

## ***Doha Development Agenda: l'accordo di luglio e le prospettive future del negoziato agricolo***

**Luca Salvatici (Università degli Studi del Molise)**

Il fallimento della Conferenza ministeriale della Organizzazione mondiale del Commercio (OMC) tenutasi a Cancun nel settembre del 2003 ha rappresentato un punto di svolta nella storia dei negoziati multilaterali, in quanto il ruolo esercitato dai Paesi in via di sviluppo (PVS) denota un profondo cambiamento nella distribuzione del potere negoziale tra le parti contraenti. Il riavvio del negoziato ha richiesto molti mesi. All'indomani della Conferenza, l'unica cosa certa era che le trattative sarebbero riprese concentrandosi sui temi che avevano sollevato i maggiori problemi negoziali: i "temi di Singapore" – ovvero concorrenza e commercio internazionale, tutela degli investimenti all'estero, trasparenza delle procedure di acquisto del settore pubblico, e facilitazione degli scambi commerciali –, l'agricoltura, l'accesso ai mercati per i prodotti non agricoli, e le politiche dei paesi sviluppati nel settore del cotone.

Per quanto riguarda l'Unione Europea (UE), solamente alla fine di novembre 2003 la Commissione ha diffuso una Comunicazione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato economico e sociale<sup>1</sup> in cui si valuta la bontà della strategia sino a quel momento seguita nell'ambito dei negoziati commerciali. Il documento ribadisce innanzi tutto la validità di una scelta multilaterale, rispetto alla minaccia (nei confronti dei PVS) di privilegiare accordi di tipo regionale, e sottolinea, facendo seguito alle parole pronunciate dal Commissario P. Lamy che aveva definito l'OMC un'istituzione "neolitica", l'esigenza di una riforma delle modalità di organizzazione e gestione dei negoziati. Dal punto di vista della strategia negoziale, il documento conferma la posizione con cui l'UE si era presentata a Cancun per quanto riguarda i tre capitoli principali del negoziato agricolo – accesso al mercato, sussidi all'esportazione e sostegno interno –, ma dimostra anche una maggiore disponibilità a fare un passo indietro sulla richiesta di avviare negoziati su tutti e quattro i temi di Singapore già nell'ambito dell'attuale ciclo di trattative.

All'inizio del 2004 anche gli Stati Uniti (USA) sono intervenuti con una lettera aperta del Segretario del Commercio Estero R. Zoellick in cui si afferma l'impegno a non "sprecare" il 2004. Dal punto di vista del negoziato agricolo, la novità è rappresentata da una sensibile differenziazione della posizione statunitense rispetto alla proposta congiunta con l'UE sottoscritta pochi mesi prima: in

---

<sup>1</sup> Per questo ed altri documenti rilevanti in relazione all'andamento del negoziato agricolo si veda il sito: [www.ecostat.unical.it/anania/Negoziato\\_agricolo\\_WTO.htm](http://www.ecostat.unical.it/anania/Negoziato_agricolo_WTO.htm).

materia di sussidi all'esportazione, ad esempio, si sostiene la necessità che si indichi una data certa entro la quale si debba arrivare alla loro eliminazione.

Nel mese di febbraio il Consiglio generale dell'OMC ha nominato i nuovi presidenti per i comitati permanenti e per i vari gruppi negoziali che fanno parte della cosiddetta *Doha Development Agenda* (DDA). Il nuovo presidente del comitato che si occupa del negoziato agricolo, il neozelandese T. Groser, ha deciso di seguire un approccio diverso rispetto al suo predecessore, S. Harbinson, lasciando un maggior spazio alle iniziative dei paesi o di gruppi di paesi e ponendo una minore enfasi sul ruolo della presidenza nel raggiungimento di un compromesso.

