

DDA 2006-2007, GLI ULTIMI SVILUPPI

2006: IL BLOCCO DEI NEGOZIATI

La Conferenza di Hong Kong risolse solo alcuni dei nodi che avevano fin là impedito alla complessa macchina negoziale di rispettare tutte le scadenze previste (e che lo hanno impedito fino ad oggi). La dichiarazione finale di Hong Kong prevedeva l'eliminazione dei sussidi per l'esportazione dei prodotti agricoli entro il 2013, data ritenuta accettabile dall'Unione Europea (che è responsabile per circa il 90 per cento di questa voce di spesa). Si noti che gli Stati Uniti e i paesi in via di sviluppo avevano esercitato pressioni per fissare la scadenza al 2010.

I negoziatori concordarono poi di provare a raggiungere un ampio accordo sulle riduzioni delle tariffe e delle sovvenzioni (per quanto riguarda i prodotti agricoli) e sulle riduzioni tariffarie (per quanto riguarda i prodotti industriali) entro l'estate 2006. Ciò avrebbe permesso di usare il resto del 2006 per trovare un accordo su altre questioni importanti come gli scambi di servizi. Le motivazioni di tale rinvio concordato sono ormai note: da un lato, i grandi Paesi in via di sviluppo chiedevano all'Europa e, in misura minore, agli Stati Uniti, concessioni in materia agricola; dall'altro i Paesi industrializzati cercavano nuove aperture nel settore dei servizi e un migliore accesso per i prodotti della loro industria. Altro fattore di incertezza riguardava la compattezza del G20 dopo che era stata raggiunta una convergenza di vedute sulla questione "sussidi all'export" in agricoltura.

In altri termini la spinta indo-brasiliana avrebbe potuto esaurirsi nel passaggio ai dossier sull'"accesso al mercato" (agricoltura, NAMA e Servizi), lasciando aperti diversi scenari, tra i quali la ripresa del confronto tra l'Unione Europea da una parte ed i Paesi grandi esportatori di prodotti agricoli (riuniti nel cd Gruppo di Cairns): ciò però non si è verificato anche per l'accortissima regia del Ministro degli esteri brasiliano Celso Amorim, che ha sempre lavorato per mantenere compatto il G20.

È importante ricordare che c'era un impegno a concludere entro il 2006 il Round di Doha, e che tale impegno era stato rafforzato dalla fissazione di alcune importanti scadenze: entro il 30 aprile 2006 avrebbero dovuto essere definite le modalità complete per il negoziato agricolo e per l'accesso al mercato dei prodotti industriali (NAMA), con l'impegno di presentare le prime liste entro il 31 luglio 2006; per il negoziato Servizi lo scambio di offerte finali era previsto per il 31 ottobre 2006. La data del 31 luglio 2006 doveva anche servire per verificare i progressi sull'attuazione degli impegni esistenti (cd *implementation*), tra cui figura l'estensione della tutela delle Indicazioni Geografiche a prodotti diversi da vini e bevande alcoliche. Durante l'inverno e la primavera 2006 i negoziati a livello ministeriale proseguirono senza sosta, ed in seguito ad una riunione ministeriale ristretta svoltasi a Davos (Svizzera) in gennaio, assunsero principalmente la forma di una serie di incontri bilaterali e plurilaterali tra negoziatori chiave. I negoziatori commerciali dell'UE, degli Stati Uniti, del Brasile, dell'India, del Giappone e dell'Australia si incontrarono a Londra nel marzo 2006 per due giorni di colloqui.

Sebbene queste riunioni furono costruttive, l'offerta UE dell'ottobre 2005 rimase la sola offerta completa sul tavolo dei negoziati e nessun passo equivalente fu proposto per quanto riguardava gli scambi di prodotti industriali o di servizi come contropartita ai tagli proposti dall'UE in materia agricola. Per l'UE tale contropartita era essenziale perché il ciclo di Doha si chiudesse positivamente.

Nell'aprile 2006 il commissario europeo per il commercio, Peter Mandelson, dichiarò che l'UE era disposta a migliorare ulteriormente la sua offerta in materia agricola entro i limiti del suo mandato negoziale, se altri avessero fatto concessioni simili. Quest'apertura fu accolta favorevolmente, tra l'altro, dal Brasile, dalla Cina, dal Kenya, dall'Egitto e dall'Australia.

Nel maggio 2006 i negoziati si intensificarono in seno ai gruppi di lavoro di Ginevra, concentrandosi sull'agricoltura e sul NAMA. Nel giugno 2006 Mandelson, tratteggiò un possibile accordo, facendo eco al direttore generale dell'OMC, Pascal Lamy, ed a molti altri, dichiarando che se il G20 voleva maggiori tagli alle sovvenzioni agricole statunitensi prima di presentare i tagli richiesti per quanto riguarda i prodotti industriali, Washington poteva sbloccare la situazione facendo un'offerta migliore.

Se ciò fosse accaduto, l'UE sarebbe andata incontro sia al G20 sia agli Stati Uniti presentando un'offerta rafforzata.

Nel luglio 2006 i capi del G8 riuniti a San Pietroburgo si impegnarono a mandare i loro negoziatori a Ginevra con un nuovo mandato che consentisse maggiore flessibilità. Il 23 luglio a Ginevra gli Stati Uniti lasciarono però intendere che non avrebbero agito in tal modo. I principali attori del serrato negoziato accusarono l'amministrazione Bush di essere inamovibile in merito alle sue posizioni e ciò portò all'impasse finale.

