



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale
in Lingue, economie e
istituzioni dell'Asia e
dell'Africa Mediterranea

Tesi di Laurea

Le coalizioni discorsive nel caso del TPP in Giappone

Il discorso pubblico riguardo autosufficienza
alimentare e sicurezza alimentare

Relatore

Ch. Prof. Marco Zappa

Correlatore

Ch. Prof. Daniele Brombal

Laureando

Gianmarco Potami

Matricola 856535

Anno Accademico

2019 / 2020

Sommario

要旨.....	4
Ringraziamenti.....	7
Glossario delle sigle e delle abbreviazioni ricorrenti nel testo	8
Capitolo 1: Introduzione	9
1.1 Motivazione dello studio e descrizione del problema	9
1.2 Struttura della tesi	11
1.3 Stato dell'arte	12
Capitolo 2: Teoria e Metodologia	16
2.1 La cornice teorica	16
2.2 Il framework applicato: il caso delle piogge acide in Inghilterra	19
2.3 Applicazione del framework nel caso del TPP in Giappone	23
Capitolo 3: il contesto per la generazione di un nuovo discorso.....	29
3.1 Il Doha Round e le FTA: il contesto internazionale per la nascita di una nuova narrazione	30
3.2 Il TPP un'opportunità per un cambio della narrazione dominante	35
3.3 Sicurezza alimentare: le crisi alimentari, il cambiamento climatico e il progressivo interesse globale per l'autosufficienza alimentare	36
3.3.1 L'autosufficienza alimentare e le due crisi alimentari	37
3.3.2 La Sicurezza alimentare e i cambiamenti climatici	49

Capitolo 4 le fazioni, I loro strumenti politici e i loro interessi	57
4.1 La fazione Anti-TPP	58
4.1.1 Premessa: cos'è un triangolo di ferro?	58
4.1.2 La storia del triangolo agricolo: dall'ascesa all'inizio della perdita di potere	63
4.1.3 Il MAFF: il mercato del riso e gli strumenti per la dominazione narrativa	72
4.1.4 La JA: l'attore principale della fazione anti-TPP	84
4.1.5 Gli alleati del triangolo agricolo	90
4.2 La fazione Pro-TPP	92
4.2.1 La storia del Kantei: Il potere del governo centrale negli anni	94
4.2.2 Il Kantei: i mezzi per produrre un nuovo discorso pubblico dominante	99
4.2.3 Gli alleati del Kantei	106
4.3 Conclusioni	107
Capitolo 5: analisi discorsiva	109
5.1 Le trattative per il TPP.....	111
5.1.1 Dalla discussione per l'entrata nel TPP alle negoziazioni internazionali	112
5.1.2 Il Giappone come stato membro del TPP	115
5.1.3 Le negoziazioni per il TPP-11: il Giappone come stato leader	119
5.2 La narrazione della fazione anti-TPP.....	123
5.2.1 La giustificazione dell'abbassamento della FSSR: l'invecchiamento della popolazione e il cambio di preferenze	124
5.2.2 La narrazione sul TPP: il Partenariato come una minaccia	130

5.2.3 Il processo di affinità discorsiva: l'opinione pubblica nella discussione sul TPP	134
5.3 La narrazione della fazione pro-TPP	140
5.3.1 L'agricoltura all'attacco: un nuovo modo di pensare alla FSSR	141
5.3.2 La Food Global Value Chain: sicurezza alimentare e sviluppo economico	145
5.3.3 Opporsi alla narrativa del triangolo agricolo	148
5.4 Una nuova narrazione o un processo già visto?	151
5.4.1 I trattati di scambio internazionale dopo l'inizio delle negoziazioni per il TPP: i nuovi standard delle FTA giapponesi	153
5.4.2 La Food Global Value Chain dopo il TPP	155
5.4.3 La riforma del gentan e le criticità della riforma agricola di Abe	156
5.4.4 La riforma delle cooperative agricole: le premesse per un'ulteriore liberalizzazione	160
5.4.5 I sussidi agricoli: lo strumento per imbonire il triangolo agricolo.....	163
5.4.6 Conclusioni: Il cambio di narrazione analizzato in modo critico: un processo rivoluzionario o avvenuto secondo i soliti meccanismi?.....	165
Capitolo 6: Conclusioni.....	169
6.1 Conclusioni dello studio	169
6.2 Possibili studi futuri	177
Bibliografia	179
Sitografia	192

要旨

本研究はマーテン・ハジャー (Maarten Hajer) が考えたフレームワーク「談話する提携 (Discursive coalition)」に基づき、TPP (環太平洋パートナーシップ協定) 及び CPTPP (環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定) の際に日本で協定の締結が目的の TPP 肯定側と逆に協定を否定した TPP 否定側の間で行われた論争の分析を目的とする。さらに詳しく述べると本研究の目的は論争の農業面を分析し、農林水産物の自由貿易化に注意を向ける。

「談話する提携」とは政治的な現象を分析するためのフレームワークであり、ある現象を中心にした論争を分析の対象とするのである。論争に参加するものを二つ以上の同じ考え及び現象の語り口を持つグループに分け、それらの語り口を分析する。前提として最も広めた語り口を支配語り口といい、論争を研究し、支配語り口が論争の後、変わってきたのかを確認するのがハジャーのフレームワークの目的である。語り口の変化は現実の変化をもたらすというハジャーの仮定に基づき、論争の後にどのグループの過程に従って政策が実地されたのかを判断し、支配語り口の変化の可能性を調べる。

長い間、日本は農林水産物の完全自由貿易化を拒否した。しかしながら 2018 に締結された CPTPP で自由化が急に進み、95.1%の農林水産物の関税廃棄を約束した。協定の締結で日本は保護貿易主義的な国のイメージから、自由貿易主義的な国のイメージへ急速に移り始めた。

過去 8 年 CPTPP だけではなく、欧州連合、米国、イギリスとの自由貿易協定（FTA）も締結された。故に、農業政策についての語り口が変わってきたように見える。

TPP 交渉と同時に進んだ農業改革つまりグローバル・フード・バリューチェーン政策や農業協同組合の見直しなど「攻めの農林水産業」という安倍政権の政策の一部が進んできた。しかしながら減反政策が廃棄されず、米の自由化も行わず、中心的な農業改革がまだ欠けているように思われる。語り口が変化したとはいえ、政策もそれらに従って変化してきたとは微妙である。本研究では語り口の変化を判断し、TPP 肯定側か TPP 否定側どちらの過程に従って変化が行われたかという疑問に答える。

本研究は六つの部分に分けられているのである。一章では研究目的、方法、研究構造などが紹介される。二章では「談話する提携」の説明と使い方の例、どうやってフレームワークは TPP の場合に適応するかなど、本論文を理解するために必要な情報が中心となる。三章は、新たな語り口が生み出される環境はどうやって生まれてきたかという疑問に答え、国際環境の変化すなわち WTO のドーハラウンドの不成功に伴った FTA の増加と 1973 年と 2007 年の世界食料価格危機について述べる。価格危機が発生して以来だんだん注目の集まってきた概念、食料安全保障と食料自給率の定義と現状も紹介する。四章では TPP 否定側すなわち農業協同組合や農林水産省官僚などと TPP 肯定側すなわち安倍政権の官邸や経済産業省、日本経済団

体連合会など論争に参加した提携のメンバーの紹介が中心となる。各々がどのような目的を持つか、どのような手段でそれらを達成するのか、どのような関心を持つかなどの疑問に答える。五章では、論争の分析を行い、語り口が本当に変わってきたのかという疑問に答えるように安倍政権の農業改革と自由貿易協定の発展を分析する。六章では本論文をまとめ、結論を出す。

Ringraziamenti

Ringrazio i miei genitori, Andrea e Annalisa, e Argia per il supporto, morale ed economico, che ha permesso a questo percorso di giungere al suo termine.

Ringrazio il Professor. Zappa e il Professor. Brombal per la loro gentile guida.

Ringrazio tutti i colleghi che hanno reso indimenticabile la mia esperienza universitaria.

Glossario delle sigle e delle abbreviazioni ricorrenti nel testo

EPA: Economic Partnership Agreement.

FSSR: Food Self-Sufficiency Ratio.

FTA: Free Trade Agreement.

IED: Investimento Estero Diretto.

JA: Japan Agricultural Cooperatives.

Keidanren: *Nippon keizai dantai rengō-kai* 日本経済団体連合会 [federazione commerciale giapponese].

MAFF: Ministero dell'Agricoltura e delle Risorse Forestali e Marine del Giappone.

METI: Ministeri degli Affari Esteri e dell'Economia, Commercio e Industria del Giappone.

MOFA: Ministero degli Affari Esteri del Giappone.

MOF: Ministero della Finanza del Giappone

NAFTA: North America Free Trade Agreement.

NPA: National Personnel Authority.

PDG: Partito Democratico del Giappone (*Minshutō* 民主党)

PLD: Partito Liberal Democratico (*Jiyūminshutō* 自由民主党)

TPP: Trans-Pacific Partnership

TPP-11/CPTPP: Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership

URAA: Uruguay Round Agreement on Agriculture

WTO: Organizzazione mondiale del commercio (World Trade Organization)

Capitolo 1: Introduzione

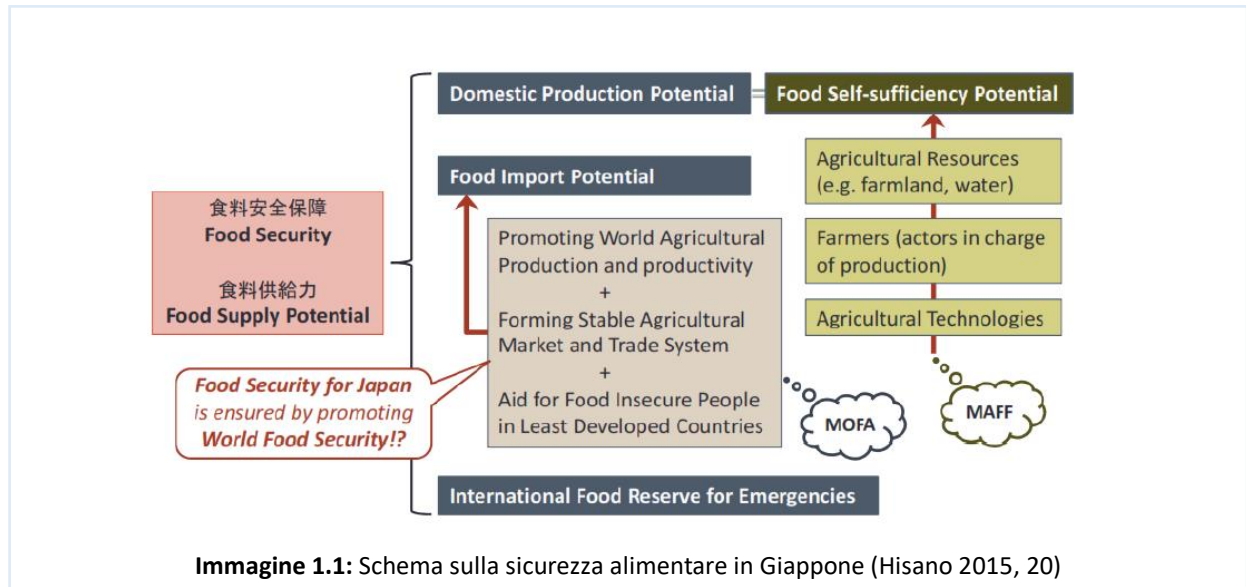
1.1 Motivazione dello studio e descrizione del problema

Indagando le condizioni del sistema agricolo giapponese le fonti che si trovavano ad una prima ricerca nel 2018 erano perlopiù concentrate sul rapporto tra il settore primario e i più recenti trattati di scambio internazionale che il Giappone aveva siglato. Nei testi appariva evidente una frattura tra due visioni, due modi di raccontare gli effetti dei *Free Trade Agreement* (di qui in poi FTA). Da una parte una narrazione di shock, composta da articoli di giornale che riportano proteste e paure del ceto contadino per i trattati internazionali e in particolar modo per il Partenariato Trans Pacifico (dall'inglese *Trans-Pacific Partnership*, di qui in seguito TPP) e per l'*Economic Partnership Agreement* (di qui in poi EPA) con l'Europa. Articoli sull'accordo con i partner del pacifico (come Freiner 2018) o europei (Mainichi Japan 2019) dipingevano un settore agricolo che rischiava la distruzione, una sicurezza alimentare in crisi e un generale timore per l'abbassamento degli standard di igiene alimentare¹.

D'altro canto, altri articoli (ad esempio Pollmann 2014) e anche da enti governative (MOFA 2020a e 2020b) parlavano degli accordi come una rottura di un'epoca di stallo diplomatico, di nuovi legami che avrebbero permesso un'accelerazione anche per lo stato nipponico e una quanto più necessaria liberalizzazione del settore agricolo per portare ad un aumento della sua produttività. Il riassunto presentato da Shuji Hisano (2015, 20) riportato in Immagine 1.1 è stato il primo elemento che ha indirizzato lo studio sul percorso che avrebbe individuato nelle coalizioni discorsive di Hajer (1993) il framework più adatto all'analisi. Hisano presentava il discorso relativo alla sicurezza alimentare in Giappone come suddiviso in due "sottosezioni" che

¹ Un più puntuale riferimento e una specificazione del significato esatto di questi termini specialmente nel contesto di questo scritto si trova nel primo capitolo, cfr. 36-55.

facevano capo a due diversi ministeri: il Ministero dell’Agricoltura e delle Risorse Forestali e Marine (dal nome inglese *Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries* di qui in poi MAFF) e il Ministero degli Affari Esteri (dal nome inglese *Ministry of Foreign Affairs* di qui in poi MOFA). Nello studio viene reso esplicito come all’interno del sistema giapponese coesistano due diversi



punti di vista sul tema della sicurezza alimentare: quello sull’autosufficienza alimentare, e quindi la produzione domestica, su cui si concentra il MAFF e quello sull’importanza di assicurare canali stabili di import e contribuire a progetti per l’aumento delle risorse alimentari a livello mondiale promosso dal MOFA. In seguito alla lettura di questo articolo si era resa evidente la possibilità di analizzare la relazione tra questi due discorsi, la visione del mondo che questi portavano e come questi si scontravano. Il framework proposto da Hajer si è rivelato essere adatto all’esamina del rapporto tra queste due narrazioni in quanto si focalizza sull’analizzare la scontro tra i concetti e le idee di diverse fazioni per estendere la propria concezione della realtà facendola diventare “la realtà”.

Dopo varie modifiche lo studio ha deciso di concentrarsi sulla narrazione pubblica riguardo la sicurezza alimentare nel contesto della discussione avvenuta in merito alla decisione del Giappone di entrare a far parte del TPP. L’obiettivo di ricerca della tesi è quello di sondare

tramite le coalizioni discorsive di Hajer la possibilità che la narrazione dominante sia mutata in seguito alla decisione del paese arcipelago di entrare a far parte del Partenariato.

1.2 Struttura della tesi

Il percorso che viene seguito in questo elaborato segue in buona parte il tracciato dello studio di Hajer. Nel primo capitolo, ovvero l'introduzione, sono presentate le motivazioni per lo studio e, in breve, la struttura dell'elaborato. Il secondo capitolo è dedicato a presentare la cornice teorica delle Coalizioni Discorsive introducendole al lettore ed elaborando come queste siano adatte all'analisi del caso preso in esame. Il terzo capitolo è dedicato all'introduzione di elementi generali del discorso quali il TPP, la sicurezza e l'autosufficienza alimentare. Inoltre, viene presentato il contesto internazionale che ha facilitato la nascita di una nuova narrazione.

Nel quarto capitolo, gli attori, divisi in fazioni, vengono contestualizzati introducendo anche gli strumenti narrativi e politici che hanno usato nel tentativo di far prevalere la propria *story-line*. Nel quinto capitolo lo studio prosegue illustrando la narrazione delle due fazioni nelle varie fasi di elaborazione del TPP, dall'ipotesi dell'entrata del Giappone nell'accordo, al paese-arcipelago come figura leader del TPP-11 dopo l'uscita degli Stati Uniti dal Partenariato. Presi in considerazione i cambiamenti strutturali degli attori parte della fazione contro l'accordo, viene nuovamente analizzato il discorso pubblico rispetto a materie similari, andando ad evidenziare i cambiamenti nella *story-line*.

Il sesto capitolo, nonché la conclusione dell'elaborato, propone un sunto del percorso della tesi accennando anche a spunti per ulteriori studi futuri. Lo scopo finale dell'elaborato è quello di rispondere alla domanda di ricerca "Si può dire che il discorso dominante sia realmente cambiato in seguito alla sigla del TPP?".

1.3 Stato dell'arte

Come sarà ampiamente illustrato nella sezione metodologia, per individuare la narrazione delle due coalizioni, pro e contro TPP, si è operata una ricerca su tre livelli seguendo la cornice teorica di Hajer (1993). Sono stati indagati documenti ufficiali degli attori per ricavarne la narrazione e articoli accademici sia per avere una prospettiva storica ad ampio raggio che per avere oggettive valutazioni sull'applicazione di riforme e sulle decisioni riguardo al Partenariato. In ultimo, sono stati presi in esame articoli di giornale e online per avere uno spaccato della reazione della stampa nei momenti più salienti del confronto tra coalizioni (come, ad esempio, le dimostrazioni contro il TPP). Inoltre, per poter analizzare i discorsi delle fazioni rispetto alla sicurezza alimentare si è reso necessario un maggiore approfondimento della struttura degli interessi politici ed economici, nonché delle strategie per il mantenimento del potere, degli attori che compongono le due fazioni. Questo è stato operato principalmente tramite fonti accademiche prodotte da esperti in politica agricola o estera giapponese.

Di particolare rilevanza per la tesi sono stati i lavori di: George Aurelia Mulgan, Kazuhiro Yamashita, Mireya Solís e Masayoshi Honma. La trilogia di testi sulla lobby agricola giapponese di Mulgan (2000, 2005, 2006) è stata fondamentale per comprendere i meccanismi alla base del rapporto tra ministero dell'agricoltura, cooperative agricole e politici con interessi elettorali.

Altra fonte fondamentale sono stati gli articoli pubblicati online da Kazuhiro Yamashita, che si pongono l'obiettivo di puntualizzare la reale situazione del settore agricolo giapponese provando a proporre una visione del settore agricolo che superi la retorica del governo. Gli scritti dello studioso sono stati estremamente utili per valutare l'implementazione delle politiche agricole da parte del governo Abe.

Anche i due studi di Honma (2018 e 2015 firmato con Mulgan) sono stati indispensabili per avere una valutazione delle politiche agricole del governo Abe più oggettiva. I testi di Yamashita

tendono a porsi in completa opposizione alle scelte del primo ministro, mentre quelli di Honma evidenziano anche i punti più riusciti delle politiche del governo.

I lavori incentrati sulla politica estera giapponese e americana di Solís (2015, 2017, 2018) hanno contribuito in modo sostanziale alla ricerca provvedendo un'ampia analisi, specialmente nel volume monografico sul Partenariato Transpacifico (Solís 2017), delle politiche estere giapponesi, sia in prospettiva storica dal dopoguerra, sia con puntuale riferimento al TPP.

Oltre a questi quattro nomi che tornano più volte nei capitoli, la bibliografia è ricca anche di contributi di studiosi dei più svariati campi di appartenenza. Sono stati usati studi scientifici come Nitta e altri (2019) e Nelson e altri (2013) per sottolineare, ad esempio, l'importanza del cambiamento climatico nel discorso della sicurezza alimentare. O ancora studi economici come quello di Felbermayr e altri (2019) per valutare gli effetti delle FTA. Altro esempio di studi appartenenti ad ambiti diversi da quello agricolo sono quelli di Naoi e Kume (2011) che approfondiscono i meccanismi psicologici dietro allo spirito protezionista dei consumatori giapponesi.

Anche in ambito agricolo e di relazioni estere non si è ovviamente fatto unicamente affidamento sui quattro autori sopracitati. In particolare, vanno citati dei volumi monografici sull'agricoltura e sulle relazioni estere che hanno contribuito allo studio con raccolte di testi fondamentali per la comprensione del contesto giapponese. *Feeding Japan* (2017) curato da Niehaus Andreas e Walravens Tine include diversi articoli fondamentali per comprendere la sicurezza alimentare e l'igiene alimentare nel contesto nipponico. *Japan's Foreign Policy Making* (2018) di Zakowski Karol, Bochorodycz Beata e Socha Marcin è un testo che delinea in modo sintetico la politica estera giapponese dal governo Koizumi ad Abe dando un importante sunto delle modifiche dei bilanciamenti di potere del primo ministro. *The Political Economy of Japanese Trade Policy* (2015) a cura di Mulgan Aurelia George e Honma Masayoshi è stato poi un volume fondamentale

contenendo diversi articoli (Mulgan, Honma, Yamashita, Urata) dei massimi esperti del settore che tratteggiavano lo sviluppo delle politiche estere giapponesi con una particolare attenzione al TPP.

Testi come *Japan Politics Today* (2011) a cura di Inoguchi Takashi e Purnendra Jain hanno inoltre permesso un maggior approfondimento delle dinamiche politiche insite negli attori delle varie coalizioni.

Altri studi di grande importanza per lo studio sono stati quelli di Terada (2019) e Shinoda (2020) che hanno fornito una prospettiva storica comprensiva sul Partenariato Transpacifico in tutti gli stadi della sua discussione.

Si è fatto anche ricorso a fonti ministeriali e governative per poter individuare possibili cambiamenti negli stili di misurazione dell'autosufficienza alimentare e nelle politiche agricole. La maggior parte dei documenti governativi sono del Ministero dell'Agricoltura e delle Risorse Forestali e Marine. Sono anche stati presi in considerazione documenti del Ministero degli Affari esteri e degli Uffici del Primo ministro. Per sondare le narrative degli attori parte delle coalizioni sono inoltre stati analizzati documenti dei partiti (come PDG 2009 o PLD 2012).

In sunto, nonostante lo studio presenti una propria originalità ponendo una nuova presa sull'argomento del TPP e delle riforme agricole va evidenziato come la scrittura accademica sui temi di politica agricola ed estera giapponese sia estremamente ricca. Questo ha da una parte permesso allo studio di approfondire molte relazioni politiche e confrontare diverse valutazioni delle riforme. D'altro canto, la presenza di molti articoli sul tema ha portato però alla necessità di selezionare solo una parte degli aspetti fondamentali della discussione avvenuta riguardo al Partenariato (per esempio l'opposizione tra gli interessi del triangolo agricolo e del governo centrale o l'esamina della narrazione riguardante il mercato del riso e sulla sua importanza per il tessuto agricolo giapponese moderno). Rimangono quindi solamente toccati dallo studio alcuni

temi che sarebbe importante approfondire in studi futuri. Un esempio potrebbe essere quello della conflittuale posizione del ministero dell'agricoltura che pare a volte essere il più grande alleato delle cooperative e altre volte del governo.

Capitolo 2: Teoria e Metodologia

Lo studio trova il proprio framework di riferimento nelle coalizioni discorsive come presentate da Maarten Hajer (1993). La scelta di questa cornice è dovuta alla volontà di concentrare il discorso sulla narrazione pubblica rispetto alla sicurezza alimentare nel contesto del conflitto sorto in Giappone riguardo alla scelta del primo ministro Shinzo Abe di entrare a far parte del Partenariato Transpacifico. Il modello presentato da Hajer si adatta perfettamente all'analisi del caso nipponico preso in esame. Questo perché la cornice è appositamente ideata per l'esamina di un discorso pubblico in cui viene osservata un'opposizione tra due fazioni di attori per portare alla dominanza di una precisa narrazione.

In questo capitolo verranno in una prima parte introdotti tutti gli elementi della cornice teorica quali i discorsi, le narrazioni e le coalizioni. Verrà poi brevemente presentato il procedimento con cui Hajer analizza la narrazione pubblica relativa alle piogge acide in Inghilterra tra la coalizione dei pragmatisti tradizionali e quella degli ecomodernisti. Verrà poi fatto riferimento a come questo studio affronterà la ricerca adoperando come mezzo il framework. Verranno illustrate le motivazioni per cui la cornice di Hajer è adatta per affrontare la domanda di ricerca e le principali difficoltà nell'applicarla nel discorso tra le coalizioni nel caso del TPP in Giappone.

2.1 La cornice teorica

Il framework di Hajer² è denominato "coalizioni discorsive". Si evidenziano due principali elementi alla base della cornice: le coalizioni e il discorso.

² Questa sezione è un riassunto dei punti salienti di Hajer (1993, 43-48) al fine di introdurre la cornice teorica dell'elaborato.

Il percorso che porta a generare una coalizione nasce dalla concezione che i problemi politici siano percepiti come tali in base al discorso che viene fatto sugli stessi. In sostanza una cosa non “è”, ma “è” per come viene percepita, anche e soprattutto a livello linguistico. Al linguaggio viene quindi attribuito un potere di creazione di significato, è il discorso su una materia a generare la sua importanza. Diviene quindi interessante per Hajer indagare come la diffusione del linguaggio possa parlarci della strutturazione e diffusione di fenomeni di dominazione politica. Ovviamente il linguaggio non nasce da solo e quindi bisogna risalire a chi lo produce. Al contempo esisterà raramente un unico discorso basato su un fenomeno e per questo si rende anche necessario comprendere come una precisa narrazione divenga dominante sulle altre.

Proprio per questo viene posta una grande attenzione sui vari attori che compongono dei gruppi che condividono la stessa percezione della realtà e che vanno a definire uno standard tra loro condiviso come “la realtà”.

Le coalizioni discorsive sono quindi individuate in “un gruppo di attori che condivide un costrutto sociale”. Questo costrutto che nasce da un discorso può espandersi, nel fenomeno che Hajer chiama, istituzionalizzazione discorsiva, diventando così una norma, una pratica sociale o un modo di fare diffuso come “tradizionale”. In sostanza le coalizioni condividono un discorso che ovviamente in base agli attori può leggermente variare, ma che resta su una simile *story-line*. Questo, una volta affermato, può assumere la forma di una pratica, una tradizione, generando la percezione che debba essere così perché è sempre stato o più semplicemente perché quella è l’idea condivisa da tutti.

La comune interpretazione di queste istituzioni, l’affine percezione di alcuni fenomeni letti tramite la lente di un preciso discorso porta all’affinità discorsiva. Questo fenomeno va a generare gruppi più o meno coesi che condividono una gamma di valori comuni che tentano di concettualizzare il mondo che li circonda ordinandolo tramite una loro *story line*. La generazione

di una coalizione discorsiva può quindi portare ad un'ulteriore espansione della stessa con l'avvicinamento di nuovi gruppi che condividono a pieno la narrazione degli attori.

Generalmente una *story-line* si espande in seguito al confronto con le altre interpretazioni dello stesso fenomeno fino a che non si evidenzia una sua predominanza nel più delle persone o nelle figure di riferimento del settore che viene preso in considerazione.

Ovviamente quello descritto non è un processo statico: le "tradizioni" possono sempre essere sfidate per provare a mutarne nuovamente la concezione condivisa.

Il discorso in questo contesto è "un insieme di idee, concetti e categorie tramite le quali viene dato significato ai fenomeni". Questo viene duplicemente contestualizzato: sia da quello che gli attori dicono, sia dal contesto dello stesso, dalle pratiche e dai costrutti sociali che portano alla sua generazione. Il discorso è tale sia per quello che viene detto, sia per ciò che viene escluso, è importante comprendere quali aspetti della narrazione vengono enfatizzati e quali vengono messi in ombra per generare una realtà come voluta da chi propaga il discorso. A sostegno di una narrazione possono essere sia dati scientifici, sia una base storica per la quale si associa a nuovi fenomeni un discorso che veniva fatto per elementi a questi simili in passato. L'insieme di vari discorsi che vengono armonizzati e resi logici in un sistema complesso è definito da Hajer come *story-line*. L'armonizzazione dei vari elementi che la compongono avviene per affinità discorsiva.

Una coalizione discorsiva è quindi "l'insieme di un set di *story-line*, gli attori che le enunciano e le pratiche che si conformano a queste, organizzate in un discorso". Il sistema di Hajer viene presentato con tre principali punti a favore: nel contesto sociopolitico si presenta come strumento per analizzare delle tematiche precise; conferisce un significato più profondo del semplice dilemma degli interessi degli attori; presenta un modo di rappresentare un'azione condivisa ma non per forza coordinata di diversi attori per preservare o combattere un *bias*.

Una coalizione si può definire dominante se soddisfa due precisi condizioni. In primis, gli attori principali nel campo devono essere persuasi o non devono poter fare altro che accettare la narrazione. Inoltre, si deve osservare un fenomeno di istituzionalizzazione discorsiva che rifletta le idee proposte nel discorso dominante.

