



# *Il potere della legge agli ormoni*

*Globalizzazione economica e diritti umani.*

Silvia Micucci\*

*Antefatto: una domanda e una risposta*

Domanda: è immaginabile che un alimento (diciamo la carne trattata con ormoni della crescita), di cui si teme con buone ragioni la nocività per i consumatori, e di cui si chiede precauzionalmente il ritiro dal mercato, continui a restare in commercio? E' ammissibile che chi tenta di opporsi subisca pesanti sanzioni?

La risposta è: sì, è ammissibile, è reale. E' il potere del WTO, la legge della globalizzazione economica.

## *1. Definire la globalizzazione*

Ma cos'è la *globalizzazione economica*, termine oggi tra i più ricorrenti? E cosa si nasconde in generale dietro il vasto concetto, *tout court*, di globalizzazione?

Definire tale concetto, come spesso avviene per i fenomeni di grande portata storica, è un'impresa che rischia di fallire. David Held e Anthony McGrew ricordano che "il suo significato preciso rimane al centro della discussione" (HELD-MCGREW, 13) ed è difficilmente localizzabile. Ciononostante, i due studiosi inglesi tentano alcuni inquadramenti del termine: la globalizzazione potrebbe così essere "un'azione a distanza, secondo la

quale gli atti posti in essere da soggetti sociali in un ambito locale vengono ad assumere conseguenze significative per soggetti lontani”; oppure “una *comprensione spazio-temporale*, con riferimento al modo in cui la comunicazione elettronica erode, con la sua istantaneità, i limiti della distanza e del tempo nelle interazioni e nelle organizzazioni sociali”. O ancora una “*accelerazione dell’interdipendenza...* cosicché gli eventi che hanno luogo in un paese hanno un impatto diretto anche sugli altri”. O infine “una *contrazione del mondo*, cioè l’erosione dei confini e delle frontiere geografiche per effetto delle attività socioeconomiche” (Ibid., 13). A queste definizioni più estese, Held e McGrew ne aggiungono altre appena elencate, tra cui quelle di “integrazione globale” e di “crescita della consapevolezza delle condizioni globali dell’umanità” (Ibid., 13).

Le definizioni del concetto di globalizzazione risentono dunque “della differente enfasi che esse pongono sugli aspetti materiali, spazio-temporali e cognitivi” della globalizzazione stessa (Ibid., 13-14), quando non di giudizi di merito già insiti nella definizione: la globalizzazione come evento positivo, fenomeno che diffonde il benessere globale ecc., o, al contrario, la globalizzazione come fenomeno negativo che, ad esempio, aumenta il divario tra nord e sud del mondo.

Volendo mantenerci ad un livello di estrema astrazione, potremmo tuttavia tentare una sintesi del termine e azzardare una definizione *semplice*. Dire cioè che il termine indica, nella sua dimensione forse più letterale, *l’estensione (effettiva o tendenziale) all’intero globo di un medesimo sistema di norme, regole, attività umane, di qualsiasi natura esse siano*.

Per fare alcuni esempi, con “globalizzazione mediatica” indichiamo così la capacità dei (nuovi) sistemi di comunicazione di coprire la scala planetaria, raggiungendo individui, nazioni, città, luoghi di ogni parte del mondo; con l’espressione “globalizzazione degli stili di vita” indichiamo invece la tendenza all’uniformazione delle esigenze e dei comportamenti legati al vissuto quotidiano (lessico, tipologia di consumi, alimentazione, svago, gusti estetici ecc.). Secondo lo stesso principio, l’espressione “globalizzazione dei diritti umani” indicherà così la diffusione globale di un sistema codificato di diritti, che valga e si affermi oltre le differenze e le peculiarità culturali. Nei tre esempi precedenti, globalizzazione significa dunque estendere, a

livello planetario, una specifica e determinata dimensione.

Tuttavia, e siamo ad uno dei punti chiave del discorso, l'uso del termine globalizzazione si riferisce oggi soprattutto a un insieme di fenomeni legati ai processi dell'economia. Il termine globalizzazione viene cioè per lo più impiegato in contesti in cui esso designa eventi di carattere economico e che sono generalmente riferibili all'integrazione, alla diffusione e in un certo senso all'uniformazione planetaria del commercio, degli investimenti, delle finanze e dell'apparato di regole che ad essi fa da fondamento.

In questo senso, oltreché una dimensione concettuale, il termine globalizzazione economica indica, secondo taluni studiosi, un momento storico preciso e in particolare la fase storica che stiamo vivendo. Mario Pianta la definisce, ad esempio, come quella "fase del capitalismo moderno iniziata negli anni '80 e caratterizzata da una accelerata integrazione internazionale delle attività economiche, sia nelle forme tradizionali -commercio e investimenti diretti all'estero- sia in forme nuove, come investimenti finanziari a breve termine, speculazioni sui cambi, commercio nei servizi, variegati accordi tra imprese, complessi flussi di conoscenze e tecnologie" (PIANTA, 2001, 11).

