

WTO / DDA, Ministeriale di luglio a Ginevra: fallita la riunione, resteranno i progressi raggiunti?

Il miglior modo di sostenere i nostri interessi di paese manifatturiero è stato finora quello di scommettere nell'evoluzione del sistema multilaterale commerciale creato con le regole WTO insistendo, perciò, sulla necessità di concludere il Round di Doha (ciclo di negoziati relativi all'Agenda per lo sviluppo stabilita a Doha nel 2001, la cosiddetta DDA), raggiungendo risultati ambiziosi. Il negoziato multilaterale può, infatti, costituire lo strumento per ridurre i picchi tariffari e le quote di ingresso che ancora sbarrano la strada alle nostre esportazioni nel mondo, specialmente negli USA e nei Paesi emergenti. Com'è noto, però, il Round sta vivendo oggi il momento più delicato, con seri rischi di un suo congelamento sine die o addirittura di un fallimento completo dopo l'insuccesso della Ministeriale dello scorso 20 - 31 luglio. Lo scopo di questo lavoro è quello di capire perché sono falliti i colloqui di Ginevra, quali vantaggi potrà trarre l'Italia (se le trattative dovesse ripartire dal punto in cui si è arrivati) e inoltre che cosa ci si può attendere nel prossimo futuro dai negoziati.

I) introduzione I negoziati del Doha Round

1) I principali negoziatori del G7, a parte Peter Mandelson per l'UE, sono stati l'australiano Simon Crean, l'americana Susan Schwab, il brasiliano Celso Amorim, l'indiano Kamal Nath, il giapponese Akira Amari; tra quelli degli altri paesi importante il ruolo del camerunese Luc Magloire Mbarga (ACP), del keniano Uhuru Kenyatta (Gruppo africano), di Mamadou Sanou (Burkina Faso - C4, il gruppo dei produttori di cotone), dell'indonesiana Mari Pangestu (G33).

per la liberalizzazione commerciale, svoltisi a fine luglio a Ginevra, si sono conclusi con un nulla di fatto. Le principali potenze commerciali, riunite nel gruppo negoziale avanzato detto G7¹ (Australia, Brasile, Cina, India, Giappone, Unione Europea e Usa) non sono arrivate ad un accordo sui prodotti agricoli (malgrado lo avessero già raggiunto sui sussidi all'agricoltura e sui prodotti industriali), per un contrasto tra USA ed India sul meccanismo di protezione speciale (SSM)².

I grandi *players* commerciali tradizionali (Usa, UE e Giappone) e i Paesi emergenti si sono poi accusati reciprocamente del fallimento.

La UE si è mossa come un unico blocco negoziale, benché vi siano al suo interno interessi a volte non convergenti: da un lato, infatti, vi sono quegli Stati Membri che hanno un importante settore agricolo da proteggere (come Francia, Spagna e Italia), dall'altro si trovano quei Paesi del nord Europa più interessati a prodotti industriali da importare a basso costo³.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti, il Governo Bush si è trovato in difficoltà nei negoziati non avendo più l'ormai scaduta *Fast Track*

2) Inoltre mancava l'accordo su alcuni problemi, tra cui si evidenziano quelli del cotone e delle indicazioni geografiche.

3) Tali divisioni sono emerse a volte durante il negoziato, in momenti nei quali la Francia, presidente di turno della UE, ha polemizzato, a mezzo stampa e tramite il Ministro dell'Agricoltura Michel Barnier, con il Commissario al Commercio Peter Mandelson.

Authority - speciale autorizzazione parlamentare per concludere gli accordi di politica commerciale - ed essendo inoltre sotto stretto controllo del Congresso a maggioranza democratica. Brasile e India, che dal 2003 hanno condotto le fila degli emergenti ed in generale di tutti i Paesi in via di sviluppo tramite la leadership del Gruppo detto G20, si sono presentati con ambizioni tra loro differenti. Il Brasile, finora sempre intransigente, è apparso il più deciso a raccogliere quanto seminato in 4 anni; di converso l'India ha tenuto duro fino a far saltare il tavolo. La Cina, che era rimasta in disparte per tutto il negoziato, accontentandosi di lucrare sulla posizione privilegiata di RAM (cioè membro di recente adesione del WTO), si è fatta sentire solo negli ultimissimi giorni, senza mostrare alcun timore reverenziale.