2.2 Il framework applicato: il caso delle piogge acide in Inghilterra

Prima di introdurre come in questo studio il framework di Hajer viene applicato nel contesto nipponico, verrà illustrato come le coalizioni discorsive sono state utilizzate dall'autore per studiare lo scontro tra le fazioni che sono emerse nel caso delle piogge acide in Inghilterra³. L'obiettivo è quello di presentare il metodo delle coalizioni discorsive per poter poi fare, nella prossima sezione, puntuale riferimento ai punti di forza che hanno portato alla scelta del framework per la scrittura di questa tesi.

Il caso preso in esame da Hajer è quello delle piogge acide in Inghilterra che negli anni Ottanta scatenò all'interno della comunità scientifica un intenso dibattito sulla necessità o meno dell'introduzione di maggiori misure per la riduzione delle emissioni di anidride solforosa. Le piogge erano un costrutto a cui veniva attribuito un significato molto diverso dalle due coalizioni prese in esame. La prima fazione, che l'autore nomina pragmatista tradizionale, era individuata nella *Central Electricity General Board*⁴ e nel governo inglese. Per questo gruppo le piogge acide non rappresentavano un fenomeno pericoloso e non richiedevano particolare attenzione o un particolare sforzo economico per arginarle. L'altra fazione era quella ecomodernista, individuata in gruppi di esperti e scienziati. Questa coalizione considerava il fenomeno climatico di estrema

³ Questa sezione rappresenta un sunto di quanto esposto da Hajer (1993, 51-71) rispetto alla discussione sulle piogge acide.

⁴ Un ente governativa che gestiva la produzione e distribuzione di energia elettrica.

importanza e riteneva necessaria l'adozione di contromisure per frenarne le esternalità negative delle industrie inglesi.

Nello studio veniva prima presentata la controversia tra le due fazioni inserendola in un contesto storico illustrando come si erano generate le condizioni che avevano portato alla nascita di una narrazione differente da quella egemone all'epoca e mostrando le basi del conflitto. Veniva poi presentata la coalizione dei pragmatisti definita per la sua *story-line* e per gli argomenti a favore della propria teoria assieme agli strumenti da loro adoperati per rinforzarla. Stesso approfondimento veniva poi operato per la fazione degli ecomodernisti. In ultimo veniva proposta nelle conclusioni un'esamina del vero vincitore della discussione. L'analisi non sondava unicamente quale delle due proposte era stata adottata. Veniva infatti dato un maggiore rilievo nel considerare se una delle due fazioni aveva dovuto modificare la propria narrazione, o se, al contrario, il discorso dominante era stato in grado di adattarsi preservando la propria autorità nel contesto ambientale.

Lo studio iniziava presentando il contesto internazionale rappresentato dalla spinta, prevalentemente da parte di Svezia e Germania, per la riduzione delle emissioni di anidride solforosa. La soluzione proposta era stata l'adozione di *scrubber* per lo zolfo da installare nelle centrali energetiche per ridurre le emissioni. L'Inghilterra aveva inizialmente opposto resistenza all'adozione di queste misure rimarcando la presenza di pratiche più economiche e, a detta dei dati del paese, ugualmente efficaci. Solo nel 1988, dopo cinque anni di trattative, il governo londinese sottoscrisse la *Large Combustion Plant Directive* che includeva l'adozione degli *scrubber*.

A livello domestico, la popolazione non fu mai molto coinvolta nel discorso che si sviluppò principalmente tra il 1984 e il 1986 tra gli enti scientifici del governo ed altri esperti e scienziati.

Lo scontro è individuato in un contrasto tra il pensiero pragmatico che vuole attivarsi solo quando si rendono evidenti dei dati per cui è necessario agire e quello ecomodernista che invece incita ad azioni preventive.

I pragmatisti reputavano i dati presentati dagli ecomodernisti insufficienti per adottare azioni più radicali e si appellavano ad una retorica di buonsenso scientifico, alla necessità di maggiori informazioni per agire. Qualora fossero stati presentati dati sufficienti che individuavano gli *scrubber* come metodo più efficace e più economicamente razionale, anche questa fazione avrebbe trovato adeguato adottarli. I dati esposti dalla fazione erano rinforzati dalla narrazione predominante che associava le campagne a luoghi non inquinati a prescindere, valutando quasi solo l'inquinamento dell'aria delle zone urbane quando invece la maggior parte degli effetti delle piogge acide erano osservabili proprio nelle zone rurali. Inoltre, la coalizione traeva vantaggio dalla mancata misurazione di alcuni dati che andava a favorire la *story-line*.

La posizione scientifica del governo era un altro strumento della fazione. Nonostante si evidenziasse un divario tra l'opinione della *Royal Society of London*⁵ e quella generale della comunità scientifica inglese, la fonte primaria di opinioni scientifiche del governo rimaneva la prima ponendo quindi in secondo piano le idee di altri gruppi di scienziati. La *Society*, pensava che non vi fossero abbastanza dati per procedere con azioni costose come l'installazione degli *scrubber*. La comunità scientifica aveva invece svariate opinioni che oscillavano dalla presenza adeguata di fonti per agire, alla necessità di prendere contromisure anche senza dati sufficienti. Terzo strumento della fazione pragmatica era la filosofia dei "*Best Practicable Means*" per cui era suggerito adottare la soluzione che poneva il minor peso economico ed era più adatta alla situazione. Questa filosofia lasciava la decisione finale agli esperti. Le industrie avrebbero poi

⁵ Associazione scientifica considerata tra le più influenti di quelle dell'epoca

adottato senza problemi le misure necessarie. L'opposizione delle autorità legate al governo agli *scrubber* aveva in questo caso rallentato il discorso.

Per gli ecomodernisti le piogge acide erano uno dei più grandi disastri ambientali dell'epoca. Anche questa coalizione sottolineava la scarsità dei dati raccolti, ma reputavano quelli presenti più che sufficienti per adottare delle misure per limitare l'inquinamento. La fazione evidenziava anche come l'Inghilterra fosse la più grande produttrice di anidride solforosa dell'Europa Occidentale sottolineando come avrebbe dovuto essere tra i primi paesi a adottare delle contromisure. Un forte strumento della coalizione fu l'adozione di argomenti che risuonassero nell'opinione pubblica: l'individuare le piogge come un pericolo per i monumenti e l'architettura storica inglese e per alcuni alberi di rilievo per la cultura britannica.

Lo sforzo della coalizione ecomodernista fu quello di contrastare delle pratiche che erano state istituzionalizzate: la fiducia negli organi scientifici del governo, il controllo solo dell'aria dei centri urbani e ovviamente la richiesta di azione nonostante la mancanza di un'ampia copertura dei dati.

Alla fine, la *Royal Society* avviò degli studi congiunti con enti svedesi, le quali fornirono dati che portarono alla scelta di applicare gli *scrubber*. A livello puramente superficiale risulta evidente come la scelta finale sia quella di adottare la soluzione ecomodernista, ma la realtà dei fatti è diversa. Tramite l'analisi delle coalizioni discorsive risulta evidente come il processo decisionale fosse rimasto legato ai costrutti sociali pragmatisti: quando gli *scrubber* erano diventati il "*Best Practicable Mean*" erano stati adottati. Hajer evidenzia come la scelta della narrazione degli ecomodernisti fosse stata troppo blanda. Gli attori avevano evitato posizioni radicali. Questo per non perdere di credibilità proprio per la potenza delle istituzioni della *story-line* tradizionalista. Altro elemento importante era il contesto politico: le direttive dell'allora primo ministro Margaret Thatcher improntate sul rinforzo del settore industriale andavano a cozzare con gli

ideali ecomodernisti. Se gli enti governativi avessero ceduto nei termini della propria *story-line* si sarebbero create le premesse per un'applicazione generale di questi principi, che però non trovava risonanza nel tatcherismo.

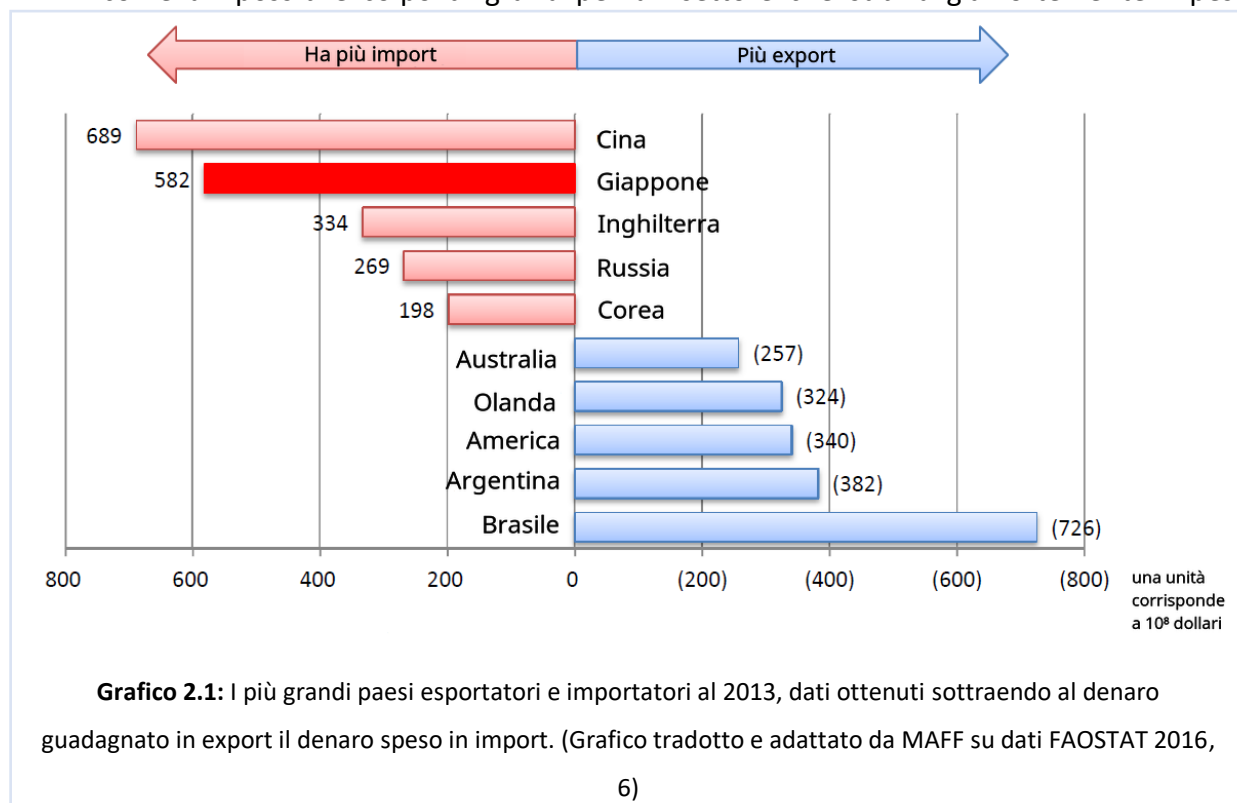
2.3 Applicazione del framework nel caso del TPP in Giappone

Lo studio si concentra sul discorso riguardo al Partenariato Trans-Pacifico per come è stato affrontato in Giappone dove gli attori politici hanno portato alla generazione di due discorsi con narrazioni estremamente differenti. Da una parte vedremo la *story-line* del gruppo a favore del TPP, composto dal *Kantei*, gli uffici del governo, con a capo il Primo ministro, I Ministeri degli Affari Esteri e dell'Economia, Commercio e Industria (Ministry of Economy, Trade and Industry di qui in poi METI) e del Nippon *keizai dantai rengō-kai* (abbreviato in *Keidanren*), la federazione commerciale giapponese. Dall'altra parte abbiamo il gruppo contro il TPP composto dal triangolo di ferro agricolo i cui membri principali sono il MAFF, la *Japan Agricultural Cooperatives* (di qui in poi JA) e i membri del Partito Liberal Democratico con interessi elettorali agricoli. Ad affiancare il triangolo sono associazioni private di consumatori e cittadini.

Il conflitto preso in esame è quello rispetto alla sicurezza alimentare in Giappone. Il paese-arcipelago ha una elevata dipendenza dall'import di alimenti dall'estero e un alto livello di protezionismo del mercato agricolo. Stando ai dati del MAFF (MAFF 2016 su dati FAOSTAT 2013) riportati nel Grafico 2.1, il Giappone è tra i paesi al mondo che spendono più denaro in assoluto nell'import di beni alimentari.

Mulgan (2011, 109) individua quello nipponico come uno dei settori agricoli più protetti al mondo. È quindi comprensibile come ogni discorso riguardo il mercato alimentare ed agricolo sia di massima sensibilità per lo stato-arcipelago. Nel momento in cui si iniziò a prendere in considerazione la possibilità per il paese di entrare a far parte del TPP si formularono due

principali scuole di pensiero, che vanno sostanzialmente a riprendere la divisione posta di Hisano tra il pensiero del MOFA e del MAFF. Da una parte il gruppo del governo centrale invocava le possibilità di miglioramento date dalla maggiore sicurezza alimentare che sarebbe emersa dal legare nuovi rapporti commerciali regolati e sicuri tramite il Partenariato. Dall'altra parte, il triangolo agricolo invece spingeva per un mantenimento del protezionismo agricolo e dipingeva il TPP come un possibile colpo di grazia per un settore che subiva già fortemente il peso



dell'invecchiamento della popolazione.

Il TPP, che nel corso del tempo, e in seguito alle diverse difficoltà che aveva incontrato lungo il percorso, aveva mutato il proprio nome in CPTPP (dall'inglese *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*) o TPP-11⁶, era stato firmato nel 2018 portando quindi ad un'apparente vittoria della fazione del governo centrale.

⁶ Il numero undici è in riferimento al numero di stati che sottoscrissero l'accordo. È forse un modo per rendere più evidente l'assenza degli Stati Uniti, il dodicesimo partner che aveva partecipato alle discussioni, ma che in seguito alla decisione del governo Trump aveva ritirato la partecipazione dal Partenariato.

Lo studio, adoperando la cornice teorica offerta da Hajer, vuole individuare la possibilità di un cambio della narrazione dominante in merito all'autosufficienza alimentare. Oltre a sondare il risultato che può essere evinto dalla sigla del TPP è fondamentale applicare lo stesso ragionamento usato per il caso delle piogge acide, andando a ricercare se il cambio di narrazione sia apparente o reale.

La cornice di Hajer risulta di facile applicazione in questo contesto: vi sono due coalizioni ben distinte e riconosciute come in opposizione da diversi autori (tra i tanti possiamo citare Mulgan, Solís, Honma) che presentano due narrazioni analizzabili tramite le azioni politiche, i quotidiani e i documenti ufficiali. Si individua inoltre una trattativa internazionale conclusa che può essere analizzata nella sua interezza.

Sussistono però alcune importanti differenze tra il caso delle piogge acide e quello del discorso rispetto alla sicurezza alimentare nel contesto del TPP. La prima è rappresentata dalla centralità degli interessi politici degli attori. Gli interessi delle due fazioni sono molto più forti del semplice ritorno economico che era tenuto in conto dal governo nello studio di Hajer e permeano più profondamente il discorso pubblico influenzandolo. Il triangolo agricolo è interessato a preservare il proprio potere, individuato dall'interventismo agricolo dal MAFF e dal controllo sul mercato del riso della JA. La fazione pro-TPP invece è composta da attori accomunati dall'interesse a contrastare il potere del triangolo agricolo e ampliare il volume dell'esportazione di prodotti per i quali il Giappone ha un vantaggio competitivo, come macchine e componenti elettriche. Nello specifico il *Kantei* è interessato ad accrescere il proprio potere depotenziando un attore con la capacità di ostacolare i processi decisionali sulle politiche agricole. Mentre Hajer individua nel proprio framework uno strumento per andare "oltre la mera retorica degli interessi" è da notare come nel caso giapponese narrazione e interessi siano imprescindibilmente legati. Il nucleo di interesse politico ed economico, specie per la fazione contro il TPP, funge da base

d'appoggio e motore per la narrazione che è costruita ad-hoc per preservare gli interessi degli attori della coalizione. Quando lo studio delle piogge acide sostanzialmente cita solo di sfuggita o non introduce gli interessi delle fazioni, nel caso nipponico risulta necessario approfondire maggiormente anche questa sfaccettatura. Questa però non sembra essere una particolarità che renda inadeguata la cornice delle coalizioni discorsive. La narrazione rimane comunque analizzabile a sé, gli interessi sono interpretabili come suo sub-strato e vanno analizzati in relazione al discorso degli attori, nel caso cambi la narrazione questo può dimostrare un indebolimento degli interessi o una perdita di terreno delle fazioni. In sostanza lo studio necessita semplicemente di un maggiore focus politico rispetto all'architettura degli interessi politici ed economici degli attori che verrà però comunque ricondotto alle narrazioni delle fazioni. Altra fondamentale differenza che modificherà in parte questo studio dal tracciato di Hajer è l'assenza di una compatibilità dei discorsi pubblici delle due fazioni. Laddove nel caso delle piogge acide le due coalizioni presentate erano per l'adozione di misure differenti, la coalizione del governo era comunque propositiva ad adottare le misure proposte dall'altra fazione qualora fossero state presentate evidenze scientifiche della loro necessità. Il dialogo tra la fazione pro e anti TPP non è basato sulla possibilità di concordare sul risultato finale come in Inghilterra, ma è invece giocato sulla richiesta di concessioni per accettare, non comunque con piacere, il Partenariato.

Inoltre, nello studio di Hajer le due coalizioni condividevano alcuni importanti elementi: entrambe le coalizioni individuavano le emissioni di anidride di zolfo come il problema principale. Il metodo per risolvere la situazione era individuato in diverse tecniche dalle due fazioni, ma lo scopo rimaneva quello di ridurre le emissioni. I dati considerati di maggiore rilievo erano quelli scientifici. Nel contesto giapponese si può individuare una comune riflessione sul problema della sicurezza alimentare, ma la causa principale di questa problematica è individuata in differenti

elementi dalle coalizioni. Quella del governo centrale vede il settore agricolo arretrato come una delle cause della bassa autosufficienza alimentare e individua la liberalizzazione del settore e l'aumento della competitività che il TPP potrebbe originare come mezzo per il risolvimento del problema. La coalizione dell'autosufficienza alimentare individua invece nel TPP una minaccia per il settore agricolo e la liberalizzazione come un pericolo per i piccoli e medi agricoltori. Anche questo elemento però non comporta una defezione tale da non permettere l'applicazione delle coalizioni discorsive. Per quanto i discorsi siano diversi questo non compromette la possibilità di paragonarli e analizzarli fintanto che sono riferiti ad uno stesso fenomeno politico e usino almeno in parte concetti simili. L'elemento di base per tutte e due le narrazioni rimane la sicurezza alimentare, il TPP è visto come uno strumento ad aiuto o come minaccia in base alla narrazione. Semplicemente il binomio dell'applicazione degli *scrub* come *Best Practicable Mean* su base scientifica viene sostituito da un dibattito politico tra chi sostiene il TPP e chi invece reputa il protezionismo agricolo un mezzo fondamentale per proteggere il livello di autosufficienza alimentare. Questa differenza in sostanza persiste solamente con il caso delle piogge acide, ma non trova particolari problemi nella compatibilità con le coalizioni discorsive.

Ultima principale differenza è l'estensione del fenomeno politico analizzato. Mentre la disputa sulle piogge acide mantiene uno svolgimento regolare senza particolari interruzioni o momenti critici, il TPP ha vissuto un percorso estremamente travagliato. Di particolare rilevanza è l'uscita degli Stati Uniti dal trattato che hanno in parte rimodellato l'architettura degli interessi politici legati ad esso. Le coalizioni discorsive non si pongono però in alcun modo come premessa necessaria quella di analizzare delle narrazioni che rimangono lineari nel tempo. Si renderà quindi semplicemente necessario individuare nell'uscita del partner statunitense un punto di rottura, di interesse per analizzare le criticità delle narrative. Il travagliato processo di stesura del TPP diviene quindi un arricchimento alla cornice più che un ostacolo.

In questo capitolo è stata introdotta la cornice teorica su cui lo studio poggia. Il caso del dibattito per l'entrata nel TPP trova nelle Coalizioni Discorsive un framework compatibile per l'analisi della narrazione delle fazioni. Sono stati necessari alcuni accorgimenti per poter applicare la cornice di Hajer al caso nipponico, ma come è stato dimostrato questi non vanno ad intaccare la struttura fondamentale della cornice.

Capitolo 3: il contesto per la generazione di un nuovo discorso

La nascita di un nuovo discorso dominante, o la presa di potere di una narrazione che prima era secondaria o di nicchia, avviene generalmente in seguito ad un processo politico. Come nel caso delle piogge acide illustrato da Hajer (1993), spesso elementi esterni o coincidenze storiche favoriscono la generazione di un contesto adatto per la nascita di una nuova narrazione. Gli ecomodernisti non avrebbero potuto dare voce alla propria opinione in modo così forte senza le piogge acide, e non sarebbe stata una questione rilevante se non ci fossero state pressioni esterne da parte di altri stati.

Nel caso del Giappone, quali sono state le condizioni che hanno portato alla creazione di un ambiente adeguato alla nascita di una nuova narrazione? In questo studio si affronterà il caso della sicurezza alimentare in riferimento al discorso relativo al TPP. Ci sono quindi due elementi di contesto che possono essere approfonditi. Innanzitutto, perché la sicurezza alimentare è sempre più importante a livello globale e perché lo è in Giappone? È inoltre interessante approfondire perché il paese-arcipelago è arrivato a valutare un FTA della portata del TPP.

In questo capitolo verrà presentato il contesto internazionale che ha portato alla così detta “Epoca dei FTA” e verrà dato un breve scorcio della geografia delle relazioni di scambio libero con gli altri paesi prima dell’inizio delle discussioni riguardo al Partenariato.

In secondo luogo, verrà brevemente presentato il TPP introducendo i suoi elementi di base al lettore per una maggiore comprensione del confronto tra le coalizioni analizzato nello studio.

Verranno infine introdotte le principali motivazioni dietro alla crescente importanza del tema della sicurezza alimentare. Queste sono individuate nel cambiamento climatico e nell’alternarsi delle due crisi alimentari, la prima negli anni Settanta e la seconda a inizio Duemila. Questi due elementi di contesto hanno portato ad un più profondo discorso riguardo i temi della sicurezza

e dell'autosufficienza alimentare. Verrà inoltre illustrato il livello dei due valori in Giappone e osserveremo come in particolare la bassa autosufficienza alimentare abbia giustificato la criticità del tema per come è stato trattato nel discorso riguardo il TPP.

Lo scopo del capitolo è fornire al lettore il contesto che ha permesso alla narrazione maggiormente improntata alla stipula di trattati di scambio libero del governo centrale di affrontare quella protezionista della lobby agricola.

3.1 Il Doha Round e le FTA: il contesto internazionale per la nascita di una nuova narrazione

Il contesto che ha portato alla decisione del Giappone di provare ad entrare a far parte del TPP è in parte conseguenza di quella che viene definita "l'epoca degli FTA". Negli ultimi anni gli accordi bi e plurilaterali sono cresciuti esponenzialmente in numero (Hartman 2015), questo a causa di alcune problematiche nate in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (in lingua inglese *World Trade Organization* di qui in poi WTO).

Il WTO è stato un prezioso strumento per la regolamentazione degli scambi internazionali nel corso degli anni, ma ormai due decenni fa le trattative per portare le regole di scambio ad un livello che desse maggior vantaggio ai paesi in via di sviluppo ha incontrato una battuta d'arresto con la stagnazione del *Doha Round* (Kleimann e Guinann 2011; Hartman 2013, 411). La mancanza dell'arricchimento del dialogo a livello multilaterale del WTO ha di conseguenza portato ad una crescita della stipula di trattati di scambio libero tra diversi paesi (Hartman 2013, 427-428). Questo ha portato il Giappone a doversi adattare ad un nuovo sistema di produzione di accordi aprendosi alla negoziazione di FTA.

Il *Doha Development Round* è la quarta conferenza interministeriale del WTO che ha avuto sede nell'omonima città, capitale del Qatar, nel novembre del 2001. Lo scopo principale di questa

trattativa era di abbattere ulteriormente i dazi sul commercio dando inoltre un vantaggio ai paesi in via di sviluppo che faticavano ad emergere nel già consolidato sistema di scambio internazionale, ponendo per questi obiettivi di riduzione delle barriere in entrata minori (Khor 2009, 5-9). Le trattative però risultano ancora in corso, però, come spiegano bene studiosi come Kleimann e Guinann (2011), l'accordo è da considerarsi "morto" e molto probabilmente non raggiungerà mai una conclusione dato il totale stallo delle trattative per un periodo di tempo troppo prolungato.

Nella convinzione che sostenere lo sviluppo dei paesi non industrializzati fosse una mossa fondamentale per combattere il terrorismo, il Doha Round aveva come obiettivo principale l'ulteriore riduzione delle tasse per le Nazioni più favorite. Altro elemento centrale per l'agenda era il generale tentativo di eliminare i sussidi agricoli nei paesi sviluppati, che li usavano come barriera per l'entrata nel commercio domestico di prodotti alimentari a basso costo dai paesi poveri. Tra i motivi che hanno portato al fallimento delle trattative a Ginevra nel 2008 (Kleimann e Guinann 2011, 5) viene riconosciuta la paura generale di deregolamentare e rendere più semplici gli scambi con un paese competitivo come la Cina e le misure speciali per i paesi più poveri che, in caso fossero minacciati da un eccessivo livello di import avrebbero potuto alzare le tariffe per tutelarsi (meccanismo di salvaguardia speciale). Altro elemento causa delle difficoltà nel far accettare ai paesi l'accordo era la necessità di sottoscrivere tutte le misure come un pacchetto unico, senza la possibilità di abrogarne solo alcune lasciando in disparte altre.

L'accordo avrebbe dovuto originariamente chiudersi nel 2005, ma, ad oggi, le sorti del Doha Round sono abbastanza chiare. La fine dell'era degli accordi nati in seno al WTO non ha però ovviamente bloccato la regolamentazione degli scambi internazionali tra paesi. Si è infatti registrata una notevole impennata di FTA e accordi di scambio regionale (dall'inglese *regional trade agreement* da qui in poi RTA) e accordi commerciali preferenziali (dall'inglese *preferential*

trade agreement da qui in poi PTA). Tra il 1990 e il 2010 è stata registrata un'impennata del 233% del numero di PTA siglate nel mondo riconducibili almeno in parte allo stallo delle trattative del Doha Round (Hartman 2013, 422).

Hartman riassume le criticità dell'accordo del WTO per poi spiegare come gli accordi bilaterali o multilaterali siano un'ottima alternativa al tentativo di stringere un nuovo macro-accordo tra tutti i paesi. Punti di forza dei FTA sono ovviamente la libertà di scegliere i partner con cui lavorare, maggiore controllo sulle clausole di abbattimento delle tariffe con possibilità di fare esclusioni speciali e la possibilità di scegliere quando e in quali settori porre delle regole più strette del WTO su temi come ambiente o diritti intellettuali. Non da sottovalutare è anche il fatto che le trattative, presentando solo una manciata di stati, risultano anche molto più semplici e veloci (il TPP, vista la sua travagliata storia rappresenta un'eccezione a questa regola). Ultima importante motivazione per la crescita di FTA è senza dubbio il fatto che non siano accordi omnicomprensivi che includono sia paesi sviluppati che in via di sviluppo sullo stesso piano, ma solo un limitato numero di stati partecipanti (tipicamente due, ma si può arrivare fino alla dozzina come nel caso del TPP). A stringere FTA sono generalmente paesi sviluppati con loro pari per aumentare gli scambi o sviluppati e non sviluppati per proporre aiuti diplomatici o approfittare di possibili nuovi canali di vendita.

Per quanto si fosse presentato il contesto per un'epoca della liberalizzazione e per maggiorati rapporti di scambio, il Giappone non è stato molto veloce a adattarsi. Come ampiamente illustrato da autori come Solís (2017, 24-35 e 149-159) il paese-arcipelago si è adeguato all'epoca dei FTA con un discreto ritardo e non esattamente con uno spiccato slancio verso la liberalizzazione. Anche se si può attribuire parte del boom di FTA e PTA al fallimento del Doha-Round, l'inizio della crescita degli accordi era iniziato anche da prima del 2001. Il Giappone era rimasto legato unicamente al WTO. Dopo i numerosi benefici che aveva tratto dalla

sottoscrizione dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT), lo stato-arcipelago non sembrava interessato a volgere lo sguardo alla nuova frontiera degli scambi bi e multilaterali. A seguito della stipula tra Stati Uniti, Canada e Messico dell'Accordo nordamericano per il libero scambio (*North America Free Trade Agreement*, di qui in poi NAFTA) nel 1994 il Giappone iniziò però a cambiare le proprie politiche propendendo maggiormente per i FTA per evitare di rimanere tagliato fuori dalla nuova configurazione della rete di scambi mondiali. Nello specifico, l'accordo tra i partner americani aveva posto in difficoltà le aziende nipponiche produttrici di autovetture nella regione.

