

1. ASPETTI DELLO SCENARIO INTERNAZIONALE. SI SPOSTA IL BARICENTRO DEL POTERE?

Un anno, il 2003, che per l'economia mondiale si è concluso assai meglio di quanto non fosse iniziato, ma vissuto dall'inizio alla fine sotto la cappa della guerra in Iraq.

L'anno scorso offre al suo termine degli importanti motivi di ottimismo: la bontà dei principali indicatori economici negli Stati Uniti a partire dal terzo trimestre, il recupero da parte dei mercati borsistici di buona parte del valore perso nel triennio precedente, il netto miglioramento dei corsi delle materie prime, la crescita impetuosa dell'economia cinese e, sulla sua scia, dell'insieme dei paesi del Sud-Est asiatico, l'avvio del risanamento dell'economia nei grandi paesi dell'America del Sud. Ma ciò nonostante esso evidenzia anche la presenza di un senso di malessere diffuso e persistente. Una inquietudine questa che trae origine da numerosi fattori: gli ostacoli che l'economia dei paesi europei incontra nel ritrovare l'energia necessaria al suo decollo, le crescenti difficoltà tra le quali si dibatte la classe media delle economie sviluppate, le fratture che la comunità internazionale ha subito sul piano politico quando l'intervento militare in Iraq è stato deciso senza il suo avallo e sul piano economico a seguito del fallimento della conferenza di Cancun, la persistenza di fatto di una situazione di guerra in Iraq nonostante l'annuncio il 1° maggio della fine dei combattimenti, il vigore del terrorismo e le simpatie ch'esso raccoglie, neppure tanto segretamente, in non poche aree del terzo mondo.

1.1. Ripresa mondiale, ma stagnazione europea

Gli Stati Uniti hanno certamente dominato con il loro potere politico-militare e il loro peso economico le vicende del 2003. L'intervento in Iraq, che si è sviluppato in un tempo record, meno di un mese, è la risultante di

una decisione militare presa con largo anticipo e sostenuta con la ricerca dell'appoggio di paesi europei senza alcuna preoccupazione per l'impatto sul processo di costruzione dell'unità politica dell'Europa.

Sul fronte economico gli Stati Uniti hanno poi dimostrato la loro straordinaria capacità di recupero ricominciando a crescere robustamente dopo i periodi di recessione dei due anni precedenti. La domanda interna è aumentata grazie alla maggior fiducia dei consumatori ed all'aumento delle spese militari imposto dal conflitto iracheno. I tassi di interesse si sono attestati al livello più basso dal dopoguerra perché i continui incrementi di produttività consentono di mantenere stabili i prezzi, e l'inflazione, a differenza del passato, non preoccupa la Federal Reserve. A fine dello scorso giugno una ulteriore riduzione dello 0,25% dei tassi di riferimento della banca centrale, la tredicesima dal gennaio 2001, ha portato il costo del denaro all'1%, il livello più basso degli ultimi 45 anni. Dopo una pausa di circa quattro anni le imprese hanno ricominciato ad investire; nell'ultimo trimestre dell'anno gli investimenti fissi delle aziende sono saliti del 9,3% su base annua e le scorte dei grossisti e delle industrie manifatturiere sono aumentate in misura tale da determinare un incremento, sempre su base annua, pari a 14,9 miliardi di dollari. Nel mese di dicembre gli indici Ism della produzione e dei nuovi ordini nell'industria manifatturiera hanno registrato incrementi che li hanno portati a raggiungere il più alto livello registrato a partire, rispettivamente, dagli anni 1983 e 1950. I consumatori hanno speso in occasione delle festività di fine d'anno il 5,5% in più dell'anno precedente. Allo stesso tempo, il tasso di inflazione è sceso all'1,8% contro il 2,1% dell'anno prima. E, se si escludono i prodotti alimentari ed energetici, questo tasso scende all'1,1%, il più basso registrato a partire dal 1963. Come risultato, il prodotto interno del paese è aumentato del 3,1% nel 2003 contro il 2,2% dell'anno precedente e contro una previsione di crescita da parte dell'OCDE del 2,6%.

Sono numerose tuttavia e di non poco conto le ombre che gravano su questa ripresa dell'economia statunitense. E' una ripresa senza occupazione. Nel mese di dicembre 2003 si sono creati solo 1000 nuovi posti di lavoro contro i 150.000 previsti cosicché il tasso di disoccupazione si è attestato sul 5,7%, lo stesso livello di un anno prima. I tagli alle imposte e l'aumento della spesa pubblica hanno aperto una voragine nei conti del governo federale spingendo il deficit di bilancio oltre il 4% del PIL. L'indebitamento delle famiglie è salito all'83% del PIL contro il 70% del 1999. Secondo il Fondo Monetario Internazionale è la scarsità dei risparmi più che la flessione degli investimenti dall'estero verificatasi nel corso dell'anno la causa prima dell'enorme deficit, pari al 5% circa del PIL, che la bilancia commerciale ha accumulato nel corso dell'anno, nonostante l'aiuto alle esportazioni derivan-

te dalla debolezza del dollaro. Una delle possibili conseguenze di questa realtà è che la crescita del debito pubblico statunitense determini un aumento dei tassi d'interesse nel mondo industrializzato.

Ben diversa la situazione dall'altra parte dell'Atlantico. Le aspettative d'inizio anno di una sia pur timida ripresa sono andate deluse. La crescita del PIL dei quindici paesi dell'Unione Europea che l'OCDE aveva stimato dell'ordine dell'1,8% non è andata oltre lo 0,4%. Sono inoltre peggiorati sia il deficit di bilancio che il debito pubblico. Sempre nell'insieme dell'Europa a 15, rispetto al 2002 il primo è passato dal 2% al 2,6%, con una punta del 4,1% in Francia, e il secondo è aumentato dal 62,5% al 64,0%. E l'inversione di tendenza è rinviata al 2005.

E' emblematica a proposito della situazione europea, la crisi che ha colpito la più forte economia del continente, la Germania. Questo paese ha dovuto ammettere la prima recessione degli ultimi dieci anni con un calo dello 0,1% del PIL. E già nel 2001 e 2002 la crescita tedesca aveva ristagnato rispettivamente a quota 0,8% e 0,2%. Esso ha poi registrato un rapporto deficit/PIL pari a -3,9%, il secondo in Europa dopo quello francese. Il numero dei disoccupati ha superato i 4,3 milioni, il più alto livello raggiunto negli ultimi anni. Le vendite al dettaglio hanno segnato in termini reali una ulteriore diminuzione dell'1,2% dopo il calo del 2,1% del 2002. Tra i pochi dati positivi il surplus degli scambi con l'estero che nel 2003 ha raggiunto con un aumento del 2% il record di 135 milioni di euro. Ma soprattutto degno di nota è il fatto che il cancelliere Schröder, dopo nove mesi di estenuanti trattative con il proprio partito e con i partiti dell'opposizione, e nonostante la resistenza di una buona parte dei sindacati, è riuscito a varare nel dicembre 2003 Agenda 2010, un insieme cioè di 12 leggi riguardanti la liberalizzazione del mercato del lavoro, il contenimento dei costi della previdenza sociale e della sanità e la riduzione delle imposte sul reddito, che viene giudicato la più incisiva riforma strutturale dell'economia in Europa, dopo la rivoluzione liberista di Margaret Thatcher, dell'ultimo quarto di secolo.

