posizione di contrasto inconciliabile con il principio del libero commercio rappresentato dal GATT. Infatti, gli accordi commerciali bilaterali basati sull'approccio "quantity oriented" non sono compatibili con una concezione del commercio mondiale che è centrata sul principio "rule oriented". Il ruolo del mercato nel determinare gli scambi commerciali è palesemente in contrasto con un sistema di scambi commerciali in cui sono le decisioni politiche a determinare quantità e prezzi.<sup>76</sup>

L'insieme di queste misure e del ricorso a politiche unilaterali viene complessivamente denominata "political economy of market access", venendo così contrapposta alle tradizionali politiche protezionistiche. La prima si differenzia dal protezionismo vecchio stampo concentrandosi sulla necessaria azione positiva da

---

<sup>74</sup> Vedi BHAGWATI J. N. "Multilateralism at Risk. The GATT is Dead. Long Live the GATT." THE WORLD ECONOMY 1990 n° 3, pag. 158.

<sup>75</sup> Le VIE, benchè concepite qualche anno prima, sono state messe in pratica per la prima volta nel 1985 contro la Corea del Sud, dopo che gli USA per mezzo della Sezione 301 avevano individuato il mercato coreano delle assicurazioni come mercato chiuso alla competizione straniera. Dato il successo degli USTR nell'ottenere quanto richiesto alla Corea, l'Amministrazione americana, negli anni seguenti, ha più volte fatto uso di questo strumento commerciale.

<sup>76</sup> Vedi "Statement by Forty Economists on American Trade Policy" THE WORLD ECONOMY 1989 n° 3.

parte del governo estero che deve adottare determinate misure per conformarsi alle richieste pervenutegli. E' una strategia che presuppone l'uso della minaccia di ritorsioni per potere funzionare.

La politica volta alla promozione delle esportazioni in America è stata in parte consapevolmente favorita dalla amministrazione, per contrastare le crescenti pressioni protezionistiche che venivano sia dal Congresso sia dalle potenti lobby industriali, con la speranza così di favorire un maggiore consenso per l'apertura e una positiva conclusione dei negoziati dell'Uruguay Round.<sup>77</sup>

Oltre essere un risultato delle politiche di "aggressive unilateralism" americane, il "managed trade", o usando una terminologia oggi particolarmente usata le politiche di "market access", trae origine anche da altri fattori.<sup>78</sup>

In primo luogo, si sostiene la non gravità degli ultimi indirizzi di politica commerciale, in quanto già oggi gran parte del commercio mondiale avviene in violazione delle regole del GATT, oppure senza che ne esista una regolamentazione, come per servizi ed agricoltura.

Inoltre, sembrano oggi essere diventate un luogo comune in ogni paese, le dichiarazioni sulla necessità di promuovere alcuni settori dell'industria nazionale. Si tratta, in particolare, dei settori dell'alta tecnologia, settori come quelli delle telecomunicazioni, dei semiconduttori, dei super computer, per i quali negli ultimi anni sono sorte dispute tra USA e Giappone. Fortemente critico nei confronti di politiche statali di appoggio a settori considerati strategicamente importanti perchè produrrebbero effetti benefici che ricadrebbero sull'intera economia - le cosiddette esternalità - è Nicolaides.<sup>79</sup> La migliore politica industriale sarebbe paradossalmente l'assenza di una tale politica. Infatti, la presenza di imprese straniere all'interno dei mercati nazionali ed il ruolo svolto dal "foreign direct investment", porrebbero le autorità nazionali di fronte a quattro dilemmi che rischierebbero di rendere vani gli sforzi compiuti dai paesi volti alla promozione di alcuni "campioni" nazionali.<sup>80</sup>

Di spessore e di rilevanza politica assai maggiore sono una serie di argomenti che vedono la loro origine nel problema dei rapporti commerciali tra Stati Uniti e Giappone ed ora anche tra quest'ultimo e la Comunità europea. Il problema principale attorno al quale ruota tutta una serie di dispute e contrasti di minore entità è quello del cospicuo e crescente deficit commerciale degli Stati Uniti nei confronti del Giappone. Deficit, che dopo aver visto un calo dal 1987 al 1991, ha ripreso a salire riacutizzando i contrasti tra America e Giappone.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> Vedi BHAGWATI J. op. cit. (1989), pag. 453.

<sup>78</sup> Vedi BHAGWATI J. N. "Multilateralism at Risk. The GATT is Dead. Long Live the GATT." THE WORLD ECONOMY 1990 n° 3, pag. 155-158.

<sup>79</sup> Vedi NICOLAIDES P. "Industrial Policy in an Interdependent World - Promoting National Markets or Global Firms ?" INTERECONOMICS 1992 n° 6.

<sup>80</sup> I dilemmi a cui sarebbero di fronte le autorità nazionali sono (1) le imprese straniere presenti nel mercato nazionale beneficerebbero delle misure generali di sostegno all'industria nazionale neutralizzando così i possibili effetti positivi di cui avrebbe potuto godere quest'ultima; (2) se le misure scelte non fossero generali ma di sostegno a determinate industrie si porrebbe il non facile problema della scelta di quelle con il più alto potenziale; (3) misure selettive diverrebbero sempre meno giustificabili man mano crescesse la presenza delle imprese straniere; (4) infine, misure selettive indirizzate solamente ad imprese nazionali rischierebbero di ridurre l'abilità di queste ultime di accedere ai mercati ed alle tecnologie estere, oramai una necessità per qualsiasi impresa che voglia competere sui mercati internazionali.

<sup>81</sup> Vedi dati su Financial Times 14/4/1993.

Il crescente deficit commerciale degli Stati Uniti con il Giappone, pur essendo un problema che ha decenni di vita, si è particolarmente acuito nella prima metà degli anni '80 con la forte espansione dell'economia americana degli ultimi anni della prima amministrazione Reagan. In particolare le preoccupazioni da parte americana sono andate crescendo dopo che la rilevante svalutazione del dollaro che è seguita all'accordo del Plaza del 1985, non ha migliorato che marginalmente la situazione, e, soprattutto, tale miglioramento non è stato adeguato alle attese.

Il fenomeno è spiegato da Bhagwati con tre ordini di considerazioni.<sup>82</sup> La spiegazione che ha trovato il maggiore numero di consensi è quella che punta il dito sul persistente deficit federale statunitense e sull'eccesso di spesa del settore privato. Infatti, finchè non si metterà mano a queste due caratteristiche negative dell'economia americana, politiche di "expenditure-switching", come le manovre sui tassi di cambio, non potranno che avere effetti limitati sul deficit commerciale.

