



© Fair Trade Organisatie

Zucchero

Piuttosto amaro che dolce

Di Astrid Engel

7

7 ZUCCHERO

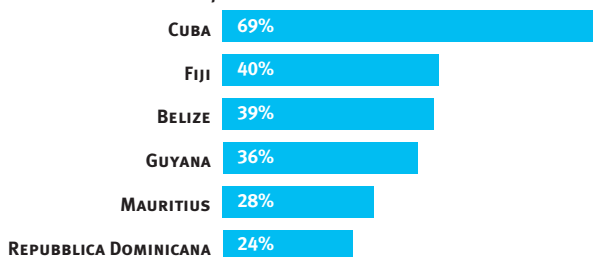
Una peculiarità dello zucchero è che, diversamente da altri prodotti quali il cacao, il caffè o le banane, può essere prodotto in qualsiasi regione del mondo, il che innesca una competizione diretta tra Nord e Sud del mondo. Fino a pochi anni fa, l'Unione europea (UE) con le sue esportazioni in continua crescita era "la fonte di problemi" più grande sul mercato mondiale. In anni più recenti, in ogni modo, si sono aggiunti altri grandi paesi produttori con un eccesso di produzione in continuo aumento. Così i prezzi hanno continuato a scendere, raggiungendo il minimo storico verso la metà del 1999. Nemmeno l'Accordo agricolo dell'OMC ha apportato dei miglioramenti alla situazione disastrosa dei mercati internazionali. Troppo pochi, infatti, gli impegni realizzati, come la riduzione dei sussidi alle esportazioni o delle barriere tariffarie.

I piccoli coltivatori e tagliatori di canna da zucchero del Sud sono coloro che risentono più di tutti delle conseguenze della crisi costante dei prezzi: le loro condizioni di lavoro sono in continuo degrado e molti sono stati costretti a interrompere la produzione.

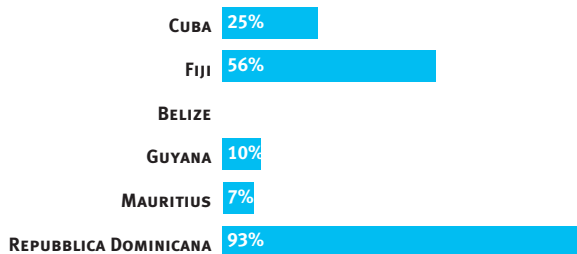
Questo capitolo analizza alcune delle questioni del mercato mondiale dello zucchero: cosa rende la situazione così difficile? Quali trend di sviluppo possiamo evidenziare? Qual è il ruolo dell'UE e la situazione dei produttori? Infine, quest'articolo spiega quali azioni hanno intrapreso le organizzazioni del Commercio Equo per sostenere i produttori di zucchero del Sud.

L'importanza dell'esportazione di zucchero per alcuni PVS nel 1993

Esportazioni di zucchero come % del valore totale delle esportazioni



% of sugar exports sold on world market



Fonte: UNCTAD (1996) and Taschenbuch der Zuckerwirtschaft

Il mercato mondiale dello zucchero

Lo zucchero è prodotto in circa 127 paesi. Dei 135 milioni di tonnellate circa (1999/ 2000), la maggior parte proviene dai paesi densamente popolati dell'Asia. Il Brasile era il maggiore produttore mondiale con quasi 21 milioni di tonnellate, seguito dall'UE con 18 milioni di tonnellate, l'India con 17 milioni di tonnellate, la Cina circa 9 milioni di tonnellate e la Thailandia con 5,5 milione di tonnellate¹. Circa 90 milioni di tonnellate, o i due terzi dello zucchero, è prodotto nei paesi in via di sviluppo. Circa il 70% proviene dalla canna da zucchero, il resto dalla barbabietola. Con l'aumento costante nella produzione del primo e la stagnazione della produzione del secondo, si assiste ad uno spostamento significativo della produzione in favore dello zucchero di canna².

Nella maggioranza dei casi, la maggior parte della produzione dello zucchero è per il con-

¹ Faostat, statistical database 2000 <http://www.apps.fao.org>

² Wirtschaftliche Vereinigung Zucker (1995): Jahresbericht für das Wirtschaftsjahr 1994/95

sumo interno. La Cina e l'India, ad esempio, esportano quantità minime di zucchero. Quasi il 30% della produzione mondiale di zucchero va sui mercati internazionali. Dal 1995, il Brasile è l'esportatore più grande al mondo con una quota del mercato di oltre il 22%, superando così l'Unione europea (che detiene il 15%, escluso il commercio intracomunitario) che ha detenuto il primato per molti anni. Altri grandi esportatori sono l'Australia (12,6%), Cuba (7,2%), la Thailandia (7,1%), il Guatemala (3,8%) e il Sud Africa (3,1%)³. Questi sette paesi insieme producono oltre il 70% dello zucchero venduto sul mercato mondiale. I paesi in via di sviluppo insieme detengono una quota del mercato mondiale del 60/70%⁴. Anche se la quota del mercato mondiale dei paesi esportatori non menzionati qui sopra è piuttosto modesta, per molti di loro lo zucchero rappresenta comunque una fonte importante di valuta estera.

I mercati nazionali e internazionali dello zucchero sono governati da massicci interventi statali. Attraverso tariffe elevate e altre misure protezionistiche, la maggior parte dei paesi produttori di zucchero proteggono il mercato interno da quello mondiale per aumentare o rendere possibile la produzione nazionale di zucchero. In questo modo i produttori nazionali possono ricevere un prezzo superiore a quello del mercato mondiale. Questo vale sia per i principali paesi industrializzati che per quelli in via di sviluppo. E così India, Cina, Stati Uniti ed Giappone sono quasi del tutto o completamente autosufficienti. L'Unione europea è uno dei principali esportatori. Interventi massicci sui mercati nazionali si verificano anche in paesi produttori più piccoli. Pochissimi paesi, soprattutto l'Australia, il Canada, Singapore e, recentemente, Cuba, lasciano che il loro commercio dello zucchero sia esposto al "libero" mercato⁵.

Anche lo zucchero che è destinato al commercio internazionale spesso non viene commercializzato sul libero mercato, ma piuttosto attraverso contratti stipulati tra governi. Questo, naturalmente, è il caso per gli ex paesi socialisti. Ma ci sono anche contratti sia tra l'Unione europea che tra gli Stati Uniti e vari paesi in via di sviluppo che garantiscono l'importazione di una certa quantità di zucchero al prezzo nazionale⁶. Ciò ha portato alla situazione paradossale in base alla quale molti paesi in via di sviluppo, per i quali lo zucchero rappresenta una parte importante dei profitti da esportazione, non sono assolutamente competitivi ai prezzi liberi del mercato mondiale. Le loro possibilità di esportazione sono completamente dipendenti dal protezionismo dei paesi industrializzati e dalle condizioni di accesso preferenziale ai mercati interni, regolate da accordi preferenziali. Degli esempi in proposito sono le Mauritius e la Guyana, con un accesso preferenziale al mercato dell'UE in base all'Accordo sullo Zucchero, così come le Filippine e la Repubblica Dominicana che possono esportare verso gli Stati Uniti con tasse doganali basse.

I prezzi del mercato mondiale: informazioni generali...

Il forte protezionismo che caratterizza il mercato mondiale dello zucchero ha portato a prezzi quasi sempre bassi ed instabili. I prezzi sono bassi perché molti produttori di zucchero non hanno bisogno di coprire i costi totali di produzione. I produttori possono coprire i costi fissi

³ Faostat, statistical database 2000, <http://www.apps.fao.org>

⁴ *ibid*

⁵ UNCTAD (1996): *Prospects for the world sugar economy in the light of the Uruguay Round Agreements*, Geneva, p 8

⁶ *ibid* p 10 and 12

7 ZUCCHERO

(macchine, raffinerie, etc.) attraverso il prezzo più alto di cui godono nei mercati nazionali o preferenziali, cosicché è sufficiente che i prezzi del mercato mondiale coprano i costi variabili (salari, affitto, energia, ecc.) della produzione in eccedenza, per essere allettanti. Talvolta i governi sovvenzionano anche le esportazioni di zucchero per garantirne la competitività. Così i prezzi del mercato mondiale sono al di sotto dei costi di produzione della maggior parte dei paesi produttori ed anche di quelli che esportano.

