

IL DIFFICILE NEGOZIATO SULL'AGRICOLTURA IN SEDE WTO. Aggiornamento dicembre 2004

1. Premessa

Questi appunti riprendono in parte l'analisi svolta sui lavori del *Round del nuovo millennio* e pubblicata con il titolo "la WTO ed il Round del nuovo millennio tra speranze possibili ed ostacoli reali – il nodo del negoziato agricolo sullo sfondo di rinnovati protezionismi" e pubblicato nel 2003 nel volume che raccoglieva gli scritti per Giuseppe Gaburro, *Analisi economica e società civile*, curato da Baranzini, Filippi, Savi e Tondini ed edito dalla Cedam.

2. Introduzione

Nell'ultimo decennio del secolo scorso abbiamo assistito, compiaciuti o perplessi, alla esplosione impetuosa delle relazioni economiche internazionali che appartenevano a quel fenomeno cui è stato dato il nome di *globalizzazione*.

Negli ultimi anni abbiamo vissuto, questa volta con apprensione, una serie di avvenimenti che hanno determinato un sostanziale rallentamento al processo di liberalizzazione degli scambi economici :

- Il fallimento della Conferenza Ministeriale di Seattle e la visibilità irrequieta del *Popolo di Seattle*;
- *L'attacco alle due torri* dell'11 settembre 2001, con le conseguenze sul piano della politica militare degli USA e sul versante della sicurezza dei movimenti internazionali.

Per quanto riguarda il **commercio internazionale** e la *liberalizzazione dei mercati* rimandiamo al nostro ultimo lavoro (FERRO A. – RAELI G. , *La liberalizzazione del mercato mondiale – Il Sole24Ore - 1999.*)

Coerenti con la nostra precedente analisi, dobbiamo constatare che stiamo vivendo, in questi ultimi mesi, un ciclo economico che se non presenta ancora i sintomi della recessione tuttavia offre sostanziali elementi di riflessione e di prudenza.

Le avvisaglie erano emerse in occasione della Conferenza Ministeriale di Seattle.

Seattle è l'esempio tipico di quanti danni possa procurare una scorretta e distorta informazione.

La caduta del muro di Berlino aveva fatto pensare e gridare al mondo che insieme al muro fossero crollate tutte le ideologie.

Portavoce di questa nuova verità si era fatto Francis FUKUYAMA, nel suo fortunato saggio *La fine della storia e l'ultimo uomo*¹, che, nel 1990, ebbe tanto successo.

Ma gli avvenimenti che hanno accompagnato l'inizio della terza conferenza ministeriale della WTO, a Seattle, tra gli ultimi giorni di novembre ed i primi di dicembre 1999 hanno riproposto al mondo attento che le ideologie possono cambiare vestito ma continuano a vivere e riprodursi.

La protesta di Seattle, con almeno 50mila manifestanti, (per stare alle stime più attendibili) con una settimana di violenze e di battaglie, coprifuoco, gas lacrimogeni, arresti in massa, delegazioni diplomatiche assediato nei loro alberghi, delegazioni politiche latitanti in cerca di maggiori tranquillità, cerimonie sospese od annullate, hanno rievocato con tristezza e pena profonda le dimostrazioni degli anni settanta contro la guerra del Vietnam.

Ma così come forse era prematuro affermare con sicurezza che le ideologie sono del tutto e comunque finite, così è ancora probabilmente scorretto pensare che, come per il Vietnam, siano state le *sinistre* a montare le manifestazione di Seattle.

Lo stesso FUKUYAMA, facendosi questa volta interprete di un pensiero conservatore ormai datato e superato dai nuovi fermenti liberistici di più ampio respiro e spessore ha infatti affermato, più o meno testualmente che *i socialisti scorgono nella globalizzazione, di cui la WTO è un pilastro, la figlia del colonialismo e perciò una nemica, mentre è invece un alleato dei progressisti, in quanto è una forza di progresso e di riforma.*

Ma FUKUYAMA, insieme a tanti altri commentatori, opinionisti, uomini di cultura e di scienza, politici e burocrati, è rimasto probabilmente vittima di una inaudita disinformazione o almeno di una informazione superficiale.

Le cronache, le opinioni, i commenti apparsi sulla stampa italiana ed estera nei giorni di Seattle, ci confortano in questa nostra affermazione.

Cercheremo, perciò, in questa sede, di delineare :

- Lo stato attuale dell'attività della WTO;
- Le ragioni del fallimento della Conferenza di Seattle e del Millenium Round;
- L'avvio del Doha Round;
- Le difficoltà del Doha Round, legate al ritardo dei negoziati sull'agricoltura;
- Il difficile negoziato sull'agricoltura.

3. Le tappe della WTO

La WTO è la organizzazione mondiale del commercio, la cui istituzione è coincisa con un forte incremento degli scambi internazionali e con il fenomeno sempre crescente in questi ultimi anni di una maggiore liberalizzazione del mercato mondiale.

Nel sistema di Bretton Woods gli scambi erano regolati da un accordo Generale, il GATT, la cui evoluzione attraverso i suoi Round, ha permesso, nel 1994, la nascita della WTO.

Questa è l'organizzazione che presiede gli scambi internazionali; è costituita attualmente da 146 Membri, comprendendo tutti i Paesi sviluppati e molti Paesi in via di Industrializzazione,

¹ pubblicato in Italia, per i tipi della ed. Rizzoli, nel 1991.

avendo accolto recentemente la Cina ed apprestandosi ad accogliere, in tempo non lunghi, anche la Russia.

Ha come organo centrale ed essenziale delle sue decisioni strategiche la Conferenza dei Ministri, che si riunisce almeno una volta ogni due anni e come organo centrale delle decisioni operative il Consiglio Generale.

Il Consiglio Generale è composto da rappresentanti permanenti di ciascuno dei Paesi Membri.

Caratteristica precipua della vita e della attività della WTO è che tutte le decisioni, anche quando sia sufficiente la maggioranza, sono prese cercando ed ottenendo il consenso preventivo di tutti i Membri.

Tale unanimità, naturalmente mediata da raffinati intrecci diplomatici, qualche volta lunghi e difficili, è la condizione perché poi gli accordi presi trovino la piena attuazione nella relazione degli scambi internazionali.

Soprattutto perché a partire dal 1990 i Membri devono adeguare la propria legislazione e le reciproche relazioni commerciali agli accordi sottoscritti in sede WTO.

Malgrado ciò le controversie commerciali in atto tra i paesi membri sono sempre più frequenti e si ritiene necessario raffinare e potenziare ancora meglio il meccanismo di risoluzione delle controversie.

Gli organi decisionali della WTO si avvalgono come supporto amministrativo, logistico e burocratico di un Segretariato che ha sede a Ginevra e che è presieduto da un Direttore Generale, cui si richiedono particolari dote di conoscenza tecnica e sapienza diplomatica per preparare e guidare conferenze e lavori nelle varie assemblee.

Esemplare in tal senso è stata l'opera del 1° direttore della WTO (1995-1999), l'italiano Renato Ruggiero.

La nascita della WTO, alla fine dei lavori dell'Uruguay Round, l'ottavo del GATT, coincide con una grande apertura verso la liberalizzazione del mercato mondiale.

Il Round, chiuso con la firma del Trattato di Marrakesh il 15 aprile 1994 :

- Istituiva la nuova organizzazione mondiale del commercio
- Estendeva la portata del Gatt 1947
 - Confermando gli accordi sulle tariffe e sul commercio delle merci
 - Realizzando un accordo generale sugli scambi dei servizi ed altro accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio
- Migliorava le procedure per la risoluzione delle controversie
- Istituiva il meccanismo di monitoraggio delle politiche commerciali
- Realizzava un accordo sugli appalti pubblici, sia pure plurilaterale con un numero minore di paesi firmatari, ma premessa per ulteriori partecipazioni e miglioramenti.

Tuttavia non tutti i contrasti negli scambi dei beni e dei servizi nel commercio mondiale erano stati risolti ed appianati.

Perché non tutti i problemi hanno soluzioni facili : gli scambi mondiali interessano 146 e più paesi le cui economie non sono omogenee e si sviluppano in una cornice di rapporti e situazioni che si evolvono rapidamente con i tempi ed i modi della competitività dell'economia globale.

Perché ogni accordo è sempre il risultato di una situazione di compromesso tra interessi contrastanti : tra gli interessi diversi di chi difende situazioni corporative o di lobby e di aspira a sviluppi crescenti; di paesi poveri che si affidano ad economie tradizionali e paesi più ricchi che affinano gli strumenti della new economy; tra paesi che difendono lo sviluppo industriale ed al-

tri che proteggono una vecchia agricoltura; tra la necessità ed i giustificati timori verso le nuove tecnologie che riguardano la crescita e lo sviluppo del mondo animale e del nuovo mondo delle biotecnologie.

E come in tutti i campi, anche in quello degli scambi commerciali, i policy maker internazionali sono chiamati ad affrontare e governare la complessità.

Mestiere più difficile certamente, più arduo del passato ma dagli aspetti più affascinanti per la prospettiva di sviluppo globale nella pace che lascia intravedere.

L'Uruguay Round si svolse con il metodo dell'approccio globale : bisognava giungere ad accordi complessivi e simultanei su tutti gli argomenti affrontati.

Tuttavia la necessità di chiudere un lunghissimo negoziato ed il realismo pragmatico che ha caratterizzato sempre tanto la vita del GATT quanto quella più breve, ancora, della WTO, portarono a taluni accordi che non definivano completamente una materia, ma creavano le basi per successive tappe, alcune già determinate nei tempi e nei modi di sviluppo, altre da definire successivamente

Un esempio è l'accordo generale sul commercio dei servizi (GATS) che è stato negoziato e sottoscritto durante l'Uruguay Round ma che è in continuo progresso per quanto riguarda l'attuazione di alcune sue parti specifiche

Infatti i negoziati relativi ai servizi finanziari si sono riaperti nell'aprile del 1997 e la trattativa che ha migliorato qualitativamente e quantitativamente il trattato originario è stata conclusa entro il 29 gennaio 1999 per entrare in vigore il 1° marzo del 1999.

Altro esempio è quello degli accordi sulle telecomunicazioni di base, che si sono conclusi il 15 febbraio 1997 con un accordo entrato in vigore il 5 febbraio del 1998.

Tuttavia i successi dell'Uruguay Round ed i perfezionamenti successivi non hanno fornito agli scambi internazionali il completamento della liberalizzazione del mercato mondiale. Molto lavoro deve essere ancora svolto per superare completamente ogni forma di protezionismo per l'industria ed i servizi, ed oggi poi per l'agricoltura ed il commercio elettronico.

L'obiettivo per il futuro è quello di definire le regole per rendere

- certamente più libero il commercio mondiale delle merci e dei servizi eliminando al massimo dazi, vincoli non tariffari, ostacoli e deformazioni alla concorrenza e alla competitività
- ma anche più giusto, ossia funzionale alla diffusione del benessere con maggiore armonizzazione delle differenze tra Stati e migliori condizioni ambientali e sociali.

3. Le ragioni del fallimento della Conferenza di Seattle e del Millenium Round

Con questi obiettivi di fondo si apriva, il 30 novembre 1999, la Terza Conferenza Governativa di Seattle, che avrebbe dovuto, tra le tante questioni ereditate dai vecchi accordi o nate dalle nuove realtà della globalizzazione, definire :

- L'ordine del giorno dei lavori del Millenium Round

- I principi generali con cui doveva essere condotto il round stesso.

In effetti il vertice di Seattle era chiamato alla revisione del sistema commerciale mondiale. I *temi* più importanti da trattare erano :

- **Agricoltura**
- **Servizi**
- **Controversie**
- **Accesso al mercato**
- **Proprietà intellettuale**
- **New economy**
- **Tessile**
- **Ambiente e clausola sociale**
- **Investimenti**
- **Concorrenza**

Agricoltura.

Nel corso del 2000 doveva riaprirsi il dibattito sull'ulteriore riduzione delle barriere (tariffe, sostegni interni, sussidi all'export).

Le posizioni più importanti riguardavano

- l'atteggiamento degli USA e del gruppo di Cairns che prospettavano un attacco sostanziale ai sussidi erogati dall'UE nel quadro di una non ancora revisionata PAC;
- la posizione dell'UE a difesa del "principio precauzionale" in tema di sicurezza alimentare per il quale era riuscita a stringere una alleanza strategica con il Giappone

Servizi

Nel 2000 si doveva proseguire verso la liberalizzazione; in discussione vi erano norme su sussidi, appalti pubblici, standard e licenze in relazione ai servizi professionali.

Si sarebbe dovuto discutere di audiovisivi e della "eccezione culturale" voluta dalla Francia.

Controversie

Bisognava rivedere il procedimento per la risoluzione delle controversie, che aveva mostrato i suoi limiti, in particolare nella "guerra delle banane" tra Usa e UE.

Accesso al mercato

Dovevano proseguire le trattative per la riduzione delle tariffe e dei picchi tariffari.

La posizione più forte appare quella degli USA che proponevano l'allargamento a nuovi settori dell'eliminazione dei dazi totale e la cancellazione dei dazi sui prodotti dei 48 paesi più poveri.