Il solo importante paese europeo che non soffre della stagnazione è la Gran Bretagna. Nonostante la stasi della spesa delle famiglie, la sua economia è cresciuta più rapidamente di quanto previsto ed ha superato il tasso del 2%. Il livello di disoccupazione è sceso al 3%, il più basso degli ultimi 28 anni. E, altro segnale di ripresa economica, agli inizi del mese di novembre la Banca d'Inghilterra ha aumentato il tasso d'interesse di riferimento di un quarto di punto portandolo al 3,75%.

Tra questi due grandi blocchi delle economie industriali il Giappone si colloca in una posizione intermedia. L'economia di questo paese sembra stia finalmente emergendo dalla sua prolungata recessione. Sebbene sia ancora

presente una situazione di deflazione, il PIL è aumentato del 2,7% grazie fondamentalmente alla forte crescita delle esportazioni e in particolar modo all'incremento delle esportazioni verso la Cina che è così giunta a superare gli Stati Uniti come maggior partner commerciale del paese. E ciò spiega perché la Banca del Giappone, onde evitare un eccessivo apprezzamento dello yen sul dollaro, abbia speso nel corso del 2003 nell'acquisto della divisa statunitense l'equivalente di oltre 187 miliardi di dollari. I benefici di questo sviluppo delle esportazioni si sono subito estesi al mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione è sceso dal 5,5% del gennaio 2003, il più alto livello raggiunto dal dopoguerra, al 4,9% del dicembre successivo. Inoltre i salari si sono stabilizzati dopo anni di riduzione. Sono anche aumentati i profitti delle imprese e conseguentemente l'indice della Borsa di Tokio è aumentato del 24,5%. Ristagnano invece i consumi. Il maggior reddito delle famiglie è destinato a ricostituire i risparmi che negli anni precedenti erano stati fortemente intaccati per conservare inalterato, per quanto possibile, il livello di vita.

I segni di risveglio dell'economia si sono inoltre largamente diffusi nel 2003 in altre parti del mondo. Cinque anni dopo il crac finanziario dell'agosto 1998 la Russia ha ritrovato, a seguito dell'aumento del prezzo internazionale del petrolio e del miglioramento della domanda interna, la strada della ripresa. Il PIL è aumentato del 6%. L'inflazione si è mantenuta intorno all'11%. Gli investimenti dall'estero hanno raggiunto nel primo semestre dell'anno un saldo positivo di 3,9 miliardi di euro e si sono principalmente concentrati nell'industria delle materie prime energetiche e nel settore agro-alimentare.

L'economia dell'America Latina, in netta recessione nel 2002, ha registrato nell'insieme una crescita dell'1,5%, principalmente per effetto dell'aumento dei corsi internazionali delle materie prime, e dovrebbe raggiungere nel 2004, secondo le previsioni del Fondo Monetario Internazionale (FMI), una crescita del 3,6%. In Brasile l'elevato surplus conseguito dagli scambi commerciali con l'estero (un saldo di 24,83 miliardi di dollari, il più alto dal 1980) dovuto largamente alla forza del mercato internazionale della soia, ha consentito al presidente Lula di privilegiare i grandi equilibri macroeconomici e finanziari richiesti dal FMI piuttosto che il proprio programma sociale senza compromettere la sua popolarità. In Argentina pure l'economia mostra i segni di una ripresa, il PIL dovrebbe crescere del 6,5%, grazie alle buone performance, favorite da una svalutazione del 70% del peso, del settore manifatturiero, dell'industria del petrolio, del turismo e in particolar modo dell'agricoltura che ha beneficiato di una produzione record di soia.

In Africa continua la tragica routine. La crescita del 2,8% del PIL è insuf-

ficiente a compensare la crescita demografica. La speranza di vita è scesa a 49 anni, il livello più basso dopo il 1990. La malaria miete ogni anno 900.000 vittime. Sono 25 milioni le persone contaminate dal virus dell'AIDS. Ai colpi di stato si sommano le guerre civili ed i conflitti interetnici. Ciò nonostante, questo continente è sempre in attesa dei milioni di euro e di dollari promessi, l'ultima volta in giugno a Evian, dalle Nazioni Unite e dal G8.

All'opposto, l'insieme del continente asiatico formato dall'India, dall'Asia del Sud-Est e dalla Cina, con il suo enorme eccesso di offerta di lavoro che attende di entrare nella moderna economia globale, ha conosciuto una espansione economica che, a seguito in particolar modo del fenomeno cinese, fa di esso la regione del mondo con il più alto tasso di crescita.

Dopo anni di stagnazione l'economia indiana ha conosciuto una crescita del 4% nell'anno fiscale 2002-2003 e per l'anno 2003-2004 è stimato un tasso superiore al 6%. A ciò ha concorso la forte crescita della produzione agricola a seguito di una favorevole stagione dei monsoni; più della metà del PIL viene infatti dalle campagne dove vive ancora il 75% della popolazione. Ma è stato anche particolarmente rilevante il contributo dato dallo sviluppo dell'industria dei telefoni cellulari, la cui produzione è aumentata nell'anno del 98%, e delle esportazioni di elaboratori che sono aumentate del 65%. L'India è inoltre diventata, grazie ad Internet, una forte esportatrice di servizi. Cinque anni fa il numero degli addetti ad Internet era all'incirca pari a 180.000. Alla fine del 2003 le stime hanno portato questo numero a 650.000. Secondo le ultime previsioni nel 2007-2008 gli occupati in questa specifica attività di servizi dovrebbero raggiungere la cifra di 1.200.000 unità. Una chiara dimostrazione di quanto il settore dei servizi diventi globale e di come le attività professionali con alti salari tendano ad emigrare verso i paesi a basso costo del lavoro. E' proseguita inoltre la ripresa dell'economia dei paesi del Sud-Est asiatico dopo la crisi finanziaria del 1997-1998. Nonostante le difficoltà del turismo conseguenti alla guerra in Iraq, al terrorismo che ha colpito la regione e all'epidemia di polmonite atipica e i gravi problemi di taluni di questi paesi, la loro economia è mediamente cresciuta del 4,5%. Il tasso di crescita è stato anzi superiore al 6% in Thailandia ed ha raggiunto il livello del 7% in Vietnam.

1.2. Cina, un gigante emergente anche nell'agro-alimentare?

E' molto probabile che il 2003 passi alla storia dell'economia come l'anno della Cina. Sebbene da oltre un decennio l'integrazione di questo pae-

se nell'economia internazionale si sia andata progressivamente accelerando, solo a metà dello scorso anno, per scetticismo o cecità, il mondo ha scoperto brutalmente che questo gigante demografico, pari ormai a un quinto dell'intera popolazione del globo, è divenuto un attore di primo piano della vita economica mondiale.