In secondo luogo, il fatto che gli effetti della svalutazione siano stati limitati è dovuto in gran parte al fallimento del "pass-through". Il motivo principale sembra essere dovuto agli ingenti investimenti effettuati in precedenza dalle imprese giapponesi per garantirsi una presenza negli Stati Uniti quando la valutazione del dollaro era ancora elevata. Questa circostanza ha spinto le imprese giapponesi presenti sul mercato americano, a tagliare i prezzi piuttosto che uscire dal mercato. Se, quindi, i prezzi interni dei prodotti importati non crescono proporzionalmente alla svalutazione, chiaramente gli effetti sulla bilancia commerciale non possono che essere inferiori alle attese.

Infine, Bhagwati nota come nel corso dei primi anni ottanta, quando la quotazione del dollaro era elevata, le esportazioni dal Giappone e dagli altri paesi asiatici di recente industrializzazione erano ristrette da vari accordi che ne limitavano il volume. Ciò ha dato luogo ad un sostanziale "scarcity premium" su questi prodotti. In caso di svalutazione del dollaro, quindi, le imprese che esportano in America tendono inizialmente a ridurre questo premio ed a lasciare inalterato il prezzo di mercato, dando luogo ad un parziale "pass-through" solo in caso di una svalutazione molto cospicua. Si cade così in un circolo vizioso, in cui la protezione dalle importazioni porta ad una riduzione dell'efficacia delle politiche di svalutazione, che a loro volta tendono a rafforzare le richieste per una maggiore protezione.

Il problema del deficit è ulteriormente aggravato dal maggiore tasso di crescita dell'intera costa asiatica del Pacifico. La rapida crescita di questi ultimi ha causato un maggior tasso di crescita delle loro esportazioni rispetto alle imprese americane, facendo cadere sull'economia degli Stati Uniti il peso dell'adattamento alla nuova situazione.

Questa situazione obiettiva, unita alle resistenze Americane, in gran parte rappresentate dal Congresso, ad adottare politiche macroeconomiche interne volte alla riduzione del deficit federale ed all'incoraggiamento del risparmio privato e quindi degli investimenti, ha contribuito alla ricerca di soluzioni al problema del disavanzo commerciale che richiedono meno sacrifici, ed alla sensazione che tale problema non potesse essere risolto con politiche tradizionali.

Emerge da queste considerazioni un filone particolarmente influente che identifica nelle differenze culturali della società giapponese il vero problema da affrontare.<sup>83</sup> A questo ordine di idee è strettamente collegata una spiegazione, con

---

<sup>82</sup> Vedi BHAGWATI J. op. cit. (1989), pag. 442-445.

<sup>83</sup> Per un esempio di che riassume questa tipologia di considerazioni vedi MC CREARY D.R. &

aspetti meno populistici della precedente, al disavanzo commerciale nei confronti del Giappone che ne individua la causa nella chiusura di quei mercati ai prodotti esteri.<sup>84</sup> Contribuirebbero a questa supposta impenetrabilità dei mercati giapponesi il sistema della distribuzione commerciale, le preferenze di acquisto dei consumatori giapponesi che avrebbero una incondizionata predilezione per i propri prodotti nazionali, ed una serie di caratteristiche del sistema produttivo giapponese in parte di origine strutturale ed in parte causate od incoraggiate da interventi o non-interventi governativi.

Questa serie di considerazioni ha, dapprima, spinto il Congresso statunitense ad adottare la tanto controversa Super 301, ed in seguito a esercitare pressioni che hanno portato all'inclusione del Giappone nel maggio del 1989 nella lista dei paesi che operavano discriminazioni nei confronti dei prodotti americani.<sup>85</sup> Quest'ultima iniziativa americana, a sua volta, ha spinto il Giappone e gli Stati Uniti a cercare una soluzione al problema economico e politico del disavanzo commerciale, anche per evitare di favorire gli interessi protezionistici all'interno del Congresso americano. Nasce così, appena un mese dopo, nel maggio del 1989 la Structural Impediment Initiative (SII) un ambizioso tentativo per porre rimedio al disavanzo commerciale.<sup>86</sup> La struttura delle negoziazioni prevedeva la possibilità reciproca di proporre cambiamenti nella politiche domestiche della controparte che riteneva potessero avere un effetto positivo sul disavanzo.

L'accordo finale concluso nel giugno del 1990, prevede da parte giapponese l'impegno a : 1) ridurre il tasso di risparmio del settore privato; 2) riformare l'utilizzazione delle terre; 3) intervenire sul sistema di distribuzione commerciale al dettaglio e all'ingrosso; 4) cambiare il sistema dei prezzi per favorire l'aumento dei consumi interni; 5) aumentare la domanda pubblica con investimenti in infrastrutture ; 6) eliminare il sistema del "keiretsu"; 7) utilizzare più efficacemente le politiche antitrust; 8) eliminare le pratiche esclusive come il sistema di "bid-rigging" in vigore per esempio nel settore edilizio.

Da parte americana viene sancito l'impegno a : 1) promuovere il risparmio nel settore pubblico e privato; 2) incoraggiare le imprese ad adottare strategie di lungo termine; 3) ridurre il deficit federale; 4) migliorare la qualità del sistema educativo.

Nonostante Smeets<sup>87</sup>, veda nelle proposte contenute nello SII un segnale di un confine sempre più labile tra politiche economiche domestiche e politiche

---

NOLL C.J. jr. "Cultural, Psychological, and Structural Impediments to Free Trade with Japan" ASIAN PERSPECTIVES 1991 n. 2. La chiusura dei mercati giapponesi viene qui spiegata in termini di : 1) cultura tribale giapponese; 2) complesso di inferiorità; 3) autocommiserazione e mentalità vittimistica; 4) esclusività.

<sup>84</sup> Mentre la quota detenuta dalle imprese straniere - dati del 1986 - nel mercato francese sfiora la soglia del 30%, nei mercati inglese e tedesco è superiore al 20% e negli Stati Uniti è circa il 10%, nel mercato giapponese tale quota è circa l'1,5%. Dati su Financial Times 25/6/1993.

<sup>85</sup> Oltre al Giappone, sembra unicamente al fine di non isolarlo, sono stati inclusi anche Brasile ed India, vedi MASTANDUNO M. "Setting Market Access Priorities : The Use of Super 301 in US Trade with Japan" THE WORLD ECONOMY 1992 n° 6.

<sup>86</sup> Per un'analisi dei negoziati sullo SII ed, in particolare, una critica dell'atteggiamento tenuto dagli statunitensi nei confronti del Giappone vedi MASTANDUNO M. "Framing the Japan Problem: the Bush Administration and the Structural Impediment Initiative" INTERNATIONAL JOURNAL 1992 n. 2.

