

DA SEATTLE VERSO IL NULLA. RIFLESSIONI SUI GIOCHI ANTI- GLOBALIZZAZIONE

Rodolfo Helg

1. Introduzione

“Se facessimo una rapida valutazione del mondo che va globalizzandosi che cosa scopriremmo? Povertà, analfabetismo, violenza e malattia in aumento” (Ramonet, 2000). Il tono da fine millennio di queste affermazioni, rilasciate dal direttore di *Le Monde Diplomatique*, suona oramai familiare. Fanno parte dell’offensiva anti-globalizzazione lanciata da un po’ di anni da vari gruppi di pressione all’interno dei paesi industrializzati. Di per se l’affermazione non contiene errori. E’ vero che esiste un processo di crescente integrazione internazionale, è vero che la geografia del mondo è carica di povertà e molte altre caratteristiche negative. E’ anche vero che non viene esplicitamente introdotto nessun rapporto di causa ed effetto. E allora? Il fatto è che la scienza del marketing degli slogan insegna che l’incisività di una proposizione varia in senso inverso con la sua completezza logica. Ne consegue che la causalità c’è anche se non si vede (ed è comunque chiara nella restante parte dell’articolo).

Ironia della sorte vuole che una quarantina d’anni fa le posizioni contro l’integrazione internazionale trovassero particolare forza all’interno di molti paesi in via di sviluppo (principalmente, nazioni latino americane e del sud asiatico) che di conseguenza adottarono politiche commerciali protezionistiche. Il fallimento di queste politiche ed il successo economico di quei paesi (soprattutto dell’est asiatico) che hanno perseguito strategie orientate alle esportazioni, hanno oggi cambiato radicalmente l’atteggiamento verso i mercati internazionali anche nel primo gruppo di paesi. Ora le principali remore nei confronti dei processi di internazionalizzazione sono rintracciabili nei paesi industrializzati. L’alleanza tattica su queste tematiche è trasversale rispetto ad uno spettro politico destra-sinistra. Ne è un esempio l’attuale rete di alleanze su queste tematiche che negli Stati Uniti associa su posizioni molto simili sia senatori democratici che repubblicani. Ne sono un esempio le dichiarazioni rilasciate nel

recente passato da personaggi di destra come, per esempio, il defunto miliardario anglo-francese sir James Goldsmith ed il miliardario americano Ross Perot, il cui contenuto rispetto ai temi della globalizzazione non diverge molto dalle posizioni sostenute da molti sindacalisti o da gruppi della sinistra antagonista.

L'evento mediatico che di recente ha fatto da gran cassa di risonanza per queste posizioni si è svolto ai primi di dicembre del 1999 a Seattle dove un folto ed eterogeneo gruppo di manifestanti anti-globalizzazione ha "occupato" la città. In contemporanea all'interno di alcuni edifici della stessa città si stava tenendo la terza Conferenza Ministeriale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC).

La conferenza è fallita. Attribuire alla piazza tale risultato sarebbe eccessivo. E' più verosimile credere che il risultato finale sia semplicemente un atto di auto flagellazione da parte dell'OMC. Innanzitutto, l'OMC è stata senza leadership da maggio a settembre 1999, quando il neozelandese Mike Moore è stato eletto. Il restante organigramma della nuova struttura direttiva è stato definito solo poche settimane prima del nuovo incontro di Seattle. Di conseguenza i preparativi per la definizione di un ordine del giorno sono partiti molto tardi.. Inoltre, questi ritardi istituzionali si sono inseriti in un contesto di profonde divergenze d'interessi tra i principali attori all'interno dell'OMC che rendevano oltremodo complicato il lavoro di compromesso necessario per definire l'ordine del giorno dei lavori. Per esempio, la distanza di posizioni tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea sui temi agricoli e tra le nazioni più industrializzate ed i paesi in via di sviluppo sugli standard di lavoro era (ed è rimasta) immensa.

Se il fallimento della terza Conferenza Ministeriale è principalmente da attribuire alle dinamiche interne al palazzo, sarebbe un errore sottostimare il peso politico che oramai hanno assunto le componenti della società civile che agivano in piazza. In primo luogo, l'apparizione di Seattle è solo l'ultima e più visibile di una serie di operazioni condotte da Organizzazioni Non Governative (ONG) su tematiche internazionali. A Rio de Janeiro nel 1992 durante l'Earth Summit, le ONG svolsero un importante ruolo catalizzatore nel trasmettere la pressione di importanti componenti dell'opinione pubblica affinché si giungesse ad un accordo sulle problematiche dell'effetto serra. Nel 1994 in occasione del cinquantenario della Banca Mondiale, fecero sentire la loro voce nel dibattito sul ripensamento delle strategie di sviluppo adottate dalla banca. Nel 1997 un gruppo di 350 ONG unitamente ai paesi scandinavi ed al Canada, furono gli attori fondamentali che portarono al trattato contro l'uso delle mine antiuomo. Nel 1998, una coalizione tra organizzazioni a difesa dei consumatori e a tutela dell'ambiente fu fondamentale nell'affossare l'Accordo Multilaterale degli Investimenti (AMI) che avrebbe dovuto armonizzare le regole relative agli investimenti diretti all'estero.

Le componenti della società civile presenti in piazza a Seattle erano dal punto di vista ideologico le più diverse. Il quadro comprendeva ecologisti, difensori dei diritti umani, sindacalisti, terzomondisti più o meno anti-capitalisti, adepti new age, i gruppi della milizia reazionaria americana e via dicendo. Il minimo comune denominatore era un feeling anti-globalizzazione razionalizzato a fatica. L'OMC era diventato un luogo mitologico in cui si decidevano le sorti del mondo in base alla volontà delle multinazionali e contro l'interesse delle nazioni aderenti. La globalizzazione era l'origine ed il perpetuamento di tutti i mali: sottosviluppo, povertà, inquinamento, scomparsa dei "valori". La piazza ha mischiato i buoni sentimenti di alcuni con l'ipocrisia di altri. Il tutto è stato condito con una notevole dose d'ignoranza dei problemi che si voleva risolvere.

2. Cosa sappiamo della globalizzazione

Risulta utile definire globalizzazione quel processo che rende sempre più integrati internazionalmente i mercati dei beni, dei servizi, della conoscenza, del lavoro e dei capitali.

La globalizzazione è una caratteristica dell'odierno sistema di produzione capitalista. Quanto osserviamo oggi non è però un fenomeno completamente nuovo. Già nel periodo che va dalla fine del secolo scorso ai primi decenni di questo secolo, il mondo aveva raggiunto notevoli livelli di integrazione.

Per quanto riguarda l'integrazione del mercato dei beni e dei servizi, la Tabella 1 mostra come il grado d'apertura (misurato come il rapporto tra la somma di esportazioni e importazioni ed il prodotto interno lordo) mostri per la maggior parte dei paesi una crescita fino al 1910 per poi implodere nel periodo tra le due guerre mondiali ed infine crescere e superare i livelli iniziali nel secondo dopo guerra.