I prezzi sono instabili perché c'è un numero relativamente ristretto di compratori e venditori sul mercato mondiale dello zucchero. Pertanto una variazione nella produzione di uno o due dei grandi esportatori può ripercuotersi sul prezzo in maniera sensibile. Inoltre, il mercato internazionale dello zucchero è un tipico mercato "di eccedenza": molti paesi lo usano come uno sbocco per l'eccedenza realizzata in anni con condizioni climatiche favorevoli, al di là del fatto che i prezzi siano alti o bassi. D'altra parte quando i raccolti sono scarsi in paesi che sono normalmente autosufficienti, questo può condurre ad un aumento improvviso nella domanda dello zucchero importato. Così, i prezzi dello zucchero sono stati negli anni '70 e '80 di gran lunga i più variabili tra tutti i principali prodotti agricoli che vanno sul mercato internazionale.

... ed il loro sviluppo concreto fin dagli anni ottanta

A partire dagli anni ottanta, l'offerta mondiale di zucchero è stata quasi sempre maggiore che la domanda complessiva. Questo come conseguenza delle crescenti esportazioni dell'Unione europea negli anni ottanta, l'emergenza di nuovi grandi esportatori, quali il Brasile o la Thailandia- negli anni novanta, la crescita della produzione in paesi quali l'India o la Cina, che precedentemente erano grandi importatori, ed la crescente sostituzione dello zucchero con dolcificanti alternativi, specialmente negli Stati Uniti ed in Giappone. Come risultato delle crescenti esportazioni e della riduzione della domanda internazionale di zucchero, il prezzo sul mercato mondiale è in costante diminuzione, solo con brevi pause. In realtà solo l'ampiezza delle variazioni sembra essersi ridotta. Secondo gli esperti, ciò è dovuto all'importanza decrescente che i paesi industrializzati, ed in particolare il Giappone, hanno come importatori: mentre questi paesi erano pronti a pagare "qualsiasi" prezzo per soddisfare la domanda interna, altri paesi relativamente meno ricchi sono più sensibili alle variazioni dei prezzi derivanti da una riduzione del consumo.

Negli anni novanta, la situazione non è realmente cambiata. Effettivamente il calo della produzione in Europa orientale e a Cuba, come risultato del crollo delle economie socialiste, ebbe come conseguenza un deficit di breve termine dell'offerta sul mercato mondiale e ad un conseguente rialzo dei prezzi all'inizio del 1995 di oltre 15 ct/lb. Ma già nel 1996 abbondanti raccolti in grandi paesi produttori come il Brasile, la Thailandia, l'Australia o l'India, provocarono una caduta dei prezzi. D'allora in poi, la produzione globale è aumentata di anno in anno senza che vi fosse un aumento nella domanda. Nel 1998 fu soprattutto la crisi economica asiatica che si fece sentire, provocando una caduta drastica nella domanda in tutta la regione. Solo poche settimane dopo una breve ripresa all'inizio del 1999, il prezzo precipitò di nuovo sotto i 5 cts/lb, il livello più basso degli ultimi 13 anni⁷. Il Brasile giocò un ruolo chiave, svalutando la sua moneta del 30% alla fine del 1998 e lasciandola fluttuare; in questo modo poté offrire il

⁷ cf. Sommer, u.: *Der Markt für Zucker. In: Agrarwirtschaft 49 (2000), Braunschweig p 30*

proprio zucchero a prezzi molto convenienti. Al tempo stesso, i sussidi per l'uso dell'alcool (prodotto dallo zucchero) come combustibile furono ridotti drasticamente, provocando una caduta nella domanda. Così lo zucchero di canna fu trasformato di nuovo in zucchero anziché in alcool, e ciò provocò un ulteriore eccesso nell'offerta. Le crescenti esportazioni del Brasile quindi incontrarono una contrazione della domanda sul mercato mondiale, principalmente dovuta al fatto che Cina e Russia richiesero quantità minori di quelle attese⁸. Un altro fattore aggravante è stato che molti importanti attori del mercato, specialmente gli Stati Uniti e l'Unione europea, non hanno reagito alle variazioni dei prezzi: nonostante per cinque anni consecutivi la situazione del mercato mondiale sia costantemente peggiorata, questi paesi hanno continuato a proteggere i loro mercati o ad incrementare le esportazioni. Nel frattempo, le scorte mondiali di zucchero sono aumentate fino a quasi il 50% della domanda globale annuale, rispetto a circa uno terzo nei primi anni '90.

Nel 1999, la produzione ha raggiunto un nuovo massimo storico di 135 milioni di tonnellate, confrontata con una domanda sempre più debole. I prezzi si sono leggermente ripresi dalla metà del 2000, ma non è prevista una ripresa duratura dei prezzi sui mercati mondiali. Non è semplice prevedere il futuro del mercato dello zucchero, e gli sviluppi dipenderanno largamente dalle decisioni del Brasile di aumentare o diminuire la produzione. Decisivi saranno anche gli sviluppi in Australia, tra i grandi produttori asiatici e nei paesi del NAFTA.

In breve: l'esperienza di questi ultimi anni ha dimostrato che prezzi costantemente bassi nel mercato mondiale ne inducono i grandi esportatori a ridurre significativamente la produzione né portano ad un aumento della domanda da parte degli importatori. Al contrario: l'invariabile ottimismo degli esportatori porta ad un aumento costante della produzione. Per quanto riguarda gli importatori, il trend di proteggere i mercati nazionali dalle importazioni a più buon mercato sta divenendo più forte. Come in passato, non ci si può aspettare in futuro un accordo internazionale sullo zucchero efficace. In altre parole: non ci sono nemmeno le premesse per la risoluzione della situazione critica del mercato mondiale dello zucchero.

Comunque, la situazione desolante del mercato mondiale dello zucchero non è più solo un problema dei paesi industrializzati che dominano sui paesi del Sud, come era accaduto negli anni ottanta. Esportatori competitivi del Sud hanno influenzato in modo crescente il mercato mondiale, entrando in competizione con l'Unione europea e, soprattutto, con altri paesi in via di sviluppo. Vale la pena ricordare, in primo luogo, che il Brasile dai primi anni '90 ha incrementato la produzione di oltre 11 milioni di tonnellate⁹. Con una politica d'esportazione aggressiva, il Brasile non solo è riuscito a sostituire l'Unione europea in alcuni mercati, ma sta attaccando anche i mercati di sbocco di molti altri paesi esportatori, tra i quali anche i più competitivi quali l'Australia o la Thailandia, con azioni di dumping. Così i paesi del Sud sono entrati in competizione tra di loro, senza preoccuparsi degli effetti.

⁸ *ibid*

⁹ cf. no author (2000): *Zweite Schätzung der Weltzuckerzeugung 1999/2000*. In: F.O. Lichts *Europäisches Zuckerjournal (European Sugar Journal)*, annual volume 139, no. 5/2000, p 75

La politica dell'UE sullo zucchero

Anche se l'Unione europea non è più il primo esportatore di zucchero al mondo come lo era fino a qualche anno fa, resta l'esportatore più grande di zucchero bianco. Solo 25 anni fa, l'UE era fra gli importatori più importanti! Questo cambio è il risultato di una politica dominata da una forte lobby dello zucchero, che ha portato ad aumenti enormi nella produzione.