I primi stati con cui furono firmati FTA erano accomunati da alcuni elementi ben distinti: erano paesi in via di sviluppo che necessitavano di aiuti e investimenti, perlopiù non grandi esportatori di beni alimentari come Singapore, Filippine e Brunei. Questo era principalmente per poter mantenere una posizione irremovibile nella quasi totale chiusura del mercato agricolo: partner deboli non avrebbero avuto l'influenza per opporsi alle condizioni di una delle più grandi potenze economiche al mondo. Nello specifico il primo FTA fu siglato con Singapore nel 2002, seguito da quello con il Messico nel 2004 che vista la natura di stato esportatore di generi alimentari richiese un maggiore sforzo nelle trattative. Il trattato con lo stato centroamericano era però motivato dalla necessità di far fronte alle restrizioni imposte dalla NAFTA (Solís e Katada 2013, 14). Dei tredici accordi stipulati prima dell'inizio dell'entrata nelle negoziazioni internazionali del TPP solamente due stati figuravano tra i maggiori dieci esportatori per il Giappone: Thailandia e Indonesia, ma questi ricoprivano un ruolo liminale (quinto e decimo posto rispettivamente). I due paesi erano inoltre in una posizione economica svantaggiata rispetto ad un partner come il Giappone. L'unico FTA in discussione prima del TPP con un partner di grande rilievo era quello con l'Australia che era stato annunciato nel 2007. Questo avrebbe però raggiunto la propria stipula unicamente nel 2015 in seguito ad un nuovo contesto domestico che aveva ormai

accettato il TPP ed era pronto ad accogliere trattati di scambio di più ampio respiro. Come vedremo nei prossimi capitoli⁷ la FTA con l’Australia rappresenta infatti una specie di campo di prova per il TPP-11.

Mentre, da una parte, il Giappone non stava tenendo il passo con il ritmo globale dei paesi più industrializzati, la vicina Corea del Sud aveva invece dimostrato un grande sforzo nel siglare importanti trattati. La conclusione del FTA tra la Repubblica di Corea e Stati Uniti, mentre parallelamente erano in corso trattative con l’Europa, aveva posto ulteriore pressione sul paese-arcipelago in materia di commercio di autovetture e prodotti elettronici.

Mentre il paese “vicino” forte *competitor* negli stessi mercati a cui puntava il Giappone siglava degli accordi con partner di rilievo, il livello di copertura degli scambi del paese dato dai primi tredici FTA che erano stati siglati⁸ era solamente del 19%. Inoltre, tutti i trattati presentavano un livello di abbattimento delle tasse entro dieci anni dalla sottoscrizione dell’accordo inferiore allo standard del WTO del 90%. In generale i FTA che entravano in vigore nel mondo presentavano un ulteriore abbassamento delle tariffe rispetto a quelle per gli stati membri del WTO (Solís e Katada 2013, 14). Il Giappone sembrava invece optare per accordi con concessioni minori di quelle per gli stati membri dell’Organizzazione mondiale del commercio.

In conclusione, il fallimento del Doha Round è stato, in un certo senso, la spinta di cui il Giappone aveva necessità. La creazione di un clima propenso alla generazione di scambi bi e plurilaterali, il sempre maggior pericolo per il settore delle autovetture e lo stallo delle trattative multilaterali hanno messo il paese-arcipelago nella condizione di optare per una maggiore apertura rispetto ai FTA. Gli accordi siglati dallo stato prima dell’inizio delle trattative per il TPP risultano però estremamente limitati sia a livello economico che per quanto riguarda il livello di liberalizzazione

⁷ Cfr. 118-119

⁸ In ordine cronologico: Singapore, Messico, Malesia, Thailandia, Filippine, ASEAN, Indonesia, Cile, Brunei, Vietnam, India, Svizzera e Perù. L’India nonostante fosse una grande produttrice agricola non figurava tra i maggiori esportatori in Giappone.

che prevedevano. Tuttavia, il contesto internazionale aveva provveduto gli elementi per la generazione di un discorso maggiormente rivolto alla liberalizzazione che attori come il *Keidanren* e METI avevano iniziato a perseguire più attivamente.

3.2 Il TPP un'opportunità per un cambio della narrazione dominante

Il TPP era un accordo di libero scambio internazionale negoziato tra dodici stati partecipanti (Australia, Brunei, Canada, Cile, Giappone, Malesia, Messico, Nuova Zelanda, Perù, Singapore, Stati Uniti e Vietnam) mai entrato in forza a causa del prematuro abbandono da parte di Washington a seguito della volontà dell'allora Presidente Donald Trump. Successivamente ad una nuova negoziazione tra gli undici stati rimasti venne siglato il *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP) con un testo quasi del tutto identico a quello del TPP. Il CPTPP va a individuare la quarta più grande area di scambio libero generata da un FTA dopo RCEP, NAFTA e Unione Europea (Torrey 2018). Con una copertura del 13,4% del PIL mondiale si tratta di un macro-accordo fondamentale per l'area asiatica ed americana che ha avuto molta risonanza anche a livello mediatico essendo stato negoziato e siglato in un periodo di crescente protezionismo a livello internazionale (Felbermeyr et. al 2019, 110). Il CPTPP ha come principale scopo la facilitazione degli scambi tra i paesi che lo sottoscrivono. Tra le varie misure si ritrovano l'abbattimento di barriere al commercio, regolamentazioni per investimento, proprietà intellettuale e misure sanitarie e fitosanitarie. Viene anche mantenuto nel testo un occhio di riguardo rispetto ai diritti di piccole e medie imprese, della salvaguardia dell'ambiente e del rispetto dei diritti umani nel lavoro.

Il Giappone ha una relazione estremamente complessa con il FTA. Diverse sono state le scale di avvicinamento all'accordo: da un primo tentativo compiuto dai governi del Partito Democratico

per entrare nel Partenariato che hanno incontrato una forte opposizione, alla lotta dell'allora Primo ministro Abe per generare le condizioni per entrare nelle negoziazioni internazionali, fino al Giappone come stato leader delle trattative per il CPTPP.

Come abbiamo potuto vedere nella precedente sezione, il Giappone fino al primo decennio degli anni Duemila era un paese che denotava un forte spirito protezionista in particolar modo in materia agricola. Il CPTPP rappresenta un'importante rottura dello standard del livello di esclusione delle tariffe sui beni agricoli. Con una riduzione generale delle tariffe del 95%, il Giappone aveva per la prima volta superato la barriera consigliata dal WTO del 90% dell'abbattimento delle tasse. Molti beni agricoli che erano rimasti intonsi prima del TPP furono inclusi nella riduzione dei dazi portando ad una diminuzione di elementi non soggetti a tariffe dal 10,3% al 4,9% (Solís 2017, 212). Questo dato suggerisce un evidente sviluppo nello spirito di liberalizzazione del settore agricolo che merita di essere analizzato.

Lo studio ha deciso di concentrarsi sulla narrazione riguardo ai temi della sicurezza alimentare e autosufficienza alimentari durante le negoziazioni per il TPP e il CPTPP proprio per l'evidente cambio di registro osservabile nei risultati finali dell'accordo⁹. Applicando la cornice di Hajer il Partenariato diviene un perfetto fenomeno politico per poter analizzare i discorsi pubblici esaminando lo scontro tra le fazioni contrarie e favorevoli all'accordo.

3.3 Sicurezza alimentare: le crisi alimentari, il cambiamento climatico e il progressivo interesse globale per l'autosufficienza alimentare

Fondamentali per le narrazioni che saranno approfondite nei prossimi capitoli sono anche l'autosufficienza alimentare e la sicurezza alimentare. Questi termini hanno acquisito nel tempo

⁹ Si tenga presente che nonostante il CPTPP sia stato siglato nel 2018 il corpo del testo è rimasto sostanzialmente invariato rispetto alla versione del 2016.

sempre più importanza con il susseguirsi delle crisi alimentari e la maggiore presa di coscienza del cambiamento climatico. Come sono percepiti a livello globali questi temi? E come sono compresi e adoperati in Giappone i dati relativi a questi? È importante rispondere a queste domande per avere una consapevolezza della base su cui si poggiano le narrazioni e per approfondire la nascita del contesto che ha portato alla generazione di un nuovo discorso dominante.

3.3.1 L'autosufficienza alimentare e le due crisi alimentari

Il concetto di autosufficienza alimentare è altamente sfaccettato, non esiste una definizione univoca del termine. Non si parla solitamente di autosufficienza alimentare di per sé, ma si fa generalmente riferimento alla “percentuale di autosufficienza alimentare” (in inglese *food self-sufficiency ratio*, di qui in poi FSSR). Questa individua il rapporto tra la quantità di cibo prodotto in uno stato e quello consumato nello stesso. Si possono usare diverse “basi” per l'autosufficienza, intese come unità di misura da cui ottenere il valore percentuale. La più diffusa è quella calorica in cui si calcola quante calorie di cibo vengono prodotte e quante consumate, ma viene anche usata quella su base del valore di produzione, ovvero qual è il prezzo di mercato del cibo prodotto e qual è il prezzo di mercato del cibo consumato. Il Grafico 3.1 riporta un campione della FSSR di diversi paesi sviluppati. Come vediamo dall'immagine molti stati presentano un grande divario tra autosufficienza su base calorica e su base del valore di produzione. Una forte discrepanza tra base calorica e del valore di produzione può per esempio significare che il paese produce molti alimenti di base con un alto valore calorico, ma con un prezzo di mercato relativamente basso, o, viceversa, che il paese produce maggiormente prodotti con un alto costo di produzione, ma scarso valore calorico.

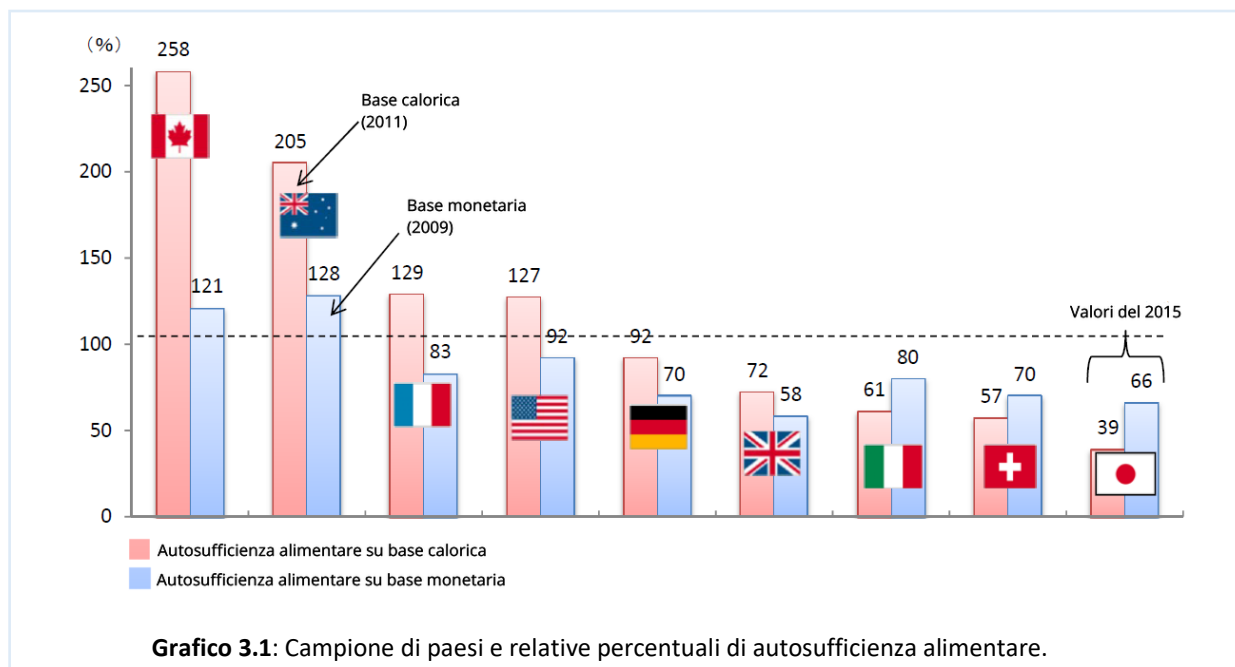


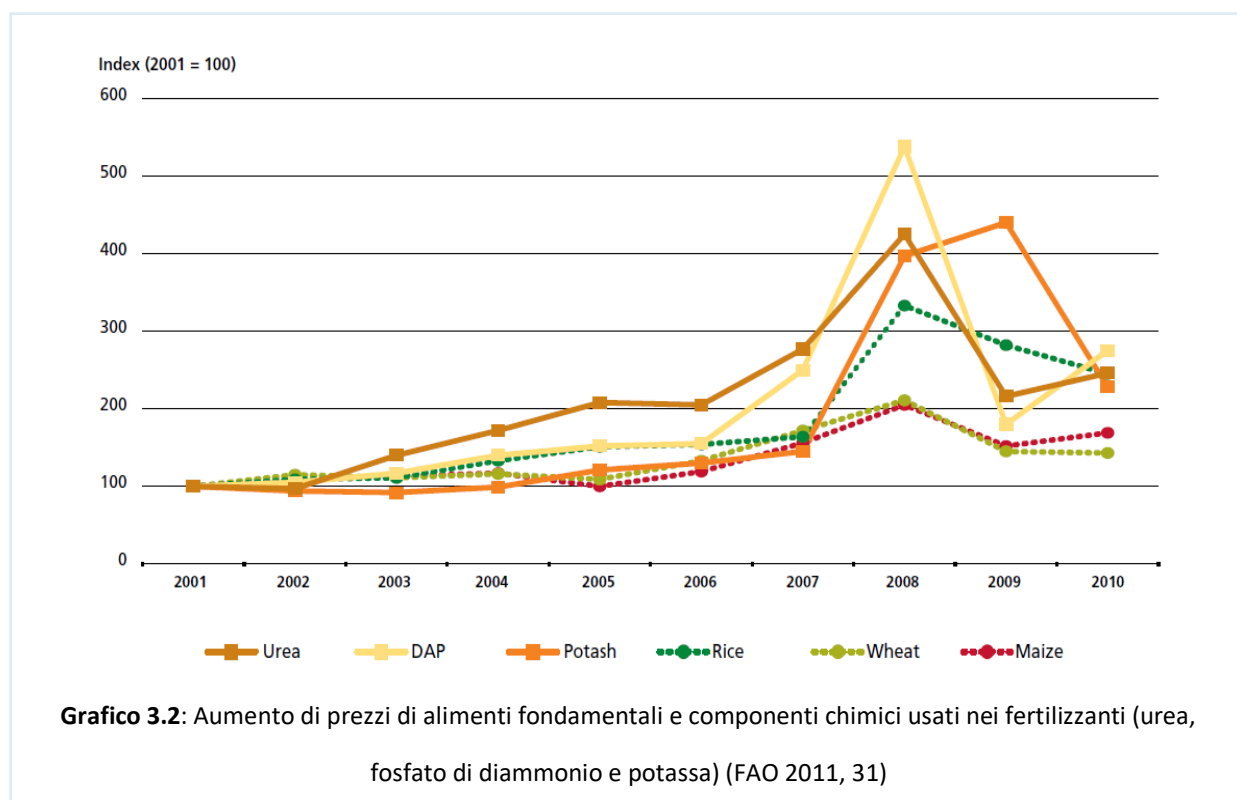
Grafico 3.1: Campione di paesi e relative percentuali di autosufficienza alimentare.

Altro elemento di rilevanza è la forte discrepanza tra paesi con una FSSR particolarmente bassa come il Giappone o la Svizzera, e quelli con un'autosufficienza che supera nettamente il tetto del 100%.

Questo va a dividere principalmente i paesi che sono grandi esportatori e quelli che sono grandi importatori.

Il concetto di autosufficienza alimentare è stato portato al centro di diverse discussioni in più paesi, sia in ambito di politica domestica che interazionale, in seguito all'avvicinarsi delle due crisi alimentari del 1973 e del 2006. La prima delle due crisi, all'epoca fu sconcertante in quanto dimostrò che l'architettura degli scambi internazionali nata dopo la Seconda Guerra Mondiale non era priva di pecche. A dare maggiore importanza al discorso è stato però il ripresentarsi di una situazione d'emergenza una seconda volta a poco più di trent'anni di distanza, facendo capire che non si trattava di un unicum, ma di un fenomeno che avrebbe potuto ripetersi diverse volte (Headey and Fan 2010, X-XII). La maggior parte delle cause della crisi del '73 sono sostanzialmente identiche a quelle della più recente emergenza mondiale di fine anni Duemila. Queste sono individuate nell'aumento del costo del petrolio e nella conseguente impennata dei

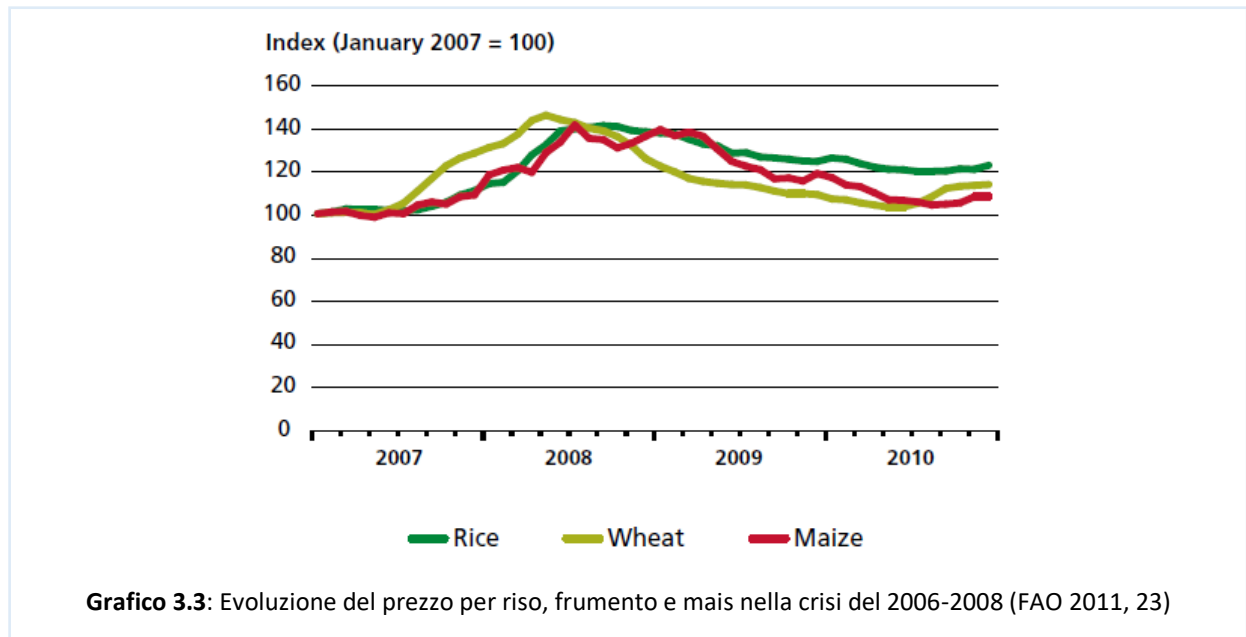
costi di trasporto e produzione dei beni agricoli. L'aumento dei prezzi non è solamente legato all'apprezzamento dell'uso dei macchinari agricoli e mezzi di trasporto, ma anche all'aumento del costo di fertilizzanti. Nel Grafico 3.2 sono confrontate le variazioni di prezzo dei tre alimenti che sono stati maggiormente soggetti alla crisi (linee tratteggiate) e di tre dei principali fertilizzanti (linee continue). Nella crisi del 2006, l'apprezzamento di fertilizzanti agricoli risulta ancora più violento di quello dei generi alimentari.



Visto il breve intervallo di “pace” intercorso tra le due crisi e il fatto che la scarsità di petrolio non è un problema risolto, ma anzi la cui soluzione sembra ancora distante, è comprensibile come ci si possa aspettare una nuova emergenza anche in un prossimo futuro, fintanto che le risorse energetiche non saranno più stabili.

Questo è il principale motivo per cui l'autosufficienza alimentare è stata messa sotto le luci dei riflettori. Andiamo brevemente a vedere quali sono state le principali cause della più recente crisi del 2006-2008.

Come accuratamente riportato ed analizzato dalla FAO (FAO 2011; Headey e Fan 2010), nel mondo, tra il 2006 e il 2008 i prezzi di tre dei più importanti alimenti di base (mais, farina e riso) hanno subito una notevole impennata, come si osserva dal Grafico 3.3.



Un alimento di base “è un cibo mangiato regolarmente in una quantità tale che costituisce la parte dominante di una dieta e approvvigiona una buona parte dell’energia e dei nutrienti necessari” (FAO, 2020). Aumenti di prezzo sensibili di questi alimenti vanno ad incidere notevolmente sul potere di acquisto dei cittadini ed è per questo che possono rappresentare ingenti rischi, specialmente per i paesi più poveri.

La crisi è stata causata da diversi fattori in concomitanza, che andavano ad inasprire le proprie conseguenze a vicenda (Headey e Fan 2010). In primo luogo, l’aumento della domanda di biocarburanti, prodotti principalmente dal mais, ha comportato una riduzione delle scorte di questo cereale sul mercato alimentare. Gli Stati Uniti da soli producevano circa i due terzi di tutti i biocarburanti esportati ed erano al contempo i fornitori principali di mais per molti paesi, come per esempio il Giappone (MAFF 2015b). Un aumento di consumi di biocarburante ha quindi limitato le riserve del cereale dedicate all’esportazione portando ad un aumento del prezzo. Il

consumo di carburanti vegetali era collegato a doppio filo ad una maggiore richiesta di energia che a sua volta ha portato ad un aumento dei costi della stessa causando anche un generale aumento di costi di produzione agricoli. Le problematiche legate al prezzo del petrolio non erano però ovviamente l'unica causa della crisi. Grande importanza venne anche ricoperta da embarghi che vennero imposti da vari paesi, dalla Cina all'India, come viene attentamente analizzato dallo studio di Headey e Fan (2010).

Nel caso specifico del mais contribuì in modo particolare l'indiretta limitazione delle esportazioni del cereale imposto dalla Cina verso il Sud Corea e altri paesi asiatici come in Giappone e l'Indonesia. Questi portarono ad un aumento improvviso dei prezzi dovuto all'apposizione di una maggiore pressione sull'agricoltura statunitense che già era provata da un aumento della domanda dovuto alla richiesta di materiali per biocarburanti e dal deprezzamento del dollaro (Headey e Fan 2010, 68).

Anche la bolla speculativa del riso che aveva portato all'aumento del prezzo del cereale era stata causata dall'imposizione di una riduzione negli export da parte di diversi paesi. Nel caso del Vietnam le limitazioni erano state imposte per frenare l'aumento dei prezzi nel mercato interno. Per quanto invece riguarda l'India si trattava del risultato del susseguirsi di diversi anni di cattivi raccolti (2002, 2003, 2006). Nel caso del riso molto importante furono i fenomeni di *panic-buying* che alimentarono notevolmente l'aumento dei prezzi. Caso simbolo è quello del governo filippino che aveva comprato in quattro mesi la quota annuale. Il riso è un alimento con una curva di domanda altamente inelastica, dovuta all'assenza di adeguati prodotti sostitutivi e, in generale, crisi legate a questo cereale tendono a scatenare maggiore panico. Per questo il cereale è stato l'alimento di base con la crescita di prezzo più veloce e violenta e anche ciò è causa del maggiore impatto dei discorsi relativi al cibo nella regione asiatica.

Il Giappone è stato un importantissimo attore nella crisi del riso. In seguito a pressioni internazionali è stata proprio la distribuzione in commercio di 300,000 tonnellate di riso dalle riserve di stato che ha permesso di fermare l'impennata del prezzo dell'alimento dando inizio alla sua riduzione.

Per quanto riguarda il frumento si trattava similmente di un mix di cattive annate di raccolto dovute principalmente alla forte siccità registrata in Australia (Vidal 2006) che portò ad un sostanziale dimezzamento del raccolto che già era ridotto anche negli Stati Uniti, in Ucraina, India e in Russia seppure in misura minore. L'Ucraina andò a limitare parzialmente l'export, mentre l'India chiuse i canali di commercio del cereale. Le limitazioni e il ridotto raccolto australiano portarono ad un aumento dei prezzi nel mercato statunitense circa del 70%. La situazione andò a porre sempre maggiore pressione sul mercato russo e kazako che di conseguenza applicarono a loro volta restrizioni nell'export portando così ad un progressivo e sempre più acuto aumento dei prezzi che concise con il picco massimo della crisi del frumento (Headey e Fan 2010, 47-49).

L'architettura delle crisi fu peculiare in quanto le varie cause andavano a generarsi e ad alimentarsi a vicenda. Da una parte l'aumento del prezzo del petrolio e il deprezzamento del dollaro avevano portato all'aumento del costo di alimenti di base e della domanda di biocarburanti che a sua volta aveva inasprito l'aumento del prezzo del mais. Cattive annate e fenomeni climatici avevano portato a restrizioni nell'export di diversi paesi, aumentando ancora di più i costi dei cereali facendo raggiungere forti picchi per tutti gli alimenti di base.

È quindi più che comprensibile il perché in seguito allo sviluppo di una crisi così complessa l'autosufficienza alimentare sia stata rivalutata da diversi paesi e messa sotto le luci dei riflettori. Importante è però non confondere il concetto di autosufficienza con quello di autarchia o il tentativo di autoprodurre completamente il cibo che viene consumato dal proprio paese. La

posizione della Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (in inglese Food and Agriculture Organization of the United Nations, in seguito FAO) rispetto all'argomento è molto cauta. Il tentativo di raggiungere un'autosufficienza alimentare il più alta possibile viene generalmente condannato se viene perseguito chiudendo le frontiere e alzando pesanti barriere in entrata (FAO 2011). Il tentativo di aumentare la percentuale di autosufficienza non viene però strettamente visto come negativo. Sophie Clapp (2016) ben argomenta il rapporto tra protezionismo e autosufficienza alimentare in un articolo che è poi stato pubblicato anche dalla FAO. Quando l'autosufficienza iniziò a diventare protagonista di diversi dibattiti, si generò una discussione che vedeva gli economisti contrari all'idea di un eccessivo intervento nel settore agricolo da parte dello stato contro diversi politici che invece volevano dare più importanza agli interessi del proprio paese. Come la studiosa argomenta nel suo studio, l'autosufficienza alimentare è divenuta nel post crisi mondiale una variabile da tenere in considerazione che non necessita assolutamente di essere estremizzata fino al livello di autarchia (Clapp 2016, 8). Il livello di autosufficienza va infatti trattato come un elemento che in parte deve essere protetto, senza eccessi, per fare in modo che nel caso risorgano momenti di crisi lo stato non sia troppo vulnerabile. La variabile va quindi considerata e monitorata per evitare situazioni critiche, ma non va nemmeno esasperata, perché, come rimarca anche la FAO (FAO 2011, 22-24), il contare unicamente su risorse prodotte dal proprio stato sarebbe, all'opposto, ancora più pericoloso perché in caso di cattivi raccolti o fenomeni climatici disastrosi non vi sarebbero fonti alternative da cui attingere beni alimentari. L'ideale è quindi avere una buona produzione di cibo interna al proprio paese e dei canali di commercio liberi e stabili possibilmente regolati in modo tale che anche in periodi di crisi, i principali paesi da cui si importa garantiscano un flusso di beni alimentari di base.