Tabella 1: Peso del commercio estero (esportazioni+importazioni) sul PIL (%)

paese	1870	1910	1950	1995
Australia	40	39	37	40
Canada	30	30	37	71
Danimarca	52	69	53	64
Francia	33	35	23	43
Germania	37	38	27	46
Giappone	10	30	19	17
Italia	21	28	21	49
Norvegia	56	69	53	64
Regno Unito	41	44	30	57
Stati Uniti	14	11	9	24

Fonte: Baldwin-Martin (1999)

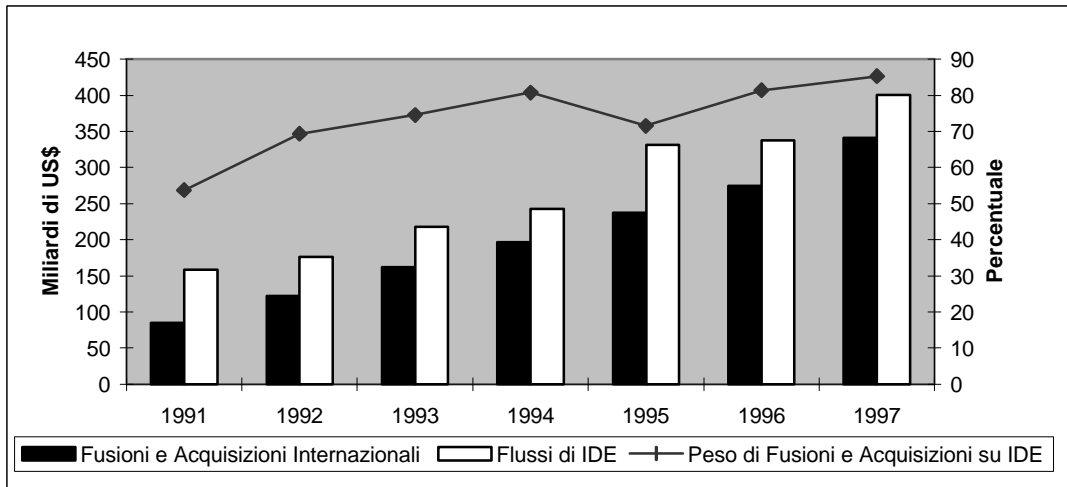
A metà degli anni '90 il mercato internazionale dei beni e dei servizi appare leggermente più globalizzato che durante la prima fase di globalizzazione.

Per gli scambi internazionali dei capitali, è utile distinguere tra i movimenti di portafoglio e gli investimenti diretti all'estero. Per quanto riguarda i primi, le varie misure disponibili (deficit di parte corrente della bilancia dei pagamenti rispetto al PIL, correlazione tra risparmi ed investimenti domestici) mostrano come l'integrazione internazionale fosse già molto elevata all'inizio del secolo. Solo per i movimenti di capitale a breve termine c'è evidenza di una maggiore integrazione e diversificazione di settori d'investimento oggi giorno (Baldwin-Martin 1999, Bordo-Eichengreen-Irwin, 1999).

Le crisi finanziarie e valutarie sono un altro sintomo di globalizzazione finanziaria. Nell'ultimo decennio abbiamo sperimentato varie crisi: Sud-Est asiatico (1997), Messico (1994), crisi del sistema monetario europeo (1992). Il fenomeno di per se non è nuovo: tra il 1870 ed il 1914 sono state individuate non meno di 22 crisi finanziarie (Baldwin-Martin, 1999), anche se le crisi più recenti mostrano caratteristiche originali (Bordo-Eichengreen-Irwin, 1999).

Gli investimenti diretti all'estero (IDE) sono ora più importanti di quello che erano prima del 1920. Nella recente fase di globalizzazione, gli IDE diventano uno strumento rilevante di integrazione a partire dai primi anni '80. Fatto 100 il livello di IDE mondiali nel 1980, il livello dell'indice sale a circa 650 nel 1996 (Baldwin-Martin, 1999). Negli ultimi dieci anni il valore del flusso di IDE in entrata si è quasi triplicato (Figura 1). Inoltre, la tipologia di IDE più adottata è quella di fusione o acquisizione piuttosto che l'investimento "greenfield".

Figura 1: Flussi di IDE in entrata ed attività di fusione ed acquisizione internazionali



Fonte: Kang-Johansson (2000)

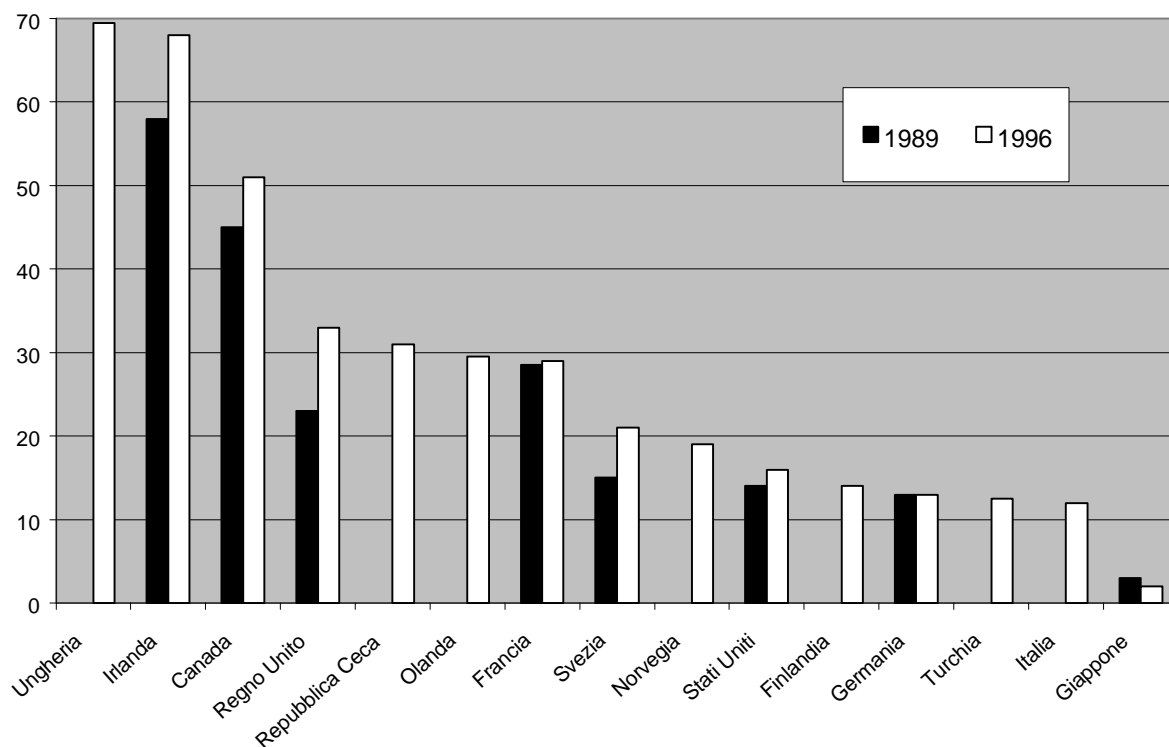
Infine, nel 1997 le vendite delle consociate estere delle imprese multinazionali sono state pari al 30% del volume del commercio estero mondiale di quell'anno.

