

## Accordo sull'Agricoltura del WTO: multilaterale o multinazionale?

Dal GATT al  
WTO

Di liberalizzazione del commercio mondiale dell'agricoltura si inizia a parlare in occasione del ciclo di negoziati dell'Uruguay round del GATT, durato sette anni, e conclusosi nel 1994, con la istituzione del WTO. L'agricoltura è stata inserita nel commercio multilaterale a seguito delle pressioni degli Stati Uniti e di un blocco di paesi (Brasile, Argentina, Sud Africa, Indonesia e altri) esportatori di materie prime agricole, detto "gruppo di Cairns", con l'obiettivo dichiarato di porre fine alle politiche esportatrici della Comunità europea, sostenute da forte sovvenzioni pubbliche. L'Accordo sull'Agricoltura (AoA) è uno dei capitoli fondamentali del negoziato WTO, una delle questioni chiave che hanno determinato il fallimento del Millennium Round a Seattle.

Il libero  
mercato è  
un mito

L'AoA è un negoziato speciale che non solamente rispecchia le linee liberiste che ispirano l'organizzazione, ma è tuttavia profondamente interrelato con altri capitoli, i TRIP's, le biotecnologie, e gli orientamenti generali che regolano l'import-export industriale. Per comprenderne la posta in gioco sociale occorre innanzitutto farla finita con due miti: che il conflitto attorno al libero commercio si esaurisca nella contesa tra gruppi di stati liberoscambisti e stati protezionisti (gli uni desiderosi di abbattere le barriere commerciali per realizzare la maggior produzione al minor prezzo, gli altri in lotta per difendere i propri privilegi), e che il Sud del mondo trarrebbe beneficio dall'abbattimento delle barriere, potendo orientare la propria economia verso l'esportazione di materie prime e prodotti agricoli verso il Nord. Collocare le vicende del WTO in un universo ideale in cui si confrontano da un lato l'archetipo dello stato, dall'altro l'archetipo della libera competizione commerciale, è il peggior errore che si possa fare. Il mondo reale è la globalizzazione, portatrice di trasformazioni straordinarie non solo nella entità e nel raggio d'azione del capitale circolante, ma anche nello stesso processo di formazione del "valore" economico: la tecnologia, la finanza, la guerra, sono le variabili generali che non solo mutano funzione nella costituzione di uno spazio globale, ma esse stesse intervengono sovradeterminando la suddivisione dello spazio e il modo in cui in esso si genera la catena del valore. Il possesso di tecnologia avanzata, nella globalizzazione, non solo, come è ovvio, condiziona lo sviluppo, ma determina la stessa suddivisione dello spazio in un centro e in una periferia.

I sussidi  
sono  
figli della  
modernizzazione

Il libero mercato agricolo oggi non esiste: esso è abbondantemente sussidiato, con aiuti diretti (sovvenzioni per quantità prodotta) o all'esportazione. I *sussidi* sono una pratica vigente solamente nei paesi dell'Occidente ricco, Europa e America. In Europa, la PAC (politica agricola comunitaria) eroga aiuti diretti agli agricoltori che ammontano a circa il 40% del valore dei prodotti agricoli: nel prezzo pagato all'agricoltore (prezzo alla produzione) per ogni unità prodotta, circa il 40% sono sussidi. Negli Stati Uniti i sussidi ammontano a circa il 20% della quantità prodotta, e sono organizzati diversamente: sono molto più flessibili, tendono a sostenere il prezzo e aiutano soprattutto gli esportatori. Nei paesi del Sud del mondo le sovvenzioni, invece, sono pressoché nulle, perché insostenibili finanziariamente da bilanci dello stato poveri e vincolati ai parametri delle politiche di aggiustamento strutturale del FMI. La crescita dei sussidi in Occidente, nel secondo dopoguerra, è stata determinata dalle stesse condizioni che hanno condotto all'abbandono della terra ed alla industrializzazione dell'agricoltura: l'aumento degli investimenti in input meccanici e chimici ha accresciuto la produttività della terra ma nello stesso tempo anche i costi di produzione delle coltivazioni. Il mantenimento di un livello di reddito conforme agli standard salariali dell'insieme della società è divenuto possibile, per i contadini occidentali, solo grazie alle sovvenzioni ed ai sussidi. Questi ultimi – nel modello di agricoltura industriale – entrano a far parte del reddito dei contadini ma, contemporaneamente, della spesa per le forniture industriali, e rappresentano un aiuto indiretto alle multinazionali agroalimentari, che pagano le forniture di prodotti agricoli ad un prezzo inferiore agli effettivi costi di produzione.