La politica dell'UE sullo zucchero è basata sulla cosiddetta Politica Agricola Comune che si basa su tre elementi:

- Una protezione efficace dalla competizione internazionale attraverso dazi sull'importazione estremamente alti che rendono lo zucchero proveniente da fuori dell'UE così costoso da costituire in pratica un veto sulle importazioni.
- Il pagamento di prezzi minimi garantiti ai produttori. Di solito i prezzi minimi garantiti sono molto più alti dei prezzi del mercato mondiale. Attualmente, il prezzo dello zucchero nell'UE è approssimativamente tre volte più alto di quello mondiale¹⁰. E' vero che i prezzi minimi sono garantiti solamente per una quantità fissa, definito "quota" (attualmente circa 14,5 milioni di tonnellate di zucchero bianco), ma questo ammontare è sempre così alto da eccedere di gran lunga il fabbisogno interno dell'UE. Inoltre, il profitto realizzato dallo zucchero della quota è un incentivo per i coltivatori a produrre anche più zucchero, che poi viene esportato ai prezzi del mercato mondiale. Così per molti anni l'UE è stata costretta a esportare tra un terzo e uno quarto della sua produzione di zucchero (quasi 6 milioni di tonnellate nell'anno finanziario 1998/99)¹¹.
- Il pagamento di sussidi alle esportazioni alti per poter piazzare lo zucchero in eccedenza sul mercato mondiale.

La potente lobby dello zucchero, che riunisce i produttori di barbabietola così come tutta l'industria e il commercio dello zucchero, ha finora impedito qualsiasi tipo di cambiamento della politica dello zucchero. La PAC, originalmente uno strumento limitato nel tempo, è stata rinnovata ogni volta, inclusa l'ultima nel maggio 2001. Nonostante alcuni sforzi compiuti dal Commissario all'Agricoltura Fischler, il quale, in vista del prossimo allargamento ad est dell'UE e delle negoziazioni in seno all'OMC in materia agricola, ritiene urgenti le riforme, sono stati apportati solo pochi irrilevanti cambiamenti. Le regolamentazioni vigenti scadranno nel 2006.

Questa resistenza a qualsiasi riforma ha dello straordinario, in quanto l'UE ha finora adottato due pacchetti di riforma generale per adattare la Politica Agricola Comune ai regolamenti dell'OMC. Elemento centrale di queste riforme è la riduzione drastica del prezzo di tutti i principali prodotti agricoli. L'eccezione eclatante: lo zucchero. Le possibilità di riduzione dei prezzi dello zucchero sono limitate in quanto comporterebbero l'adozione di misure compensative (che sono vigenti anche per altri prodotti agricoli) e che comporterebbero un ulteriore peso per il bilancio comunitario. Considerando i tagli operati al bilancio di recente, questa opzione

¹⁰ cf. no author (1999): *Kontroverse um die EU-Zuckermarktordnung (controversy about the EU sugar market agreement)*. In: *Agra Europe 17/999, Europa-Nachrichten (Europe news)*, p 5

¹¹ *Wirtschaftliche Vereinigung Zucker (1999): Zucker in Zahlen: 8*

non sembra realistica. Questo contribuisce ulteriormente alla discrepanza esistente tra il prezzo dello zucchero e i prezzi di altri prodotti agricoli. Comunque sembra che anche nel settore dello zucchero sono state esercitate crescenti pressioni: la Commissione sta per pubblicare un rapporto e, se necessario, prospetterà possibili riforme agli inizi del 2003.

E' incredibile anche come il settore dello zucchero sia rimasto in gran parte al di fuori del processo di liberalizzazione dell'OMC (cf. Sezione su "L'accordo agricolo dell'OMC"), col risultato che la produzione dello zucchero all'interno dell'UE è continuata ad aumentare senza pausa: ora come prima, alti dazi sulle importazioni fungono da protezione contro importazioni indesiderate. A causa della riduzione sostanziale dei prezzi di altri prodotti agricoli (es. i cereali), nel caso dello zucchero non è stato necessario tagliare i prezzi di sostegno. Fino a tempi recenti non era stato necessario nemmeno ridurre i sussidi alle esportazioni. Grazie ad una scelta mirata del periodo di riferimento (1986-90), che funge da base per la riduzione, la quota iniziale è stata definita ad un livello così alto che fino ad ora non è stato necessario nessun adattamento. Per la prima volta nel 2000 la situazione è mutata dal momento che le condizioni dell'OMC ora sono completamente applicabili e, in virtù dei prezzi costantemente bassi del mercato mondiale, la spesa per le compensazioni alle esportazioni sarebbe piuttosto alta. Di conseguenza, la produzione dello zucchero soggetto a quota è stata ridotta di circa 500.000 tonnellate per un periodo limitato. Questo rappresenta il cambiamento più significativo nel nuovo regolamento del mercato dello zucchero: la riduzione permanente della quota totale di 115.000 tonnellate.¹² Ricorda: lo zucchero prodotto al di sopra della quota non sarà soggetto a questa riduzione.

Impatto della politica dell'UE sullo zucchero sui paesi in via di sviluppo

Ogni anno, l'UE riversa milioni di tonnellate di zucchero sovvenzionato, quindi meno costoso, sul mercato mondiale. Le esportazioni di zucchero dell'UE deprimono i prezzi del mercato mondiale e provocano per i PVS una perdita considerevole di quota di mercato e di valuta straniera di cui hanno tanto bisogno. La rapida espansione delle esportazioni di zucchero dell'UE nei primi anni '80 è stata un fattore cruciale nel crollo del prezzo mondiale dello zucchero dopo il 1979/80. E' stato calcolato che le esportazioni soggette a sovvenzione deprimono i prezzi del mercato mondiale del 12% circa. Uno studio della Banca Mondiale valuta i costi (perdite) annuali in circa \$160 milioni per l'Australia ed il Brasile, \$72 milioni per la Thailandia, \$50 milioni per le Filippine e il Sud Africa e 20 milioni di \$ per la Repubblica dominicana.

A causa del drastico ribasso del prezzo dello zucchero, in alcune regioni si è dovuto abbandonare la produzione, i coltivatori di zucchero hanno perso la base del loro sostentamento e i lavoratori il loro lavoro. Per coloro che sono riusciti a mantenere il lavoro, le già misere condizioni di lavoro sono ulteriormente peggiorate.

¹² cf. no author (2000): *Die Zuckermarkordnung sollte fortgeführt werden (The sugar market agreement should be continued)*. In: *Agra Europe*, 5/00, Kurzmeldungen (short news), p 34

Gli accordi internazionali

L'Accordo Internazionale dello Zucchero

A partire dal 1953 sono stati fatti vari tentativi per far aumentare e stabilizzare il prezzo mondiale dello zucchero attraverso accordi internazionali. L'ultimo, firmato nel 1977, stabiliva quote d'esportazione per i suoi membri ed scorte d'intervento, in modo da poter ritirare lo zucchero dal mercato quando il prezzo era troppo basso. Come la maggior parte degli accordi precedenti, anche questo è fallito, a causa del fatto che l'Unione europea, uno degli esportatori più grandi, si è rifiutata di firmare l'accordo, ed ha approfittato della limitazione alle esportazioni di altri firmatari per ampliare la sua quota di mercato. Una volta scaduto l'accordo nel 1984, non è stato raggiunto nessun ulteriore accordo per la stabilizzazione del prezzo. Tutti gli accordi successivi, in generale, si sono limitati ad analisi di mercato e scambi d'informazione e attualmente l'Organizzazione Internazionale dello Zucchero si trova in una serie di difficoltà finanziarie.

L'accordo agricolo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)

L'Uruguay Round dell'Accordo Generale sulle Tariffe e il Commercio (General Agreement on Trade and Tariffs, GATT) ha stabilito, oltre alla creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, l'ulteriore liberalizzazione del commercio. Per la prima volta è stato incluso il commercio di prodotti agricoli, incluso lo zucchero. Teoricamente, questo avrebbe potuto essere significativo per il mercato mondiale dello zucchero, dal momento che il 94% delle esportazioni provengono da stati membri dell'OMC¹³. In particolare, l'accordo menziona sussidi alle esportazioni, restrizioni di mercato e programmi di stabilizzazione dei prezzi interni. L'accordo deve essere attuato nei paesi industrializzati entro il 2000 e nei paesi in via di sviluppo entro il 2004. I paesi meno avanzati (PMA) non sono obbligati a liberalizzare¹⁴; comunque non si tratta di attori significativi nel mercato dello zucchero¹⁵.

