

Political divide

L'ennesima crisi dei negoziati multilaterali non è un problema tecnico ma politico

In un estremo tentativo di concludere un accordo che spianasse la strada ad una positiva conclusione del tormentato round negoziale avviato nel novembre 2001 a Doha, in Qatar, Pascal Lamy, direttore generale dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC-WTO), aveva invitato una quarantina di ministri a Ginevra dal 21 al 31 luglio. Concretamente Lamy auspicava un accordo sulle cosiddette "modalità" per agricoltura e prodotti industriali, i due capitoli più discussi nel corso dei sette anni di negoziato.

Ma la sfida non ha avuto successo e il direttore del WTO ha dovuto riconoscere che "il negoziato fa fallito l'obiettivo, nonostante più di una settimana di serrate discussioni, i membri non sono riusciti a superare le differenze sul punto relativo al meccanismo di salvaguardia" (Special Safeguard Mechanism SSG).

La definizione di un nuovo sistema di salvaguardia, in grado di permettere ai paesi in via di sviluppo di aumentare temporaneamente i propri dazi doganali in caso di repentini aumenti delle importazioni, è stato il punto su cui formalmente è collassato il negoziato ma appare riduttivo e fuorviante considerare questo problema tecnico come la causa reale di questa ennesima empassé.

Diversi commentatori, dopo il fallimento di luglio, hanno sancito la fine del Doha round, ma non ne sarei così certo poiché questo ciclo è già sopravvissuto a diversi collassi: a Cancun nel 2003, a Ginevra nel 2006 e a Potsdam nel 2007.

Tant'è che lo stesso Lamy si è subito attivato per convincere gli attori principali a tornare attorno ad un tavolo e lo scorso 16 settembre, nel corso di un discorso in sede UNCTAD, si è dichiarato "pronto a riconvocare i ministri a Ginevra per tentare di chiudere i punti rimasti aperti"¹.

Il solito metodo

Una prima riflessione su quanto è accaduto a luglio non può che partire dall'amara constatazione che ancora una volta il processo è stato poco trasparente e per nulla inclusivo. Nessun giornale ha ricordato che i negoziati che si stavano svolgendo erano al di fuori di ogni regola formale del WTO che riconosce per statuto come massimo organismo decisionale l'assemblea dei ministri, di tutti i ministri, da convocarsi ogni due anni (l'ultima ministeriale si è svolta nel 2005 a Hong Kong).

I negoziati di luglio hanno visto partecipare una quarantina di ministri, e molti di questi non hanno neppure partecipato concretamente ai negoziati abbandonando Ginevra ben prima della fine del meeting alquanto delusi del trattamento; di fatto si è trattato di una micro-ministeriale informale circoscritta a sette membri; USA, Ue, Brasile, India, Cina, Australia e Giappone.

Il rappresentante della Bolivia ha descritto "la Green room² come un gruppo di membri privilegiati della WTO intenti a scalare il Monte Bianco guardando Ginevra dall'alto e riferendo a tutti gli altri membri come appariva loro Ginevra vista da lassù. La Bolivia avrebbe preferito che tutti i membri partecipassero alla scalata"³.

¹ http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl100_e.htm

² Il termine green room identifica la stanza della sede del WTO dove si riuniscono da sempre i rappresentanti dei paesi che in pratica governano l'organizzazione mondiale del commercio.

³ Citazione tratta da Seatini Bulletin, Southern and Eastern African trade Information and Negotiations Institute, 30 agosto 2008.

Quanto sarebbe stato accettato un eventuale accordo del G7 da tutti gli altri membri?

La filosofia di Lamy

La linea lungo cui il direttore del WTO ha agito nel corso di questi anni è stata quella della ricerca di una “ricetta” vincente per risolvere il round: un po di tagli da parte USA dei loro sussidi agricoli, un po di tagli europei sui dazi (sempre in agricoltura) in modo da aprire maggiormente il proprio mercato e analogo taglio, ma questa volta sui prodotti industriali, da parte dei paesi emergenti (Brasile, India, Cina). A Postdam nel 2007 l’equilibrio non si trovò ma Lamy ha continuato a lavorare di fino per presentare a Ginevra una proposta più convincente. In realtà sui prodotti industriali la bozza presentata il 25 luglio, non presentava grosse novità e permaneva il disaccordo che fin dall’inizio vede contrapposti paesi industrializzati a quelli che non lo sono che, vedendosi imposti in proporzione tagli molto più drastici, temono di restare de-industrializzati a vita.