Ora, è fuori di dubbio come i differenti volti della globalizzazione siano strettamente legati e connessi l'uno all'altro: una globalizzazione dei linguaggi e dei *lifestyles*, ad esempio, è determinata dalla globalizzazione mediatica, cioè dalla possibilità di diffondere, su scala planetaria, gli stessi messaggi di carattere promozionale. La globalizzazione economica appare tuttavia il perno attorno al quale le dinamiche globali generali attualmente ruotano, nonché il terminale principale dei processi globalizzanti in quanto tali. Non è un caso se sulla globalizzazione dell'economia sono focalizzate tanto le principali attenzioni di analisti, politici, studiosi ecc., quanto le perplessità, le resistenze e le critiche, talvolta radicali, di chi scorge in essa un evento generalmente e per varie ragioni negativo.

## 2. *Global contro diritti*

In effetti, la globalizzazione economica (e l'*Organizzazione Mondiale del Commercio*, uno tra i suoi strumenti principali, che

qui citeremo con il suo acronimo inglese di WTO, *World Trade Organisation*) viene da alcuni considerata premessa e viatico ideale perché la questione dei diritti umani, della loro effettiva applicazione su scala planetaria, possa infine giungere a soluzione; al contrario, altri scorgono in essa un impedimento, ulteriore rispetto ai tanti già dati storicamente, per la reale affermazione e diffusione dei diritti. Per queste opposte ragioni la globalizzazione economica rappresenta un termine di paragone estremamente rilevante e per certi versi obbligato per capire, oggi, lo stato di attuazione generale dei diritti umani nel mondo. Lo status di attuazione e garanzia dei diritti umani deve cioè, oggi, essere vagliato in un quadro complesso in cui rientrano necessariamente gli *strumenti* e i *protagonisti* dell'economia globale e la loro capacità di incidere sulla vita extra-commerciale delle persone: la salute, la cultura, l'ambiente e così via.

In altri termini i diritti umani devono oggi confrontarsi non più soltanto con le difficoltà antiche di tradurre i diritti in concreto, proprie di tutta la storia dei diritti umani, ma anche con le nuove realtà delle politiche e delle strategie globali. E dunque con i nuovi poteri dell'economia, con gli organismi del commercio mondiale, con le aziende multinazionali, in definitiva con le nuove gerarchie di priorità. Da cui la domanda più classica cui oggi ci troviamo dinanzi: vengono prima i diritti umani (ad esempio il diritti dei paesi poveri a produrre farmaci coperti da brevetto) o le esigenze delle aziende multinazionali?

Commentando la nascita del WTO e i primi echi di critiche e dubbi, relativi in particolare alla questione dei diritti (come si concilieranno i nuovi organismi economici internazionali con la questione dei diritti umani?), il rappresentante plenipotenziario delle politiche economiche americane dell'epoca, Michael Kantor, dichiarava: "Il WTO accetta e riconosce in modo manifesto il diritto sovrano di ogni governo a proteggere la vita umana, animale e vegetale al livello che ritiene opportuno" (WALLACH – SFORZA, 2001, 27). In altri termini, il WTO non incrinerà la volontà nazionale di mantenere standard variamente elevati di tutela dei diritti umani. I dubbi tuttavia non verranno meno, ed anzi cresceranno man mano che la teoria di accordi definita a Marrakech e nelle successive rifiniture andrà declinandosi. Il tema dei diritti umani nel tempo della globalizzazione economica diventa quindi una questione di scottante attualità

capace di alimentare un ampio ed acceso dibattito accademico, politico, culturale e sociale.

Le domande sono: come si collocano i diritti umani nell'era della globalizzazione? In che modo e fino a che livello gli organismi e le Convenzioni internazionali sono oggi in grado di promuoverne, tutelarne e proteggerne la forma e la sostanza? E ancora: quale rapporto intercorre tra la dimensione dei diritti umani (ovvero delle convenzioni che li sanciscono) e quella degli accordi, delle convenzioni, dei patti politico-economici che danno corpo a quel fenomeno noto, appunto, come globalizzazione economica?

A queste domande, l'ampio fronte di critica alla globalizzazione economica dà un responso del tutto negativo. E' tuttavia opportuna una specificazione: oggetto principale del fronte critico non è tanto la globalizzazione astrattamente intesa, ma il suo modello economico in atto. Dunque, non un'avversione a generici fenomeni di connessione globale, e forse nemmeno all'economia globale in quanto tale (scambi commerciali, operazioni finanziarie) bensì alla globalizzazione economica promossa mediante l'istituzione e il particolare funzionamento dei principali organismi, i tre pilastri, del suo modello attuale: il Fondo Monetario Internazionale (FMI), la Banca Mondiale (BM) e appunto l'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Si tratta di una distinzione di notevole portata storica, politica e sociologica, tale da fornire una caratteristica senz'altro peculiare all'attuale movimento di critica e contestazione dell'economia globale. Nel passato anche recente (si pensi, ad esempio, ai modelli di stampo marxista ortodosso), al centro dell'analisi critica sussisteva il modello capitalistico legato alla esistenza stessa di un *mercato*. Era sostanzialmente il mercato, il liberismo, la libera impresa capitalistica a rappresentare l'oggetto delle critiche e dell'opposizione. Il mercato, con le sue contraddizioni interne e ricadute sociali, è stato considerato a lungo foriero di ingiustizie e lesioni dei diritti umani, siano essi sociali che civili o politici. Più sottile il punto di vista di Susan George, esponente dell'*Osservatorio Mondiale sulla Globalizzazione*, che qui possiamo assumere come sintomatico dell'impostazione culturale di gran parte della critica alla globalizzazione economica. La George non si dice infatti contraria al mercato e "al commercio tra nazioni". La contrarietà va invece connessa alle sue declina-