Il 27 luglio 2006, di conseguenza, il Consiglio Generale degli ormai 149 paesi membri dell'OMC ratificò la sospensione dei negoziati del Doha round, tra la delusione di molti sostenitori delle trattative ma anche con il giubilo di esponenti dei movimenti "altermondialisti"

2007: IL RIAVVIO DEI NEGOZIATI, IL FALLIMENTO DEL G-4, I POSSIBILI SCENARI E LA REAZIONE UE

Il riavvio dei negoziati

Sotto il profilo tecnico, i negoziati di Doha in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) ricominciarono il 16 novembre 2006. Il presidente degli Stati Uniti George W Bush e il presidente della Commissione europea José Manuel Barroso riunitisi a Washington l' 8 gennaio 2007, ribadirono l'impegno a sbloccare i negoziati commerciali dell'OMC condotti nell'ambito del ciclo di Doha: i due esponenti politici si impegnarono pubblicamente a far avanzare i lavori.

È stato subito chiaro a tutti che i negoziati avrebbero potuto portare a due esiti diversi e cioè:

- a- conseguimento rapido dei risultati (consentendo agli Stati Uniti di prolungare di uno o due anni la loro "Trade Promotion Authority" – c.d. "*fast track*" – che conferiva al presidente Bush, il potere di negoziare in autonomia accordi commerciali internazionali, la cui scadenza era fissata al 30 giugno 2007) - in modo da concludere il ciclo negoziale in tempo utile; oppure
- b- mancato ottenimento di risultati necessari e rinvio della conclusione dei negoziati, probabilmente non prima del 2009/2010.

Il 27 gennaio 2007 i ministri del Commercio, riuniti per un incontro informale a margine del Forum economico mondiale (WEF) di Davos, espressero il loro sostegno al riavvio dei negoziati Doha Round, anche se senza stabilire una tabella di marcia. Il numero uno dell'OMC, Pascal Lamy, annunciò che i ministri avevano acconsentito a ritornare ad una piena ripresa dell'attività negoziale.

In aprile il presidente statunitense George W. Bush affermò che gli Stati Uniti sono disposti ad accettare tagli sostanziali ai sussidi all'agricoltura per arrivare a un accordo globale sugli scambi.

Il commissario al commercio dell'UE Peter Mandelson confermò negli stessi giorni, (e cioè subito dopo la riunione del cd G4 formato da UE, USA, Brasile e India, tenutasi a New Delhi lo scorso 12 aprile), la volontà dell'Unione Europea di concludere positivamente i negoziati, accettando un taglio alle tariffe europee delle dimensioni richieste dal G20 e cioè del 54% rispetto alla precedente offerta UE del 51,5%.

Ma quali sono le più importanti questioni da affrontare per concludere il Round?

Gli Stati Uniti sono ancora il Paese "chiave". Il Presidente statunitense Bush lo scorso 31 gennaio richiese al Congresso il rinnovo del mandato per poter negoziare accordi bilaterali o multilaterali, (il cd. *fast track* TPA) e, allo stesso tempo, il Segretario all'Agricoltura Johanns ha presentato la nuova proposta di Farm Bill (e cioè la nuova legge americana che indicherà quanti sussidi saranno disponibili, in termini di risorse, per i propri agricoltori; equivale alla PAC europea) per il 2007; gli USA hanno finora lanciato segnali sull'esigenza di accelerare la conclusione dei negoziati multilaterali, ma senza dimostrare ancora reali concessioni. La loro posizione resta inflessibile sull'apertura dei mercati agricoli (si invocano tagli medi del 75%), mentre Washington non si è finora dimostrata disponibile a diminuire i programmi di sostegno ai propri agricoltori. (Farm Bill). I Paesi emergenti, coalizzati intorno al gruppo 'G20' guidato da Brasile e India, si sono ormai affermati come un interlocutore essenziale dei negoziati in corso. Tali Paesi invocano forti riduzioni delle tariffe sugli scambi agricoli (-54% mediamente) unitamente ad una contrazione dei sussidi agli agricoltori nei Paesi industrializzati (-80%). La temibile concorrenza della Cina induce una convergenza tattica oggettiva tra tali Paesi e gli Stati Uniti, nel senso di privilegiare gli interessi agricoli rispetto alle liberalizzazioni in

campo industriale e nei servizi (ove essi cercano di continuare a proteggere le proprie industrie).

Sulla scia di quanto fu concordato a New Delhi il 12 aprile, il G-4 è tornato a riunirsi a livello di alti funzionari (fine maggio e dal 14 al 18 di giugno); inoltre a margine della ministeriale sessione Commercio OCSE del 15 e 16 maggio si è tenuta una riunione di ministri G-6, dove vi è stata la concomitante presenza dei negoziatori più importanti (Lamy, Mandelson, la rappresentante americana per il commercio, Susan Schwab, il ministro indiano del commercio, Kamal Nath, il ministro degli esteri brasiliano, Celso Amorim) in un clima generalmente positivo, pur senza novità di rilievo sulla DDA.