II) Il perché del flop della ministeriale e chi ne ha tratto vantaggio.

Fin dai primi giorni le negoziazioni in sede di

4) Tale proposta prevedeva, per quanto riguarda i sussidi all'Agricoltura, di fissarne un taglio per l'Unione Europea all'80% (con un significativo incremento, rispetto al 70% di cui si era discusso sino a poco tempo fa), cioè dagli attuali 118,7 miliardi di euro a circa 21,9 miliardi di euro, appena sufficienti per finanziare la Politica Agricola della UE (PAC) attuale. Da sottolineare che il taglio richiesto da Nuova Zelanda, Australia e Brasile era ancora più alto e che la sua accettazione avrebbe significato la necessità di una nuova riduttiva riforma della PAC. Soddisfacente per l'Unione Europea appariva anche la proposta di tagliare il sostegno americano del 70% che avrebbe significato ridurre i sussidi da 48 miliardi di dollari a circa 14,5. La proposta di fissare al 4% delle linee tariffarie il numero dei prodotti sensibili era anch'essa accettabile: in questo caso l'UE avrebbe potuto disporre in totale di circa 88 linee tariffarie protette. Si trattava obiettivamente di importanti concessioni fatte agli Emergenti per cercare delle contropartite sui prodotti industriali (NAMA). Infatti per quanto riguarda l'accesso al mercato per tali prodotti i Paesi emergenti (come risultato della applicazione della formula matematica "svizzera" e delle eccezioni della

TNC - Comitato Negoziati Commerciali - avevano visto l'impossibilità di mettere d'accordo i 153 Stati membri e, per questo, erano state, dapprima, spostate dal Direttore Generale del WTO Lamy nella cosiddetta *Green room*, dove si riunivano soltanto 35 Stati, e poi, in seguito ad un ulteriore stallo, in sede di G7, nella speranza che almeno i grandi trovassero un accordo da sottoporre a tutti i membri.

Se quindi già nei primi giorni un fallimento della riunione di Ginevra era nell'aria, visti i precedenti degli ultimi anni, una bozza di compromesso⁴, presentata da Lamy il 25 luglio, aveva, a sorpresa, riaperto le speranze. Alla fine, dopo molti giorni di discussioni, tanti da far sì che si sia trattato del più lungo negoziato di sempre al WTO, l'accordo non è stato trovato per l'indisponibilità di USA, Cina e India, nonostante gli sforzi dell'Australia, del Brasile e dell'UE.

Gli Stati Uniti dopo aver accettato, in linea generale, la bozza elaborata da Lamy, hanno

cosiddetta flessibilità), avrebbero avuto una riduzione media dei dazi consolidati molto significativa, ma una diminuzione reale poco evidente. Per una valutazione complessiva e corretta di questo risultato occorre attendere di conoscere su quali linee tariffarie sarebbero state utilizzate, in concreto, le flessibilità, benché si sapesse, in una certa misura, dove sarebbero state impiegate. Va ricordato che era anche prevista una clausola anticoncentrazione che avrebbe dovuto obbligare tali paesi a non concentrare tutta la flessibilità in un settore specifico. In definitiva da questo accordo difficilmente si sarebbero ottenute nuove opportunità di accesso nei mercati dei grandi Paesi emergenti come India, Brasile e Argentina, per gli esportatori europei, a causa dell'eccessiva ampiezza delle flessibilità e della distanza (cd "acqua") tra dazio "consolidato" all'OMC (dazio massimo fissabile) e quello effettivamente pagato in dogana. Le possibilità di improvvisi aumenti dei dazi, dall'effettivo al consolidato, come recentemente accaduto per il settore tessile in Brasile (aumento dei dazi applicati) verrebbero, però, drasticamente ridotte, a beneficio di una maggiore certezza giuridica per gli operatori.