<sup>87</sup> Vedi SMEETS M. "Globalisation and the Trade Policy response" JOURNAL OF WORLD TRADE 1990 n° 5, pag. 68.

commerciali, sembra più esatto il giudizio fortemente critico di Bhagwati.<sup>88</sup> Il percorso lungo il quale si sono avventurati gli Stati Uniti viene considerato come "path of folly". L'elenco delle misure che sarebbero necessarie per ridurre il disavanzo commerciale americano, sembra portare alla conclusione che ogni cosa abbia un effetto sul commercio. Il risultato a cui una strada di questo tipo sembra condurre è quella del "managed trade", con burocrati che gestiscono il commercio seguendo le pressioni delle lobby domestiche e secondo il peso politico dei rispettivi paesi.

Inoltre iniziative di questo tipo non sono particolarmente desiderabili per due altri ordini di motivi. In primo luogo, perchè tende a rafforzare le tendenze al bilateralismo commerciale a spese del multilateralismo, ed inoltre perchè permette l'intrusione di un partner commerciale negli affari interni di un altro paese.<sup>89</sup>

Anche recentemente gli Stati Uniti, spinti dal crescente disavanzo commerciale con il Giappone<sup>90</sup>, hanno ripetutamente richiesto a quest'ultimo sia di stimolare l'economia con politiche fiscali espansive, sia una riduzione dei supposti impedimenti strutturali all'accesso dei prodotti stranieri al mercato giapponese. Per quanto riguarda la prima richiesta il Giappone ha risposto positivamente approvando una manovra fiscale di notevole entità. Le ragioni che hanno spinto il Giappone su questa strada sono state sia le condizioni dell'economia giapponese, in rallentamento dopo la corsa sostenuta degli anni scorsi, sia la necessità per il Giappone di aiutare gli Stati Uniti e la Comunità europea a contenere le spinte protezionistiche al loro interno.

<sup>91</sup> Tuttavia, non è pensabile di sostituire permanentemente gli scarsi consumi privati con la domanda pubblica senza, nel lungo periodo, creare scompensi. Anzi, la manovra fiscale dell'aprile di quest'anno tramite la rivalutazione dello yen che ne è conseguita non ha che posposto la ripresa economica, provocando un'ulteriore crescita dell'avanzo commerciale.<sup>92</sup> L'impatto della manovra fiscale risulta così essere ridotto ed avere un effetto positivo solo nel medio-lungo termine.

L'amministrazione americana che più volte si è dichiarata "interessata ai risultati", non vedendo miglioramenti nella situazione commerciale del proprio paese, ha contemporaneamente esercitato pressioni sul Giappone per avere un maggiore accesso a quel mercato. Tuttavia, su questo punto le autorità giapponesi negli ultimi mesi hanno assunto un atteggiamento più critico e risoluto nell'osteggiare le richieste americane per un approccio che fissando obiettivi numerici e settoriali porta direttamente al "managed trade".<sup>93</sup> Viene, infatti, temuto che un accordo commerciale bilaterale con gli Stati Uniti possa indurre gli altri partner commerciali del Giappone a formulare richieste analoghe. Inoltre, una profonda riforma dei cosiddetti impedimenti strutturali secondo le richieste americane, eroderebbe un'importante fetta del consenso di cui godono i liberal democratici.<sup>94</sup>

Nonostante il parziale accordo recentemente raggiunto tra USA e Giappone

---

<sup>88</sup> Vedi BHAGWATI J. op. cit. (1989), pag. 458-459.

<sup>89</sup> Vedi SINHA R. "Are EC-Japan-US Trade Relations at the Crossroad" INTERECONOMICS 1990 n° 5, pag. 234.

<sup>90</sup> Il surplus commerciale corrente del Giappone è cresciuto del 38% nel marzo del 1993 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, a causa soprattutto dell'apprezzamento dello yen che ha dilatato il valore delle esportazioni giapponesi. Infatti, misurato in yen la crescita sarebbe solamente dell'1%. Vedi Financial Times 7/5/1993.

<sup>91</sup> Vedi Financial Times 14/4/1993.

<sup>92</sup> Vedi Financial Times 19/7/1993.

<sup>93</sup> Vedi (THE) ECONOMIST 15 maggio 1993.

<sup>94</sup> Vedi Financial Times 7/6/1993.

dopo il vertice di Tokio del luglio 1993, che fissa obiettivi e calendario per i futuri negoziati tra i due paesi, le posizioni rimangono distanti.<sup>95</sup> Mentre gli Stati Uniti continuano ad insistere sulla necessità di obiettivi numerici per la misurazione dei progressi nel processo di apertura del mercato giapponese, questi ultimi giustamente insistono che finché il tasso di risparmio del Giappone e degli Usa rimarranno rispettivamente del 34,6% e del 14,4% vi sarà sempre un avanzo commerciale a favore del Giappone.<sup>96</sup>

Preoccupanti e contraddittorie risultano, inoltre, alcune dichiarazioni dell'amministrazione americana, come quelle rilasciate dal sottosegretario al tesoro per gli affari internazionali Summers secondo il quale gli sforzi americani per un maggiore accesso ai mercati giapponesi sono sforzi diretti ad "unmanage" il commercio tra i due paesi.<sup>97</sup> Peccato solamente che lo strumento per assolvere questo compito sia il "managed trade".<sup>98</sup>

Sembra, quindi, che gli Stati Uniti intendano procedere per la strada verso il "managed trade", Giappone permettendo. Anche la Comunità Europea pare che più timidamente si stia incamminando sulla stessa strada con riferimento al "problema" Giappone. Infatti, il crescente disavanzo commerciale della Comunità con l'estremo oriente di quest'ultimi anni, e le richieste degli ambienti imprenditoriali per un approccio "managed"<sup>99</sup>, hanno portato la CEE a promuovere accordi bilaterali o a rinegoziarne altri, come quello sulle importazioni di autovetture giapponesi, per proteggere i produttori comunitari.<sup>100</sup>

### 3. Formazione di blocchi commerciali

Nel corso dell'ultimo decennio, ed ancora più vistosamente dalla seconda metà degli anni '80, si è assistito alla formazione di numerosi blocchi commerciali in svariate regioni. Il fenomeno non costituisce certamente una novità, vista l'analoga tendenza manifestatasi attorno agli anni '60. Quel periodo, infatti, oltre alla nascita della Comunità Economica Europea, ha assistito al proliferare di un ventaglio di accordi regionali, tra i quali l'EFTA - ancora esistente, anche se destinata ad un futuro sempre più legato a quello della vicina CEE -, LAFTA - Latin American Free Trade Association -, PAFTA - Pacific Free Trade Area - e NAFTA - North Atlantic Free Trade Area.