A partire da marzo ha cominciato a circolare l'idea che un obiettivo realistico per la DDA, che in teoria si sarebbe dovuta concludere entro il 2004, potrebbe essere rappresentato dalla definizione di un "accordo quadro" (*framework*) che rappresenti un punto di partenza per i negoziati successivi che dovrebbero portare alla definizione di "modalità" specifiche (ovvero contenenti una quantificazione degli impegni che devono essere sottoscritti). L'accordo quadro avrebbe dovuto essere raggiunto entro il mese di luglio, in quanto la seconda parte dell'anno prevede una serie di scadenze, in particolare le elezioni presidenziali statunitensi e l'insediamento della nuova Commissione europea, che prevedibilmente rallenteranno o bloccheranno del tutto i negoziati.

### ***I contenuti dell'Accordo di luglio***

L'accordo quadro prende innanzi tutto atto dell'impossibilità di concludere i negoziati della DDA entro la data fissata a Doha (1 gennaio 2005) e indica come possibile scadenza la sesta Conferenza ministeriale che si svolgerà ad Hong Kong nel dicembre del 2005. Nel merito, il testo si concentra su quattro punti approfonditi in altrettanti allegati – agricoltura, accesso al mercato per i prodotti non agricoli, facilitazione degli scambi e servizi –; mentre sugli altri temi inclusi nella DDA si limita a rinnovare l'impegno a proseguire i negoziati.

Prima di vedere i contenuti dell'intesa raggiunta sull'agricoltura, vediamo brevemente cosa si prevede con riferimento agli altri punti.

I negoziati sull'accesso al mercato per i prodotti non agricoli sono rimasti a lungo bloccati a seguito delle difficoltà incontrate nell'ambito della trattativa agricola. In assenza di progressi su quest'ultimo fronte, infatti, molti PVS si sono dichiarati indisponibili a fare concessioni in altri settori. Non sorprendentemente, quindi, il testo concordato ricalca da vicino la bozza di accordo che era stata predisposta in occasione della Conferenza ministeriale di Cancun, con l'aggiunta di un paragrafo iniziale che ricorda la necessità di ulteriori negoziati sulla formula di riduzione tariffaria, sulla fissazione delle linee tariffarie che non sono ancora vincolate, sugli elementi di flessibilità di

cui dovrebbero beneficiare i PVS, e sui settori in cui si potrebbe procedere ad una liberalizzazione completa: in pratica, su tutte le questioni ancora aperte.

I temi di Singapore sono definitivamente usciti dalla DDA, ad eccezione della facilitazione degli scambi. Su questo tema si è deciso di avviare dei negoziati al fine di rendere più agevole il movimento, la consegna, lo sdoganamento e il transito dei beni, ma i PVS hanno ottenuto che vengano esplicitamente menzionati i possibili problemi a cui potrebbero andare incontro i paesi che non dispongono delle infrastrutture necessarie per applicare un eventuale accordo su questo tema.

Infine, per quanto riguarda i servizi, l'accordo cerca di accelerare il ritmo dei negoziati fissando maggio 2005 come scadenza per la presentazione delle offerte di liberalizzazione da parte di ciascun paese.

L'allegato più voluminoso (7 pagine su 20 complessive), però, è sicuramente quello relativo all'agricoltura, ed è proprio su questo tema che si ritiene si siano registrati i progressi più significativi. Va sottolineato innanzi tutto che la questione del cotone, ovvero la specifica richiesta avanzata in occasione della Conferenza ministeriale di Cancun da quattro paesi africani – Benin, Burkina Faso, Ciad e Mali – riguardo all'eliminazione di tutti i sussidi entro il 2006 e all'introduzione di un meccanismo transitorio per la compensazione delle perdite causate da tali sussidi ai produttori dei paesi in questione, è stata ricondotta nell'ambito della più generale trattativa agricola. Ciò riflette la posizione degli USA, anche se i paesi africani hanno ottenuto almeno l'impegno che si arrivi ad una soluzione *“ambitiously, expeditiously, and specifically”*. Al di là delle questioni settoriali relative al cotone, l'accordo quadro si basa sugli oramai tradizionali tre “pilastri”: accesso ai mercati, esportazioni sussidiate, e sostegno interno.

