

Nazionalità, modello ideale del GATT e un sistema possibile di commercio internazionale *

H. PETER GRAY e SARIANNA LUNDAN

I. Introduzione

Gli obiettivi dei negoziati multilaterali sul commercio internazionale (*multilateral trade negotiations* – MTN) sotto gli auspici del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) sono stati stabiliti alla luce della teoria ortodossa della politica del commercio internazionale e quindi in base a una visione del mondo che si colloca in una prospettiva internazionalista. In questo modello che incorpora “l’ideale del GATT” di perfetta non discriminazione nel commercio internazionale, di libertà di movimento dei capitali e di trattamento identico per il capitale nazionale o estero, non vi è spazio per il desiderio dei popoli di preservare aspetti socio-culturali o socio-economici specifici della propria nazione: tutto deve essere sacrificato a un’uniformità che accomuni ogni paese del mondo.¹ Questa omissione aveva scarso significato nei primi anni del GATT² ma, date le dimensioni del processo di globalizzazione che ha avuto luogo

□ Rutgers University, Graduate School of Management, Newark, N.J. (USA).

* Gli autori sono grati a William S. Milberg e a due anonimi referees per i commenti costruttivi a una precedente versione.

¹ Il contrario della conservazione delle caratteristiche nazionali, ugualmente respinto nei negoziati, è l’“imperialismo culturale” che si manifesta quando l’uniformità è inflitta alle nazioni come costo da sopportare per entrare a far parte del sistema di scambi mondiale. Vedi nota 22 più avanti.

² Rothschild (1963) ha affrontato il problema dei costi sociali potenziali del dominio culturale ed economico straniero nell’ambito di un’analisi degli effetti esercitati dalla dimensione delle nazioni e dal loro grado d’integrazione.

nell'ultimo quarto di secolo, oggi può avere seri effetti sul presente e sul futuro degli MTN: se non viene riconosciuto il desiderio di preservare la struttura nazionale, ulteriori progressi potrebbero essere ostacolati e si potrebbero anche verificare degli arretramenti.

Lo scopo di questo lavoro è quello di offrire un'analisi che dimostri perché nelle condizioni attuali l'ideale del GATT può non costituire un obiettivo realizzabile nel medio periodo. L'argomentazione è rilevante per gli MTN in generale e non tocca aspetti specifici dell'Uruguay Round. Ci occuperemo invece di come un sistema di scambi relativamente liberista o aperto possa essere mantenuto in un mondo in cui i valori culturali e le politiche nazionali prescelte dalle singole nazioni o dai blocchi di nazioni più importanti si scontrino con le condizioni richieste dall'ideale del GATT.³ Infatti, se non viene riconosciuta legittimità alle preoccupazioni nazionali in conflitto con l'ideale del GATT, ci si preclude anche un approccio costruttivo all'elaborazione di un'alternativa percorribile. Questo lavoro suggerisce dunque misure politiche dirette ad alleggerire le tensioni esistenti e allo stesso tempo a mantenere il grado attuale di liberalizzazione degli scambi.⁴

Il paragrafo II contrappone il desiderio di un sistema aperto di scambi internazionali a quello di preservare le strutture nazionali. Il paragrafo III individua le forze che favoriranno o si opporranno all'adozione di un sistema di scambi più aperto. Il paragrafo IV identifica nel Giappone e nella Francia (all'interno della Comunità Europea) i paesi che si preoccupano di mantenere le caratteristiche economiche e socioculturali nazionali imponendo un limite al raggiungimento del livello desiderato di coinvolgimento internazionale, mentre gli Stati Uniti sono la forza che preme per la realizzazione degli ideali del GATT: affronteremo perciò il problema dei limiti potenziali a un sistema di scambi liberista che sorgono quando alcuni dei paesi principali trovano che il livello di globalizzazione che sono disposti a tollerare è inferiore a quello richiesto dal sistema. Il

³ Gli autori di questo lavoro hanno un atteggiamento neutrale nei confronti della contrapposizione tra nazionalità e ideale del GATT. Ritengono tuttavia che si debbano evitare passi indietro perché ciò implicherebbe costi di aggiustamento che distolgono dall'efficienza allocativa globale.

⁴ Gray (1993b) sottolinea che le argomentazioni teoriche a favore del libero scambio non sono così forti come il fervore di coloro che lo sostengono e che a questo punto una politica di controllo dei danni dovrebbe essere presa in considerazione.

paragrafo V considera le politiche che possono essere adottate per realizzare e mantenere un sistema mondiale sub-ottimale in qualche misura inferiore all'ideale del GATT.

II. Nazionalità e ideale del GATT

Il punto centrale delle tensioni attuali è il conflitto che inevitabilmente sorge tra il desiderio di preservare l'identità o la struttura nazionale (Gray 1990 e 1993a) e le pressioni alla "globalizzazione" esercitate sulle nazioni costrette ad aggiustare l'economia interna alle necessità sempre più vincolanti e pervasive del sistema del libero scambio. Il conflitto è andato acquistando un'importanza crescente come risultato della maggiore integrazione *de facto* che ha avuto luogo nella comunità internazionale.⁵ Il continuo aumento di quest'ultima è il risultato dei successi che in passato sono stati realizzati nei seguenti campi: innovazione dei trasporti e delle comunicazioni; integrazione dei mercati finanziari nazionali in quello che oggi è un sistema globale; rapporti internazionali più stretti sviluppati all'interno delle imprese multinazionali dalle nuove tecnologie di *management* (Ostry, 1992) e dalla crescita concomitante degli scambi all'interno dell'impresa (Gray e Lundan, 1993).