Sembra utile dare un quadro sintetico ma il più possibile completo dei vari processi che hanno avuto, o correntemente hanno ancora, luogo verso la formazione di blocchi commerciali regionali, che presentano diversi livelli di aggregazione.

Negli ultimi anni si è assistito in primo luogo ad una accelerazione del

---

<sup>95</sup> Vedi Financial Times 12/7/1993.

<sup>96</sup> Vedi Financial Times 7/6/1993.

<sup>97</sup> Vedi Financial Times 5/7/1993.

<sup>98</sup> Anche ambienti accademici che nel corso degli anni '80 si erano espressi per un sistema commerciale multilaterale basato sul libero scambio, sembra che ultimamente considerino accettabile e forse inevitabile un approccio "managed" nei confronti del Giappone. E' il caso di BERGSTEN C. F. direttore dell'Institute for International Economics (IIE) di Washington, in "Reconcilable Differences? United States-Japan Economic Conflict" di BERGSTEN C. F. e NOLAND M.. Per un sunto vedi (THE) ECONOMIST 26 giugno 1993.

<sup>99</sup> Vedi Financial Times 18/2/1993.

<sup>100</sup> Vedi Financial Times 9/2/1993 e 4/2/1993.

processo di unificazione economica e politica dei 12 stati membri della Comunità europea. Prima il progetto dell'Atto Unico del 1986 che fissava nel 1 gennaio del 1993 la data per la creazione del Mercato Unico, ed in seguito il Trattato di Maastricht che fissava le tappe verso un'unione monetaria e politica degli stati membri, sembravano indicare, oltre al desiderio di questi ultimi di integrare ulteriormente le rispettive economie, anche la tendenza della CEE a rinchiudersi in se stessa.

Più sorprendente è stato il cambiamento di rotta della politica commerciale statunitense che dopo decenni in cui aveva dato una preferenza assoluta ai rapporti commerciali multilaterali nell'ambito del GATT, dalla seconda metà degli anni '80, in parallelo a questo approccio, ha cominciato ad orientarsi anche verso la conclusione di accordi commerciali bilaterali. Dopo la firma nel 1985 di un trattato volto alla formazione di un area di libero scambio con Israele, avente un carattere prevalentemente politico, nel 1989 i negoziati con il Canada hanno portato a compimento, anche in questo caso, di una zona di libero scambio tra Stati Uniti e Canada. Tuttavia, l'accordo firmato per l'amministrazione statunitense non era che un tassello di una strategia più ampia nel campo degli accordi bilaterali. Dopo un anno e mezzo di negoziati con il Messico ed il Canada, nell'agosto del 1992 veniva firmato un accordo tra i tre paesi che sanciva la nascita di un unico mercato di libero scambio nell'America settentrionale, il cosiddetto accordo NAFTA - North American Free Trade Agreement.<sup>101</sup>

Inoltre, l'iniziativa del Presidente americano Bush dell'estate del 1990, denominata "Enterprise Initiative for the Americas", a favore della estensione della NAFTA verso sud fino a ricomprendere l'intero continente americano ha in parte ridestato l'interesse dei paesi dell'America latina e centrale verso la formazione di blocchi commerciali che possano avere in futuro un certo potere contrattuale nei confronti degli Stati Uniti. Sembra, comunque, che l'iniziativa di Bush, che ha fatto seguito agli avvenimenti dell'Europa dell'est, avesse principalmente lo scopo di mandare un messaggio per rassicurare i paesi dell'America latina preoccupati di essere marginalizzati nel contesto economico mondiale.

L'iniziativa di maggior successo nell'America del sud sembra essere quella dell'accordo Mercosur, accordo firmato nel marzo del 1991 da Argentina, Brasile, Uruguay e Paraguay, mentre è recente la notizia di un accordo per una zona di libero scambio tra un gruppo di paesi dell'America centrale.<sup>102</sup> Le americane sembrano quindi essere scosse da un processo verso il regionalismo che fa seguito alle riforme degli ultimi anni volte a liberalizzare l'economia.<sup>103</sup>

Molto più importante per gli sviluppi futuri dell'economia mondiale, ed in particolare sulla tendenza alla formazione di blocchi commerciali regionali, è l'intera

---

<sup>101</sup> Per una breve analisi dell'accordo vedi (THE) ECONOMIST "America bulds a trade bloc" 15 agosto 1992.

<sup>102</sup> Vedi (THE) ECONOMIST "To NAFTA and EMU, a child. Trade in Central America" 17 luglio 1993.

<sup>103</sup> Per un'analisi delle spinte verso unioni commerciali regionali nelle americane, e sulle prospettive di un blocco commerciale continentale che comprenda anche gli Stati Uniti vedi HURRELL A. "Latin America and the New World Order : A Regional Bloc of the Americas" INTERNATIONAL AFFAIRS 1992 n° 1, il quale vede poco futuro per una simile prospettiva. Infatti non vi sono ragioni economiche che possano giustificare un'allargamento della NAFTA verso sud. Il commercio tra Stati Uniti e America latina è calato, in termini relativi, rispetto al commercio degli Stati Uniti con altre aree geografiche, e va aggiunto che un interesse statunitense per l'America latina gli precluderebbe probabilmente l'accesso alla dinamica area asiatica.

area della costa asiatica del Pacifico. Oltre al Giappone, tale area comprende i quattro paesi di recente industrializzazione - Taiwan, Corea del sud, Singapore ed Hong Kong - ed il gruppo degli ASEAN - Singapore, Malesia, Thailandia, Indonesia, le Filippine e Brunei - che proprio recentemente hanno deciso di formare una zona di libero scambio.<sup>104</sup> Area di libero scambio, che sebbene preveda tempi lunghi per la propria formazione ed un approccio graduale, sembra non possa avere che un difficile futuro considerato che la stragrande maggioranza del commercio non è tra i paesi del blocco - il commercio interno rappresenta un misero 5% -, ma con Giappone, Stati Uniti e CEE. L'intera zona est-asiatica è stata negli ultimi anni l'area che ha mostrato il più alto livello di sviluppo a livello mondiale, e sicuramente seguirà la medesima tendenza nel futuro prossimo.

Tuttavia, difficoltà sia economiche che politiche emergono quando si cerchi di considerare l'intera costa asiatica del Pacifico come il terzo blocco commerciale emergente dopo quello oramai consolidato in Europa ed il recente blocco Nordamericano.