Il commercio  
mondiale  
è il  
5% della  
produzione  
alimentare

Questo è il mondo reale in cui si svolgono i negoziati, che solo nelle favole potrebbe divenire il mondo dei liberi competitori mondiali. Inoltre, l'altro dato reale è che, rispetto al totale della produzione mondiale agricola, la quota relativa al commercio internazionale è all'incirca il 5%, cioè assolutamente marginale. Perciò viene spontaneo pensare che in sede WTO non si tratti affatto di regolare un commercio già esistente, ma di crearlo, globalizzando l'agricoltura sul modello della finanza e dell'industria. Inoltre, il carattere minoritario del commercio agricolo mondiale è un ulteriore argomento di denuncia del carattere antidemocratico del WTO. Dice a questo proposito Bové: "Meno del 5% della produzione agricola va sul mercato mondiale. Ora, sono i responsabili di questo 5% degli scambi internazionali che vogliono organizzare il 95% della produzione destinata ai commerci nazionali o tra paesi vicini e sottometerli alla loro logica. E' una volontà totalitaria" (J. Bové, F. Dufour, *Il mondo non è in vendita*).

Usa ed Unione Europea sono, oggi, i più grandi esportatori del mondo. Sono le uniche regioni economiche che dispongono di risorse finanziarie capaci di sussidiare la loro produzione agricola, e quindi renderla competitiva sul mercato estero proprio grazie agli aiuti, che consentono di vendere le derrate a prezzi inferiori al costo di produzione. Una pratica di *dumping*, cioè vendita all'estero sottocosto, per conquistare i mercati stranieri.

*Barriere tariffarie e non tariffarie*

Le altre forme di protezione dell'agricoltura (così come dell'insieme della produzione interna) si suddividono in barriere tariffarie e non-tariffarie: le classiche barriere tariffarie sono, appunto le tariffe doganali, la cui percentuale è fissata nella misura della natura più o meno strategica e del peso dei settori produttivi nazionali in concorrenza con le merci importate; le barriere non-tariffarie, invece, sono rappresentate da misure come il contingentamento delle quantità importabili, i prezzi minimi di importazione (anti-dumping), le licenze discrezionali di importazione. Nel passato circa un terzo dei prodotti agricoli era soggetto a quote o altri tipi di restrizioni alle importazioni, mentre l'Accordo sull'Agricoltura (AoA) vincola i paesi firmatari a mettere in atto la cosiddetta "tariffazione", ossia a convertire tutte le barriere non tariffarie in equivalenti tariffari, in modo da creare un'unica tabella di calcolo di tutte le tariffe mondiali che serva da parametro di riferimento per la successiva opera di liberalizzazione dei mercati attraverso l'abbattimento progressivo delle tariffe.

*Barriere tariffarie: fatta la legge, trovato l'inganno*

Il negoziato per l'accordo sull'agricoltura del WTO non prevede affatto, quindi, la fine dei sussidi e delle tariffe, ma solamente un loro progressivo abbattimento. Esistono tabelle con gli obiettivi delle percentuali da ridurre per ogni tipo di sussidi e barriere: a) *tariffe*; b) *sovvenzioni interne*; c) *sussidi (o "restituzioni") alle esportazioni*. A prima vista gli obiettivi potrebbero apparire ispirati ad un criterio di equità: infatti, ad esempio, per le tariffe doganali, l'obiettivo del WTO prevede in 6 anni una riduzione del 36% per i paesi ricchi e del 24% per i paesi in via di sviluppo.