L'accordo in particolare prevede:

La riduzione dei sussidi alle esportazioni

La spesa pubblica per sussidi alle esportazioni nei paesi industrializzati dovrà essere ridotta del 36% ed il volume delle esportazioni sovvenzionate del 21%. Le cifre equivalenti per i paesi in via di sviluppo sono rispettivamente il 24% e il 12%. Come conseguenza di questo regolamento, il volume delle esportazioni sovvenzionate è sceso da 1,62 milioni di tonnellate (1986-90) a 1,27 milioni di tonnellate nel 2000.

Miglioramento dell'accesso al mercato

Tutte le limitazioni all'accesso al mercato attualmente esistenti, quali dazi variabili sulle importazioni o i sistemi di quote dovranno essere abrogati o modificati in dazi fissi. Quest'ultimi dovranno essere ridotti in media del 36% nei paesi industrializzati ed del 24% nei paesi in via di sviluppo. Se la media nella riduzioni delle tariffe non viene raggiunta, il dazio per un prodotto specifico dovrà essere ridotto solo del 15%. A causa dell'alto livello di protezione attuale e poichè numerosi paesi hanno fatto uso della possibilità di riduzione della

¹³ UNCTAD (1996): p 5

¹⁴ UNCTAD (1996): p 16

¹⁵ *ibid*, p 5

tariffa per lo zucchero al di sotto della media, le tariffe iniziali saranno piuttosto alte e continueranno ad esserlo anche dopo la riduzione prevista.

Riduzione delle sovvenzioni interne

In generale, le sovvenzioni interne nel settore agricolo dovranno essere ridotte del 20%. La riduzione tuttavia non deve essere distribuita ugualmente fra tutti i prodotti¹⁶. La maggior parte dei paesi si avvale di questo margine per continuare a sostenere il settore dello zucchero e di contro liberalizza ulteriormente altri settori.

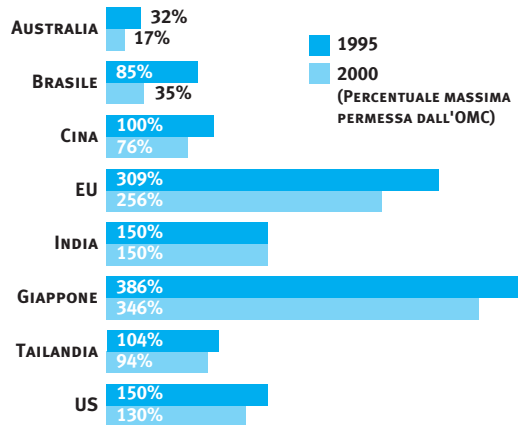
Gli accordi dell'OMC già prevedono l'avvio di nuovi negoziati per un'ulteriore liberalizzazione del mercato agricolo, cinque anni dopo l'entrata in vigore. Nonostante il fallimento della Conferenza Ministeriale di Seattle del 1999, negoziati nel settore agricolo sono iniziati nel 2000. Non è chiaro fino a che punto sarà realmente possibile liberalizzare in questa occasione settori particolarmente protetti come quello dello zucchero, dal momento che finora né l'UE né gli Stati Uniti hanno mostrato molto interesse in proposito.

Vale la pena qui menzionare un'iniziativa dell'UE, lanciata nel settembre 2000 anche per trovare alleati nel corso delle negoziazioni dell'OMC in materia agricola: la cosiddetta iniziativa "Tutto tranne le armi" ("Everything But Arms", nella dicitura inglese), in base alla quale a partire dal 1° gennaio 2001 è stato accordato a tutti i paesi meno avanzati (PMA) accesso al mercato europeo a dazi zero. Ancora una volta non c'è una regola senza eccezioni: per i cd "prodotti sensibili", quali banane, riso e naturalmente lo zucchero, sono stati previsti lunghi periodi di transizione. A causa delle forti pressioni della lobby dello zucchero l'accesso al mercato europeo senza dazi per lo zucchero è stato rimandato all'anno finanziario 2008/09. Se la lobby dello zucchero alza le barricate per decisioni così modeste e economicamente irrilevanti, non è difficile immaginare quali resistenze opporrà alla liberalizzazione del settore dello zucchero in connessione con le negoziazioni dell'OMC.

L'impatto sui paesi in via di sviluppo

Finora gli impegni di liberalizzazione presi nel quadro degli accordi agricoli dell'OMC hanno mostrato solo effetti limitati sul mercato mondiale dello zucchero. Non solo non c'è stato nessun aumento nel prezzo, come molti paesi del Sud si erano auspicati, ma il trend ha continuato ad andare nella direzione opposta. Come si può vedere nella tavola, la maggior parte

Tariffe sullo zucchero bianco



Fonte: GATT Agreement, Countries Schedules, Trade analysis and information system, quoted according to UNCTAD (1996)

¹⁶ *ibid*, p 24

7 ZUCCHERO

delle tariffe permesse nella maggior parte dei paesi industrializzati sono così alte da rendere le importazioni non redditizie. Le tariffe realmente applicate dalla maggior parte dei paesi sono più basse di quelle prescritte dall'OMC, il che dà la possibilità di aumentarle se necessario. Così i paesi industrializzati sono de facto in grado di applicare un sistema di tariffe variabili, anche se ciò è proibito. Anche nel caso del sostegno ai prezzi e di sussidi diretti, il settore dello zucchero, che è politicamente molto influente, non è quasi stato toccato da riduzioni¹⁷. Gli impegni di riduzione dei sussidi alle esportazioni sono stati interpretati in maniera così estensiva che l'UE nel 1998 è stata in grado di esportare quasi la quantità stessa di zucchero che prima dei trattati dell'OMC. E' difficile prevedere fino a che punto le recenti decisioni di ridurre le quote porteranno ad una contrazione della produzione (e quindi delle esportazioni), ma una riduzione sembra piuttosto improbabile.

Se invece le negoziazioni agricole in corso all'interno dell'OMC porteranno realmente ad un'apertura dei mercati dello zucchero, ciò darà luogo a grandi stravolgimenti. Coloro i quali ne risentiranno maggiormente saranno, oltre ai produttori del Nord, soprattutto i paesi in via di sviluppo, i cui costi di produzione sono al di sopra del prezzo del mercato mondiale, ma che, grazie alla protezione nazionale da importazioni ed l'accesso ai mercati dei paesi industrializzati attraverso sistemi di preferenze e quote, sono importanti produttori ed esportatori di zucchero. Pertanto, questi paesi sono piuttosto riluttanti verso un'effettiva liberalizzazione del mercato mondiale dello zucchero e non sono nemmeno interessati ad una riforma di fondo della regolamentazione del mercato dello zucchero dell'UE.

Le condizioni dei produttori

In molti paesi in via di sviluppo, il reddito dei piccoli coltivatori di canna e le paghe sono molto bassi, e le condizioni di lavoro cattive. In molti paesi in via di sviluppo, lo zucchero è prodotto su grandi piantagioni i cui proprietari non riconoscono le organizzazioni sindacali. La situazione dei lavoratori stagionali, ingaggiati solo durante il periodo del raccolto, è particolarmente difficile. Generalmente guadagnano anche meno dei lavoratori stabili e lavorano a cottimo.

Il nordest del Brasile è al tempo stesso la più importante regione dello zucchero e quella di gran lunga più povera del paese. In virtù delle paghe estremamente basse, la maggior parte dei figli dei lavoratori delle piantagioni di zucchero sono costretti ad aiutare i loro genitori per tagliare abbastanza canna e guadagnare i soldi necessari per sopravvivere¹⁸. A causa dell'analfabetismo e dei problemi fisici e mentali, conseguenza di lavoro duro e malnutrizione, questi bambini non hanno praticamente altra possibilità che diventare anche loro lavoratori nelle piantagioni di zucchero.