E' certamente vero che a seguito dell'apprezzamento dello yen dopo il 1985, il Giappone abbia adottato la strategia di localizzare parte della sua produzione nei vicini paesi asiatici, incrementando così l'interscambio regionale.<sup>105</sup> Resta però il fatto che solamente nell'ultimo anno il livello di scambi con i vicini asiatici ha superato quello con gli Stati Uniti che rimangono per tutta l'area il principale mercato di sbocco per i propri prodotti. Sintomatiche dell'importanza del mercato americano, sono le preoccupazioni, recentemente espresse, dei paesi asiatici che gli investimenti giapponesi possano dirigersi verso il Messico, dopo l'entrata in vigore della NAFTA. Infatti quest'ultimo paese garantirebbe un accesso al mercato statunitense nel caso Washington decidesse di puntare le proprie carte sulla zona di libero scambio nordamericana.<sup>106</sup>

Oltre alle ragioni strettamente economiche sono da tenere in debito conto i timori che un blocco regionale dominato dalla presenza del Giappone ancora suscita in quei paesi che ne hanno subito l'invasione nel corso della seconda guerra mondiale.

Risulta così estremamente difficile, che all'aumentata interdipendenza tra i paesi dell'area asiatica possa seguire una qualsiasi forma di cooperazione regionale. Sarebbero necessarie una serie di condizioni che al momento non sono presenti.<sup>107</sup> Alle ragioni sopra esposte va aggiunto il fatto che tali paesi sono molto diversi in termini di dimensione economica, e soprattutto, si trovano a stadi differenti di sviluppo economico. Inoltre, deve essere aggiunto il fatto che in caso di fallimento dell'Uruguay Round sarebbero proprio i paesi asiatici a subirne le conseguenze peggiori, data la dipendenza del loro modello di sviluppo dalle esportazioni.

Sviluppi verso la formazione di aree di libero scambio o vere e proprie unioni economiche hanno visto la luce nel Pacifico meridionale. Si tratta degli accordi tra Nuova Zelanda ed Australia, prima verso la formazione di una zona di libero scambio - ANZCERTA - nel 1983, seguita nel 1988 dal trattato CER - Closer Economic

---

<sup>104</sup> Vedi in particolare su questo punto FINANCIAL TIMES "ASEAN free trade zone sputters into action" 26 gennaio 1993 e FINANCIAL TIMES "Asians seek a head for their bloc" 20 luglio 1993.

<sup>105</sup> Vedi TAGAKAKI T. "Dynamic Growth as an Antidote for Trading Blocs" ECONOMIC EYE 1992 summer, pag. 5.

<sup>106</sup> Vedi AHO C. M. "America and the Pacific Century : Trade Conflict or Cooperation ?" INTERNATIONAL AFFAIRS 1993 n° 1, pag. 23.

<sup>107</sup> Vedi TAKAGAKI T. op. cit., pag. 5-6.

Relations - che ha come obiettivo la creazione di un mercato unico per beni e servizi.  
<sup>108</sup> Questi due paesi che temono di essere marginalizzati nell'area del Pacifico tra l'emergere della NAFTA e la dinamicità dei paesi asiatici, sono tra i più attivi sostenitori di un rafforzamento dell'APEC - Asia Pacific Economic Co-operation - verso la creazione di un mercato integrato che comprenda oltre ad Australia e Nuova Zelanda, anche i paesi dell'area asiatica, incluso il Giappone, e i paesi della sponda orientale del Pacifico, Stati Uniti, Canada e Messico. <sup>109</sup>

Una strategia questa, che secondo alcuni <sup>110</sup>, non sarebbe malvista dagli Stati Uniti che perseguirebbero una strategia commerciale sia verso la NAFTA sia verso l'area asiatica. A parere di Aho <sup>111</sup>, gli Stati Uniti dovrebbero cambiare l'atteggiamento verso il Giappone da un conflitto economico strisciante ad una strategia di collaborazione, per una serie di motivazioni. In primo luogo, gli USA centrando la propria attenzione sulla NAFTA rischiano di autoescludersi dall'area più dinamica dell'economia mondiale, rischiando così di incentivare le spinte, per ora scarse, verso un raggruppamento regionale asiatico. Inoltre, sempre a parere di Aho, è probabile che nel futuro i maggiori problemi per gli Stati Uniti deriveranno dal crescente protezionismo europeo.

La situazione odierna dell'economia e del commercio mondiale viene spesso paragonata al primo stadio verso uno scenario simile a quello degli anni trenta. Inoltre il pericolo derivante dalle attuali tendenze sarebbe dovuto al fatto che il regionalismo di oggi rispetto a quello degli anni '60 è presentato come alternativo al sistema multilaterale del GATT, non come ad esso complementare. <sup>112</sup>

Prima di entrare nel merito di questi temi occorre risolvere alcune questioni preliminari come il rapporto tra GATT ed i blocchi regionali commerciali, per poi analizzare più dettagliatamente le tendenze in corso nelle tre aree regionali ed il risultato complessivo che ne può derivare.

All'art. XXIV dell'Accordo Generale viene enunciata l'eccezione al principio base della nazione più favorita (MFN), permettendo la creazione di area di libero scambio o di un'unione doganale, subordinandola al rispetto di quattro regole.

Per le zone di libero scambio e le unioni economiche vale il criterio del "substantially all", secondo il quale l'eccezione al principio del MFN può essere permessa se le nazioni interessate riducono le barriere commerciali rispetto a "substantially all the trade between the constituent territories". Si tratta di compensare gli svantaggi del non ricorso al MFN con i vantaggi di una rilevante riduzione delle barriere commerciali.

Per le unioni doganali, inoltre, è necessario garantire che la tariffa doganale comune non ecceda o sia più restrittiva del sistema tariffario precedente, in vigore nei singoli stati. E' il principio del "not on the whole higher".

L'art XXIV, riconoscendo la necessità di un percorso a tappe per giungere al risultato finale di una zona di libero scambio o ad un'unione doganale, estende la

---

<sup>108</sup> Vedi LAMBERTON D. M. "South Pacific Economic Integration" ASIAN ECONOMIES 1992 december e THOMSON G. "A Single Market for Goods and Services in the Antipodes" THE WORLD ECONOMY 1989 n° 3.

<sup>109</sup> Vedi FINANCIAL TIMES "Keating plays the grand trade policy card" 19 febbraio 1993.

<sup>110</sup> Vedi LORENZ D. "Regionalisation versus Regionalism - Problems of Change in the World Economy" INTERECONOMICS 1991 n° 1, pag. 6.

<sup>111</sup> Vedi AHO C. M. op. cit. pag. 31-37.

<sup>112</sup> Vedi BUELENS F. "The Creation of Regional Blocs in the World Economy" INTERECONOMICS 1992 n° 3, pag. 124.

possibilità di usufruire della eccezione al MFN anche agli "interim agreements", purchè sia indicata la strada da percorrere ed il processo richieda un "reasonable length of time".