Il livello di rinuncia alle caratteristiche nazionali richiesto dalla completa adesione a un sistema di scambi internazionali molto liberista con un elevato grado d'integrazione *de facto* dipende dalla differenza tra i modelli nazionali desiderati di istituzioni e valori e le caratteristiche di un sistema omogeneo imposte dalle regole della globalizzazione. Walter (1969) suggerisce una classificazione delle misure di politica commerciale secondo tre categorie: deliberate, quasi-deliberate e accidentali. La prima categoria è bene illustrata dall'imposizione di un dazio doganale come misura di protezione dalle importazioni di un'industria politicamente potente (protezionismo tradizionale) e potrebbe includere anche strategie di attacco. La seconda categoria comprende misure che sono annunciate come

⁵ Distinguiamo tra integrazione *de facto*, che risulta dalla maggiore interdipendenza o dalle spinte alla globalizzazione, e integrazione *de jure* che unisce formalmente nazioni all'interno di una comunità economica o di un'area di libero scambio e che riconosce esplicitamente il sacrificio dello spirito nazionale a quello del gruppo. Rothschild (1963) si concentra su questa seconda categoria.

intese a portare l'economia ad assumere la struttura desiderata, ma che hanno un nascosto scopo proprio delle politiche commerciali; questo tipo di provvedimenti fornisce al governo il mezzo per imporre misure protezionistiche dietro la copertura di una preoccupazione per gli interessi nazionali. La terza categoria comprende misure il cui scopo è realmente quello di adeguare l'economia nazionale ai desideri del paese, ma che hanno effetti collaterali preterintenzionali sulle importazioni dall'estero. Tutte queste misure si riferiscono al commercio internazionale di beni e servizi ma hanno un equivalente nelle politiche nei confronti dell'investimento estero diretto sul territorio nazionale e all'estero. L'interesse per la conservazione delle proprietà nazionali può essere definito valutando fino a che punto una nazione preferirebbe introdurre o, cosa ancora più importante, non eliminare misure quasi-deliberate e/o accidentali che hanno effetti sul commercio internazionale. Globalizzazione è il grado in cui si impedirebbe alla nazione di mantenere le caratteristiche desiderate in cambio del diritto di appartenenza al sistema di scambi internazionali. L'integrazione *de facto* accentua le spinte alla globalizzazione e il tasso di perdita delle caratteristiche nazionali aumenterà al crescere dell'integrazione stessa.

Dal momento che gli Stati Uniti hanno guidato l'istituzione del sistema di commercio internazionale che si è affermato dopo la seconda guerra mondiale e sono stati la forza più attiva nello sforzo di realizzazione dell'ideale del GATT, è evidente che il governo di quel paese non percepisce alcun costo in termini di perdita d'identità nazionale nell'adesione o in un intensificarsi dell'adesione al sistema attuale.⁶ Gli Stati Uniti sono quindi riconosciuti come la fonte dell'imperialismo culturale. D'altro canto gli Stati Uniti pensano di subire dei costi a causa del mantenimento da parte delle altre nazioni di barriere nei confronti delle loro esportazioni. Bhagwati (1993) afferma che gli Stati Uniti stanno soffrendo di una "sindrome da gigante in decadenza", cioè della convinzione diffusa di aver fatto

⁶ Si potrebbe sostenere che il governo degli Stati Uniti non sia pienamente consapevole dei costi imposti dall'attuale liberismo negli scambi. Questi costi derivano dalle conseguenze, economiche e non, degli antagonismi suscitati dagli sforzi degli USA di accrescere il grado di liberismo così che il sistema si avvicini maggiormente all'ideale del GATT: i costi possono derivare anche dal restare attaccati a un sistema e a una filosofia che erano adatti al periodo di dominio degli USA negli anni dell'immediato dopoguerra. I costi non economici in generale possono essere considerati in termini di "politica estera" e, con il crollo dell'URSS, questi costi possono aumentare d'importanza dato che diventa spesso più difficile ottenere cooperazione.

ampie concessioni nei negoziati sul commercio internazionale del dopoguerra, senza ottenere molto in cambio. Sarebbe dunque arrivato il momento di pareggiare i conti chiedendo concessioni senza contropartita dai partner commerciali che si ritiene si stiano comportando "slealmente". La legislazione che autorizza provvedimenti di tipo 301 e Super301 (misure che permettono agli Stati Uniti di discriminare le importazioni da parte di paesi che cadono sotto questa legislazione) è un sintomo evidente di questa sindrome. Bhagwati (1993) giudica questa legislazione una prova della debolezza degli Stati Uniti e sostiene che gli altri paesi dovrebbero rifiutarsi di negoziare sotto la minaccia di provvedimenti del tipo 301: se fosse seguito il consiglio di Bhagwati, aumenterebbero le probabilità di rottura dei negoziati e di arretramento del sistema. Kreinin (1993), al contrario, sostiene che le misure di tipo 301 dovrebbero essere utilizzate come pedine di scambio negli MTN e impiegate per disciplinare paesi che seguono quelle che appaiono come "pratiche commerciali sleali".⁷

Non vi sono dubbi che gli Stati Uniti sono stati la forza trainante che ha portato all'affermazione dell'ideale del GATT negli anni del dopoguerra⁸ e sono tuttora rimasti la forza principale dietro la richiesta di maggiore apertura nel mercato dei beni e negli investimenti e di un trattamento non discriminatorio nei confronti delle sussidiarie estere (il cosiddetto "trattamento nazionale"). Analogamente, i paesi europei non incontrano molte difficoltà sul piano della filosofia ad accettare il sistema del GATT in linea di principio, anche se molti dei temi più spinosi che sono attualmente fonte di tensioni o frizioni si riferiscono alla loro scarsa disponibilità a rinunciare alle politiche interne desiderate. Dall'altra parte del mondo, il Giappone pensa che adattarsi al sistema esistente di scambi internazionali è estremamente distruttivo per il sistema giapponese tradizionale (che ha avuto tanto successo).⁹

⁷ Gli Stati Uniti hanno adottato misure di tipo 301 durante i negoziati per la cosiddetta "iniziativa sugli impedimenti strategici" del 1989-90 (vedi più avanti).