Per alcuni paesi il ruolo delle multinazionali estere sul totale della produzione interna è davvero rilevante. La Figura 2 presenta alcuni dati a riguardo per nazioni OECD. Il peso della produzione delle imprese multinazionali estere è molto elevato in Ungheria ed Irlanda (quasi il 70%), Canada (più del 50%) ed è stato crescente per quasi tutti i paesi negli ultimi 10 anni.

Altro fattore distintivo di quest'ultima fase è il fenomeno della frammentazione internazionale del processo produttivo. Fasi produttive un tempo localizzate in un'unica nazione vengono ora allocate internazionalmente in diversi posti (Feenstra, 1998).

Il mercato del lavoro è in questa fase di globalizzazione sicuramente meno integrato di quanto era all'inizio del secolo. Sono finite le grandi ondate migratorie che hanno caratterizzato il periodo che va dal 1880 al 1914. Gli Stati Uniti, che sono uno dei principali paesi in termini d'immigrazione, sono caratterizzati da un tasso di immigrazione che a metà degli anni '80 era di 3,1 per 1000 residenti e che cento anni prima era di 9,2 per 1000 residenti (Temin, 1999).

Figura 2: Quota delle affiliate di imprese estere nella produzione manifatturiera di alcune nazioni



Fonte: OECD (1999)

Riassumendo, la crescente globalizzazione che il mondo sta sperimentando dalla fine della seconda guerra mondiale non è un fenomeno sconosciuto. Già nelle fasi conclusive del secolo scorso ed in quelle iniziali di questo si era sperimentato un fenomeno di forte integrazione dei mercati a livello internazionale. Le due fasi di globalizzazione mostrano alcune differenze sia in termini di intensità che di qualità del fenomeno. Certamente una differenza sta nel maggior numero di attori coinvolti nella fase più recente.

3. Distribuzione del reddito, povertà e globalizzazione.

La mitologia che è stata creata attorno alla crescente integrazione internazionale attribuisce alla globalizzazione varie responsabilità. Una di queste è l'aver generato un aumento della povertà e della disegualianza nel mondo.

Prima di discutere sui rapporti di causa ed effetto è utile identificare quali siano i fatti stilizzati. Per quanto riguarda la povertà è difficile avere informazioni sul lungo periodo. Questo secolo ha sicuramente visto un impressionante miglioramento delle condizioni di vita¹ all'interno dei paesi che sono riusciti a sperimentare una crescita economica sostenuta. Un'indicazione sintetica a riguardo è fornita dall'indicatore di sviluppo umano² ideato dall'UNDP presentato nella Tabella 2 per alcune aree geografiche. I paesi industriali mostrano un sostanziale miglioramento delle condizioni di sviluppo umano tra il 1870 ed il 1995.

Per i paesi in via di sviluppo (pvs) non c'è evidenza di un peggioramento delle condizioni di vita, anche per quelli rimasti fuori dal circolo virtuoso della crescita economica. Tra il 1913 ed il 1995, l'America Latina migliora le sue condizioni di vita passando da un valore di 0,24 ad uno di 0,80. Nello stesso periodo l'Asia del Sud passa dal 0,05 a 0,45. Simili miglioramenti sono sperimentati in media dai paesi africani e da quelli dell'Asia dell'Est. Nel complesso l'indicatore di sviluppo umano mostra un evidente processo di convergenza tra le diverse aree geografiche. Anche dati più recenti mostrano un generalizzato miglioramento dell'indicatore di sviluppo umano per la maggior parte di dei paesi. Tra il 1975 ed il 1997³, solo lo Zambia mostra un peggioramento in gran parte dovuto all'effetto dell'AIDS sull'aspettativa di vita (UNDP, 1999).

Tabella 2 - Media ponderata dell'Indicatore di Sviluppo Umano per regione geografica

	1870	1913	1950	1995
Australasia	0.539	0.784	0.856	0.933
Nord America	0.462	0.729	0.864	0.945
Europa dell'Ovest	0.374	0.606	0.789	0.933
Europa dell'Est		0.278	0.634	0.786
America Latina		0.236	0.442	0.802
Asia dell'Est			0.306	0.746
Cina			0.159	0.650
Asia del Sud		0.055	0.166	0.449
Africa			0.181	0.435

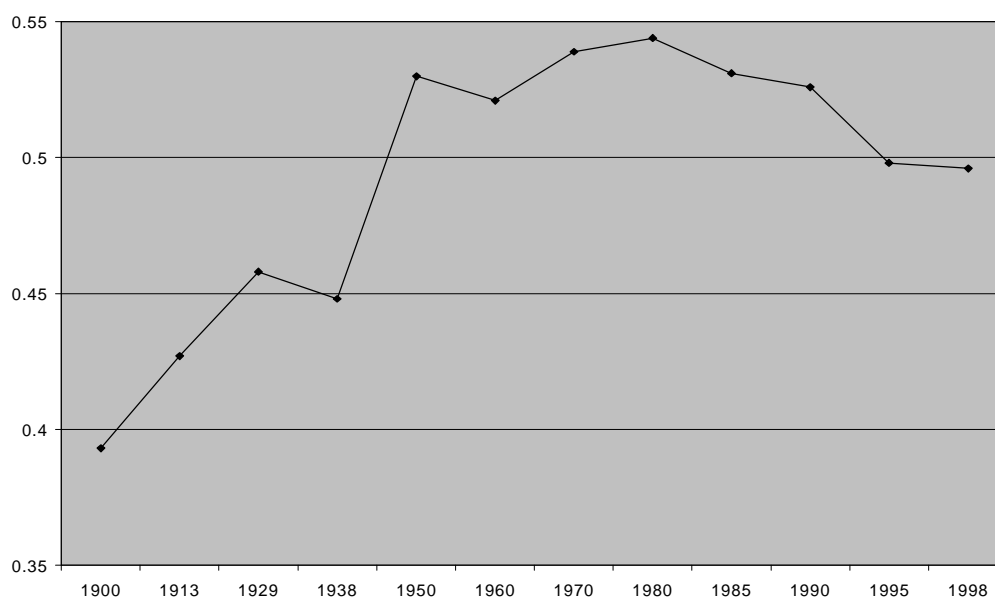
Fonte: Crafts (2000)

Concentrandosi più di specifico sulla povertà (definita come percentuale della popolazione che vive con meno di un dollaro al giorno), la Banca Mondiale nel suo ultimo rapporto sullo sviluppo mostra come la povertà si sia ridotta o sia rimasta costante in quasi tutte le aree geografiche. Solo nei paesi facenti parte dell'ex-blocco sovietico la povertà è in aumento (Banca Mondiale,

1999a). Nell'aggregato dei paesi in via di sviluppo ed in transizione, tra il 1990 ed il 1998 la percentuale di persone che vive con meno di 1\$ al giorno è scesa dal 29 al 24% (Banca Mondiale, 1999b)⁴.