Proprietà intellettuale.

Era prevista la revisione delle norme sui diritti di proprietà intellettuale (brevetti, marchi, eccetera)

New economy.

Si doveva trattare sull'ampliamento delle intese per la liberalizzazione del commercio elettronico.

La posizione USA, abbastanza intransigente, era quella di insistere per un impegno su internet, purché restasse **duty free**.

Tessile.

A metà strada del cammino della liberalizzazione i PVS lamentavano scarsi benefici dallo smantellamento dell'accordo multifibre e chiedevano che fosse preso un impegno per l'eliminazione delle quote rimanenti già dal 2002.

Ambiente e clausola sociale.

I PVS vedevano in questa polemica forme camuffate di protezionismo; alcuni paesi industrializzati chiedevano che venissero esaminate norme più stringenti su ambiente e diritti dei lavoratori dipendenti, la cui carenza si trasformerebbe in un vantaggio competitivo per i prodotti dei PVS.

Investimenti.

Dopo il fallimento del MAI (Multilateral agreement on investment) si sarebbe dovuto valutare se la WTO potesse discutere un codice di certezza e trasparenza per gli IDE.

Concorrenza.

Si sarebbe dovuto esaminare la fondatezza dei timori espressi da più parti che i guadagni generati dalla liberalizzazione globale vengono ridotti dall'adozione di pratiche anticompetitive da parte dei privati o di gruppi di essi.

Le **posizioni** dei paesi più importanti si possono così riassumere :

USA : puntavano al nuovo round per negoziati di liberalizzazione commerciale **limitati** a pochi settori chiave, con particolare attenzione **all'agricoltura** ed al **commercio elettronico**.

UE : come sempre era favorevole ad una **trattativa globale** con discussioni collegate a tutti i dossier.

Tuttavia la sua posizione non era né univoca né chiara, ma il suo atteggiamento sembrava l'unica possibilità per salvare ancora ciò che era rimasto o voleva rimanere della PAC, anche in relazione dell'allargamento all'est dell'UE ed all'importanza dell'agricoltura per i nuovi paesi.

Nella difesa agricola era riuscita a trovare un'alleanza con il Giappone.

Cina: non partecipava direttamente alle trattative, essendo all'inizio solamente osservatore.

Tuttavia l'accordo commerciale raggiunto già con USA e Canada, e quello sicuramente con l'UE, faceva prevedere un ingresso prossimo nella WTO e l'apertura completa dei propri mercati alla concorrenza straniera.

Come è facile intuire da questa semplice elencazione di temi e di posizioni il negoziato si presentava in termini di assoluta complessità.

Esso andava quindi preparato con molta cura e avrebbe richiesto almeno un anno, un anno e mezzo di preparazione.

Tempo che invece non è stato concesso al neo direttore Mike Moore, a causa della contrastata designazione del successore di Renato Ruggiero.

Le vicende della designazione del secondo direttore della WTO dovrebbero far riflettere gli statisti cui stanno a cuore le sorti e lo sviluppo del commercio mondiale.

Dovrebbero far riflettere e per i tempi impiegati per l'accordo sulla personalità da designare e per il vincolo di un mandato limitato a 3 anni, e per le qualità del direttore designato.

Perché è vero che i tempi organizzativi della conferenza erano divenuti troppo stretti, è vero che gli argomenti in ballo erano tanti e difficili e le posizioni contrastanti, è vero che era intervenuta una contestazione, invero annunciata ma impreveduta per le dimensioni e la violenza, ma non è possibile che un diplomatico di razza a capo di una organizzazione così importante come la WTO non si sia reso conto di tutto questo ed il 30 novembre 1999 abbia pronunciato la sua allocuzione d'apertura affermando testualmente

la conferenza di Seattle è condannata al successo perché troppe questioni importanti sono in gioco.....

Parlavamo all'inizio di disinformazione o di cattiva informazione : di questo difetto probabilmente è stato vittima anche l'ambasciatore Moore.

In conclusione, in una prima analisi, era ragionevole dedurre che il *fallimento* di Seattle non era stato che un incidente di percorso di un positivo cammino verso una maggiore liberalizzazione dei mercati mondiali, fallimento dovuto non assolutamente alle violenze dei dimostranti *nemici* della globalizzazione, che avevano vinto solo la loro piccola battaglia delle uova marce, ma semplicemente ad una maldestra performance della macchina organizzativa.

Ma se approfondiamo le ragioni del mancato accordo dobbiamo convenire che esse sono disperse da un insieme di fattori, alcuni strutturali, altri congiunturali.

Mancata adeguatezza delle strutture della WTO: il meccanismo di funzionamento della WTO, è pensato per un numero minore di paesi e si è trovato di fronte alla necessità di regolare un complesso processo decisionale che coinvolge ormai oltre 140 nazioni. Secondo l'allora Commissario UE al Commercio Pascal Lamy è necessario riformare e rivedere i modi di funzionamento della WTO con l'inserimento di procedure decisionali più snelle.

Scelta sbagliata del periodo di lancio del negoziato in concomitanza con la cruciale fase di carburazione della campagna presidenziale americana. Secondo la tesi del quotidiano "The Washington Times", sostenuta anche da fonti europee, sarebbe stato il Presidente Clinton a dare ordine alla rappresentante USA, Charlene Barshefsky di chiudere i negoziati non appena si rese conto che l'esito del meeting non sarebbe stato favorevole agli interessi del paese e soprattutto non avrebbe soddisfatto i sindacati americani Afl-Cio, principali sponsor del candidato democratico alla Casa Bianca, Al Gore. Vera o falsa che sia questa versione dei fatti, rimane comunque certo che la imminente campagna presidenziale ha influito negativamente sull'esito dei h-

tori della Conferenza di Seattle e ha testimoniato il ruolo primario svolto dal sindacato americano e di un suo ritorno da protagonista sulla scena politica.

Agenda dei lavori troppo ampia e con posizioni contrastanti. Gli argomenti scottanti e con molte divergenze che hanno fatto saltare l'accordo sono: in materia di investimenti la UE chiedeva la liberalizzazione degli investimenti esteri diretti, al contrario dei Paesi in via di Sviluppo, che temevano di perderne il controllo, e degli Usa, fautori di politiche di embargo; in materia di standard lavorativi, contro gli Stati Uniti si sono schierati i Paesi più poveri, i quali temevano che la fissazione di requisiti minimi per eque condizioni di lavoro poteva bloccare l'accesso ai mercati occidentali dei loro prodotti a basso costo; in materia di biotecnologie, la richiesta Usa di liberalizzazione è stata fortemente criticata sia dalla UE, che vuole conservare la possibilità di respingere i prodotti manipolati geneticamente, sia dal Terzo Mondo, che temeva una crisi della propria agricoltura con la diffusione dei ritrovati biotecnologici; in materia di sovvenzioni all'export agricolo, gli Usa e i Paesi in via di Sviluppo volevano abolirli, per consentire alle loro merci di essere ancora più competitive sui mercati internazionali, al contrario l'UE si era opposta ed era disposta solamente ad una graduale riduzione; in materia di attuazione delle intese precedenti, i Paesi emergenti, i Paesi in via di Sviluppo e i Paesi Meno Avanzati avevano incontrato difficoltà evidenti nell'attuazione degli obblighi derivanti dall'Uruguay Round e avevano richiesto deroghe, aiuti e periodi transitori più lunghi, contro la posizione americana.

Mancato raccordo con la società civile: La protesta di Seattle, con almeno 50mila manifestanti, facenti parti di oltre 500 Organizzazioni Non Governative (ONG), si è svolta con una settimana di violenze, coprifuoco, gas lacrimogeni, arresti in massa, delegazioni diplomatiche assediato nei loro alberghi, delegazioni politiche latitanti in cerca di maggiori tranquillità. A protestare contro la WTO sono scesi in campo due diversi schieramenti: i movimenti che si oppongono alla WTO perché accusano l'Organizzazione di provocare un'eccessiva liberalizzazione dei mercati, a spese dei Paesi in via di Sviluppo, degli ambientalisti e dei consumatori, e chi accusa la WTO dell'opposto e cioè di eccessivo protezionismo a difesa di quei Paesi che tengono i propri mercati chiusi alla concorrenza internazionale. A guidare il primo schieramento sono alcuni gruppi americani, come quello ambientalista con sede in California Sierra Club, e come il movimento Public Citizen con sede a Washington. Sul fronte internazionale, a criticare la WTO sono il WWF e i movimenti che si sono battuti con successo in campagne per la riforma della Banca Mondiale e per la cancellazione del debito estero dei Paesi in via di Sviluppo. Hanno contestato anche molti sindacati e molte ONG che si occupano dei diritti dei lavoratori e di sviluppo del Terzo Mondo, tutti esponenti della *società civile* americana e mondiale, che richiedevano trasparenza e democratizzazione. La realtà della globalizzazione è emersa negli ultimi anni con tutto il peso dei suoi effetti misurabili sulle condizioni di vita e di lavoro delle persone e delle comunità. Quindi le questioni sociali, dei principi democratici fondamentali, dei diritti irrinunciabili del lavoro, della tutela dell'ambiente e della salute sono diventate oggettivamente parte dell'ordine del giorno. E' pertanto innegabile che con la Conferenza di Seattle si è avuta l'affermazione delle questioni sociali, dell'ambiente, dei diritti fondamentali come elementi ineludibili di un negoziato che voglia essere globale e la necessità di una maggiore trasparenza e legame con la società civile.

Tempo di preparazione del round troppo breve: Dalla elencazione dei temi e delle posizioni contrastanti viste nei capitoli precedenti, era facile intuire che il negoziato si presentava in termini di assoluta complessità. Esso andava quindi preparato con molta cura e con un periodo di preparazione molto più lungo. Come risultava difficile che il Millennium Round potesse concludersi entro i 3 anni. Se a Ginevra, nel 1947, i Paesi partecipanti erano una quarantina e il negoziato interessava esclusivamente i dazi doganali, era facile immaginare il clima di una conferenza che chiamava a raccolta 135 paesi per discutere materie estese, sensibili e impegnative da diversi punti di vista: economico, finanziario, culturale, ecc.

A Ginevra nel 1947 bastarono pochi mesi per sottoscrivere i documenti conclusivi.

Per l'Uruguay Round, con un programma molto più limitato del Millennium Round, occorsero ben 7 anni, contro i 4 inizialmente previsti.

4. La quarta Conferenza Ministeriale della WTO - Doha 9-14 novembre 2001²

4.1 Introduzione

Nel minuscolo e ricchissimo emirato del Qatar, nella capitale di Doha, si è svolta dal 9 al 14 novembre 2001 la quarta Conferenza Ministeriale della WTO, in cui i 142 Paesi Membri dell'Organizzazione Mondiale del Commercio si erano posti come obiettivo principale la ricerca di un accordo sull'agenda intorno alla quale organizzare **precise trattative** nell'arco minimo di **tre anni**.

Era assolutamente necessario avviare, dopo il fallimento di Seattle, un nuovo round negoziale per ottenere scambi più liberi a vantaggio non solo dei Paesi avanzati in crisi economica ma anche e soprattutto dei Paesi poveri che oggi non vogliono più essere una maggioranza silenziosa.

I lavori della Conferenza sono stati aperti, come è stato rilevato da qualche commentatore, con accenti ecumenici dall'emiro del Qatar Hamad Ben Khalifa Al Thani, il quale ha affermato che i Paesi membri della WTO si erano riuniti per *"tentare di creare un mondo più prospero, più giusto e più pacifico in un momento cruciale"*.

Mike Moore, il Direttore Generale della WTO, dal canto suo osservava che *"l'economia mondiale ha bisogno di un segnale di fiducia nell'apertura dei mercati e di un impegno alla cooperazione internazionale"*.

Era necessario, **dopo** gli avvenimenti terroristici del **11 settembre 2001**, lanciare da Doha, un forte **segnale** politico ed economico circa la "coesione globale" del resto del mondo.

Il successo della conferenza era una scelta obbligata e i paesi più importanti come gli Stati Uniti, l'Europa e i Paesi in via di Sviluppo, soprattutto quelli africani, erano approdati nel Qatar con la volontà di compromesso. Non è da sottovalutare, inoltre, la determinazione dei Paesi in via di Sviluppo sia per la forza del loro numero (rappresentano oltre 2/3 del totale dei Paesi Membri), sia perché, con l'ingresso della Cina, l'equilibrio politico in seno alla WTO è destinato a cambiare.

² Tutti i dati, i riferimenti legislativi, le proposte di lavoro e di negoziazione sono stati rilevati dal sito ufficiale della WTO-OMC, nelle pagine che di volta in volta vengono indicate per gli argomenti di più importante rilievo.