Anche nella Repubblica dominicana le condizioni dei tagliatori di canna sono spaventose. Per la maggior parte immigrati dalla vicina Haiti, essi vivono in prefabbricati chiamati "batays"

¹⁷ Binswanger, H. and Lutz, E. (2000): *Agricultural Trade Barriers, Trade Negotiations and the interests of Developing Countries; paper prepared for the High level round table on trade and development, United Nations Conference on Trade and Development, 10th session, Bangkok, TD(X)/RT.1/8*

¹⁸ Trajtenberg, M. (1998): *Brazil works with IPEC to put child labourers back in school and on playgrounds; in: World of Work - The magazine of the ILO, No. 23, February*

vicino ai campi di zucchero. Fino a sette persone possono vivere in una stanza singola in alloggi senza acqua o elettricità. Nè i proprietari terrieri nè la società nazionale dello zucchero, la CEA, forniscono un servizio d'assistenza sanitaria adeguato, cosicché i bambini muoiono banalmente di malattie che si potrebbero curare. Nonostante le dichiarazioni del governo, ci sono ancora prove di assunzione forzata e di lavoratori cui è stato impedito di lasciare le piantagioni.

In Thailandia, invece, proprio lo zucchero ha fornito ai coltivatori un reddito buono e stabile per molti anni. Lo zucchero è prodotto principalmente da piccoli agricoltori (le dimensioni medie di una fattoria sono di circa 6,2 ettari) e fin dagli anni '60 le organizzazioni dei coltivatori di canna sono riuscite a rappresentare i loro interessi con gran forza. Dal 1970 le associazioni dei coltivatori hanno negoziato coi proprietari dei mulini un prezzo fisso per il raccolto di ogni stagione, e nel 1984 un Atto del Parlamento ha assicurato che il ricavo totale annuo della vendite dello zucchero sia ripartito tra coltivatori e mugnai in una rapporto di 70:30. Così gli agricoltori thailandesi hanno potuto beneficiare delle crescenti esportazioni di zucchero fin dai primi anni '80. Condizioni fisiche e climatiche favorevoli, un suolo fertile ed un'industria della trasformazione moderna e a buon mercato sono le ragioni principali del successo dell'industria. Tuttavia il crollo del prezzo sul mercato mondiale dello zucchero negli ultimi due anni ha provocato gravi problemi anche per i coltivatori di canna thailandesi. L'attuale prezzo del mercato mondiale, leggermente al di sopra di 6 ct/lb, è inferiore del 30% circa rispetto al costo di produzione. Il Governo thailandese ha risposto alla crisi accordando un prestito all'industria dello zucchero per pagare ai coltivatori un prezzo per la canna che copra i costi. Comunque, la differenza è costituita da un prestito ai coltivatori per la loro parte e deve essere rimborsata¹⁹.

Politica nazionale e prezzi mondiali

Risulta chiaro che le politiche nazionali e le priorità dei paesi si ripercuotono in maniera significativa sulle condizioni dei coltivatori e lavoratori del settore dello zucchero nel mondo. I lavoratori nella Repubblica dominicana, nelle Filippine ed in Brasile traggono poco beneficio quando il prezzo dello zucchero sul mercato mondiale è alto. Anche in Thailandia, la situazione sociale dei lavoratori stagionali del nord povero è lontana dall'essere buona. Quest'ultimi sono i più colpiti quando le industrie sono in crisi a causa del crollo dei prezzi. I lavoratori permanenti vengono licenziati e molti lavoratori stagionali non vengono riassunti. I salari scendono al di sotto del livello di sussistenza o non vengono pagati, come nel caso attuale dei lavoratori fissi dello zucchero in Brasile²⁰.

Prezzi più alti sul mercato mondiale assicurerebbero almeno lavoro e l'opportunità di ottenere un reddito più alto. Questo emerge chiaro dalla storia dei paesi ACP (vedi riquadro), i quali ricevono un prezzo alto per le loro esportazioni di zucchero verso l'UE. Persino in quegli stati in cui un governo incapace ha mandato l'industria dello zucchero in rovina, come la Guyana negli anni ottanta, le condizioni dei lavoratori non possono essere comparate a quelle di un

¹⁹ Chaitron, W. (1999): *Cabinet rejects hike in sugar prices*; in: *The Nation*, 24.11., Bangkok

²⁰ NN (2000): *Brazil: FETAPE mobilises against non-payments to workers*; in: *The sugar worker - Information and Analysis for unions in the sugar sector*, vol. 2, no. 1, January, p 1

Le Filippine

Dall'inizio del secolo scorso fino alla metà degli anni '70, le Filippine esportavano praticamente tutto lo zucchero verso gli Stati Uniti sulla base di un accordo speciale. Nel 1970, lo zucchero rappresentava circa il 18 % dei profitti da esportazione del paese. Dalla metà degli anni '70, l'accesso al mercato nordamericano è stato gradualmente ridotto e le esportazioni verso altri paesi ai prezzi del mercato mondiale sono cresciute. Nei primi anni '80, due fattori combinati hanno portato alla crollo dell'industria dello zucchero filippina: gli Stati Uniti posero fine all'accordo sulle quote per fare pressione sul regime di Marcos e in risposta alla caduta della domanda di zucchero da parte del settore delle bevande non alcoliche, che stava passando all'uso dello sciroppo di granturco come dolcificante. Al tempo stesso, il prezzo del mercato mondiale dello zucchero precipitò drasticamente sotto livello di produzione filippino²¹. Di conseguenza ci furono licenziamenti in massa che portarono alla carestia, parti-

colarmente a Negros, che dipende quasi completamente dalla produzione dello zucchero. Disperati, i lavoratori dello zucchero tentarono di coltivare la terra che i proprietari non potevano permettersi di coltivare, cosa che però fu loro impedita dagli eserciti privati dei proprietari terrieri. In seguito i lavoratori dello zucchero e le organizzazioni sindacali sono riusciti ad ottenere dei cambiamenti, nonostante la resistenza caparbia di molti proprietari. In molte piantagioni, i lavoratori ora possono coltivare prodotti per il consumo personale. Come ci sono riusciti? Occupando la terra o attraverso le negoziazioni condotte dalle loro organizzazioni sindacali (Federazione Nazionale dei Lavoratori dello Zucchero). Nonostante ciò le condizioni dei lavoratori dello zucchero sono ancora precarie. Persino secondo le statistiche ufficiali con un livello di povertà allineato su redditi molto bassi, il 41% della popolazione di Negros vive sotto la soglia della povertà. Anche i lavoratori fissi di

paese come la Repubblica dominicana. In altri paesi ACP, i profitti dell'industria dello zucchero sono stati utilizzati per creare fondi pensione, migliori condizioni abitative e servizi sanitari per i lavoratori dello zucchero.

Il commercio equo dello zucchero

Uno dei problemi principali per definire degli accordi commerciali di tipo equo per lo zucchero sta nel fatto che, diversamente dal caffè e dal cacao, lo zucchero può essere prodotto anche nei paesi che lo importano. Esiste una competizione diretta tra il Nord e il Sud e, come si è visto sopra, molti paesi proteggono i loro produttori attraverso imposizioni tariffarie alte. Le tariffe dell'UE sono così alte da superare di gran lunga il prezzo minimo corrente dello zucchero nell'UE, rendendo le importazioni del Commercio Equo piuttosto costose. Così il prezzo di 1 tonnellata di zucchero bianco del Commercio Equo è di US\$ 520²². I dazi sull'importazione per prodotti provenienti da fuori dell'UE attualmente ammontano a US\$450, con prezzi all'interno dell'UE di circa il doppio.

