

### 3. Analisi del fallimento

La decisione del Presidente della Conferenza è giunta inaspettata e per certi versi affrettata, sia perché determinata da contrasti su una materia, che certamente non costituiva alla vigilia il tema centrale del negoziato, riservato, nelle previsioni, all'Agricoltura; sia perché è irriuale nel sistema WTO/GATT che si termini una Conferenza senza avere cercato, sino all'ultimo minuto, il compromesso finale<sup>1</sup>. L'aver avviato la fase finale della Conferenza con la trattazione dei "temi di Singapore" – scelta rivelatasi poi infelice alla luce dei risultati – costituiva probabilmente il tentativo di risolvere questioni giudicate non eccessivamente difficili, per agevolare il negoziato sull'Agricoltura che si presentava più complesso per le contrastanti posizioni già assunte da molti Partecipanti e per le pressioni esercitate negli ultimi tempi dai *mass media* e dalla "società civile" nei confronti dei Paesi che maggiormente elargiscono aiuti nel settore, sia interni che all'esportazione.

In realtà, un'analisi obiettiva dell'andamento delle trattative nei cinque gruppi di lavoro, istituiti all'inizio della Conferenza e aperti a tutti i Paesi Membri, lasciava trasparire l'esistenza non solo di molti punti di disaccordo – e questo era già noto – ma anche la fermezza con cui le delegazioni – soprattutto quelle dei Paesi in sviluppo – continuavano a ribadire le loro posizioni. Questo scenario, già conosciuto in altre analoghe situazioni, si pensava potesse mutare nel "passaggio" del negoziato a gruppi più ristretti e meno "pubblici" e poi alla fase finale, dove normalmente si ricercano compromessi che consentano soluzioni globali più equilibrate. Tale passaggio non ha registrato i progressi sperati ed anzi ha rivelato l'irrigidimento delle posizioni contrapposte, che hanno indotto il Presidente ad interrompere i lavori almeno un giorno e mezzo prima del termine ultimo previsto.

L'elemento più rilevante della V Ministeriale è stata la definitiva presa di coscienza da parte dei Paesi in sviluppo del loro potere negoziale. Si può dire che la "spinta esterna" verificatasi a Seattle e proseguita fino a Cancùn è stata pienamente recepita a livello governativo nei Paesi in sviluppo, che, facendo leva sulle promesse e gli impegni contenuti nell'Agenda di Doha, si sono presentati a Cancùn determinati a ottenere una decisiva svolta rispetto al tradizionale modo di trattare le relazioni commerciali internazionali, che sembrava riproporsi dopo l'avvenuta intesa UE-USA sul dossier agricolo, alla vigilia della Conferenza. La reazione di circa venti Paesi (cd. G21, guidati da India e Brasile, Cina e Sudafrica e comprendente anche da PVS del Gruppo di Cairns) è stata

---

<sup>1</sup> Nelle ultime ore della Conferenza era circolata anche l'ipotesi di utilizzare la giornata del 15 settembre al fine di individuare una possibile via di uscita all'*impasse* delle trattative.

forte e si è mantenuta coerente per tutta la durata del vertice. Sul tema, gli Stati Uniti hanno mantenuto un atteggiamento piuttosto defilato (che ha caratterizzato l'intera posizione americana nel corso dei negoziati), mentre i margini di flessibilità dell'Unione Europea sono apparsi subito piuttosto ristretti, contenuti entro i limiti della recente riforma della PAC.

Più aperta si è invece dimostrata la linea europea sui "Singapore Issues", per i quali la Commissione, proprio per evitare il fallimento della Conferenza, è stata in grado di manifestare – pur non avendo un avallo formale del Consiglio – una posizione che andava oltre il mandato negoziale, preannunciando la possibilità di rinunciare alla richiesta di avviare un negoziato su due dei quattro temi di Singapore.