Nel corso del 2003 la Cina ha esportato merci per un valore di 438,4 miliardi di dollari con un aumento del 34,6% rispetto all'anno precedente, mentre le importazioni sono aumentate del 39,9% sino a raggiungere un totale di 412,8 miliardi. Essa è così divenuta il secondo maggiore esportatore mondiale di prodotti tessili, dopo l'Unione Europea, tanto da indurre il presidente George W. Bush a invocare per la prima volta delle speciali misure per proteggere l'industria statunitense del tessile e dell'abbigliamento dalla concorrenza cinese. Washington ha comunque già imposto delle barriere all'importazione di televisori dalla Cina. Dal canto suo, l'aumento delle importazioni ha fatto di questo paese il terzo maggiore importatore del mondo dopo gli Stati Uniti e la Germania ed il responsabile in buona misura dell'aumento dei corsi internazionali di tutta una serie di materie prime, dalla soia, all'acciaio e al petrolio.

Il crescente afflusso di capitali dall'estero, nel 2003 oltre 52 miliardi di dollari per il secondo anno consecutivo, ha poi elevato la Cina al rango di maggiore destinatario, dopo il Lussemburgo, degli investimenti esteri nel mondo. I capitalisti non sono più i nemici di classe, ma sono invitati ad affiancare tranquillamente l'élite del partito comunista per sviluppare assieme il paese. Secondo la Camera di Commercio Americana in Cina più del 50% di tutte le esportazioni cinesi è oggi generato da imprese con capitale straniero. Ma allo stesso tempo più di 30.000 imprese cinesi hanno investito circa 10 miliardi di dollari in oltre 50 paesi.

L'andamento della spesa per la ricerca e sviluppo offre un altro indice della rapidità del cammino della Cina sulla via della competizione internazionale. Tra il 1996 ed il 2001 l'incidenza di questa spesa sul PIL è passata dallo 0,6% all'1,1%. Essa ha infatti superato nell'ultimo anno i 60 miliardi di dollari, tre quinti dei quali sono stati investiti da imprese locali o straniere. Una somma questa che ha portato la Cina a superare la Germania nell'impegno finanziario per la ricerca e ad occupare il terzo posto nella relativa graduatoria mondiale dopo gli Stati Uniti ed il Giappone.

Infine, come logico corollario, lo sviluppo spettacolare dell'attività economica nonostante l'impatto negativo dell'epidemia di polmonite atipica nei primi mesi dell'anno. Il tasso di crescita dell'economia cinese ha superato l'obiettivo del 7% delle previsioni ufficiali per attestarsi intorno al 9,1% e realizzare così la migliore performance degli ultimi sette anni. Il PIL pro-

capite ha così superato per la prima volta i 1.000 dollari; ma se giudicato secondo il criterio della parità del potere d'acquisto, questo potere per un cinese è già in media pari ad un sesto di quello di un cittadino statunitense. Sempre nel 2003 le vendite al dettaglio sono aumentate rispetto all'anno precedente del 9,1% e gli investimenti in impianti ed attrezzature sono cresciuti del 27%.

Ma la Cina non si sta affermando solo come uno dei grandi paesi industrializzati del mondo. Da qualche anno a questa parte essa è sempre più presente sul mercato mondiale anche come esportatore di prodotti agricoli e dell'industria alimentare. Nel 2002 questo paese ha esportato prodotti agro-alimentari per 18 miliardi di dollari, circa il 13% in più dell'anno 2001. E durante i primi dieci mesi del 2003 le sue esportazioni degli stessi prodotti hanno superato in valore i 16,5 miliardi di dollari con un aumento del 17% rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente.

I principali paesi destinatari di queste esportazioni sono le due maggiori economie del Nord-Est asiatico, il Giappone e la Corea del Sud, e le Filippine. I prodotti esportati verso di esse sono principalmente frutta (mele e pere), ortaggi, funghi, sweetcorn e fiori recisi. La Cina è il maggior fornitore di ortaggi per il consumo allo stato fresco del Giappone. Ma soprattutto significativo è il fatto che dall'inizio di questo decennio sono andate rapidamente aumentando le esportazioni cinesi di prodotti di prima trasformazione dell'industria alimentare, quali concentrato di pomodoro e ortaggi e funghi variamente conservati, dirette verso l'Unione Europea e gli Stati Uniti.

Ora, una simile evoluzione delle esportazioni agro-alimentari cinesi sta destando non poche inquietudini. Il livello raggiunto dalle importazioni di ortaggi provenienti dalla Cina ha già indotto in non pochi casi gli agricoltori giapponesi e sud coreani a manifestare anche in forma violenta contro di es-

Tab. 1.1 - Principali mercati dei prodotti agro-alimentari cinesi nell'anno 2003 (a)

| <i>Paesi o Regioni</i> | <i>Valore delle esportazioni cinesi (miliardi di \$ USA)</i> | <i>Variazione percentuale rispetto al 2002</i> |
|------------------------|--|--|
| Giappone | 4,66 | + 2,0 |
| Corea del Sud | 1,88 | +22,4 |
| Asia del Sud-Est | 1,81 | +16,9 |
| Hong Kong | 1,74 | + 5,5 |
| Stati Uniti d' America | 1,63 | +29,7 |
| Unione Europea | 1,59 | +30,5 |

(a) Nei primi dieci mesi dell'anno.

Fonte: Ministero del Commercio della Repubblica di Cina.

se. Nel marzo 2003 le Filippine hanno triplicato le tariffe doganali sulle importazioni di ortaggi e si sono inoltre rifiutate di sottoscrivere l'accordo "early harvest" che anticipa al 2004, con riguardo soprattutto ai prodotti agricoli freschi, la costituzione di una zona di libero scambio tra i paesi dell'Asean e la Cina. In Europa le importazioni agro-alimentari dalla Cina hanno generato il timore di essere soppiantati dai produttori di quel paese nella fornitura delle industrie alimentari che utilizzano semilavorati acquistati dal mercato. In più, negli Stati Uniti si teme che le esportazioni cinesi possano condurre la propria produzione agro-alimentare a perdere, specie nella regione dell'Asia del Pacifico, quote di mercato per un valore di 16 miliardi di dollari.

In sostanza, questo affacciarsi della produzione agro-alimentare della Cina sul mercato internazionale induce a domandarsi se, in analogia a quanto sta accadendo per i prodotti manifatturieri, questo paese possa divenire anche una delle maggiori forze del mercato mondiale dei prodotti agro-alimentari.

La risposta ad un simile quesito non è correttamente possibile per almeno due ordini di ragioni. In primo luogo per la gravità e la complessità dei problemi di natura sociale, economica e politica che già oggi la Cina si trova a dovere affrontare. La società e l'economia di questo paese appaiono sempre più fortemente segmentate a causa, da un lato, dell'emergere nei grandi centri urbani di una classe media fortemente consumatrice mentre il mondo rurale, nel quale si concentrano i tre quarti dell'intera popolazione, soffre di una sostanziale indigenza e, dall'altro lato, del continuo aumento del tasso di disoccupazione reale nelle aree urbane che viene oggi stimato intorno al 15-20 per cento. La crescita dell'economia è dunque accompagnata da un aumento delle disparità sociali non solo tra la città e la campagna, ma all'interno dello stesso mondo urbano, non esiste infatti nessuna forma di protezione sociale eccezion fatta per alcuni esperimenti pilota, al punto di fare della Cina uno dei paesi con il più alto grado di disuguaglianza interna del mondo.