²¹ NN (1999): *Impact of the GATT on the Philippine sugar industry*; IBON special release, no. 45, June, p4

²² Fair Trade Labelling Organisations International: *Criteria and Conditions for fairly traded Cane Sugar*, January 1995

solito ricevono meno del salario minimo ufficiale, che è di circa 90 Pesos al giorno. I lavoratori stagionali guadagnano tra i 10 e i 30 Pesos, secondo le loro capacità di raccolta giornaliera²³. Purtroppo per molti dei senza terra o quasi senza terra di Negros, lavorare nelle piantagioni dello zucchero resta ancora l'unica possibilità di assicurarsi almeno un reddito minimo.

Dagli inizi degli anni '90, l'industria filippina dello zucchero si è ripresa grazie all'aumento dei prezzi sul mercato mondiale ed un migliore accesso al mercato degli Stati Uniti²⁴. Nel 1994, 413.000 persone lavoravano come coltivatori o lavoratori nelle fattorie, piantagioni o mulini. Nel 1997, c'era ancora più di 200.000 unità di coltivazione della canna da zucchero di vario tipo. Il 70% delle fattorie sono più piccole di 5 ettari, ma solo il 7% della loro superficie è coltivata a zucchero. Di contro, il 4% di tutte le fattorie con oltre 50 ettari rappresenta oltre la metà della superfi-

cie di canna da zucchero²⁵. Una possibile liberalizzazione del mercato mondiale dello zucchero sta minacciando il settore nelle filippine in due modi: quando gli Stati Uniti liberalizzeranno il loro mercato dello zucchero, lo zucchero che finora è stato importato con quote preferenziali dalle Filippine sarà importato da paesi più competitivi quali il Brasile, la Thailandia e l'Australia. Quest'ultimi potrebbero sostituire i produttori di zucchero delle Filippine anche sul mercato nazionale quando le tariffe d'importazione saranno ridotte. Già oggi, le Filippine importano oltre 70.000 tonnellate di zucchero²⁶. Anche se è previsto che una liberalizzazione efficace del mercato dello zucchero farebbe salire leggermente i prezzi sul mercato mondiale, l'industria dello zucchero filippina dovrebbe diventare molto più efficiente per essere competitiva sul mercato mondiale²⁷. Specialmente le piccole unità che non hanno grandi spazi e capitali per meccanizzare ulteriormente sarebbero costrette a chiudere.

Un altro problema è il fatto che la canna da zucchero ha bisogno di essere trasformata in zucchero grezzo immediatamente dopo il raccolto e i mulini sono costosi. Inoltre lo zucchero di solito è esportato come zucchero bianco raffinato e la tecnologia necessaria richiede molti capitali. E anche in questo caso, diversamente dal caffè e dal cacao, poche cooperative di piccoli produttori nel Sud sono capaci di produrre zucchero di una qualità da esportazione.

Nonostante queste difficoltà, fin dalla metà degli anni '80 lo zucchero è stato introdotto come prodotto del Commercio Equo in Europa. Il volume delle importazione sta crescendo lentamente ma in maniera costante. Nel 2000, FLO (Fair Trade Labelling Organisation International) ha posto il suo marchio equo a quasi 800 tonnellate di zucchero. Oggi il registro dello zucchero di FLO include 10 organizzazioni di produttori, la maggior parte dei quali dell'America latina, che offrono tutte le varietà di zucchero: di canna o bianco, biologico o convenzionale.

²⁴ *ibid*, p 6

²⁵ *ibid*, p 18

²⁶ *ibid*, p 8

²³ *ibid*, p 22 ff

²⁷ Fair Trade Labelling Organisations International: *Criteria and Conditions for fairly traded Cane Sugar, January 1995*

7 ZUCCHERO

A titolo di esempio, due organizzazioni sono descritte qui sotto:

Fin dal 1991, lo zucchero di canna integrale non raffinato, il mascobado, proveniente dall'isola di Negros nelle Filippine, è stato importato dalle organizzazioni del Commercio Equo. L'organizzazione filippina di commercializzazione "Alter Trade" acquista la canna da zucchero ad un prezzo fisso dai piccoli produttori e cooperative. Il prezzo non solo è più alto di quello pagato dalle "centrali dello zucchero" di tipo tradizionale, ma Alter Trade raccoglie la canna immediatamente dopo il raccolto, evitando ai produttori di dover pagare per il trasporto.

Romeo Malalay, presidente di una delle cooperative che fornisce Alter Trade dice: "quando eravamo soggetti ai proprietari terrieri, eravamo dei semplici braccianti che coltivano e raccolgono la canna da zucchero. Guadagnavamo a mala pena per sopravvivere, ma senza margini di profitto. Adesso, con la cooperativa, tutti i nostri guadagni sono divisi e possiamo decidere cosa farne dei soldi." Grazie al pagamento di prezzi più alti e il supporto di diverse organizzazioni europee del Commercio Equo è stato possibile convertire una parte delle coltivazioni in produzione biologica. Lo zucchero mascobado, è stato utilizzato per produrre il primo cioccolato del Commercio Equo al mondo: Mascao. Nel frattempo, una serie di marche di cioccolato, specialmente in Svizzera, hanno cominciato a far uso di ingredienti provenienti dal Commercio Equo.

Riguardo alla struttura organizzativa, e soprattutto al volume della produzione, la cooperativa Coopeagri in Costa Rica è piuttosto diversa da Alter Trade. Coopeagri è una grande cooperativa con circa 5000 membri di cui 670 coltivano la canna da zucchero. Coopeagri è una delle poche cooperative con una raffineria che permette loro di produrre autonomamente zucchero bianco. Impiega 30 lavoratori fissi e 95 stagionali e possiede una fattoria con 49 lavoratori fissi. A tutte le persone assunte vengono garantite l'assistenza sanitaria ed l'assicurazione contro le malattie. Lo zucchero rappresenta circa il 25% del reddito della cooperativa ed è il secondo prodotto più importante dopo il caffè (37%). La capacità di produzione di Coopeagri è attualmente di 5600 tonnellate di zucchero bianco. Anche se la parte della produzione totale che può essere esportata alle condizioni del Commercio Equo è piccola (160 tonnellate nel 1998), gli alti guadagni permettono investimenti importanti nella tecnologia e nell'assistenza sanitaria.

Il volume totale di zucchero del Commercio Equo è ancora molto basso. Ma le quantità sono aumentate e continuano a crescere, principalmente grazie allo sviluppo e alla commercializzazione di nuovi prodotti lavorati. Si spera che questo zucchero darà vita a dibattiti sulle condizioni ingiuste del mercato mondiale, soprattutto, sulle possibilità e le necessità di una riforma della politica dello zucchero dell'UE che faccia gli interessi di tutti e non solo dei coltivatori di barbabietola da zucchero, ed in particolare dell'industria dello zucchero nel Nord.

I Paesi ACP

Nel 1975, l'Unione europea ha firmato la Convenzione di Lomé con 68 paesi (oggi 71) dell'Africa, Caraibi e Pacifico (i cosiddetti paesi ACP, tutte ex colonie). La convenzione, tutt'oggi in vigore, stabilisce le relazioni commerciali e di sviluppo tra l'Unione europea e le sue ex colonie. La convenzione è scaduta alla fine di febbraio 2000 e, poco prima di questa data, sono state concluse le negoziazioni per un nuovo trattato: dopo lunghe discussioni, il 4 febbraio 2000 le parti hanno raggiunto un consenso su un nuovo accordo di cooperazione della durata di 20 anni da firmare alla fine di maggio. L'accordo è stato firmato il 23 giugno 2000 ed entrerà in vigore alla fine del processo di ratifica, che è atteso per settembre 2002. Il nome è stato cambiato da "Convenzione di Lomé" in "Convenzione di Cotonou" per rispettare il carattere rinnovato del trattato.