I temi principali nell'agenda di Doha, **visti nella prospettiva dell'UE**, erano i seguenti:

Agricoltura: l'UE si trovava a difendere il proprio sostegno alla produzione agricola dalle richieste di una maggiore liberalizzazione e riduzione dei sussidi avanzate soprattutto dagli Usa e da altri grandi esportatori. Rispetto a Seattle, sul problema della riduzione delle restituzioni all'esportazione, sono molti gli Stati Membri a non avere più problemi nel settore dei cereali. Sulla sicurezza alimentare, a Seattle, si verificò lo scontro più duro tra UE e USA, con Bruxelles (appoggiata dai Paesi in via di Sviluppo) contraria alla liberalizzazione del commercio dei prodotti geneticamente modificati (OGM), fortemente sostenuta dagli Usa. Ancora oggi c'è l'annoso contenzioso con gli Usa su questo tema: la Commissione europea vorrebbe vedere riconosciuto il principio precauzionale in base al quale è possibile vietare ogni prodotto sui cui pesa un sospetto di pericolosità.

Ambiente: l'alto livello di protezione ambientale a fronte di un equo e aperto sistema di commercio multilaterale era considerato un obiettivo prioritario dall'UE, secondo cui era importante che le misure concordate a livello internazionale per proteggere l'ambiente non fossero vanificate dalle regole commerciali.

Cultura: l'attuale regime di "eccezione culturale", pesantemente attaccato dagli Usa a Seattle, di fatto tutela sul mercato mondiale la produzione audiovisiva europea, fortemente sostenuta dalla Francia. Un principio che l'UE chiedeva fosse tutelato anche nel prossimo round iniziale.

Lavoro e servizi: Come a Seattle, i Paesi in via di Sviluppo lamentavano che, con la fissazione di requisiti minimi per eque condizioni di lavoro, i Paesi industrializzati finirebbero per imporre barriere commerciali bloccando l'accesso ai mercati occidentali dei prodotti a basso costo. L'UE, a sua volta, spingeva per l'inserimento nel negoziato di numerosi settori dei servizi, oggi esclusi.

Proprietà intellettuale: uno dei più importanti risultati del precedente negoziato commerciale, l'Uruguay Round, è stato l'inserimento della proprietà intellettuale fra i settori che rientrano in ambito WTO. L'UE chiedeva che l'accordo raggiunto in quella sede fosse interpretato come un'intesa aperta e in evoluzione, che doveva essere inserita nel nuovo round negoziale a patto che non sia messo in discussione il livello di protezione raggiunto.

Infine, nella notte del 14 novembre 2001, è stata raggiunta un'intesa formale fra tutti i Paesi Membri della WTO.

A Doha è stata fissata l'agenda dei lavori per il lancio del nuovo round di negoziati multilaterali per la liberalizzazione degli scambi; si è negoziato un accordo equilibrato che prende atto dell'emancipazione politica del Terzo Mondo senza sacrificare eccessivamente l'Europa e gli Stati Uniti.

Sono stati adottati i seguenti documenti:

- Dichiarazione Ministeriale sul "programma di lavoro";

- Dichiarazione sugli accordi TRIPs e sulla Salute Pubblica;
- Decisione su argomenti relativi all'attuazione degli accordi pregressi ("Implementation");
- Decisione su sussidi e misure compensative.

In termini generali, grazie alla mediazione degli Usa e del Canada, nel settore **dell'agricoltura**, dove era forte la rigidità della Francia (e, di conseguenza dell'UE), sulla formula che prevedeva la riduzione, in vista dell'eliminazione, di tutte le forme di sussidio all'esportazione, è stata aggiunta una frase in cui si dice che il riferimento esplicito all'abolizione dei sussidi "non pregiudica gli esiti del negoziato".

Il settore **dell'ambiente**, a dispetto dei Paesi poveri, entra a pieno titolo nell'agenda della WTO. Nella dichiarazione di principio, è riconosciuto che le regole WTO non possono ostacolare alcun Paese "nel prendere misure preventive per la protezione della vita umana, animale, vegetale o per la salute, ai livelli considerati appropriati", stabilendo, in pratica, il principio di precauzione.

Nel settore **tessile** l'India ha infine accettato l'eliminazione della retroattività dell'aumento delle quote export dei Paesi in via di Sviluppo, mentre per superare la resistenza di quest'ultimi, su investimenti e concorrenza si è confermato che i negoziati incominceranno dopo la quinta conferenza ministeriale (fra due anni), ma si è aggiunto che le modalità del negoziato "saranno decise sulla base di un esplicito consenso".

Un altro aspetto positivo dell'accordo raggiunto al vertice di Doha è stato quello relativo ai **farmaci salvavita** per i Paesi del Terzo Mondo, i quali potranno acquistare o produrre farmaci contro l'Aids, la malaria o le altre malattie endemiche, a prezzi più bassi rispetto a quelli praticati nei paesi ricchi, poiché è loro permesso di non pagare il relativo costo di brevetto alle case farmaceutiche.

4.2 La Dichiarazione Ministeriale della WTO, 14 novembre 2001: il programma di lavoro.

I Paesi Membri della WTO, nella Dichiarazione Ministeriale del 14 novembre 2001, hanno confermato, alla luce del rallentamento economico globale, di proseguire nel processo di riforma mirante alla liberalizzazione delle politiche commerciali attraverso:

- Rifiuto dell'uso del protezionismo.
- Affermazione con decisione dei principi e degli obiettivi fissati nel Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization.
- Riconoscimento del ruolo importante del commercio internazionale nella promozione dello sviluppo economico e dell'alleviamento della povertà.
- Nel programma di lavoro adottato (Work Programme) è stata assicurata la crescita dei Paesi in via di Sviluppo e dei Paesi meno avanzati attraverso dei programmi che preve-

- dono un facile accesso al mercato, regole equilibrate e ben focalizzate rispetto agli obiettivi, i programmi di finanziamento e sostegno finanziario e l'assistenza tecnica.
- Conferma della WTO come unico forum per la liberalizzazione e la costituzione di regole per il commercio globale.
 - Riconoscimento del ruolo importante degli accordi regionali nella promozione della liberalizzazione e nel sostegno all'espansione del commercio.
 - Riaffermazione dell'impegno della WTO all'obiettivo di sviluppo sostenibile.
 - Riconoscimento, in conformità alle regole della WTO, del principio di precauzione: nessun paese può essere obbligato a adottare misure di tutela inerenti a uomini, animali, piante, alla salute o all'ambiente in senso generico, che non ritenga adeguate alla sua realtà a patto che queste misure non siano applicate in modo da costituire uno strumento di discriminazione o un modo per limitare il commercio internazionale.
 - Riaffermazione del diritto ai Paesi Membri, in base al GATS, di regolare ed introdurre nuove regole sulla fornitura di servizi.
 - Riconferma della dichiarazione fatta alla conferenza di Singapore per quanto riguarda gli standard di lavoro riconosciuti in campo internazionale. Riconoscimento del lavoro avviato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) sulla dimensione sociale della globalizzazione.
 - Completamento delle procedure di ingresso nella WTO della Cina e del Taipei Cinese, che diventano Membri effettivi dell'organizzazione.
 - Accoglimento favorevole dell'ingresso di nuovi Paesi Membri quali Albania, Croazia, Georgia, Giordania, Lituania, Moldavia e Oman.
 - Conferma della responsabilità collettiva nell'assicurare la trasparenza e l'effettiva partecipazione di tutti i membri.
 - Risalto al carattere intergovernativo dell'organizzazione ed impegno a rendere più trasparenti le operazioni della WTO, garantendo un'informazione efficace e rapida e a migliorare il dialogo con il pubblico

4.3 Il Doha round : rimando all'accordo sull'agricoltura

Come si può rilevare immediatamente anche il programma di Doha era e rimane estremamente complesso, con una quantità innumerevole di problemi sul tappeto ed ancora maggiori interessi particolari da difendere, da smussare, da armonizzare.

A rendere ancora più difficile i lavori dei negoziatori rimane il metodo prescelto che è quello della negoziazione generale, che non rende possibile un approccio parziale ma richiede l'approccio globale.

Tutti gli argomenti in discussione, comunque, potrebbero trovare soluzioni accettabili nei tempi previsti se il negoziato sull'agricoltura non avesse presentato posizioni che allo stato dei fatti non si vede come poter conciliare.

I contrasti in materia agricola e la clausola del negoziato globale rendono la conclusione del **Doha Round** impossibile senza la conclusione del negoziato sull'agricoltura.

Per tentare di capirne le ragioni analizzeremo quindi il problema agricolo.

5. Stato attuale delle negoziazioni sull'agricoltura.

5.1. Introduzione

Fino al 1995 il commercio internazionale era stato regolato dalle regole contenute nel GATT 1947 e via via migliorate con aggiunte e interpretazioni fino alla edizione del GATT 1994.

Tuttavia i Membri del GATT non erano riusciti a sottomettere a tali regole il commercio dei prodotti agricoli e, fino al 1995, non era stato possibile stabilire alcuna disciplina in materia.

Le sovvenzioni all'esportazione avevano finito per prevalere nei numerosi settori del commercio mondiale dei prodotti agricoli e, spesso le discipline in materia di restrizioni alle importazioni non erano rispettate.

L'Uruguay Round, durato dal 1986 al 1994, contribuì in maniera efficace a cambiare questo stato di cose.

Il Round, infatti, si concluse nel 1994 con un accordo che fondamentalemente cambiò l'approccio delle politiche agricole nazionali dei Paesi partecipanti, introducendo anche per questo settore il principio delle regole multilaterali del commercio globale.

In occasione dell'Accordo sull'Agricoltura ("Agreement on Agriculture") dell'Uruguay Round, i Paesi Membri giunsero alla conclusione che le politiche di distorsione del commercio dovevano essere disciplinate o in ogni modo vincolate, cosicché il mercato dei prodotti agricoli potesse essere incrementato proprio attraverso le libere forze del mercato, piuttosto che dall'intervento dei singoli Stati.

I Membri decisero, quindi, di stabilire un periodo per la realizzazione degli impegni assunti allo scopo di completare tale riforma, che per i Paesi Industrializzati deve essere compreso tra il 1995 e il 2000, mentre per i Paesi in via di sviluppo entro il 2004 (vedi tabella n. 5.1)

Tabella n. 5.1. *Principali condizioni dell'Accordo sull'Agricoltura dell'Uruguay Round*

Riduzioni negoziate	Periodo di realizzazione	
	<i>Paesi Industrializzati</i>	<i>Paesi in via di sviluppo</i>
	(1995-2000)	(1995-2004)
Accesso al mercato		
Riduzione delle tariffe medie dei prodotti agricoli	-36%	-24%
Riduzione della tariffa minima di ciascun prodotto	-15%	-10%
Sostegno interno		
Taglio totale delle misure di sostegno interno	-20%	-13%
Sussidi alle esportazioni		
Riduzione nel valore	-36%	-24%
Riduzione nella quantità	-21%	-14%

L'Accordo sull'Agricoltura dell'Uruguay Round rappresenta il primo passo nell'evoluzione della politica di riforma, a livello globale, del commercio dei prodotti agricoli, e, quindi, fornisce gli spunti iniziali affinché una riforma completa venga attuata, attraverso la valutazione e l'adesione delle condizioni che ciascun Paese Membro espone durante le Negoziazioni sull'agricoltura, che sono iniziate nel 2000, un anno prima della fine del periodo di realizzazione previsto inizialmente per i Paesi Industrializzati.

Il commercio dei prodotti agricoli è oggi solidamente ancorato nel sistema commerciale multilaterale. L'Accordo sull'Agricoltura e gli impegni presi dai paesi a titolo individuale in vista delle riduzioni alle sovvenzioni dell'esportazione, il sostegno interno e gli ostacoli all'importazione, costituiscono un programma completo di riforma del commercio dei prodotti agricoli.

5.2. Le questioni sollevate nella Conferenza Ministeriale di Seattle .

La questione del commercio dei prodotti agricoli fu sollevata nel processo di preparazione della Conferenza Ministeriale di Seattle e scaturirono, allora, le proposte di nuove negoziazioni che vedremo nel dettaglio.

L'obiettivo principale era il conseguimento di nuove riduzioni sostanziali

- dei diritti doganali,
- del sostegno interno e
- delle sovvenzioni all'esportazione.

Le negoziazioni dovevano essere conseguite in conformità all'articolo 20 dell'Accordo sull'Agricoltura.

Infatti lo scopo finale della riforma per le "riduzioni progressive e sostanziali del sostegno e della protezione che dovranno portare ad una riforma basilare" è chiaramente enunciato nell'articolo 20.

Alcuni paesi hanno descritto il mandato conferito dall'articolo 20 come un "pentagono" in cui le sovvenzioni all'esportazione, il sostegno interno, l'accesso ai mercati, gli elementi non commerciali e il trattamento speciale e differenziato in favore dei Paesi in via di Sviluppo ne rappresentano le cinque punte.

Per quanto riguarda **l'accesso ai mercati**, in seguito all'Uruguay Round, tutti gli ostacoli non tariffari dovevano essere soppressi o trasformati in tariffe: ciò è definito "processo di tarifficazione". In alcuni casi, l'equivalente tariffario calcolato era troppo elevato per offrire delle possibilità reali di importazione. Era stato, quindi, istituito un sistema di contingenti tariffari allo scopo di mantenere l'accesso delle importazioni ai livelli precedenti e di offrire delle possibilità minimali d'accesso, dei diritti meno elevati nell'ambito dei contingenti e dei diritti più elevati per le quantità al di fuori dei contingenti.