Riguardo al primo pilastro, relativo all'accesso ai mercati, l'accordo prevede che le tariffe vengano suddivise in “fasce” sulla base degli attuali livelli dei dazi consolidati, con impegni di riduzioni più stringenti per le fasce più elevate. Anche se il numero di fasce e il tipo di riduzione previsto in ciascuna fascia rimangono da stabilire, ciò rappresenta una vittoria del vasto fronte di paesi che aveva criticato la proposta congiunta USA-UE dell'agosto 2003. D'altra parte il fronte dei paesi sviluppati importatori di prodotti agricoli (comprendente, fra gli altri, UE, Giappone e Svizzera) ha ottenuto che un “numero adeguato” di linee tariffarie possa godere di una certa “flessibilità” nell'applicazione degli obblighi di riduzione dei dazi e di ampliamento delle quote a tariffa ridotta, anche se occorrerà garantire un “miglioramento sostanziale dell'accesso al mercato” anche per questi “prodotti sensibili”. In cosa consista la “flessibilità” o cosa si debba intendere per “miglioramento sostanziale” andrà discusso nel prosieguo dei negoziati, al pari delle questioni relative alla *tariff-escalation* (ovvero l'imposizione di dazi proporzionalmente più elevati sui

prodotti trasformati rispetto alle materie prime), la semplificazione della struttura tariffaria (ovvero l'eliminazione di dazi non *ad valorem*) e la clausola speciale di salvaguardia.

Per quanto riguarda il *trattamento speciale e differenziato* dei PVS, in aggiunta agli elementi tradizionali – obblighi ridotti e periodi di applicazione più lunghi – si introducono ulteriori elementi di flessibilità per i prodotti considerati “speciali” con riferimento agli obiettivi della sicurezza alimentare e della sussistenza o alle necessità dello sviluppo rurale, e si prevede l'introduzione di un “meccanismo speciale di salvaguardia” per i PVS.

Con riferimento al secondo pilastro, relativo alla regolamentazione dei sussidi all'esportazione, l'accordo conferma l'obiettivo, già accettato nella lettera aperta dei Commissari Lamy e Fischler del 9 maggio 2004, di arrivare ad una loro completa eliminazione entro una data “credibile” (anche se, per il momento, ancora indeterminata). Tale abolizione dovrebbe avvenire contestualmente, come richiesto dall'UE, all'eliminazione delle componenti di sussidio contenute nelle politiche di credito agevolato, negli interventi di aiuto alimentare e nelle strategie di mercato delle imprese commerciali di stato.

Infine, per quanto riguarda l'area negoziale su cui si erano registrati i maggiori contrasti in occasione della Conferenza di Cancun, il sostegno interno, l'accordo quadro prevede innanzi tutto un “pagamento anticipato” (dal punto di vista dei PVS) sotto forma di una riduzione del sostegno complessivo pari al 20% nel primo anno di applicazione dell'accordo finale. Anche nel caso del sostegno interno si prevede di utilizzare un approccio “per fasce” che preveda obblighi di riduzione più stringenti per quei paesi e quei prodotti che beneficiano attualmente di livelli di sostegno maggiormente elevati.

Sebbene questi impegni possano far sperare (o temere) una riduzione significativa del sostegno garantito al settore primario in molti paesi sviluppati, ciò non appare molto probabile in quanto USA e UE hanno ottenuto la possibilità di mantenere le politiche che ricadono nelle scatola blu e nella scatola verde.<sup>2</sup> Vale infine la pena di sottolineare che si prevede di ridurre l'entità della clausola *de minimis*,<sup>3</sup> anche se ciò non riguarderà le politiche dei PVS in favore degli agricoltori particolarmente svantaggiati (“*subsistence and resource-poor farmers*”)

---

<sup>2</sup> La scatola verde contiene le politiche il cui sostegno è esente dagli impegni di riduzione, dal momento che si ritiene che esse non abbiano effetti distorsivi o abbiano effetti distorsivi minimi sul commercio internazionale; mentre la scatola blu contiene le politiche che sono caratterizzate da alcuni elementi (ad esempio l'obbligo di contenere la produzione) che hanno reso politicamente accettabile la loro esenzione dagli obblighi di riduzione del sostegno previsti dall'accordo dell'Uruguay Round.