In questo contesto l'obiettivo del governo centrale cinese di spostare dalla campagna alla città entro l'anno 2020 circa 500 milioni di persone, al fine di accelerare la crescita economica, può alterare profondamente la struttura della società civile con effetti esplosivi che, oltre ad avere un impatto negativo sulla crescita dell'economia e sulla lotta alla povertà, possono mettere a dura prova la capacità del partito comunista cinese di continuare ad imporre il proprio controllo sul paese.

In secondo luogo, per le profonde carenze strutturali dell'agricoltura cinese. Il numero degli addetti all'agricoltura è aumentato tra il 1978, anno

d'inizio della riforma dell'economia, ed il 1998 di circa 50 milioni di persone. Le aziende agricole sono assai piccole, raramente superano un ettaro di superficie tanto che la dimensione media non arriva ai 5.000 mq, e sono molto frammentate. Una buona parte della produzione aziendale è destinata pertanto all'alimentazione della famiglia coltivatrice. I diritti degli agricoltori sulla terra che coltivano sono limitati ed incerti. La terra appartiene al villaggio e viene periodicamente ripresa e ridistribuita tra gli abitanti da parte dei capi del villaggio. Una circostanza questa che, da un lato, ha un effetto altamente negativo sulla propensione ad investire, impedisce l'accesso al credito e limita le possibilità di ristrutturare l'azienda e che, dall'altro lato, favorisce fenomeni di corruzione, di clientelismo e le più varie forme di sopruso.

La struttura del mercato dei prodotti agricoli è cambiata solo in misura marginale rispetto alla fine degli anni settanta del secolo scorso. I cereali sono ancora commercializzati, per metà circa del loro volume, attraverso canali pubblici. La principale preoccupazione del governo è quella di garantire la sicurezza alimentare attraverso la diretta chiamata in causa delle strutture politico-amministrative periferiche. Conformemente al principio dell'"auto-sufficienza alimentare provinciale" reiterato nel 1995 dal Congresso del Popolo in occasione del varo del nono piano quinquennale (1996-2000), una legge dell'anno 1995 attribuisce ai governatori delle provincie la responsabilità di gestire con gli strumenti amministrativi che ritengono più opportuni, ivi compresa la manipolazione del prezzo, la salvaguardia della superficie coltivata a cereali allo scopo di assicurare la sicurezza alimentare della propria provincia. Un'altra legge dello stesso anno conferisce ai sindaci delle aree urbane la responsabilità di soprintendere alla produzione di frutta, ortaggi e carni attorno alla propria area per garantirne il rifornimento.

L'agricoltura cinese si deve inoltre confrontare con la continua perdita di superficie coltivabile causata dall'erosione, dall'occupazione di suolo per usi urbani e industriali, dal degrado ambientale, e con la scarsità di acqua per usi irrigui derivante dalla crescita delle città e dallo sviluppo dell'impiego da parte dell'industria. La disponibilità di acqua per abitante era stimata all'inizio di questo decennio in soli 2.200 mc, pari cioè ad un quarto della media mondiale, e dovrebbe scendere nel 2030, secondo le previsioni governative, al di sotto dei 1.700 mc. Si determinerebbe in questo caso una situazione che, per usare le parole di un rapporto della Banca Mondiale, "diventerà insostenibile, con catastrofiche conseguenze per le generazioni future".

In ultima analisi, la modernizzazione dell'agricoltura cinese esige una trasformazione radicale della struttura del settore basata su una riforma fon-

diaria legata al riconoscimento del diritto dell'agricoltore alla proprietà della terra, una massiccia fuoriuscita di forza lavoro, l'aumento della dimensione aziendale, la crescita della produzione complessiva per soddisfare una domanda interna sempre più alta e sofisticata, il cambiamento degli ordinamenti produttivi delle provincie per favorire la specializzazione colturale, lo sviluppo del commercio interprovinciale dei prodotti agricoli, una effettiva apertura agli scambi internazionali. Una trasformazione strutturale, in altri termini, che richiede decenni perché è possibile soltanto se vi è una forte volontà politica per aumentare la produttività del lavoro agricolo, per liberalizzare i mercati, per modificare numerosi principi fondamentali del diritto e assicurarne il rispetto, e per accrescere il reddito agricolo rispetto a quello urbano.

Non va tuttavia dimenticato che la Cina è un grande paese e che pertanto è sufficiente una modesta riduzione della preoccupazione del suo governo per il sostegno della produzione interna di cereali perché possa esplodere, specie nelle aree costiere dove la terra è più fertile, la produzione di prodotti agricoli ad alta intensità di lavoro come le frutta, gli ortaggi, le carni e l'industria alimentare legata alla loro trasformazione con conseguente sviluppo delle loro esportazioni grazie al vantaggio competitivo offerto dalla compressione dei costi, in particolare dei salari, che è favorita da un regime poliziesco che reprime ogni forma di sindacalismo libero. Si può ricordare in proposito che l'agricoltura e l'industria alimentare cinesi hanno già iniziato ad attrarre investimenti stranieri a seguito delle agevolazioni concesse dal governo centrale e dai governi provinciali. Ad esempio, Syngenta, la multinazionale svizzera dell'industria delle sementi, ha dato vita nella regione della Shanxi a due imprese, una per la produzione di sweetcorn, l'altra per la coltivazione di lattuga iceberg da destinare sia al mercato interno che all'esportazione. A loro volta, due dei maggiori produttori di vino argentini, Norton e San Huberto, sono entrati direttamente nel mercato cinese con proprie imprese che hanno realizzato vigneti e costruito cantine nei pressi di Pechino.

1.3. Materie prime, un mercato in piena euforia

Un anno veramente eccezionale il 2003 per le materie prime. Dopo anni di debolezza il loro mercato ha ritrovato vigore e ottimismo. I prezzi internazionali dei metalli, dei minerali, dei prodotti agricoli e alimentari hanno registrato pressoché tutti aumenti particolarmente sensibili. Il platino, il nichel, il cotone, la soia hanno raggiunto le più alte quotazioni degli ultimi dieci,

quindici anni. A metà dello scorso dicembre l'indice generale dei prezzi delle materie prime dell'Economist segnava un aumento del 16,7% rispetto alla stessa data del 2002.

Gli aumenti più rilevanti sono stati raggiunti dalle materie prime industriali: l'indice dell'Economist segna una crescita del 28,4%. E tra questi spicca l'incremento dei corsi del cotone; il prezzo internazionale medio del trimestre agosto-ottobre 2003 di questo prodotto dell'agricoltura ha registrato un incremento superiore al 36% sulle quotazioni del corrispondente periodo dell'anno prima.

Alla base di questi aumenti è principalmente la Cina. Per alimentare la sua crescita straordinaria e la sua integrazione nell'economia mondiale essa ha sempre più bisogno di materie prime. Da consumatore marginale quale era dieci anni fa questo paese si è trasformato nel primo utilizzatore mondiale di cotone, del quale è anche il primo produttore, di ferro, di carbone, di acciaio e nel secondo maggior consumatore mondiale di rame, alluminio e nichel. L'imprevista impennata della sua domanda ha avuto pertanto un effetto esplosivo sui prezzi.