⁸ Hudec (1975, pp. 48-51) suggerisce che la *leadership* nel processo di istituzione del GATT e degli MTN come meccanismo per liberalizzare il commercio internazionale è stato il risultato della cooperazione tra Francia, Regno Unito e Stati Uniti. In termini dell'analisi di cui più avanti, si noti che il grado d'integrazione *de facto* all'epoca era molto piccolo confrontato con quello attuale.

⁹ Questa difficoltà può derivare dalla maggiore importanza attribuita dai giapponesi alla crescita economica invece che all'allocazione ottima (statica) delle risorse. La volontà di strutturare l'economia in modo tale da mantenere alti tassi di risparmio implica la necessità di un surplus commerciale al fine di conservare livelli di occupazione elevati. L'aggiustamento a un surplus inferiore comporterebbe mutamenti sostanziali nell'economia giapponese.

III. Costi e benefici del coinvolgimento internazionale

Il conflitto deriva dai costi marginali crescenti e dai benefici marginali decrescenti di un maggiore coinvolgimento internazionale risultante da livelli elevati o crescenti di integrazione *de facto*. I benefici del commercio internazionale sono concettualmente molto semplici: sotto forma di vantaggi del commercio internazionale e di una maggiore efficienza allocativa sul piano globale, costituiscono la base delle argomentazioni a favore del libero scambio (l'ideale del GATT). A questi aspetti positivi si può aggiungere il miglioramento della competitività internazionale o i vantaggi sul piano macroeconomico (in termini di occupazione) che possono derivare da un surplus delle partite correnti (e viceversa; Milberg e Gray, 1992), l'indebolimento del potere di monopolio delle industrie nazionali oppure i vantaggi che derivano dall'afflusso di tecnologie incorporate negli investimenti esteri diretti nel territorio nazionale o i benefici degli investimenti diretti all'estero.

Il costo economico di un maggior coinvolgimento internazionale è focalizzato sull'incertezza che deriva dalla possibilità che si verifichino turbative nell'offerta di importazioni e nei mercati esteri delle esportazioni.¹⁰ Ogni costo di aggiustamento alle nuove condizioni economiche internazionali che comporti una riallocazione tenderà anche ad accrescere i costi nel breve periodo. Inoltre, vi sono costi imposti alla società che prendono la forma della necessità di adattare la struttura della propria economia a quella richiesta dal sistema di scambi mondiale. Quest'ultimo tipo di costo dipende dal grado di attaccamento ai valori nazionali e dalla differenza tra questi ultimi e quelli richiesti dal coinvolgimento internazionale: quanto più la filosofia di un paese è compatibile con la non discriminazione e il decentramento impliciti nell'ideale del GATT, tanto minori saranno i costi di adattamento. È possibile che i costi marginali crescano (a un tasso sempre maggiore) insieme al coinvolgimento internazionale.

¹⁰ La teoria tradizionale del commercio internazionale riconosce i costi potenziali che derivano da turbative dei mercati internazionali (compresa la possibilità di ampie oscillazioni dei ricavi in valuta estera dovute all'eccessiva concentrazione delle esportazioni in un unico tipo di prodotto), ma non incorpora questa incertezza nel modello di base su cui poggiano le argomentazioni a favore del libero scambio, caratterizzato da certezza ed equilibrio.

Non vi sono minacce per un sistema di commercio internazionale fondato sull'apertura degli scambi quando i benefici netti di tutti i paesi coinvolti nelle negoziazioni sono positivi in corrispondenza del grado di coinvolgimento internazionale che già esiste o che costituisce l'obiettivo dei negoziati (come nei primi MTN sponsorizzati dal GATT). Ma se uno dei (principali) paesi ha l'impressione che i costi complessivamente superino i benefici, allora opporrà resistenza a ogni maggiore coinvolgimento o attraverso una celata opposizione, volta a limitare l'orizzonte e l'ampiezza dei colloqui in corso, e/o attraverso un ostruzionismo scoperto.¹¹ Questo pericolo non può essere ignorato. Attualmente è impossibile che un paese partecipi pienamente agli scambi internazionali senza esporre il proprio mercato finanziario e delle comunicazioni a un grado di *laissez faire* che può essere giudicato indesiderabile, e senza aggiustare i sistemi di redistribuzione del reddito e di tassazione in modo da impedire che i capitali che sfruttano la mobilità internazionale confluiscono verso la nazione più disposta a sussidiare gli investimenti diretti esteri a spese del settore delle famiglie. Il libero accesso degli stranieri alle industrie del divertimento e del tempo libero solleva altre preoccupazioni culturalmente rilevanti. Gli MTN, concepiti allo scopo di ottenere nel settore dei servizi la libertà di entrata e la parità di trattamento per gli operatori nazionali e esteri insieme a una maggiore libertà nel commercio dei prodotti agricoli, possono essere percepiti in molti paesi come elementi che accrescono i costi. Allo stesso modo, un'economia mondiale in perenne sommovimento, che richiede continue riallocazioni di risorse tra i settori e offre prestazioni insoddisfacenti a livello macroeconomico perché presenta livelli inaccettabili di disoccupazione, riduce la percezione dei benefici dell'integrazione.¹²

IV. Conflitto potenziale

Il concetto di costi-benefici può essere utilizzato per affrontare il problema di come mantenere l'attuale sistema economico interna-

¹¹ Si noti che, a meno che non si innalzino deliberatamente barriere al coinvolgimento internazionale, una nazione non ha molta scelta su come rispondere ad aumenti dell'integrazione *de facto* indotti dalla tecnologia.