La storia effettiva dell'accordo, invece, mostra una realtà di tutt'altro segno: nei 7 anni che seguono la conclusione dei negoziati del GATT (che hanno istituito, nel '95, il WTO, e hanno dato corso all'implementazione dell'AoA, accordo sull'agricoltura), la pressione volta a ridurre i sussidi e incrementare l'accesso ai mercati dei prodotti del nord si è infatti rivelata molto intensa, mentre simultaneamente il grado di sovvenzioni ricevute dalle aziende del nord si è dimostrato crescente. L'OCSE, sulla scorta dei dati del '98, riporta che l'Unione Europea sovvenziona la propria agricoltura al ritmo di 142 miliardi di dollari (45% del valore della produzione), gli USA di 100 miliardi (22% del valore produttivo), ed il Giappone di 55, per un totale dei paesi OCSE di 362 miliardi di dollari, pari all'8% in più rispetto all'anno precedente.

Inoltre, la cifra grezza dell'abbattimento del 36% delle tariffe per Stati Uniti ed Europa dice poco o nulla, perché attraverso la modulazione della percentuale tra i vari prodotti agricoli, la sostanza viene del tutto aggirata: per esempio, gli USA hanno programmato riduzioni del 15% (il livello minimo ammesso) per zucchero, latte in polvere, carni bovine e agrumi, mentre per l'aglio la riduzione è dell'85% e per i lamponi del 75%. La protezione cioè, viene ridotta al minimo per i prodotti strategici, e scaricata su prodotti marginali (facendo la media i conti tornano e gli impegni risultano rispettati). Inoltre, va anche considerato il fatto che, nonostante l'entità della riduzione delle tariffe prevista dall'Accordo sull'Agricoltura del GATT-WTO il livello di protezione dei mercati resterebbe decisamente maggiore per le economie ricche rispetto ai paesi poveri, quand'anche fosse completamente attuato l'abbattimento delle barriere commerciali secondo i programmi del WTO. Nel 1995, infatti, primo anno di applicazione delle riduzioni tariffarie, la FAO ha stimato che le tariffe medie nei paesi OCSE erano del 214% per il frumento (186% per la farina), 197% per l'orzo, 154% per il mais, mentre quelle dei paesi in via di sviluppo erano del 94% per il grano, 90% per il mais e 89% per il riso. Dopo qualche anno il divario è ancora più ampio.

*Le multinazionali, imperi economici dentro e oltre gli stati-nazione*

I dati riportati sinora descrivono il rapporto di forza dal punto di vista della protezione commerciale dei mercati interni tra gruppi di stati, Occidente e Sud del mondo. Tuttavia, ciò che emerge da questi dati non esaurisce il discorso sulla natura interessata del piano di liberalizzazione dei mercati agricoli. Infatti, il commercio mondiale, se viene tuttora letto nelle statistiche ufficiali principalmente come commercio tra stati e regioni geografiche, è, in realtà un processo i cui attori principali sono le multinazionali, poteri economici direttamente internazionalizzati: organizzazioni i cui affari scavalcano completamente i confini tra gli stati, costituite da reti economiche e finanziarie transnazionali di imprese affiliate e in subappalto. L'internazionalizzazione delle grandi imprese si è talmente accentuata che esse hanno raggiunto una autonomia decisionale che ne fa degli attori del tutto indipendenti, intrecciati a diversi livelli con altri luoghi del potere (istituzioni, media, scienza, cultura, ecc.) e, soprattutto, "trasversali" rispetto alle nazioni: la liberalizzazione dei mercati non è un processo generato dalla pressione di un mercato regionale a scapito di altri, ma corrisponde alla pianificazione di un unico mercato globale da parte di poteri anch'essi di carattere globale. Lo si può anche chiamare Impero. L'interesse delle multinazionali agroalimentari, perciò, non può essere interpretato soltanto sulla base del dato del livello di protezione doganale e dei sussidi dei mercati agricoli di Usa, Giappone, Unione Europea. Esso segue una sua logica propria, che non può essere spiegata attraverso le trattative tra le autorità politiche e ministeriali dei diversi stati; è, invece, al contrario, la logica autonoma del capitale globale a spiegare le strategie negoziali applicate delle autorità governative. Il controllo e il condizionamento politico delle multinazionali è trasversale, tanto nei confronti del Nord che del Sud del mondo: spesso, proprio i governi del Sud – più ricattabili o più corruttibili – hanno sposato con maggior fervore le tesi liberiste delle *corporation*. La maggior parte dei governi del "gruppo di Cairns", fautori della liberalizzazione, appartiene al Sud del mondo. La rottura del negoziato a Seattle, proprio da parte di governi del Sud, ed alcune prese di posizione successive, fanno intravedere la possibilità di un mutamento di rotta, anche se ciò non va confuso con l'ipotesi inattuale della creazione di un nuovo blocco terzomondista di stati del Sud.