Ma l'effetto Cina sui corsi internazionali non si è limitato alle sole materie prime di interesse industriale. Esso si è esteso anche alle materie prime agro-alimentari.

E' esemplare in proposito il caso della soia. Le esportazioni mondiali di questo prodotto sono passate tra il 2001 e il 2003 dai 48 ai 65 milioni di tonnellate e tra l'ottobre-novembre del 2002 e il corrispondente periodo del 2003, i suoi prezzi sono aumentati di oltre il 36%. La principale determinante di questi aumenti è la Cina. E' bastato infatti che essa interrompesse per qualche giorno alla fine dello scorso maggio la concessione delle licenze di importazione di soia perché subito le quotazioni di questo prodotto al Chicago Board of Trade diminuissero di 35 cents per bushel e perché per 47 navi, cariche ognuna di circa 55.000 tonnellate di soia, arrivate davanti ai porti cinesi o dirette verso di essi, diventasse problematico lo scarico. L'incremento dei redditi ha condotto in questo paese alla crescita dei consumi di carne e di alimenti a base di olio e, allo stesso tempo, allo sviluppo dell'industria della produzione di olio di semi. La Cina si è così affermata come il primo importatore di soia del mondo e come il maggiore produttore mondiale dei suoi derivati.

L'andamento positivo dei prezzi internazionali ha contraddistinto anche gran parte delle altre materie prime agro-alimentari. Sono sensibilmente aumentati, specie nel secondo semestre, i prezzi internazionali dei prodotti lattiero-caseari. Tra il trimestre agosto-ottobre 2002 e il corrispondente periodo del 2003 l'incremento è stato superiore al 36% per il burro ed al 28% per il

Tab. 1.2 - Variazioni percentuali dei prezzi internazionali delle principali materie prime agricole nell'anno 2003 rispetto all'anno 2002

| <i>Materie prime</i> | <i>Variazioni percentuali</i> |
|-------------------------------|-------------------------------|
| Frumento (1) (a) | + 0,4 |
| Mais (2) (a) | + 5,9 |
| Riso (3) (a) | + 2,3 |
| Soia semi (4) (b) | +36,6 |
| Soia olio (5) (b) | +16,8 |
| Soia (6) (b) | +40,5 |
| Carne bovina (7) (c) | + 8,0 |
| Carne suina (8) (c) | + 2,7 |
| Carne di pollo (9) (c) | - 1,0 |
| Carne ovina (10) (c) | +13,7 |
| Burro (d) | +36,5 |
| Latte scremato in polvere (d) | +28,9 |
| Formaggio Cheddar (d) | +26,2 |
| Zucchero (d) | -14,8 |
| Olio di palma (11) (b) | +17,4 |
| Caffè (d) | +11,8 |
| Cacao (d) | -25,0 |
| The (d) | + 6,6 |
| Banane (12) (d) | -21,7 |
| Cotone (13) (d) | +36,6 |

Note: (1) U.S. No 2 Hard Winter, fob U.S. porti del Golfo; (2) U.S. No 2 Yellow, fob U.S. porti dell'Atlantico; (3) Thai White, 100% second grade, fob Bangkok; (4) U.S. No 2 Yellow, cif Rotterdam; (5) Olanda, fob oleificio; (6) Pellets, 44/45%, Argentina, cif Rotterdam; (7) Tagli anatomici, da Australia cif USA; (8) Congelata, fob USA; (9) Pollo in parti, fob USA; (10) Carcasse di agnello congelate, cif Londra; (11) Crude, cif North West Europe; (12) Da America Centrale fob Amburgo pagati i dazi U.E.; (13) Index "A" 1-3/32.

(a) Prezzi medi dell'anno; (b) Prezzi medi del bimestre ottobre-novembre; (c) Prezzi medi del periodo gennaio-settembre; (d) Prezzi medi del trimestre agosto-ottobre.

Fonti: FAO, USDA, ISA, ICO, ICCO.

latte scremato in polvere. Si tratta di aumenti che sono da attribuire principalmente allo sviluppo della domanda dei paesi del Sud-Est asiatico e della Cina e alla limitata crescita, ma in taluni casi anche diminuzione, della produzione nei principali paesi esportatori dell'Oceania, dell'America del Sud e dell'Europa.

La riduzione dell'offerta per l'esportazione da parte dei paesi sviluppati, che sono tradizionalmente i maggiori esportatori, è alla base dell'aumento dei corsi internazionali delle carni bovine, suine e ovine. La debolezza della domanda è invece la causa prima della flessione dei prezzi della carne di pollo.

Dopo l'impennata registrata nell'autunno 2002 il prezzo del frumento è

oscillato lungo l'intero anno 2003 intorno ai 150 dollari per tonnellata, ad un livello cioè mediamente superiore del 16% a quello segnato in media dai prezzi del primo semestre del 2002 e del quadriennio 1998-2001. A sua volta, il prezzo del mais è variato intorno ai 105 dollari per tonnellata, di poco inferiore quindi a quello del secondo semestre del 2002, ma nettamente superiore, il +16%, al prezzo medio del primo semestre dello stesso anno e addirittura del 30% alla media del quadriennio 1998-2001. Simili andamenti sono dovuti essenzialmente alla drastica caduta della produzione europea di frumento, il 25% in meno rispetto all'anno precedente, compensata solo in parte dall'incremento della produzione nord-americana. Questa caduta ha determinato una diminuzione della produzione complessiva del mondo e una ulteriore riduzione degli stock mondiali.

Il prezzo internazionale dell'olio di palma ha continuato nel 2003, pur con alterne vicende, la sua ascesa, nonostante l'aumento della produzione, a causa della crescente domanda dei paesi asiatici, in particolare dell'India e della Cina. Basti pensare che nel corso del quinquennio 1998-2002 il consumo medio pro-capite di oli e grassi in questi due paesi è aumentato rispettivamente del 22 e del 31 per cento. Sono invece peggiorati i corsi delle altre principali materie prime agro-alimentari di origine tropicale. Il prezzo internazionale dello zucchero è crollato a seguito di una produzione mondiale largamente superiore ai consumi e della conseguente ulteriore espansione degli stock. Sono tornati a diminuire i prezzi del cacao e delle banane. Il prezzo del caffè continua a mantenersi, nonostante una leggera ripresa, sui 50 cents per libbra, un livello che non consente a nessun produttore di poter vivere del proprio lavoro. E' significativa, a quest'ultimo riguardo, la circostanza che decine di migliaia di famiglie di piccoli coltivatori e lavoratori agricoli di quattro paesi dell'America Centrale: El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicaragua, la cui economia dipende in misura determinante dalle esportazioni di caffè, siano diventate destinatarie di programmi di aiuto alimentare di emergenza delle Nazioni Unite a causa della crisi che da anni ormai colpisce questo prodotto a livello internazionale.

Ben diversa invece la situazione degli agricoltori dei paesi esportatori di prodotti agricoli delle aree temperate che non sono stati colpiti da vicende stagionali avverse.