La diseguaglianza nella distribuzione del reddito è invece aumentata. Sintetizzando l'andamento delle distribuzioni del reddito tra nazioni tramite l'indice di Gini⁵, nella Figura 3 si osserva come l'aumento della diseguaglianza rispetto all'inizio del secolo sia stato considerevole. Il grafico mostra anche una caduta dell'indice nell'ultimo ventennio. Quest'indicazione rimane valida per le 49 nazioni considerate nel calcolo⁶, ma non può essere usata come indicazione per il mondo. Infatti, Milanovic (1999) sulla base di un campione di paesi più elevato calcola un indice di Gini che cresce tra il 1988 ed il 1993 da 55 a 58. Perciò la diseguaglianza nella distribuzione del reddito tra nazioni è andata continuamente peggiorando durante l'ultimo secolo⁷.

Figura 3: Distribuzione del reddito pro-capite tra nazioni (indice di Gini)



Fonte: Boltho-Toniolo (1999)

Dopo aver descritto i capi di imputazione ed avere concluso che il primo (aumento della povertà) non sussiste e che il secondo (peggioramento della distribuzione del reddito) è invece una caratteristica di questo secolo, passiamo al ruolo che la globalizzazione può avere avuto sull'aumento della diseguaglianza. Siamo perciò alla ricerca di un rapporto di causa ed effetto. Per questo motivo è utile partire dalla teoria economica. Questa ci insegna che anche se il libero commercio internazionale genera benefici (aumenta la dimensione della torta) per le nazioni coinvolte esso ha conseguenze anche per la distribuzione del reddito all'interno delle nazioni

(come ci spartiamo la torta ?). Un risultato importante a riguardo è il teorema Stolper-Samuleson che afferma che all'apertura del commercio internazionale il fattore di cui il paese è relativamente abbondante guadagnerà mentre il fattore relativamente scarso perderà. Perciò durante il processo d'integrazione internazionale all'interno di ciascuna nazione è plausibile attendersi la presenza di perdenti e di vincenti (ed è proprio questo che spiega gran parte delle tensioni che il commercio internazionale crea).

A questo riguardo un caso molto studiato è stato quello degli Stati Uniti durante l'ultimo ventennio. I dati del problema sono un generalizzato peggioramento della distribuzione del reddito ed in contemporanea un aumento consistente dell'integrazione internazionale. Il collegamento tra i due fenomeni è appunto dato dal citato risultato teorico (più precisamente l'attenzione si è focalizzata su di un aspetto particolare della distribuzione del reddito: l'aumento del gap tra salario del lavoratore qualificato e quello del lavoratore non qualificato). Vari studi empirici hanno mostrato che per il recente passato la maggior integrazione internazionale non ha avuto un ruolo diretto sul peggioramento del gap. Piuttosto, essa può avere avuto un ruolo indiretto tramite l'innovazione tecnologica. La maggior pressione competitiva percepita dalle imprese americane a causa della globalizzazione ha spinto le imprese stesse ad adottare velocemente le nuove tecnologie rese disponibili dalla rivoluzione informatica. Queste, andando a sostituire lavoro non qualificato, hanno generato gli effetti citati sulla distribuzione del reddito. Altri studi per vari paesi industrializzati hanno confermato questi risultati.

Rimane da capire se la globalizzazione abbia a che fare con il netto aumento della disegualianza tra nazioni. In un certo senso la risposta è affermativa. E' opinione diffusa che la crescente integrazione internazionale abbia favorito la crescita dei paesi di più antica industrializzazione prima e successivamente di un folto gruppo di economie emergenti (localizzate soprattutto in Asia dell'Est). Perciò il reddito pro-capite di questi paesi è cresciuto a tassi sostenuti mentre quello dei restanti paesi ha avuto tassi di crescita poco elevati ed in alcuni casi negativi. Perciò è naturale che sia aumentata la disegualianza tra paesi. La tesi però sostenuta dai gruppi anti-globalizzazione è che quest'ultima abbia avuto ed abbia un ruolo diretto nell'impedire la crescita del reddito pro-capite dei paesi meno sviluppati. E' molto difficile riuscire a dimostrare questa tesi. Una strada sarebbe quella di usare l'opinione condivisa da molti che la globalizzazione abbia un ruolo positivo per la crescita e dimostrare che la stessa ha toccato solo marginalmente i paesi meno sviluppati. Per esempio, si potrebbe sostenere che il commercio estero di beni si è progressivamente concentrato all'interno del gruppo dei paesi industrializzati e delle economie emergenti. Un recente studio di Low-Olarreaga-Suarez (1998), mostra che questo non è accaduto: nel periodo 1972-1995 i flussi di commercio e d'investimento estero non hanno

mostrato nessuna tendenza alla concentrazione geografica. La mancata crescita di questi paesi è maggiormente imputabile a caratteristiche interne a questi paesi quali, per esempio, il tipo di politiche adottate.

In sintesi, la globalizzazione ha certamente avuto un ruolo nella crescente disegualianza di reddito pro-capite tra paesi, ma più nell'aiutare la crescita dei paesi che hanno avuto un successo economico che ad ostacolare lo sviluppo dei paesi più poveri.

4. L'Organizzazione Mondiale del Commercio e gli avvenimenti di Seattle

L'OMC, e prima il General Agreement on Trade and Tariffs (GATT), è un'istituzione nata per regolare il processo di liberalizzazione commerciale iniziato nel secondo dopo guerra. Da questo punto di vista l'istituzione ha avuto un notevole successo. Il commercio internazionale di beni e servizi ha avuto un'espansione senza precedenti grazie alla forte riduzione delle barriere agli scambi commerciali. Un altro dato che testimonia il successo del GATT prima e dell'OMC poi è la crescita del numero di paesi aderenti: alla nascita nel 1948 i firmatari erano 23, nel 1980 erano 85, nel 1990 erano 100 e sono saliti a 135 a gennaio del 2000 e 31 nazioni stanno facendo la coda per essere ammesse.

Ma, perché c'è stato bisogno di un simile accordo per liberalizzare i commerci internazionali? La domanda non è banale in quanto la logica economica arriverebbe⁸ a dire che le argomentazioni a favore del libero commercio indicano anche che l'approccio deve essere unilaterale (invece che multilaterale come quello adottato dal GATT/WTO): è conveniente per una nazione eliminare tutte le sue barriere al commercio indipendentemente da quello che fanno gli altri paesi.⁹

La risposta sta nel fatto, già discusso in precedenza, che il commercio internazionale comporta effetti ridistribuibili del reddito. Di conseguenza i gruppi che verosimilmente perderebbero da un processo di liberalizzazione internazionale faranno pressione sul governo affinché non si liberalizzi. A livello internazionale questa situazione ha elementi simili al gioco del dilemma del prigioniero: le due nazioni trarrebbero benefici dal libero commercio internazionale, ma finché la situazione rimane non-cooperativa l'esito di chiusura commerciale è l'unico sostenibile. Una funzione del GATT/WTO è di modificare il confronto da non-cooperativo a cooperativo. Il ruolo di queste istituzioni non è solo di fornire una tavola contrattuale alle nazioni, ma anche di attivare in ciascuna nazione le lobbies pro liberalizzazione commerciale. Questo avviene nel momento in cui ci si accorge che durante le negoziazioni un paese liberalizza il commercio in un certo settore in cambio della liberalizzazione in un altro settore da parte dell'altro paese. Gli esportatori dei

due paesi avranno perciò un grosso interesse ad un positivo esito dei negoziati. Un'ulteriore funzione di questa istituzione internazionale è che, una volta abbassate le barriere al commercio, le nazioni sono vincolate da una serie di accordi internazionali. Questo rende più difficile che i governi soccombano in futuro ad interessi particolaristici che vedrebbero di buon occhio un rialzo di quelle barriere.