zioni in atto. “I problemi”, afferma la George, “riguardano le attività nel settore commerciale, quelle che dovrebbero esserne escluse, e i soggetti cui spettano tali decisioni... Dunque sì al commercio, sì alle regole, ma non a quelle dell’attuale WTO, poiché favoriscono anzitutto gli interessi delle società transnazionali e celano grandi rischi per i cittadini e la democrazia... In sintesi, chi si oppone all’attuale WTO rimprovera a quest’istituzione di aspirare al trionfo del commercio a scapito di tutti i valori umani” (GEORGE, 2002, 7,8).

Le ricadute sulla sfera dei diritti, sono dunque, nel giudizio della George e in qualche modo della gran parte della critica cosiddetta anti-global, il nocciolo del problema. Potremmo dire, interpretando la George, che l’economia mondiale è fondata su regole criticabili ad un livello non *primario* (l’economia di mercato in quanto tale) ma *secondario* (la *tipologia* di regole commerciali e finanziarie, l’ingerenza inarrestabile sugli aspetti extracommerciali, la democrazia interna del sistema degli istituti della globalizzazione ecc.).

Si tratta dunque, a giudizio della critica, di un’economia emendabile, soggetta a correzioni, peraltro profonde, che se apportate produrrebbero un deciso miglioramento alla condizione dei cittadini e della democrazia. Per l’appunto, tali miglioramenti riguardano nello specifico una maggiore e più concreta difesa (formale e sostanziale) dei diritti umani e ancora meglio una *protezione* di tali diritti (civili e sociali) dalle storture del modello economico. “Rientrano infatti nelle mire del WTO”, scrive ancora la George, “la cultura, la sanità e i servizi sociali, la scuola, i servizi e l’economia pubblica, la proprietà intellettuale, la sicurezza alimentare e molti altri settori. Per il WTO il mondo è di fatto una merce. E voi, persone con un nome, una professione, una famiglia, amici, passioni, responsabilità, non siete altro che consumatori, ovvero persone che partecipano alla vita sociale unicamente attraverso il denaro. La gente non ha alcun valore in quest’ordine di cose”. (GEORGE, 2002, 8).

Un’argomentazione in qualche modo parallela viene elaborata da Philip Alston, secondo cui è necessario sfatare il mito della *neutralità* dei processi economici globali e sottolinearne invece le inevitabili ascendenze sulle dimensioni, diciamo così, *altre*: “la maggioranza dei commentatori vede la globalizzazione come un fenomeno privo di contenuti o di valori particolari. E’ stata

anche descritta come un processo indotto dal mercato, più che guidato dalla politica. Dal mio punto di vista, anche se la globalizzazione pretende di essere un fenomeno neutrale dal punto di vista dei valori, essa è in realtà strettamente legata a ... tendenze per nulla *neutre*. In primo luogo il libero mercato, presentato come un elemento in grado di avere la meglio su altri valori. Così, anche alcune norme inerenti i diritti umani sono sempre più sottoposte ad una valutazione di compatibilità con il mercato: è quest'ultimo che determina l'importanza che sarà loro accordata" (ALSTON, 1999, 22,23). La necessità, secondo Alston, è quella che l'economia globale, con i suoi meccanismi, venga "integrata da appropriate politiche", senza le quali "la globalizzazione rischia di sminuire il ruolo centrale che la Dichiarazione Universale e la Carta delle Nazioni Unite hanno accordato ai diritti umani negli affari del pianeta" (Ibid., 22).

Questo rischio è corso, a giudizio di Alston, tanto dai diritti civili e politici quanto da quelli sociali, economici e culturali, rispetto a cui "l'effettivo o potenziale impatto della globalizzazione e dei valori e atteggiamenti ad essa associati può essere misurato specialmente..." (Ibid. 24). "Il rispetto del diritto al lavoro e del diritto a condizioni di lavoro giuste e favorevoli è minacciato dall'enfasi quasi esclusiva sulla competitività, a detrimento del rispetto per gli standard in materia di lavoro riconosciuti nella Dichiarazione Universale" (Ibid., 25). Alston tocca inoltre un tema di grande rilievo consistente nella questione del "rispondere dei diritti" da parte dei protagonisti della globalizzazione, e in particolare della differenza, in tal senso, "tra responsabilità governativa nelle violazioni dei diritti umani e non-responsabilità degli attori privati" (Ibid. 25). Il ruolo di sempre maggior protagonismo assunto, a livello globale, da questi ultimi (aziende multinazionali in primis), rappresenta dunque un importante elemento di riflessione del problema.