¹² Ogni aumento dei sentimenti nazionalistici acuirà la percezione dei costi sociali (Kindleberger 1984).

zionale con il suo grado di relativa apertura. La Francia, attraverso le sue preoccupazioni per il settore agricolo, è il campione europeo di resistenza all'ideale del GATT,¹³ e il Giappone, con le sue preoccupazioni di mantenere l'integrità culturale, si trova ad affrontare un livello di coinvolgimento internazionale – effettivo o fissato come obiettivo – che supera potenzialmente le proprie capacità di tolleranza (anche tenendo conto dei benefici apportati dall'enorme surplus commerciale attuale).

La Politica Agraria Comune (CAP) della Comunità Europea (CE) originariamente non rientrava negli ambiti del GATT perché gli Stati Uniti nel 1955 erano riusciti a escludere l'agricoltura dall'articolo XI che vietava l'imposizione di quote. Con il passare del tempo gli Stati Uniti, spinti dal costo dei propri programmi di sostegno all'agricoltura e dall'impossibilità di esportare quanto avrebbero desiderato, data la protezione di cui godevano i mercati esteri, hanno cercato di fare marcia indietro e di far rientrare l'agricoltura nell'ambito d'intervento del GATT (Avery 1992). Le tensioni più recenti tra la Comunità e gli Stati Uniti sono proprio derivate dall'opposizione franco-europea a una maggiore libertà di scambio dei prodotti agricoli.¹⁴ Le necessità del settore agricolo rendono la CE meno disponibile al coinvolgimento internazionale di quanto sarebbe richiesto dall'Uruguay Round. La resistenza della CE a una riduzione sostanziale delle misure protezionistiche del settore agricolo ha una base logica, senza considerare i seri problemi di conflitto civile e di ripercussioni politiche che potrebbero sorgere¹⁵ da un atteggiamento diverso. Infatti l'abbandono del protezionismo agricolo causerebbe un drammatico declino del valore delle aziende agricole e della proprietà immobiliare nelle città circostanti, con i conseguenti gravi problemi di stabilità finanziaria e di costi di aggiustamento nonché di aggrava-

¹³ Philippe Seguin, Presidente dell'Assemblea Nazionale, ha preso posizione a favore dell'abolizione del GATT (*New York Times*, 3 July 1993, p. D1).

¹⁴ In effetti la CAP contravviene allo spirito del GATT dal momento che impone scientificamente un dazio doganale sulle importazioni agricole con lo scopo di proteggere i produttori locali, e ne destina i proventi al finanziamento dell'esportazione del surplus agricolo che si crea quando la CE fissa il prezzo interno di qualche prodotto a un livello troppo elevato.

¹⁵ Tutti gli aumenti del livello di integrazione *de facto* danno origine a tensioni interne tra coloro che ne traggono un guadagno e coloro che invece ne sono danneggiati. Tanto maggiori sono queste tensioni, tanto superiori saranno i costi di breve periodo percepiti come prezzo dell'ulteriore coinvolgimento internazionale.

mento delle difficoltà economiche e di opposizione politica.¹⁶ Il periodo di transizione – di abbandono progressivo del protezionismo – dovrebbe essere molto più lungo del solito se si vogliono evitare questi problemi (Gray 1993b).¹⁷

I rapporti tra la CE e gli Stati Uniti sono tesi anche per i sussidi dell'Europa all'Airbus Industrie. In questo caso la posizione assunta dagli USA è che i sussidi sono una clamorosa contravvenzione agli accordi del GATT, mentre l'Europa sostiene che l'Airbus «è un lusso che dobbiamo avere» (Carbough 1993, p. 407). Questa tensione è chiaramente un esempio della posizione della CE che percepisce come i costi e i benefici di un sistema di scambi internazionali conforme agli ideali del GATT l'avrebbero esclusa per sempre dal mercato dei grossi velivoli per uso civile, data l'originaria superiorità competitiva in questo settore delle imprese statunitensi (tra cui predomina la Boeing Aircraft). Soltanto attraverso l'elargizione di sussidi all'Airbus Industrie fino a quando sarà in grado di fronteggiare da sola la concorrenza internazionale, l'Europa può sperare di rompere il monopolio degli Stati Uniti. In effetti l'Airbus Industrie è un'industria nascente ad alto contenuto tecnologico: i costi e i benefici di questa politica commerciale strategica superano l'ambito del modello statico sottostante alle tesi a favore del libero scambio.

È interessante notare che, anche se in numerose occasioni gli obiettivi delle nazioni che ora costituiscono la CE e quelli degli Stati Uniti sono stati in rotta di collisione, non si è mai avvertito quel senso di mancanza di obiettivi comuni che aleggia sui negoziati in corso tra il Giappone e gli Stati Uniti intorno ai cosiddetti *impedimenti strutturali*. I negoziati connessi alla Structural Impediment Initiative (SII, un risultato della legislazione che autorizza i super-301) hanno cercato di rimuovere bilateralmente gli impedimenti strutturali al commercio, ma si sono quasi arenati quando è apparso chiaro che alcune delle strutture da modificare erano parte integrante della cultura nazionale giapponese ed erano effettivamente non negoziabili.