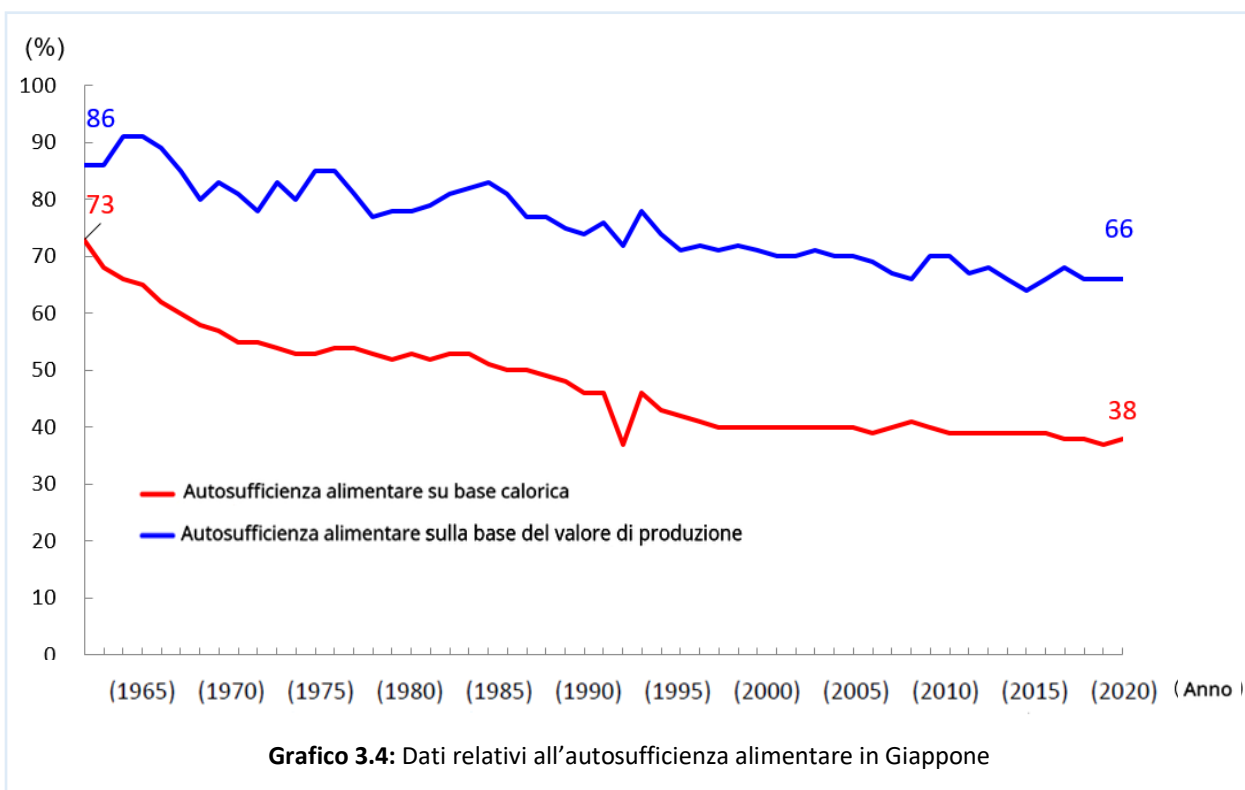
L'autosufficienza alimentare degli stati va anche monitorata perché dati scientifici dimostrano come in futuro la capacità di produrre cibo a livello globale subirà un calo. Causa di questa diminuzione saranno l'incremento di produzione di biocarburanti per controbilanciare il progressivo esaurimento di fonti fossili, ma anche l'innalzamento delle temperature (Hasegawa et. al. 2018) che sarà causato dai danni ambientali già inflitti al pianeta. Questi elementi, importanti per l'autosufficienza sono ancor più fondamentali per la sicurezza alimentare e per questo saranno sviluppati nella prossima sezione.

Parlando del caso specifico del Giappone il valore che viene generalmente adoperato per fare riferimento all'autosufficienza è la "percentuale di autosufficienza alimentare" (*Shokuryō jikyūritsu*) che va ad indicare semplicemente quale percentuale del cibo consumato all'intero di un paese è da attribuire alla produzione della forza agricola dello stesso. Non si fa quindi in nessun modo riferimento a misure autarchiche in quanto si tratta semplicemente di un indice che monitora la capacità produttiva del settore agricolo giapponese.

L'ente che tiene traccia e rende pubbliche le cifre relative all'autosufficienza è il MAFF che pubblica annualmente un report sul tema rendendo pubbliche le cifre dell'autosufficienza su base calorica e sulla base dei costi di produzione. Come stabilito dalla "Legge fondamentale sul cibo, sull'agricoltura e sul aree rurali" (*shokuryō, nōgyō, nōson kihonhō*) del 1999, il ministero deve anche a scadenza quinquennale indicare un obiettivo per la crescita dell'autosufficienza. La più recente misurazione risale al 2019 (anno 30 dell'epoca *Heisei*) ed è del 37% su base calorica. Il dato dell'autosufficienza è storicamente in calo continuo, solo nel 2020 si è registrata dopo diverso tempo una moderata crescita¹⁰ (MAFF 2015a,2017, 2020b si veda il Grafico 3.4 tratto da MAFF 2020b¹¹).

¹⁰ Nel grafico tratto da MAFF 2020 si vede in corrispondenza del 2020 un valore del 38%, ma si tratta di un dato ipotetico non ancora confermato.

¹¹ Per rendere più immediati i dati la figura è stata tradotta e semplificata rispetto all'originale.



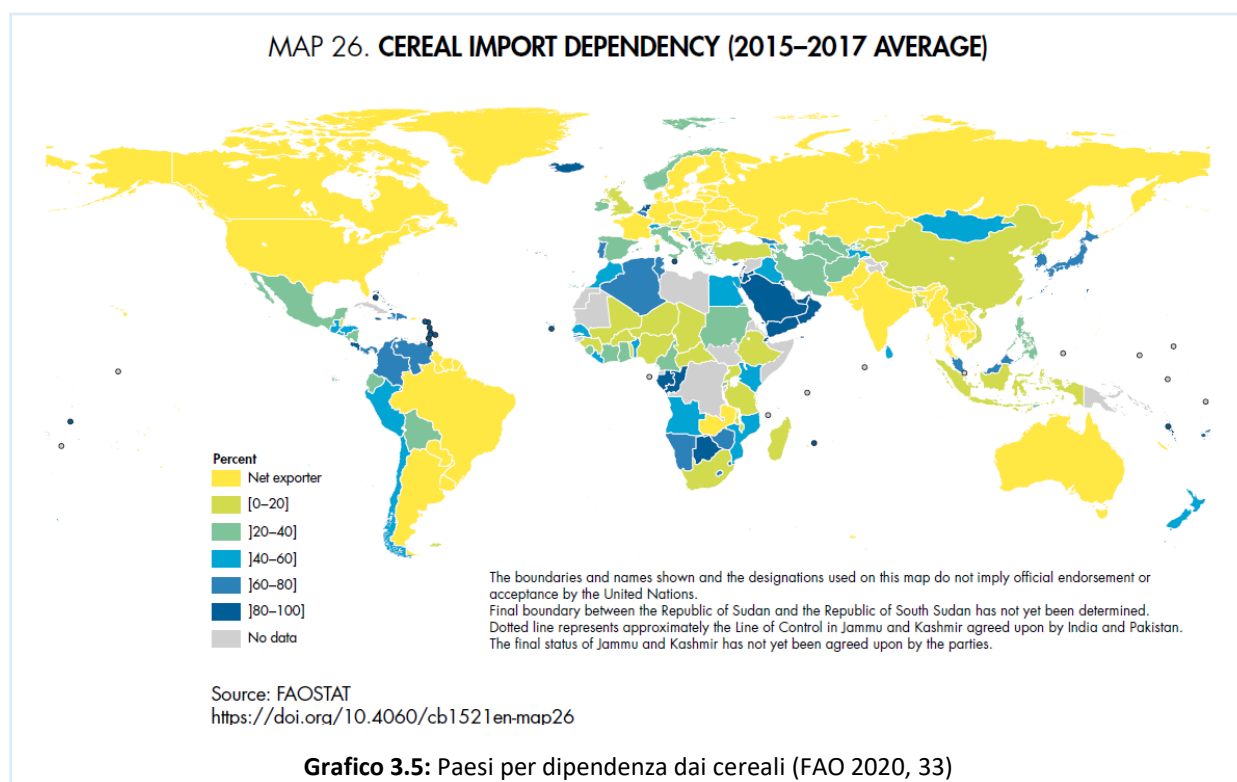
Questo dato dipende dai più svariati fattori: dall'invecchiamento della popolazione, all'improduttività del settore agricolo, alla continua riduzione della popolazione di agricoltori. Nel dopoguerra, quando il Giappone aveva subito un duro colpo, dovuto alla perdita delle colonie che usava come centri di produzione agricola, il dato era del 60%, dimostrando un calo di oltre il 20% nell'arco di poco meno di 80 anni.

Il dato relativo al Giappone è peculiare e presenta pochi altri casi analoghi a livello mondiale. Il paese-arcipelago è uno dei pochi stati sviluppati a contare su un tasso di autosufficienza così basso.

Il Giappone è con il Regno Unito, il Portogallo, la Svizzera, la Corea del Sud e pochi altri uno dei pochi stati che in caso di chiusura totale dei confini faticherebbe a provvedere sufficiente cibo per il proprio paese. Specialmente per quanto riguarda la dipendenza dall'importazione dei cereali, e quindi il relativo rischio in caso di chiusura dei confini, il Giappone si configura come tra i pochi paesi tra le grandi potenze economiche ad avere una dipendenza maggiore del 60%

come osservabile dal Grafico 3.5 della FAO (2020). Va però sottolineato come il dato del Paese-arcipelago sia particolarmente critico vista anche la peculiare posizione geografica più isolata rispetto agli stati europei.

L'unico modo che il Giappone avrebbe per riuscire a fornire a tutti i cittadini un adeguato importo calorico in causa di forzata chiusura dei confini, sarebbe la conversione di tutte le risorse agricole in campi di produzione di patate. Solo in quel caso i valori calorici (non nutrizionali) necessari sarebbero raggiunti (MAFF 2020b, 3).



Abbiamo visto come l'autosufficienza alimentare sia priva di una definizione ufficiale e anche per questo il calcolo stesso del suo valore subisce continue variazioni nel tempo.

Nel caso del Giappone, in MAFF ha applicato una formula generale che prende in considerazione il consumo e la produzione di beni agricoli nel paese meno i beni importati. Nel tempo sono poi stati aggiunti all'equazione i beni prodotti per export, le riserve del paese e i consumi turistici.

La versione più recente della formula è quindi:

$$FSSR = \frac{\text{Produzione interna al paese}}{\text{Produzione interna al paese} + \text{import} - \text{export} \pm \text{variazioni delle riserve} \pm \text{consumi turistici}}$$

Per comprendere al meglio il discorso della coalizione contro il TPP è importante riuscire a capire le radici del calo dell'autosufficienza alimentare giapponese. Queste vengono ben illustrate dallo studio di Farina (2017) in cui la storia della FSSR del Giappone viene ripercorsa tramite i regimi alimentari teorizzati da Hariett Friedemann nel 1987. I regimi alimentari sono dei sistemi di consumo e produzione del cibo governati da precise regole. Farina prende i regimi "classici" e li rimodella sul soggetto asiatico cambiandone le finestre temporali e provando comunque a farle coincidere per caratteristiche specifiche.

Il primo regime così individuato è quello dell'epoca della colonizzazione dell'Asia Orientale (1895-1945). In cui a seguito alla Restaurazione Meiji, si osservò una progressiva migrazione della forza lavoro dal settore agricolo a quello industriale che comportò un aumento dei prezzi che portò alle famose Rivolte del Riso del 1918. A seguito delle aspre proteste dei cittadini, e la convinzione che parte della motivazione per la sconfitta della Germania nella Prima Guerra Mondiale fosse la sua eccessiva dipendenza da materie prime esterne, il Giappone decise di proteggere il mercato interno limitando l'importazione di cibi. Di conseguenza venne aumentata la produzione di alimenti nelle colonie, ovvero Corea e Taiwan. Durante questo periodo l'agricoltura della madrepatria venne vincolata principalmente alla produzione per l'esportazione.

Fu durante il secondo dopoguerra che il Giappone perse buona parte della sua autosufficienza alimentare. Con la sconfitta vennero perse anche le colonie, principale fonte di cibo lasciando la popolazione a fronteggiare una vera e propria carestia. Solo nel 1947, in seguito al cambio del clima interazionale dovuto alla Guerra Fredda, il governo americano adottò provvedimenti in questo senso, mettendo in moto le meccaniche del secondo regime alimentare.

Il secondo regime alimentare è identificato con il periodo tra il 1947 e il 1973 ed è caratterizzato dalla presenza dell'America come grande potenza agricola e i suoi programmi di aiuto umanitario per smaltire il surplus della propria produzione. Per permettere l'acquisto a condizioni vantaggiose delle materie prime americane il Giappone dovette liberalizzare parte del proprio mercato. Con un import stabilizzato il governo iniziò a ridurre gli investimenti per aumentare la produzione agricola domestica portando ad una costante diminuzione dell'autosufficienza alimentare.

Il terzo regime è quello moderno, nato nel 1973 in seguito all'allentamento delle tensioni americano-sovietiche. Il surplus di grano dall'America venne assorbito dal mercato sovietico portando, seppure per un limitato periodo di tempo, gli USA a un embargo di diversi beni alimentari, tra cui la soia. Il Giappone era dipendente all'80% del proprio consumo da soia americana e il breve periodo di panico vissuto tra l'embargo e la successiva scelta di introdurre un sistema di controllo di export si impresse a fuoco nella politica giapponese. A seguito dell'incidente lo stato-arcipelago iniziò un tentativo di ampia diversificazione delle proprie fonti di import, specialmente tramite progetti di Investimento estero diretto (di qui in poi IED) per lo sviluppo del mercato estero, mentre a doppio filo aumentarono gli strumenti di protezione del mercato domestico per sostenere l'ormai decadente industria agricola. L'autosufficienza ne risentì visto che le misure di protezione impedirono una maggiore competitività nel settore agricolo e portò alla nascita di moltissime unità di agricoltori part-time scarsamente produttivi (questo tema verrà più ampiamente discusso nel prossimo capitolo).

Il discorso riguardo al TPP nasce proprio nel contesto di questo regime alimentare caratterizzato da una spinta centrifuga verso il tentativo di espandere i mercati da cui importare cibo e una centripeta verso il tentativo di aumentare la produzione domestica alimentare.

In conclusione, l'autosufficienza alimentare non è quindi un sinonimo di autarchia, ma una semplice misura per cogliere quanto del cibo che viene consumato dai cittadini sia effettivamente prodotto all'interno del paese. L'ultimo valore registrato in Giappone del 37% è un dato basso, tra gli ultimi posti nei paesi sviluppati. Il percorso storico che ha portato a questo risultato è sfaccettato. L'attuale regime alimentare è complesso ed è un'importante cornice per comprendere il discorso sul TPP.

3.3.2 La Sicurezza alimentare e i cambiamenti climatici

La definizione della FAO di Sicurezza alimentare, intesa come la traduzione italiana della parola *food security* inglese, è "(la condizione per la quale) tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico, sociale ed economico ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti che garantiscano le loro necessità e preferenze alimentari per condurre una vita attiva e sana" (FAO 2003). Purtroppo, la lingua italiana risulta ambigua e il termine viene usato a volte come traduzione di *food security* e altre di *food safety*. Il secondo è un concetto completamente diverso che ha invece a che vedere con la salubrità, il rispetto di protocolli di igiene e di produzione del cibo. In questa tesi ci riferiremo alla *food safety* con il termine "igiene alimentare".

La sicurezza alimentare dipende da diversi fattori che vanno dalla produzione domestica, alla presenza e regolamentazione di canali di rifornimento estero, fino ad inglobare fattori con una prospettiva a lungo termine come il cambiamento climatico. Rispetto all'autosufficienza alimentare, un concetto che viene applicato generalmente ad uno stato, la sicurezza alimentare può essere valutata nei confini di un paese, ma anche per zone geografiche, o ancora per fasce di paesi, come per esempio i "paesi più poveri" o i "paesi in via di sviluppo".

A livello dei singoli stati si può anche distinguere una *food security* a livello generale (la capacità di avere nel mercato interno una sufficiente quantità di cibo) e una a livello particolare (se i singoli individui hanno un salario che gli permette di comprare sufficiente cibo dal mercato).

È comunque necessario ricordare che la sicurezza alimentare rimane un indicatore neutro senza ideologie correlate. Proprio per questo è nata l'idea di "sovranità alimentare" in seguito alla pubblicazione dei testi de La Via Campesina, che presenta una sfumatura maggiormente sociale. La sovranità alimentare è "il diritto delle persone ad avere cibo sano e culturalmente appropriato, prodotto in modo ecologico con metodi sostenibili e il diritto delle persone di definire i propri sistemi agricoli" (Nyéléni 2007). In questo scritto si tratterà quindi di sicurezza alimentare, come indicatore, e non di sovranità alimentare come un diritto.

Il rapporto tra la *food security* e l'autosufficienza alimentare è stretto, ma non si tratta di due concetti sovrapponibili. Mentre l'autosufficienza si concentra solamente su quello che un paese può produrre, la sicurezza è invece centrata sulla capacità di un paese di approvvigionare i cittadini con un'adeguata quantità di cibo, con sufficienti caratteristiche nutrizionali a prezzi alla portata degli stipendi che vengono percepiti.

Per comprendere la differenza tra sicurezza e autosufficienza con un esempio concreto, basti pensare a quanto riportato nella precedente sezione. Il Giappone convertendo tutte le proprie coltivazioni a campi di patate raggiungerebbe una percentuale di autosufficienza alimentare superiore al 100%. In questo caso la sicurezza alimentare non sarebbe però raggiunta visto che il cibo sarebbe carente di proteine, vitamine e altri nutrienti necessari per una dieta salubre. Inoltre, bisognerebbe assicurarsi che cittadini di ogni ceto sociale avessero accesso sufficiente al cibo. L'autosufficienza misura invece solamente la capacità di produzione dello stesso.

Il concetto di sicurezza ha ricevuto minore interesse rispetto a quello di autosufficienza, specialmente nel breve termine dopo le crisi e nei paesi non in via di sviluppo. Il secondo termine

è emerso come predominante in quanto gli embarghi imposti da alcuni paesi hanno parzialmente ridotto la fiducia nell'import di alimenti, prima visto come più sicuro. Questo fenomeno ha comportato un aumento nella ricerca della massimizzazione della produzione dei singoli paesi, ponendo quindi maggiore focus sul concetto.

La sicurezza alimentare è un concetto che viene applicato in modo estremamente diverso anche in base alla ricchezza del paese dove viene valutata. Per paesi con a disposizione molte risorse economiche, una ridotta sicurezza può corrispondere ad un grande sforzo diplomatico per aprire nuovi canali di commercio stabili tramite i quali acquistare prodotti agricoli. Per i paesi in via di sviluppo una scarsa *food security*, può andare ad individuare una situazione potenzialmente drammatica in cui a seguito di scarsi raccolti o aumento dei prezzi la popolazione rischia di non avere risorse alimentari a sufficienza. Particolarmente legato al tema della sicurezza in paesi poveri è quello del cambiamento climatico. Molti paesi in via di sviluppo sono situati in regioni sub-tropicali e sub-desertiche sensibili all'aumento delle temperature e vittime di siccità. Il cambiamento climatico è una grande minaccia che rischia di lasciare con un'autosufficienza ancora più ridotta dei paesi con limitate risorse che potrebbero non essere in grado di compensare la scarsità del raccolto interno con l'importazione di cibo da altri paesi (Khor 2009, 13-15).

Il cambiamento climatico comunque non avrà unicamente ripercussioni in paesi in via di sviluppo, ma anche sul mercato mondiale, visto che porterà ad una generale riduzione della capacità produttiva di quasi tutte le regioni. Studi che comprovano questa affermazione sono per esempio Gregory e Ingram (2008), Nelson et. al. (2013), Asseng et. al. (2015) e Hasegawa et. al. (2018).

Quando si parla di cambiamento climatico si intendono un mix di cambiamenti che non consistono unicamente nell'aumento delle temperature. Le mutazioni portate

dall'inquinamento inglobano infatti variazioni nelle quantità e frequenza delle precipitazioni, variazione della temperatura media, estremizzazione del clima con maggiore ricorrenza di fenomeni atmosferici violenti (siccità prolungata o alluvioni o ancora tempeste) e uno sfasamento dei ritmi con cui si avvicendano climi e temperature (Gregori e Ingram 2008, 2-3).

Lo studio di Nelson e altri (2013) combina modelli agricoli, climatici ed economici per provare ad ottenere un calcolo degli effetti che il cambiamento climatico avrà sull'agricoltura in futuro. I cambiamenti previsti tramite modelli climatici danno vita a cambiamenti di produzione calcolati tramite modelli agricoli. L'impatto sul mercato di questi e le conseguenze della variazione di quantitativi viene poi ipotizzato tramite modelli economici. I risultati presentati del gruppo di studiosi prevedono per il 2050 una riduzione generale della produzione agricola del 17% che andrà principalmente ad impattare su paesi con un basso reddito medio¹².

Altri studi si sono concentrati nel calcolare la diminuzione di precisi alimenti di base con l'aumento delle temperature come, per esempio, il frumento le cui proiezioni vedono una riduzione in media del 6% del raccolto mondiale per ogni aumento di grado centigrado (Asseng et. al. 2015, 143-147).

Il legame tra cambiamento climatico e la riduzione delle riserve mondiali di cibo pare inoltre legato a doppio filo anche nel caso in cui i paesi facessero uno sforzo comune per limitare le emissioni. Provvedimenti come le tasse sulle emissioni di anidride carbonica, o la riduzione di uso di carburanti fossili a favore di altre fonti, porterà all'aumento dei costi del cibo, specialmente per quanto riguarda fonti animali. Da un lato, il cambiamento climatico non si arresterà totalmente e quindi le scorte alimentari dei paesi diminuiranno e dall'altro l'aumento di prezzi dovuto alle misure contro l'inquinamento renderanno ancora più difficile, specialmente

¹² Lo studio non prende in considerazione il così detto effetto di fertilizzazione CO₂ per il quale l'aumento di anidride carbonica potrebbe portare ad un ritmo più sostenuto di crescita delle piante che potrebbe mitigare gli effetti del cambiamento climatico.

per i paesi in via di sviluppo, approvvigionarsi di fonti alimentari adeguatamente nutrienti (Hasegwa 2018 pp.701-702).

I cambiamenti climatici non sono stati identificati come una delle cause “fondamentali” delle crisi alimentari, anche se il loro ruolo è evidente. Esempio particolarmente importante è quando durante la crisi del 2006 in Australia una prolungata siccità portò ad un raccolto di frumento che era la metà di quello standard (Gregori e Ingram 2008, 5-6). Nonostante il contributo alle due crisi alimentari del cambiamento climatico sia marginale, esso va comunque a individuare un grande pericolo nel lungo termine per la sicurezza alimentare.

A sommarsi allo scenario di riduzione dell’offerta di cibo e a peggiorarlo è quello dell’aumento della domanda rappresentato dal costante aumento della popolazione mondiale. A luglio del 2020 a 7,7 miliardi e che si prevede arrivare a “8,5 miliardi nel 2030, 9,7 nel 2050 e 10,9 nel 2100” (Nazioni Unite 2020). Un maggiore numero di abitanti del pianeta non vuole solamente dire che sarà necessario produrre più cibo, ma porterà anche ad un maggiore dispendio di risorse energetiche che potrebbe legarsi ad un ancora maggiore consumo di biocarburanti e a un maggiore inquinamento.

Il futuro della sicurezza alimentare non si prospetta come semplice ed è anche dalla necessità di sviluppare canali di commercio sicuri che non possano subire embarghi che le FTA si sono diffuse. Non stupisce quindi che elementi come la *food security* siano stati al centro del dibattito che ha preceduto l’entrata del Giappone nel TPP.

Nonostante si sia molto parlato di *food security* nelle trattative per il Partenariato e tra quelle tra le due fazioni prese in esame nell’elaborato, poche volte si è fatto riferimento all’effettiva situazione nipponica della sicurezza alimentare. Illuminante in questo campo è lo studio di Aya Kimura (2018). La ricercatrice sottolinea come in Giappone non vi siano periodiche raccolte di dati riguardo all’insicurezza alimentare della popolazione, ma che fonti iniziano a riportare un

generale 15-17% (National Institute of population and social security research (JAPAN) 2012) di popolazione che non ha adeguato accesso a beni alimentari principalmente composta da anziani e madri single. La percezione del fatto che non tutti i cittadini avevano accesso a cibo in sufficienza ha necessitato di tempo per prender piede in quel Giappone dove negli anni Settanta si diceva che tutti i cittadini appartenevano alla classe media. Grazie a svariati progetti di beneficenza e ricerche però è iniziata una lenta presa di conoscenza della situazione reale nipponica che ha anche permesso di arricchire il dialogo sull'autosufficienza alimentare e la sicurezza alimentare che fino a quel momento tendevano ad essere semplicemente trattate a livello generale dello stato e non particolare dei nuclei familiari.

Come l'autosufficienza alimentare la sicurezza alimentare si trova ad affrontare numerose sfide nella contemporaneità. In primis l'inquinamento sarà, doppiamente, causa della riduzione del suolo coltivabile come dimostrato da diversi studi (Hasegawa 2018, Nitta 2019). Infatti, da un lato il cambiamento climatico in sé andrà ad erodere terreni agricoli in quantità o qualità in buona parte del suolo giapponese. Unica regione che sarà invece colpita positivamente dall'aumento delle temperature sarà l'Hokkaido che comunque non basterà a bilanciare le perdite del resto del paese (Nitta 2019, 17-18). D'altro canto, gli sforzi necessari per ridurre gli effetti del cambiamento climatico stesso sono alla base della riduzione della produzione agricola mondiale. La necessità di un minore consumo di carburanti fossile e di una maggiore produzione di biocarburante, generalmente derivato dal mais, riduce sia la disponibilità di terreni che, in assenza di nuove tecnologie, la produttività (Hasegawa 2018, 699-701).

Il discorso relativo alla sicurezza alimentare in Giappone viene generalmente riferito unicamente a livello globale, come abbiamo visto nello studio di Kimura, il focus riguardo il livello di insicurezza alimentare dei singoli cittadini è ancora in una fase di sviluppo. Le principali iniziative rivolte ad un aumento della sicurezza alimentare prima del TPP, non sono state tanto i piccoli

FTA stipulati quanto alcune azioni di investimento diretto estero. Il paese-arcipelago si era attivato con iniziative che andassero a compenetrare la narrazione predominante della sicurezza alimentare (che sarà approfondita nei prossimi capitoli), nello specifico con progetti di sviluppo della produzione agricola a livello globale come nei progetti in Cerrado e in Mozambico (progetto ProSavanna). Lo scopo ufficiale di questi progetti era, tramite aiuti e contributi a nazioni del terzo mondo, di puntare ad un aumento della produttività dei paesi su cui si interveniva in modo tale di alzare la produzione di cibo a livello globale (Funada Classen 2013)¹³. Azioni come queste non portavano ad un accresciuto pericolo del mercato agricolo domestico e non interferivano in nessun modo con il discorso pubblico del MAFF.

In questo capitolo è stato introdotto il contesto internazionale e i principali termini necessari alla comprensione del discorso delle coalizioni. La creazione di un contesto internazionale improntato maggiormente verso la sigla di FTA ha permesso la nascita di quel contesto che ha portato alla creazione del TPP. I primi FTA in Giappone sono una delle cause scatenanti per cui una narrazione diversa da quella protezionista dominante iniziò ad essere presente nel panorama politico giapponese, come vedremo nel prossimo capitolo. La crisi alimentare e i cambiamenti climatici hanno portato i paesi a discutere più attivamente sulle tematiche della sicurezza alimentare arricchendo il dialogo. L'autosufficienza alimentare è un tema fondamentale per comprendere la narrazione della fazione contraria alla stipula del Partenariato. Le cause alla base della diminuzione del FSSR sono un dato storico fondamentale per discernere la narrazione della lobby agricola che verrà approfondita nei prossimi capitoli dai dati oggettivi.

¹³ Non essendo il centro della tesi non verranno operati approfondimenti sulla questione del *land grabbing* o effettivamente sulla logica e la costituzione di questi progetti e analisi del loro successo o meno. Un maggiore riferimento a questi progetti sarà presente nel capitolo relativo al TPP.

A permettere la creazione di una nuova story-line sono stati anche gli strumenti del potere della coalizione pro-TPP che verranno più ampiamente affrontati nel prossimo capitolo.

Capitolo 4 le fazioni, I loro strumenti politici e i loro interessi

Come abbiamo visto nel primo capitolo, rispetto al caso presentato da Hajer (1993) il presente studio, individua un più complesso livello di interessi e strumenti politici. Questi vanno ad aggiungersi agli strumenti dialettici e narrativi che verranno presentati nel prossimo capitolo. Si rende quindi necessario introdurre gli attori preventivamente contestualizzandoli per le loro strutture d'interesse e i mezzi politici che gli hanno permesso di rimanere intatti nel tempo propagando il loro discorso pubblico.

Sono individuate nello studio due coalizioni discorsive che potremmo definire "pro" e "contro" TPP in base al loro obiettivo oppure "dell'autosufficienza alimentare" e "della *global food value chain*" se volessimo far risaltare il principale mezzo dialettico in tema di *food security*. Esse sono entrambe composte principalmente da quattro categorie di attori. La prima è formata dalla JA, dal MAFF, dai politici con interessi agricoli e da associazioni di consumatori. La seconda è costituita dagli uffici del Primo ministro, METI, MOFA e associazioni di lavoratori come la *Keidanren*.

In questo capitolo vengono presentate le due coalizioni. Viene innanzitutto presentato lo sfondo storico dei principali attori delle coalizioni. In seguito, vengono presentati gli attori, i loro principali obiettivi e i mezzi che questi adoperano per raggiugerli. In conclusione, vi sarà un breve paragrafo sugli altri membri delle coalizioni.