Emerge dunque la strettissima relazione tra globalizzazione economica e status dei diritti umani. Emerge inoltre la particolare natura *riformistica* e al tempo stesso *radicale*, della cosiddetta critica anti-global, che per questa stessa ragione di fondo (e secondo una tendenza ormai acquisita) sembra più opportuno definire *new global*. Emerge infine la centralità dell'Istituto del WTO nel complesso della questione globalizzazione e la sua regola portante: *trade first*, il commercio viene prima di tutto,

ogni valore, ogni dimensione “altra” vanno subordinati all’altare dell’economia globale. E’ questo, semplicemente, il fulcro del discorso.

### 3. WTO. Il commercio prima di tutto

La World Trade Organization nasce a Marrakech, nel 1994, al termine dei lunghi e complessi negoziati detti dell’*Uruguay Round* cui prendono parte oltre 120 paesi. Per un verso o l’altro, la nascita del WTO viene considerata la riforma più importante delle regole mondiali del commercio. L’origine di quest’organismo va tuttavia cercata più indietro, precisamente a Bretton Woods, USA, 1944, quando al crepuscolo della seconda guerra mondiale le maggiori potenze alleate si impongono di ripartire da una ridefinizione politica ed economica dei sistemi e dei rapporti internazionali. E’ a Bretton Woods che nascono la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, i primi due *pilastri* della futura globalizzazione economica. Inoltre, da Bretton Woods prende slancio una fitta serie di meetings e negoziati (Ginevra, Annecy, Tokyo) che negli anni successivi trasformeranno in modo profondo le regole internazionali relative alle tariffe doganali. Questo fino al 1986, quando a Punta del Este, Uruguay, il livello dei negoziati si alza e alla questione delle tariffe si aggiungono quelle relative ai servizi, alle proprietà intellettuali, alle regole generali del commercio. E’ l’inizio dell’Uruguay Round che sfocerà, come detto, nella creazione del WTO. La globalizzazione economica entra insomma nel vivo.

Sarebbe praticamente impossibile analizzare, seppure per larghi tratti, i complessi meccanismi che regolano il funzionamento del WTO. Si tratta, in effetti, di una delle organizzazioni internazionali più complicate e proceduralmente oscure, il che costituisce uno degli aspetti che genera le dure critiche nei suoi confronti. In generale, il WTO funziona comunque sulla base di una serie di accordi che disciplinano lo scambio di merci e servizi e su un meccanismo di risoluzione delle eventuali controversie.

Gli accordi vanno identificati nel GATS (regolante i servizi), nel TRIPS (proprietà intellettuali negli affari commerciali) e nell’Accordo sullo scambio di merci (GATT) che al suo interno contempla altri accordi come quelli sull’agricoltura, sulle misu-

re sanitarie e fitosanitarie, sulle barriere tecniche del commercio eccetera. Come si può evincere, la portata degli accordi del WTO è quindi davvero notevole, andando essi a intervenire su materie di straordinaria importanza quali la salute, l'ambiente, l'istruzione, i servizi in genere.

Peraltro, la peculiarità di questi accordi sta nel fatto che i paesi che decidono di prendere parte al WTO devono assumere il cosiddetto "approccio globale": sottoscrivere e rispettare la totalità degli accordi anche quando la loro attuazione comporta una violazione di importanti diritti umani. E' il caso, solo per fare due esempi, della questione dei brevetti sui farmaci o di quelli sulle risorse biologiche quali piante, semi ecc., a ragione considerata una seria minaccia alla sovranità alimentare di intere popolazioni (ad esempio quelle di culture non industrializzate quali le indiane).

Il mancato rispetto degli accordi del WTO mette in moto un complesso meccanismo di risoluzione delle controversie che può risolversi in pesanti condanne e, come vedremo nel caso degli ormoni, nel pagamento di dure sanzioni commerciali da parte del paese "sconfitto".

Certo, nel preambolo dell'accordo che istituisce il WTO, il fine di armonizzare le regole economiche globali (ad esempio "la riduzione sostanziale delle tariffe doganali e degli altri ostacoli al commercio") sembra volersi affiancare ad altri obiettivi di più ampio respiro tra cui "l'innalzamento del livello della vita, la realizzazione del pieno impiego e di un livello elevato e sempre crescente del reddito reale e della domanda effettiva e l'accrescimento della produzione e del commercio delle merci e dei servizi". Tutto questo tenendo nella debita considerazione "l'utilizzazione ottimale delle risorse mondiali conformemente all'obiettivo dello sviluppo sostenibile", nonché i ritmi dello sviluppo economico dei Paesi in via di sviluppo. Di fatto, i propositi di equità del WTO sembrano trovare però uno scarso (talvolta nullo) riscontro pratico e tradursi, al contrario, nel rigido principio del *trade first.*, il "commercio prima di tutto".