Storia

Da quando la convenzione è entrata in vigore, il suo carattere pilota (come definizione positiva delle relazioni tra il Nord e il Sud) è stato ripetuto a più riprese. Così la relazione stipulata nell'accordo tuttora valido è, da un lato, caratterizzato da una richiesta forte di partenariato e, dall'altro, da una combinazione di cooperazione allo sviluppo ed accordi commerciali (quest'ultimo si basa sul principio "commercio, non aiuto"). Elementi importanti della Convenzione sono, ad esempio, l'assegnazione di vantaggi commerciali unilaterali ai paesi in via di sviluppo, cioè accesso delle esportazioni degli ACP all'UE quasi senza tariffe e dazi, ed un programma per la stabilizzazione dei profitti da esportazione di materie prime (STABEX). Questo sulla base dell'idea che la differenza nel livello di sviluppo delle economie va tenuta in considerazione nella definizione delle relazioni

commerciali. In questi ultimi anni, la cooperazione tra i paesi ACP e l'UE è stata oggetto di crescenti critiche all'interno dell'UE. Considerando la crescente marginalizzazione sui mercati mondiali, specialmente degli stati dell'Africa subsahariana, l'efficienza delle misure accordate è stata messa in dubbio. Inoltre l'UE ha ripetutamente sollevato la questione della non conformità di tali misure rispetto ai regolamenti dell'OMC: si dice che venga violata la clausola della nazione più favorita, la quale prevede che un trattamento preferenziale accordato ad un membro dell'OMC debba essere accordato anche a tutti gli altri. Così, prima di dare inizio alle negoziazioni per una nuova convenzione, l'UE ha avanzato delle proposte di riforma di fondo delle relazioni. Secondo l'UE, il libero accesso ai mercati dell'UE dovrebbe essere dipendente dall'apertura dei mercati dei paesi ACP per i prodotti dell'UE (cosiddetta apertura reciproca) e l'attuale accordo dovrebbe essere sostituito da accordi regionali di libero scambio, i cosiddetti accordi di partenariato regionale con l'obiettivo di lungo termine di integrare totalmente i paesi ACP nel sistema economico internazionale. La mancanza di conformità della convenzione con l'OMC spesso menzionata dall'UE non può che essere vista come un pretesto. In fondo, l'atteggiamento dell'UE è sintomatico della costellazione d'interessi che sono cambiati già da vari anni: i paesi ACP, un tempo considerati importanti per ragioni strategiche ed economiche, sono diventati una palla al piede di cui doversi liberare al più presto possibile. Infine, l'UE vuole approfittare di questa riforma per avere accesso a nuovi mercati nei paesi ACP.

In questo contesto, i paesi ACP si sono difesi in modo veemente contro l'approccio forte degli

accordi commerciali voluto dall'UE. Per gli ACP, un accordo di libero scambio fra partner commerciali così diversi minaccerebbe solo le loro economie, in quanto le industrie e l'agricoltura si troverebbero senza alcuna difesa contro la competizione europea coi suoi alti sussidi.

Risultati

I negoziati per una nuova convenzione sono stati piuttosto difficili a causa di posizioni completamente divergenti. Per questo motivo, il solo fatto che sia stato possibile raggiungere un accordo deve essere considerato un successo. Nel campo commerciale, i principali accordi raggiunti sono²⁸: per i 33 paesi ACP che non fanno parte dei Paesi meno avanzati (PMA), la convenzione prevede Accordi Regionali di Partenariato Economico (Regional Economic Partnership Agreements, REPA). La fase preparatoria è di 8 anni ed il periodo di transizione di 12. Per i paesi ACP, questo vuol dire avere almeno un po di respiro. Durante questo periodo, le preferenze commerciali in loro favore rimarranno invariate. I 39 paesi ACP che fanno parte dei PMA saranno liberi di decidere se entrare a far parte dei REPA o meno. In alternativa, sarà offerto loro un "sistema equivalente a quello di Lomé". Tuttavia non è ancora chiaro come funzionerà realmente questo sistema. Al tempo stesso, l'UE ha deciso di abolire la quasi totalità delle barriere tariffarie per tutti i PMA. "La quasi totalità" vuole dire che la concessione si applica alla maggior parte dei prodotti, ma non a quelli considerati "sensibili", quali il tessile, lo zucchero e il rum, che continueranno ad essere protetti.

Attualmente è ancora difficile fare una stima definitiva degli aspetti di sviluppo. È vero che i paesi ACP sono riusciti a ottenere degli emendamenti in alcuni punti quali il periodo di transizione. Ma è anche chiaro che l'UE ha realizzato la riforma

voluta e così quasi nulla è stato salvato dello "spirito di Lomé".

Un caso a parte: il Protocollo sullo Zucchero

Una parte importante della Convenzione di Lomé è rappresentata dal Protocollo sullo zucchero firmato da 16 paesi ACP, e in base al quale l'UE importa 1,6 milioni di tonnellate di zucchero all'anno a prezzi strettamente collegati a quelli assegnati ai produttori di barbabietola dell'UE. Questo protocollo rappresenta un esempio palese della scarsa coerenza tra la politica di sviluppo dell'UE e quella agricola. Da una parte, l'UE concede ad alcuni paesi libero accesso al proprio mercato e prezzi relativamente alti; dall'altra parte invece, la sua politica agricola è stata a lungo un fattore importante della crisi del prezzo mondiale dello zucchero.

Nonostante i paesi ACP che hanno firmato il protocollo sullo zucchero siano un gruppo molto eterogeneo, molto diverso sia per condizioni economiche generali che per quanto riguarda l'industria dello zucchero, hanno in comune il fatto che la produzione e l'esportazione di zucchero verso l'UE rappresenta un fattore di vitale importanza per le loro economie. Figurano tra di loro i piccoli paesi ACP dei Caraibi coi loro alti costi di produzione (come Jamaica, Barbados, Trinidad e Tobago) e quelli la cui intera economia è basata sullo zucchero fin dalla colonializzazione (come le Mauritius e la Guyana). L'industria dello zucchero di ognuno di essi non sarebbe assolutamente competitivo se dovessero produrre esclusivamente per il mercato mondiale. Nel suo insieme, l'industria dello zucchero dei paesi ACP e l'indotto danno lavoro a circa 700.000 persone²⁹.

A prima vista, il Protocollo sullo zucchero sembra essere una concessione generosa accordata dalle

²⁸ cf. Meyer, Sabine (2000): Lomé ist tot - es lebe Fidschi! In: Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung 2/00, p 1

²⁹ cf. no author (1997)

potenze coloniali alle ex colonie. Tuttavia, il contesto storico getta una luce diversa sull'accordo. Concepito nel 1973, quando la Gran Bretagna entrò a far parte dell'Unione europea, si rese necessario per assicurare l'approvvigionamento di zucchero grezzo da parte delle raffinerie britanniche che si erano specializzate nella lavorazione dello zucchero grezzo. A quel tempo, l'Unione europea era importatrice netta di zucchero e i prezzi del mercato mondiale erano relativamente alti. Di conseguenza, l'UE aveva un forte interesse a definire un accordo di lungo termine per assicurare l'approvvigionamento di zucchero a prezzi che erano relativamente interessanti per l'epoca. Mutamenti nel mercato mondiale dello zucchero ed un aumento drastico nella produzione interna dell'UE hanno portato nell'arco di un tempo breve ad un mutamento radicale degli interessi dell'UE. Molti considerano oggi il Protocollo sullo zucchero una reliquia storica piuttosto che un contratto economico utile: la stessa quantità di zucchero importata dai paesi ACP deve essere messa sul mercato mondiale con l'aiuto di alti sussidi alle esportazioni ed si somma ad una produzione in eccesso. Come prima, la motivazione piuttosto pretestuosa è che il Protocollo consolida la dipendenza unilaterale sullo zucchero e su strutture che sviliscono lo sviluppo economico invece di promuoverlo.