Dopo il completamento dei lavori dell'Uruguay Round, due erano le questioni ancora in dibattito:

- il livello troppo elevato delle tariffe al di fuori del contingente e
- il volume e il modo di amministrare i contingenti stessi.

L'esame riguardava le tariffe applicate nell'ambito delle negoziazioni e al di fuori dei contingenti o quote. Tradizionalmente, le riduzioni tariffarie ottenute al di fuori delle negoziazioni commerciali erano il risultato di accordi bilaterali per ciascun prodotto, oppure erano formule applicate ad una larga gamma di prodotti, o ancora una miscela dei due metodi. Attualmente non si conosce ancora quale sarà il metodo utilizzato per le riduzioni nell'ambito delle negoziazioni. Alcuni paesi come il Canada e gli Stati Uniti, hanno richiesto che sia negoziata una "liberalizzazione settoriale". In alcuni settori, la liberalizzazione potrebbe tradursi in accordi "zero per zero" e ciò porterebbe all'eliminazione totale delle tariffe nei settori specifici dell'olio, dell'orzo e del malto.

A parere degli Stati Uniti, le negoziazioni avrebbero dovuto avere come punto di partenza i "tassi applicati" (tariffe che i governi applicano effettivamente alle importazioni dei prodotti agricoli) e non sui "tassi consolidati" generalmente più elevati (tassi massimi legali accettati dalla WTO in seguito a negoziazioni anteriori). La proposta americana sollevò molte contrarietà perché, tradizionalmente, le negoziazioni prendono come base di partenza i tassi consolidati.

Alcuni nuovi Paesi, per diventare Membri della WTO hanno dovuto accettare tariffe più elevate e non erano disposti all'obbligo di ridurle ancora. Molti Paesi in via di Sviluppo si sono trovati in difficoltà quando hanno cercato di aumentare i loro redditi attraverso la trasformazione delle materie prime d'origine agricola di loro produzione, perché vengono considerati paesi potenziali di esportazione mediante l'imposizione di diritti di importazione molto elevati sui prodotti trasformati che sulle materie prime (tariff escalation).

Altri paesi consideravano le tariffe e gli altri ostacoli all'importazione utili per proteggere la produzione nazionale e garantire la sicurezza alimentare. Infatti, stabilire un legame tra la riduzione degli ostacoli all'importazione e le discipline applicabili alle restrizioni e alle tasse di esportazione, può assicurare i paesi importatori di prodotti alimentari se i paesi esportatori non limitano le loro esportazioni. Altri Paesi in via di Sviluppo hanno richiesto una maggiore flessibilità per fissare il livello dei diritti doganali all'importazione, al fine di proteggere i loro agricoltori contro la concorrenza d'importazione in cui i prezzi sono bassi a causa delle sovvenzioni all'esportazione.

La regolazione dei **contingenti** era una questione principalmente tecnica ma con incidenze reali sul commercio e sulla possibilità di un prodotto esportato da un paese di accedere in un altro paese mediante l'applicazione di tariffe più basse previste nell'ambito del contingente. I metodi d'attribuzione dei contingenti sono diversi.

C'è il metodo detto "*il primo arrivato prima servito*", che prevede la concessione di licenze d'importazione in funzione delle quote di mercato detenute in precedenza e altri criteri, che prevedono l'intermediazione delle imprese commerciali di Stato, per mezzo d'accordi bilaterali o per aggiudicazione di concessioni.

Ogni metodo presenta vantaggi e svantaggi, e numerosi Paesi Membri riconoscevano la difficoltà di preferire l'uno all'altro. Infatti, molti paesi hanno richiesto che la questione dei contingenti tariffari fosse trattata al vertice della Conferenza Ministeriale di Seattle allo scopo di determinare tariffe meno elevate, o volumi più alti o eliminare i metodi di attribuzione giudicati ristretti e poco trasparenti.

Delle nazioni facenti parte alla WTO, erano 38 quelle che nel 2000 impiegano quote³, ed i contingenti, in totale, ammontavano a 1379 di cui per 562 si prevedeva un aumento entro il periodo di attuazione dell'accordo, 812 sarebbero rimasti invariati e 5 avrebbero ridotto il loro volume.

Le **misure di salvaguardia** speciali per l'agricoltura, previste nell'Articolo 5 dell'Accordo sull'Agricoltura, rappresentavano delle restrizioni d'urgenza applicate alle importazioni a titolo temporaneo per fare fronte a circostanze speciali, come ad esempio, un aumento improvviso delle importazioni. Le disposizioni speciali relative alle misure di salvaguardia concernenti l'agricoltura sono differenti da quelle che si applicano alle misure di salvaguardia normali.

Infatti, nel campo dell'agricoltura, contrariamente a quanto previsto per le protezioni normali:

- l'applicazione dei diritti di salvaguardia più elevati può scattare automaticamente quando il volume delle importazioni eccede un certo livello o i prezzi scendono al di sotto di un minimo; e
- non è necessario dimostrare il danno grave nella produzione nazionale.

La clausola di salvaguardia speciale per l'agricoltura può essere invocata unicamente per i prodotti che siano stati oggetto di tarifficazione e non per le importazioni che rientrano nell'ambito dei contingenti tariffari, e a condizione che il governo si sia riservato il diritto di farlo nella sua lista di impegni relativi all'agricoltura. Le proposte relative alle negoziazioni andavano dal mantenimento della disposizione nella sua stesura originaria alla sua soppressione pura e semplice, passando in ogni caso per una revisione al fine di impedire che essa potesse essere invocata a riguardo dei prodotti dei Paesi in Sviluppo. Tuttavia, il diritto di invocare la clausola di salvaguardia speciale per l'agricoltura doveva diventare nulla se le negoziazioni dopo la conferenza di Seattle non avessero permesso di arrivare ad un accordo per il conseguimento del "processo di riforma" lanciato durante i lavori dell'Uruguay Round.

Il sostegno interno.

Secondo la terminologia della WTO, le sovvenzioni sono generalmente classificate in "categorie" designate da un colore (in analogia con i colori del semaforo): sovvenzioni della categoria **verde** (*autorizzate*), **gialla** (*rallentare*, cioè operare delle riduzioni) e **rossa** (*proibite*).

Nell'Accordo sull'Agricoltura, non c'è la categoria rossa, anche se è proibito che l'ammontare del sostegno interno ecceda il livello assunto come impegno da ciascun Paese; ed esiste una categoria blu che riguarda le sovvenzioni legate ai programmi di limitazione della produzione.

Esistono inoltre le esenzioni in favore dei Paesi in Sviluppo (chiamata la categoria di "trattamento speciale e differenziato").

³ Malesia I Paesi che impiegano le quote tariffarie sono: Australia (2), Barbados (36), Brasile (2), Bulgaria (73), Canada (21), Colombia (67), Corea (67), Costa Rica (27), El Salvador (11), Ecuador (14), Guatemala (22), Stati Uniti (54), Ungheria (70), Indonesia (2), Islanda (90), Israele (12), Giappone (20), Lettonia (4), (19), Marocco (16), Messico (11), Nicaragua (9), Norvegia (232), Nuova Zelanda (3), Panama (19), Filippine (14), Polonia (109), Repubblica Dominicana (8), Repubblica slovacca (24), Repubblica Ceca (24), Romania (12), Slovenia (20) Svizzera (28), Tailandia (23), Tunisia (13), UE (87), Venezuela (61), Africa meridionale (53). I dati sono stati rilevati dal sito in data 24 settembre 2001: http://www.WTO.org/french/tratop_f/agric_negoti_f.htm

La “categoria gialla” (Amber Box). Rientrano in questa categoria tutte le misure di sostegno interno che hanno effetti distorsivi sulla produzione e sugli scambi. Il valore totale di queste misure doveva essere ridotto. Molte proposizioni da parte dei Paesi Membri richiedevano fino a quale misura queste sovvenzioni dovevano essere ancora ridotte e se conveniva fissare dei limiti per alcuni tipi di prodotto o limiti di carattere generale per tutti i prodotti.

Sono trenta i Paesi Membri che hanno assunto l’impegno di ridurre le misure di sostegno interno aventi effetti distorsivi sugli scambi, mentre per gli altri Paesi che non avevano sottoscritto l’Accordo, il sostegno interno non doveva eccedere la soglia del 5 per cento del valore della produzione, e del 10 per cento nel caso si trattasse di un Paese in via di Sviluppo.⁴

La “categoria verde” (Green Box). Rientrano le sovvenzioni in cui gli effetti di distorsione sugli scambi sono nulli o minimi. Queste sovvenzioni devono essere finanziate da fondi pubblici, non devono comportare trasferimenti ai consumatori attraverso l’imposizione di prezzi più alti e non devono comportare un sostegno dei prezzi ai produttori. Si tratta generalmente di programmi non limitati a prodotti specifici, che comportano un sostegno diretto al reddito degli agricoltori senza legami diretti con il livello di produzione o i prezzi in vigore. Le sovvenzioni della categoria verde sono quindi permesse senza restrizioni, a condizione che esse rispondano a precisi criteri. Possono trattarsi anche di programmi di protezione dell’ambiente e di programmi di sviluppo regionale.

Alcuni Paesi Membri avevano richiesto la revisione della lista delle sovvenzioni interne della categoria verde, perché in alcuni casi, vi erano state incidenze sia sulla produzione sia sul livello dei prezzi. Altri Paesi Membri hanno richiesto che la lista della categoria rimanesse invariata. Altri Paesi ancora chiedevano l’ampliamento della lista per introdurre altre modalità di sovvenzione.

La “categoria blu” (Blue Box). Rientrano le politiche di sovvenzione al fine di limitare la produzione. Esse costituiscono un’eccezione rispetto le regole generali, secondo le quali tutte le sovvenzioni dirette a sostenere la produzione devono essere ridotte o in ogni caso mantenute entro certi limiti predefiniti (“de minimis”). Queste politiche sono rappresentate da quei contributi che sono diretti a limitare la produzione, attraverso l’imposizione di quote di produzione o anche richiedendo ai coltivatori di lasciare incolti le loro terre. Le poche nazioni che fanno uso di queste pratiche sostengono che le distorsioni arrecate al commercio mondiale sono molto meno evidenti rispetto a quelle che ne conseguono dall’applicazione delle sovvenzioni previste nella categoria gialla. A fine 2000, i Paesi Membri che avevano notificato alla WTO la concessione di sovvenzioni appartenenti alla categoria blu erano: l’Unione Europea, la Norvegia, il Giappone e la Repubblica Slovacca (nel periodo 1995-1997).

A fine 2000, le sovvenzioni appartenenti alla categoria blu facevano parte di una disposizione di carattere permanente dell’Accordo. Alcuni Paesi desideravano eliminare questa disposizione proponendo l’impegno dei Paesi membri a ridurre questo tipo di sovvenzioni; altri invece sostenevano che esso rappresenta un importante strumento per sostenere e portare avanti la riforma agricola e soprattutto per raggiungere certi obiettivi non legati al commercio dei prodotti

⁴I trenta Paesi Membri che hanno assunto l’impegno di ridurre le misure di sostegno interno sono: Argentina, Australia, Brasile, Bulgaria, Canada, Cipro, Colombia, Corea, Costa Rica, Stati Uniti, Ungheria, Islanda, Israele, Giappone, Giordania, Marocco, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Papua Nuova Guinea, Polonia, Repubblica Slovacca, Repubblica Ceca, Slovenia, Svizzera-Liechtenstein, Tailandia, Tunisia, Unione Europea, Venezuela. Dati rilevati e aggiornati dal sito: http://www.WTO.org/french/tratop_f/agric_f/negoti_f.htm in data 24 settembre 2001.

agricoli. L'Unione europea, relativamente alla categoria blu, era disposta a considerare la negoziazione di nuove restrizioni, ma si opponeva alla sua soppressione totale.

I Paesi in via di Sviluppo intendevano giocare un ruolo molto importante nelle negoziazioni sull'agricoltura e molti gruppi di paesi avevano presentato le loro proposte di negoziazione. In generale, essi rappresentavano, nel dibattito sull'agricoltura, interessi contrastanti in cui risulta difficile fare delle distinzioni.

Ad esempio, il gruppo dei Paesi del CAIRNS⁵, che favorisce una liberalizzazione più ampia del commercio dei prodotti agricoli, è una forte coalizione che vuole eliminare le frontiere che esistono tra i Paesi Industrializzati e i Paesi in Sviluppo: quindici dei diciotto Membri sono, infatti, Paesi in via di Sviluppo. Come per la maggior parte dei Membri della WTO, il gruppo del CAIRNS, avrebbe desiderato che fosse applicato un qualche tipo di trattamento differenziato a vantaggio dei Paesi più poveri, tenendo in considerazione i loro bisogni.

Molti Paesi in via di Sviluppo avevano avanzato proposte al fine di stabilire regole più chiare sia per i Paesi ad economia avanzata sia per gli altri. In alcuni casi, i Paesi si erano raggruppati per presentare le proposte: uno di questi gruppi era formato da 11 o 12 Paesi in via di Sviluppo, un altro era costituito dai Paesi Membri della WTO facenti parte dell'ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), quattro dei quali fanno parte anche del gruppo del CAIRNS.