La liberalizzazione dei mercati agricoli rappresenta, innanzitutto, un ampliamento dello spazio produttivo e di controllo delle multinazionali agroalimentari. Ogni multinazionale può essere considerata già in sé come un mercato mondiale: trasferisce capitali e prodotti grezzi, semilavorati e finiti tra una zona del mondo e l'altra, acquista forniture, impianti e terreni, servizi e forza-lavoro in qualsiasi zona del mondo. Circa il 30% del commercio mondiale in generale è un commercio interno alle imprese multinazionali (perciò una catena di produzione mondiale). Il trattato sull'agri-coltura del WTO abbatte una serie di barriere e limitazioni al flusso delle merci, tanto per ciò che riguarda l'entità delle vendite delle grandi imprese multinazionali, tanto per ciò che riguarda i costi degli acquisti di materia prima e prodotti finiti su cui le corporation appongono il proprio marchio. Se si pensa che molti settori del commercio mondiale agricolo sono dominate da un pugno di attori economici (ad esempio il commercio mondiale del grano, la più importante merce agricola (o "commodity") di esportazione, è suddiviso tra sei multinazionali), si comprende quale sia l'esito – considerato, per ora, da un punto di vista strettamente economico – della liberalizzazione.

La caduta  
tendenzi-  
ale dei  
prezzi

La principale tendenza quantitativa del processo di globalizzazione dell'agricoltura, è la discesa tendenziale dei prezzi su scala mondiale. Come prezzi intendiamo i prezzi alla produzione, non il prezzo finale pagato dai consumatori al supermercato. Il prezzo di esportazione del frumento, secondo i dati della FAO, è passato da 216 \$ la tonnellata a 120 \$, pressoché dimezzandosi. Tra il 1990 e il 1998, nell'Unione Europea, i prezzi reali alla produzione sono caduti in media del 25% (dati Confédération paysanne). Logicamente, l'aumento delle quantità prodotte di fronte ad una domanda stabile, o che non cresce allo stesso ritmo, conduce ad un calo dei prezzi. Ma, in questo caso si tratta di un calo dei prezzi alla produzione molto netto, a fronte di aumenti della produzione mondiale molto più lievi: la ragione del calo è quindi la liberalizzazione dei mercati, e il conseguente aumento della concorrenza internazionale.