rifiutato seccamente la richiesta dell'India di ridurre la soglia per far scattare il meccanismo di salvaguardia speciale SSM⁵, temendo che lo stesso si trasformasse in uno strumento protezionistico e sperando in un cedimento della controparte. Malgrado l'imprevista fermezza americana⁶, l'India ha chiuso le porte al dialogo, anche in nome di un centinaio di paesi in via di sviluppo⁷, difendendo strenuamente non solo una soglia più bassa per l'avvio del meccanismo ma anche un aumento temporaneo dei dazi doganali più consistente rispetto a quello previsto nel compromesso di Lamy. Anche la Cina, come precedentemente accennato, malgrado avesse accettato il compromesso ha fatto marcia indietro ed ha fornito un importante supporto agli indiani. L'elemento di novità del negoziato, come da tre anni a questa parte, è stato rappresentato dunque dalla forza dei Paesi emergenti, cioè di quei PVS con economie in espansione, riuniti nel G20, che hanno dimostrato di volersi apertamente contrapporre alle principali potenze commerciali e di saperlo fare, ottenendo concessioni sulla quasi totalità delle loro richieste.

Alla fine però l'evoluzione del negoziato ha rivelato apertamente le divergenze di interessi tra di essi⁸ e con gli altri paesi in via di svilup-

po (G33, Gruppo africano, Gruppo ACP, LDCs – paesi meno sviluppati – e SVEs - piccole economie vulnerabili) che avrebbero dovuto essere i destinatari principali del Round ma che alla fine erano rimasti indietro quanto a vantaggi ottenuti.

Si è trattato perciò della consacrazione dei cosiddetti emergenti, ma forse anche dell'apparire della prima divisione tra di essi.

Dopo l'annuncio del fallimento della Ministeriale il direttore generale del WTO ha deplorato la rinuncia a 130 miliardi di dollari statunitensi, da parte dei membri dell'organizzazione, per il mancato accordo (in termini di dazi doganali 35 risparmiati per i prodotti agricoli, 95 per quelli industriali) ed ha sottolineato una "responsabilità collettiva" del fallimento, arrivato malgrado la convergenza ottenuta su dossier importanti.

Anche il commissario al commercio della UE, Peter Mandelson, ha parlato di "fallimento collettivo". Allo stato attuale dell'economia mondiale è oggi tanto più evidente, in un momento di grave recessione, che avessero entrambi ragione.

III) I risultati parziali conseguiti nella ministeriale: i possibili vantaggi per l'Italia.

Vediamo quali vantaggi potrà trarre l'Italia se

5) Il meccanismo SSM è un sistema di protezione a vantaggio dei paesi in via di sviluppo, che opera attraverso la possibilità di imporre un aumento dei dazi doganali, in caso di crescita repentina e rilevante delle importazioni di uno o più prodotti agricoli.
 6) I rumors davano entrambe le parti disponibili al compromesso, specialmente gli Stati Uniti, in vista delle rispettive scadenze elettorali autunnali.

7) L'India ha comunque respinto al mittente le accuse di aver fatto fallire i negoziati, attribuendo la colpa agli USA.
 8) Cioè tra India e Brasile, il duo che finora aveva esercitato per tre anni una capace leadership congiunta del G20. Da notare inoltre l'intransigenza del Sudafrica e dell'Argentina sui prodotti industriali, dato che questi due paesi tentavano di ottenere le clausole più flessibili possibile per proteggere le loro industrie, rifiutando il compromesso del 25 luglio.

i negoziati ripartissero dal testo a cui si era arrivati. In *agricoltura* si potrebbero ottenere guadagni per la nostra industria agroalimentare, sia per quanto riguarda il minor prezzo all'importazione delle materie prime utili per produrre i prodotti tipici, ad esempio la bresaola, e sia, soprattutto, per quanto concerne la tutela delle Indicazioni Geografiche.

Sul fronte dei *prodotti industriali* (NAMA) si otterrebbero tre miglioramenti: 1) la grande apertura dei mercati più ricchi (come gli USA e gli altri paesi OCSE); 2) un miglior accesso nei Paesi emergenti (come India, Cina o Brasile per esempio) ancorché ancora insufficiente; 3) infine la rimozione degli ostacoli non tariffari e doganali che oggi sono il principale ostacolo soprattutto per le nostre PMI.

Sarebbe perciò importante che il negoziato potesse ripartire da tali risultati parziali, il che rappresenta, peraltro, un obiettivo difficile da raggiungere.