Alcune proposte erano state avanzate da piccoli paesi in Sviluppo insulari, quali la CARICOM (Caribbean Common Market) e da diversi Paesi Membri come lo Swaziland, il Mali, l'India, il Marocco, la Turchia, l'Egitto e la Namibia, a titolo individuale.

Alcuni paesi sostenevano che le disposizioni della WTO dovrebbero essere più flessibili verso determinate aree del mondo, per permettere così ai PVS di sostenere e proteggere la loro agricoltura e lo sviluppo rurale, e per assicurare i mezzi di sussistenza alla maggioranza della popolazione, che è costituita da lavoratori impiegati nel settore primario che adotta metodi di coltivazione arretrati e inefficienti. Essi sostenevano, per esempio, che i sussidi e le politiche di protezione del settore, sono necessarie per garantire la sicurezza alimentare, per sostenere i piccoli agricoltori, per colmare la mancanza di capitali, o per evitare la migrazione della popolazione rurale, già povera, verso le città, ora troppo congestionate.

Allo stesso tempo, alcuni Paesi in via di Sviluppo facevano una netta distinzione tra i loro bisogni e ciò che essi consideravano, invece, essere il desiderio di molti paesi ricchi, tra cui investire ingenti somme per sovvenzionare l'agricoltura a svantaggio dei Paesi più poveri.

Questi ultimi, infatti, si lamentavano del fatto che le loro esportazioni dovevano affrontare il problema delle tariffe doganali elevate, o altre barriere commerciali, e il loro tentativo di sviluppare l'industria di lavorazione delle materie prime, prodotte internamente, era ostacolato dalle tariffe sulle importazioni che colpiscono questi tipi di prodotto (tariff escalation).

Sotto un altro punto di vista, alcuni piccoli Paesi in via di Sviluppo, hanno espresso la loro preoccupazione riguardo alla troppo tempestiva riduzione delle barriere all'importazione imposta dai Paesi industrializzati.

La loro economia, infatti, dipende da alcune materie prime di base (commodity), che attualmente necessitano di un trattamento preferenziale, come l'esenzione dall'imposizione di tasse (duty-free trade), con lo scopo di proteggere il loro accesso ai mercati più ricchi. Essi sostene-

⁵ CAIRNS: gruppo di Paesi che ha sottoscritto questa unione a Cairns, in Australia nel 1986. Esso si propone di rimuovere le barriere al commercio e di ridurre in maniera sostanziale i sostegni che creano distorsioni al commercio. Esso è formato da Argentina, Australia, Bolivia, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Costa Rica, Fiji, Guatemala, Indonesia, Malesia, Nuova Zelanda, Paraguay, Filippine, Tailandia, Africa meridionale, e Uruguay.

vano che, se le normali tariffe doganali fossero diminuite troppo velocemente, il loro trattamento preferenziale sarebbe venuto meno. Alcuni Paesi in via di Sviluppo consideravano questa situazione quasi permanente, altri come la CARICOM, la consideravano transitoria e richiedevano impegni rigidi relativamente alla fornitura di un'assistenza tecnica e finanziaria, come la creazione di un fondo d'assistenza tecnica, allo scopo di permettere gli aggiustamenti necessari.

Molti Paesi industrializzati e non, hanno richiesto che tutti i Paesi in via di Sviluppo dovevano partecipare alla liberalizzazione e all'integrazione ai mercati mondiali, anche se erano necessarie modalità più flessibili (*durante le negoziazioni dell'Uruguay Round, i Paesi partecipanti avevano convenuto che le regole e le discipline negoziate dovevano applicarsi a tutti i governi Membri nella stessa maniera*).

Le statistiche della WTO dimostrano che le esportazioni dei prodotti agricoli dei Paesi in via di Sviluppo a fine 1999 erano aumentate considerevolmente. Il valore degli scambi dei prodotti agricoli è cresciuto globalmente dal 1993 al 1998 di circa 100 miliardi di dollari.⁶ Le esportazioni dei Paesi in via di Sviluppo sono aumentate di circa 47 miliardi di dollari, nello stesso periodo, passando da 120 a 167 miliardi di dollari. La quota di questi paesi nelle esportazioni mondiali dei prodotti agricoli è passata da 40,1 % a 42,4 %.

Tuttavia, alcuni paesi all'interno del gruppo, hanno visto la situazione della loro bilancia degli scambi dei prodotti agricoli deteriorarsi, vale a dire che le importazioni sono aumentate ad un ritmo più elevato delle esportazioni.

Un certo numero di Paesi in via di Sviluppo, obbligati ad importare per il rifornimento di prodotti alimentari, erano ugualmente preoccupati per il rischio di aumento dei prezzi mondiali dei prodotti alimentari che poteva provocare la riduzione delle sovvenzioni da parte dei paesi ricchi. Anche se l'aumento dei prezzi è a vantaggio degli agricoltori e uno stimolo per la produzione nazionale, i PVS richiedevano che le loro preoccupazioni fossero tenute in considerazione in maniera più efficace.

Gli Accordi della WTO comprendono una *“Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on Least-Developed and Net Food-Importing Developing Countries.”*⁷

A seguito di questa decisione, la Convenzione relativa all'aiuto alimentare era stata oggetto, nel Consiglio internazionale dei cereali, di nuove negoziazioni perfezionate a luglio 1999. Il Comitato dell'agricoltura della WTO procede regolarmente all'analisi delle politiche concordate nell'ambito di questa decisione, per esempio per quanto riguarda l'assistenza tecnica e finanziaria concessa dai Paesi industrializzati ai Paesi meno Avanzati e ai Paesi in via di Sviluppo importatori netti di prodotti alimentari per permettere il miglioramento della produttività e delle infrastrutture agricole.

A fine 2000, due proposte sono state avanzate da alcuni paesi in cui il regime di economia pianificata è in via di trasformazione verso l'economia di mercato. Secondo questi paesi, tenuto conto del mercato dei capitali, dell'assenza di un sistema di credito operativo, degli sforzi budgetari e di altre problematiche che sono state una base di confronto durante il periodo di transi-

⁶ Non sono compresi gli scambi tra i paesi dell'Unione Europea

⁷ Decisione prevista nell'articolo 16 dell'Accordo sull'Agricoltura stabilito a Marrakesh, dal sito web www.WTO.org/WTO/Agriculture_explanation_of_agreement_summary.htm

zione, esporre il settore agricolo alle forze del mercato potrebbe portare alla sua destabilizzazione.

Per quanto riguarda il sostegno interno, questi paesi domandavano una flessibilità supplementare per la concessione d'alcune sovvenzioni (per esempio nel rimborso dei debiti e degli interessi), e in generale un rialzo del livello del sostegno.

Per quanto riguarda l'accesso ai mercati, essi desideravano continuare a proteggere alcuni loro prodotti e mantenere gli stessi diritti doganali.

Per quanto riguarda le questioni non-commerciali, l'Accordo sull'Agricoltura affida ai singoli governi il perseguimento di determinati fini non strettamente commerciali, ma di fondamentale importanza, come quelli di garantire la sicurezza alimentare e la salvaguardia dell'ambiente, quelli relativi all'adattamento delle infrastrutture, allo sviluppo rurale, quelli relativi alla riduzione della povertà, e così via.

La maggior parte dei Paesi accettavano l'idea che l'agricoltura dovesse ricoprire un ruolo ben più ampio di quello visto in passato, cioè legato esclusivamente alla produzione di prodotti alimentari: essa deve avere anche altre funzioni, che includono anche gli obiettivi non-commerciali in discussione nelle negoziazioni pre-Seattle.

Per questo motivo al settore primario viene assegnato un ruolo multifunzionale⁸. La questione dibattuta in sede WTO era stabilire se i sostegni, che distorcono il commercio, o comunque i sussidi non compresi nella "categoria verde", relativi ai sostegni interni, fossero necessari al fine di aiutare l'agricoltura nell'adempiere a tutti i suoi scopi.

Alcuni Paesi sostenevano che tutti gli obiettivi potevano e, anzi, dovevano essere raggiunti in maniera più efficace attraverso i sostegni previsti dalla "categoria verde", che sono preposti, appunto, a quei fini attraverso la definizione di un commercio non distorsivo.

Tra i numerosi esempi, si possono elencare: le riserve per la sicurezza alimentare, i pagamenti diretti ai coltivatori, l'assistenza ai cambiamenti strutturali, i programmi di sicurezza, i programmi ambientali, e quelli d'assistenza regionale che non stimolano né l'agricoltura e né influiscono sull'andamento dei prezzi. Questi Paesi affermavano che era a carico delle Nazioni, che propongono le questioni non-commerciali, l'onere di dimostrare che le disposizioni esistenti, e che sono state oggetto di lunghe negoziazioni durante l'Uruguay Round, sono inadeguate allo scopo di portare a termine i propositi legati a tali problemi, in modo tale da non recare danno al libero commercio.

Ci sono Paesi che, invece, sostenevano che le questioni non commerciali erano strettamente connesse alla produzione agricola. Essi erano convinti che le sovvenzioni, in qualsiasi modo legate alla produzione, fossero necessarie per questi scopi. Per esempio, si doveva dare impulso alla produzione del riso, sostenendola, se si voleva evitare l'impoverimento del suolo.

Molti Paesi Membri in via di Sviluppo, che sono esportatori di commodity, sottolineavano il fatto che negoziare le questioni non-commerciali al di fuori della "categoria verde", che è relativa ai sostegni interni non distorsivi al commercio, si prestava ad essere interpretata come una particolare forma di trattamento differenziale per i Paesi ricchi.

Parecchi, perfino, sostenevano che qualsiasi attività economica, sia industriale, sia relativa al settore dei servizi, ecc., doveva affrontare gli stessi problemi non-commerciali, e, perciò, se la

⁸ SITO WEB su "Non-trade concerns and multifunctionality: agriculture can serve many purposes": www.WTO.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgnd08_nontrade_e.htm.

WTO ha rivolto il suo interesse a queste questioni, doveva allora estenderlo anche a tutte le altre aree tematiche, non solo a quella agricola.

Alcune proposte comunicate nel corso dell'anno 2000, presentate soprattutto dall'Unione Europea, hanno aperto due nuove questioni relative ad argomenti non espressamente menzionati nell'Accordo sull'Agricoltura. Un tema riguardava la protezione degli animali e proponeva di versare agli agricoltori una compensazione al fine di coprire i costi addizionali sopportati per conformarsi alle normative sulla protezione degli animali. Un altro tema, relativo alla qualità dei prodotti alimentari, riguardava la possibilità di produrre alimenti con caratteristiche specifiche legate al loro luogo di produzione. Il dibattito su questo argomento a fine 2000 era ancora in discussione presso il Consiglio dell'ADPIC-TRIPS (proprietà intellettuale) per quanto riguarda le indicazioni geografiche. Alcuni paesi si erano dimostrati ostili a questo dibattito, chiedendo che la discussione avvenisse in seno ad altri organi della WTO, come il Comitato delle barriere tecniche al commercio.

In conclusione, l'articolo 13 dell'Accordo sull'Agricoltura prevede la protezione di quei Paesi che fanno uso delle politiche di sostegno che si conformano ad accordi che potrebbero, invece, essere motivo di contestazione in base ad altri patti.

Senza la clausola di pace (peace clause)⁹, i Paesi avrebbero maggiore libertà nell'intentare un'azione contro le sovvenzioni di ciascun altro Paese, in base a quanto stabilito da un apposito Accordo (Subsidies and Countervailing Measures Agreement). Ma la clausola di pace è destinata a sparire entro la fine del 2003.

Alcuni paesi avrebbero voluto la sua proroga allo scopo di disporre di una certa "sicurezza giuridica" offrendo loro l'assicurazione che nessuna azione sia avviata contro di loro finché saranno rispettate gli impegni relativi ai sostegni all'esportazione e al sostegno interno, concordati nell'ambito dell'Accordo sull'Agricoltura.

Altri paesi richiedevano che la clausola fosse eliminata, in base all'obiettivo generale che l'agricoltura sia assoggettata alle discipline generali della WTO che regolano la capacità dei governi di prendere le misure contro i sostegni.

Altri paesi ancora, hanno proposto delle soluzioni diverse. Il Canada reclamerebbe che il sostegno interno della categoria Verde fosse esentato dalle misure compensative concordate nell'Accordo sulle sovvenzioni. L'India suggeriva che una norma simile alla clausola di pace fosse mantenuta unicamente per i Paesi in via di Sviluppo, affinché alcuni sostegni possano essere esonerati dai diritti compensativi.

5.3. Le Sessioni Speciali della Commissione sull'Agricoltura

L'Accordo dell'Uruguay Round ha nominato una Commissione per l'agricoltura per monitorare la realizzazione e il completamento dell'Accordo e valutare i possibili effetti negativi del programma di riforma sui Paesi che sono meno sviluppati e fortemente dipendenti dai prodotti alimentari provenienti da quelli industrializzati. Questa Commissione sta ora portando avanti la riforma sulla politica agricola, attraverso le negoziazioni che si tengono in occasione delle Sessioni Speciali (Special Sessions) programmate con l'Accordo. Queste negoziazioni tengono conto dell'esperienza acquisita durante il periodo di realizzazione dell'Accordo (periodo 1995-2000), degli effetti degli obblighi relativi alle riduzioni sul settore agricolo a livello globale, del-

⁹ SITO WEB su "The peace clause": www.WTO.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd10_peace_e.htm

le questioni non-commerciali, come la sicurezza alimentare e la salvaguardia dell'ambiente, del "trattamento speciale e differenziato", riservato ai Paesi in via di Sviluppo e, infine, dell'impegno, condiviso dai Paesi Membri, di stabilizzare un mercato che sia trasparente e fondato su un sistema commerciale agricolo globale.