Il successo del processo di liberalizzazione commerciale non è ovviamente tutto merito degli accordi in sede GATT/WTO. Piuttosto tali accordi hanno assecondato una tendenza insita nel sistema e che trova la sua spiegazione ultima nel progresso tecnologico e nella riduzione dei costi di trasporto e, soprattutto, di comunicazione.

Come mai, allora, il fallimento della Riunione Ministeriale dell'OMC a Seattle? Per rispondere alla domanda è utile fare una veloce carrellata storica di alcuni degli eventi che hanno caratterizzato gli accordi. Il GATT si è evoluto attraverso un processo incrementale scadenzato su otto successivi incontri ("rounds") a partire dal 1947. I primi "rounds" si sono concentrati esclusivamente sulla riduzione dei dazi doganali che costituivano all'epoca la principale barriera al commercio internazionale. Progressivamente, i "rounds" hanno esteso la gamma di barriere da ridurre. Una caratteristica è che la durata dei diversi "rounds" è andata allungandosi nel tempo. Per esempio, il "Kennedy Round" è durato 3 anni (dal '64 al '67) mentre l'Uruguay Round si è concluso dopo 8 anni di trattative (dal 1986 al 1994). Sebbene i diversi "rounds" avessero delle scalette di diversa dimensione, l'allungamento dei tempi di chiusura è un segnale della progressivo aumento della conflittualità durante le trattative.

Un altro elemento è il mutato ruolo degli Stati Uniti. Fino ai primi anni '80 gli USA sono stati il principale motore della liberalizzazione multilaterale basata sugli accordi del GATT. In seguito, hanno adottato un approccio più passivo verso i vari "rounds" e hanno imboccato con forza la strada degli accordi commerciali preferenziali¹⁰. Il North America Free Trade Agreement (NAFTA) ne è un esempio.

Prima di considerare la diversità di posizioni con cui le diverse nazioni si sono presentate a Seattle, è importante sottolineare come alcuni mutamenti introdotti dalla creazione dell'OMC hanno de-facto irrigidito le posizioni dei diversi paesi. Tutte le principali decisioni vengono prese dai rappresentanti dei paesi firmatari. Normalmente la decisione finale viene presa per consenso¹¹. Il problema principale è che progressivamente il processo di creazione del consenso è diventato sempre meno efficiente. Due sono le cause principali. Innanzitutto il numero di paesi aderenti all'OMC è cresciuto in maniera notevole ed è aumentata la quota dei paesi in via di sviluppo sul totale. In secondo luogo, con la creazione dell'OMC le nazioni aderenti (ad

eccezione del gruppo di paesi in via di sviluppo più poveri) devono sottostare a tutte le obbligazioni nascenti dagli accordi firmati durante i “rounds” passati. Al momento dell’adesione all’OMC la nazione si impegna a rispettare tutti gli accordi passati come se fossero all’interno di un unico pacchetto. Prima del 1994 alle nuove nazioni erano lasciati gradi di libertà circa la sottoscrizione di accordi che interpretavano e/o estendevano precedenti obbligazioni prese in sede GATT. Perciò nel passato su molti accordi il numero di paesi interessati era sostanzialmente inferiore a quello delle nazioni aderenti. Ora questo non è più possibile, con la conseguenza che su ciascuna decisione il panorama di interessi diversi in gioco si è ampliato considerevolmente e che il processo di creazione del consenso si è inceppato. A complicare il sistema decisionale si aggiunge anche la maggior complessità di molti dei temi affrontati oggi (per esempio, il tema della tutela dei diritti della proprietà intellettuale).

All’appuntamento di Seattle due temi di discussione sull’agricoltura e sui servizi erano già previsti in quanto inseriti nella cosiddetta “built-in-agenda” di nuove negoziazioni stabilite da alcuni patti conclusi in sede di Uruguay Round. Il primo era sicuramente quello in cui le posizioni erano più distanti e rigide. Le tematiche del protezionismo agricolo sono state per la prima volta affrontate in sede multilaterale durante l’Uruguay Round. In quella sede sono state individuate le misure di intervento ammesse trasformando le varie barriere i dazi doganali e riducendo i sussidi all’esportazione. Lo scontro di posizioni è sostanzialmente tra un gruppo di paesi fortemente protezionistici in campo agricolo (UE, Giappone, Norvegia e Svizzera) e paesi liberisti o che hanno da tempo iniziato un processo di liberalizzazione dei mercati agricoli domestici (gli Stati Uniti, i paesi del gruppo di Cairnes - Australia, Nuova Zelanda, Brasile, Sud Africa ed altri PVS). Sul fronte protezionista il principale attore è ovviamente la UE. La sua posizione è apparsa subito molto rigida. La UE ha da poco negoziato al suo interno un pacchetto di riforme noto come Agenda 2000 che ha costituito la sua base di negoziazione. E’ stato subito chiaro che la UE non avesse molta intenzione di spostarsi dalle riforme già incluse in agenda 2000. Piuttosto l’approccio della UE era di proporre la sua visione multifunzionale dell’agricoltura che sottolinea anche il ruolo sociale ed ambientale dell’attività agricola oltre a quello economico. Questa linea di negoziazione avrebbe comportato una completa revisione dell’approccio già adottato durante l’Uruguay Round.

Per queste tematiche incluse nella “built-in-agenda” il fallimento della riunione di Seattle non ha implicato nessun dilazionamento delle già previste sessioni speciali dell’OMC che devono trattare in modo separato le due tematiche. Le negoziazioni speciali sui servizi sono iniziate a fine febbraio e quelle sull’agricoltura a fine marzo. Sebbene importanti, questi incontri settoriali non forniscono ai negoziatori l’ampiezza negoziale degli incontri globali caratteristici dei vari

“rounds”. Infatti, in questi ultimi le nazioni adottano un approccio tipicamente mercantilista alla liberalizzazione commerciale. Si mettono d'accordo sulla riduzione di barriere commerciali solo in cambio di riforme simili da parte delle altre nazioni. In questo modo la liberalizzazione in un certo settore che danneggia le lobbies protezionistiche è compensata da una liberalizzazione in altri settori che va a vantaggio delle lobbies degli esportatori. Differentemente, le negoziazioni specializzate su singole tematiche lasciano meno spazio negoziale e perciò hanno un risultato atteso in termini di riduzione delle barriere commerciali che è inferiore rispetto a quelle dei “rounds”.