<sup>3</sup> La clausola *de minimis* consente di non considerare nel calcolo del misura aggregata del sostegno complessivo la spesa per interventi relativi a prodotti specifici che non superi il 5% del valore della produzione di ciascun prodotto, o la spesa relative a misure di sostegno generico che non superi il 5% del valore della produzione agricola del paese.

## ***Un passo in avanti decisivo o un accordo per salvare la faccia?***

A proposito dell'accordo appena raggiunto, il Direttore generale dell'OMC, S. Panitchpakdi, ha parlato di risultato "veramente storico", e prevede che i progressi registrati sui temi inclusi nell'accordo consentiranno di fare passi in avanti anche sugli altri punti della DDA. L'accordo raggiunto è stato commentato positivamente anche da molti governi, e in particolare da UE, USA, Brasile, India e Cina.

A ben vedere, però, l'ottimismo delle dichiarazioni ufficiali sembra dovuto soprattutto al sollievo per lo scampato pericolo, ovvero un (ulteriore) sostanziale blocco dei negoziati per diversi mesi. L'utilità di qualsiasi accordo intermedio, infatti, andrebbe misurata sulla base della sua capacità di ridurre il ventaglio delle alternative possibili per l'accordo finale. Da questo punto di vista, l'accordo quadro è piuttosto deludente: un nuovo tavolo negoziale viene avviato, con obiettivi alquanto vaghi, per facilitare gli scambi; viene fissato un termine per la presentazione delle proposte negoziali (su cui iniziare delle autentiche trattative) relative alla liberalizzazione in materia di servizi; mentre nel caso della liberalizzazione nei settori più tradizionali (agricoltura e industria) sono ben poche le ipotesi di accordo finale che possono essere definitivamente scartate a seguito dell'intesa ora raggiunta.

Nel caso che viene considerato di maggior successo, l'accordo quadro sul negoziato agricolo, va poi evidenziato come i contenuti dell'accordo quadro risultino assai meno specifici e vincolanti di quanto avrebbero dovuto essere le "modalità" che, secondo lo scadenziario concordato nella Conferenza di Doha, avrebbero dovuto essere definite entro marzo 2003. In questo senso, la stessa intesa relativa all'accesso ai mercati per i prodotti non agricoli, per quanto assai scarna (circa 2 pagine), contiene indicazioni più precise rispetto a quanto avviene nel caso dell'agricoltura: la formula per la riduzione tariffaria dovrà essere "non-lineare"; tutti i dazi specifici dovranno essere trasformati in dazi *ad valorem* utilizzando una metodologia comune; i prospetti contenenti i nuovi impegni tariffari dovranno utilizzare una nomenclatura comune (HS2002); la flessibilità (di cui godranno i soli PVS) viene delimitata in termini di numero di linee tariffarie e valore delle importazioni che possono essere escluse dall'applicazione della formula per la riduzione dei dazi; si menziona, infine, la possibilità di arrivare all'eliminazione delle tariffe più basse (che hanno solamente una funzione strumentale nel facilitare il raggiungimento di eventuali obiettivi di riduzione media).

Se si passa dalla "sostanza" dei contenuti, alla "forma" del processo negoziale, molti gruppi della società civile hanno criticato duramente la prassi che è stata seguita. In particolare è stata denunciata (ancora una volta) la poca democraticità e una conduzione verticistica del negoziato che

non ha garantito alle organizzazioni non governative, ma anche a molti membri dell'OMC, nemmeno la possibilità di essere tempestivamente informati sull'evoluzione della trattativa.