Il moltiplicarsi di discussioni dall'inizio di aprile non ha comunque permesso ai paesi del G-4 di avvicinare i rispettivi punti di vista. Giudicando che le prospettive di apertura dei mercati dei loro partners, per ora, non giustifichino altre concessioni da parte loro, gli Stati Uniti non intendono presentare altre proposte per ridurre le loro sovvenzioni agricole. Il gruppo dei paesi emergenti del G-20 rifiuta di aprire i propri mercati a prodotti agricoli americani che rimarrebbero notevolmente sovvenzionati.

Il 17 e il 18 maggio a Bruxelles, dopo due giorni di intenso dialogo a porte chiuse, Mandelson, Schwab, Amorim e Nath, hanno chiuso la riunione senza essere riusciti a definire un compromesso in cifre sulle modalità di liberalizzazione degli scambi agricoli e dei prodotti industriali. Un intervento al Parlamento Europeo del Commissario Mandelson, nella seduta del 22 maggio 2007, ha ribadito che ci devono essere sforzi da parte di tutti gli attori.

Il fallimento della riunione G-4 di Potsdam

La riunione G4 a livello ministeriale dal 19 al 23 giugno a Potsdam ha infine evidenziato una mancata convergenza sui coefficienti NAMA, sui coefficienti dei pilastri agricoli e inoltre su alcuni temi importanti come le Indicazioni Geografiche e la “clausola di pace agricola”.

Questo fallimento della riunione G4 di Potsdam è la maggiore novità degli ultimi due anni sulla DDA: è emerso dal fallimento dei colloqui di questi ultimi giorni il nuovo stallo ed il probabile futuro fallimento complessivo dello stesso del Round.

Giovedì 21 giugno, infatti, i rappresentanti al G-4 indiano e brasiliano hanno deciso di ritirarsi prematuramente dai negoziati. *“Era inutile continuare i negoziati, tenuto conto delle proposte che sono state fatte”*, ha dichiarato Amorim, durante una conferenza stampa comune con il suo corrispettivo indiano Nath. Il negoziatore brasiliano ha precisato inoltre che l'agricoltura, elemento principale di controversia, è stata alla base del fallimento della riunione di Potsdam, che avrebbe dovuto concludersi sabato.

I membri del G-4 dovevano trovare un compromesso sulle modalità di liberalizzazione degli scambi agricoli e di prodotti industriali, che avrebbe dovuto servire da base per l'accordo multilaterale. Pare impossibile che si possa arrivare ad un accordo generale tra fine 2007 e inizio 2008. Adesso è infatti difficile immaginare come i 150 paesi membri dell'organizzazione multilaterale possano concludere il ciclo di negoziati entro la fine del 2007, concludendo un accordo globale, quando i quattro grandi non sono stati capaci di trovare una base comune di partenza

In assenza di un tale accordo tra i G-4, appare inverosimile che a Ginevra si possa individuare un compromesso

Flessibilità europea e rigidità indiana hanno caratterizzato l'evoluzione delle discussioni svoltesi a Potsdam: i negoziatori hanno trattato in primo luogo del dossier dei sostegni interni americani all'agricoltura, ma mentre Brasile e Stati Uniti si erano finora sempre dimostrati in disaccordo sul livello delle concessioni attese (il Brasile vuole che le spese annuali per gli aiuti interni americani siano limitate entro margini compresi tra 12 e 15 miliardi di dollari contro un'offerta USA di 22 miliardi di dollari), le posizioni di Celso Amorim e di Susan Schwab sarebbero state più vicine di quanto i due paesi hanno annunciato pubblicamente.

Mercoledì 20 l'Unione Europea si è mostrata più flessibile in materia di accesso al mercato agricolo dicendosi disposta a ridurre i suoi dazi doganali più elevati del 70%, vale a dire 10 punti in più rispetto alla proposta dell'ottobre 2005. Ha tuttavia auspicato che i suoi prodotti sensibili (prodotti lattieri, bovini e pollame) siano soggetti solo a un terzo di questa riduzione, vale a dire 23,3%. L'India si sarebbe invece mostrata meno flessibile su questo dossier esigendo di mantenere a 20% la lista dei suoi prodotti speciali (prodotti sensibili per i paesi in via di sviluppo).

Dal pomeriggio del 20, le discussioni si sono arenate sul dossier dei NAMA, giacché Brasile e India si sono dimostrati poco flessibili su questo dossier proponendo, tramite la formula "svizzera" complessa usata per determinare le riduzioni tariffali sui NAMA, di adottare un coefficiente di 30 contro quello di 35 recentemente difeso da Celso Amorim. I paesi sviluppati, Unione e Stati Uniti in testa, intendono limitare a 10% per loro stessi e a 15% per i PVS l'importo massimale dei dazi doganali sui NAMA.

Per quanto riguarda il futuro, la mancata convergenza a Potsdam fa "tabula rasa" delle flessibilità mostrate nei diversi capitoli negoziali durante la Ministeriale. Ci si interroga altresì se la multilateralizzazione dell'esercizio non sia destinata a gettare alle ortiche i progressi pur compiuti tra i 4 attori principali, tanto più che non sono stati forieri di un successo. Molto dipenderà, naturalmente, dalla maniera in cui Pascal Lamy intenderà associare ed ascoltare i principali attori nel processo di riflessione all'OMC.