La mappa dei restanti argomenti caldi è la seguente:

a) Implementazione degli impegni presi durante l'Uruguay Round: i contendenti sono i paesi in via di sviluppo (PVS) da un lato e quelli industrializzati, dall'altro. Il primo gruppo di paesi, infatti, non era disposto a entrare su nuove negoziazioni commerciali, prima che i paesi industrializzati avessero completato il processo di liberalizzazione già deciso durante l'Uruguay Round. Più specificamente, la principale preoccupazione dei PVS era riferita alla sorti dell'Accordo sul Tessile e Abbigliamento siglato nel 1994 che prevede entro il 2005 la completa eliminazione di barriere commerciali da parte dei paesi industrializzati¹². La preoccupazione è dovuta a due motivi. Innanzitutto, lo schema adottato per la progressiva eliminazione delle barriere lascia alla fine del periodo la liberalizzazione dei prodotti commercialmente più importanti. Di conseguenza, gli sforzi lobbistici per fare deragliare il processo di liberalizzazione saranno tutti concentrati sulla fase finale. In secondo luogo, i paesi industrializzati hanno fatto uso ampio di politiche anti-dumping¹³ che de-facto attutiscono l'impatto della liberalizzazione.

Politiche anti-dumping sono state ampiamente usate anche al di fuori dei settori del tessile e dell'abbigliamento. Su questa tematica i PVS hanno trovato forti alleanze con il Giappone e la Corea del Sud. La richiesta è di rivedere in chiave restrittiva le regole dell'OMC. L'opposizione più netta è quella del governo USA, su cui viene esercitata una formidabile pressione politica da parte di alcuni sindacati e associazioni degli imprenditori di settori in difficoltà competitiva rispetto ai competitori esteri (per esempio, il settore dell'acciaio).

b) Biotecnologie: l'oggetto del contendere era se introdurre o meno questo nuovo capitolo all'interno dei lavori dell'OMC. Su questo punto gli schieramenti erano trasversali rispetto all'asse Nord-Sud del Mondo. In prospettiva lo scontro di interessi posizionava da un lato l'Unione Europea e molti paesi in via di sviluppo e, dall'altro, gli Stati Uniti assieme agli altri paesi del Gruppo di Miami (Argentina, Australia, Canada, Cile e Uruguay). L'UE ha

da tempo in corso un contenzioso con gli Stati Uniti che riguarda i cibi transgenici e la carne con gli ormoni. La posizione della UE si è concentrata sull'accettazione del principio di precauzione. Questo principio, spesso applicato nelle politiche ambientali, sostiene che qualora vi siano indizi di seri ed irreversibili danni per la salute collegati con l'uso di un certo prodotto, l'assenza di certezza scientifica non deve essere usata per posticipare azioni contro l'utilizzazione del prodotto. Il problema sta nell'interpretazione di questi termini. Se si lascia vaga la definizione dei concetti, in un settore in cui le poste economiche in gioco sono notevoli, è verosimile che le lobbies abbiano buon gioco ad utilizzare gli spazi oscuri dell'interpretazione a loro favore inducendo politiche di protezione non della salute, ma dei loro interessi particolari.

Dopo il fallimento della Terza Conferenza Ministeriale, i ministri dell'ambiente e del commercio estero di 138 governi, in parte sorprendendo i commentatori, hanno raggiunto a fine gennaio a Montreal un accordo (il Cartagena Protocol on Biosafety) su queste tematiche. Questo è il primo accordo internazionale vincolante che riguarda gli organismi geneticamente modificati. Il compromesso raggiunto permette da un lato l'uso da parte della nazione importatrice del principio di precauzione e, dall'altro, richiede che qualsiasi confezione contenente cibi transgenici deve riportare un'etichetta segnalante che il prodotto "può contenere" organismi geneticamente modificati. In generale, la firma del protocollo è stata accolta bene sia dall'industria bio-tecnologica, che dalle organizzazioni non governative, che dalla comunità scientifica.

c) Standards di lavoro: anche per questo argomento il principale oggetto del contendere era se introdurlo o meno all'interno dell'ordine dei lavori. La proposta degli Stati Uniti era di creare un gruppo di lavoro all'interno dell'OMC che si occupasse di queste tematiche. Questa proposta era il risultato di un mandato del governo americano. Anche l'Unione Europea ha presentato una proposta di un forum su tematiche del lavoro, che però avesse gruppo di lavoro sotto l'egida sia dell'OMC che dell'International Labour Office¹⁴ (ILO) e che non avesse uno status ufficiale all'interno dell'OMC. Entrambe le proposte hanno ricevuto una durissima opposizione da parte dei PVS. L'argomento era già stato discusso alla Prima Conferenza Ministeriale dell'OMC tenutasi a Singapore nel dicembre 1996. In quella sede venne deciso che l'argomento dei legami tra commercio e tematiche del lavoro dovesse essere riservato all'ILO. Anche in questo caso, come nel primo, la principale divisione di interessi era tra Nord e Sud del Mondo.

d) Cultura: anche in questo caso l'argomento è nuovo ed il dibattito principale era se includerlo o meno negli argomenti in discussione. Le nazioni a favore di un accordo in

ambito OMC sul commercio di beni e servizi culturali erano il Canada e l'UE. L'obiettivo di questi paesi era che all'interno dell'OMC fosse ratificata la differenza di questi beni dalle merci tipicamente oggetto delle regole OMC. Una volta accettata questa distinzione l'accordo avrebbe dovuto garantire la possibilità di proteggere questi beni al fine di preservare la diversità culturale.

e) Investimenti: non sono un argomento sconosciuto all'OMC in quanto durante l'Uruguay Round alcuni accordi minimali erano già stati sottoscritti all'interno del patto sulle Trade-Related Investment Measures (TRIMs). L'UE ed il Giappone hanno spinto per includere questo argomento all'interno dell'auspicato "new round" di trattative globali con l'obiettivo di armonizzare le regole sugli investimenti internazionali e di eliminare le barriere. Gli Stati Uniti si sono opposti all'inclusione di quest'argomento all'interno delle trattative dell'OMC. Simile posizione hanno assunto vari gruppi di PVS.

f) Ambiente: su questa tematica il dibattito ha raggiunto livelli di conflittualità simili a quelli sugli standard di lavoro e nuovamente la divisione si ripropone tra Nord e Sud del mondo. L'UE e gli Stati Uniti hanno sostenuto l'idea che tematiche ambientali e di commercio internazionale non possono essere lasciate indipendenti. La maggior parte delle nazioni in via di sviluppo ha invece posto l'accento sugli obiettivi sostanzialmente protezionistici di qualsiasi legame tra le regole del commercio internazionale e quelle ambientali.

Su questa rete di posizioni conflittuali si sono inserite anche le posizioni di quei segmenti organizzati di società civile internazionale che si sono presentati a Seattle. Come già detto l'unico punto di omogeneità tra questi gruppi è stato il forte sentimento anti-globalizzazione. Per il resto le posizioni erano variegate. Non tutti chiedevano l'abolizione dell'OMC, non tutte chiedevano l'inclusione di una clausola sociale che considerasse anche problematiche come il lavoro dei minori, non tutte si supportavano ideologicamente con teorie anti-capitaliste etc.