Infine, è necessaria la notificazione alle Parti Contraenti che possono proporre agli stati che intendono formare un blocco commerciale raccomandazioni e suggerimenti per renderlo conforme alle regole del GATT. Tuttavia, non è richiesto l'approvazione delle Parti Contraenti, nè preventiva, nè in un momento successivo.<sup>113</sup>

Sia la debolezza di quest'ultima norma procedimentale, sia il fatto che nel primo caso presentatosi - la Comunità Economica Europea - la decisione presa sia stata essenzialmente politica - interesse americano ad un'europa occidentale unita e forte economicamente che potesse confrontarsi con il blocco sovietico -, hanno fatto cadere in disuso la disposizione.<sup>114</sup>

Generalizzando, un blocco commerciale può essere definito come un'associazione di paesi che riducono le rispettive barriere al commercio intra-regionale di beni, e talvolta anche di servizi, investimenti e capitali. La motivazione dietro la formazione di tali blocchi può, in via generale, essere riassunta nel tentativo di : 1) generare un maggior benessere attraverso "income and efficiency effects and trade creation"; 2) aumentare il potere negoziale nei confronti dei paesi terzi; 3) promuovere a volte una cooperazione politica. I blocchi commerciali che hanno la capacità di durare nel tempo ed accrescere il benessere dei propri partecipanti normalmente mostrano quattro caratteristiche di base : 1) livelli simili di PIL pro capite; 2) prossimità geografica; 3) regimi commerciali simili od almeno tra loro compatibili; 4) volontà politica di giungere ad una organizzazione regionale.<sup>115</sup>

Basandosi su questo schema, Schott ha analizzato le prospettive delle tre regioni chiave dell'economia mondiale verso un contesto regionalistico. In primo luogo, vengono analizzate le tendenze in atto nella Comunità Europea. E' da considerare, inanzitutto, che già oggi sono rispettati i quattro criteri enunciati da Schott, ed inoltre, se insieme alla CEE viene considerata la EFTA, circa il 70% del commercio dei paesi parte della Comunità avviene all'interno di questa area. A queste considerazioni va aggiunto l'attuale interesse dei paesi membri a cercare una strada che dopo le difficoltà incontrate ultimamente li possa condurre verso l'unione monetaria e politica. In realtà la tendenza della CEE alla chiusura verso l'esterno non è un fenomeno manifestatosi solamente negli ultimi anni. Infatti, un recente studio del CEPR - Center for Economic Policy Research - da parte di A. Winters<sup>116</sup>, indica nelle politiche protezionistiche da tempo adottate dalla CEE la causa primaria del ritardo tecnologico della Comunità rispetto agli USA ed al Giappone. Accanto a questi segnali, occorre però ricordare come l'integrazione europea che ha portato al mercato unico del 1992 abbia come scopo quello di rafforzare la posizione competitiva dell'industria europea sui mercati internazionali.<sup>117</sup>

---

<sup>113</sup> Vedi JACKSON J. "Regional Trade Blocs and the GATT" THE WORLD ECONOMY 1993 n° 2, pag. 125-127.

<sup>114</sup> Sulla inadeguatezza dell'art. XXIV a trattare con una serie crescente di problemi, non considerati originariamente nel testo del GATT, e sulle prospettive di riforma della stessa, vedi idem, pag. 126-128.

<sup>115</sup> Vedi SCHOTT J. J. "Trading Blocs and the World Trading System" THE WORLD ECONOMY 1991 n° 1, pag. 1-3.

<sup>116</sup> Vedi FINANCIAL TIMES "EC is turning inward-and falling behind" 22 febbraio 1993.

<sup>117</sup> Vedi CURZON PRICE V. "1992 : Europe's Last Chance? From Common Market to Single

Con riferimento alla creazione dell'area di scambio nordamericana, Schott nota che, sebbene le economie di Messico e Canada siano molto dipendenti dal mercato statunitense, tutti e tre i paesi abbiano forti interessi in un sistema commerciale multilaterale, accontentando al solo 36% il commercio interno all'area NAFTA. Inoltre, sia il Messico che il Canada hanno bisogno del sistema del GATT per controbilanciare il peso dell'economia americana.

L'area che meno sembra orientata verso un rafforzamento dei legami commerciali al proprio interno è quella asiatica, dove, per le ragioni sopra enunciate, sembra difficile la realizzazione di un blocco commerciale, a meno che le politiche americane ed europee non costringano i paesi che ne fanno parte a prendere in considerazione questa possibilità.

In conclusione, per Schott al momento non esistono segnali economici e politici che indichino un marcato mutamento di preferenze delle tre maggiori aree economiche mondiali, da un sistema commerciale multilaterale verso un più ristretto regionalismo economico.

Dovrebbe, quindi essere scartato lo scenario più negativo che comunque è interessante esporre. A parere di Brand <sup>118</sup>, i prossimi anni vedrebbero una crescita del commercio all'interno delle due aree nordamericana ed asiatica sul modello dell'evoluzione del commercio all'interno della Comunità Europea. Quando il commercio all'interno di ciascun blocco regionale avrà raggiunto un livello pari ad almeno il 50%, gli scambi tra le tre aree continentali sarà ridotto al minimo. Avverrebbe una sorta di "crowding-out" del commercio internazionale ad opera di quello intraregionale. L'autosufficienza di tali raggruppamenti economici sarebbe garantita da una continua espansione esterna volta ad includere nuovi paesi che possano garantire l'esistenza di una effettiva divisione verticale del lavoro. Ma una volta finita le possibilità di espansione i blocchi regionali avranno aumentato considerevolmente il proprio potere politico, dando così luogo ad un crescente pericolo di guerre commerciali.

Tuttavia, le attuali condizioni della struttura economica mondiale, con la crescita continua della interdipendenza delle maggiori economie mal si configurano con un simile scenario. Sembra, quindi, essere più probabile un regionalismo non più concepito come uno strumento indifferentemente aggressivo o difensivo, che è stato tipico degli anni '30, ma come un primo livello di integrazione economica aperta verso l'economia mondiale <sup>119</sup>, regolata dai meccanismi di quel sistema multilaterale che è il GATT. Inoltre, una organizzazione economica a più livelli prenderebbe in debito conto la mutata situazione del potere economico mondiale dove alla egemonia di un singolo paese, gli Stati Uniti, è seguita una situazione di equilibrio tra tre super potenze economiche. Il sistema multilaterale del GATT, come spesso accade è sopravvissuto più a lungo dell'egemonia economica americana, ma la tendenza alla formazione di blocchi commerciali regionali non dovrebbe essere vista in contrapposizione con il sistema multilaterale che fino ad ora ha costituito l'ossatura del commercio mondiale, ma ad esso complementare. Anche perchè le istituzioni

---

Market" 1988 Occasional Papers 81, London : Institute for Economic Affairs for the Wincott Foundation, citata in SCOTT op. cit. pag. 6-7.