Le trattative, relative all'agenda dei lavori da discutere, devono tener conto dei seguenti punti:

Delle conclusioni che si possono ricavare dopo che è stata effettuata la riduzione delle politiche distorsive, da parte di ciascun Paese Membro, sin dall'inizio del periodo di realizzazione dell'Accordo;

- degli effetti ottenuti in relazione al commercio globale dei prodotti agricoli, conseguenti alla riduzione dei sostegni;
- delle questioni non strettamente commerciali, come la salvaguardia dell'ambiente o la sicurezza alimentare, del trattamento speciale e differenziato nei confronti dei Paesi Membri in via di Sviluppo e, ancora, degli obiettivi che hanno lo scopo di stabilizzare un sistema di commercio dei prodotti agricoli trasparente e orientato al mercato;
- degli ulteriori impegni che i membri dovranno assumere e che sono necessari per raggiungere gli scopi appena citati nel lungo termine.

I negoziati sull'agricoltura dovevano comprendere :

- a) la prima fase di negoziazione (2000 – 2001)
- b) la seconda fase di negoziazione (2001 – 2003)

A queste due fasi si è aggiunto un terzo momento che è stato definito la fase delle **modalità (phase des modalités – modalities phase – fase de las modalidades)** che doveva terminare entro il 31 marzo 2003.

Non è stato possibile raggiungere nessuna intesa entro tale termine, se non la decisione di prorogare il termine di un anno proponendo una riflessione a Cancun, in occasione della Quinta Conferenza Ministeriale prevista per il 10-14 settembre 2003.

È stato posto come limite massimo per la conclusione dei negoziati il 1 gennaio del 2005.

5.3.1. La prima fase di negoziazione.

Iniziata il 23-24 marzo 2000 e conclusasi il 26-27 marzo 2001, si è svolta in sette incontri (meetings) o Sessioni Speciali della Commissione sull'Agricoltura: 121 Paesi Membri (contando l'Unione Europa composta di 16 membri, 15 più UE come gruppo, rappresentano 85% dei Paesi Membri della WTO) o 126 Paesi Membri (89% dei 142 Paesi Membri) includendo le considerazioni tecniche, hanno proposto e sottoscritto 45 progetti (proposal) e quattro documenti approvati.

Le proposal¹⁰, fino ad oggi presentate, si riferiscono a tutte le maggiori questioni discusse durante i negoziati sull'agricoltura e poche altre in aggiunta: alcune, in particolar modo quelle avanzate dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea, sono estese a tutti gli argomenti considerati durante le trattative (comprehensive negotiating proposal).

Le proposal più rilevanti sono rappresentate da :

“Proposal” sull’accesso al mercato

“Proposal” sulle sovvenzioni alle esportazioni

“Proposal” sui sostegni interni

5.3.2. La seconda fase delle negoziazioni

Iniziata il 26-27 marzo 2001 e si è conclusa il 7 febbraio 2002.

Dopo il primo meeting iniziale, si sono tenuti altri incontri informali il 21-23 maggio 2001 (contingenti o quote tariffarie, diritti doganali, box giallo), il 23-25 luglio 2001 (sovvenzioni all'esportazione, crediti all'esportazione, diritti all'esportazione e restrizioni, sicurezza alimentare), il 24-26 settembre 2001 (sviluppo rurale, indicazioni geografiche, box verde, box blu, clausole di salvaguardia) e il 28 settembre 2001 (incontro formale), il 3 e 4 dicembre 2001 (incontro informale sull'ambiente, preferenze commerciali, aiuti alimentari, informazione dei consumatori e etichettatura, iniziative settoriali), il 7 dicembre 2001 (incontro formale) ed infine il 4-6 febbraio 2002 (riunione informale sulle categorie di sviluppo, produttori monoculturali, trattamento speciale e differenziato, paesi piccoli e/o poveri e sviluppo insulare) e la riunione finale formale del 7 febbraio 2002.

In questo periodo si sono svolte discussioni circostanziate sui risultati raggiunti nel corso della prima fase. Le riunioni sono state per la maggior parte “informali”, e ciò significa che i documenti presentati fino ad oggi non sono documenti ufficiali della WTO, ma rappresentano delle “note informali” non ufficiali.

Le prime tre riunioni informali tenute nel corso della seconda fase (maggio, giugno e settembre 2001) hanno affrontato i seguenti argomenti: amministrazione dei contingenti tariffari; tariffe; sostegno interno delle categorie “gialla”, “verde” e “blu”; sovvenzioni all'esportazione; crediti all'esportazione; imprese commerciali statali; tasse e restrizioni all'esportazione; sicurezza alimentare; sicurezza sanitaria dei prodotti alimentari; sviluppo rurale; indicazioni geografiche; e salvaguardia speciale per l'agricoltura. Gli argomenti che saranno invece esaminati nel corso delle prossime riunioni sono i seguenti: ambiente; preferenze commerciali; aiuto alimentare; informazione ai consumatori ed etichettatura; e iniziative settoriali.

Le proposte ricevute nella prima fase erano riferite all'insieme dei principali temi riguardanti le negoziazioni sull'agricoltura. Alcune proposte presentate dagli Stati Uniti, dall'Unione Euro-

¹⁰ Le proposal avanzate dai Paesi Membri, o gruppi di loro, sono elencate nel portale (link) della WTO, al sito: www.WTO.org

pea, dal Giappone e dalla Svizzera erano “globali” vale a dire che coprivano una vasta gamma di temi di negoziazione. Altre proposte, invece, si basavano su argomenti specifici (ad esempio ogni proposta del gruppo di CAIRNS si riferiva a questioni specifiche e differenti).

La seconda fase si è presentata più complessa e laboriosa perché i Paesi Membri si trovavano ad esaminare questioni specifiche e complicate.

Amministrazione delle quote o contingenti tariffari

I Paesi Membri partecipanti alle negoziazioni hanno eccepito che non esiste un solo metodo per amministrare le quote. Alcuni paesi richiedono che le negoziazioni individuino i metodi d'assegnazione delle quote che dovranno essere autorizzati o non, mentre altri paesi sollecitano la fissazione di principi generali quali la trasparenza e l'accesso per tutti i richiedenti (almeno per la quota parte assegnata). Altri paesi, ancora, hanno dichiarato che il problema principale provocato dal metodo di amministrazione delle quote si manifesta con l'inutilizzo di parte delle quote, e hanno pertanto proposto varie soluzioni quali l'utilizzo delle parti inutilizzate nei periodi successivi, il divieto delle importazioni al di fuori della quota tariffaria, od attraverso un controllo continuo e costante. Altri considerano che le quote inutilizzate sono determinate dalle condizioni della domanda e dell'offerta, e quindi non dovrebbero essere considerate un problema.

La vendita all'asta delle quote è uno dei metodi che ha sollevato molte discussioni. L'aumento del denaro pubblico derivante dalla vendita all'asta delle quote potrebbe essere visto come l'imposizione di una tassa addizionale e violare, quindi, gli impegni tariffari (obbligatori), oppure potrebbe semplicemente rappresentare un valore addizionale prodotto da una quota (“quota rent”), trasferito al governo invece che alle società private. I sostenitori di questo metodo affermano che esso raggiunge l'obiettivo della trasparenza e della semplicità, offrendo una possibilità di partecipazione anche alle società d'importazione.

Tariffe o diritti doganali

Nel quadro generale delle riduzioni delle tariffe, sono emersi due progetti: uno (più semplice) ricopia la formula prevista nelle negoziazioni dell'Uruguay Round, vale a dire una riduzione media generale per tutti i prodotti, accordando alcune variazioni per alcuni tipi di prodotti purché una riduzione minima sia fatta; l'altro (più equo) conosciuto come “cocktail approach” prevede una riduzione percentuale uniforme per tutti i prodotti, assieme ad un'addizionale riduzione “non lineare” per le tariffe più elevate, un ampliamento delle quote e un trattamento speciale per i Paesi in via di Sviluppo.

Molte discussioni hanno riguardato il trattamento speciale verso i Paesi in via di Sviluppo, i nuovi Paesi Membri della WTO e i paesi con economie di mercato in transizione. Alcuni Paesi in via di Sviluppo richiedono che i tagli delle loro tariffe dipendano dalla riduzione da parte dei Paesi Sviluppati delle distorsioni commerciali dei sostegni interni e delle sovvenzioni all'esportazione. I piccoli paesi insulari e i paesi chiusi tributari dell'esportazione di pochi prodotti di base, hanno richiesto che le loro preferenze commerciali, di cui beneficiano i Paesi Sviluppati, siano garantite e rese più sicure sul piano giuridico. Altri paesi giudicano i regimi preferenziali discriminatori verso alcuni Paesi in via di Sviluppo. In ogni caso, i partecipanti alle discussioni hanno riconosciuto, in generale, che le preferenze non possono essere disgregate o revocate brutalmente e hanno affermato che saranno necessari dei periodi di transizione.

Gli altri argomenti in discussione hanno riguardato: il bisogno o meno di equilibrare da un lato le discipline tariffarie e le restrizioni all'importazione e dall'altro, le discipline sui tassi e le restrizioni all'esportazione, il trattamento speciale da accordare ai prodotti particolarmente sensibili, e il modo su come tenere conto della multifunzionalità dell'agricoltura.

Sostegno interno relativo alla “categoria gialla”

Alcuni paesi hanno proposto di ridurre il livello dei sostegni più elevati, disaggregando alcune categorie di prodotti (attualmente le riduzioni si applicano globalmente a tutti i prodotti). Altri paesi hanno invece richiesto la completa eliminazione delle sovvenzioni della categoria gialla.

Le discussioni hanno riguardato anche l'esame delle altre categorie di sostegno interno, la “blu” e la “verde” e, le questioni si riferivano alla soppressione o alla riduzione della categoria blu, alla riclassifica di alcune sovvenzioni della categoria verde nella categoria gialla a causa delle distorsioni provocate negli scambi. Si è parlato di creare dei plafond generali applicabili alle sovvenzioni di tutte le categorie.

Dettagli della categoria gialla. Le discussioni hanno ravvisato (idea non accettata da tutti) che alcune misure di sostegno interno avevano lo stesso comportamento delle sovvenzioni all'esportazione perché il sostegno variava in funzione del prezzo di mercato (aumentava quando i prezzi scendevano e viceversa), e larga parte della produzione era esportata. Punti di vista divergenti si hanno anche relativamente alla disaggregazione per prodotto degli impegni di riduzione della categoria gialla o alla continuazione del metodo di calcolo AMS (Aggregate Measurement of Support).

Livello “de minimis” (sovvenzioni di livello contenuto). Esiste una volontà generale di esaminare i livelli de minimis applicabili ai Paesi in Sviluppo ed eventualmente alle economie in transizione (la maggioranza di questi paesi sono assoggettati ai livelli de minimis piuttosto che agli impegni di riduzione dell'AMS). Le proposte prevedono: no al cambiamento, livelli più elevati per i Paesi in via di Sviluppo e per le economie in transizione, livelli più bassi o abolizione per i Paesi sviluppati.

Inflazione. Alcuni paesi hanno rilevato che i loro impegni di riduzione calcolati con l'AMS sono stati erosi dall'inflazione. Alcune proposte vogliono che l'inflazione sia tenuta in considerazione, altre la rifiutano.

Sovvenzioni all'esportazione

Una nuova proposta ha preso in considerazione la possibilità di una riduzione del 50% delle sovvenzioni all'esportazione a titolo di contribuzione iniziale immediata, seguita dall'eliminazione completa delle sovvenzioni entro tre anni (per i Paesi Sviluppati) oppure entro sei anni (per i Paesi in via di Sviluppo).

Un'altra proposta, simile alla precedente, prevede una maggiore flessibilità per i Paesi in via di Sviluppo e un allargamento delle categorie di sovvenzione all'esportazione che i Paesi in via di Sviluppo sono attualmente autorizzati ad accordare a titolo dell'articolo 9.4 dell'Accordo sull'Agricoltura. In virtù della formula proposta per questo gruppo di paesi, le sovvenzioni continueranno ad essere ridotte al ritmo previsto nell'accordo attuale durante le negoziazioni, saranno totalmente eliminate nei tre anni seguenti la fine delle trattative o nel 2006 (se questa data è anteriore, i Paesi in via di Sviluppo beneficeranno di una proroga).

Queste proposte hanno ricevuto qualche sostegno e suscitato alcune opposizioni, in particolare per quanto riguarda l'eliminazione totale delle sovvenzioni all'esportazione.