#### 4. *Economia agli ormoni*

Di tale principio, la vicenda della carne agli ormoni è un caso oltremodo esplicativo. Essa pone in evidenza la "perversione"

delle regole economiche globali e la loro ricaduta sulla sfera dei diritti umani, mostrando la paradigmatica tendenza all'imporci dei diritti economici del produttore sui diritti (ad esempio alla salute e alla corretta informazione) del cittadino.

Il caso in questione nasce in seguito all'adozione in ambito comunitario di alcune direttive<sup>1</sup> che stabilivano il divieto dell'uso di alcune sostanze ormonali sui bovini, a scopo di crescita, nonché l'importazione e la vendita di carni (e loro derivati) che presentassero residui di tali sostanze. La vendita di carne agli ormoni viene sostanzialmente vietata dall'Unione Europea sulla base di una ragionevole scelta precauzionale. Pur non esistendo prove scientifiche assolutamente certe, l'uso di carne agli ormoni aveva infatti destato un notevolissimo allarme; si era ad esempio osservata una forte relazione tra il consumo di quell'alimento e l'insorgenza di alcune forme di tumore e vari casi di anticipazione della pubertà nelle bambine.

Il *principio di precauzione*, norma del diritto internazionale generale, poteva dunque essere a giudizio dell'UE lecitamente utilizzato. In base a tale principio gli Stati hanno il diritto, nel caso non ci sia una certezza scientifica, di adottare tutte quelle misure necessarie alla tutela della salute e dell'ambiente, a prescindere dalle loro possibili conseguenze in altri ambiti, come ad esempio quello commerciale. I gravi rischi intravisti da scienziati, medici, esperti vari aveva suggerito all'UE di ricorrere al principio di precauzione, ritenendo che la tutela della salute e il benessere dei consumatori dovessero avere la "precedenza" rispetto agli interessi dei produttori.

Tuttavia, adottate in seguito ad una forte pressione delle associazioni di consumatori europee, le direttive introdotte provocano la reazione di alcuni Stati comunitari ma soprattutto degli Stati Uniti d'America (tra i principali esportatori del prodotto incriminato) che, ritenendole scientificamente infondate, nel gennaio del 1996 chiedono e ottengono l'apertura di un contenzioso in sede WTO, accusando l'Unione Europea di "discriminazione e restrizione dissimulata degli scambi", cioè di aver danneggiato in modo non giustificato taluni interessi commerciali.

---

<sup>1</sup> Precisamente si tratta delle direttive 81/602, del 31 luglio 1981, 88/146 del 7 marzo 1988 e 88/299 del 17 maggio 1988 successivamente sostituite dalla direttiva 96/22 del 29 aprile 1996.

L'accusa, in sostanza, era quella di aver agito senza fornire soddisfacenti prove scientifiche sulla nocività della carne agli ormoni. Il semplice rischio, pur se notevolmente argomentato, non poteva essere considerato sufficiente. Al contrario, finché non si dimostrava con certezza il legame diretto tra l'assunzione della carne agli ormoni e l'insorgenza delle patologie, tumorali e non, l'istituzione del divieto sulla carne agli ormoni andava, secondo gli USA, considerato illecito. La carne doveva potere essere commerciata, pubblicizzata, "consumata".

I complessi meccanismi del WTO in tema di risoluzione delle controversie vengono attivati con la chiamata in causa dei due gradi di giudizio (il Panel e l'Organo di Appello) proseguendo fino al luglio 1999 quando la controversia si chiude definitivamente. A sorpresa, ma non troppo, l'esito è favorevole agli Stati Uniti.

Cosa è successo? Cosa ha impedito a uno Stato/comunità di Stati di decidere il grado di protezione dei propri cittadini di fronte ad un rischio concreto?

E' successo che il principio di precauzione ispiratore delle direttive viene sostanzialmente bocciato dal Panel (con la successiva conferma dell'Organo di appello, che pure si pronuncia essenzialmente sugli aspetti formali delle controversie): a prescindere dal suo status nell'ordinamento giuridico internazionale, tale principio non può infatti comportare la trasformazione degli obblighi e delle norme di valutazione del rischio previsti dagli accordi globali; uno Stato che decida di adottare i livelli di protezione che ritiene appropriati deve cioè in primo luogo tener conto degli obiettivi commerciali, e in particolare quello di minimizzare gli effetti negativi sul commercio di qualsivoglia iniziativa intrapresa; inoltre, gli Stati devono evitare l'adozione di "livelli di protezione differenti in situazioni diverse" e soprattutto impedire un'arbitraria e ingiustificata distinzione tra questi livelli che abbia come effetto la discriminazione o restrizione dissimulata del commercio internazionale. In sostanza, i risvolti commerciali anticipano formalmente e praticamente, nelle gerarchie degli accordi globali, la tutela di diritti quali la salute dei cittadini o la loro corretta informazione. Il punto non era se la carne agli ormoni potesse o meno provocare tumori. Il punto era che, fino a quando questo non fosse dimostrato con certezza assoluta, in un inequivocabile rapporto causa-effetto, nessuno poteva con-

siderarsi autorizzato a modificare la gerarchia delle regole economiche.