E' tipico il caso degli Stati Uniti. Nel 2003 le produzioni di frumento e di mais di questo paese sono aumentate rispettivamente del 44% e del 13% rispetto all'anno precedente. Per il frumento poi l'aumento è stato superiore del 10% alla media degli ultimi cinque anni. Ciò nonostante, a causa del crollo della produzione europea provocata dalla siccità, i prezzi del frumento e del mais si sono mantenuti nel 2003 ad un livello superiore in media rispet-

tivamente del 15% e del 19% a quello della campagna 2001-2002 e delle altre tre precedenti campagne. Si sono inoltre registrati, rispetto alle quotazioni dell'anno prima, aumenti nei prezzi pari al 35% per la soia, al 38% per i bovini, al 46% per le uova ed al 49% per il cotone. L'indice dei prezzi dei prodotti agricoli del ministero dell'agricoltura statunitense ha infatti segnato nel novembre 2003 un aumento del 26% rispetto al livello del novembre dell'anno prima. Come risultato di un simile andamento delle produzioni e dei prezzi, il reddito netto dell'agricoltura della regione delle Great Plains, un'agricoltura che nei cinque anni precedenti aveva sofferto una grave recessione, è aumentato nell'ultimo anno, stando sempre alle stime del ministero dell'agricoltura, del 58%.

E' poi non meno interessante il caso del Brasile. Questo paese si sta affermando come una nuova superpotenza agricola nel mondo. Nel 2003, mentre l'economia del paese era in gravi difficoltà, gli agricoltori brasiliani hanno avuto un altro raccolto record. La produzione di cereali ha superato i 123 milioni di tonnellate, il doppio di dieci anni fa. Il continuo sviluppo della coltivazione di soia ha portato il paese ad essere il secondo maggiore produttore mondiale di questa proteaginoso. Oltre ad essere tra i primi produttori mondiali di caffè e zucchero il Brasile sta conquistando quote di mercato con nuove colture e prodotti trasformati come il succo d'arancia, l'alcool, il tabacco, il cuoio. Con una produzione agricola che da anni cresce al tasso del 6% e una disponibilità di circa 80 milioni di ettari di terra vergine questo paese può facilmente diventare il maggior produttore mondiale di prodotti agro-alimentari.

Lo sviluppo delle esportazioni è alla base di questa crescita. Ciò spiega perché, come si vedrà nel paragrafo successivo, questo paese sia divenuto un deciso sostenitore della piena liberalizzazione degli scambi internazionali dei prodotti agro-alimentari. E sono le esportazioni verso la Cina ad acquistare un sempre maggior peso. Nel 2002 il Brasile ha superato gli Stati Uniti diventando il più grande esportatore mondiale di soia, olio di soia e farina di soia. Nel 2003 ha esportato verso la Cina, oltre a materiale genetico bovino, carne bovina, suina e di pollo superando in tal modo l'Australia come maggior esportatore di carne bovina del mondo. Sempre lo scorso anno la Camera di Commercio Brasiliana-Cinese ha completato uno studio di fattibilità per lo sviluppo di un programma di esportazione verso il più grande paese asiatico di succhi di arancia, di prodotti lattiero-caseari, di caffè. Tutto questo, associato ad un continuo proliferare di seminari, di missioni commerciali e di scambi culturali tra questi due grandi paesi sembra preludere allo sviluppo tra di essi di rapporti che vanno ben oltre il mero scambio di merci.

1.4. Il fallimento e la lezione di Cancun

Quattro anni dopo Seattle, l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) ha dovuto subire il secondo insuccesso della sua breve vita. Riuniti a Cancun, in Messico, dal 10 al 14 settembre per la loro quinta conferenza ministeriale, i ministri del commercio dei 148 paesi membri di questa organizzazione si sono lasciati con un nulla di fatto per l'incapacità di raggiungere un accordo, sia pure parziale, sui maggiori temi in discussione, in modo principale sui problemi dell'agricoltura. E le vicende dei mesi successivi hanno introdotto ulteriori motivi di apprensione circa il multilateralismo dei negoziati commerciali.

In realtà, da tempo una serie di fatti aveva evidenziato la presenza di divergenze sulle principali questioni all'ordine del giorno difficilmente conciliabili per la rigidità delle diverse posizioni.

Nel febbraio 2003 il presidente del Comitato Agricoltura dei negoziati di Ginevra, Stuart Harbinson, presentava, nel tentativo di superare la situazione di stallo nella quale erano caduti i lavori del Comitato, una propria proposta di compromesso sulle linee guida di riforma dell'agricoltura. I punti principali di questa proposta erano rappresentati da: a) l'eliminazione del 50% dei sussidi all'esportazione dei paesi sviluppati entro cinque anni e del rimanente 50% entro nove anni, mentre per i paesi in via di sviluppo l'eliminazione dei sussidi si sarebbe dovuta compiere in dodici anni, b) la riduzione del 40-60 per cento di tutte le tariffe doganali in cinque anni e un aumento dal 5 al 10 per cento delle quote di importazione a tariffa ridotta, c) una riduzione in cinque anni del sostegno interno pari al 60% per la scatola gialla ed al 50% per la scatola blu nel caso dei paesi sviluppati, mentre per i paesi in via di sviluppo le stesse riduzioni, da realizzarsi entro dieci anni, sarebbero dovute ammontare rispettivamente al 40 ed al 33 per cento. Questa proposta, nonostante una successiva revisione, non è stata accettata da nessuna delle parti rappresentate nel Comitato. E' così accaduto che il 31 marzo 2003, data che secondo il calendario fissato a Doha diciassette mesi prima doveva rappresentare il termine per la definizione della bozza del documento sulla liberalizzazione degli scambi dei prodotti agricoli che avrebbe dovuto costituire la base di discussione per la Conferenza Ministeriale di Cancun del settembre successivo, i vertici dell'OMC abbiano dovuto riconoscere formalmente il fallimento dei loro sforzi. E da allora i negoziati sull'agricoltura sono rimasti completamente fermi.

Agli inizi del giugno successivo le speranze che il summit del G8 ad Evian potesse dare un nuovo impulso politico ai negoziati in seno all'OMC sono svanite. La indeterminatezza della parte della dichiarazione finale rela-

tiva al commercio conferma che il solco che separava la posizione degli Stati Uniti da quella dell'Unione Europea e del Giappone sui problemi dell'agricoltura era ancora troppo largo per consentire una loro effettiva ricomposizione.

Il 13 agosto si apriva uno spiraglio di speranza. Nel tentativo di uscire dal vicolo cieco in cui si trovava il negoziato agricolo e superando molte pesanti frizioni e scambi d'accusa reciproci, i due maggiori blocchi del commercio internazionale, Stati Uniti e Unione Europea, presentavano, analogamente a quanto era già accaduto per l'Uruguay Round con l'accordo di *Blair House* del novembre 1992, un documento congiunto nel quale si limitavano ad indicare le misure oggetto di trattativa mentre lasciavano alle stesse trattative il compito di definire successivamente la misura della riduzione. Circa il sostegno interno il documento proponeva: ulteriori tagli dei sussidi della scatola gialla, dei limiti massimi ai sussidi relativi alla scatola blu, un ridimensionamento delle misure della clausola *de minimis*. Per l'accesso al mercato i due proponenti indicavano, a seconda dei prodotti: la riduzione lineare stabilita nell'Uruguay Round, la riduzione secondo la formula svizzera adottata per i prodotti manifatturieri nel Tokyo Round, l'azzeramento totale delle tariffe. In più riconoscevano ai paesi in via di sviluppo un trattamento preferenziale per i prodotti considerati "sensibili". Per quanto concerne i sussidi all'esportazione la proposta prevedeva la loro completa eliminazione per un elenco di prodotti da concordare con i maggiori paesi esportatori e, per gli altri prodotti, una progressiva riduzione. Infine, il documento suggeriva una differenziazione dei paesi in via di sviluppo a seconda del peso delle loro esportazioni, con l'obiettivo di riservare un trattamento di maggior favore ai paesi piccoli esportatori.