<sup>118</sup> Vedi BRAND D. "Regional Bloc Formation and World Trade" INTERECONOMICS 1992 n° 6, pag. 278-280.

<sup>119</sup> Vedi LORENZ D. "Trend towards Regionalism in the World Economy - A Contribution to a New International Economic Order" INTERECONOMICS 1989 n° 2, pag. 67.

hanno bisogno di essere aggiornate alle mutate condizioni obiettive.

## CONCLUSIONI

Un giudizio sulla possibilità di una positiva conclusione dei negoziati GATT, non risulta, purtroppo, facilitato dall'analisi svolta. Le tendenze del commercio internazionale che possono esercitare un'influenza sul processo negoziale sono in parte contraddittorie. Infatti, da un lato risulta molto difficile trarre informazioni utili dal procedere dei negoziati, dove l'unico punto che può essere considerato fermo, è rappresentato dal recente accordo sulla riduzione delle tariffe, firmato nel corso del recente G-7 di Tokio. Un accordo raggiunto da Stati Uniti, Canada, Comunità Europea e Giappone, sul punto dei negoziati che presentava le difficoltà minori. Inoltre, l'esempio dell'accordo di Blair House per il settore agricolo, che poco tempo dopo essere stato raggiunto, è stato nuovamente rimesso in discussione in numerosi punti, non è certamente ben augurante. Quanto alla situazione negli altri settori, risulta pressochè impossibile prevederne un esito, qualunque esso sia. Certamente sarebbe di aiuto un maggiore impegno personale dei leader di Stati Uniti, Comunità europea e Giappone, come è stato provato nel corso del vertice del G-7. Va aggiunto, che una ripresa economica, seppur lieve, non farebbe che aumentare le possibilità di una positiva conclusione del Round, attenuando le forti spinte protezionistiche all'interno, soprattutto degli Stati Uniti, ma anche della Comunità europea. Su questo versante molto dipenderà dalla situazione economica a breve-medio termine.

Uscendo dal ristretto ambito dei negoziati dell'Uruguay Round, ma rimanendo all'interno delle politiche commerciali internazionali, il quadro delle tendenze in corso non si presta certamente ad un'unica lettura. Se si considera la tendenza degli Stati Uniti, ed in misura minore della Comunità europea, ad impigrire misure unilaterali come la famosa Sezione 301, o l'uso protezionistico delle legislazioni antidumping e contro i sussidi governativi, non si può che esprimere preoccupazione. Non solamente perchè queste azioni sono contrarie allo spirito e alla lettera della normativa del GATT, ma anche, e soprattutto, perchè tali procedure portano nella stragrande maggioranza dei casi a soluzioni negoziate. Infatti, l'utilizzazione del potere politico da parte di entità economiche come Stati Uniti e Comunità europea, e l'importanza di questi mercati per i paesi terzi, fanno sì che questi ultimi si vedano costretti a negoziare le quote di prodotti esportabili, e più recentemente, anche le quote di prodotti americani che dovrebbero essere "normalmente" importate.

Queste pratiche unilaterali, oltre a creare tensioni e risentimenti tra i paesi che le subiscono, portano direttamente al "managed trade", un metodo per determinare i flussi commerciali che non si basa sulle forze di mercato, ma sul potere politico dei paesi, e che viene determinato non dal gioco della domanda e dall'offerta, ma dai rappresentanti per il commercio estero dei paesi interessati. Il "managed trade" viene unanimemente considerato dagli economisti estremamente negativo, ma che però, in qualche caso limitato può svolgere un'utile funzione moderatrice, ed attenuare l'impatto, altrimenti eccessivo, dei mutamenti internazionali del vantaggio comparato. E' il caso del recente accordo CEE-Giappone che fissa quote per l'importazione di autovetture giapponesi, prima di arrivare ad una liberalizzazione completa del mercato comunitario per la fine del secolo. Un'utilizzazione di queste pratiche, che vada oltre il senso prima specificato, però, non potrebbe che rendere giustificate le critiche negative a cui si è accennato in precedenza.

L'ultima recente tendenza nel commercio internazionale è la formazione di blocchi commerciali regionali. Sebbene le prospettive per la loro creazione variino molto passando dalla CEE, alla NAFTA ed infine ad un raggruppamento attorno al Giappone nell'Asia occidentale, tale tendenza non può essere disconosciuta. Tuttavia, si è ritenuto di non accettare il giudizio negativo spesso espresso in materia. La ragione risiede nel fatto che la struttura del potere economico è negli ultimi decenni mutata, passando dall'egemonia dell'economia americana, ad una situazione più complessa centrata, non solamente attorno al continente nordamericano, ma anche attorno all'Europa ed al Giappone. E' probabile che tale situazione, più difficile da gestire, risulti facilitata dalla nascita di un regionalismo aperto, in cui sistema multilaterale ed accordi regionali, non siano più visti in senso alternativo, ma complementare.

E' in questo scenario futuro che il GATT dovrà trovare la propria collocazione, interagendo con zone di libero scambio ed unioni economiche. Esistono, quindi, tutte le ragioni perche le maggiori economie mondiali intensifichino i propri sforzi per raggiungere un accordo sui, molti, punti ancora irrisolti dei negoziati, mettendo da parte l'idea che ritirandosi nei propri mercati si possano salvaguardare occupazione e prosperità.

#### BIBLIOGRAFIA

ABRAHAM F., COUWENBERG I., DEWIT G. "Towards an EC Policy on Export Financing Subsidies : Lessons from the 1980s and Prospect for Future Reforms" THE WORLD ECONOMY 1992 n° 3.

AHO C. M. "America and the Pacific Century : Trade Conflict or Cooperation ?" INTERNATIONAL AFFAIRS 1993 n° 1.

BHAGWATI J. N. "United States Trade Policy at the Crossroad" THE WORLD ECONOMY 1989 n° 6.

BHAGWATI J. N. e altri "Statement by Forty Economists on American Trade Policy" THE WORLD ECONOMY 1989 n° 3.

BHAGWATI J. N. "Multilateralism at Risk. The GATT is Dead. Long Live the GATT." THE WORLD ECONOMY 1990 n° 3.

BHAGWATI J. N. "It's the process, Stupid" THE ECONOMIST 27 marzo 1993.

BALDWIN R. "Assessing the Fair Trade and Safeguards Laws in terms of Modern Trade and Political Economy Analysis" THE WORLD ECONOMY 1992 n° 2.

BALDWIN R. E., NELSON D., RICHARDSON J. D. "MINI-SYMPOSIUM - The Political Economy of International Market Access - Introduction and Overview" THE WORLD ECONOMY 1992 n°6.