I possibili scenari futuri

Come sottolineato da diversi analisti il futuro del Doha Round è molto incerto e la sua conclusione dovrebbe essere stata di nuovo rimandata di anni, se non resa impossibile. Teoricamente, c'è ancora spazio per un accordo, anche se aumentano le negatività su un tema importante per l'UE come i NAMA e se, qualora gli USA dovessero decidere di tagliare i propri sussidi, si dovrebbero incastrare altri tasselli : il più difficile rimane quello dei cosiddetti prodotti agricoli speciali, che interessano i PVS.

L'OMC ha reagito al fallimento di Potsdam con una riunione straordinaria del Trade Negotiation Committee, indetta il 22 giugno da Lamy; l'Organizzazione mondiale del commercio viene di fatto chiamata a svolgere il ruolo quasi impossibile di salvare il negoziato sulla DDA, uscito compromesso dall'esito di Potsdam.

Pascal Lamy nell'aprire i lavori TNC ha cercato di ridurre l'impatto negativo di Potsdam, tentando di infondere fiducia ai Membri ed enfatizzando la dimensione multilaterale della DDA.

Se in linea con l'intervento di Lamy si sono mossi il Commissario Mandelson ed il rappresentante USA, decisamente diversa, e profondamente negativa, l'interpretazione del processo fornita da Brasile e India, sia per quanto accaduto a Potsdam ("un fallimento") sia per quanto concerne il futuro.

Il Brasile soprattutto (e successivamente l'India, con un intervento piu' cauto) ha infatti ribadito come l'ampiezza delle divergenze emerse a Potsdam non risieda tanto nei numeri quanto nella visione stessa del Round che i Paesi avanzati hanno offerto, tentando di conseguire unicamente un comodo accesso per i loro prodotti ai mercati dei PVS.

La responsabilità di andare avanti torna all'OMC, e viene assegnata sin d'ora nelle mani dei presidenti dei due principali gruppi negoziali, ai quali lo stesso Lamy ha lasciato il compito di fare la prima mossa con delle proposte, documenti da usare come base nell'arduo tentativo di pervenire ad un possibile accordo sulle modalità NAMA e Agricoltura in tempi ravvicinati. Il tentativo che sarà condotto costituirà una prova certamente cruciale per l'OMC (nessuno oggi potrebbe ovviamente ipotizzare scadenze temporali).

La reazione dell'UE

Peter Mandelson, commissario UE al commercio, ha voluto sottolineare che il mancato accordo tra i G4 non deve essere considerato come il certificato di morte del negoziato di Doha, che comunque continuerà nella sua naturale sede multilaterale. A differenza della lettura negativa fornita da molta stampa internazionale, Mandelson ha voluto anche sottolineare che il G4 non è stato vano ma che ha consentito, in ogni caso, di realizzare chiarimenti su accesso al mercato e alcuni progressi, su "export competition", Regole e Servizi.

Mandelson in una dichiarazione pubblicata dopo la repentina fine dei lavori del G4 di Potsdam ha infatti affermato: *“Abbiamo trattato un ampio ordine del giorno e di tutti i campi contemplati dal negoziato. Non siamo riusciti a raggiungere una convergenza su tutti i dossier, ma abbiamo fatto progressi su alcuni temi tra cui l'accesso al mercato e le sovvenzioni agricole, la concorrenza all'esportazione e le sovvenzioni all'esportazione. Abbiamo avuto inoltre discussioni costruttive per quanto riguarda i servizi, le norme(..)”*.

Il commissario al commercio ritiene che i membri del G-4 siano arrivati ormai ad un *“terreno d'intesa abbastanza ampio”* sull'aspetto agricolo per raggiungere un compromesso *“giusto per i paesi in via di sviluppo e al limite di ciò che l'UE puo' fare”*(..) tuttavia Mandelson ha detto che *“non possiamo negoziare da soli”*, in quanto *“Siamo stati invitati a presentare la nostra*

ultima migliore offerta agricola, pur sapendo che non avremmo avuto nulla in cambio compatibile con i limiti del nostro mandato di negoziato e nell'ambito di sforzi proporzionali consentiti da tutti i membri del G-4”, ha detto il commissario al commercio.

Il rifiuto delle potenze emergenti di contribuire al successo ciclo di Doha, secondo Peter Mandelson è controproducente perché *“Si tratta di un ciclo dedicato allo sviluppo”* e . *“Nel caso dei paesi meno avanzati, si tratta di un ciclo gratuito”*. *“Ma (:...) non possiamo dare senza ricevere niente in cambio”* dalle economie emergenti sui beni industriali.

Il Commissario al Commercio rifiuta però d'interpretare questo fallimento come “una prova di forza Nord-Sud” e ritiene che “Il mondo sviluppato e i paesi emergenti devono permettere di definire scelte di compromesso per i paesi più sfavoriti (...). Ciò significa diminuire i dazi doganali nel mondo sviluppato e ridurli, in giusta proporzione e con tempi più lunghi, nei paesi in via di sviluppo che sono in grado di farlo”.

LA SITUAZIONE ODIERNA

ROMA 9/10/07

Le ultime notizie sui negoziati fanno temere il rischio di un Doha Lite: a parte la posizione propositiva dell'UE c'è un pessimismo diffuso, e solo alcuni tentativi volenterosi.