Concorrenza tra i deboli in uno spazio globale dominato dai forti. Ciò di cui stiamo parlando è il fatto che l'apertura dei mercati, quindi lo scatenamento di una concorrenza mondiale tra agricoltori, ha due effetti: un aumento della quantità prodotta, ma, soprattutto, della quantità immessa sui mercati mondiali, che ha come conseguenza la tendenziale caduta dei prezzi alla produzione e il rafforzamento della posizione dominante delle imprese che, a livello mondiale, controllano la trasformazione e il commercio su larga scala dei prodotti agricoli, così come dei circuiti finanziari legati all'agricoltura. Sono queste le realtà che si avvantaggiano della concorrenza crescente dei loro fornitori di materia prima – gli agricoltori -, e della conseguente caduta dei prezzi alla produzione: infatti, per le multinazionali ciò significa un risparmio netto in termini di costi di produzione: "Sempre più, quindi, i beneficiari dell'internazionalizzazione del mercato agroalimentare sono rappresentati dai segmenti della filiera posti a valle del sistema produttivo, capaci di acquisire una fetta più consistente del valore aggiunto generato" (Luca Colombo, *Panoramica sul sistema agroalimentare mondiale*).

La tendenza promossa dalla liberalizzazione determina una ristrutturazione mondiale del settore agricolo, con la sparizione delle piccole imprese e dei contadini indipendenti, la concentrazione delle attività e la ulteriore diminuzione dell'occupazione nel settore. Ai danni conosciuti della ricerca ossessiva della produttività e della diminuzione dei costi (mucca pazza, ad esempio), se ne sommano altri, meno conosciuti: "La stessa eventuale disponibilità di derrate a bassi prezzi, propagandata dai sostenitori della liberalizzazione dei commerci agricoli quale chiave di sicurezza alimentare per le fasce più povere della società, ha come effetto conseguente quello di porre sotto maggiore pressione le comunità contadine – spesso proprio la fascia più impoverita della popolazione – che per mantenere un livello di reddito analogo al precedente devono disporre di maggiore terra da coltivare (se disponibile e acquisibile) determinando la messa a coltura di terre vergini e/o marginali, la deforestazione, l'aumento della fatica e delle distanze da percorrere, quale alternativa all'abbandono delle coltivazioni e all'esodo" (Luca Colombo, *WTO e disaccordo sull'agricoltura*). Inoltre, l'omologazione dell'agricoltura mondiale agli standard della produzione intensiva occidentale, unitamente ad un orientamento del Sud verso le monoculture da esportazione, favorisce la concentrazione delle terre e gli interessi della rendita fondiaria, determinando un arresto delle riforme agrarie e l'aggravamento generale delle disegualianze.

In realtà, sebbene siano posti in diversi capitoli della trattativa WTO, e quindi oggetto di trattative separate, accordi come i TRIP's, le biotecnologie, e l'AoA (accordo sull'agricoltura), riguardano semplicemente aspetti diversi del medesimo processo: la creazione di uno spazio unico in cui l'accresciuta concorrenza tra i produttori agricoli si unisce all'aumento della concentrazione del potere decisionale nei settori strategici, quelli veramente mondializzati, della produzione agricola. Il lavoro della terra è costretto ad una continua rincorsa all'aumento della produttività per contrastare la discesa dei prezzi, mentre le imprese che controllano la fornitura delle sementi, delle tecnologie, del credito, nonché la trasformazione e la distribuzione degli alimenti, sono sempre più capaci di controllare i propri costi e imporre prezzi e condizioni di monopolio agli agricoltori (come i contratti capestro di concessione delle licenze di sementi brevettate).

La tendenza imposta all'agricoltura dal WTO finisce per rispecchiare i risultati generali della liberalizzazione del commercio nell'insieme del mercato globale: a fronte di una crescita dei profitti delle grandi imprese multinazionali di oltre il 10 per cento per ben cinque anni di fila, cioè da quando esiste il WTO, "in quasi tutti

i paesi del Sud mondo che hanno intrapreso una rapida liberalizzazione commerciale – secondo i dati dell'UNCTAD – è cresciuta la disuguaglianza dei redditi, la disoccupazione, e si è avuta una caduta in termini reali dei salari nell'ordine del 20-30% nei paesi latino-americani” (Maurizio Meloni, *La battaglia di Seattle*)