Una proposta alternativa include un riequilibrio (riduzioni più contenute per alcuni prodotti in cambio di riduzioni più marcate per altre categorie di prodotti, con la possibilità di aumentare i plafond) senza eliminare completamente le sovvenzioni all'esportazione. Questa proposta è stata accolta e rigettata nello stesso tempo, perché alcuni paesi hanno previsto che con il riequilibrio, alcuni prodotti che necessitano di essere esportati, saranno in concorrenza con i prodotti usufruenti delle sovvenzioni più elevate.

Alcuni paesi enfatizzano la concordanza tra le misure relative all'importazione e quelle relative all'esportazione. Le riduzioni dovranno essere gradualmente senza arrivare alla completa eliminazione. Con lo stesso spirito delle tariffe consolidate, le sovvenzioni all'esportazione dovranno essere stabilizzate in conformità ad un valore unitario (per esempio la tonnellata).

Numerosi paesi sostengono che le altre forme possibili di sostegno all'esportazione (aiuto alimentare, i crediti all'esportazione sovvenzionati, i programmi d'assicurazione e le attività delle imprese commerciali statali) dovranno essere assoggettate a nuove discipline, da elaborarsi successivamente. I paesi favorevoli alla necessità di trattare nuove forme di sovvenzione hanno tuttavia opinioni divergenti sugli effetti generanti rispetto ai sostegni diretti all'esportazione.

Alcuni piccoli Paesi in via di Sviluppo hanno fatto notare che le sovvenzioni all'esportazione dovrebbero essere eliminate entro un termine più lungo allo scopo di meglio adattarsi all'aumento delle fatture d'importazione dei prodotti alimentari. Essi hanno richiesto che siano prese misure più efficaci per aiutare i Paesi in via di Sviluppo importatori netti di prodotti alimentari e i Paesi meno Avanzati.

Crediti all'esportazione

La maggioranza delle delegazioni che sono intervenute durante le negoziazioni hanno comunicato che i crediti all'esportazione sovvenzionati (come le garanzie di credito e i programmi d'assicurazione delle esportazioni, diverse forme d'aiuto alimentare e le attività delle imprese commerciali statali) potrebbero essere utilizzati per aggirare gli impegni concernenti le sovvenzioni all'esportazione. Essi hanno richiesto che la parte di sovvenzione relativa a queste misure sia assoggettata a nuove regole.

Altre delegazioni hanno confermato che le riduzioni delle sovvenzioni all'esportazione dovrebbero essere negoziate nell'ambito di un insieme di misure contenente le regole e le riduzioni relative ai crediti all'esportazioni sussidiati.

Alcuni paesi, adottando una posizione più prudente, hanno manifestato la loro adesione nel fissare normative analoghe a quelle attualmente elaborate dall'OECD, tenendo conto che i crediti all'esportazione non richiedono sostegni rilevanti ma aiutano i paesi importatori, colpiti da crisi finanziarie o da problemi d'approvvigionamento alimentare, ad assicurare loro la sicurezza alimentare.

Imprese commerciali statali (negozianti esclusivi)

Simmetria: La domanda che si pone è se l'accordo attuale è parziale perché prevede normative più rigorose per le imprese importatrici rispetto a quelle esportatrici. Alcuni paesi hanno affermato che le imprese statali esportatrici, fornendo i mercati mondiali, possono alterare gli scambi internazionali. Altri paesi esportatori, avendo imprese commerciali statali, invece sostengono che le imprese importatrici esercitano un'influenza considerevole sull'accesso ai mer-

cati attraverso l'amministrazione dei contingenti tariffari con ripercussioni gravi sui mercati mondiali.

Un altro dibattito riguarda la differenza delle imprese statali rispetto a quelle private.

Per alcuni paesi, esiste una modesta diversità. Essi affermano che le loro imprese statali agiscono secondo le regole commerciali, mentre le imprese private possono anche detenere un potere monopolistico, fissando prezzi differenti ed essere salvaguardate mediante sostegni quando si trovano in difficoltà. Questi paesi ammettono che alle imprese statali dovrebbero essere applicate delle misure specifiche. Altri paesi hanno invece domandato che le società multinazionali siano assoggettate a discipline specifiche.

Alcuni Paesi in via di Sviluppo sostengono che l'intervento delle imprese statali è necessario quando il settore privato è troppo debole per commerciare o per entrare in concorrenza con le grandi imprese estere o per garantire gli obiettivi dei poteri pubblici, come ad esempio la sicurezza alimentare.

Al contrario, alcuni ritengono che esista veramente una differenza fondamentale perché le imprese statali o gli uffici commerciali detengono un monopolio quando acquistano prodotti destinati all'esportazione, beneficiando ugualmente delle garanzie pubbliche, senza realizzare obiettivi commerciali.

Tasse e restrizioni all'esportazione

La maggioranza dei partecipanti ha ammesso che sono necessarie discipline per garantire l'approvvigionamento dei paesi importatori.

Sono state sollevate le seguenti questioni:

Simmetria tra le importazioni e le esportazioni: Alcuni paesi suppongono che le normative in questione dovrebbero essere considerate come facenti parte delle misure di riequilibrio tra le importazioni e le esportazioni. Altri hanno rifiutato quest'idea.

Sostegno delle industrie nazionali di trasformazione: Molti Paesi in via di Sviluppo sostengono che le tasse o le restrizioni all'esportazione delle materie prime sono in certe circostanze necessarie per promuovere le industrie nazionali di trasformazione, in particolare quando i Paesi sviluppati importatori impongono tariffe più alte sui prodotti trasformati che sulle materie prime (tariff escalation). Altri paesi invece affermano che sarebbe preferibile eliminare la progressività delle tariffe (tariff escalation).

Prodotti vietati e sicurezza nazionale: Si sostiene che è necessario imporre delle restrizioni per impedire l'esportazione di materie pericolose o di altri prodotti vietati allo scopo di garantire la sicurezza nazionale. Alcuni paesi non hanno confermato questa posizione.

Sicurezza alimentare

La lunghezza dei dibattiti ha dimostrato l'importanza della sicurezza alimentare per tutti i paesi, in particolare per i Paesi in via di Sviluppo.

Per quanto riguarda la protezione della produzione nazionale al fine di garantire la sicurezza alimentare, la maggioranza dei paesi reputa più efficace preferire una combinazione di mezzi, anche se l'importanza accordata ai diversi metodi è molto variabile. I mezzi comprendono: gli scambi (importazioni ed esportazioni per finanziare le importazioni); la detenzione di stock; la produzione nazionale (da sostenere e proteggere soprattutto nei Paesi in via di Sviluppo).

A parere dei paesi favorevoli ad una liberalizzazione sostanziale, l'orientamento e l'apertura del mercato dovrebbero costituire la direzione principale perché le distorsioni compromettono la

sicurezza alimentare. Secondo, invece, i Paesi in via di Sviluppo importatori e alcuni Paesi sviluppati favorevoli al mantenimento della protezione e dei sostegni, le instabilità del mercato e le circostanze particolari, come ad esempio le condizioni climatiche sfavorevoli, dovrebbero evidenziare la necessità di un intervento. Il punto di vista difeso da alcuni Paesi europei prevede invece un cammino progressivo verso la liberalizzazione.

Alcuni Paesi in via di Sviluppo reputano necessario il loro intervento nel commercio agricolo, perché ritengono poco probabile che i Paesi sviluppati rinuncino alle sovvenzioni e alle misure di protezione quando scarseggiano le divise estere o quando devono sostenere l'agricoltura di sussistenza di minima scala.

Si reputa inoltre necessario fare una distinzione tra le misure a breve termine e a lungo termine e tra le diverse problematiche che ne scaturiscono. Un aiuto alimentare specifico costituisce la soluzione migliore ai problemi di breve termine incontrati dai Paesi in via di Sviluppo per ottenere i prodotti alimentari. A lungo termine, la soluzione migliore è quella di aumentare le entrate attraverso la liberalizzazione. Tuttavia, dipendere completamente dalle forze del mercato potrebbe incoraggiare la specializzazione delle diverse regioni, aumentando il rischio di gravi crisi in caso di condizioni climatiche sfavorevoli. La migliore soluzione resta quella di un approccio progressivo mediante la sorveglianza e il monitoraggio degli effetti.

L'aumento delle entrate è visto come una soluzione a lungo termine. A breve termine, sarebbe utile applicare la Decisione Ministeriale di Marrakech relativa ai Paesi in Sviluppo importatori netti di prodotti alimentari e ai Paesi meno Avanzati (Decision on Net Food-Importing Developing Countries and Least Developed Countries), attraverso il ricorso dell'aiuto alimentare e d'altre misure di urgenza.

Stock internazionali e fondi d'esercizio: E' stato proposto di creare degli stock internazionali e di attuare dei fondi di esercizio da utilizzarsi come dispositivi di sicurezza allo scopo di permettere ai Paesi in via di Sviluppo importatori netti di prodotti alimentari e ai Paesi meno Avanzati di richiedere dei prestiti per acquistare i prodotti alimentari in caso di scarsità. I Paesi in via di Sviluppo aventi problemi di sicurezza alimentare sono favorevoli alla creazione degli stock, mentre altri paesi si chiedono se conviene creare un nuovo fondo o preferire quelli esistenti previsti nei programmi della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale (IMF-FMI).

Sicurezza sanitaria dei prodotti alimentari

Prima proposta: La questione dovrà essere trattata nell'ambito delle discussioni relative alla liberalizzazione per evitare le critiche che accusano la WTO di richiedere ai governi di forzare i loro consumatori ad accettare cibi malsani. E' stato proposto che i Paesi Membri della WTO redigano ed adottino un "Memorandum" allo scopo di garantire le interpretazioni delle disposizioni dell'Accordo SPS relativa al principio di precauzione dettato dai gruppi speciali incaricati al regolamento delle controversie e dall'Organo d'appello. Alcuni Paesi Membri hanno richiesto di affrontare quest'argomento all'interno del Comitato SPS anziché nell'ambito delle negoziazioni sull'agricoltura.

Altre proposte: Considerando i nuovi sviluppi nel campo della sicurezza alimentare sorti dopo la fine delle negoziazioni dell'Uruguay Round, risulta fondamentale esaminare le questioni nel corso delle attuali trattative. Le discussioni riguardano ad esempio le nuove preoccupazioni dei consumatori concernenti gli organismi geneticamente modificati, le recenti epidemie di BSE (Bovine Spongiform Encephalopathy cosiddetta malattia della mucca pazza) e le sostanze tossi-

che come la diossina. L'OECD e il Codex stanno esaminando le questioni sopra indicate e sarà compito della WTO di coordinare i suoi sforzi con queste organizzazioni internazionali.

E' la prima volta che quest'argomento viene discusso nelle negoziazioni. Tutte le delegazioni concordano che i consumatori debbano essere protetti e convergono sulla necessità di evitare le forme distorte del protezionismo. La discussione riguarda essenzialmente se l'Accordo SPS (in particolare l'art.5.7) è sufficientemente chiaro per mantenere un equilibrio adeguato. Alcuni paesi desiderano pertanto precisare bene le questioni in un "Memorandum" per dare un giusto segnale ai consumatori. Altri paesi invece richiedono che gli argomenti siano esaminati dal Comitato SPS e dal Comitato degli ostacoli tecnici relativi al commercio e non nell'ambito delle negoziazioni sull'agricoltura.

Sviluppo rurale

Quest'argomento ha dato luogo ad un lungo dibattito durante la seconda fase delle negoziazioni. Tutti i documenti presentati e le osservazioni hanno posto l'accento l'importanza del tema, in particolare per i Paesi in via di Sviluppo. Anche per i Paesi sviluppati, la questione è d'importanza fondamentale ma con qualche differenza sostanziale.

Molti Paesi in via di Sviluppo raccomandano l'elaborazione di diverse disposizioni specifiche per rimediare ai loro problemi di sicurezza alimentare, di povertà delle popolazioni rurali. Queste disposizioni riguardano essenzialmente periodi di transizione addizionali, e la previsione di una "categoria sviluppo" da aggiungere alla "categoria verde. E' stato proposto che la "categoria sviluppo" sia stabilita secondo il metodo della "lista positiva", vale a dire che ogni Paese Membro iscriverà i prodotti agricoli che è disposto a sottomettere alle discipline dell'Accordo sull'agricoltura.

Molti Paesi, in particolare quelli sviluppati, hanno rilevato la necessità di un orientamento del mercato e la soppressione delle distorsioni, anche se una certa flessibilità è permessa per lottare contro la povertà delle popolazioni rurali. Le misure prese da un paese non dovrebbero pregiudicare le altre, se conseguite in modo trasparente, funzionale ed efficiente.

Indicazioni geografiche

Si tratta di estendere ad altri prodotti il livello di protezione attualmente concesso ai vini e agli alcolici. Quest'argomento rientra nell'accesso ai mercati per i prodotti agricoli e giustifica la sua inclusione nelle negoziazioni. Infatti, la differenziazione dei prodotti è un fattore importante di concorrenza. È vantaggiosa per i consumatori i quali dispongono di una scelta di prodotti più vasta e di una maggiore informazione sulla qualità. Favorisce inoltre i produttori i quali possono migliorare la qualità dei loro prodotti, al riparo di una concorrenza sleale o ingannevole sui loro mercati di sbocco.