La posizione italiana è ora quella di compiere ogni sforzo per contribuire ad una pronta ripresa negoziale, così da non disperdere quanto di buono avremmo potuto ottenere se la tornata di luglio non fosse fallita. I punti prioritari ancora insoluti sono relativi alla lista dei prodotti tropicali, in cui va confermata l'esclusione di tutti i prodotti tipici delle nostre zone temperate, e all'estensione della protezione delle Indicazioni Geografiche a tutti gli altri beni diversi dal vino e dagli spiriti che l'Italia vorrebbe fosse inclusa

nelle disposizioni dell'accordo complessivo (*single undertaking*).

IV) Cosa ci si può attendere nel prossimo futuro dei negoziati?

Dopo l'interruzione delle trattative il negoziato non sembra avere molti margini di ripresa in queste prime settimane di autunno, malgrado l'"entusiasmo" iniziale di Lamy che, nel suo discorso del 16 settembre scorso all'UNCTAD, si è detto pronto a convocare un'altra ministeriale.

Qualche timido tentativo negoziale, anche se in modo ufficioso, è comunque in corso ma l'atteggiamento di Stati Uniti e India, alla vigilia delle rispettive scadenze elettorali, non appare tale da far pensare che sia possibile "ricucire" a breve lo strappo tra di essi sul dossier agricolo.

Ciò è apparso evidente nelle prime riunioni al WTO, tanto che il Direttore Generale, durante il Public Forum del 24 settembre, ha chiesto l'aiuto dell'opinione pubblica per spingere i diversi governi al compromesso. Questa stasi impedisce il raggiungimento degli obiettivi europei, da sempre concentrati sulla "priorità del multilaterale", costringendo l'UE ad un ulteriore mutamento delle sue relazioni commerciali (già recentemente riorientate verso un approccio bilaterale dopo la Comunicazione "*Global Europe competing in the world*", la nuova agenda della politica commerciale comunitaria). L'Unione aumenterà dunque gli sforzi sulla

strada del bilateralismo⁹, che però ha registrato finora risultati non troppo incoraggianti nei negoziati già avviati¹⁰.

Siamo quindi in una fase di riflessione sul futuro della politica commerciale comunitaria, fermo restando il fatto che la UE cercherà di proseguire con ogni mezzo il suo impegno in sede multilaterale.

In questo contesto, le dimissioni di Peter Mandelson da Commissario per il Commercio, avvenute di recente, potrebbero rendere ancor più difficile la ripresa del negoziato del Doha Round in tempi rapidi, anche se i primi discorsi del nuovo titolare Catherine Ashton non lasciano presagire comunque modifiche significative all'impostazione negoziale che la Commissione terrà nel contesto delle trattative.

Giovanni Maria Rossoni

*(Ministero dello Sviluppo Economico –
 Direzione Generale per la Politica Commerciale)*

9) L'ipotesi di lanciare nuove trattative per creare zone di libero scambio con alcuni Paesi OCSE (Canada e Giappone in particolare) registra ancora pareri contrastanti all'interno dell'Unione Europea ed è oggetto di serie perplessità da parte della stessa Commissione: da un lato esistono difficoltà obiettive (ad esempio, la rappresentatività del Governo canadese rispetto alle autonomie provinciali) e, d'altro lato, le ripercussioni politiche di un accordo tra Paesi industrializzati – quello col Canada potrebbe preludere ad un accordo con gli Stati Uniti – che rischierebbe di compromettere in modo significativo il sistema multilaterale, particolarmente nei confronti dei Paesi in Via di Sviluppo.

10) I negoziati con l'India sono pressoché fermi, mentre quelli con i Paesi ASEAN in sostanza debbono ancora cominciare. Migliore prospettiva si ha nel negoziato con la Corea del Sud, con la quale sembra ragionevole ipotizzare una chiusura entro il 2008, anche se restano da risolvere alcune questioni importanti, come le indicazioni geografiche, le regole d'origine, gli ostacoli non tariffari (specie nel settore automobilistico). Resta per contro ancora aperto il negoziato ultradecennale con i Paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo, che evidenzia ancora difficoltà in materia di servizi energetici e di dazi all'export.