I limiti dell'architettura istituzionale che regola il processo decisionale dell'OMC sono ben noti. Anche senza mettere in discussione la tradizione di prendere le decisioni per *consenso* (ovvero senza che nessun partecipante manifesti un esplicito dissenso), è evidente che in un consesso di 147 paesi non si possono condurre trattative efficaci: un semplice giro di tavolo in cui ogni rappresentante nazionale parlasse per 5 minuti richiederebbe più di 12 ore! Diventa quindi inevitabile che i paesi si aggregino in coalizioni con posizioni comuni e che si formino dei gruppi negoziali con una composizione sufficientemente ridotta da consentire uno sviluppo efficace delle trattative, ma al contempo abbastanza ampia da garantire un'adeguata rappresentatività delle posizioni presenti nell'ambito dell'Organizzazione.

L'evoluzione recente del negoziato ha visto la formazione di parecchi raggruppamenti di paesi con caratteristiche diverse:

?? Gruppi che esprimono posizioni comuni rispetto ad uno specifico tavolo negoziale. Si tratta della tipologia più comune e, nel caso dell'agricoltura, vi sono stati molteplici esempi:

- il *G20*, la cui composizione è variata nel tempo<sup>4</sup>, comprende un gruppo di PVS – Argentina, Brasile, Cina, Cuba, Egitto, Filippine, India, Indonesia, Messico, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Sud Africa, Tailandia, Tanzania, Venezuela e Zimbabwe – interessati ad una sostanziale apertura dei mercati dei paesi sviluppati e alla garanzia di un trattamento speciale e differenziato per i PVS;
- il *G33* raggruppa dei PVS che hanno posizioni abbastanza in linea con quelle del *G20* (Cina e India fanno in effetti parte di entrambe le coalizioni), anche se essi pongono una maggior enfasi sulla necessità di introdurre ulteriori elementi di salvaguardia per i paesi importatori netti di prodotti alimentari;
- il *G10* comprende prevalentemente paesi sviluppati – Bulgaria, Taipei, Corea, Islanda, Israele, Giappone, Liechtenstein, Mauritius, Norvegia, Svizzera – importatori netti di prodotti alimentari, interessati alla possibilità di mantenere una forte protezione e sostegno al settore agricolo.

---

<sup>4</sup> Una serie di paesi centro e sud americani – Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala e Perù – hanno lasciato la coalizione a seguito delle pressioni esercitate dagli USA.

?? Gruppi con caratteristiche “quasi-istituzionali” che prendono posizione su tutta l’agenda dei negoziati. L’esempio più rilevante è rappresentato dal *G90* che raggruppa un folto numero di Pvs<sup>5</sup> africani, del Pacifico e dell’area caraibica.

?? Gruppi che raggruppano paesi con posizioni diverse al fine di arrivare a formulazioni di compromesso che possano risultare accettabili per tutti i membri dell’OMC. L’esempio più recente, con riferimento alla trattativa sull’agricoltura, è costituito dalle cosiddette *Cinque parti interessate* – comprendenti UE, USA, Brasile, India e Australia – che hanno rappresentato una sorta di “camera di compensazione” fra posizioni diverse: all’interno di questo gruppo sono state elaborate o discusse le varie proposte di compromesso che hanno condotto alla definizione della componente agricola dell’accordo quadro.

È evidente che si tratta di un modo di procedere *ad hoc*, in cui sia le modalità di selezione dei paesi che partecipano alle diverse riunioni (note come *mini-ministeriali*), sia lo stesso modo di prendere le decisioni all’interno dei vari gruppi sono assolutamente informali, e prestano quindi il fianco alle accuse di scarsa democraticità e trasparenza sopra menzionate. D’altra parte, il processo negoziale che si è sviluppato dopo Cancun sta a dimostrare che questo approccio non è più solamente nelle mani di pochi paesi sviluppati: molti PVS hanno ormai imparato le “regole del gioco” e i più grandi tra di essi sembrano anche in grado di usarle a proprio vantaggio.