L'Unione Europea viene condannata a pagare sanzioni commerciali, sotto varie forme, per un totale di 116,8 milioni di dollari. E' peraltro ovvio che con "Unione europea" qui si intende i "cittadini" dell'Unione europea, quegli stessi che ancora oggi si vedono costretti, senza precauzioni, senza informazione, a consumare carne trattata con estradiolo-17, progesterone, testosterone, zeranol, trenbolone acetato e altre delizie.

### 5. *Chi ha la precedenza?*

Può sembrare evidente e persino ovvio che la condanna di un Membro del WTO perché questo abbia ritenuto più importante proteggere la salute dei consumatori piuttosto che gli interessi dell'industria della carne, risulti, al senso comune, inammissibile. Per molti, questo potrebbe significare porre sotto minaccia "uno dei pilastri della politica sanitaria contemporanea, il principio di precauzione, basato sul fatto che non sempre la scienza fornisce alle autorità l'informazione necessaria perché queste possano tempestivamente evitare i rischi sanitari e ambientali" (WALLACH, SFORZA 2001, 70). Ma in realtà la vicenda della carne agli ormoni è solo una delle innumerevoli vicende del genere. Per un elenco ancora non esauriente eppure indicativo, si considerino ad esempio le vicende menzionate da Lori Wallach e Michelle Sforza: il caso della benzina venezuelana, i casi MPAA in difesa della fauna marina, il caso delle leggi sulle specie in via d'estinzione, i numerosi casi sull'inquinamento atmosferico e così via (Ibid.).

Per altro, Wallach e Sforza sottolineano al riguardo come gli stessi USA adottino, al contrario e di frequente, un tipo di approccio "protezionistico" o quantomeno cautelativo: "numerosi settori della legislazione statunitense, tra cui le procedure per l'approvazione di nuovi farmaci, si basano sul principio di precauzione, e anche nella formulazione di leggi internazionali a difesa dell'ambiente esso è ampiamente riconosciuto" (Ibid. 70). E' il caso ad esempio del farmaco Thalidomide, ritenuto causa di malformazioni nei neonati o della *Listeria*, batterio che si incontra in alcuni prodotti alimentari ittici, considerato un rischio sani-

tario di grande rilievo: “La *listeria* può provocare infezioni sanguigne, meningite, encefalite, infezioni dell’utero o della cervice nelle donne gravide, con possibili conseguenze di aborto o nascita di bambini morti” (Ibid., 70). In questi casi, gli Stati Uniti hanno deciso di adottare misure di protezione finalizzate alla tutela della salute dei cittadini. Misure che, tuttavia, potrebbero rappresentare una sostanziale infrazione delle norme relative alle barriere commerciali. Infatti, “il Canada considera eccessivamente rigida la politica degli USA in materia, e cita la normativa sulla *listeria* nel suo Registro delle barriere commerciali poste dagli USA, anno 1996. In effetti, in base all’accordo SpS, la normativa statunitense sulla *listeria* potrebbe essere denunciata come illecita barriera commerciale” (Ibid., 70-71).

E’ prevedibile che gli Stati Uniti conoscano il rischio comportato dall’adozione di queste misure di precauzione, e ciononostante abbiano deciso di proteggere i propri cittadini dai rischi alla salute sopra elencati, prefigurando un esempio in cui la dinamica delle priorità viene affermata a vantaggio dei diritti: prima la salute, i diritti dei cittadini, poi il commercio.

Anche in questo senso si tratta di situazioni tutt’altro che isolate che riguardano i campi più svariati della grande dimensione della tutela dei diritti, siano essi sanitari che sociali o ambientali. Situazioni che vedono protagonisti numerosi paesi, alternamente disposti o dalla parte della difesa dei diritti o da quella della difesa delle regole commerciali. Inoltre, “anche provvedimenti più blandi di un divieto”, ricordano Wallach e Sforza, “possono risultare incompatibili con il WTO”, come notato dalle due ricercatrici a proposito dello strumento dell’*etichettatura* con cui l’Unione Europea affronta la questione della cautela e dell’informazione (Ibid., 71). Etichettare prodotti “a rischio” non equivarrebbe a vietarli *tout court*, eppure potrebbe in questo caso delinearsi una sorta di penalizzazione dei prodotti stessi e dei relativi produttori, con la conseguente violazione degli accordi Tbt sulle barriere tecniche al commercio. L’Unione Europea sembra peraltro decisa a proseguire su questa strada, e dunque a privilegiare la salute dei consumatori e il loro diritto ad essere informati sull’*oggetto*, le caratteristiche, la provenienza, la qualità dei beni di consumo.

In definitiva, è evidente che la predisposizione degli stati alle regole del commercio globale funzioni in modo alterno, la mag-

gior parte delle volte scavalcando il piano dei diritti, ma in altri casi (a seconda della convenienza) prestandogli invece l'opportuna considerazione.