Ma anche questo spiraglio veniva subito chiuso. Con un documento del 20 agosto tredici paesi in via di sviluppo capeggiati da Brasile, Cina e India, oltre a rifiutare la differenziazione tra grandi esportatori e piccoli esportatori, indicavano soluzioni radicalmente diverse. La riduzione del sostegno interno doveva essere realizzata solo dai paesi sviluppati, si sarebbe dovuta estendere anche alle politiche della scatola verde e avrebbe dovuto portare ad una ulteriore riduzione della clausola *de minimis*. Il trattamento preferenziale riservato ai paesi in via di sviluppo doveva essere più ampio e la clausola di salvaguardia speciale doveva essere mantenuta solo per questi paesi. In più, i prodotti tropicali e tutti i prodotti dei paesi poveri dovevano avere libero accesso sui mercati dei paesi industrializzati. Da ultimo, questo documento chiedeva la totale eliminazione di ogni forma di sussidio all'esportazione.

Nel tentativo di superare una contrapposizione tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo di una gravità mai conosciuta nel passato e per dare una

base di discussione alla Conferenza Ministeriale che doveva tenersi a Cancun pochi giorni dopo, il presidente del consiglio generale dell'OMC, Carlo Perez del Castillo, proponeva il 24 agosto una sua bozza di accordo che nella sostanza rappresentava un tentativo di compromesso tra i due documenti del 13 e del 20 agosto. Secondo questa bozza i sostegni della scatola blu dovevano essere ridimensionati in un numero imprecisato di anni in modo che i loro pagamenti non superino il 5% del valore medio della produzione agricola dei singoli paesi relativa al triennio 2000-2002. La percentuale della clausola *de minimis* doveva essere ulteriormente ridotta per i paesi sviluppati, ma rimanere invariata per i paesi in via di sviluppo. Sulle politiche della scatola verde la bozza si limitava a citarle tra i temi di discussione. Circa l'accesso al mercato venivano accolte le proposte Stati Uniti-Unione Europea per i paesi sviluppati, mentre ai paesi in via di sviluppo veniva offerta la possibilità di scegliere tra il taglio lineare delle tariffe, ma con riduzioni minori per i prodotti "sensibili", e la formula svizzera. La clausola di salvaguardia speciale doveva essere rinegoziata, ma con misure specifiche a favore dei paesi in via di sviluppo importatori. Infine, secondo il documento Del Castillo ogni forma di sussidio all'esportazione doveva essere ridotta o annullata come nel caso di prodotti di particolare interesse per i paesi in via di sviluppo.

Una fatica, questa di Del Castillo, che si è rivelata improduttiva. La durezza dei contrasti tra i paesi sviluppati ed i paesi in via di sviluppo, di cui la Conferenza Ministeriale di Cancun è stata teatro, ha obbligato i vertici dell'OMC a considerare la Conferenza, come indicato all'ultimo punto della dichiarazione finale, "una battuta d'arresto" lungo il cammino tracciato a Doha ed a concluderne i lavori indipendentemente dalla mancanza di un accordo sostanziale sulle materie in discussione.

Alla base del naufragio di queste trattative sono principalmente tre dossier. In primo luogo le questioni, note come "temi di Singapore", riguardanti la regolamentazione degli investimenti, la politica della concorrenza, la trasparenza negli appalti pubblici, le facilitazioni commerciali. I paesi in via di sviluppo avevano fatto conoscere chiaramente ben prima dei lavori della conferenza la loro opposizione a prendere in esame questi temi. L'insistenza dei paesi sviluppati per la loro trattazione ha indotto i delegati dell'Africa, dei Caraibi e dell'Asia ad abbandonare il tavolo dei negoziati determinando in tal modo il loro collasso.

Secondo dossier: quello della liberalizzazione del mercato dei prodotti industriali. La richiesta avanzata dai paesi sviluppati ai paesi in via di sviluppo di impegnarsi a "consolidare" le loro tariffe doganali, a fissare cioè un limite massimo definitivo, ha sollevato una serie di sostanziali obiezioni da

parte dei paesi in via di sviluppo. Una simile “via senza ritorno” è sembrata esorbitante a molti di essi per i quali i dazi doganali sui prodotti industriali rappresentano una preziosa fonte di entrate fiscali.

Ma a determinare il fallimento della Conferenza di Cancun è stato principalmente il dossier relativo all’agricoltura e, in misura principale, la questione dei sussidi all’esportazione praticati dalle economie sviluppate. Su questi temi il confronto tra gli Stati Uniti e l’Unione Europea, da una parte, ed il gruppo dei 22 paesi emergenti guidati da Brasile, Cina e India, il G22, dall’altra parte, è stato serrato e di una durezza senza precedenti. Questo gruppo esigeva la fissazione di una data certa per l’eliminazione totale delle sovvenzioni all’esportazione dei paesi sviluppati, ma allo stesso tempo si rifiutava di ridurre le proprie barriere agli scambi dei prodotti agro-alimentari.

Il dopo Cancun, nonostante il poco tempo trascorso, non ha offerto motivi di grande conforto circa il futuro di questi negoziati multilaterali. E’ generale l’opinione che a Cancun sia fallita la conferenza ministeriale, ma non i negoziati, e che questi ultimi debbano invece continuare per giungere ad una conclusione. E ciò è un fatto certamente positivo. E’ però anche vero che vi sono ragioni di pessimismo.

A Cancun era stata fissata la convocazione entro il 15 dicembre successivo di una riunione del Consiglio generale dell’OMC per definire le materie in discussione e rilanciare i negoziati. Ma questa data è passata senza che i paesi rappresentati nel consiglio riuscissero a raggiungere un accordo anche solo parziale.

Il 12 gennaio 2004 il ministro statunitense del commercio, Robert Zoellick, inviava ai suoi colleghi dei 148 paesi membri dell’OMC una lettera con la quale fa propria l’opinione che i negoziati del Doha Round non si potranno concludere senza la completa eliminazione dei sussidi all’esportazione dei prodotti agricoli e alimentari entro una data fissata esplicitamente. Nella stessa lettera Zoellick si impegna inoltre ad eliminare la componente sussidio dal programma statunitense di garanzia dei crediti all’esportazione dei prodotti dell’agricoltura.

Infine, il successivo 23 gennaio il presidente della Confederazione elvetica Joseph Reiss invitava a Davos, in margine al World Economic Forum, il direttore generale dell’OMC ed i ministri del commercio di 19 dei più importanti paesi aderenti a questa organizzazione ad un incontro per riannodare il dialogo sui negoziati. Ma i partecipanti all’incontro non sono riusciti neppure a concordare un’ipotesi di data per la prossima conferenza ministeriale dell’OMC che si dovrà tenere a Hong Kong.