Sicuramente la loro presenza ha posto un problema che già in passato era emerso: come deve porsi un organismo internazionale che si basa su di una rappresentanza nazionale di fronte alle pressioni che arrivano da un ambito esterno. Deve trascurarle e rassegnarsi a subire momenti di legittime proteste di piazza ed aspettare che le loro istanze vengano eventualmente canalizzate dal processo democratico all'interno di ciascuna nazione. O, deve prenderle in considerazione in qualche modo. Ma in che modo e quale organizzazione si e quale no¹⁵? Alla base di tutto ciò sta evidentemente un problema di legittimazione democratica di queste organizzazioni.

5. Conclusioni

Nell'introduzione si è parlato di buoni sentimenti, di ipocrisia e di una buona dose di ignoranza. E' utile chiarire in queste note conclusive il significato.

Gran parte dei manifestanti è convinto di "lottare" a favore dei poveri del mondo (e qui ci sono i buoni sentimenti). In realtà, l'evidenza ed il ragionamento mostrano che ostacolare il processo di liberalizzazione commerciale ha più probabilità di essere controproducente per gli interessi dei più poveri (e qui sta l'ignoranza). Questo non vuol dire che di per se il libero commercio sia la soluzione di tutti i mali. Ma qualsiasi esempio di efficace sviluppo economico durante l'ultimo secolo è stato accompagnato da meccanismi di globalizzazione.

Si consideri il caso degli standards di lavoro e del lavoro minorile. Le unioni sindacali e attivisti in difesa dei diritti umani chiedono che vengano adottati degli standard minimi di lavoro a cui tutte le nazioni dovrebbero adattarsi. L'ulteriore richiesta è che sia l'OMC ad occuparsi del problema con l'adozione di una clausola sociale¹⁶.

Ci sono due argomentazioni che vengono sostenute a favore di tale posizione. La prima ha radici economiche e suggerisce che la concorrenza proveniente da alcuni paesi in via di sviluppo è sleale in quanto basata su bassi salari e su bassi o nulli standard di lavoro che riducono i costi unitari per unità di prodotto. Ad un esame più attento è difficile sostenere questa tesi sulla base di rigorose argomentazioni. Infatti, la teoria economica suggerisce come in parte i guadagni derivanti dal commercio internazionale derivano dalla diversità tra nazioni. Sono infatti le diversità tecnologiche, di dotazioni fattoriali relative, di istituzioni, di cultura a generare questi guadagni. Le diversità di standard lavorativi più che essere una iniqua fonte di vantaggio competitivo, sono un risultato di un livello di sviluppo¹⁷. Sarebbe come se un indiano dicesse che i produttori americani godono di un iniquo vantaggio competitivo solo perché il loro sistema amministrativo è più efficiente di quello indiano. Perciò non ci sono motivazioni economiche solide per sostenere tale tesi.

La seconda argomentazione è più solida e si basa su considerazioni morali. Tipico è il caso del lavoro minorile. Il problema genera forte e giustificata emotività. Se però ci si fa guidare nell'azione solo da questa, il pericolo è ottenere risultati opposti a quelli voluti. Senza un'analisi del perché esiste il lavoro minorile si rischia di fare proposte controproducenti. Alcune delle proposte avanzate hanno in comune l'idea di discriminare le esportazioni dei PVS che provengono da settori industriali in cui non vengono rispettati certi standards minimi. Qualora queste misure abbiano un effetto nel ridurre le esportazioni dei PVS, il risultato più probabile è uno spostamento del lavoro infantile verso altri settori che non entrano nella concorrenza

internazionale (in cui in genere le condizioni del lavoro sono peggiori che nei settori orientati verso le esportazioni) o verso la prostituzione¹⁸.

Il lavoro infantile non è in generale caratterizzato da schiavitù. E' frutto di povertà e della necessità da parte del nucleo familiare di sfruttare tutte le risorse produttive disponibili. Perciò stiamo parlando di una delle caratteristiche del sottosviluppo di un paese. Questo implica che qualsiasi definizione di standards deve essere flessibile (per esempio, i paesi con un livello pro-capite del reddito sotto un certo livello non sono tenuti al rispetto degli standards) e non debba contenere l'idea di abolizione completa del lavoro minorile, a costo del fallimento di tutta l'operazione. Proposte a riguardo abbondano. Una, avanzata da Basu (1999), è di imporre un numero massimo di ore di lavoro per un bambino e di permettere al bambino nella restante parte del tempo di acquisire un'educazione scolastica. Il contributo finanziario e di monitoraggio delle nazioni sviluppate diventa fondamentale in quest'ultima fase.

In questo quadro viene notevolmente a ridursi il ruolo di un organizzazione internazionale preposta alla liberalizzazione dei mercati internazionali quale l'OMC. L'ILO è l'ovvio candidato a definire e monitorare il rispetto delle regole. L'OMC potrebbe entrare in gioco nella fase di "polizia", ma solo dopo che riceve un segnale da parte dell'ILO.

Dovrebbe essere ormai chiaro quale è il problema nell'affidare all'OMC, la gestione di tutta l'operazione. Le lobbies protezionistiche hanno un ovvio interesse ad usare il tema degli standards sul lavoro o quello del lavoro infantile per tutelare i loro interessi economici (e qui sta l'ipocrisia). Ne è testimonianza il ruolo avuto dalla sindacato americano AFL-CIO, da un lato, nell'organizzare la piazza a Seattle e, dall'altro, nell'influenzare il governo americano a sostenere in modo risoluto l'inclusione delle tematiche sul lavoro all'interno dell'ordine del giorno dell'OMC contro l'altrettanto risoluta e annunciata posizione negativa da parte dei PVS. Clinton stesso ha rilasciato dichiarazioni "elettorali", subito ritirate, di simpatia per molte delle istanze avanzate dalla piazza a Seattle.