Infine, sempre da un punto di vista procedurale, vale la pena di sottolineare un paio di elementi che hanno giocato un ruolo positivo nel raggiungimento di un accordo. In primo luogo, emerge con chiarezza che il buon esito delle trattative dipende più dall’operare continuo degli organi permanenti dell’OMC, come il Consiglio generale, piuttosto che dal successo di grandi eventi mediatici concentrati in pochi giorni, come le Conferenze ministeriali. In secondo luogo, sembra aver funzionato il “metodo Groser”, ovvero il depotenziamento del ruolo del Segretariato dell’OMC nel raggiungimento di una soluzione di compromesso accettabile da tutti i partecipanti. Il Presidente precedente del Comitato che si occupa del negoziato agricolo, S. Harbinson, e lo stesso ex-Direttore generale, M. Moore, si erano attirati molte critiche per i ripetuti tentativi di raggiungere un accordo attraverso la predisposizione di proposte a “titolo personale”. In alcuni casi, ad esempio in occasione della Conferenza ministeriale di Doha, ciò ha indubbiamente favorito il raggiungimento di un compromesso, ma in seguito si sono intensificate le critiche per una procedura che sempre più spesso faceva sì che i paesi trattassero con il Segretariato piuttosto che negoziare fra di loro.

---

<sup>5</sup> Questa coalizione include 3 gruppi di paesi: i 77 paesi ACP (*African, Caribbean, Pacific*), i 49 paesi catalogati come “meno sviluppati” nell’ambito delle Nazioni Unite, e 54 membri dell’Unione africana.

## ***È veramente un “development round”?***

L'idea che lo *sviluppo* sia al centro dell'attuale ciclo di negoziati commerciali multilaterali incontra vasti consensi, ma con il passare del tempo risulta ormai evidente che esistono idee molto diverse su cosa possa e debba fare l'OMC per facilitare il perseguimento dell'obiettivo ultimo su cui tutti sembrano concordare: lo sviluppo economico dei paesi più poveri. Semplificando un dibattito assai complesso e articolato, si possono individuare tre tipi di atteggiamenti nelle posizioni dei paesi che partecipano alla DDA:

1. La posizione *tradizionale* di molti paesi sviluppati che considerano (almeno a parole) la liberalizzazione commerciale come un ingrediente fondamentale di una strategia di sviluppo. Di conseguenza gli impegni sottoscritti in ambito OMC dovrebbero essere rispettati anche dai PVS, in quanto è nel loro stesso interesse procedere ad una liberalizzazione delle politiche commerciali.
2. La posizione *aggressiva* dei PVS, soprattutto quelli più grandi e consapevoli di poter competere sui mercati internazionali, secondo cui l'obiettivo dello sviluppo dovrebbe essere garantito attraverso la riduzione delle barriere commerciali da parte dei paesi sviluppati. In questa prospettiva i PVS dovrebbero essere in larga misura esentati dall'applicazione degli accordi multilaterali facendo ampio ricorso al principio del trattamento speciale e differenziato.
3. La posizione *attendista* dei paesi meno sviluppati, secondo cui il modo migliore di favorire lo sviluppo sarebbe quello di...non fare nulla! Questi paesi non sono solamente preoccupati degli eventuali impegni che potrebbero essere chiamati a sottoscrivere, ma temono soprattutto che la liberalizzazione multilaterale porti ad una riduzione dei margini di preferenza di cui beneficiano sui mercati dei paesi sviluppati.