Dopo le fallite “trattative ristrette” a Potsdam, il Commissario Mandelson si è attivato e già il 22 giugno ha incontrato Lamy ed i Presidenti dei Gruppi negoziali a Ginevra, per comprendere come continuare il negoziato a livello multilaterale. Il Commissario ha ribadito che il processo G4 è da considerarsi terminato e che ogni eventuale progresso potrà essere cercato solo a Ginevra.

Il 22 luglio Mandelson ha illustrato ai Ministri Europei i documenti dei “facilitatori” Falconer (presidente gruppo agricoltura), e Stephenson (presidente del gruppo negoziale NAMA), ultimo tentativo di compromesso sulla definizione di modalità per Agricoltura e NAMA. Il Documento di Falconer, in particolare, prevede un taglio del 73% delle tariffe agricole europee e la riduzione dei sussidi agricoli USA a circa 13 miliardi di dollari l'anno; anche il documento Stephenson presenta una concreta proposta di

modalità per la conclusione del negoziato sulle tariffe industriali, ma risulta molto più vago per quanto riguarda le misure non tariffarie.

Il TNC del WTO si è riunito nel frattempo per 2 meetings informali, il 6 ed il 22 Giugno poi per il meeting del 26 luglio. Pascal Lamy, nel suo rapporto al General Council del WTO del 27 luglio 2007, ha detto che le riunioni recenti hanno indicato ai negoziatori che serve “un impegno ad alto livello per concludere il Round,,. Inoltre ha notato “alcune differenze significative, ma quella “convergenza è alla nostra portata se siete tutti pronti per mostrare la volontà e la flessibilità necessarie per eliminare i divari”.

Il 23 agosto us i rappresentanti di 33 paesi del Forum di cooperazione Asia Orientale e America Latina (il FOCALAE, che raggruppa 18 paesi dell’America Latina e 15 paesi dell’ Asia Orientale) hanno chiesto una conclusione rapida del round. Al termine della riunione, il ministro degli Esteri brasiliano Celso Amorim e il ministro del Commercio sudcoreano Kim-Jong-Hoon hanno dichiarato che il Forum ha focalizzato due obiettivi: il multilateralismo ed un ordine economico mondiale più giusto (sottolineando, con la Dichiarazione di Brasilia, una preoccupazione crescente di fronte alla mondializzazione).

Malgrado ciò dubbi sulla positiva conclusione del Doha Round sono stati sollevati da molti osservatori europei e statunitensi.

Valutazioni pessimistiche sono stati espresse dal ministro francese dell’economia e del commercio estero Christine Lagarde che, durante la riunione del MEDEF, l’organizzazione degli industriali francesi, del 31 agosto ha definito improbabile un accordo in un futuro prossimo, anche per il probabile mancato rinnovo della TPA al Presidente Bush, che riduce la capacità degli Stati Uniti di contribuire positivamente ad un compromesso negoziale che possa sbloccare il Round. Questa situazione potrebbe protrarsi fino al 2009: di fatto, con il venir meno della TPA la competenza in materia commerciale è tornata al Congresso e la maggioranza Democratica ha chiarito di aver oggi ben altre priorità. Apparentemente, i leaders democratici in Congresso non sono pregiudizialmente contrari al Doha Round: C. Rangel, Presidente della Commissione Ways and Means, aveva dichiarato che un eventuale limitato rinnovo della TPA ad hoc potrebbe anche essere possibile “se dal negoziato in seno al WTO dovesse emergere un

buon compromesso”, che dia benefici tangibili per l'elettorato americano. Nel frattempo la discussione in Congresso sul rinnovo del Farm Bill appare tuttavia orientata piuttosto verso un mantenimento dei sussidi agricoli che non ad una loro drastica riduzione.

La linea ufficiale dell'Amministrazione Bush sul Doha Round (recentemente ribadita dall'Assistant USTR M. Rhode) resta sempre quella di riconfermare il sostegno al negoziato in seno al WTO. Il Presidente Bush, partecipando all'annuale vertice dell' Apec (Associazione per la Cooperazione Economica Asia-Pacifico, che riunisce 21 paesi che generano la metà del flusso del commercio mondiale) svoltosi sabato 8 e domenica 9 settembre a Sydney in Australia, ha attaccato quei pochi paesi definiti “Doha dissidents” che non danno il necessario contributo ed impediscono di cogliere “un’occasione che si presenta una volta nella vita di una generazione di uomini”, per sollevare milioni di persone dalla povertà. L’USTR Susan Schwab aveva già definito India, Brasile, Argentina e Sud Africa come un “ostacolo al progresso” accusandoli di voler “distruggere il Round”, e negli ultimi giorni di settembre li ha poi invitati a presentare offerte più ambiziose su NAMA ed agricoltura se vogliono che gli USA possano prendere “impegni specifici”.

Mandelson aveva invece affermato il 4 settembre in un’intervista alla BBC che sono gli USA a avere la chiave per sbloccare i negoziati; la UE resta tra i G4 quello maggiormente deciso ad arrivare ad un accordo che permetta la chiusura del Round, benchè negli ultimi giorni abbia poi detto durante la visita del 5 ottobre in Giamaica “tutti gli attori devono pagare ugualmente nel processo negoziale. In particolare, alcuni PVS devono segnalare che accettano il contenuto dei testi sia in agricoltura che nel campo prodotti industriali” e che “EU, USA e Paesi APEC lo hanno fatto. India, Sud Africa e Brasile possono inviare tale messaggio dal loro summit del 17 ottobre. È importante che lo facciano.”