¹⁶ La protezione del settore agricolo può non trasformarsi nella conservazione dell'agricoltura tradizionale francese "vecchio stile" man mano che prende il sopravvento la "grande agricoltura". Tuttavia, anche se si verifica questa eventualità (che è persino inevitabile), la possibilità di arretramenti del sistema di scambi internazionale deriva dalla percezione della pressione esterna e dalla reazione politica.

¹⁷ Putnam (1988) inquadra il problema di un maggior liberismo nei rapporti economici internazionali in uno schema di teoria dei giochi a due livelli. Il livello I si svolge negli MTN e il livello II implica delle ramificazioni. È a questo livello che i gruppi d'interesse combattono per conservare i propri interessi come "caratteristiche nazionali".

A parte le questioni dei modelli di risparmio e investimento e delle pratiche o dei regolamenti monopolistici (compreso il *keiretsu*) in entrambi i paesi, i lavori della commissione della SII hanno avanzato suggerimenti che, per quanto riguardava gli USA, erano focalizzati sull'aumento della competitività degli Stati Uniti a livello mondiale da raggiungere attraverso una diminuzione del deficit federale, la promozione aggressiva delle esportazioni e miglioramenti nell'istruzione e nella formazione della forza lavoro.¹⁸ È manifesto il contrasto con le richieste avanzate nei confronti del Giappone che assommavano a una generale riforma delle politiche interne di utilizzo del suolo (compresa la disponibilità e la qualità di nuovi alloggi), a un significativo aumento della spesa pubblica e a una riforma dei meccanismi di determinazione dei prezzi e dei sistemi distributivi che riducevano la possibilità del consumatore giapponese di acquistare prodotti importati a un prezzo competitivo (US Department of Commerce 1990).¹⁹ Anche se all'interno del Giappone vi sono state pressioni per un aumento degli investimenti pubblici e della spesa per consumi, le pressioni esterne hanno fatto sorgere notevoli risentimenti nei confronti di quella che appariva come un'implicita presunzione che certi aspetti della cultura e della società giapponese fossero incompatibili con la piena appartenenza al sistema di scambi internazionale.²⁰

Alla luce di quanto detto finora, non sorprende che il primo rapporto annuale della Commissione SII riflettesse la delusione per la mancanza di progressi nel primo anno di attuazione del programma (US Department of Commerce 1991). Il rapporto del secondo anno rivelava che qualche passo in avanti era stato fatto ed elencava i nuovi impegni assunti da entrambe le parti, Stati Uniti e Giappone, in

¹⁸ Tutte queste misure sono in consonanza con la cultura americana, ma in nessuno di questi campi si sono facilmente notati segni di progresso.

¹⁹ È difficile immaginare che gli Stati Uniti avrebbero mai affrontato il governo francese, e ancor meno la popolazione francese, con una lista di richieste di questo tipo.

²⁰ Uno studio realizzato dallo US-Japan Business Council (1993) ha esaminato il grado di apertura del mercato dei servizi finanziari giapponese, e ha concluso che la mancanza di trasparenza nei regolamenti pubblici e nel comportamento di certe società ("barriere culturali") simili a quelle identificate dallo studio del Department of Commerce degli Stati Uniti (1990) ostacolava l'accesso al mercato delle imprese statunitensi. Tuttavia lo stesso studio indicava che molti dei regolamenti che governano l'innovazione e l'introduzione di nuovi prodotti finanziari colpivano alla stessa maniera le imprese giapponesi e quelle estere, e che quindi l'effetto discriminatorio nei confronti delle imprese estere nasceva solamente quando queste ultime erano più avanti nello sviluppo di tali prodotti.

settori che già erano oggetto di negoziati (US Department of Commerce 1992). Resta tuttavia da vedere se anche il terzo (e ultimo) rapporto annuale rifletterà l'impegno di continuare gli sforzi bilaterali.

Il Giappone, come la Francia e la CE, oppone resistenze al livello di coinvolgimento internazionale auspicato dagli USA e dal GATT. Il Giappone ha conseguito grandi successi nell'attuazione di politiche commerciali strategiche e quindi ha ottenuto ottimi risultati con il sistema vigente.²¹ La sua attuale resistenza deriva dalla riluttanza a modificare i comportamenti tradizionali e a permettere una significativa penetrazione del mercato interno da parte delle imprese estere.

Vi è un chiaro pregiudizio negli Stati Uniti sulla mancanza di un ideale economico comune con il Giappone che generalmente si esprime sotto forma di critiche al sistema economico di questo paese. D'altra parte la pressione per la completa globalizzazione in base all'ideale del GATT è stata tacciata da uno scrittore giapponese di "imperialismo culturale" (Ishihara 1991).²² Coloro che in occidente propongono l'adozione di misure disciplinari contro il Giappone (sotto forma di dazi doganali discriminatori o di super-301) citano aspetti del sistema economico e sociale del Giappone come prova dell'esistenza di barriere commerciali del secondo o del terzo tipo. Kreinin (1988) ha dimostrato che le sussidiarie estere delle multinazionali giapponesi assumono atteggiamenti preferenziali nei confronti del Giappone per quanto riguarda il reclutamento del personale a livello direttivo, l'individuazione delle fonti di input intermedi e gli acquisti di macchinari e strumenti. Lawrence (1991) ha dimostrato che l'organizzazione industriale giapponese basata su *keiretsu* integrati verticalmente e orizzontalmente ha contribuito alle difficoltà di pene-

²¹ In effetti sono molto pochi i politici o gli economisti che si rifiutino di riconoscere la prosperità raggiunta da tutto il mondo negli anni del dopoguerra e che non ammettano come la costante riduzione delle barriere doganali in base agli accordi del GATT abbia grandemente contribuito a questo successo.