Senza entrare nel merito di una discussione sui complessi e controversi legami esistenti tra liberalizzazione commerciale, integrazione economica e sviluppo,<sup>6</sup> in questa sede ci limitiamo ad una prima valutazione dei contenuti dell'accordo quadro alla luce delle posizioni espresse dal composito fronte dei PVS nel corso del negoziato. In linea generale molti osservatori, commentando il fallimento della Conferenza di Cancun, avevano riconosciuto il successo politico dei PVS, ma avevano anche messo in guardia contro i rischi di una posizione intransigente, giacché non ci sarebbe nulla da guadagnare dal fallimento del sistema multilaterale. Ebbene, l'accordo

---

<sup>6</sup> Per una disamina critica si veda D. Rodrik, “The Global Governance of Trade. As If Development really Mattered”, United Nations Development Programme, October 2001 ([www.undp.org/bdp](http://www.undp.org/bdp)).



quadro dimostra che, formando delle coalizioni in grado di reggere alla pressione delle superpotenze commerciali i PVS,<sup>7</sup> sono in grado di esercitare una forza negoziale potente.

Ciò appare evidente non solo a seguito del mancato avvio di negoziati su tre dei quattro temi di Singapore, ma anche con riferimento alla trattativa agricola. Per quanto riguarda l'accesso ai mercati, infatti, la scelta di un approccio per "fasce" suona come una conferma delle critiche che erano state rivolte alla "miscela di formule" suggerita da USA e UE.<sup>8</sup> Nel caso del sostegno interno, l'accordo recepisce almeno due importanti elementi, già discussi a Cancun, che vanno nella direzione delle richieste espresse dai PVS. Il primo è l'inserimento di un vincolo sul sostegno *specifico* erogato a ciascun prodotto, che si aggiungerebbe a quello tradizionalmente imposto in termini di riduzione della misura *aggregata* del sostegno. Si tratta di un impegno che introduce un'innovazione di metodo importante, in quanto si riducono notevolmente, almeno in prospettiva, i margini di manovra garantiti da una misurazione (e un obbligo di riduzione) aggregata del sostegno. La seconda apertura nei confronti delle richieste dei PVS riguarda l'indicazione di un vincolo di riduzione del sostegno complessivamente erogato da un paese attraverso la scatola gialla, la scatola blu e la clausola *de minimis* (escludendo, quindi, la sola scatola verde). Tale ammontare complessivo, inoltre, dovrà essere ridotto in misura pari ad almeno il 20% nel primo anno d'applicazione dell'accordo: si accetta, quindi, l'idea del cosiddetto *downpayment*, vale a dire di un sostanzioso "acconto" sulla riduzione del sostegno da applicare subito. Infine, rappresentano sicuramente risultati significativi il fatto che la completa eliminazione dei sussidi all'esportazione entro una data certa non sia più limitata ad una lista di prodotti, come proposto nella proposta congiunta USA-UE, e l'impegno ad affrontare il problema della *erosione* delle preferenze commerciali.

Tutto ciò sembra giustificare gli accenti enfatici con cui molti rappresentanti dei PVS hanno commentato l'accordo quadro, ma alcuni commentatori, soprattutto rappresentanti delle organizzazioni non governative, hanno invitato alla cautela: non è stata ancora fissata alcuna data per l'eliminazione dei sussidi all'esportazione; non si è riusciti a porre sotto controllo le misure di sostegno incluse nella scatola verde; la possibilità di classificare molti prodotti come "sensibili"

---

<sup>7</sup> Per un resoconto dell'atteggiamento tenuto da UE e USA durante e dopo la Conferenza di Cancun, si veda ACTIONAID, *The EU and US response to developing country alliances at the WTO* ([www.actionaid.org](http://www.actionaid.org)).

<sup>8</sup> La proposta congiunta UA-UE prevedeva che una parte dei dazi venisse ridotta con un criterio analogo a quello utilizzato in occasione dell'Uruguay Round caratterizzato da un obbligo di riduzione media delle tariffe accompagnato da un obbligo di riduzione minima; che una parte venisse ridotta utilizzando la *formula svizzera* caratterizzata da un livello massimo dei dazi ammessi e da riduzioni proporzionali al livello iniziale di ciascun dazio; che una parte dei dazi venga azzerata.

potrebbe rendere ininfluenti gli obblighi di riduzione tariffaria; infine, non si registra ancora alcun risultato concreto in un caso emblematico come quello del cotone.