Con questa motivazione, negli ultimi anni diversi gruppi hanno a più riprese invocato la revisione di fondo o persino l'abolizione totale del Protocollo sullo zucchero. Ed è del tutto incredibile come il Protocollo sia rimasto intoccato dalle profonde riforme introdotte recentemente dalla Convenzione nel suo complesso. Una spiegazione potrebbe essere che l'Unione europea, dato il suo atteggiamento protezionistico, ha bisogno

d'alleati per i prossimi negoziati dell'OMC, e vorrebbe in questo modo assicurarsi l'appoggio dei paesi ACP. I firmatari del Protocollo sullo zucchero possono quindi sentirsi tranquilli. Per molti di loro, la sua abolizione avrebbe avuto conseguenze fatali come mostra l'esempio che segue:

Per molti di loro la sua abolizione avrebbe avuto conseguenze fatali per le loro economie, come dimostrano i casi delle Isole Maurizio e la Guyana. Un nuovo pericolo incombe da un nuovo accordo: l'iniziativa "Tutto tranne le armi" (Everything but Arms" nella dizione inglese) dell'UE. Molti paesi ACP non hanno prezzi molto competitivi e temono di perdere la loro posizione di fornitori tradizionali di zucchero tra pochi anni, quando l'UE accorderà accesso al mercato europeo a dazi zero a tutti i PMA. Sicuramente si tratta di una questione da tenere in considerazione, anche se sembra improbabile che i PMA non saranno capaci di incrementare le loro capacità di esportazione in maniera significativa.

Le Mauritius

Le isole Mauritius sono il paese con la quota di importazione più alta verso l'UE. Delle 650.000 tonnellate di zucchero normalmente prodotte ogni anno, circa 500.000 tonnellate vanno verso l'Unione europea. Fino alla fine degli anni settanta, quasi il 90% dei profitti da esportazione del paese provenivano dal settore dello zucchero³⁰. Nel frattempo, il paese ha fatto sforzi enormi per diminuire la propria dipendenza economica dallo zucchero, attraverso la creazione di un'industria tessile. Oggi, il 22% dei profitti da esportazione sono ancora realizzati attraverso la vendita dello zucchero. Da quando i requisiti d'importazione sono molto più bassi che in altri settori, il contributo netto alla bilancia dei pagamenti è del 40% circa³¹. La

³⁰ CIIR (publisher) (1994): *Sugar - Europe's bittersweet policies*, London

³¹ WTO (1999): *Multifunctional of Agriculture in Small Island Developing States - Paper by Mauritius; Informal Paper AIE/51, 10 March, p 5*

coltura della canna da zucchero è praticamente l'unica attività agricola delle Mauritius. La superficie delle terre coltivate a canna da zucchero è di 84.000 ettari, cioè il 93% dell'intera superficie coltivabile³². Il settore dello zucchero dà lavoro a 35.000 piccoli coltivatori e altrettanti lavoratori nelle piantagioni. Il governo delle Mauritius afferma che le condizioni climatiche dell'isola, che è spesso colpita da siccità e cicloni, fanno sì che la coltivazione in grande scala di altri prodotti agricoli non sia redditizia³³. Se è vero che anche il raccolto della canna da zucchero ne sia colpito, il recupero nel breve termine è sicuramente migliore. Gli scarti che derivano dal trattamento della canna da zucchero vengono bruciati ed utilizzati per la generazione di energia elettrica³⁴. I proprietari delle piantagione affermano di fornire ai lavoratori dello zucchero servizi sociali e ricreativi: centri medici di proprietà delle piantagioni,

istruzione, trasporto in città gratuito per i bambini in età scolare e organizzazione di eventi sportivi³⁵. L'adesione alle organizzazioni sindacali raggiunge il 75%³⁶ e esiste un fondo pensione per i lavoratori dello zucchero che viene gestito congiuntamente da datori di lavoro ed lavoratori, che si aggiunge a quello pubblico³⁷.

Dal momento che le isole Mauritius sono tra i produttori di zucchero grezzo col livello di costi più alto, fintantoché potranno beneficiare dei vantaggi del Protocollo sullo zucchero non saranno interessate alla liberalizzazione del mercato dello zucchero europeo attraverso un accordo dell'OMC o di una riforma della politica agricola europea.³⁸

Guyana

Questo paese, che oggi detiene la terza quota

³² Public relations office of the Sugar Industry (Prosi): Land use for cane cultivation; [Http://prosi.net/landuse.htm](http://prosi.net/landuse.htm)

³³ WTO (1999): Multifunctional of Agriculture in Small Island Developing Sates - Paper by Mauritius; Informal Paper AIE/51, 10 March, p 5

³⁴ WTO (1999): Multifunctional of Agriculture in Small Island Developing Sates - Paper by Mauritius; Informal Paper AIE/51, 10 March, p 6

³⁵ Prosi: General Welfare on Sugar Estates; [Http://prosi.net/simau97/ch5gen.htm](http://prosi.net/simau97/ch5gen.htm)

³⁶ Prosi: Trade Unions; [Http://prosi.net/simau97/ch5tu.htm](http://prosi.net/simau97/ch5tu.htm)

³⁷ Prosi: The Sugar industry pension fund; [Http://prosi.net/simau97/ch5sopf.htm](http://prosi.net/simau97/ch5sopf.htm)

³⁸ Boolell, A. Minister of Agriculture, Food Technology & Natural Resources (1999): Speech at the Annual General Meeting of the Mauritius Sugar Syndicate, September 23

d'importazione più grande nell'ambito del Protocollo sullo Zucchero, fu fondato dalle potenze coloniali esclusivamente allo scopo di produrre lo zucchero per l'Europa. Oggi le esportazioni di zucchero rappresentano circa un terzo delle entrate da esportazione. L'industria dello zucchero, con circa il 20% della popolazione, è la fonte di lavoro, diretto o indiretto, più importante del paese. Negli anni ottanta, il paese ha attraversato una crisi economica catastrofica, le cui cause sono principalmente nell'industria dello zucchero. Da una parte, i prezzi dello zucchero sul mercato mondiale precipitarono drasticamente, dall'altro, la cattiva amministrazione delle piantagioni e delle raffinerie di zucchero, statalizzate negli anni settanta, provocò una caduta di produzione a meno della metà del livello³⁹. Così non fu possibile nemmeno soddisfare il contingente d'esportazione del Protocollo dello Zucchero per i paesi ACP. Nel 1990, tra le varie riforme economiche, l'impresa privata Booker Tate fu incarica-

ta della gestione delle fabbriche di zucchero nazionali. I salari reali crebbero del 50% in due anni e di un ulteriore 40% tra il 1992 ed il 1997⁴⁰. Così l'industria dello zucchero divenne un settore attraente per i lavoratori specializzati. Insieme ad una gestione più competente e migliori possibilità di importare i macchinari necessari e prodotti iniziali, ciò condusse ad una crescita costante della produzione di zucchero con una riduzione significativa dei costi di produzione. Nel 1999, con 321.000 tonnellate, si ebbe il raccolto più grande degli ultimi 20 anni⁴¹. Tuttavia, il costo di produzione nazionale, pari a 17 cts/lb, resta ben al di sopra del prezzo del mercato mondiale. La ulteriore riduzione del costo di produzione sarà possibile solamente attraverso la riduzione dei posti di lavoro ed attraverso una meccanizzazione più intensiva, dal momento che i costi del personale oggi rappresentano il 50/55% dei costi totali⁴².

³⁹ Loxley, J. (1999): *Structural adjustment and agriculture in Guyana: From crisis to recovery*; International Labour Organisation, Sectoral Activities Programme, Working paper SAP 284/WP143, Geneva, p 17

⁴⁰ Loxley, J. (1999): *Structural adjustment and agriculture in Guyana: From crisis to recovery*; International Labour Organisation, Sectoral Activities Programme, Working paper SAP 284/WP143, Geneva, p 18

⁴¹ NN(2000): *Guyana: Record production and cost reduction*; in: *The sugar worker - Information and Analysis for unions in the sugar sector*, vol. 2, no. 1, January, p 4

⁴² Loxley, J. (1999): *Structural adjustment and agriculture in Guyana: From crisis to recovery*; International Labour Organisation, Sectoral Activities Programme, Working paper SAP 284/WP143, Geneva, p 20