Lo scopo di questo capitolo è quello di fornire una panoramica generale di attori e interessi che sarà fondamentale per l'esamina della narrazione delle coalizioni nel prossimo capitolo.

4.1 La fazione Anti-TPP

A capo della fazione anti-TPP è un insieme di attori che vanno a comporre un particolare costruito politico noto come “triangolo di ferro”. Nello specifico si tratta del triangolo di ferro del settore agricolo. In questa sezione verranno presentati in primo luogo i meccanismi alla base del triangolo che portano alla sua autoconservazione e al suo forte potere di veto in politiche agricole ed estere. La storia che ha portato la lobby agricola alla sua conformazione odierna è riportata nella seconda parte di questa sezione. Gli obiettivi principali e gli strumenti adoperati dalla coalizione per proteggersi ed imporre la propria narrazione vengono poi presentati nella terza parte, divisi per i suoi due attori principali: il MAFF e la JA. In ultimo verranno introdotti gli attori esterni al triangolo che però per affinità discorsiva si sono uniti nelle proteste contro il TPP, si tratta di membri della lobby sanitaria e della lobby farmaceutica, ma anche associazioni di consumatori.

I meccanismi alla base del triangolo agricolo sono stati per lunghi anni lo strumento per permettere alla narrazione di questi attori di rimanere egemone. Scontrarsi con la *story-line* proposta dalla lobby agricola significava prepararsi a dover subire le conseguenze di un ridotto supporto elettorale e dover affrontare gli antagonismi di fazioni interne al Partito Liberal-Democratico (di qui in poi PLD) con legami agricoli. Questi strumenti sono stati insomma un deterrente alla formazione di nuovi discorsi pubblici che sfidassero quello dominante fino all'entrata in gioco del Partenariato.

4.1.1 Premessa: cos'è un triangolo di ferro?

Nel discorso contro il TPP la JA e nello specifico il suo organo politico, la *Zenchū*, furono il centro operativo della coalizione. Anche il MAFF e diversi politici del partito al governo furono attori

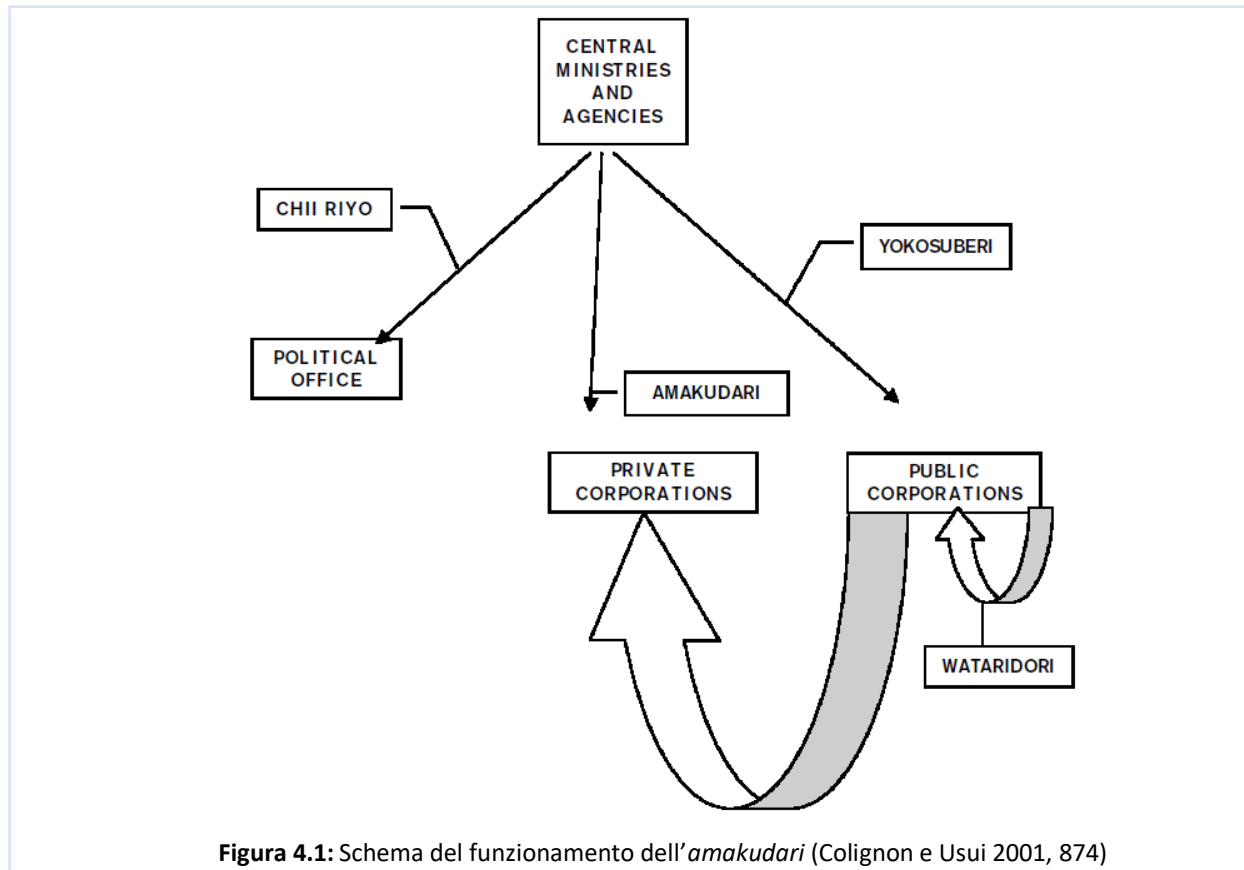
centrali tra quelli che si schierarono contro l'accordo. Cosa li accomuna? Ebbene, tutti e tre possono essere ricondotti ad un costrutto politico nominato "triangolo di ferro". Il termine è noto per come fu coniato da Gordon Adam (1981) Esso descriveva il rapporto di interessi tra il congresso, i gruppi di interesse e la burocrazia nella politica americana. Triangolo perché gli attori del sistema sono divisi in tre categorie e "di ferro" per la sua incredibile resistenza e capacità di rimanere solido e inalterato nel tempo.

Protagonista della fazione anti-Partenariato è il triangolo di ferro del settore agricolo, a cui ci si riferirà di qui in poi come "triangolo agricolo".

Il motore che ha permesso ai triangoli di sopravvivere fino ad oggi e di applicare il proprio potere di veto anche in importanti faccende internazionali, come l'entrata nel TPP, è riconosciuto da vari studiosi (Mulgan 2005, 6-7; Inatsugu 2011, 36-38; Colignon e Usui 2001) come il fenomeno dell'*amakudari* (letteralmente, "caduta dal cielo"). Descritto da Colignon e Usui (2001, 866) come "Il cambio di carriera di ex-funzionari ministeriali a posizioni di rilievo in vari settori della società in seguito al pensionamento", l'*amakudari* è un sistema complesso che non prevede unicamente spostamenti diretti dal settore pubblico a quello privato, ma anche diversi spostamenti intermedi per ridurre la visibilità all'occhio pubblico del fenomeno.

Vi sono quattro diversi percorsi che i funzionari in procinto di ritirarsi possono scegliere per essere nuovamente impiegati. Come illustra la Figura 4.1 membri dei principali ministeri e delle agenzie di stato possono passare direttamente a imprese private (*amakudari*) o pubbliche (*yokosuberi* letteralmente "scivolare di lato"). Vi è inoltre una fetta di funzionari che divengono politici provando a sfruttare l'influenza accumulata (*chii riyo lett.* "sfruttare la propria posizione"). A queste tre tipologie si somma poi il fenomeno dei *watadori* (lett. "uccelli migratori") che si spostano più volte dalle imprese pubbliche fino a giungere alle imprese private. Ufficialmente i dati dimostrano che il fenomeno dell'*amakudari* è drasticamente diminuito dagli anni Ottanta,

ma la realtà è che l'unico canale contato da questi sondaggi è l'*amakudari* diretto alle imprese private e unicamente quelle che l'istituzione che li fornisce (la *National Personnel Authority* di qui in poi NPA) considera come pericolosi o possibile fonte di aumento dei poteri dei triangoli.



La verità è che il network è fitto e sfugge all'occhio pubblico tramite movimenti laterali e indiretti. Il percorso lavorativo dei funzionari ministeriali è ben discusso da Inatsugu (2011, 33-43). La figura del funzionario viene descritta come quella di un appartenente ad un piccolo gruppo elitario accuratamente selezionato ed estremamente devoto alla propria mansione lavorativa. Per diventare membri del personale ministeriale, in seguito agli studi, si viene sottoposti ad un test altamente competitivo gestito dalla NPA che assegna una "classe" a tutti coloro che lo superano con successo. La divisione principale è tra la prima classe, ovvero i "funzionari di carriera" e la seconda e terza quelli "non di carriera". La struttura tradizionale prevede che i funzionari di carriera inizino il loro percorso lavorativo, che dovrà essere contrassegnato da

specifiche tappe e specifici obiettivi da conseguire per salire i ranghi del ministero. Quando i lavoratori “di carriera” si avvicinano ai quaranta anni iniziano a pronunciarsi delle differenze tra chi riesca a salire a gradi più alti e chi, fallendo nel raggiungere gli obiettivi, invece viene “paracadutato” in altri settori. Questo sistema esiste per fare in modo che persone entrate nello stesso anno in servizio non debbano essere considerate di second’ordine quando vengono affiancate a chi invece è riuscito a scalare la piramide lavorativa del ministero. Più si è in alto nella gerarchia quando ci si ritira facendo *amakudari* più di rilievo e meglio pagate saranno le posizioni lavorative presso cui ci si trasferirà. Dei funzionari ministeriali non di carriera solo una piccola parte, ovvero quelli che raggiungeranno le posizioni più alte, potranno poi trasferirsi in un nuovo posto di lavoro (Inatsugu 2011, 29-39).

I triangoli di ferro giapponesi fanno di questa meccanica il cuore pulsante del loro funzionamento. Da una parte abbiamo le imprese di un determinato settore che ricevono favori economici e l’approvazione di leggi da parte del governo. In cambio le aziende e soprattutto le cooperative agricole sostengono durante le campagne elettorali i candidati del partito che li ha aiutati. Inoltre, offrendo posizioni per i funzionari che fanno *amakudari*, le imprese ricavano altri favori da parte dei ministeri. Introducendosi nelle istituzioni private i funzionari possono quindi assicurare una linea uniforme di pensiero con quella dei colleghi ancora al lavoro per il governo che gli ha garantito il posto ed inoltre percepiscono un notevole salario. Governo e funzionari ministeriali trovano in questo sistema un modo per ridurre le proprie frizioni e assicurarsi che ci sia un reciproco lascia passare per tutti i processi in cui i funzionari potrebbero imporre veto.

Questo è il sistema che ha permesso ai triangoli di sopravvivere fino ad oggi e che ha anche permesso al PLD di continuare la propria egemonia politica, quasi incontrastata, fino a fine degli anni Duemila.

Il funzionamento del triangolo agricolo è ben introdotto da Mulgan (2011, 114-115). Ex membri del MAFF venivano supportati dalla JA quando si proponevano come candidati del Partito Liberal Democratico (PLD). La JA supportava il partito e il MAFF in cambio di politiche che favorivano le cooperative e il tessuto agricolo fondamentale per i loro interessi. I politici con interessi agricoli (detti anche *nōrin-zoku*) si ritrovavano nella loro commissione esecutiva e il MAFF aveva il ruolo centrale di coordinatore delle politiche. Politici e burocrati ricevevano input per le politiche dalle assemblee di agricoltori e associati organizzati dai corpi politici della JA.

Nel contesto del vecchio sistema elettorale giapponese i candidati con alle spalle il supporto dei così detti *koenkai* (lett. Associazioni di sostegno) riuscivano ad assicurarsi il seggio ancor prima delle elezioni, che a quel punto divenivano un pro forma. Il supporto tendeva ad essere ereditario e così il candidato designato da quello che si ritirava avrebbe giovato del supporto a sua volta (Reed 2011, 74). Le singole unità di associazioni di sostegno dedicate a vari singoli candidati erano congeniali al partito dominante che poteva allocare risorse economiche e sussidi in cambio del supporto instaurando relazioni di carattere clientelistico (Reed et. al. 2012, 357). Le unità che hanno permesso la spinta del voto liberaldemocratico nelle zone rurali erano le leghe politiche degli agricoltori (*Nōmin Seiji Renmei*) espressione a livello territoriale della Lega nazionale dell'organizzazione di campagne degli agricoltori per la politica agricola (*Zenkoku Nōgyōsha Nōsei Undō Sōshiki Renmei*). La creazione di queste organizzazioni era legata al divieto per le cooperative agricole di essere apertamente politicizzate. Però tramite le leghe esterne al gruppo la JA riusciva effettivamente a radunare e veicolare voti per il partito. Le attività di consiglio del voto così come l'affiliazione a *koenkai* di specifici politici erano previste tra i ruoli dei gruppi (Mulgan 2011, 112-114). Veniva quindi fornito supporto ai candidati favorevoli alla protezione del settore agricolo e ancor più a quelli che una volta erano membri della JA.

In seguito all'implementazione del nuovo sistema elettorale¹⁴ e alle riforme pensate dal governo Abe ed entrate in vigore nel 2008, puntate a limitare lo "strapotere" dei funzionari ministeriali, il potere dei triangoli fu limitato. Nonostante sia innegabile come in particolar modo le nuove strategie elettorali abbiano minato l'efficacia del supporto della JA (Mulgan 2011, 116-118) questi costrutti rimangono però tuttora in grado di influenzare la politica.

Il triangolo di ferro agricolo è un costrutto politico che esiste nel Giappone sin dal dopoguerra che, nonostante abbia perso nel corso degli anni potere ed influenza, rimane ancora un agglomerato di attori con la capacità di influenzare i processi decisionali per politiche relative al settore agricolo, anche a livello estero.

4.1.2 La storia del triangolo agricolo: dall'ascesa all'inizio della perdita di potere

La storia del triangolo agricolo ha inizio con la ricostruzione del Giappone in periodo post-bellico. La formazione del costrutto politico si consolidò circa nel 1955 e, attraversando fasi di riforma e trasformazione, è giunta fino ad oggi. Andiamo ora a vedere un sunto dei principali passaggi che hanno portato la lobby agricola ad essere quella contro cui il governo Abe ha dovuto confrontarsi sui temi della sicurezza e dell'autosufficienza alimentare nel contesto delle trattative per il TPP. Le date dei principali avvenimenti sono riportate nella Tabella 1.

Data	Avvenimenti
1947	Viene implementato il Sistema di controllo alimentare
1948	Fondazione della <i>Nōgyō Kyōdō Kumiai</i> , abbreviata in <i>Nōkyō</i>
1955	Il Giappone sottoscrive il GATT
1961	Legge Fondamentale del MAFF

¹⁴ Venne operata una transizione da un sistema elettorale a voto singolo non trasferibile ad uno misto di collegio uninominale e rappresentanza proporzionale. Gli effetti che questo cambiamento portò all'influenza del triangolo agricolo verranno approfonditi nella prossima sezione 4.1.3.

1970	Introduzione del <i>gentan</i>
1994	Inizio della progressiva eliminazione del Sistema; Riforma elettorale
1995	Il Giappone entra nel WTO e sottoscrive l'URAA, abolizione del Sistema di Controllo Alimentare
1999	Tariffazione del riso
2007	Elezioni della Camera dei Consiglieri
2010	Introduzione dei nuovi sussidi di pagamento diretto del PDG

Alla base dell'origine del potere del triangolo agricolo fu la creazione del Sistema di controllo alimentare e il conseguente monopolio governativo del mercato del riso che venne operato a stretto contatto con le cooperative.

Dal 1942 fino al 1968 il mercato risicolo è stato sotto il controllo esclusivo del governo giapponese. Il mezzo tramite il quale lo stato gestiva le risorse risicole era il Sistema di controllo alimentare (*Shokuryō Kanri Seido*) istituito nel 1942 e ricreato nel Giappone post-bellico nel 1947. Gli agricoltori vendevano gli alimenti di base (nello specifico riso, frumento e orzo) tramite le cooperative o delle organizzazioni prefetturali alla *Food Agency (Shokuryōchō)*¹⁵ del governo che a sua volta rivendeva i prodotti a rivenditori e consumatori. Altro possibile canale di vendita era quello dei gestori selezionati dal governo. Parallela alla gestione del mercato domestico era quella del mercato internazionale: il governo aveva il pieno controllo sull'import del cereale. Frumento e orzo rappresentavano una fetta minima degli interessi del ministero e il vero fulcro di questo sistema era il controllo del mercato del riso¹⁶.

Le cooperative furono fondate nel 1948, riconvertendo l'organizzazione incaricata della vendita di beni per la coltivazione agli agricoltori nei villaggi. Lo scopo della loro creazione era quello di

¹⁵ La Food Agency era un ufficio extra-ministeriale (*gaikyoku*) che faceva riferimento al MAFF. Tra le sue funzioni principali vi era la gestione e il controllo del Sistema Alimentare (Mulgan 2005, 62).

¹⁶ Non stupisce quindi che diversi studiosi (Machetu 2018, Mulgan 2005, Davis e Oh 2007) facciano direttamente riferimento a questo come al Sistema di Controllo del Riso.

inserirle nei meccanismi del Sistema di controllo. Il reale obiettivo del governo era quello di eliminare il mercato nero del riso, incitando i coltivatori a rivendere alle cooperative all'interno del Sistema (Yamashita 2015, 85). Il compito fondamentale delle cooperative era quello di acquisire i raccolti dagli agricoltori e trasferirli al governo (Mulgan 2011, 91). Si trattava di un gruppo creato dallo stato, che andava ad inglobare tutti gli agricoltori e che diramava le proprie attività in diversi settori. Questo era un caso abbastanza raro anche a livello mondiale (Yamashita 2009a, 2).

Nel 1961 venne emanata la Legge Fondamentale del MAFF (*shokuryō, nōgyō, nōson kihonhō*) che formalizzava le principali mansioni del ministero e i suoi principali scopi. Una delle missioni fondamentali era quella di portare ad una maggiore produttività del settore agricolo, per esempio tramite la diffusione della meccanizzazione dei processi lavorativi. In realtà il ministero si attivò nell'introdurre un sistema di controllo del riso, spinto dal PLD, per portare ad un artificiale aumento del prezzo del cereale e quindi ad un aumento del reddito degli agricoltori. Questa mossa era legata a doppio filo alla strategia del PLD di mantenere buoni rapporti con l'elettorato agricolo, enorme bacino di voti. Fu così che durante gli anni Sessanta il reddito medio degli agricoltori salì circa del 9% annuo (Yamashita 2015, 74).

Questa fu una delle cause che portò all'aumento del numero di lavoratori part-time che univano la propria mansione comune con piccole produzioni di riso che rendevano bene economicamente grazie ai vari incentivi dati dal governo. La mancata generazione di aziende agricole su vasta scala si deve proprio a questa politica che ha frenato i piccoli agricoltori dal vendere a terzi i propri terreni coltivabili impedendo alle aziende di sfruttare le economie di scala. Questo metodo era particolarmente esoso in quanto il governo comprava a cifre favorevoli per gli agricoltori il riso. In sostanza per mantenere alto il prezzo proteggendo così il mercato agricolo, il ministero comprava il cereale a prezzi estremamente alti. Questi erano talmente vantaggiosi

da motivare anche piccole coltivazioni andando così a supportare lo stile di agricoltura part-time e portando alla crescita artificiale dei ricavi della JA¹⁷ (Yamashita 2015, 86). Questa tecnica andava a discapito del MAFF che doveva sia fornire il denaro alla *Food Agency* e alle cooperative per l'acquisto del riso, sia perché doveva poi fronteggiare i costi dei surplus di cereale che si andavano a generare (Mulgan 2005, 169) Il peso budgetario di questo sistema lo rendeva esposto a diverse critiche.

La prima sostanziale apertura del mercato risicolo avvenne nel 1969. Sin dal 1955 con la sottoscrizione del Giappone dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT) diversi agenti esteri quali per esempio associazioni di risicoltori che miravano al mercato nipponico, iniziarono a fare pressioni per una maggiore liberalizzazione del mercato (Muchetu 2019, 87). A seguito di queste fu portata a termine una prima riforma nel 1969 che prevedeva che ognuno, fosse esso il produttore, una cooperativa o un'azienda potesse rivendere liberamente a rivenditori e consumatori senza dover passare per agenzie governative. Il prezzo del riso venduto "privatamente" rimaneva però tenuto sotto controllo dal MAFF (Mulgan 2005, 169-170). Il processo di liberalizzazione però non si fermò e alla prima riforma ne seguirono diverse che andarono a mano a mano ad aprire il mercato¹⁸. (Muchetu 2019, 85-87)

Altra tappa fondamentale fu il 1970 in cui venne introdotto il *gentan*, il sistema di limitazione della produzione di riso con il quale il governo decideva l'output del cereale da non dover superare per ogni anno. Questo per fare in modo di mantenere artificialmente alti i prezzi limitando la quantità di cereale che circolava nel mercato. Prezzi alti portavano alla soddisfazione degli agricoltori giovando ai rapporti del triangolo agricolo che a breve approfondiremo. Altro

¹⁷ Alti prezzi di acquisto per il riso giustificavano i prezzi inflazionati di prodotti per l'agricoltura che la cooperativa rivendeva.

¹⁸ Per esempio, nel 1972 vennero resi liberi i prezzi di vendita del riso e fu introdotta una diversificazione dei prezzi per la qualità del cereale. Nel 1981, invece, venne abolito il sistema di razionamento del riso per i rivenditori. Altre riforme vennero operate nel 1985, 1987, 1988, 1989, 1990 (Mulgan 2005, 170-172).

beneficio del nuovo sistema era la riduzione del costo economico che il ministero si addossava con il Sistema di Controllo, ovvero il costo dei surplus di riso e quello dei prezzi altamente favorevoli con cui la Food Agency comprava dagli agricoltori. Lo scopo vero e proprio del *gentan* era quello di mantenere il controllo sui volumi di riso nel mercato operando effettivamente il ruolo che era stato ricoperto dal Sistema di Controllo Alimentare nella prima fase.

Il programma di riduzione della produzione era a conti fatti una compensazione all'allentamento delle norme sul commercio del cereale. Da una parte si professava l'apertura del mercato mentre dall'altra veniva reintrodotta un sistema con lo stesso, se non un potenziato, livello di controllo.

Paralleli all'allentamento delle normative relative al riso sono i primi fenomeni di apertura del mercato nipponico. In particolare, furono importanti gli effetti dalle pressioni statunitensi che richiedevano una liberalizzazione della carne di manzo e delle arance negli anni Ottanta. Questa sfociò effettivamente nel 1988 in un processo di liberalizzazione dalle limitazioni di importazioni. Il MAFF richiese però al governo un adeguato aumento budgetario per controbilanciare il danno incassato dagli agricoltori (Mulgan 2005, 103-104).

Se da una parte pareva che il sistema di controllo del mercato stesse resistendo senza particolari indebolimenti nel corso del tempo, furono invece poste negli anni Novanta le basi per una progressiva riduzione dell'influenza politica delle cooperative. Questa causò una riduzione di potere per il triangolo agricolo.

Ad alterare gli equilibri di potere politico indebolendo la forza della lobby agricola fu l'unione della riforma elettorale del 1994 con le nuove tendenze di voto identificate nell'elettorato "fluttuante".

Nel 1994 il sistema a voto singolo non trasferibile venne convertito in un misto di collegio uninominale e rappresentanza proporzionale. Inoltre, venne registrato un aumento di voti così

detti “fluttuanti” non associati a partiti o alle strutture di voto organizzato tipiche dell’ambiente elettorale giapponese. Questa tendenza era iniziata sin dagli anni Ottanta ed era cresciuta di molto parallelamente all’implementazione della riforma (Reed 2011, 71).

Il cambio di sistema elettorale incise profondamente sulle meccaniche per vincere le elezioni. Il nuovo sistema applicato alla Camera dei pari assegnava 300 posti a collegio uninominale e 180 a rappresentanza proporzionale¹⁹. La rappresentanza proporzionale prevedeva che gli elettori esprimessero una preferenza per un partito e non per singoli candidati. I posti venivano poi assegnati seguendo l’ordine della lista elettorale del partito. Questo indebolì notevolmente il supporto a livello locale di singoli politici e rendeva necessario per i partiti elaborare politiche più comprensive e a livello non territoriale, ma nazionale (Reed et. al. 2012, 357-358). Il sistema a collegio uninominale portava all’applicazione della strategia per cui ogni partito proponeva in ogni zona di voto un singolo candidato. Oltre ad alimentare faide tra i possibili candidati il sistema riduceva l’uso delle associazioni di sostegno e portava alla generazione di un sistema a due partiti (Reed et. al. 2012, 361).

Con la riforma elettorale del 1994 diveniva fondamentale adottare la strategia di proporre un unico candidato per distretto, sia per singoli partiti che per coalizioni. Con la nuova legge per cui più candidati si trovavano a dover competere per un singolo posto, in un sistema a due partiti diventava ancora più importante alzare le percentuali dei propri voti anche solo dell’1%. Ora che lo scontro non era più tra molti rappresentanti, ma tra due singoli candidati, rubare l’1% agli avversari significava in sostanza produrre un distacco del 2% dal candidato dell’altro partito. Questo portò certamente all’aumento della rilevanza del supporto della JA (Yamashita 2015, 88). Però, il nuovo sistema mise in crisi parte dei rapporti clientelistici: la JA non poteva più dare supporto a diversi candidati, ma unicamente ad uno. La difficoltà del PLD di ridurre il numero di

¹⁹ Nel 1994 i posti erano 500 e 400 venivano assegnati tramite il nuovo sistema elettorale, ma nel 2000 il numero di membri della camera venne ridotto (Reed et. al. 2012, 357).

candidati è considerata da Reed (2011, 73-79) una delle motivazioni della sua sconfitta nel 2009. Inoltre, l'aumento dei così detti voti fluttuanti incise fortemente sull'influenza del voto organizzato. Come vedremo in modo più approfondito nella sezione dedicata al *Kantei*, la maggiore influenza del carisma dei candidati a primo ministro iniziò a rubare seggi al voto delle lobby.

A mettere in una posizione di svantaggio la lobby agricola negli anni Novanta non fu solo la riforma elettorale. In seguito all'entrata del Giappone nel WTO del 1995 e la sottoscrizione dell'*Uruguay Round Agreement on Agriculture* (URAA), un accordo di scambio internazionale agricolo, il Giappone per la prima volta andò ad aprire il mercato non per singoli prodotti ma in generale. Con la firma del trattato, per il paese-arcipelago fu necessario rivedere in parte le leggi agricole per rientrare nei canoni dell'organizzazione. Questo sfociò nella messa in atto nello stesso anno della Nuova Legge sugli Alimenti (nome per esteso "Legge per la Stabilizzazione di Domanda, Offerta e Prezzi dei Cibi di Base", in giapponese "*Shuyō no Jukyō oyobi Kakaku no Anteihō*") che tra i vari provvedimenti portò formalmente all'abolizione del Sistema di Controllo Alimentare. In realtà venne semplicemente introdotto un terzo canale di vendita completamente libero. La vera e propria chiusura del sistema si ebbe con il 1998 e la Nuova Legge sul Riso che liberò la fluttuazione dei prezzi e tolse alla *Food Agency* il compito di acquistare il cereale per mantenere alto il prezzo (Mulgan 2005, 170-175). Mulgan illustra come quest'ultimo passaggio sia più da considerarsi un adattamento della legislazione alla realtà. Il governo aveva sostanzialmente riconosciuto il mercato nero del riso che si era andato a costruire e che poneva a rischio il *gentan*. Gli agricoltori consideravano più proficuo vendere in nero che guadagnare tramite i sussidi per la variazione della produzione. Quello che si osserva potrebbe in sostanza essere visto come un passaggio di testimone alle misure di riduzione della superficie coltivata.

Ancor più importante delle modifiche al Sistema fu il processo di liberalizzazione seguito alla firma dell'URAA.

Durante le negoziazioni per l'Uruguay Round, il MAFF si oppose alla tariffazione, specialmente a quella sul riso. Il paese dovette cedere alle pressioni degli altri stati per molti alimenti, ma riuscì a strappare una concessione per il cereale alla base della dieta nipponica. La conversione delle barriere indirette in tassazione diretta fu quindi applicata sui ventotto elementi che presentavano limitazioni agli import, escluso il riso (Davis e Oh 2007, 27-28). La misura venne compensata con un allentamento del contingente tariffario dal 5% all'8% del consumo domestico. In un secondo momento però, il governo tornò sui suoi passi realizzando che la tariffazione sarebbe stata un deterrente maggiore visto che era stato comunque osservato un aumento degli import. Così nel 1999 anche il cereale al centro delle politiche del triangolo subì il processo di tariffazione (Davis e Oh 2007, 30). Il Master Agreement siglato sulla questione dell'agricoltura fu per il resto facile da accettare per il MAFF. Questo, infatti, non andava a colpire nessun'altro punto sensibile in quanto lasciava indenni delle notevoli barriere in entrata per gli altri paesi, anche grazie alle misure di salvaguardia che potevano essere adoperate dai paesi firmatari per evitare un improvviso boom degli import a danno del mercato interno. L'apparente sforzo di liberalizzazione era però mitigato dalla realtà dei fatti. Nonostante la conversione delle barriere indirette al commercio a tariffe, erano stati applicati dei livelli di tassazione per i quantitativi oltre il minimo di import "proibitivi" (Davis e Oh 2007, 30).