Più in generale qualsiasi giudizio sulla rilevanza dell'accordo quadro non può prescindere dalle affermazioni lì contenute riguardo a due temi negoziali di grande interesse per i PVS: le questioni relative all'applicazione dell'Uruguay Round e il principio del trattamento speciale e differenziato. Per quanto riguarda il primo tema, che dovrebbe affrontare le difficoltà incontrate dai PVS nell'applicazione degli impegni sottoscritti al termine dell'Uruguay Round, viene fissata una scadenza (maggio 2005) entro cui il Direttore generale dovrà riferire al Consiglio. Anche per quanto riguarda il secondo tema negoziale, la fissazione di una nuova (ennesima) scadenza (luglio 2005) rappresenta l'unico elemento concreto. Sulla ridefinizione delle regole che presiedono all'applicazione del principio del trattamento speciale e differenziato, ben difficilmente si registreranno dei passi significativi in assenza di una differenziazione all'interno della vasta (e indistinta) categoria dei "paesi in via di sviluppo". I paesi sviluppati, infatti, sono restii a ratificare ulteriori eccezioni ed esenzioni di cui beneficerebbero sia paesi poverissimi, sia autentici "giganti" economici come la Cina; mentre all'interno dei PVS vi sono fortissime resistenze a qualsiasi tentativo di differenziazione, tanto che l'accento all'"integrazione nel sistema commerciale multilaterale delle economie piccole e vulnerabili" è accompagnato nell'accordo quadro dalla esplicita indicazione che "esse non rappresentano una sotto-categoria dei membri" dell'OMC.

Dopo il lancio della DDA, nel 2001, i negoziati sono andati avanti abbastanza a rilento e molte delle promesse, con cui si era ottenuto il consenso dei PVS, sono state tradite. Tra la Quarta e la Quinta Conferenza ministeriale sono trascorsi circa due anni senza che venisse rispettata alcuna delle scadenze più importanti, come nel caso delle "modalità" dell'accordo agricolo. Il clima di cooperazione di Doha si è così dissolto, lasciando che i rapporti tra i paesi del Nord, da un lato, e tra questi ed i paesi del Sud, dall'altro, fossero caratterizzati da asprezze crescenti fino al clamoroso fallimento registrato a Cancun.

In un simile scenario, sarebbe illusorio considerare l'accordo quadro (faticosamente) raggiunto il 31 luglio come la soluzione definitiva che spiana la strada alla conclusione della DDA. Esso rappresenta piuttosto un tentativo per uscire dal vicolo cieco in cui erano finiti i negoziati multilaterali. Al di là dei contenuti dell'accordo stesso – piuttosto generico anche nella parte più dettagliata, quella relativa alla trattativa agricola –, ci sembra che vadano sottolineate alcune questioni di metodo.

Sembra ormai irreversibile la crisi del modello negoziale che aveva caratterizzato e assicurato il successo dei precedenti round commerciali. Tale modello, che prevedeva un sostanziale accordo da

raggiungere tra UE e USA e da estendere successivamente al resto dei paesi, non sembra più funzionare in un contesto in cui più soggetti hanno il potere di influire sull'esito finale del negoziato. Basti pensare al ruolo decisivo giocato dal G20, guidato da Brasile, Cina, India, Messico e Sud Africa, che è riuscito a rimanere compatto pur in presenza di interessi divergenti (per esempio tra Brasile e India, essendo il primo favorevole a sostanziali aperture nel settore agricolo, e la seconda tradizionalmente più incline a sostenere politiche più protezionistiche), e nonostante i tentativi operati da USA e UE per dividere e indebolire l'alleanza. Il fatto che un gruppo di Pvs a medio reddito – in cui vive una larga parte della popolazione del pianeta – abbia ormai acquisito una maggior consapevolezza della propria forza e sia interessato al buon esito dei negoziati commerciali multilaterali è una importante novità e una buona notizia per chi ha a cuore il buon esito del negoziato agricolo e, di conseguenza, anche un conclusione positiva della DDA nel suo complesso.