In agricoltura il nuovo testo ipotizzava di ridurre i sussidi euro-americani rispettivamente dell’80% e del 70%. Valori apparentemente molto elevati ma riferiti ai valori massimi stabiliti al termine dell’Uruguay Round nel 1995, non ai valori attualmente applicati, molto più bassi. Tanto per fare un esempio gli USA dopo i tagli proposti potrebbero spendere in sussidi 14,5 miliardi di dollari a fronte dei 7 miliardi spesi nel 2007, mentre l’Ue dovrebbe semplicemente rispettare gli impegni interni di riforma della politica agricola comune per rispettare i nuovi limiti WTO. Anche se va rilevato che imporre nuovi limiti impedirebbero future escalation di spesa.

Lamy proponeva che ciascun paese in via di sviluppo potesse classificare il 12% dei propri prodotti agricoli come “sensibili” e pertanto difenderli da drastici tagli tariffari (per i paesi sviluppati il 4%), e prospettava un nuovo sistema di salvaguardia pronto ad attivarsi nel caso il volume di importazioni di un prodotto crescesse più del 140%.

La bozza non aveva raccolto pareri confortanti in seno al General Council (organismo che quando si riunisce per supervisionare i negoziati del Doha round si fa chiamare Trade Negotiating Committee TNC), persino l’Unione Europea si era detta preoccupata e il presidente francese Sarkozy non aveva mancato di far sapere che la proposta di Lamy era “troppo sbilanciata” a sfavore dell’Europa⁴. Cina ed India erano state chiare nell’esprimere il loro no, solo il Brasile si era espresso favorevolmente. Il conclave insomma partiva da posizioni distanti.

Il nuovo sistema di salvaguardia

Il punto formale su cui i negoziati sono saltati e’ la richiesta che da anni molti paesi, guidati dal G-33⁵, stanno facendo per un sistema che permetta loro di alzare dazi quando il volume delle importazioni di una merce supera un certo livello o i relativi prezzi d’importazione si abbassano a livelli eccessivi rispetto ai produttori nazionali. La maggioranza dei PVS non ha mai avuto questa possibilità e non ha mai potuto difendersi, tanto per fare un esempio, dalle massicce

⁴ Vedi Corsera 27 luglio 2008 in cui si evidenzia la comunanza di vedute fra Italia e Francia.

⁵ Il G-33 (“friends of special products”) comprende 46 paesi: Antigua and Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Bolivia, Botswana, China, Congo, Côte d’Ivoire, Cuba, Dominica, Dominican Republic, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, India, Indonesia, Jamaica, Kenya, Rep. Korea, Madagascar, Mauritius, Mongolia, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Panama, Peru, Philippines, St Kitts and Nevis, St Lucia, St Vincent and the Grenadines, Senegal, Sri Lanka, Suriname, Tanzania, Trinidad and Tobago, Turkey, Uganda, Venezuela, Zambia, Zimbabwe.

esportazioni sottocosto dei pomodori europei (Italia compresa), delle cipolle e delle parti di polo congelate smaltite dall'unione europea negli anni scorsi. E' utile ricordare che per la maggioranza dei paesi i dazi sono l'unica forma possibile di sostegno domestico non disponendo di risorse per sostenere una politica di sussidi.

Sul principio tutti i paesi si sono dichiarati favorevoli ma sulla definizione no. Il G-33 voleva e vuole un sistema facilmente utilizzabile ed efficace con valori quantitativi che lo facciano scattare quando serve. Australia ed altri paesi esportatori agricoli hanno remato nella direzione opposta. Susan Schwab, la rappresentante statunitense, si è fatta la paladina dei loro interessi iniziando ben prima della fine del meeting ad accusare Cina ed India di voler mettere in discussione i risultati dell'Uruguay Round.

Particolarmente forte l'attacco verbale sostenuto il 28 luglio contro la Cina, attacco che aveva fatto intuire a diversi osservatori presenti nella sala del TNC, che non ci sarebbe stato nessun accordo. Secondo alcuni gli USA si erano presentati a Ginevra ben sapendo di non poter concordare nulla, non avendo alcun mandato negoziale da parte del Congresso⁶; accettando un taglio dei sussidi agricoli del 70% gli Stati Uniti sarebbero stati obbligati a tagliare i sussidi relativi al cotone⁷ di un valore ancora maggiore, per effetto di un precedente accordo, ma la finanziaria agricola approvata dal Congresso nel maggio 2008 non prevede tagli, al contrario prevede aumenti e la Farm Bill è stata approvata nonostante il veto di Bush, consapevole della incompatibilità con gli impegni WTO. L'argomento cotone era previsto in agenda subito dopo il sistema di salvaguardia.

Del resto è ridicolo che gli USA si facciano paladini contro il protezionismo di tale sistema visto che sono fra i pochi paesi che già possono usare un sistema di salvaguardia e lo utilizzano frequentemente: i dati WTO dicono che in otto anni (dal 1995 al 2002) vi hanno fatto ricorso su un totale di 396 linee tariffarie (l'Ue per inciso su 296). La maggior parte dei PVS non può utilizzare questo sistema (perché non è stata abbastanza furba nel corso dell'Uruguay Round), Cina ed India compresi.