Ulteriore elemento di complicazione dei lavori è risultata l'iniziativa sul cotone presentata da quattro Paesi africani, con un'economia fortemente dipendente dalla produzione e commercializzazione di questo prodotto. La proposta, che toccava soprattutto interessi americani e marginalmente europei, non ha avuto il seguito che i Paesi africani auspicavano. Ciò ha indubbiamente irrigidito la posizione di tali Paesi, che in occasione della discussione sui temi di Singapore si sono manifestati intransigenti suscitando una reazione uguale e contraria da parte della Corea. Probabilmente, dietro ai due schieramenti si erano posti rispettivamente l'India, già a Doha contraria a qualsiasi negoziato sugli investimenti e la concorrenza, e il Giappone, preoccupato di difendere la propria Agricoltura<sup>2</sup>. Così il fallimento sui temi di Singapore – che hanno costituito solo la punta di un iceberg molto più profondo e di vasta dimensione – è dovuto al concentrarsi su di essi delle insoddisfazioni che si andavano accumulando su molti altri temi del negoziato.

La struttura estremamente composita e il processo decisionale basato sul consenso del WTO hanno costituito la tela di fondo sulla quale è naufragata la Conferenza. Due delle principali cause del fallimento di Seattle (mancanza di trasparenza, inadeguatezza della preparazione) sono state affrontate e in buona parte risolte. Un terzo elemento (difficoltà di negoziare tra 148 Paesi una serie di innumerevoli aspetti tecnici) ha trovato forse una sua soluzione inaspettata a Cancùn. Non una sorta di "direttorio" predeterminato (sulla scia del Consiglio di Sicurezza dell'ONU), ma la formazione nel corso del negoziato stesso di gruppi di interesse (iniziativa cotone, Gruppo dei 22 in Agricoltura, gruppo africano e Corea sui "temi di Singapore", ad esempio) per coagulare iniziative autonome o semplicemente per reagire ad iniziative altrui. Si tratta forse di un passo in avanti per diminuire gli interlocutori e rendere meno difficile il dialogo negoziale. La debolezza di tale "novità"

---

<sup>2</sup> Va sottolineato come l'importanza che la Corea ed il Giappone attribuiscono ai negoziati su investimenti e concorrenza sia giustificata dalla necessità di garantire certezza giuridica ai massicci investimenti che stanno realizzando in molte economie emergenti ed, in particolare, in Cina.

risiede però nel fatto che tali gruppi hanno una visione limitata del negoziato, restringendo i loro obiettivi ad uno o ad alcuni soltanto dei temi in discussione. Ciò impedisce il formarsi di quella visione di insieme che consente risultati equilibrati, raggiungibili solo con il tradizionale meccanismo dei *"trade-offs"*, con il quale ogni Paese dovrebbe riuscire ad ottenere un bilancio di vantaggi e svantaggi.

Tale debolezza ci fa constatare che, nella situazione attuale, ciascuno dei Paesi membri del WTO, ancorché piccolo, ha il potere di bloccare tutto e tutti, ponendo il suo "non consenso" anche su un piccolo tema, durante le Ministeriali. Fino a Seattle, il WTO, erede del GATT, era in qualche misura limitato nella rappresentanza a paesi in larghissima misura culturalmente affini e socialmente vicini. Le distanze economiche e commerciali tra loro non erano così vistose come oggi. Essa era l'organo di rappresentanza economica del mondo occidentale; nel frattempo, con la caduta del Muro, ha coinvolto anche paesi culturalmente distanti e con grandi, enormi, in alcuni casi inconciliabili interessi economici. Oggi, oltre due terzi degli aderenti sono PVS e la distanza tra il Nepal e il Giappone appare davvero siderale.

L'Unione Europea deve farsi parte attiva per riformare, in modo intelligente, il WTO proprio perché crede nel multilaterale e nel contempo attivarsi sugli altri piani per evitare che l'insipienza degli altri organismi internazionali finisca col ricadere sulla funzione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.

In conclusione, sebbene il processo preparatorio di Cancùn abbia mostrato efficienza e trasparenza, concretizzatosi in un testo ritenuto accettabile dalla maggior parte dei Membri, la distanza tra le diverse posizioni emerse durante le concitate fasi della Conferenza si è rivelata più ampia di quella colmabile in cinque giorni di negoziati, per ragioni tattiche, di sostanza ed organizzative.