Nel contesto delle nuove politiche risicole del 2004 avvenne una riforma del *gentan* che però non andò a porre modifiche determinanti. La variazione più rilevante fu il passaggio da un'assegnazione "negativa" del target ad una positiva. Mentre prima si parlava di soglia da non raggiungere si era passati a definirla come un obiettivo da dover invece raggiungere (e non

superare). Gli obiettivi andavano impostati sia dal ministero che dalle cooperative agricole²⁰. In seguito agli eventi del 1999 non furono più osservati reali tentativi di liberalizzare il settore agricolo fino alla salita al governo del Partito Democratico del Giappone (di qui in poi PDG) nel 2009.

Durante i governi del PDG la JA fu bersaglio di diversi tentativi di riforma, Hatoyama Ichiro (primo ministro tra settembre 2009 e giugno 2010) provò in particolare a riformare la Legge delle cooperative (*Nōgyō Kyōdo Kumiai-hō*) con l'intento di proibire l'uso di associazioni di agricoltori sotto l'amministrazione del MAFF per scopi politici (Mulgan 2011, 118). La riforma non venne mai applicata, ma in compenso il Partito Democratico attaccò alla base gli interessi del triangolo agricolo con l'introduzione di sussidi a pagamento diretto. Si tratta di una mossa politica molto importante. La JA venne parzialmente privata del ruolo di intermediario per i sussidi di supporto del prezzo, mentre gli agricoltori vennero direttamente compensati per la differenza tra il prezzo di produzione e quello di vendita. Si trattava di un sistema volto a dimostrare come il PDG non necessitasse del supporto elettorale delle cooperative appellandosi direttamente agli agricoltori promettendogli una compensazione. I sussidi a pagamento diretto erano infatti alla base dell'aumentato supporto rurale al Partito Democratico che gli aveva permesso di vincere contro il PLD. Il PDG godeva già infatti di forte supporto elettorale urbano ma con la strategia dei pagamenti diretti riuscì a conquistarsi anche una fetta dell'elettorato che veniva solitamente veicolato al voto per il Partito Liberaldemocratico dalla JA²¹ (Mulgan 2011, 118-120).

²⁰ Sempre a questo periodo risale per la prima volta l'introduzione di sussidi per la produzione di riso non a scopo alimentare. Si tratta generalmente di riso utilizzato come mangime per il bestiame. La tipologia non dev'essere per forza diversa da quella venduta per il consumo umano, l'importante è utilizzare un diverso canale di vendita. Questo concetto ricoprirà un importante ruolo nel post-TPP che andremo ad approfondire nel prossimo capitolo (Kobari 2018, 2-4).

²¹ È interessante sottolineare come anche i sussidi del PDG erano motivati dal continuo calo dell'autosufficienza alimentare (Reed et. al.2012, 366) dimostrando come il Partito Democratico usasse in realtà la stessa narrazione del triangolo agricolo.

Nonostante la facciata di rivoluzione dei sussidi, però, i pagamenti diretti non portarono a grandi cambiamenti negli equilibri di potere del triangolo.

Dal 1999 fino al 2013 (anno di annuncio dell'entrata del Giappone nelle negoziazioni internazionali del TPP) non erano più avvenuti fenomeni di liberalizzazione su vasta scala. Come abbiamo già visto nel capitolo precedente anche le negoziazioni di FTA con altri paesi partì all'insegna della ricerca di partner non in grado di chiedere una maggiore liberalizzazione del settore agricolo. Il TPP si configurava come il primo accordo con l'intento di procedere sulla strada di una maggiore liberalizzazione che comunque rispettasse i "prodotti sacrosanti".

Il TPP si prospettava quindi come il primo grande accordo in grado di abbattere ulteriormente il livello di protezionismo del mercato agricolo giapponese.

4.1.3 Il MAFF: il mercato del riso e gli strumenti per la dominazione narrativa

Il primo attore su cui andiamo a concentrarci è il MAFF. Il ministero è stato membro della coalizione anti-TPP, ma non suo leader²². Il ruolo di coordinatore della fazione è stato coperto dalla JA. La natura del MAFF è infatti più volubile e questo ha portato ad un comportamento maggiormente oscillante nel suo discorso pubblico. Il peculiare elemento rilevato da Mulgan (2005, 2-6) è la chiave di lettura della strategia del ministero in questo contesto. Al di là della sua identità come parte del triangolo di ferro, il MAFF sarà sempre intenzionato a mantenere il più alto possibile livello di interventismo nel settore agricolo, proteggendo la propria posizione con ogni mezzo disponibile. Il ministero sarebbe quindi disposto a sacrificare il bene degli agricoltori o di altri poli del triangolo per mantenere i propri benefici, cosa che invece riuscirebbe difficile a

²² Risulta forse inusuale il fatto che un ministero si opponga al governo centrale da parte del lettore. La grande autonomia di cui godono i ministeri nel sistema politico nipponico è però alla base della capacità di queste istituzioni di opporsi alle decisioni del governo centrale (Mulgan 2003, 81).

politici o alla JA. Il MAFF potrebbe arrivare a fare delle concessioni in materia agricola di liberalizzazione qualora la mancata implementazione di nuove misure rischiasse di ridurre il favore pubblico nei suoi confronti. Ne consegue che la sua narrazione deve restare impeccabile, una piccola falla nel suo scudo dialettico potrebbe portare ad un necessario voltafaccia del ministero e una sua associazione alla fazione opposta.

Le politiche del MAFF sono parte della causa dell'abbassamento dell'autosufficienza alimentare e della scarsa efficienza del settore, come sarà ampiamente spiegato in questa sezione. In sostanza il ministero, e in generale in triangolo agricolo, vanno a danneggiare lo stesso settore in cui operano. Questo mette ancora maggior peso nella necessità di una narrazione impeccabile per evitare di rendere troppo evidenti le pecche interne al sistema.

Lo scopo principale del ministero è "proteggere e preservare l'inefficiente sistema terriero composto da unità di piccola scala basate su nuclei familiari. [...] Vuole un settore agricolo che non collassi, ma dipendente dall'interventismo della burocrazia per sopravvivere" (Mulgan 2005, 130). Il MAFF è interessato a preservare il più alto livello di interventismo nel mercato, ovvero nel mantenimento di un quanto più possibile alto flusso di denaro all'interno della struttura.

Fondamentale è quindi prevenire l'entrata nel mercato agricolo di grandi industrie in grado di sfruttare economie di scala, capaci di rendersi indipendenti dall'intervento dello stato. Le piccole unità di agricoltori sono prevalentemente individuate in coltivatori così detti part-time che alternano un lavoro normale (che generalmente è la loro principale fonte di reddito) alla coltivazione di piccoli appezzamenti terrieri, tipicamente nel finesettimana (Yamashita 2017, 75). Si tratta nella maggior parte di risicoltori che continuano nelle attività di produzione agricola spronati dai sussidi che il MAFF fornisce tramite la JA. Si tratta di lavoratori che fungono sostanzialmente da catalizzatori per incentivi governativi e da bersagli di progetti rurali mirati finanziati dal ministero.

Uno dei principali strumenti per evitare l'espansione nel mercato agricolo di grandi industrie furono le leggi per la cessione di terreni. Nel dopoguerra le terre furono restituite ai precedenti proprietari. Per evitare che i territori fossero di nuovo strappati alla loro proprietà fu istituita una legge per la quale i proprietari della terra dovevano essere coloro che la coltivavano. Per permettere l'espansione di alcuni territori vennero adoperati contratti di *leasing* prima unicamente tra singoli individui, e, in seguito, anche alle aziende (ma non alle società per azioni). Altra problematica risiedeva nell'impossibilità dello scambiare territori tra coltivatori. Per grandi agricoltori che possedevano in totale un discreto terreno, la frammentazione dei campi e la loro distanza impediva comunque lo sfruttamento delle economie di scala (Honma 2015, 104-107). Seppure ora sia possibile rivendere i terreni, la generazione di industrie di grande scala è comunque ostacolata in primis dai sussidi che permettono ad agricoltori part-time di continuare a sopravvivere. Inoltre, anche la produzione di leggi da parte del ministero che promuovono il leasing rispetto alla vendita e alla promozione di forme di coltivazione comunitarie o di gruppo per contrastare il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione agricola rappresenta un ostacolo per le grandi aziende. Nonostante tutto il MAFF di facciata promuove l'intenzione di portare ad un'evoluzione e ad una maggiore efficienza del sistema agricolo. Questo è un chiaro esempio di come in realtà, per preservare le piccole unità agricole, linfa vitale delle politiche di aiuto economico del ministero, il MAFF sia disposto, di fatto, a ostacolare una possibile crescita economica del settore tramite l'applicazione più immediata di economie di scala (Mulgan 2005, 130-140).

4.1.3.1 *Gli strumenti di potere del MAFF*

Gli strumenti che sono stati usati per mantenere il tessuto agricolo ricco di piccole unità di lavoratori part-time sono individuate da Mulgan (2005, 168-210) in tre sue “armi”: il controllo del mercato del riso, i sussidi agricoli ed edili e le barriere in entrata che limitano l’accesso al mercato agricolo. La preservazione dell’interventismo dello stato è a sua volta parte della resistenza del triangolo agricolo e quindi di conseguenza anche origine del potere di veto del ministero sulle politiche del governo centrale.

Andiamo ora a vedere una ad una le “armi” del MAFF.

a) *Il controllo sul mercato del riso: il Sistema di controllo e il *gantán**

La prima arma del MAFF è il controllo del mercato del riso. Non si intende unicamente la gestione governativa del commercio del cereale, ma in generale l’insieme di pratiche che portano a mantenerne alto il prezzo (nel Sistema di controllo era l’alto prezzo di acquisto del MAFF e nel *gantán* la riduzione della produzione del cereale).

Analizzando il percorso storico del controllo sul mercato risicolo, che abbiamo osservato nella sezione dedicata alla storia del triangolo, tra la fondazione del Sistema di controllo alimentare e l’inizio del governo Abe nel 2012, si possono identificare tre fasi. La prima tra il 1942 e il 1968 è come abbiamo visto, caratterizzata da un controllo totale sul mercato da parte del governo giapponese. La seconda tra il 1969 e il 1998 vede una transizione dal controllo diretto ad un maggiore utilizzo di sussidi e all’introduzione del *gantán* che diventerà poi la colonna portante del nuovo sistema. Dal 1999 i sussidi divengono il mezzo principale di interventismo e il *gantán* permane come programma centrale del MAFF.

In seguito alle riforme agricole operate dal governo Abe si potrebbe delineare una quarta fase del controllo alimentare in Giappone che verrà approfondita nel prossimo capitolo nel contesto della ricerca di cambiamenti di narrazione in seguito alla decisione di siglare il TPP.

Nel 2012 in sostanza il controllo del settore risicolo era lasciato al *gentan* che rimaneva però un forte strumento per mantenere artificialmente alti i prezzi del riso e quindi alto il salario degli agricoltori part-time.

b) I sussidi del MAFF: da supporto alla produzione a progetti edili nelle zone rurali

Il secondo caposaldo del potere del ministero è rappresentato dai sussidi. Questi danno vita ad un imponente flusso di denaro che Mulgan (2005 pp. 176-205) considera essere uno dei fattori a cui il MAFF attribuisce più importanza. Non sorprende quindi sapere che l'istituzione impegni le proprie forze per riuscire a spendere quanto più possibile del proprio budget. Il sistema dei contributi governativi è infatti alimentato non solamente dalla domanda degli agricoltori, ma anche indotto dal ministero stesso. Il compito di ideare i sussidi è affidato dal MAFF ai funzionari dei vari uffici. I lavoratori pensano a nuove forme di contribuzione nel loro campo di specializzazione (quindi uffici per la pesca penseranno a quelle per pescatori, uffici dedicati alla regolamentazione del mercato del legname penseranno a quelli silvicoltori e così via). La mancanza di nuove idee porterebbe al taglio del budget dell'ufficio o della sezione (Mulgan 2005, 177). Il calderone di sussidi viene continuamente rinnovato: quando quelli vecchi iniziano ad essere mal visti o non sono più necessari sono scartati e sostituiti da nuove idee oppure vengono anche semplicemente rinominati per schermanli dalle critiche nel breve periodo. Per non rendere troppo evidente il fenomeno di imposizioni dall'alto di alcune agevolazioni, alle volte vengono somministrati dei questionari pro forma in cui si chiede agli agricoltori se ritengono

necessari degli specifici sussidi, le cui risposte vengono poi mediate e suggerite dalle cooperative agricole locali (Mulgan 2005, 176-179).

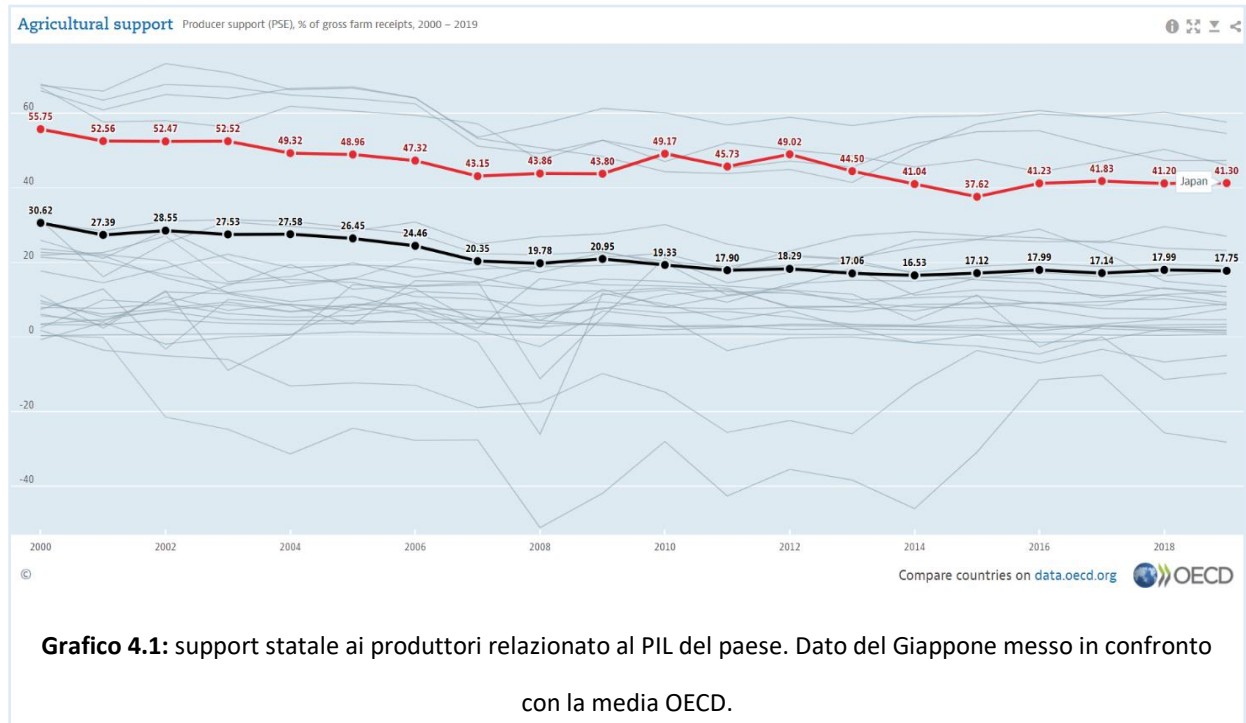
Mulgan individua anche una tendenza a limitare la diffusione di progetti con alla base l'idea della riduzione dei costi e della massimizzazione dell'efficienza in quanto il ministero tenta di mantenere il settore agricolo quanto più dipendente possibile dal supporto economico che fornisce (Mulgan 2005, 177).

Il governo non contribuisce unicamente a sostenere attività agricole, vengono infatti offerti anche un'ampia gamma di sussidi per le costruzioni pubbliche di strutture e strade. Questa seconda categoria è nata in seguito all'effetto delle pressioni delle altre istituzioni con un meccanismo tipico del ministero per cui viene rimosso un sussidio "sgradito", ma viene di fatti rimpiazzato da una nuova voce di spesa per non perdere budget. Il MAFF, percependo che l'eccessivo intervento con sussidi mirati alla produzione di riso non era gradito, decise di veicolare i fondi che avrebbe tolto alla risicoltura nel miglioramento della vita delle comunità rurali con progetti di costruzione. Il numero di finanziamenti non venne così ridotto, ma semplicemente riversato in un diverso settore, quello edile.

Nonostante nel 2018 l'insieme dei proventi da agricoltura, silvicoltura e pesca componesse unicamente circa l'1% del GDP del Giappone (MAFF 2020), il budget dedicato al MAFF era del 2,4% circa (MOF 2020). Nel 2020 i sussidi agricoli giapponesi rappresentano un valore pari al 41,3% del valore lordo della produzione agricola, un dato pari a due volte la media dei paesi del OECD (OECD 2021).

La legge che aveva plasmato l'idea di sussidio come quella poi portata avanti fino ad oggi è stata la Legge Fondamentale dell'agricoltura (*Nōsei Kihonhō*) del 1969. Il settore agricolo veniva identificato come debole e non in grado di evolversi al passo come altre industrie. Per questo si rendevano necessari sussidi, per permettere agli agricoltori di essere lavoratori al pari con gli

altri e promuovere la modernizzazione del settore. Dalla promulgazione della legge il budget del MAFF crebbe di poco meno del 20% ogni anno per un decennio (Mulgan 2005, 179-186). Questo portò anche ad un aumento medio anno dei salari degli agricoltori del 9% per tutti gli anni Sessanta (Yamashita 207, 74).



In seguito ad un surplus di riso verificatosi nel 1970 venne introdotto il *gentan* che rappresentava una svolta anche per i sussidi. Il programma era un sussidio che veniva fornito agli agricoltori per convertire parte della propria produzione a piantagioni diverse dal riso. Il governo compensava il minore guadagno dato da altre colture con questo pagamento.

Nel 1995 con l'entrata nel WTO mentre il sistema di controllo del riso subiva una trasformazione da un modello di supporto dei prezzi uniformi del riso ad un mix di misure di stabilizzazione e supporto diretto al reddito, i sussidi rimanevano sostanzialmente intonsi. Questo perché la maggior parte di quelli erogati in Giappone rientravano nella così detta categoria dei *green box*, ovvero di forme di intervento nel mercato che non andavano a minare la competizione. Il *gentan*

non era fondato sull'aumento della produzione, ma sulla sua riduzione non risultando quindi un meccanismo che andava a distorcere le meccaniche del libero mercato (Mulgan 2005, 210).

Nel corso degli anni il ministero andò a mano a mano ad includere tra i propri sussidi dei finanziamenti per lavori pubblici. L'implementazione della Nuova Legge fondamentale del MAFF nel 1999 (nome per esteso: "Legge fondamentale degli alimenti, dell'agricoltura e delle zone rurali", *shokuryō, nōgyō, nōson kihonhō*) portò ad un'ufficiale inclusione di sussidi per costruzioni edili rurali e agricole nei compiti di base del ministero. Con l'obiettivo formale di migliorare non solo il settore agricolo, ma anche la vita dei cittadini abitanti delle zone rurali vennero istituiti due uffici differenti, uno dedicato al "miglioramento dell'economia" e uno per i progetti edili (Mulgan 2005, 156-158).

Nel 2007 il governo dette vita ad un nuovo programma per stimolare aziende agricole più efficienti e produttive. Si trattava di una promozione da parte del governo delle aziende in campo agricolo (chiamate *ninaite*) che erano soggette a prestiti a prezzi ridotti, concessi solamente oltre un certo numero di ettari di coltivazione. Il MAFF si attivò per poter placare gli effetti degli incentivi mantenendo le piccole unità di coltivatori part-time.

Da una parte vi era la preesistente difficoltà delle grandi aziende a prendere possesso di vasti territori. D'altro canto, la legge fu strutturata in modo tale che anche le piccole unità agricole, linfa vitale del triangolo, fossero in parte in grado di attingere alle agevolazioni per le *ninaite*. Questo risultato si ottenne formando dei così detti "borghi rurali" in cui i piccoli agricoltori di una limitata zona geografica fondavano un gruppo agricolo speciale (*tokusei nōgyo dantai*) passando ad una coltivazione che per la maggior parte era comunitaria (dovevano esser messi in comune i due terzi del terreno per fondare un gruppo agricolo). La svolta alle comunità era stata giustificata all'interno della narrazione della JA come un ritorno alle origini, un metodo di coltura tradizionale e antico che rende giustizia allo spirito comunitario e privo di sé dei

giapponesi. La *story-line* risuonava anche nelle comunità dove “la coltura collettiva può essere un metodo di difendere i propri terreni [...] cedere la terra a “esterni” è percepito come un rischio, un potenziale fattore di “disordine” (nella comunità)”. Si tratta insomma di una misura per riuscire a rendere ricettacolo dei sussidi anche la solita unità di agricoltori part-time e anziani con piccole unità agricole che in questo caso vengono solamente sommate (Jentzsch 2017).

Come è già stato accennato nel 2010 il Partito Democratico del Giappone introdusse i sussidi diretti. Questi erano infatti il risultato della campagna elettorale del PDG per strappare al PLD parte dei voti rurali. Per quanto la vittoria del PDG sul PLD significava anche una vittoria contro i meccanismi di supporto elettorale da parte del triangolo agricolo. In realtà anche il governo democratico non aveva potuto ignorare l’influenza del settore agricolo. Nella campagna elettorale del 2009 il partito propose infatti un sistema di stabilizzazione del reddito per gli agricoltori per bilanciare gli effetti dell’apertura del mercato agricolo. Da qui nacque il sistema di sussidi individuali nominato “Sistema di protezione del reddito individuale degli agricoltori” (*Nōgyōsha Kobetsu Shōtoku Hoshō Seido*) messo in atto dal governo Hatoyama (Zakowski et. al. 2018, 203).

Anche in Europa prima che l’URAA venisse siglato nel 1995, per permettere l’abbattimento delle barriere, il sostegno ai prezzi domestici venne cambiato in pagamenti diretti. La riduzione dei prezzi che ne conseguì permise una riduzione dei *surplus* di prodotti che a loro volta andarono a ridurre i sussidi necessari per promuovere l’export. Il sistema si auto-alimentava dato che i pagamenti fatti ai produttori erano a loro volta finanziati dal minore utilizzo di denaro in sussidi per l’esportazione e dal ridotto livello di intervento di mercato da parte dello stato. Lo stesso sistema venne applicato progressivamente sulle colture o produzioni più sensibili, fino al 2005 con una progressiva liberalizzazione del mercato che puntava all’obiettivo dell’abbattimento totale delle tariffe per il *Doha Round*. In Giappone però le cose furono ben diverse e

l'implementazione di questa meccanica non portò ad alcuna variazione dei prezzi interni (Yamashita 2015, 73). Si trattava infatti di un programma ad accesso volontario che non aveva come obiettivo la liberalizzazione del mercato. A conti fatti si era quindi sfociati semplicemente nella produzione di un nuovo sussidio per gli agricoltori. (Yamashita 2015, 73-75)

I sussidi erano ancora nel 2012 un'importante realtà per il MAFF. Il flusso di denaro che passava per il MAFF e in parte adoperato in progetti che aumentavano lo stipendio rurale era fondamentale per le relazioni del triangolo dato che rinforzavano il legame clientelistico del ceto agricolo con la JA e il MAFF

c) Le barriere in entrata: lo scudo per il settore agricolo giapponese

Il terzo e ultimo strumento fondamentale del MAFF sono le forti barriere in entrata che hanno protetto il mercato agricolo giapponese. Queste fungono da scudo per permettere agli agricoltori part-time di non dover competere con aziende internazionali più produttive ed efficienti. Un'apertura del mercato agricolo giapponese porterebbe ad una deregolazione e ad un minore se non nullo intervento dello stato, ovvero alla distruzione della base su cui il MAFF poggia.

Va però sottolineato come, nonostante la forte opposizione apparente a movimenti di liberalizzazione del mercato, il MAFF era pronto a dare delle concessioni in cambio di aumenti al budget per aumentare il flusso di denaro tramite la struttura (Mulgan 2005, 205-207).

Tra le tre armi del MAFF questa è quella messa maggiormente a rischio dal TPP. È importante osservare come il triangolo ha risposto nel corso delle precedenti trattative che hanno portato a riduzioni del livello di protezionismo. Questo per poter operare un'adeguata comparazione con quanto avvenuto per il Partenariato.

Abbiamo visto come nel corso del tempo, il settore agricolo, prima sostanzialmente coperto quasi completamente dallo stato, sia andato incontro a diversi fenomeni di liberalizzazione. Dall'allentamento del Sistema di controllo, alle prime concessioni agli Stati Uniti nel 1988, fino al primo grande moto di liberalizzazione con la sigla del URAA nel 1999. Il processo di tariffazione alla fine aveva anche inglobato il mercato del riso. L'apparente sforzo di liberalizzazione era però mitigato dalla realtà dei fatti. Nonostante la conversione delle barriere indirette al commercio a tariffe, erano stati applicati dei livelli di tassazione per i quantitativi oltre il minimo di import "proibitivi" (Davis e Oh 2007, 30). Inoltre, nel contesto delle negoziazioni internazionali del Doha Round, che si proponevano lo scopo di una maggiore liberalizzazione, il Giappone aveva fatto propria la strategia dei "prodotti sensibili". Nel 2004 nel framework dell'accordo venne stabilito che i paesi avrebbero potuto designare alcuni prodotti particolarmente sensibili all'import da poter escludere dal programma che prevedeva la riduzione del 70% delle tariffe superiori al 75%. Di qui il paese iniziò ad includere sotto il nome di "prodotti sensibili (in inglese *sensitive products*)" o anche "prodotti sacrosanti (dal giapponese *Seiki* lett. santuari)" tutte le coltivazioni di maggiore interesse quali riso, frumento, zucchero, latticini, carne, fecola e altro evitando liberalizzazioni per mercati fondamentali per il triangolo agricolo (Yamashita 2015, 80-81). Come abbiamo già visto nel capitolo precedente anche le negoziazioni di FTA con altri paesi partì all'insegna della ricerca di partner non in grado di chiedere una maggiore liberalizzazione del settore agricolo.

Il TPP si prospettava quindi come il primo grande accordo in grado di abbattere il livello di protezionismo del mercato agricolo giapponese dopo lunghi anni. Rimane fondamentale notare come però il paese-arcipelago fosse rimasto legato alla logica "degli alimenti sacrosanti".

I cambiamenti che tutte e tre le colonne portanti del MAFF hanno subito negli anni sono ricollegabili ad un fondamentale meccanismo di sopravvivenza e adattabilità del ministero. Si tratta di una strategia sia a livello politico che discorsivo. Quando il Sistema di controllo iniziò il proprio declino venne istituito il *gentan*, quando un sussidio diveniva mal visto veniva rimpiazzato da un altro; a rimozioni di barriere in entrata seguivano spesso pacchetti di supporto per il settore agricolo. Dietro ad una concessione si celava spesso in realtà una stasi del reale livello di interventzionismo nel mercato. I cambiamenti erano molte volte un modo per accontentare gli attori che chiedevano un mercato più libero, ma anche per ridurre i costi da parte del MAFF (come nel caso dell'abolizione del Sistema di controllo). A livello del discorso pubblico si aveva un connubio perfetto tra il rispettare l'apparente spirito di liberalizzazione e il mantenere in realtà intatti gli interessi del ministero.

Le tre "armi" che compongono la base del potere del MAFF hanno permesso la sua resistenza anche perché il ministero le ha sapute usare con astuzia. Forse, infatti, ancora più di questi strumenti, il vero centro del potere del MAFF è la sua capacità di adattarsi, come ben parafrasato da Mulgan (2015). Da ministero della produzione alimentare negli anni Cinquanta, nel primo decennio del Ventunesimo secolo è diventato il

"Ministero dell'Agricoltura, della Produzione Alimentare, del Reddito Agricolo dei Lavori Pubblici Agricoli e Rurali, degli Affari Rurali, dell'Industria e dell'Ambiente, dei Consumatori, dell'Approvvigionamento Alimentare e dell'Igiene Alimentare" (Mulgan 2015, 159-167).