E' a questa perversione –di regole e diritto, di leggi formali e leggi del dialogo/buon senso- che i critici della globalizzazione economica guardano dunque con avversità. Chi deve avere la precedenza? Quando l'ovvia necessità di regole di mercato collide con la possibilità e il diritto, da parte di ogni Stato, di tutelare i suoi cittadini nelle forme e nei modi che ritiene più opportuni, assicurandone i fondamentali diritti, allora è necessario porsi questa semplice eppure complicatissima domanda: di chi è la precedenza? La risposta ovvia sembra essere: i diritti umani. E' quello che altrimenti dice la solenne Dichiarazione delle Nazioni Unite.

Ma allora è necessario chiarire, definire, ri-definire le priorità. In questo senso, il punto di partenza più invocato (in modo peraltro non univoco) può essere proprio quello di una sostanziale riforma del WTO, attraverso cui attivare una serie di processi e piattaforme che permettano uno sviluppo armonico tra regole del commercio e tutela dei diritti umani. Che permettano cioè un salto di qualità nelle questioni della garanzia di questi ultimi.

Le Carte che tutelano i diritti umani, sociali, civili, politici, esistono da tempo. E' senz'altro vero che i diritti non sono dati una volta per tutte e che, con il passare del tempo e l'evolversi delle società, essi necessitano di modifiche, integrazioni, trasformazioni secondo quello che Alston definisce "il gioco reciproco di continuità e cambiamento" (ALSTON, 1999, 18). Ma i problemi sono per l'appunto appunto altri: la questione generale e ormai "antica" della tutela concreta dei diritti umani, cioè della loro traduzione dalle Carte alla realtà quotidiana. Problema che precede di gran lunga la questione della globalizzazione economica. In secondo luogo, appunto, la persistente e per certi versi crescente subordinazione dei diritti rispetto alle norme di carattere economico, tipiche, come abbiamo visto per il WTO, della globalizzazione economica. Infine, la progressiva limitazione della sovranità degli Stati, ovvero del loro potere di regolare gli standard interni di tipo economico, sociale, culturale, ambientale ecc.. Problema, quest'ultimo che si lega strettamente al tema della *global governance* e dunque alla questione di "chi o cosa governerà la globalizzazione".

## 6. Priorità e governo della globalizzazione

Il governo della globalizzazione economica, la sua integrazione politica, sembra dunque la questione decisiva. Pur ponendo regole di carattere direttamente commerciale, il WTO incide profondamente in settori *eterogenei* e talvolta di estrema delicatezza, quali quello dell'agricoltura, dei servizi, della proprietà intellettuale. Una tendenza che peraltro, come ricorda Susan George, risulta in crescita: "i negoziati sui servizi, sull'agricoltura e sulla proprietà intellettuale, già avviati al WTO dopo Seattle, hanno ricevuto un nuovo impulso a Doha, con date precise che ne segneranno le diverse tappe. E' necessario ricordare che il settore dei servizi include la sanità, l'istruzione, l'ambiente e praticamente tutte le altre attività umane". Data la straordinaria rilevanza sulla sfera dei diritti umani esercitata dalle *materie* dell'OMC, risulta dunque pertinente la questione del come e secondo quali priorità tali questioni vengano affrontate in sede di accordi. In riferimento al vertice di Doha del 2001, la George non esprime un giudizio lusinghiero, specie in relazione al tema *agricoltura*. Infatti, "a parte un vago riferimento a considerazioni non di tipo commerciale, sono fuori discussione i concetti di sovranità alimentare, agricoltura multifunzionale e rispettosa dell'ambiente, sviluppo durevole, qualità dei prodotti, diritto all'esistenza dei piccoli agricoltori" (GEORGE, 2002, 85-86). La stessa George ricorda peraltro un aspetto positivo emerso dai negoziati di Doha: il diritto riconosciuto ai paesi più poveri di produrre farmaci generici nell'eventualità di crisi sanitarie quali malaria, AIDS ecc.. Segnale, questo, di chiara inversione delle *priorità* rispetto a ciò che il Trips definiva come l'*intangibile principio della proprietà intellettuale dei farmaci*. In questo caso, a premere sui ferrei meccanismi degli accordi commerciali è stata proprio la sfera dei diritti umani, una sorta di incursione della politica in un territorio squisitamente economico. Peccato che poche settimane dopo, i maggiori *producers* si siano rimangiati tutto e quei pochi passi avanti siano stati repentinamente cancellati.

Date le dimensioni, o più precisamente la dimensione planetaria del mercato, data l'incidenza globale degli accordi sul commercio, data quindi l'esistenza in atto di un contesto socio-economico globale, ne consegue insomma la necessità che il tema

dell'orientamento della globalizzazione sia posto in modo conseguente. Gli accordi sul commercio globale funzionano secondo meccanismi precisi. Le organizzazioni internazionali e le grandi imprese multinazionali operano in ambito economico esercitando un'influenza indubbia e talvolta imponente nell'esercizio dei fondamentali diritti umani. Dobbiamo quindi chiederci: come governare tutto ciò? Chi interverrà per ridefinire le priorità, correggere i difetti? Come e fino a dove possono farlo gli Stati, il cui potere sembra progressivamente ridursi? E chi governerà eventualmente al loro posto per quegli ambiti in cui essi non governeranno? Se insomma, come è emerso, il mercato globale non può reggersi da solo, necessitante invece di un supporto politico che ne corregga le eventuali storture (e lo integri con quelle che Alston chiama le "appropriate politiche"), allora il tema di un governo democratico, nazionale e globale, degli Stati e *planetario*, non può certo essere ignorato.