Le indecisioni e le profonde divisioni tra i 148 paesi membri di cui la conferenza di Cancun è stata una sorta di vetrina non sono nuove nella storia

del GATT prima e dell'OMC oggi. Basti pensare alle vicende che hanno caratterizzato l'Uruguay Round. Non si può tuttavia negare che i negoziati di Cancun e gli avvenimenti dei mesi immediatamente successivi possano offrire elementi di novità certamente utili per farsi un'idea del possibile futuro del Doha Round.

Il primo di questi elementi è rappresentato dal ruolo di protagonista di primo piano assunto dall'alleanza tra Brasile, Cina, India e gli altri paesi in via di sviluppo del neonato Gruppo dei 12. Questo gruppo di paesi ha rotto per la prima volta l'egemonia degli Stati Uniti e dell'Unione Europea sull'organizzazione che si propone la liberalizzazione del commercio internazionale.

Sino a Cancun il vero confronto avveniva solo tra le principali economie sviluppate: Stati Uniti, Unione Europea, Giappone, Canada e pochi altri. Erano questi paesi a fare e a disfare i round commerciali. I paesi in via di sviluppo si presentavano divisi e obnubilati da un'idea acritica del liberismo, subivano le pressioni dei maggiori contendenti, reagivano schierandosi ora con gli uni, ora con gli altri, e alla fine accettavano l'accordo che i paesi sviluppati raggiungevano tra loro. Questo non è avvenuto a Cancun. Lo scorso settembre i paesi del G22 si sono presentati con obiettivi propri e poco inclini a concessioni, tanto da condurre in pratica ad una dissoluzione del Gruppo di Cairns o comunque a relegarlo su un piano marginale. Essi hanno poi resistito al ricatto degli Stati Uniti di bloccare gli accordi di libero scambio che taluni di essi stavano discutendo con gli USA, e hanno respinto le minacce non meno pressanti dell'Unione Europea di rimettere in discussione la riforma della politica agricola comune varata il giugno precedente. Il G22 è così riuscito a tenere in scacco i negoziati ed a mettere in difficoltà gli Stati Uniti ed Unione Europea sino al punto di far fallire la conferenza.

In ultima analisi, la capacità negoziale del G22 e, più ancora, la sua determinazione nel non stare al gioco dei ricatti hanno reso evidente che i rapporti di forza in seno all'OMC stanno cambiando e che a questa organizzazione non è più consentito di sottostimare il ruolo e gli interessi dei paesi in via di sviluppo.

Il secondo elemento di novità è dato dalla lettera del 12 gennaio 2004 del ministro statunitense al commercio, Robert Zoellick. Questa lettera indica un sostanziale cambiamento di tattica. Con essa gli Stati Uniti prendono le distanze dalla posizione congiunta che essi avevano assunto con l'Unione Europea con il documento del 13 agosto precedente, su alcune questioni chiave che avevano provocato lo stallo dei negoziati, e porgono la mano ai paesi in via di sviluppo. La loro richiesta di un'eliminazione dei sussidi all'esportazione va ben oltre l'offerta dell'Unione Europea di una riduzione degli stessi

e implicherebbe una ulteriore riforma della politica agricola comune, una questione cioè politicamente molto delicata all'interno dell'Europa. E questo non è tutto. Nell'intervista al Financial Times dello stesso giorno con cui dà notizia di questa sua lettera, Robert Zoellick compiva due altri gesti concilianti nei confronti dei paesi in via di sviluppo. Egli dava notizia del suo impegno perché la presidenza del consiglio generale dell'OMC vada di nuovo al rappresentante di un paese in via di sviluppo quando, alla fine dello stesso mese, scadrà l'incarico dell'attuale presidente, l'uruguayano Del Castillo. Inoltre, egli affermava che avrebbe sostenuto la richiesta dei paesi in via di sviluppo di lasciar cadere i negoziati su i temi della regolamentazione dei finanziamenti e della tutela della concorrenza tanto cari all'Unione Europea ed al Giappone, e che persino i negoziati sugli appalti pubblici, che gli Stati Uniti volevano, potrebbero essere non necessari per concludere un accordo.

D'altra parte, lo stesso Zoellick era stato impegnato per tutti i due anni precedenti per concludere una serie di accordi bilaterali di libero scambio con paesi dell'Africa Sub-sahariana, dell'America Centrale e del Sud, e con l'Australia ed il Marocco, creando una enorme rete di accordi con gli Stati Uniti al centro. Ad esempio, il 20 novembre 2003, gli Stati Uniti sono riusciti a fare firmare ai rappresentanti di 34 paesi americani riuniti a Miami un accordo per la realizzazione della zona di libero scambio delle Americhe (FTAA) e, pur di conseguire questo obiettivo hanno accettato le richieste del Brasile a favore di un'agenda vaga e minimalista. E il 17 dicembre successivo hanno siglato un accordo per la creazione di una zona di libero scambio (CAFTA) che comprende oltre ad essi quattro paesi dell'America Centrale: Guatemala, Honduras, El Salvador e Nicaragua. Ma gli accordi bilaterali di libero scambio hanno, se troppo diffusi, un difetto. Essi minacciano un principio fondamentale dell'OMC: la regola che la tariffa più bassa applicabile ad un membro deve essere estesa a tutti i membri. Inoltre, questi accordi corrono il rischio che quanto viene concordato sia facilmente sbilanciato a favore del partner che dispone del maggior potere negoziale.

Non è possibile conoscere quali siano le ragioni di questo atteggiamento statunitense favorevole agli accordi multilaterali, quale è la lettera di Zoellick e, allo stesso tempo, agli accordi bilaterali, come è l'impegno dello stesso Zoellick per il loro sviluppo. In genere, la risposta che viene data è che in tal modo si crea una situazione di "liberalizzazione competitiva"; i paesi sviluppati più recalcitranti, vedi Unione Europea e Giappone, vedendo gli Stati Uniti stringere rapporti preferenziali con altri, saranno maggiormente indotti a mantenere vivo il multilateralismo.

Tuttavia, è non meno vero che un simile atteggiamento si presta anche a due altre interpretazioni. La prima di esse è che Washington possa dare ascol-

to a Claude Barfield e James Glassman dell'American Enterprise Institute, un istituto vicino all'attuale amministrazione. Secondo questi due politologi oggi la migliore strategia "per gli Stati Uniti è isolare l'Europa" e negoziare separatamente con il G22 le questioni relative all'agricoltura. L'altra interpretazione, riportata dal professore della Columbia University Jagdish Bhagwati su Foreign Affairs, è che applicando la dottrina dell'amministrazione Bush sulla lotta al terrorismo alla politica commerciale, Washington tenda a rinunciare al contributo che può venire dalle istituzioni multilaterali a favore di "coalizioni della volontà" costituite caso per caso.

Una cosa in ogni caso è certa. Le ultime vicende legate ai negoziati multilaterali in sede OMC, associate all'evoluzione in atto negli scambi commerciali internazionali, sembrano giustificare l'idea che sia ormai iniziato a livello mondiale uno spostamento del baricentro del potere destinato ad avere profonde ripercussioni sulla struttura di ogni settore dell'economia.