Progressivamente, nel corso degli anni il MAFF ha inglobato sempre più dimensioni (che potessero contribuire ad aumentarne il budget). Alcune volte ha anche saputo usare a proprio vantaggio dei fallimenti per riorganizzarsi e inglobare nuove funzioni. In seguito alla fondazione negli anni Cinquanta, negli anni Sessanta, con la prima Legge Fondamentale, il ministero si

attribuì il compito di mantenere alti i prezzi domestici agricoli per sostenere lo stipendio degli agricoltori e frenare la riduzione della popolazione agricola. Negli anni Settanta iniziò a inglobare nella sua politica anche progetti per la creazione di infrastrutture e negli anni Ottanta iniziò a sviluppare progetti non solo per gli agricoltori, ma anche per la comunità rurale in generale. Questi cambiamenti furono istituzionalizzati negli anni Novanta, con la Nuova Legge Fondamentale e a questi venne aggiunta anche la funzione di tutela della sicurezza alimentare prima e poi negli anni Duemila anche dell'igiene alimentare.

Il TPP si presentava come una grande sfida, ma nel corso degli anni il ministero aveva dimostrato di aver sviluppato un arsenale di strategie politiche e una narrazione in grado di permettergli di sopravvivere anche in condizioni avverse.

4.1.4 La JA: l'attore principale della fazione anti-TPP

La *Japan Agriculture Cooperatives* precedentemente nota come *Nōgyō Kyōdō Kumiai* è considerabile come l'attore al centro del triangolo agricolo giapponese (Mulgan 2011, 110). La JA è all'origine del supporto elettorale del PLD ed è un importante strumento per l'applicazione a livello territoriale delle politiche del MAFF. Come abbiamo visto nella sezione precedente l'istituzione ricopre anche un ruolo fondamentale nella generazione e nell'adozione da parte degli agricoltori di nuovi sussidi. Il ministero versa direttamente alle cooperative i fondi e gli agricoltori vengono poi guidati e spesso incitati, all'uso degli incentivi governativi.

La capacità di influenzare il processo decisionale del governo deriva dalla forza economica che ha permesso alla JA di espandersi nel tempo e dal rapporto con il PLD che le ha garantito trattamenti di favore. Il potere di veto della *Japanese Agriculture Cooperatives* ha portato alla

sua definizione come il “più grande gruppo lobbysta del Giappone dal dopo guerra” con un “enorme potere politico” (Yamashita 2015, 86).

Il corpo amministrativo centrale, ovvero i quartieri generali del gruppo, sono chiamati JA *Zennō*, mentre il corpo politico a livello centralizzato che gestisce le relazioni col governo è denominato JA *Zenchū*.

La *Zenchū* raccoglie le opinioni degli agricoltori per poi riportarle direttamente ai partiti. Dalle assemblee di politici delle così dette “tribù agricole” (dal giapponese *nōrin-zoku*), fino alle alte sfere politiche come il ministro e il vice-ministro del MAFF finanche al Primo ministro. Il nome che viene dato all’attività di rappresentazione degli interessi degli agricoltori è “attività di politica agricola (*nōsei katsudō*)”. Lo scopo formale come riportato nel sito della JA (JA *Zenchū* 2021) è il raccogliere le richieste a livello locale per poi provare a realizzarle in modo concreto. Altro obiettivo è quello di riflettere i pensieri e i desideri dei membri nelle trattative di accordi di scambio internazionali, raccogliendo dati e instaurando relazioni con le cooperative agricole estere (Mulgan 2011, 122-123). Proprio questo secondo scopo ha reso la *Zenchū* il centro della coalizione anti-TPP.

4.1.4.1 Obiettivi e punti di forza della JA

Grande punto di forza della JA è la sua struttura sviluppata su tre strati: generale, prefetturale e locale che permette una diffusione fino ai più piccoli capillari delle località rurali, unita alla presenza di un centro di comando unificato generale. Questo è alla base della capacità del gruppo di mantenere una linea di pensiero unica controllata dai quartieri generali, ma anche di avere un grande livello di penetrazione e contatto con le unità singole degli agricoltori. Grazie a questa caratteristica, viene spesso consultata in sede di produzione legislativa in ambito agricolo, affidandole anche il ruolo di aiutare l’implementazione di nuove modifiche sul territorio. A

questo si aggiunge il sistema di “un membro, un voto”, arma per la difesa degli interessi degli agricoltori part-time, per cui nelle assemblee delle cooperative anche l’opinione di un piccolo agricoltore ha lo stesso peso del capo di un’azienda agricola. Per avere un indice del livello di penetrazione nel tessuto sociale agricolo dei lavoratori part-time basti pensare che nel 2015 solamente il 33% dei lavoratori era considerabile come a tempo pieno (Solís 2017, 229). Inoltre, molti di questi erano semplicemente ex-agricoltori part-time che una volta pensionati hanno iniziato ad essere registrati come coltivatori stabili. (Yamashita 2009a, 4-5)

Oltre alla funzione di coordinatrice degli agricoltori, la JA aveva acquisito le funzioni di gruppo bancario, gruppo assicurativo, e come rivenditore di prodotti per l’agricoltura come fertilizzanti e macchinari, per un profitto di circa 2 migliaia di miliardi di yen all’anno (Mulgan 2011, 110). Lavorando come agente del governo la JA riceveva in cambio sussidi e trattamenti preferenziali. Per esempio, la banca del gruppo aveva il permesso di rivendita e acquisto di azioni, normalmente vietate. La compagnia assicurativa poteva provvedere assicurazioni sulla vita e non, altro elemento generalmente proibito. A questi si aggiunge l’esclusione dalla legge anti-monopolio e delle quote di tassazione ridotte vista la struttura di cooperativa. L’insieme di tutte queste agevolazioni ha permesso nel tempo alle varie realtà del gruppo di espandersi diventando leader dei rispettivi settori (Honma 2015, 107). Il commercio dei fertilizzanti rappresentava sostanzialmente un monopolio del gruppo che nel 2015 copriva l’80% del mercato, la JA Bank era la seconda mega-banca per numero di risparmi (90 migliaia di miliardi di yen) e la compagnia assicurativa firmava contratti per un valore lordo totale di 51 migliaia di miliardi di yen con uno stacco di “solo” il 7% dalla più grande concorrente del settore, la Nippon Life. (Yamashita 2015, 85-86),

La struttura degli interessi della JA è anch’essa basata sul mantenimento di alti livelli di prezzo per il riso. I sussidi del MAFF passano per il gruppo che ricava commissioni per la distribuzione.

Alti prezzi per il cereale permettono inoltre di mantenere alti quelli dei fertilizzanti. Anche la banca della JA riesce a mantenere un alto livello di risparmi nel momento in cui gli agricoltori tendo ad avere un alto stipendio (Yamashita 2009a, 3-4).

Quindi, come per il MAFF, anche per la JA è di vitale importanza preservare le unità di agricoltori part-time di riso che risparmiano nella banca della JA, sottoscrivono polizze della JA e acquistano prodotti dalla JA. Molte piccole unità composte da nuclei familiari corrispondono poi ad un maggior numero di elettori da potere “offrire” al PLD. Si ottengono più voti da molti piccoli nuclei familiari che da grandi agricoltori e industrie agricole.

I principali nemici di questo modello sono invece possibili abbassamenti del prezzo del riso e quindi la presenza di grandi aziende agricole che sfruttando le economie di scala porterebbero a questi. Anche i produttori biologici sono generalmente ostracizzati in quanto non fanno uso dei prodotti chimici rivenduti dal gruppo. Forte pericolo per le cooperative sarebbe l'introduzione di sussidi a pagamento diretto, che andrebbero a beneficio degli agricoltori, ma non delle cooperative che non fungerebbero più da tramite. Come abbiamo visto questi sono stati implementati dal PDG nel 2010, ma saranno poi rimossi da Abe (Yamashita 2009a, 5-8).

4.1.4.2 La ridotta influenza della JA

Come abbiamo osservato nelle sezioni precedenti, il cambio del sistema elettorale del 1994 e il progressivo aumento dei voti “fluttuanti” aveva portato ad una riduzione dell'influenza della JA. Diversi candidati elettorali sostenuti dalle cooperative hanno perso nelle elezioni tra il 2004 e il 2007 fino ad arrivare alla sconfitta del partito liberal-democratico nel 2009 in cui solo il 36% dei candidati raccomandati furono eletti. Inoltre, durante il biennio del PLD 2007-2009 nacquero degli screzi interni al triangolo tra MAFF e JA in cui il ministero iniziava a spingere per una

liberalizzazione maggiore mentre il gruppo continuava a provare a mantenere la condizione del settore agricolo inalterate (Mulgan 2011, 117). Con la promessa dell'introduzione di sussidi a pagamento diretto che scavalcano la JA, il PDG era riuscito poi a raccogliere voti rurali "fluttuanti".

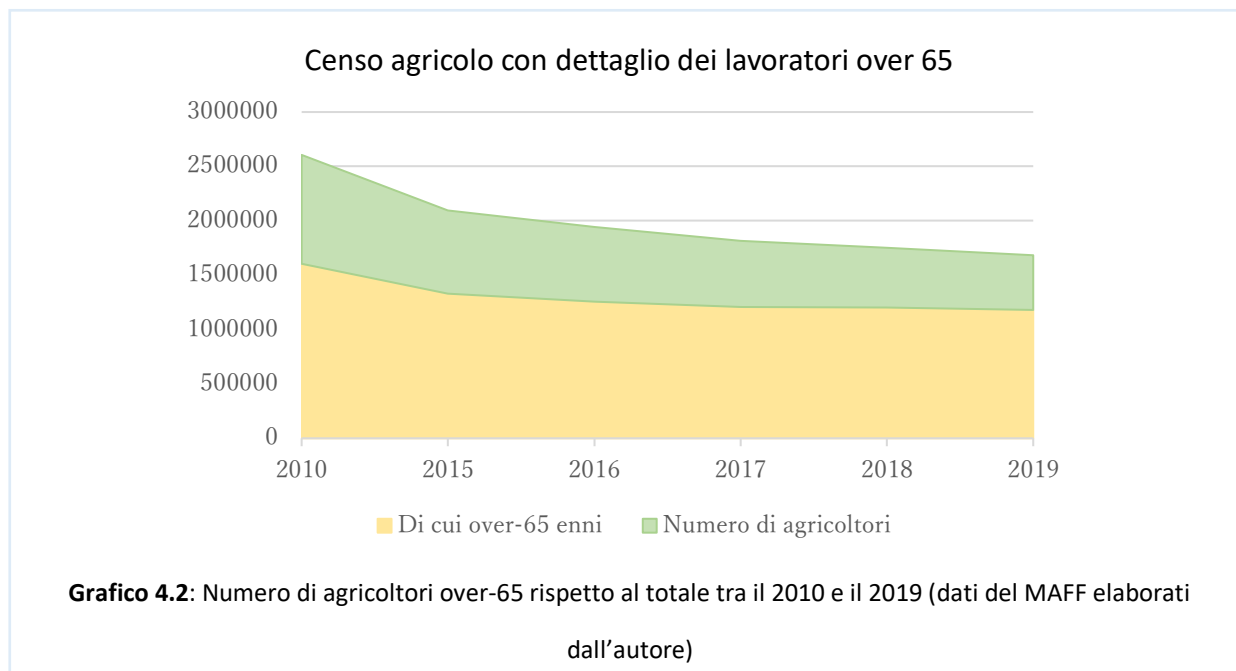
In sostanza il Partito Democratico provò ad entrare nelle grazie del ceto agricolo puntando però ad un indebolimento delle cooperative, questo nel probabile tentativo di riformarle (Yamashita 2009b). Alla base di questo fenomeno è anche una riduzione dell'interesse politico fra gli agricoltori. L'adesione locale alle riunioni e ai convegni è andata a calare nel corso del tempo (Mulgan 2011, 116-118).

Il numero di iscritti, al 2018 è di 10,4 milioni di persone suddivise in membri regolari (4,25 milioni) e associati (6,24 milioni) ²³. Ma, nonostante l'imponente numero di membri, è da segnalare come in realtà il quantitativo di agricoltori affiliati è in continua decrescita dato l'invecchiamento e la riduzione del ceto agricolo. Il fenomeno di calo demografico e di aumento dell'età media è ormai diffuso in tutto l'arcipelago, ma il ceto agricolo ne è ancora di più colpito. Questo perché si tratta di settore con poche prospettive aziendali e collegato alle zone rurali che quindi vede pochi giovani interessati. Per questo l'età media degli agricoltori, nel tempo, è arrivata a raggiungere i 67 anni.

La popolazione agricola è notevolmente diminuita in numero. Dal 2000 al 2017 è stato registrato un calo da 3.811.000 a 1.681.000 lavoratori agricoli. La forza lavoro del settore primario si è quindi più che dimezzata (MAFF 2019a).

²³ Dato ricavato dal sito della JA, si tratta dell'ultima rilevazione resa disponibile (JA 2019). I membri regolari sono gli agricoltori veri e propri, mentre gli associati sono persone con un'affiliazione ottenuta versando una somma come fondo (generalmente si tratta di residenti in zone rurali non agricoltori). I regolari hanno gli stessi diritti dei regolari meno la capacità di esprimere le proprie decisioni nelle riunioni (JA 2014).

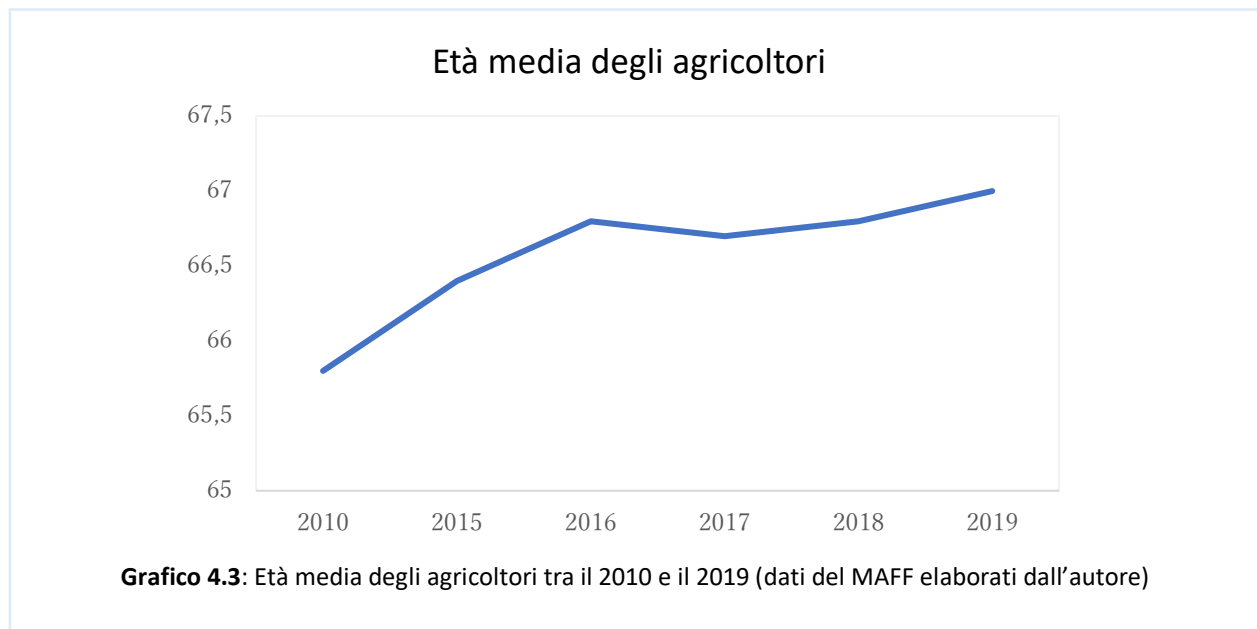
Il dato che meglio ci fa capire le condizioni del settore è quello della percentuale del numero di lavoratori over 65. Questa è cresciuta dal 61,6% nel 2010, al 70,2% nel 2019 come mostrato dal Grafico 4.2 basato su dati del MAFF (2019a).



L'istantanea che si ricava da questi numeri è quella di un settore agricolo in mano a persone di età avanzata con una manodopera sempre meno disponibile, che, a fronte del declino demografico generalizzato, è destinata a diminuire ulteriormente.

Se questo andamento non muterà l'influenza politica del gruppo andrà scemando nel tempo visto che le unità di voto su cui possono contare le cooperative è in continua diminuzione. Inoltre, i costi di distribuzione di materiale agricolo andranno gradualmente ad aumentare quando si dovranno rifornire delle sezioni delle cooperative isolate solo per poche dozzine di lavoratori. Anche il settore bancario con meno risparmi e quello assicurativo con un minor numero di sottoscrizione di polizze, subiranno gli effetti della diminuzione della popolazione (Yamashita 2009b, 6-7).

Come ribadito da Yamashita (2019) il voto rurale è però ancora influente. Seppure si possa essere arrivati ad un'influenza di pochi punti percentuali da parte della lobby agricola, questi rimangono ancora particolarmente importanti per aggiudicarsi la vittoria in alcune prefetture. Prova di questo è la perdita di voti nel 2013, per l'annuncio dell'interesse per il TPP di Abe nella prefettura di Yamagata e nel 2016 per le trattative del Partenariato e il collasso dei prezzi del riso causati dal governo in aree fortemente rurali come il Tohoku e la prefettura di Niigata.



4.1.5 Gli alleati del triangolo agricolo

Ad opporsi al TPP non è solo il triangolo agricolo. Minacciato dal trattato di scambio anche la lobby farmaceutica e sanitaria giapponese si sono unite alla fazione arricchendo la narrazione di nuove sfumature. Inoltre, anche diverse associazioni di cittadini condividevano la narrazione della JA e percepivano una necessità di proteggere il mercato agricolo giapponese. Questo gruppo temeva in particolar modo l'abbassamento delle misure di igiene alimentare identificando il cibo prodotto in Giappone come sano e percependo quello di altri paesi come

più pericoloso (Mulgan 2015, 137-140). Lo studio di Mulgan (2015) relativo agli attori che parteciparono nella discussione al TPP presenta l'ampio spettro di coloro che hanno preso parte alla discussione introducendo anche diversi gruppi minori.

La studiosa divide vari enti in gruppi a favore, cauti e contrari, riportando anche le principali motivazioni. Tra i contrari troviamo una lunga lista di associazioni di produttori di quasi tutti gli alimenti (alimenti di base, carne di ogni tipo, silvicoltori, pescatori) mentre tra i pochi produttori cauti troviamo chi avrebbe giovato dall'accordo come le distillerie e le industrie legate al mercato del cacao (cioccolata, dolciarie).

Lungo l'elenco però si scorgono diversi nomi non appartenenti all'industria agricola o alimentare, come per esempio la *Japan Medical Association* (la più grande associazione di medici autorizzati), La *Japanese Consumers' Co-operative Union* (federazione nazionale di cooperative di consumatori), la *Japanese Housewives' Association* (altro gruppo di consumatori).

Questi enti sono grossomodo divisibili in due sottogruppi. Da una parte abbiamo quelle associate alla sanità e alla produzione di medicinali, preoccupate perché il TPP potrebbe portare troppa competizione nel sistema sanitario e allentare le misure di protezione dei brevetti in campo farmacologico. Dall'altra ci sono unioni di consumatori, sia in generale, che di madri, generalmente a favore del consumo del *made in japan* che temono una riduzione degli standard igienico-alimentari e che provano empatia per gli agricoltori dipinti come minacciati dal TPP (Naoi e Kume 2011). JA, gruppi portavoce di produttori di determinati alimenti e gruppi di consumatori si unirono sotto la bandiera del "Network per proteggere lo stile di vita e l'alimentazione giapponese (*Nihon no shoku to kurashi inochi wo mamoru nettowāku*)".

Solís offre una breve analisi di questi gruppi che ruotavano attorno al triangolo agricolo (Solís e Urata 2018, 188-196). Viene evidenziato come internet abbia avuto una grande parte nell'espansione della narrazione della fazione anti-TPP. Questo ha permesso ad un dibattito

principalmente tra attori politici di raggiungere anche gruppi di cittadini comuni, con un misto di informazione mirata e disinformazione. In questo studio vengono inclusi nella coalizione anti-TPP anche dei gruppi affiliati con il partito comunista, dimostrando come la *story-line* fosse riuscita a valicare anche le credenze politiche (ricordiamo che la JA, nonostante in questo caso sia opposta al PLD, vi è generalmente associata). La lobby sanitaria viene dipinta come preoccupata per un'ipotetica permissione per l'entrata nel settore di aziende commerciali a scopo di lucro e per la migrazione di dottori d'oltreoceano.

L'opposizione al TPP non è stata solo composta dal triangolo agricolo, che sebbene abbia ricoperto il ruolo leader e organizzativo di questa fazione è stato affiancato anche da membri appartenenti ad altri gruppi che condividevano lo stesso discorso. Il fenomeno dell'affinità discorsiva qui ricopre un importante ruolo: seppure ogni gruppo avesse obiettivi diversi condividevano una narrazione comune che aveva permesso ad attori con ideologie politiche ed interessi sociali estremamente diversi di confluire in un'unica *story-line* opposta al Partenariato.

4.2 La fazione Pro-TPP

Il capo di governo che prese le redini in seguito al ritorno al potere del PLD nel 2012 fu Shinzo Abe²⁴, precedentemente primo ministro da settembre 2006 per poco più di un anno. Durante la campagna elettorale che avrebbe portato il ritorno al potere dei liberal-democratici, il partito si oppose apertamente al TPP utilizzando slogan come “Nessuna menzogna. Ferma opposizione al TPP. Siamo irremovibili. (*Uso tsukanai. TPP danko hantai. Burenai.*)” che possiamo vedere in Figura 4.2. Risulta quindi strano pensare come, invece, il governo Abe abbia lottato e posto il

²⁴ Abe è stato primo ministro tra il 2012 e il 2020. Le negoziazioni internazionali del TPP si sono interamente svolte durante i suoi mandati.

Partenariato al centro delle proprie politiche volte alla crescita economica (Solís e Urata 2018, 106). Vista l'inaspettata svolta, il tentativo di siglare il trattato partiva in una posizione di svantaggio. Questo perché la fazione anti-TPP si era già formata e aveva bloccato gli sforzi del governo del PDG di avvicinarsi al FTA, sia perché anche membri stessi del partito di Abe non erano a favore dell'accordo. Cartina tornasole della posizione dei membri del PLD risetto al TPP è il numero di adesioni al "Gruppo per l'immediata ritirata dall'entrata nel TPP" (*TPP sankano sokuji tettai wo motomeru kai*) che inglobava circa metà dei membri del partito (Zakowski et. al. 2018, 215). Inoltre, il voltafaccia del primo ministro poteva essere visto come un tradimento delle promesse elettorali.



Figura 4.2: Manifesto contro il TPP per la campagna elettorale del PLD del 2012 (Shinkai 2016)

A dover far fronte all'iniziale posizione di svantaggio è stato il *Kantei* come riportato da diversi studiosi (Mulgan 2015, Zakowsk et. al. 2018, Solís 2018). L'istituzione è identificabile come il centro di comando della coalizione pro-TPP.

Il *Kantei*, termine nato dall'abbreviazione di "Residenza ufficiale del primo ministro" (*Naikaku Sōri Daijin Kantei*) è il luogo che ospita gli uffici personali del primo ministro del Giappone e la Segreteria di Governo. Questa istituzione è stata il cuore pulsante della fazione pro-TPP, affiancata dai ministeri del commercio (METI) e degli affari esteri (MOFA) che detenevano interessi diametralmente opposti a quelli del MAFF.

Le date dei principali avvenimenti di questa fazione sono riportate nella Tabella 2.

Data	Avvenimento
1994	Riforma del sistema elettorale
01/2001	Riforme del Governo centrale (<i>Chūō Shōchō Saihen</i>)
04/2001- 09/2006	Governo Koizumi
09/2009- 12/2012	Governi del PDG (Hatoyama 2009-2010, Kan 2010-2011, Noda 2011-2012)
12/2012	Vittoria alle elezioni del PLD, Abe è il primo ministro
02/2013	Incontro tra Obama e Abe
03/2013	Annuncio di Abe dei “cinque prodotti sacri” e che il Giappone avrebbe preso parte alle negoziazioni; Abe rinforza il potere del <i>Kantei</i>
07/2013	Il Giappone prende ufficialmente parte alle negoziazioni per il TPP come tredicesimo membro
01/2015	Messa in atto dell’auto-riforma della JA
10/2015	Conclusione delle trattative del TPP Riorganizzazione degli organi che si dedicavano al TPP
01/2017	Il processo di ratificazione del TPP giunge al termine

In questa sezione verrà innanzitutto dato un breve spaccato storico sulle principali evoluzioni che hanno portato progressivamente ad una maggiore autonomia del governo centrale. In seguito, verranno esaminati gli elementi a favore del *Kantei* di Abe che hanno permesso alla fazione pro-TPP di proporre una narrazione differente da quella egemone. In ultimo verranno brevemente presentati gli altri attori parte dalla coalizione.

4.2.1 La storia del *Kantei*: Il potere del governo centrale negli anni

In questo paragrafo vedremo come il vecchio sistema politico era strutturato e quali erano le motivazioni che rendevano difficile per il governo centrale iniziare nuove politiche in passato. Verrà inoltre presentato il contesto che ha portato alla formazione di un nuovo tipo di primo ministro maggiormente in grado di mutare il discorso pubblico dominante.

Il governo centrale del Giappone del dopo guerra era caratterizzato da un potere decisionale basso, offuscato dal potere dei funzionari ministeriali e dai processi decisionali interni al PLD nati nel contesto del "Sistema del 55". Il sistema politico del paese arcipelago era definito da Mulgan (2003, 76-77) come composto da un governo centrale con teorici poteri forti (seguendo il modello Westminster) che in realtà venivano offuscati dalle dinamiche interne ai partiti e dalla capacità di opporsi alle politiche dei funzionari ministeriali. Infatti, l'architettura del processo decisionale politico prevedeva che le misure prima di passare per la Dieta fossero approvate dal partito rendendo così i membri più influenti capaci di bloccare le scelte del governo centrale (Mulgan 2003, 78). Inoltre, anche i funzionari ministeriali grazie ad una grande autonomia derivata dal "controllo sulle funzioni di consulenza politica, avvio, formulazione ed implementazione delle politiche" (Mulgan 2003, 80) potevano opporsi alle linee guida del governo centrale. Questo anche grazie al controllo sui sistemi di interventismo e allocazione dei sussidi che detenevano. Grazie a questi poteri i funzionari potevano concedere ai membri dei partiti favori politici ed economici senza richiedere l'autorizzazione del ministero andando così a stringere legami di carattere clientelistico (Mulgan 2003, 80-81).

I limitati poteri degli attori del governo centrale e la presenza di gruppi con forti poteri di veto in campo agricolo come la JA, potevano essere visti come una delle principali motivazioni politiche alla stagnazione della narrazione.

Il potere del primo ministro era formalmente ampio, ma in realtà limitato da diversi agenti con potere di veto sulle sue decisioni. In primis i funzionari ministeriali pronti ad agire quando i loro interessi venivano messi a repentaglio, ma anche membri anziani o fazioni opposte del partito. Il *Kantei* rappresentava l'organo più a stretto contatto col capo di governo, ma all'epoca non era uno strumento sufficiente per permettergli di contrastare gli interessi delle lobby (Zakowski et. al. 2018, Solís 2018).

Per la Legge di Governo, il Primo ministro e la sua segreteria non potevano dare vita a discussioni su leggi inerenti a campi di interesse di altri ministeri (Zakowski et. al. 2018, 6-17). In generale il governo era legato da molti vincoli di interesse e la costituzione del personale del *Kantei* andava ancora di più ad indebolire l'autonomia degli uffici. Il corpo di dipendenti era composto da duecento persone impiegate per periodi temporanei dai vari ministeri che individuavano però la propria struttura di appartenenza ancora nelle rispettive istituzioni ministeriali, alle quali a fine mandato avrebbero fatto ritorno (ricordiamo la forte dedizione dei magistrati al proprio lavoro accennata ad inizio capitolo). I membri del *Kantei* che erano a più stretto contatto col Primo ministro erano il Capo della segreteria, i tre Vice-Capo, i segretari personali del Primo ministro e i consiglieri speciali. Generalmente questi venivano scelti tra gli individui più fidati del capo del governo centrale, in particolare il Capo della segreteria²⁵ (Zakowski et. al. 2018, 17-18).

Una delle poche dimensioni il cui il Primo ministro aveva una maggiore libertà era quella degli affari esteri. I capi di governo avevano imparato ad usare a loro vantaggio le pressioni esercitate da altri paesi (dette *gaiatsu*, lett. "Pressione esterna"), in particolare quelle statunitensi (Solís 2017, 237). Quando la spinta di altri stati si conformavano alla volontà del governo centrale questo era facilitato nell'attuare scelte diplomatiche contro attori con il potere di influenzare il processo decisionale (Zakowski et. al. 2018, 17).