²² Le accuse di imperialismo culturale non si limitano al Giappone. La protesta di Servan-Schreiber (1968) contro le multinazionali statunitensi si basava anche sull'effetto che gli investimenti diretti americani avevano sulla cultura francese. Nel novembre 1993 la stessa espressione «la parola GATT è diventata in Francia sinonimo di predatorio imperialismo culturale e commerciale americano» è stata utilizzata per condannare la mancanza di flessibilità delle posizioni economiche internazionali assunte dagli USA (Cohen 1993). Su un piano simile, il presidente della Cina ha denunciato le pressioni esercitate dall'esterno (per mantenere lo stato di nazione più favorita) sui processi politici interni (*The New York Times*, 20 November 1993, p. A1).

trazione nel mercato giapponese. Murphy (1989) accusa la cultura aziendale giapponese di essere troppo orientata verso l'ambito nazionale, così da rendere impossibile lo svolgimento da parte del Giappone di un ruolo nella scena mondiale compatibile con il potere che possiede.

Indubbiamente le pratiche commerciali ed economiche giapponesi differiscono da quelle compatibili con un sistema di libero scambio aperto del tipo desiderato dagli Stati Uniti. Restano comunque sul tappeto due problemi: «Quanto, e quanto rapidamente, si dovrebbe chiedere al Giappone di adeguare la propria struttura istituzionale come condizione per continuare a partecipare all'economia mondiale?» e «Il mondo non dovrebbe forse considerare la possibilità di sviluppare un nuovo sistema di scambi che presenti una maggiore tolleranza verso l'esistenza di nazioni?».

Il problema è reso più complesso dagli enormi squilibri nel saldo delle partite correnti che i due paesi hanno accumulato. Gli Stati Uniti hanno accumulato un deficit di quasi mille miliardi di dollari²³ mentre il Giappone ha acquisito attività nette sull'estero (cioè ha continuamente presentato un surplus) di 650 miliardi di dollari in undici anni (1982-1992; OECD 1993). Ovviamente non si può ritenere il Giappone responsabile delle spese eccessive degli Stati Uniti, ma i benefici di un coinvolgimento internazionale sono stati per il Giappone molto maggiori di quelli che avrebbe conseguito se il conto delle partite correnti fosse stato in pareggio. La sottovalutazione dello yen (relativamente al livello di tasso di cambio che sarebbe compatibile con il pareggio delle partite correnti in corrispondenza di un livello del reddito di pieno impiego) ha fornito all'industria giapponese un'altra dimensione di politica industriale o di strategie commerciali. Il valore relativamente basso dello yen permette alle imprese giapponesi che competono sul mercato mondiale di espandere o di mantenere un'ampia quota di mercato godendo di tassi elevati di profitto. Questi profitti forniscono alle imprese un ampio *cash flow* a costo zero che può essere reinvestito, mentre gli Stati Uniti sono alle prese con quote di mercato sempre più ristrette, bassi profitti e un *cash flow* inadeguato alle necessità della concorrenza internazionale in settori industriali che richiedono un impegno elevato in Ricerca e Sviluppo e analoghi investimenti indispensabili

²³ Si noti che il deficit corrente degli Stati Uniti ha fatto di questo paese l'"importatore di ultima istanza". Sono quindi di grande importanza misure discriminatorie quali quelle di tipo 301 o super-301.

(Milberg e Gray 1992). Il circolo virtuoso si autoperpetua man mano che tassi più elevati d'investimento in attività che accrescono la competitività contribuiscono alla conquista di quote sempre maggiori di mercato.²⁴

V. Soluzioni possibili

Le preoccupazioni attuali si fondano sulla diversità degli obiettivi dei paesi membri della Triade. Sia il Giappone che la Francia (la CE) rifiutano l'ideale del GATT sostenuto con tanto vigore dagli Stati Uniti. I problemi di raggiungere una soluzione mutualmente accettabile su cosa il commercio mondiale dovrebbe essere o non essere sono aggravati dagli squilibri delle partite correnti. In parte infatti proprio questi squilibri hanno reso il sistema più accettabile per alcune nazioni, in parte però il persistente deficit degli Stati Uniti deve prima o poi essere assorbito per la mancanza di ulteriori creditori disponibili e per la fragilità sempre maggiore del sistema finanziario internazionale che è la conseguenza dell'accumularsi del deficit (Gray 1992). Quando gli Stati Uniti non potranno più svolgere il ruolo di paese *n-simo* con un deficit circa uguale alla somma dei saldi delle partite correnti di tutte le nazioni che aspirerebbero ad avere un surplus, allora l'attrattiva di continuare a partecipare attivamente al sistema internazionale diminuirà in modo significativo per molti paesi in surplus, soprattutto per il Giappone.²⁵

Negli anni più recenti il Giappone ha usato il sistema di libero scambio a proprio vantaggio: è riuscito infatti a evitare di rinunciare alle strutture nazionali mantenendo la relativa integrità dei propri mercati interni,²⁶ e al medesimo tempo sta riuscendo (con l'assistenza attiva degli Stati Uniti) a presentare ingenti surplus e ad accumulare

²⁴ Questo fenomeno non toglie nulla alle capacità imprenditoriali e manageriali dimostrate dalle imprese giapponesi.

²⁵ Il Giappone ovviamente non può ritirarsi completamente dal sistema internazionale degli scambi.

²⁶ Alcuni economisti giapponesi sostengono che non esistono barriere in Giappone nei confronti degli investimenti esteri diretti, ma che le multinazionali estere devono imparare a trattare con la burocrazia giapponese. Questa sembra, al più, una spiegazione parziale.

attività sull'estero: l'acquisizione di attività finanziarie sull'estero rallenta la tendenza dello yen a rafforzarsi e dei surplus ad autocorreggersi. Dal momento che questa politica non può continuare *sine die*, il conflitto di fondo tra Giappone e Stati Uniti prima o poi dovrà scoppiare. Sarà allora necessaria un'intelligente capacità di conduzione politica per evitare una grave crisi finanziaria.