In ogni caso la prosecuzione tecnica dei negoziati è già ripartita nella scorsa settimana; i negoziatori si sono spostati a Ginevra per partecipare alle riunioni indette dall’OMC.

È ben chiaro che rimangono intatti i motivi politici e commerciali del fallimento del G-4 a Potsdam, come la diatriba USA-India in Agricoltura, la paura di Brasile ed India per la concorrenza cinese, l’atteggiamento protezionista sui NAMA di Argentina e Sud Africa

In altre parole le distanze tra i Paesi – rispetto alle proposte, seppur “elastiche”, di Falconer e Stephenson – sono ancora incolmabili.

Resta nascosta ai più la ragione di fondo del fallimento del G4, che è probabilmente la Cina. Molti osservatori ritengono infatti che India, Brasile, Argentina temano soprattutto l’export cinese e per questo frenino sulle aperture di mercato sui NAMA. Certamente la Cina pur avendo mantenuto una posizione defilata è di fatto il “vincitore” del momento, anche più di Brasile ed India; lo sarebbe anche in caso di esito positivo del Round, visti i vantaggi fin qui ottenuti dalla sua partecipazione al WTO.

E’ certamente paradossale la situazione dei nostri giorni in cui di fronte ad un commercio estero sempre più prospero, globale e che coinvolge ormai tutti i Paesi del mondo, vi sia invece un blocco negoziale tra i medesimi Paesi in seno al WTO. Ma occorre considerare però che il commercio risponde alle regole del mercato, laddove invece il negoziato risponde a quelle della politica : invece di cercare un compromesso, sembra piuttosto prevalere la volontà di assicurarsi migliori vantaggi rispetto agli altri.

Il 25 settembre 2007 Pascal Lamy ha invitato a dare più aiuto per aumentare la capacità commerciale di più nazioni povere: nell’apertura del congresso “*A New Enhanced Integrated Framework for Least Developed Countries*” (“Una nuova struttura integrata per i PMA,,) a Stoccolma, ha detto che “siamo oggi qui perché desideriamo assicurarci che le nuove occasioni che eventualmente deriveranno dal Doha Round - come l’accesso esente da dazio e quote ai mercati dei paesi sviluppati ed in via di sviluppo, le riduzioni marcate delle sovvenzioni all’agricoltura nei paesi ricchi, compreso quelle sul cotone, l’eliminazione delle sovvenzioni di esportazione, le discipline sulle sovvenzioni dell’industria della pesca o le nuove regole sulla facilitazione commerciale – si traducano in realtà commerciali per i paesi meno avanzati ,,.

Malgrado queste dichiarazioni, che tutti a parole condividono, in una riunione informale dell’appena costituito gruppo G-12 (che include USA, Unione Europea, Brasile, India, Australia, Giappone, Canada, Argentina, Cina, Indonesia, Sud Africa e Giamaica), creato in vista dei decisivi colloqui della prossima settimana sul tema agricoltura, non si è riusciti a far progressi sugli aspetti dei “*surveillance and monitoring mechanism for subsidy payments*” e ciò non è di buon auspicio.

La strategia negoziale della UE

Pessimismo a parte, la strategia complessiva della Commissione mira a considerare ancora il Round una assoluta priorità, da accompagnare però con molti negoziati bilaterali (FTAs), per cautelarsi in caso di un fallimento del Round stesso.

Parlando a New York durante il Council of Foreign Relations, il 17 settembre scorso Mandelson ha detto che una conclusione riuscita dei colloqui della DDA potrebbe amplificare la confidenza nell'economia e bloccare al livello corrente l'apertura nell'economia globale come protezione contro la recessione ed il protezionismo futuri.

A New York, Mandelson ha sostenuto che le trattative di Doha avevano realizzato più progressi di quello che molti pensano e che “presto avremo un accordo sui punti chiave,,. Ha sostenuto che - data la turbolenza corrente nei mercati globali - sia l'UE che gli Stati Uniti hanno il più grande interesse possibile alla conclusione di un accordo sul commercio mondiale che assicura il livello di apertura corrente e rinforza il sistema economico globale di controllo.

La Commissione intende assumere un ruolo attivo per arginare le pressioni per ulteriori concessioni in agricoltura, dato che la UE rimane finora quello che ha fatto maggiori concessioni negoziali. In merito ai NAMA, i coefficienti previsti per i PVS sembrano troppo elevati e le flessibilità rappresentano una vera incognita. In merito alle misure non tariffarie occorre dare un nuovo forte impulso al negoziato, perché sono proprio queste le misure che impediscono un maggiore accesso ai mercati internazionali.

In particolare riguardo al tema della tutela delle indicazioni geografiche (IIGG) la Commissione ha in pratica già rinunciato ad un nostro importante obiettivo, la “claw back list”, finalizzata alla tutela dei diritti di alcune delle più note IIGG comunitarie, visto il permanere di una forte opposizione da parte di molti membri dell'OMC, contro questa proposta europea. Sul registro multilaterale delle IIGG la Commissione intravede, come possibile via di compromesso che preservi una qualche forma di valore giuridico al registro, una soluzione che ne limiti la copertura ai soli vini e bevande alcoliche e con effetti giuridici confinati ai Paesi partecipanti al registro, e anzi prospetta addirittura una deleteria soluzione con minori effetti giuridici che si rifà a vecchie proposte del 2003.