### 7. *Rights Round*

Tuttavia un merito il WTO lo detiene senz'altro. Oggi i paesi membri dell'Organizzazione sono oltre 140. Si incontrano, negoziano, sottoscrivono accordi, pur se avvolti dalle nebbie delle sale segrete o dell'oscuro lavoro degli *sherpas*. Il WTO necessita di riforme profonde, non ultima quella di una maggiore trasparenza nei processi democratici e persino nell'*output information*, nell'informazione ai cittadini. Tuttavia, il merito è quello di dimostrare che, in un modo o nell'altro, i negoziati, gli accordi sono possibili. Dunque, se lo sono per gli affari commerciali, perché non dovrebbero esserlo per i diritti dell'uomo? E se gli accordi sul commercio sono così efficaci, perché non dovrebbero esserlo altrettanto quelli sui diritti umani? A quando insomma un vero *Rights Round*, un negoziato sui diritti? E' un'esigenza che si fa emergenza, ogni giorno di più, in un mondo che avendo già anteposto ai diritti il governo globale economico, rischia persino di sostituire quest'ultimo con le norme di un'architettura ancora più estrema, quella del conflitto armato permanente, distruttivo e inarrestabile per le sue stesse ragioni d'essere.

La questione dei diritti umani, della loro effettiva applicazione, pare in effetti appartenere al domani, continuamente. Le leggi

dell'economia sembrano invece ferree, indiscutibili. In questo mondo di guerre, squilibri sociali e crisi ambientali, esse si traducono con inquietante facilità in dogmi dell'arroganza e del potere più astratto. I sostenitori ad oltranza della globalizzazione economica affermano che sì, quello dei diritti umani è un problema serio, meritevole di impegno e tuttavia da rimandare a tempi migliori, più propizi. Invece, la questione è scottante oggi, nel puro presente. "Meglio non farsi illusioni", scriveva Bobbio, "la storia dei diritti umani è quella dei tempi lunghi" (BOBBIO, 1990, 264). Ma di tempo ne è già passato a sufficienza, i mezzi ci sono tutti, le ragioni anche. La questione, tra guerre, abuso di risorse, diritti cancellati, ingiustizie palesi eppure legittimate, non può più aspettare. E inoltre, citando ancora Bobbio, "se non si ha la minima fiducia, la partita è persa prima di cominciare".

#### BIBLIOGRAFIA:

- AA.VV., 2000, *Che cos'è la globalizzazione*, Asterios, Trieste;
- AA.VV., 2002, *Non è vero. I dogmi del neoliberalismo alla prova dei fatti*, MC editrice, Milano;
- ADINOLFI, Giovanna, 2001, *L'organizzazione mondiale del commercio. Profili istituzionali e normativi*, CEDAM, Padova;
- ALSTON, Philip, 1999, *Diritti umani e globalizzazione. Il ruolo dell'Europa*, EGA, Torino;
- BAUMAN, Zygmunt, 2001, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Editori Laterza, Roma-Bari;
- BELLO, Walden, 2002, *Il futuro incerto. Globalizzazione e nuova resistenza*, Baldini & Castoldi, Milano;
- BOBBIO, Norberto, 1997, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino;
- BOSIO, Roberto, 2001, *Fermare il WTO. Il commercio mondiale dopo Seattle*, Monti, Saronno (VA);
- CASSESE, Antonio, 1999, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Editori Laterza, Roma-Bari;
- GEORGE, Susan, *Omc, ovvero come consegnare il mondo alle transnazionali*, Le Monde diplomatique, luglio 1999;
- HELD, David, MCGREW, Anthony, 2001, *Globalismo e antiglobalismo*, il Mulino, Bologna;
- PAPISCA, Antonio, 1995, *Democrazia internazionale, via di pace*, Franco Angeli, Milano;
- PATRONO, Mario, 2000, *I diritti dell'uomo nel paese d'Europa*, CEDAM, Padova;

PIANTA, Mario, 2001, *Globalizzazione dal basso*, Manifestolibri, Roma;  
SEN, Amartya, 2002, *Globalizzazione e libertà*, Mondadori, Milano;  
VENTURINI, Gabriella, 2000, *L'Organizzazione Mondiale del  
Commercio*, Giuffrè Editore, Milano;  
WALLACH, Lori, SFORZA, Michelle, 2001, *WTO*, Feltrinelli, Milano;  
WORLD BANK, *World Development Report 2000/2001: Attacking  
Poverty*, disponibile sul sito [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org);  
WTO, 1999, *The Legal Texts. The results of the Uruguay Round of  
Multilateral Trade Negotiations*, Cambridge University Press, Cambridge.