*Il commercio mondiale condiziona le tendenze dello sviluppo interno*

Inoltre, le tendenze generali degli accordi multilaterali sul commercio influenzano profondamente le tendenze degli investimenti, e, quindi, dello sviluppo economico. Il quadro dei vincoli – politici – stabilito dal processo “liberalizzatore” del WTO non determina semplicemente perdite quantitative per alcune categorie (i contadini) a favore di altri (le industrie multinazionali), ma ridisegna la mappa delle attività economiche e istituisce dei veri e propri “tappi” nei confronti della democrazia e dello sviluppo: ad esempio, già l'accordo del GATT dei primi anni '90 prevede una modulazione delle tariffe tale che esse sono inferiori per l'esportazione di prodotti grezzi e più alte per l'esportazione di semilavorati e prodotti manifatturati. Se vista nell'ottica del Sud del mondo, questa normativa conduce ad una intensificazione della rapina delle materie prime e ad un blocco della diversificazione delle attività a più alto valore aggiunto nei paesi della periferia del capitalismo (v. Lori Wallach e Michelle Sforza, *WTO*). Tale atteggiamento istituzionale di tipo “coloniale” è potuto convivere, negli anni '90, con la proliferazione delle zone di libera esportazione – dal Messico alle Filippine - in cui le multinazionali godono di esenzioni fiscali e doganali, oltreché dei salari al di sotto del minimo vitale, trasferendo gratuitamente ricchezza verso l'Occidente (v. Naomi Klein, *No Logo*).

*Un “prix remunerateur”*

Organizzazioni contadine come la *Confédération paysanne* pongono al centro del rifiuto della liberalizzazione dei mercati la difesa di un prezzo remunerativo alla produzione per i contadini, e la difesa dei livelli di occupazione. La stessa sollevazione mondiale contro le biotecnologie alimentari, che ha rafforzato il consolidamento e la mobilitazione internazionale di *Via Campesina*, è stata praticata immediatamente dai movimenti contadini come un aspetto della lotta di resistenza contro il processo di liberalizzazione dei mercati. Come a dire, non si rifiuta la liberalizzazione dei mercati perché essa diviene il canale che ci porta in casa il transgenico, ma si rifiuta il transgenico come il culmine di un processo di liberalizzazione che annulla ogni potere contrattuale delle comunità contadine mentre allo stesso tempo mette a repentaglio la sicurezza alimentare di tutti. Il significato sociale di questa parola d'ordine (la garanzia di un prezzo remunerativo, “prix rémunérateur” dice il documento dell'ultimo congresso della *Confédération paysanne*), lo si comprende immediatamente nel momento in cui ci si rende conto che il “prezzo” per i contadini non è null'altro che sinonimo di “reddito” e “salario”. Perché i contadini moderni del mercato globale non sono null'altro che dei salariati delle imprese di distribuzione o delle multinazionali agroalimentari. Ricevono un prezzo per il raccolto che è fissato in anticipo dal committente (che sia il supermercato, o il grossista, o l'industria import/export, o l'industria conserviera), per quantità date. E' come se l'industria o la grande distribuzione si comportasse come una “fabbrica diffusa” (determinando in anticipo costi, profitti attesi, salari), che produce attraverso il subappalto agli agricoltori. Il punto è che si assiste non ad una lotta per la redistribuzione del prodotto, bensì ad un conflitto tra modelli: la dignità sociale dei contadini, in un contesto dominato dalla ricerca della massima produttività e del massimo profitto, è un'impossibilità logica, così come il controllo pubblico delle risorse genetiche e la salvaguardia della salute e dell'ambiente. L'idea dell'agricoltura contadina si presenta, quindi, non come difesa degli interessi di una categoria, ma come un modello alternativo, che propone l'assunzione di priorità come la difesa dell'occupazione, la difesa delle imprese di minori dimensioni, l'accesso alla terra ed alle risorse dell'agricoltura, il rispetto dell'ambiente, come principi alternativi alla visione neoliberista della terra come fonte di profitto.