Bibliografia

- Bairoch P., (1999), Brief history of the social clause in trade policy, in Dewatripont M., Sapir A., Sekkat K. (a cura di), "Trade and jobs in Europe", Oxford University Press.
- Baldwin R.E. e P.Martin, (1999), "Two waves of globalisation: superficial similarities, fundamental differences", NBER WP No. 6904, gennaio. [www.nber.org/papers/w6904]
- Banca Mondiale (1999a), World Development Report 1999-2000, Oxford University Press. [<http://www.worldbank.org/html/dec/wdr/2000/fullreport.html>]
- Banca Mondiale (1999b), Poverty trends and voices of the poor, mimeo.
- Basu K., (1999), International labour standards and child labour, Challenge, 42, 5, settembre/ottobre.
- Boltho A. e G. Toniolo, (1999), "The assessment: the twentieth century - achievements, failures, lessons", Oxford Review of Economic Policy, 15, 4, inverno.
- Bordo M.D., B.Eichengreen e D.A. Irwin, (1999), "Is globalisation today really different than globalisation a hundred years ago?", NBER WP No. 7195, giugno. [www.nber.org/papers/w7195]
- Crafts N., (2000), "Globalization and growth in the twentieth century", IMF WP No. 44, marzo. [<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk&sk=3467.0>]
- Feenstra R.C., (1998), "Integration of trade and disintegration of production in the global economy", Journal of Economic Perspectives, 12, 4, autunno.
- Kang N.H., S.Johansson, (2000), "Cross-border mergers and acquisitions: their role in industrial globalisation", OECD STI Working Papers 2000/1. [[http://www.oalis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/linkto/dsti-doc\(2000\)1](http://www.oalis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/linkto/dsti-doc(2000)1)]
- Low P., M.Olarreaga e J.Suarez, (1998), "Does globalisation cause a higher concentration of international trade and investment flows?", WTO Staff WP ERAD-98-08, agosto. [<http://www.wto.org/wto/research/aera9808.htm>]
- Milanovic B., (1999), "True world income distribution, 1988 and 1993: first calculation based on household surveys alone", Banca Mondiale, Policy Research WP No.224, dicembre.
- OECD (1999), Measuring globalisation. The role of multinationals in OECD economies, OECD Statistics.
- Ramonet I, (2000), "Un nuovo totalitarismo", Global FP, 1, febbraio.
- Temin P., (1999), "Globalisation", Oxford Review of Economic Policy, 15, 4, inverno.
- UNDP (1999), Human Development Report, Oxford University Press. [<http://www.undp.org/hdro/report.html>]
- WTO (1999), Trading into the future, aprile, seconda edizione. [<http://www.wto.org/wto/download/download.htm>]

Note

¹ Questo termine è riferito alle condizioni di vita materiale nei paesi. Aspetti particolari di questo concetto sono aspettative di vita alla nascita, mortalità infantile, livello di istruzione, % di popolazione che vive sotto la soglia di povertà, calorie pro-capite, allocazione del tempo tra lavoro ed altre attività etc. Dati su queste variabili sono pubblicati dall'United Nations Development Programme (UNDP) nell'Human Development Report e in varie pubblicazioni della Banca Mondiale.

² Questa misura sintetizza tre aspetti delle condizioni di vita di una nazione: l'aspettativa di vita alla nascita, il livello di istruzione ed il reddito pro-capite. Al crescere del valore dell'indicatore migliorano le condizioni di vita. Per maggiori dettagli si rimanda a UNDP (1999).

³ Questo periodo è particolarmente interessante in quanto è quello in cui la globalizzazione ha accelerato il suo passo.

⁴ Si noti che una riduzione della percentuale della popolazione sotto la soglia della povertà può andare di pari passo con un aumento del numero assoluto di persone in tale condizione. E' questo il caso, per esempio, dell'Asia del Sud in cui la percentuale scende dal 45% al 43%, ma il numero assoluto di persone "povere" cresce da 480 milioni a 515 milioni. In questi casi la dinamica demografica spiega la discrepanza tra i due dati.

⁵ L'indice di Gini varia tra 0 (completa uguaglianza) e 100 (completa disuguaglianza).

⁶ L'uso di un così ristretto numero di nazioni è stato dettato dalla necessità di avere dati comparabili sull'arco del secolo.

⁷ Per gli ultimi anni questo risultato è rafforzato quando l'analisi è estesa alla distribuzione del reddito tra famiglie nel mondo. Milanovic (1999) mostra che considerando simultaneamente la distribuzione del reddito tra famiglie all'interno di un paese e tra nazioni il coefficiente di Gini passa da 63 nel 1988 a 66 nel 1993. Gran parte di questo peggioramento è dovuto all'aumento dell'ineguaglianza all'interno delle nazioni piuttosto che tra nazioni.

⁸ In realtà nella teoria economica si possono trovare molte argomentazioni rigorose a favore della imposizione da parte di una nazione di limitazioni al commercio internazionale. Il problema è che sono tutti risultati poco "robusti" (cioè, molto sensibili alle ipotesi fatte) e/o che si basano su di una rappresentazione dell'autorità di politica economica onnisciente e scevra da pressioni da parte delle lobbies. E' per questo motivo che di fronte a fallimenti del mercato da un lato e dei governi dall'altro, una posizione spesso comune tra gli economisti internazionali è riducibile al seguente slogan: "in teoria il protezionismo è consigliabile, in pratica il libero commercio è meglio".

⁹ L'intuizione è che la nazione che così si comporta trae vantaggio dal fatto che i suoi consumatori avranno accesso a beni con prezzi inferiori e a beni che prima non erano disponibili. Inoltre, anche i produttori domestici subendo la benefica doccia fredda della concorrenza avranno modo di diventare più efficienti e tecnologicamente avanzati.

¹⁰ Le motivazioni di questo cambiamento sono molte. Innanzitutto, la fine della loro egemonia economica. L'economista Bhagwati ha definito l'atteggiamento americano degli anni '80 come la "diminished giant syndrome". In secondo luogo, gli Stati Uniti nei primi anni '80 volevano far partire un nuovo "round" del GATT, ma incontrarono forti difficoltà dal lato UE.

¹¹ Qualora non sia possibile raggiungere il consenso le decisioni vengono prese a maggioranza sulla base del principio "un paese, un voto" (WTO, 1999).

¹² I paesi industrializzati sono protetti in questi settori dal vecchio Accordo Multifibre.

¹³ Il dumping è una politica di prezzo tale per cui un'impresa esporta un prodotto ad un prezzo inferiore rispetto a quello normale da lei praticato sul mercato interno. Il problema sta nel capire se tale politica di prezzo sia sleale. Nei fatti le nazioni adottano ritorsioni contro le imprese che praticano dumping. Sebbene l'OMC non vieti il dumping, l'utilizzo di ritorsioni anti-dumping è permesso e disciplinato. Attualmente le politiche anti-dumping sono uno degli strumenti di protezione commerciale più in voga.

¹⁴ L'ILO è un'organizzazione con sede a Ginevra fondata nel 1919, composta da governi, sindacati dei lavoratori e organizzazioni imprenditoriali.

¹⁵ Un rapporto delle Nazioni Unite del 1995 segnalava che esistevano 29000 ONG internazionali (cioè con sede in più di un paese).

¹⁶ La clausola sociale è una caratteristica di accordo commerciale che permette l'utilizzo di sanzioni qualora il partner commerciale non rispetti degli standard minimi in termini di condizioni di lavoro. La richiesta di inclusione di una clausola sociale non è nuova. Bairoch (1999) presenta la storia della clausola sociale a partire dalla metà del secolo scorso.

¹⁷ I romanzi di Charles Dickens offrono un ottimo spaccato di quali fossero le condizioni sul luogo di lavoro nell'Inghilterra della rivoluzione industriale.

¹⁸ Uno studio dell'UNICEF mostra che a conseguenza di tali politiche in Bangladesh tra 5000 e 7000 giovani ragazze sono passate dal settore dei tappeti a quello della prostituzione (Basu, 1999).