BAYARD T. O., ELLIOT K. A. "'Aggressive Unilateralism' and Section 301 : Market

Opening or Market Closing ?" THE WORLD ECONOMY 1992 n° 6.

BRAND D. "Regional Bloc Formation and World Trade" INTERECONOMICS 1992 n° 6.

BRENDER A. "The Vision of Disintegration is Scarcely Possible" INTERECONOMICS 1989 n° 1.

BUELENS F. "The Creation of Regional Blocs in the World Economy" INTERECONOMICS 1992 n° 3.

DAIYAMONDO S. "Spheres of Development in a Regional Renaissance" ECONOMIC EYE 1992 summer.

DHAR B. "The Decline of Free Trade and US Trade Policy Today" JOURNAL OF WORLD TRADE 1992 n° 6.

DENNIG U. "Global Financial Liberalisation - GATT, EC and OECD Approaches" INTERECONOMICS 1992 n° 5.

DE ROSA D. A. "Concluding the Uruguay Round : The Dunkel Draft Agreement on Agriculture" THE WORLD ECONOMY 1992 n°6.

(THE) ECONOMIST "America bulds a trade bloc" 15 agosto 1992.

(THE) ECONOMIST "To NAFTA and EMU, a child. Trade in Central America" 17 luglio 1993.

(THE) ECONOMIST "The new cold war" 26 giugno 1993.

FINANCIAL TIMES "ASEAN free trade zone sputters into action" 26 gennaio 1993.

FINANCIAL TIMES "EC ready for talks on lower trade barriers" 6 aprile 1993.

FINANCIAL TIMES "Asians seek a head for their bloc" 20 luglio 1993.

FINANCIAL TIMES "EC is turning inward-and falling behind" 22 febbraio 1993.

FINANCIAL TIMES "Keating plays the grand trade policy card" 19 febbraio 1993.

GATT SECRETARIAT "The Draft Act of the Uruguay Round - Press Summary" THE WORLD ECONOMY 1993 n° 2.

GUTH E. "Agriculture in Europe : New Challenges Ahead" INTERECONOMICS 1992 n° 5.

HA J. M. "Free Trade in the New World Order : An Essay" ASIAN PERSPECTIVES 1992 n° 1.

- HAGER W. "Protectionism : A World Divided" INTERECONOMICS 1989 n° 1.
- HIGGOT R. A., COOPER A. F., BONNOR J. "Asia-Pacific Economic Cooperation : An Evolving Case-Study in Leadership and Cooperation Building" INTERNATIONAL JOURNAL 1990 n° 3.
- HOEKMAN B. M. "Safeguard Provisions and International Trade Agreements Involving Services" THE WORLD ECONOMY 1993 n° 1.
- HOEKMAN B. M. "Market Access Through Multilateral Agreement : From Goods to Services" THE WORLD ECONOMY 1992 n° 6.
- HURRELL A. "Latin America and the New World Order : A Regional Bloc of the Americas" INTERNATIONAL AFFAIRS 1992 n° 1.
- JACKSON J. "Regional Trade Blocs and the GATT" THE WORLD ECONOMY 1993 n° 2.
- KARANURATNE N. D. "The Reality and the Rethoric of Free Trade in Services - The Case of Telecommunications" INTERECONOMICS 1993 n° 2.
- KOESTER U., CRAMON-TAUBADEL S. V. "EC Agricultural Reform Ad Infinitum ?" INTERECONOMICS 1992 n° 4.
- KOOPMANN G. "Final Curtain for the Uruguay Round ?" INTERECONOMICS 1992 n° 6.
- KOOPMANN G. "Reorganisation or Disorganisation of the World Economy ?" INTERECONOMICS 1989 n° 1.
- KURIBAYASHI S. "Appraising the Ties Among East Asian Countries" ECONOMIC EYE 1992 summer.
- LAMBERTON D. M. "South Pacific Economic Integration" ASIAN ECONOMIES 1992 december.
- LORENZ D. "Trend towards Regionalism in the World Economy - A Contribution to a New International Economic Order" INTERECONOMICS 1989 n° 2.
- LORENZ D. "Regionalisation versus Regionalism - Problems of Change in the World Economy" INTERECONOMICS 1991 n° 1.
- LUTZ J. "GATT Reform or Regime maintainance : Differing Solutions to World trade Problems" JOURNAL OF WORLD TRADE 1991 n° 2.
- MASTANDUNO M. "Setting Market Access Priorities : The Use of Super 301 in US

- Trade with Japan" THE WORLD ECONOMY 1992 n° 6.
- MASTANDUNO M. "Framing the Japan Problem: the Bush Administration and the Structural Impediment Initiative" INTERNATIONAL JOURNAL 1992 n. 2.
- MC CREARY D.R. & NOLL C.J. jr. "Cultural, Psychological, and Structural Impediments to Free Trade with Japan" ASIAN PERSPECTIVES 1991 n. 2.
- NARBONE L. "Economic Integration and Regionalism in East Asia" THE INTERNATIONAL SPECTATOR 1992 oct.-dec.
- NICOLAIDES P. "Industrial Policy in an Interdependent World - Promoting National Markets or Global Firms ?" INTERECONOMICS 1992 n° 6.
- NICOLAIDES P. "Multilateral Rules on Foreign Direct Investment" INTERECONOMICS 1993 n° 2.
- SCHOTT J. J. "Trading Blocs and the World Trading System" THE WORLD ECONOMY 1991 n° 1.
- SINHA R. "Are EC-Japan-US Trade Relations at the Crossroad" INTERECONOMICS 1990 n° 5.
- SMEETS M. "Globalisation and the Trade Policy response" JOURNAL OF WORLD TRADE 1990 n° 5.
- STUBBS R. "Reluctant Leader, Expectant Followers : Japan and Southeast asia" INTERNATIONAL JOURNAL 1991 n° 3.
- SUNG-HOON K. "Towards Forming a Northeast Asian Community : A Perspective Analysis" ASIAN ECONOMIES 1992 june.
- TAGAKAKI T. "Dynamic Growth as an Antidote for Trading Blocs" ECONOMIC EYE 1992 summer.
- THOMSON G. "A Single Market for Goods and Services in the Antipodes" THE WORLD ECONOMY 1989 n° 3.
- TURENNE SJOLANDER C. "Unilateralism and multilateralism: the United States and the negotiation of the GATS" INTERNATIONAL JOURNAL winter 1992-93.
- WEILEPP M. "Another Lap in the International Subsidy Race ?" INTERECONOMICS 1993 n°2.
- WELFENS P. J. J. "The Globalisation of Markets and Regional Integration" INTERECONOMICS 1989 n° 6.