Le nazioni europee hanno imparato a impedire l'erosione dei propri interessi e ad aggiustarsi al sistema attraverso un accorto uso di misure del secondo e del terzo tipo. In questo modo hanno raggiunto un equilibrio pragmatico tra i propri desideri di mantenere l'indivisa dualità nazionale in alcuni settori e i benefici di una posizione abbastanza liberista in altri.

Data la forza con cui gli Stati Uniti hanno assunto la propria posizione (una totale indisponibilità ad affrontare ogni soluzione permanente che sia inferiore all'ideale del GATT), tutti gli accordi che non corrispondono a una piena realizzazione di questo ideale sono visti come pause temporanee per prendere fiato sulla strada del conseguimento dell'obiettivo. La tesi di questo articolo è che, se alcuni dei paesi maggiori hanno un livello di tolleranza rispetto al coinvolgimento internazionale inferiore all'ideale del GATT o agli obiettivi imposti dal prossimo round di MTN, i membri della Triade o, in un senso ancora più ampio, i membri del GATT devono trovare una soluzione di compromesso oppure rischiare una rottura dei negoziati che potrebbe portare alla crisi o a seri passi indietro. Se l'ideale del GATT non è realizzabile e se gli Stati Uniti non riconoscono questo fatto, ogni approccio intelligente al problema è destinato a morire prima di nascere.²⁷

Invitiamo a considerare tre tipi possibili di accordi che offrono una soluzione sub-ottimale: 1. l'imposizione di limiti agli squilibri del saldo delle partite correnti o di una loro variante; 2. un accordo per ottenere una maggiore apertura degli scambi in un orizzonte temporale molto lungo; 3. un accordo per riconoscere il diritto di ogni paese a *non eliminare le protezioni esistenti* di un certo settore ma un

²⁷ È un commento interessante sulla posizione degli Stati Uniti il fatto che il Rappresentante speciale di Clinton per le trattative commerciali sia stato descritto come «una persona che ha scarsa esperienza accademica o professionale di commercio internazionale ... Ha affrontato il problema del commercio internazionale non da economista o diplomatico ma come un avvocato politicamente astuto che cerca di far fare affari al suo cliente, il Presidente» (Bradsher 1993, p. 58) Lo stesso commento avrebbe potuto essere stato fatto sul governo Bush.

impegno a *non accrescere la protezione* di nessun settore. Tutte e tre queste soluzioni saranno prese in esame in successione.

1. L'imposizione di un livello dato per il saldo (approssimativo) delle partite correnti o di una sua variante (partite correnti più investimenti esteri diretti all'interno più acquisizione di attività finanziarie non commerciabili e illiquide)²⁸ ridurrebbe immediatamente l'attrattiva del coinvolgimento internazionale per le nazioni cronicamente in surplus e potrebbe richiedere grossi aggiustamenti sia agli Stati Uniti sia al Giappone.²⁹ Tutte le misure di questo tipo dovrebbero essere diluite nel tempo. Il vantaggio sarebbe quello di permettere a ogni paese in surplus di scegliere il grado di coinvolgimento desiderato o aggiustando il valore delle esportazioni e degli investimenti diretti all'estero o aprendo l'economia interna al commercio e agli investimenti diretti degli altri paesi. Dal momento che le "attività finanziarie non commerciabili, illiquide" sarebbero probabilmente emesse dal governo del paese in deficit, questo permetterebbe a una nazione di avere un disavanzo corrente, se lo desidera e se la nazione in surplus è disposta ad accettare questa forma di debito.

2. Ampliare l'orizzonte temporale dei negoziati rivolti a una maggiore libertà degli scambi permette di non rinunciare all'ideale del GATT, ma offre la possibilità di tracciare percorsi che avranno a disposizione periodi di tempo molto lunghi per l'aggiustamento. Questa proposta libererebbe il problema degli accordi in campo agricolo da quello della rovina finanziaria degli agricoltori e del possibile crollo degli istituti finanziari locali. Sarebbe utile considerare la possibilità di istituire una moratoria sugli MTN per dieci anni circa e legare la riduzione delle misure protezionistiche alle condizioni macroeconomiche, in modo che la liberalizzazione avvenga soltanto quando l'economia mondiale attraversi una fase di relativa prosperità.

3. La terza soluzione presenterebbe seri rischi di passi indietro nei negoziati se le sue condizioni non fossero delimitate strettamente. Come specificato, la proposta permetterebbe ai paesi di non liberalizzare il commercio, ma non permetterebbe loro di alzare barriere protezionistiche. In altre parole, salvaguarderebbe i risultati

²⁸ Queste attività potrebbero essere ritenute monetizzabili se il paese debitore avesse un surplus corrente.