I nuovi obiettivi comunitari in materia di IIGG, che si spera siano mantenuti senza ulteriori cedimenti, sono l'estensione a tutti gli altri prodotti della protezione aggiuntiva, oggi prevista solo per i vini e gli spiriti nonché il concreto avvio di un registro multilaterale limitato ai vini ed agli spiriti, che ha per conseguenza la creazione di una presunzione a favore del titolare della IIGG con inversione dell'onere della prova sull'altra parte. In tema di estensione, quindi non muta la strategia della Commissione, con l'estensione a tutti gli altri prodotti della protezione aggiuntiva offerta ai vini e alle altre bevande alcoliche (art. 23 TRIPs), anche se nel rispetto di tutte le eccezioni previste dall'art. 24.

Accettare questi nuovi obiettivi significa certamente fare un sacrificio rispetto agli obiettivi contenuti nell'offerta comunitaria dell'ottobre 2005 (certamente più ambiziosa). Si vorrebbe così passare da una situazione completamente vuota di contenuti ad una fase più concreta al fine di ottenere poi anche l'ampliamento della copertura del registro ad altri prodotti. Si tratta di un tema assai delicato che va affrontato avendo in mente il chiaro legame con l'ultimo documento Falconer sull'Agricoltura

Del resto il tema delle IIGG è stato affrontato all'interno del dibattito agricolo in seno al G4 e quindi l'UE dovrebbe impegnarsi a chiedere che tale dibattito prosegua contestualmente al dibattito sull'accesso al mercato.

La posizione certamente meno ambiziosa contenuta sul documento della Commissione sulle IIGG dovrebbe costituire una *bottom line* non ulteriormente negoziabile.

La politica commerciale italiana nell'ambito della strategia comunitaria

L'Italia condivide in linea di principio la scelta di una priorità per la DDA, ma resta un certo scetticismo sui contenuti politici del negoziato in quanto si evidenzia il paradosso di un commercio estero che prospera ovunque accanto ad una mancanza di consenso per il WTO, situazione che i futuri avvenimenti-chiave, come le elezioni in USA o India, non aiuteranno comunque a migliorare.

Non sembra quindi esserci un clima giusto per andare avanti. Il MCI ritiene poi che i testi emersi dal negoziato finora porteranno semmai ad un "Doha lite", specialmente se confrontati alle ambizioni iniziali dell'UE. L'Italia ha individuato preoccupazioni in

Agricoltura (troppe riduzioni daziarie per i prodotti mediterranei e mancanza di un paragrafo sulle Indicazioni Geografiche) e sui NAMA (oscillazione troppo forte tra le due “forcelle” e mancanza di concretezza per gli ostacoli non tariffari). In materia di Agricoltura il MIPAF considera non del tutto sufficiente la percentuale dei prodotti sensibili e preoccupanti le modalità di espansione dei contingenti tariffari misurati in sulla base del consumo interno (*modalities on tariff quota expansion based on domestic consumption*). Non c'è parere favorevole sulla eliminazione della clausola di salvaguardia speciale e si ritiene eccessiva la penalizzazione dei prodotti della prima fascia che già oggi non hanno una sufficiente protezione. Con riguardo ai NAMA, si registrano le forti preoccupazioni dell'industria del tonno che vedrebbe ridotta a livelli del tutto insufficienti la protezione dalle esportazioni dei produttori asiatici nel caso di una piena applicazione della formula di riduzione tariffaria.

La posizione dell'Italia dovrebbe essere in definitiva quella di sostenere la Commissione nel negoziare Agricoltura e NAMA in questa fase del round, ma solo a condizione della contestualità del negoziato sulle Indicazioni Geografiche; il MCI ritiene poi che, se la DDA dovesse rallentare ulteriormente o bloccarsi o diluirsi, l'Europa dovrebbe spingere ancor di più sui negoziati bilaterali/regionali, anche se dovrebbe essere possibile trovare per il prossimo futuro una sede di confronto multilaterale nel Comitato Scambi dell'OCSE, che ha fra i suoi compiti quello di facilitare i negoziati WTO .

La soluzione bilaterale è il futuro prossimo?

A fronte delle difficoltà del processo multilaterale commerciale si evidenzia un numero sempre maggiore di accordi commerciali regionali o bilaterali stipulati sia dai Paesi economicamente più avanzati che da quelli in via di sviluppo. Tali accordi sono spesso diretti a raggiungere una influenza a livello regionale. L'UE, che ha la più estesa rete di accordi commerciali preferenziali (i così detti PTAs) a livello mondiale, nella nuova strategia di politica commerciale espressa nel 2006 mira a concludere rapidamente una nuova generazione di accordi commerciali bilaterali nei mercati in espansione.

L'approccio bilaterale, più rapido ed efficiente del multilaterale, ha però molti aspetti sfavorevoli, poiché distorce i flussi commerciali e può aggravare la situazione del paese

economicamente più debole, e rischia poi di dare il via ad un processo di creazione di zone di influenza esclusive, con sistemi regolamentari conflittuali, da parte delle grandi potenze commerciali.