Si comprende allora che il problema non è tecnico, non è in una astrusa formula che definisca percentuali di aumento del volume importato, di abbassamento dei prezzi, di numero massimo di linee tariffarie coinvolte e che altro; il problema, come ha ben riassunto, a meeting concluso, l'ambasciatore Falconer, responsabile del negoziato agricolo è che "abbiamo bisogno di rivedere il sistema SSM... ma nel farlo dobbiamo riconoscere che non si tratta, per nessuno dei partecipanti, di un problema puramente tecnico. La differenza è politica. Sono stati fatti passi avanti sia dal punto di vista politico che tecnico, durante la settimana [di negoziato]. Ma in misura insufficiente per superare una divisione politica scaturita fin dall'incontro di Hong Kong"⁸.

⁶ Vedi la lettera inviata dai senatori Feingold e Byrd al presidente Bush in cui sottolineano che mancando alcun mandato da parte del Congresso sarebbero molto curiosi di sapere chi stiano rappresentando la Schwab e gli altri funzionari presenti a Ginevra. Lettera disponibile su: <http://www.alternet.org/blogs/peek/92538/>

⁷ Il cotone è un altro degli argomenti più dibattuti negli anni recenti poiché i sussidi elargiti ai produttori statunitensi hanno colpito negativamente i produttori africani.

⁸ REPORT TO THE TRADE NEGOTIATIONS COMMITTEE BY THE CHAIRMAN OF THE SPECIAL SESSION OF THE COMMITTEE ON AGRICULTURE, AMBASSADOR CRAWFORD FALCONER, 11 agosto 2008, on line a questo indirizzo: http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/job08_95_e.pdf

Conclusioni

Ecco perché appaiono inutili i tentativi della scorsa settimana di Lamy di raccogliere i cocci della micro-ministeriale di fine luglio per assemblare una bozza di accordo, limando ulteriormente qualche percentuale. E' pura illusione.

La realtà è che sul sistema si salvaguardia si sono scontrate ancora una volta due visioni opposte: quella di chi ostinatamente vuole aprire mercati esteri per i propri esportatori e chi considera il Doha Round un round diverso, che deve eliminare alcuni squilibri esistenti e non deve portare ulteriori minacce economiche.

Il 27 luglio il G-33, il gruppo dei paesi africani, il gruppo ACP⁹ e quello dei paesi con le economie più deboli (Small and Vulnerable Economies - SVE) diffuse un comunicato congiunto¹⁰ in cui esplicitava che l'aumento dei prezzi agricoli richiedeva misure urgenti di salvaguardia e che il WTO doveva fare la sua parte. La sua filosofia, dal GATT in avanti, è stata quella di liberalizzare i mercati agricoli abbassando i dazi, eliminando gli stock regolati da organismi governativi, cancellando agenzie statali di import-export. I prezzi avrebbero dovuto salire rendendo più ricchi i contadini, la produzione sarebbe finita nei luoghi più efficienti e gli sprechi sarebbero stati eliminati.

Non è accaduto così. Il commercio fra eguali funziona, ma fra diseguali tende a rendere più ricchi i ricchi e quando il campo di gioco è invaso da imprese che il mercato lo gestiscono, che definiscono i prezzi e la remunerazione del lavoro agricolo, la partita è truccata.

La deregolamentazione non ha funzionato, e non solo in agricoltura. La crisi finanziaria che stiamo vivendo indica che anche nei servizi la ricetta WTO va cambiata e fa sorridere leggere che Lamy nei suoi discorsi continui a ribadire che il *free trade* costituisca la miglior "assicurazione politica" contro le turbolenze dei mercati finanziari globali¹¹.

Se il WTO vuole diventare una istituzione "utile" ad un mondo più equilibrato e sicuro deve prendere atto che non si può continuare a riscrivere un canovaccio ormai consunto, va preso atto che un Doha Round così com'è attualmente non lo vuole nessuno e le posizioni sono inconciliabili sul suo binario. Va progettata una nuova linea, che torni all'idea originale di ITO¹² che mai venne alla luce ma che conteneva obiettivi importanti che oggi potrebbero risultare più condivisi: piena occupazione, miglioramento delle condizioni lavorative, conservazione e difesa delle risorse naturali esauribili, sviluppo locale. Rispetto dei diritti universali.

Roberto Meregalli (roberto@beati.org)

Beati i costruttori di pace – Retelilliput – Tradewatch.it

⁹ La sigla indica le ex colonie europee in Africa, Caraibi e Pacifico.

¹⁰ Documento online a questo indirizzo: <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refID=103418>

¹¹ http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl85_e.htm

¹² Si tratta dell'International Trade Organization progettata da Keynes nel dopoguerra insieme alla banca Mondiale e al Fondo Monetario Internazionale. L'ITO alla fine non vide mai la luce, al suo posto prese vita il GATT.