²⁹ In questo schema la CE sarebbe considerata un blocco unico.

ottenuti finora ma impedirebbe l'erosione delle caratteristiche nazionali in seguito all'ulteriore liberalizzazione di settori particolarmente sensibili. Questo scenario priverebbe i politici delle ragioni oggi adottate per resistere alle pressioni interne per il mantenimento delle misure protezionistiche, ma non li priverebbe delle motivazioni che permettono loro di opporsi all'imposizione di nuovi provvedimenti protezionistici. Dal momento che questa proposta consiste nel mantenimento dello *status quo*, non potrebbe essere introdotta senza qualificazioni che impediscano al Giappone di continuare a godere della posizione privilegiata che ha raggiunto. Dovrebbe quindi essere approvata assieme alla prima proposta che sancisce una bilancia dei pagamenti approssimativamente in equilibrio.³⁰

VI. Conclusioni

L'introduzione della variabile nazionalità nel modello sottostante il perseguimento dell'ideale del GATT dimostra come nelle condizioni attuali tale ideale non sia raggiungibile. Queste considerazioni non erano rilevanti al tempo dell'istituzione del GATT. È stato l'enorme aumento dell'integrazione *de facto* che ha trasformato la conservazione delle caratteristiche nazionali in un vincolo di importanza rilevante. A meno che i politici non spostino la tensione tra i paesi membri del GATT verso qualcosa di diverso dai principi assoluti e affrontino la possibilità che la comunità internazionale abbia bisogno di obiettivi meno ambiziosi dell'ideale del GATT, il mondo corre il rischio di arretrare seriamente, con la perdita di prosperità e dei vantaggi dello scambio che questi passi indietro comporterebbero.

³⁰ Questa proposta limiterebbe la libertà di movimento dei capitali, nel senso che impedirebbe che un flusso cronico di capitale finanziario in una sola direzione possa esercitare un'influenza sul tasso di cambio per un periodo abbastanza lungo da variare il saldo corrente nella versione modificata. Flussi finanziari bilanciati in entrambe le direzioni non ne sarebbero colpiti.

BIBLIOGRAFIA

- AVERY, WILLIAM P. (1992), "Agriculture and free trade", in W.P. Avery (ed.), *World Agriculture and the GATT*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colo., pp. 17-38.
- BHAGWATI, JAGDISH (1993), "The diminished giant syndrome: how declinism drives trade policy", *Foreign Affairs*, 72, no. 2, pp. 22-26.
- BRADSHAW, K. (1993), "Mickey Kantor", *The New York Times*, 12 December, p. 58.
- CARBAUGH, ROBERT J. (1993), "Strategic trade policy and commercial jet aircraft", *The International Trade Journal*, VII, Summer, pp. 393-408.
- COHEN, ROGER (1993), "Impasse over world trade pact poisons ties to U.S., France says", *The New York Times*, 6 November, p. A5.
- GRAY, H. PETER (1990), "Free trade, economic integration and nationhood", *Journal of International Economic Integration*, V, Spring, pp. 1-12.
- GRAY, H. PETER (1992), "Dangers in the reduction of U.S. international net worth", *The International Trade Journal*, VI, Summer, pp. 427-442.
- GRAY, H. PETER (1993a), "Economic integration and nationhood: extension", *Journal of International Economic Integration*, 8, Spring, pp. 58-67.
- GRAY, H. PETER (1993b), "The case for a damage control strategy in trade negotiations", *Journal of World Trade*, October.
- GRAY, H. PETER and SARIANNA LUNDAN (1993), "The importance of intra-firm trade" in Mordechai E. Kreinin (ed.), *International Commercial Policy: Issues for the 1990s*, Taylor and Francis, Washington, D.C., pp. 181-189.
- HUDEC, ROBERT E., (1975), *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, Praeger, New York.
- ISHIHARA, SHINTARO (1991), "Forget Pearl Harbour", *The Economist*, 30 November, pp. 21-22.
- KINDLEBERGER, CHARLES P. (1984), *Multinational Excursions*, MIT Press, Cambridge, Mass., Ch. 2.
- KREININ, MORDECHAI E. (1988), "How closed is Japan's market?", *The World Economy*, December, pp. 529-542.
- KREININ, MORDECHAI E. (1993), "Super 301 and Japan - A dissenting view" in M.E. Kreinin (ed.), *International Commercial Policies: Issues for the 1990s*, Taylor and Francis, Washington, D.C., pp. 65-73.
- LAWRENCE, ROBERT Z. (1991), "Efficient or exclusionist? The import behavior of Japanese corporate groups", *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1, pp. 311-330.
- MILBERG, WILLIAM S, and H. PETER GRAY (1992), "International competitiveness and policies in dynamic industries", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, March, pp. 59-80.

- MURPHY, R. TAGGART (1989), "Power without purpose: the crisis of Japan's financial dominance", *Harvard Business Review*, March-April, pp. 71-83.
- OECD (1993), *Main Economic Indicators*, May, Paris.
- OSTRY, SYLVIA (1992), "The domestic domain: the new international policy arena", *Transnational Corporations*, I, February, pp. 7-26.
- PUTNAM, R.D. (1988), "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", *International Organization*, 42, no. 3, pp. 427-460.
- ROTHSCHILD, KURT W. (1963), "Kleinstaat und Integration", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 90, pp. 239-273.
- SERVAN-SCHREIBER, JEAN-JACQUES (1968), *The American Challenge*, Atheneum, New York.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE, INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION (1990), "Joint report of the U.S.-Japan working group on the structural impediments initiative", *DOC Staff Paper*, Washington, DC: June 28.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE, INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION (1991), "First annual report of the U.S.-Japan working group on the structural impediments initiative", *DOC Staff Paper*, Washington, DC: May 22.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE, INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION (1992), "Second annual report of the U.S.-Japan working group on the structural impediments initiative", *DOC Staff Paper*, Washington, DC: July 30.
- UNITED STATES-JAPAN BUSINESS COUNCIL (in co-operation with the American Chamber of Commerce in Japan and the Financial Services Group of the Coalition of Service Industries) (1993), *Japan's Financial Services Market: The Case for Expanded Access*, Washington, D.C.: 3 June.
- WALTER, INGO (1969), "Non-tariff barriers and the free trade option", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, March, pp. 16-45.