Considerando l'incertezza che a Ginevra circonda tuttora i negoziati di Doha, l'Unione Europea ha lanciato quest'anno un forte affondo di politica commerciale bilaterale, concentrandosi su diversi paesi economicamente emergenti da un lato (Corea del Sud, India e paesi ASEAN), o su regioni con stretti legami politici ed economici con l'Europa dall'altro (regione del Golfo Persico, paesi del Mediterraneo, paesi dell'America Centrale e Meridionale), senza trascurare l'orientamento pro-sviluppo che da decenni caratterizza le relazioni economiche e commerciali con il gruppo dei paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico.

I negoziati di partenariato economico con i Paesi ACP proseguono a buon ritmo, anche se con qualche difficoltà; un po' più progrediti quelli per l'accordo di libero scambio con la Corea del Sud (con la quale c'è già stato lo scambio di offerte su tariffe e servizi ed è già stata redatta una possibile bozza dell'accordo).

Recentemente sono stati lanciati anche i negoziati e per gli accordi di associazione con la Comunità Andina e gli Stati dell'America Centrale, con i quali il calendario è meno pressante ma non per questo meno importante.

Una delegazione di parlamentari europei diretta dalla Prima Vicepresidente della commissione per il commercio internazionale del Parlamento europeo Corien Wortmann-Kool (PPE-DE, Paesi Bassi), sarà in visita a Singapore, poi nel Vietnam, dal 1° al 4 ottobre, per valutare le prospettive di un accordo bilaterale di libero scambio tra l'UE e l'Asean (Brunei, Cambogia, Indonesia, Laos, Malesia, Myanmar, Filippine, Singapore, Thailandia e Vietnam).

Sempre dal dal 1° al 4 ottobre a Nuova Delhi vi saranno i negoziati della seconda sessione negoziale per l'accordo bilaterale di libero scambio tra l'UE e l'India. Non è previsto però alcun progresso decisivo ma solo uno scambio di richieste tecniche. I negoziatori europei e indiani dovrebbero soltanto proseguire le discussioni preliminari al livello tecnico, avviate nel giugno scorso a Bruxelles. Il governo indiano, al quale è stato chiesto di reagire ai negoziati del ciclo di Doha, in particolare da quando gli Stati Uniti

hanno deciso di accettare di negoziare sulla base del progetto di compromesso Falconer sugli scambi agricoli, dovrà, innanzitutto, chiarire la sua posizione al livello multilaterale sugli aspetti dei prodotti industriali e dei servizi. Tenuto conto dell'impegno dell'insieme dei membri dell'OMC di raggiungere un compromesso sull'agricoltura e i prodotti industriali prima della fine di ottobre, l'India non dovrebbe essere in grado di dedicarsi completamente ai negoziati bilaterali con i Ventisette prima del prossimo vertice UE/India, previsto per il 30 novembre prossimo.

Avv. Giovanni Rossoni

Ministero Commercio Internazionale
DG Politica Commerciale
Ufficio WTO, UE, Stati Uniti e Canada

RIEPILOGO CRONOLOGICO DEI NEGOZIATI della DDA:

NOVEMBRE 2001, DOHA. IV conferenza ministeriale dell'OMC lancia l'agenda di Doha per lo sviluppo la cd DDA.

SETTEMBRE 2003, CANCÚN. La V conferenza ministeriale dell'OMC chiude senza accordo. Si fanno avanti gruppi negoziali come il G-20 (PVS con reddito medio) ed il G-90 (che include i PMA cioè i paesi meno avanzati), la vera novità degli ultimi anni.

MAGGIO 2004. L'UE offre di eliminare tutte le sovvenzioni alle esportazioni agricole, s'impegna a diminuire le sovvenzioni distorsive, proponendo anche un'iniziativa per il cotone (per eliminare il sostegno all'export) ed un ciclo di negoziati per i Paesi Meno Industrializzati (*Round for Free*).

OTTOBRE 2005. Gli USA offrono la riduzione delle sovvenzioni agricole del 60% e l'abolizione graduale di alcune sovvenzioni all'esportazione. L'UE propone un pacchetto per lo sviluppo da adottare ad Hong Kong. I paesi del G-10 e del G-20 presentano proposte sull'accesso ai mercati agricoli.

DICEMBRE 2005. Hong Kong Nella VI conferenza ministeriale dell'OMC, i negoziatori stabiliscono di raggiungere un accordo, entro l'estate 2006, sulle riduzioni tariffarie e le sovvenzioni ai prodotti agricoli e sulle riduzioni tariffarie riguardo i prodotti industriali.

LUGLIO 2006. A San Pietroburgo, i leader del G8 annunciano una maggiore flessibilità negoziale.

23 LUGLIO 2006. Pascal Lamy annuncia la sospensione dei negoziati.

7 FEBBRAIO 2007. Ripresa dei negoziati a Ginevra.

APRILE 2007. A New Delhi i G4 si impegnano a negoziare tra loro una base per l'accordo multilaterale.

GIUGNO 2007. A Potsdam fallisce rapidamente il tentativo G4 di trovare un'intesa.

SETTEMBRE 2007. A Ginevra proseguono i negoziati nel pessimismo generale (basati sui documenti dei "facilitatori")