Alcune discussioni hanno posto l'accento sul fatto che la questione sia esaminata nell'ambito del Consiglio del TRIPs (proprietà intellettuale), perché il progresso delle negoziazioni sull'agricoltura richiede anche l'avanzamento delle trattative nel settore della proprietà intellettuale.

Sostegno interno relativo alla categoria verde

Secondo una proposta, la categoria verde dovrebbe continuare a comprendere le misure in cui le distorsioni sui mercati sono nulle o minime. I programmi miranti a rimborsare i costi addizionali derivanti dalla protezione del benessere degli animali, sarebbero aggregati alle misure

considerate, e sarebbe assegnata una flessibilità speciale ai Paesi in Sviluppo che si sforzano di rimediare i loro problemi di sicurezza alimentare e di riduzione della povertà.

Un'altra proposta prevede invece di mantenere la categoria verde, aggiornando i periodi di base per il sostegno del reddito disaccoppiato¹¹ (decoupled income), modificando i limiti dei programmi di garanzia dei redditi e dei programmi che stabiliscono un dispositivo di sicurezza per i redditi, e infine procedendo agli aggiustamenti simili agli aiuti in caso di catastrofi naturali.

Molti Paesi in via di Sviluppo hanno richiesto che sia accordata una flessibilità addizionale e che alla categoria verde sia aggiunta una "categoria sviluppo".

Altre proposte riguardano: un metodo quantitativo per valutare le alterazioni degli scambi; l'eliminazione dei versamenti diretti, del sostegno del reddito disaccoppiato e dei programmi di garanzia dei redditi e dei programmi che prevedono un dispositivo di sicurezza per i redditi sovvenzionati; la revisione dei criteri applicabili ai programmi d'aggiustamento strutturale fondati sulla "cessazione dell'attività" e dei criteri di notifica e di valutazione degli aiuti in caso di catastrofi naturali, degli aiuti all'investimento, dei programmi di protezione dell'ambiente e dei programmi d'aiuto regionale; la trasparenza delle misure di sicurezza e d'aiuto alimentare; dei limiti concernenti le spese a titolo della categoria verde.

Uno degli argomenti difesi in particolare dai Paesi in via di Sviluppo riguarda la convinzione che i programmi individuali della categoria verde non distorcono gli scambi, mentre gli effetti cumulativi degli importi elevati delle spese provocano numerose alterazioni nei traffici commerciali.

Sostegno interno relativo alla categoria blu

La maggior parte dei Paesi in via di Sviluppo e Sviluppati hanno richiesto che la categoria blu sia eliminata includendo le misure nella categoria gialla. Essi hanno proposto che le discipline addizionali siano attuate durante il processo progressivo dell'eliminazione. Questi paesi considerano la categoria blu come una misura provvisoria o transitoria che mira ad aiutare i paesi a non richiedere le sovvenzioni appartenenti alla categoria gialla. Al contrario, alcuni paesi desiderano invece conservare la categoria blu, apportando alcune modifiche, perché altera in maniera minore gli scambi rispetto alle misure della categoria gialla e contribuisce a facilitare le riforme.

Salvaguardia speciale per l'agricoltura

Le proposte sono state le seguenti:

- Mantenere la clausola di salvaguardia speciale attuale e aggiungere una nuova clausola di salvaguardia applicabile ai prodotti stagionali e deperibili. La proposta comprende anche dei modelli di calcolo. Alcuni paesi sono sfavorevoli perché tale proposta rafforzerebbe il protezionismo.
- Stabilire un meccanismo di diritti compensatori per i Paesi in via di Sviluppo da utilizzare nelle importazioni sovvenzionate provenienti dai Paesi sviluppati. Il meccanismo dovrebbe essere automatico senza il bisogno di provare l'esistenza di un danno. Alcune critiche hanno rilevato che tale meccanismo comprometterebbe il diritto legittimo dei

¹¹ Le politiche "accoppiate" di sostegno del reddito consistono in politiche, in cui la possibilità di ricevere il sostegno pubblico risulta direttamente proporzionale alla capacità di produrre beni agricolo-alimentari.

paesi di sovvenzionare le esportazioni, includendo i limiti minimali (“de minimis”). Questi paesi preferirebbero una riduzione delle sovvenzioni più rilevanti.

- Preservare la clausola di salvaguardia speciale. Alcuni paesi difendono questo punto di vista, sperando anche che il diritto di ricorso alla clausola di salvaguardia sia esteso ai paesi che non hanno portato a termine la “tarifficazione” o non hanno previsto tale diritto.
- Autorizzare i Paesi in via di Sviluppo a ricorrere alla clausola di salvaguardia speciale per tutti i prodotti. Alcuni di questi paesi, a difesa di questo punto di vista, hanno richiesto la soppressione della clausola per i Paesi sviluppati.

Esistono tuttavia differenti opinioni. Alcuni paesi considerano che le misure di salvaguardia rivestano un carattere necessario permanente, altri le descrivono come un mezzo per incoraggiare i paesi ad abbassare le tariffe.

5.3.3. La fase delle *modalità*

Come abbiamo detto prima questa fase, iniziata a marzo del 2002 doveva finire entro il 31 marzo 2003.

I lavori invece non sono stati conclusi nei tempi previsti e sono stati rimandati con la speranza che possano essere conclusi prima della Conferenza di Cancun.

Questo programma, inizialmente di dodici mesi, costituisce una delle tappe più critiche dei negoziati sull’agricoltura.

Esso deve fissare le *modalità* ovvero gli obiettivi (compresi quegli obiettivi *numerici* - tariffe - quote - contingenti...) in vista della realizzazione dei traguardi annunciati solennemente dalla Dichiarazione ministeriale di Doha : “...miglioramenti sostanziali dell’accesso al mercato; della riduzione di tutte le forme di sovvenzione all’esportazione, in funzione della loro eliminazione progressiva; e della riduzione concreta del sostegno interno che provoca effetti distorsivi agli scambi commerciali.”

La fase deve comprendere anche lo stabilimento di regole : di conseguenza questa tappa determinerà il risultato finale di tutta la negoziazione.

Le *modalità* saranno poi utilizzate dai Paesi Membri per presentare le loro prime **offerte** ovvero i “loro progetti di accordo globale”.

La Dichiarazione ministeriale di Doha prevede che tutto ciò debba avvenire per la quinta Conferenza Ministeriale di Cancun. I negoziati veri e propri dovranno essere conclusi per il 1° gennaio 2005.

Il programma prevede prima dei lavori tecnici sulle possibilità distinte per ciascuno dei tre campi dell’Accordo sull’agricoltura :

- sovvenzioni – concorrenza all’esportazione
- accesso ai mercati
- sostegno interno.

Il trattamento speciale per i PVS dovrà far parte integrante di tutti gli elementi e le considerazioni che saranno presi in conto relativamente alle misure del commercio internazionale.

Tutto questo doveva essere raccolto in un documento unico, terminato entro il dicembre 2002 e formalmente approvato entro il marzo 2002.

6. Considerazioni conclusive

L'Uruguay Round fu lungo, laborioso e l'ottimismo per il grado di globalizzazione raggiunto e sviluppato dopo la caduta del muro di Berlino portò a dei risultati soddisfacenti.

Ma fu possibile chiudere il negoziato perché era stato accantonato, con un compromesso provvisorio, il problema degli scambi in agricoltura.

Oggi il problema non è più eludibile.

Il Doha Round, vincolato alla negoziazione globale, è costretto alla necessità di armonizzare le diverse esigenze in materia di agricoltura.

Una volta, pur nelle diversità contrastanti, le posizioni da conciliare erano i rapporti USA – Europa.

Oggi le diversità si sono andate accentuando.

Vi sono, in sintesi quattro grandi aggregazioni di interessi, con nel loro interno variegate posizioni :

- 1) gli **USA** che devono conciliare le esigenze della loro agricoltura tradizionale, a quelle nuove delle biotecnologie;
- 2) **l'UE** che deve armonizzare la vecchia PAC con le necessità del mercato mondiale e con i problemi sorti dall'allargamento ad est;
- 3) i paesi del patto di **Cairns**, che diventano sempre più forti e determinati;
- 4) i **PVS**, le cui necessità sono estremamente diverse e che devono conciliare urgenze, pretese, sviluppo e pragmatismo.

Ed infine i problemi legati con l'ingresso della **Cina** nella WTO, le sue opportunità di relazioni internazionali e le sue preoccupazioni di sviluppo interno.

Questo aspetto non viene tenuto in grande considerazione dagli osservatori mentre riteniamo che rivesta notevole importanza.

La Cina ha una popolazione che ormai viaggia verso il miliardo e mezzo di unità.

Attualmente ha una incidenza della popolazione attiva sui residenti che sfiora l'80%, mentre i paesi industrializzati si attestano sul 50%.

Ha una percentuale di addetti al primario che si attesta oltre il 50% mentre i paesi industrializzati sono attestati tra il 3 ed il 6%.

Vuole dire che nei prossimi 25-30 anni circa 500 milioni di cinesi dovrebbero abbandonare la campagna per le città ed essere convertiti ad altre occupazioni.

Quali scenari vanno previsti ?

È molto difficile tracciare un quadro di ottimismo.

Sarà improbabile che a Cancun si facciano dei passi avanti di notevole rilevanza.

Sarebbe già un successo se si riuscissero a trovare degli accordi di compromesso che permettano almeno di confermare gli accordi già raggiunti.

Probabilmente sarà necessario rivedere la strategia delle negoziazioni globali, cercando di trovare accordi parziali che armonizzino meglio limitate zone di contrasto.

Una prospettiva che interessa potenzialmente è costituita dalle aree di integrazione regionale capaci di avanzare con passi graduali (la sempre ricordata politica dei *piccoli passi* che ha permesso la costruzione dell'UE) per un accordo complessivo da conseguire negli anni avvenire.

7. Considerazioni finali.

Durante il 2004 non è stato fatto nessun passo avanti nelle negoziazioni.

I blocchi contrapposti, USA, UE, PVS e paesi di Cairns sono stati ricchi di proposte ma nessuna di esse ha contribuito a migliorare il negoziato.

Un elemento importante, anche se non ancora decisivo è la evoluzione dei Paesi del patto di Cairns in quello che viene definito il **G20+**.

Il **G20+** in origine era costituito da Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Cina, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Filippine, Guatemala, India, Messico, Pakistan, Paraguay, Perù, Sud Africa, Tailandia, Venezuela,.

Durante la Conferenza di Cancun si sono uniti Egitto, Nigeria, Indonesia mentre El Salvador si è ritirato.

Il programma di Doha durante il 2004 ha proceduto con passo assai lento, sicché il Consiglio Generale ha creduto opportuno nel Luglio emanare un progetto di decisione per tentare di smuovere il quadro negoziale.

Per quanto riguarda il Consiglio Generale ha adottato le decisioni che figurano nell'Annesso A al documento JOB (04)/96/Rev.1 del 30 luglio 2004, i cui elementi essenziali si riportano di seguito: ¹²

Quadro per la realizzazione delle modalità relative ai negoziati sulla agricoltura.

- 1. Il punto di partenza rimane sempre il contenuto del paragrafo 13 della dichiarazione di Doha. ... Gli elementi che seguono offrono alcune precisazioni addizionali necessarie a questo stadio della negoziazione e conseguentemente la base per i negoziati seguenti. Il livello di ambizione rimane sempre quello fissato a Doha.*
- 2. L'equilibrio finale potrà essere trovato solamente alla fine di questa ulteriore fase di negoziazione e comunque nel quadro della negoziazione unica e globale. Per giungere a questo equilibrio le modalità che dovranno essere elaborate dovranno includere delle disposizioni efficaci dal punto di vista operativo e dovranno specificamente comprendere il trattamento speciale e differenziato per i PVS. La agricoltura ha una importanza cruciale per lo sviluppo economico dei PVS ed essi devono essere in grado di attuare delle politiche agricole adatte a sostenere i loro obiettivi di sviluppo, le loro strategie di riduzione della povertà e la loro sicurezza alimentare ed a rispondere alle loro preoccupazioni in materia di mezzi di sostentamento.*
- 3. Le riforme che riguardano i tre pilastri, accesso al mercato, sostegno interno e concorrenza alla esportazione, formano un tutto uno interdipendente e devono avere un approccio equilibrato e equo.*

¹² Libera traduzione dal sito ufficiale in francese della WTO

4. *Il Consiglio Generale riconosce l'importanza del cotone per un certo numero di paesi e la sua importanza vitale per i PVS, specialmente per i PMA. Sarà trattato in maniera importante rapida e specifica nel quadro dei negoziati sull'agricoltura.*

.....

E l'annesso continua con tutta una serie di precisazioni che riguardano i tre pilastri ed altro.

Ma non sono le chiarificazioni giuridiche o di interpretazione che ostacolano i negoziati; i blocchi contrapposti hanno interessi difficilmente conciliabili ed il tempo non sembra che giochi per attenuare le differenze ma sembrerebbe che tende ad aumentarle.

I tempi di un accordo si allontanano sempre di più, mentre i paesi interessati agli scambi preferiscono dedicarsi alla costruzione di accordi regionali o addirittura ad accordi bilaterali.