Il vecchio sistema elettorale aveva generato una tendenza dei singoli politici a cercare affiliazioni per poter ottenere un posto nella Dieta sfruttando rapporti di interesse portando all'avvicinarsi di una serie di primi ministri il cui principale merito era la capacità di coordinare le varie fazioni (Solís 2017, 162). Altro elemento che minava fortemente l'autorità del primo ministro era il sistema decisionale interno al partito per cui prima di presentare bozze al governo

²⁵ Il ruolo del capo della segreteria è coordinare le politiche dei vari ministeri nonché quello di portavoce del governo. La scelta dei membri più vicini al Primo ministro non ricade ovviamente solo su suoi fedeli in quanto spesso per un bilanciamento delle forze politiche i posti vengono ripartiti tra le fazioni interne ai partiti.

tutto doveva ricevere preventivamente dal Consiglio di Ricerca degli Affari Politici (detto PARC dall'inglese *Policy Affairs Reserch Council*, in giapponese *Seimu Chōsakai*) l'approvazione (Solís 2017, 162-163).

Il principale fattore che portò ad un cambiamento della figura del primo ministro furono i cambiamenti dell'ambiente elettorale che culminarono nella riforma elettorale del 1994.

Il nuovo sistema dava molto più rilievo a figure politiche carismatiche che affascinavano l'elettorato essendo così in grado di aggiudicarsi i voti "fluttuanti" (Solís 2017, 164).

Un altro passo verso una maggiore centralizzazione del potere nelle mani del Primo ministro fu l'implementazione della riforma del governo centrale del 2001, promossa dal governo Mori (aprile 2000-aprile 2001). Il *Kantei* acquisì una maggiore autonomia, dando al Primo ministro un maggior potere di imposizione sia in materia domestica, che estera. Quello che prima veniva denominato Ufficio del Primo ministro (*Sōrifu*) fu sostituito dall'Ufficio di Governo (*Naikakufu*), un'organizzazione ex-novo che inglobava il vecchio ufficio e delle altre agenzie, che ottenne una posizione superiore ai ministeri dai quali era autorizzato a richiedere informazioni. Il nuovo ufficio aveva anche il potere di comandare i funzionari quando erano necessarie azioni con competenza interministeriale. Il Primo ministro ottenne il diritto di proporre nuove politiche in materie sensibili agli incontri con i ministri e la capacità di assegnare al Capo della Segreteria il ruolo di coordinatore di importanti politiche (Solís 2017, 162-165). In ultimo, un altro potere del capo di governo era quello di creare all'interno del *Kantei* degli uffici provvisori ad-hoc per precise politiche, proprio come quello che verrà formato per il TPP. L'insieme di questi cambiamenti portò il Primo ministro ad avere una maggiore capacità di gestione sugli affari internazionali.

Koizumi, primo ministro tra aprile 2001 e settembre 2006, aumentò ulteriormente il proprio potere di controllo inaugurando il Consiglio per le Politiche Economiche e Fiscali (*Keizai Zaisei*

Shimon Kaigi) che andò a prendere il controllo di parte del ruolo di compilazione del budget dei ministeri, acquisendo potere e riducendo l'influenza del Ministero delle Finanze.

Nonostante la formazione di un ambiente che facilitava maggiormente il controllo delle politiche da parte del governo, il forte senso di lealtà degli impiegati per i propri ministeri di provenienza e l'ancora forte potere delle lobby non permise un'effettiva vera e propria presa di potere del *Kantei*. Rimane però importante come in questi anni la figura del primo ministro da quella di "coordinatore" iniziò a mutare in quella di un uomo politico carismatico, capace di portare avanti delle politiche grazie a degli strumenti decisamente più forti di quelli disponibili fino a poco tempo prima. Esempio in questo caso è Koizumi Ichiro con la privatizzazione delle poste da lui operata. Il Primo ministro aveva combattuto per portare alla privatizzazione del sistema postale giapponese. Si trattava di una scelta politica volutamente in opposizione con gli interessi di parte dei politici del suo stesso partito. Quando il pacchetto delle riforme postali fu bloccato dagli stessi membri del PLD, il primo ministro sciolse la Camera dei rappresentanti della Dieta. Nelle elezioni che seguirono Koizumi promosse la volontà di riformare le poste combattendo gli interessi dei politici del Partito Liberal-Democratico. Il suo carisma e la particolare narrazione di rivoluzionare il partito dall'interno lo portarono alla vittoria (Zakowski et. al. 2018, 77-95). Koizumi fu inoltre uno dei primi ministri ad opporsi alla lobby agricola antepoendo agli interessi elettorali la necessità della creazione di FTA anche a discapito del livello di protezionismo agricolo (Davis e Oh 2007, 26-27). In poche parole, il primo ministro era riuscito a formulare una nuova narrazione (quella di un primo ministro contro il proprio partito che voleva riformarlo dall'interno) proprio grazie alla formazione di un quadro di rapporti di potere ribilanciato.

Il governo Abe giovò di un *Kantei* con un discreto potere decisionale che il primo ministro andò a rinforzare ancor più.

4.2.2 Il Kantei: i mezzi per produrre un nuovo discorso pubblico dominante

La nuova narrazione della fazione non avrebbe mai potuto essere spinta da così tanti attori se dietro le sue spalle non ci fosse stata un'istituzione in grado di resistere agli effetti negativi che combattere la lobby agricola avrebbe portato al governo in carica. Il *Kantei* divenne quindi lo strumento che permetteva di far resistere il discorso pro-TPP in materia agricola e che proteggeva gli attori dall'influenza della lobby. Ad aggiungersi al già migliorato livello di autonomia del *Kantei* di Abe sono poi state le strategie politiche da lui applicate per ammansire e controllare gli attori con potere di veto che avrebbero potuto ostacolare il processo di sigla del TPP.

Il successo di questa coalizione non è però unicamente frutto degli sforzi del governo del Partito Liberal-Democratico. È necessario evidenziare come il potere decisionale esercitato dal governo Abe sia stato frutto non solamente dell'abilità del Primo ministro e dei suoi collaboratori di sfruttare a proprio vantaggio il momento storico, ma anche di quanto fatto dai governi precedenti.

4.2.2.1 La consapevolezza del governo di Abe: i tentativi di approccio al TPP dei governi del PDG

Ciò che ha dato forza alla *story-line* della *food global value chain* è stata la consapevolezza dei movimenti e degli attori contro il TPP. Ad approcciare l'idea di entrare a far parte del Partenariato non fu infatti Abe. Il discorso relativo al TPP era stato infatti iniziato dai governi del PDG. Abe aveva potuto affrontare la materia con una conoscenza di base di come gli attori della coalizione avversaria erano strutturati e di che narrazione adoperavano. Un dettagliato

resoconto dei primi approcci al Partenariato ci è dato dal testo di Zakowski et. al. (2018). Quello che viene considerata la prima proposta ufficiale per il paese arcipelago ad entrare nel TPP avvenne nel 2008, durante una riunione della Cooperazione Economica dell'Asia Pacifica (dall'inglese *Asian-Pacific Economic Cooperation*, di qui in seguito APEC). L'allora ministro del METI rifiutò l'invito ad unirsi alla discussione fattogli dal rappresentante australiano. Il governo dell'epoca era, com'era stato continuamente per quasi cinquant'anni a quel punto, del PLD, e il ministro non proseguì oltre la discussione.

L'anno successivo, per la prima volta dopo mezzo secolo, il PLD venne sconfitto alle elezioni dal PDG.

Il Partito Democratico sin dalla campagna elettorale non aveva celato uno spiccato interesse per lo stringere un FTA con l'America (PDG 2009, 22-23).

I primi accenni ad un concreto interesse per entrare a far parte del Partenariato risalgono al primo dei tre governi, quello di Yukio Hatoyama (2009-2010). In occasione di una visita del Presidente degli Stati Uniti Barack Obama, il capo di stato statunitense espresse interesse per il TPP. Con la prospettiva dell'entrata nell'accordo degli Stati Uniti si generarono le condizioni necessarie per spingere anche il Giappone verso l'accordo, una scelta più che coerente con le promesse elettorali del partito. Il ministro, quindi, indisse delle riunioni con rappresentanti dai ministeri più coinvolti dall'accordo (MOFA, MAFF e METI) (Zakowski et. al. 2018, 206).

Il gabinetto Hatoyama non si concentrò mai più di troppo sull'argomento preso da altre problematiche in materia di affari esteri e anche viste le tensioni che aveva generato nelle relazioni tra Giappone e Stati Uniti²⁶. Fu invece Kan a dimostrare maggiore interesse per il TPP e a dare vita ad un team per sondare la possibilità dell'entrata nell'accordo. I Primo ministro

²⁶ le trattative riguardo alla base di Futenama, una delle principali questioni gestite da Hatoyama, avevano inasprito i termini del dialogo tra i due paesi (Solís 2018).

pronunciò una famosa frase secondo cui il Partenariato sarebbe stata “la terza grande apertura del Giappone” dove la prima era la riapertura totale dei confini con la Restaurazione Meiji e la seconda il Giappone dopo la Guerra del Pacifico (Zakowski et. al. 2018, 207-208). Risale a questo periodo anche la nascita delle prime dirette opposizioni da parte del MAFF e della propaganda degli altri attori del triangolo agricolo contro il FTA. Per esempio, due degli allora vice-ministri del MAFF, Shinohara Takeshi e Gunji Akira, si espressero non favorevoli all’iniziativa e contrari alle dichiarazioni a favore del trattato di Kan.

Il primo ministro non riuscì a gestire il tema trovandosi anche privo di alleati, come il MITI che in un primo momento si annunciò favorevole al Partenariato per poi dichiarare che erano necessario studiare maggiormente l’accordo²⁷, che invece avrebbero più avanti aiutato Abe. Il PDG non aveva inoltre una linea unica sull’argomento e lotte intestine ridussero ancora di più il potere decisionale del governo. Kan fallì anche nel tentativo di gestire le questioni riguardo al TPP a livello del *Kantei*. Alla fine del suo governo, in seguito ai disastri di marzo 2011, non si era ancora passati a parlare di trattative, ma ci si era solo limitati a dichiarare che erano in corso consultazioni (Zakowski et. al. 2018, 216-217).

Il terzo e ultimo governo del PDG fu quello di Noda Yoshihiko (2011-2012). Il primo ministro provò a procedere con gli sforzi per il trattato annunciando l’avanzamento alle trattative preliminari. Con l’annuncio si diede il via anche a diversi tentativi di sensibilizzazione alla materia tramite simposi per aumentare il supporto pubblico. I tentativi del Primo ministro non ebbero però tempo per portare frutti visto che il PLD riprese le redini del governo a dicembre 2012.

²⁷ Come riportato da Zakowski et. al. (2018, 208) durante la discussione avvenuta il 21 ottobre 2010 al *Kantei* i rappresentanti di METI e *Keidanren* difesero il tentativo di Kan, mentre, in seguito al palesarsi delle prime richieste della parte statunitense riguardo ad una riduzione delle tariffe sulla carne di manzo, il ministro del METI, Ohata Akihiro, prese le distanze dalla fazione pro-TPP.

Grazie all'operato dei tre governi del PDG e in particolare quelli dei primi ministri Kan e Noda il governo Abe ha avuto modo di approcciarsi alla materia ben consapevole delle fazioni in gioco e della narrazione che queste avevano adottato regalandogli le conoscenze per poter ideare una strategia in grado di portare alla riuscita delle trattative. Probabilmente parte del successo del governo Abe è anche quindi da attribuire al partito di opposizione che ha dato il via alle discussioni.

4.2.2.2 *Le strategie del Kantei di Abe*

Abe fronteggiò le trattative per il TPP con un *Kantei* molto più indipendente di quello che era un tempo. Ma la maggiore autonomia del governo centrale non era, per esempio, bastata ai governi del PDG per vincere sugli attori con il potere di interferire nel processo decisionale. Alla base della riuscita del tentativo di Abe di entrare a far parte del Partenariato sono due principali strategie da lui adottate. In primo luogo, il primo ministro andò ad aumentare ancora di più la centralizzazione di potere nelle mani del *Kantei*. In più vennero adoperate strategie sia per infiltrarsi e depotenziare la lobby agricola e i politici del PLD opposti al TPP, che per mantenere aperta una linea al dialogo per le trattative a livello domestico lasciando spazio anche a delle possibili concessioni, a differenza di quanto fatto dal PDG.

Gli uffici di Abe giovarono delle riforme dei governi precedenti ma il Primo ministro si impegnò per fare in modo di tentare di concentrarvi ulteriormente potere decisionale, rendendoli più leali a sé.

Questo tentativo raggiunse il suo compimento a marzo 2013. Il potere di veto riguardo a questioni inerenti al TPP di burocrati appartenenti al MAFF e associati a fazioni contro il TPP venne ridotto limitando la loro influenza nel processo decisionale. Vennero generati due corpi direttamente sotto il controllo del *Kantei*, uno decisionale e uno coordinativo, rispettivamente

l'“assemblea dei membri di governo fondamentali riguardo il TPP” (*TPP ni kan suru shūōyō kakuryō kaigi*) e il “Quartier generale governativo per il TPP” (*TPP seifu taisaku honbu*). La prima era una riunione a cui partecipavano i membri di maggiore rilievo di tutti i ministeri con maggiori interessi nel Partenariato (MOFA, METI, MAFF, MOF e altri). Il secondo era un organo che gestiva le negoziazioni sia a livello nazionale che internazionale con due team dedicati con a capo il Ministro per la rivitalizzazione economica o anche Ministro di stato per il TPP, carica assegnata ad Amari Akira, uomo politico leale ad Abe. A maggio 2013 venne poi anche fondato il “Quartiere generale per la rivitalizzazione di agricoltura, risorse forestali e marine, e la rivitalizzazione regionale” con il compito di supervisionare le trattative in materia agricola, a capo il Primo ministro con come vice il capo della segreteria, carica che per tutta la durata dei governi di Abe fu ricoperta dall'oggi Primo ministro Yoshihide Suga, e il ministro del MAFF. Nonostante la gerarchia apparente, il vero e proprio ruolo centrale era ricoperto dal segretario. Suga fu un uomo chiave nelle trattative interne, a cui Abe affidò il compito di coordinare i vari attori stimolando l'interesse di quei ministeri che erano contrari all'accordo (Solís 2017, 170).

Abe andò sostanzialmente a mettere sotto il controllo del *Kantei* tutto i processi decisionali relativi al TPP limitando notevolmente l'influenza dei singoli ministeri. A capo dei primi due team erano membri rispettivamente del Ministero della Finanza e MOFA, e anche nelle questioni agricole il ministro del MAFF giocava un ruolo secondario rispetto ad Abe e Suga, in questo modo l'influenza delle lobby erano ridotte e Abe poteva controllare maggiormente il processo decisionale.

Ad ottobre 2015, a seguito dell'annuncio della conclusione della fase di trattative, i corpi vennero riarrangiati sempre sotto il controllo del *Kantei* e venne creato il “Quartiere generale per le politiche del TPP” (*TPP sōgō taisaku honbu*), in cui il ruolo di capo era di Abe, con come vice Suga e il Ministro di stato per la ricostruzione.

Complementare alle politiche di personale vennero anche messe in pratica delle strategie per mantenere il controllo anche su alcune importanti fazioni di attori con potere di veto contrari all'accordo, quali la lobby agricola e le "tribù" politiche interne al PLD (dal giapponese "zoku"). Abe non era interessato a recidere i rapporti con i funzionari ministeriali, in quanto governi passati avevano dimostrato essere questa una strategia fallimentare²⁸. Il primo ministro era interessato a esercitare una forte influenza dei gruppi che avrebbero potuto limitare il suo potere decisionale (Solís 2017, 168-172).

Il capo di governo si mosse in modo da poter influenzare in modo strategico i membri della *nōrin-zoku*, specificatamente Abe assegnò il posto di presidente della "Commissione per le misure sul TPP (*TPP taisaku iinkai*)", un organo parte del "Quartier Generale per i partenariati regionali diplomatici ed economici (*Gaikō, Keizai, Renkei Honbu*)", a Nishikawa Koya. Questi era un importante membro della *nōrin-zoku*, la "tribù" con interessi agricoli, nonché membro della fazione anti-TPP. Abe sapeva che Nishikawa aspirava oltre ogni modo a diventare ministro del MAFF (Terada 2019, 1051-1052). Per ottenere il posto, che avrebbe poi ricoperto a settembre 2014, Nishikawa, giocando a favore della fazione pro-TPP, divenne uno strumento di controllo della *nōrin-zoku* permettendo di facilitare le negoziazioni. Inoltre, Abe fece uso anche di noti politici come Koizumi Shinjiro²⁹, che venne posto a capo della PARC, per dare maggiore lustro alla campagna e acquisire favore pubblico (Zakowski et. al. 2018, 211-212)

Per quanto riguarda invece la *Japanese Agriculture*, uno dei tre poli del triangolo agricolo, Abe si impegnò a minarne il potere di veto. Le misure adoperate dal ministro saranno maggiormente approfondite nel prossimo capitolo.

²⁸ Il governo Hatoyama aveva provato a riformare il *Kantei* tagliando i rapporti con il personale ministeriale, ma il tentativo si era rivelato fallimentare e i governi di Kan e Noda ripristinarono lo stato degli uffici precedente alle modifiche del primo capo di governo del PDG (Solís 2017).

²⁹ Figlio dell'ex primo ministro Koizumi Ichiro è attualmente il ministro dell'ambiente. Si tratta di un politico con una grande fama sia per essere il figlio di Koizumi, sia perché ha un simile spirito di opposizione al partito stesso a cui è affiliato (Zakowski et. al. 2018, 211).

L'insieme di queste strategie fornì al governo maggiore spazio d'azione e autorità nel processo decisionale.

In ultimo, altro segreto del successo di Abe, fu il tentativo di fare delle concessioni alle fazioni.

Una delle principali differenze tra la gestione del TPP tra PDG e il governo Abe stava nel tentativo del secondo di provare a rispettare, in parte, le richieste degli attori contrari all'accordo.

Fondamentale in questo senso fu l'incontro tra il Primo ministro del Giappone e il Presidente degli Stati Uniti D'America Barak Obama in cui si giunse alla conclusione che non sarebbe stata richiesta l'abolizione generale di tutte le tariffe, lasciando spazio ad Abe per una negoziazione con la lobby agricola su quali prodotti lasciare protetti (Solís 2017, 172-179). La JA aveva la maggior parte dei propri interessi nel riso e la prospettiva di lasciare intonse le tariffe applicate su questo rendevano il Partenariato decisamente meno pericoloso.

Le politiche di Abe non puntavano ad una diretta distruzione dei funzionari ministeriali e lobby, ma ad una miscela di accentramento di potere nel *Kantei* e negoziazione di compromessi con le pari "antagoniste", che nel frattempo venivano manipolate, per riuscire a far passare le proprie decisioni. Gli sforzi di coordinazione erano facilitati dall'efficace selezione di personale a capo di varie strutture con una lealtà, intrinseca o per tornaconto personale, verso il primo ministro. L'insieme di tutti questi fattori andò a generare un grande potere decisionale che permise al primo ministro ed al suo entourage di combattere con la fazione anti-TPP

L'accordo venne firmato a febbraio 2016. La sigla del TPP venne descritta come un'impresa che si pensava fosse quasi del tutto impossibile (*dekiru hazu ga nai*) e come un risultato fondamentale del governo Abe (Kantei 2016, 1-2).

Il successo del primo ministro venne ulteriormente validato dalla vittoria nelle elezioni per la Camera dei Consiglieri di luglio dello stesso anno. Nonostante il susseguirsi di due scandali³⁰, il

³⁰ Il primo dei due scandali coinvolse il Ministro del TPP Amano, portando alle sue dimissioni, altro scandalo fu invece la pubblicazione di un libro di Nishikawa Koya in cui rivelava retroscena del TPP, inclusi i rapporti di

PLD vinse con un buon margine, incrementando il numero dei propri rappresentanti di sei (NHK 2016).

4.2.3 Gli alleati del Kantei

MOFA e METI sono gli attori “tradizionali” in carico della mediazione per trattati internazionali. Nello specifico, trattati di scambio libero sono generalmente sotto la giurisdizione del METI, influenzato anche dal MOFA che ha una più approfondita conoscenza degli altri paesi. Quando il possibile accordo va ad includere anche elementi in materia di scambio e barriere del settore agricolo, anche il MAFF diviene parte fondamentale della discussione.

All’epoca dei primi accenni al TPP, il METI si dimostrò interessato all’accordo, mentre il MOFA mantenne le distanze fino a quando non fu più chiaro l’impegno nell’accordo degli Stati Uniti. Con le dichiarazioni di Obama rispetto il TPP nel 2013, anche il MOFA si unì al gruppo di attori che accoglievano con favore il Partenariato (Zakowski et. al. 2018, 203-239).

Affiancate al METI, nella fazione pro-TPP, erano diverse istituzioni legate al commercio che vedevano nel TPP la possibilità di creare relazioni più strette con gli Stati Uniti e di ampliare le proprie rotte di commercio anche in Asia. Nello specifico i principali attori appartenenti a questa categoria erano la *Keidanren* e la Camera di commercio giapponese (Mulgan 2015, 30-139). Le due istituzioni erano principalmente portavoce degli interessi di grandi aziende pronte ad espandere il proprio mercato e, in generale, delle lobby della manifattura, che vedevano nel TPP anche un modo per ridurre il potere della lobby agricola. Più indecisi rispetto all’accordo rimanevano piccole e medie imprese, impaurite dalla possibile entrata in Giappone di concorrenti più competitivi che avrebbero potuto rappresentare un rischio per loro. La

interesse che si celavano dietro alle sue nomine.

Keidanren spingeva per una chiusura il più veloce possibile dell'accordo anche con un possibile sacrificio delle concessioni agricole (Zakowski et. al. 2018, 213).

4.3 Conclusioni

In questo capitolo sono state presentate le coalizioni che si sono scontrate nella discussione riguardo l'entrata nel TPP. Sono stati introdotti il loro profilo storico, i loro obiettivi e i principali strumenti che hanno adoperato per raggiungerli.

Da una parte vi sono il MAFF e il suo profondo livello di interventzionismo nel mercato agricolo grazie al controllo del mercato del riso, i sussidi e le barriere in entrata. Il ministero è alleato con la JA e il suo ampio livello di penetrazione nel tessuto sociale agricolo. Nonostante l'indebolimento di questi due attori nel corso degli anni, dovuto al processo di lenta liberalizzazione del mercato e ai cambiamenti del sistema elettorale, il triangolo agricolo di cui sono membri rappresenta ancora un'entità con un forte potere di veto.

Opposto al gruppo contro il TPP vi è il governo di Abe con un *Kantei* rinforzato, in grado di resistere a parte delle pressioni dei funzionari ministeriali. L'efficacia della narrazione del governo centrale ha ricevuto il supporto degli sforzi di aumentare l'autonomia degli uffici dei precedenti primi ministri. Inoltre, è stata fondamentale anche la consapevolezza del discorso pubblico della coalizione opposta al Partenariato ottenuta grazie all'osservazione del tentativo di stringere il trattato del PDG.

I processi di cambiamento dei poteri presentati in questo capitolo permettono di comprendere in quale clima politico è arrivata la discussione riguardo la possibilità di entrare nel Partenariato. Si è fatto riferimento agli interessi che la fazione contraria al TPP difende e che è a sua volta la base fondante del suo potere di veto. È inoltre importante conoscere il processo di

rafforzamento del governo centrale per comprendere l'ultima sezione della tesi in cui verranno introdotte le riforme agricole di Abe, nel tentativo di eliminare l'influenza del triangolo sui processi decisionali.

Sono inoltre stati introdotti sia gli attori principali di ogni fazione che quelli secondari o di supporto che propagano la narrazione per un fenomeno di affinità discorsiva.

Il percorso costruito dal terzo capitolo e da questo permette di comprendere a pieno lo sfondo internazionale e politico nel quale prende vita la discussione che verrà analizzata nel prossimo capitolo.

Capitolo 5: analisi discorsiva

In questo capitolo si seguirà, con le dovute modifiche, il tracciato di Hajer (1993) per analizzare la narrazione delle due fazioni in merito al TPP in relazione all'apertura del mercato agricolo. Verranno esposti i discorsi delle due coalizioni (pro e anti-TPP) arricchiti con puntali riferimenti a come questi siano in relazione con gli interessi degli attori.

Come già accennato nel secondo capitolo, nell'utilizzare il framework di Hajer nel caso giapponese è stato necessario prendere coscienza di alcune fondamentali differenze tra la discussione avvenuta in Inghilterra rispetto alle piogge acide e quella che sarà analizzata riguardo alla possibilità di entrata nel TPP in Giappone. Come abbiamo visto nel precedente capitolo, la struttura degli interessi degli attori è molto complessa. A differenza della trattazione rispetto alla discussione riguardo le piogge acide in Inghilterra verranno fatti riferimenti puntuali alle strutture di interesse politico. Questo non deve andare in nessun modo a sminuire l'importanza della ricerca della narrazione che nasce da queste basi, ma che si sviluppa in un modo ricco e articolato.

Ricordiamo poi che, mentre nel caso inglese la coalizione pragmatista individuava una possibilità per accettare la posizione della coalizione modernista, questo non avviene in Giappone. Il rapporto tra le narrazioni è strutturato in modo diverso con la presenza di concessioni e richieste da parte della fazione anti-TPP. Nel testo di Hajer le due coalizioni poggiavano su ragionamenti logici differenti (pragmatista e neomodernista) che però potevano, come è effettivamente successo, arrivare alla stessa soluzione. Le due narrative nel caso giapponese potrebbero al massimo coesistere, ma difficilmente confluire assieme. Questo è dato ovviamente anche dalla struttura degli interessi degli attori, sarebbe grossomodo impossibile per il triangolo agricolo continuare ad esistere se esso stesso promuovesse la liberalizzazione del settore.

Ricordiamo inoltre che i termini che vengono utilizzati dalle due fazioni sono meno simili di quelli nel caso di Hager. Entrambe le coalizioni individuano nella sicurezza alimentare un concetto importante e un valore da dover aumentare. Ma mentre la fazione pro-TPP propone come soluzione la *food global value chain* e la liberalizzazione del settore agricolo, la fazione anti-TPP, invece, dà maggior rilievo all'autosufficienza alimentare. Inoltre, è importante evidenziare come il dato scientifico non è il solo alla base delle narrative, specialmente per la story-line della FSSR, dove vedremo come sarà importante anche una dialettica basata sull'empatia per gli agricoltori e sulla paura per le conseguenze che stringere il Partenariato avrebbe portato.

In ultimo, il processo delle trattative per il TPP è un percorso più complesso rispetto a quello tracciato dalle piogge acide e per questo verrà introdotto preventivamente tutto il suo sviluppo per evitare che seguire poi le narrative divenga troppo difficile.

In un primo momento verranno esposti gli avvenimenti di carattere politico e le trattative con gli altri stati che hanno portato alla sigla del TPP-11 da parte del Giappone nel 2018. In seguito, saranno presentati gli elementi principali delle narrazioni dalle due coalizioni. In conclusione, verrà esaminato l'esito del confronto tra le fazioni, individuando quale coalizione può essere considerata vincitrice e quale perdente sondando attentamente la possibilità che il risultato possa essere solo apparente come accaduto per le piogge acide.

Il percorso disegnato dal qui presente studio si conclude quindi con questo capitolo che pone una risposta alla domanda di ricerca "Si può dire che il discorso dominante sia realmente cambiato in seguito alla sigla del TPP?".

5.1 Le trattative per il TPP

Il processo di elaborazione del Partenariato è stato lungo e tutt'altro che semplice. Il dibattito tra le coalizioni, volto a convincere l'opinione pubblica, è stato particolarmente aspro. La lotta tra narrazioni è stata osservata su una scala che il Giappone non aveva mai visto prima di allora. Il discorso pubblico veniva diffuso tramite piattaforme online coinvolgendo anche molti civili, cosa insolita per trattati di scambio internazionale. Tra attori che avevano preso parte alla discussione vi erano comuni cittadini, federazioni di consumatori, partiti e industrie per un coinvolgimento che raramente era stato visto prima nel paese-arcipelago (Solís 2017, 161).

Alcuni dei principali ostacoli a cui il processo di ratifica è andato incontro hanno notevolmente allungato le tempistiche per la conclusione. Le trattative si potrebbero dividere in grossomodo tre momenti. In un primo, vi è il tentativo di approcciare il discorso del Partenariato del governo del PDG, che, come abbiamo visto nel quarto capitolo³¹, sono fallite. A queste seguirono le trattative per il TPP del governo Abe, tra le forti proteste della fazione anti-Partenariato e le difficoltà incontrate nelle prime richieste statunitensi. Il terzo segmento è invece rappresentato dalle trattative per il TPP-11 in seguito all'uscita degli Stati Uniti dall'accordo. Queste vedono il Giappone non come un paese indeciso se essere parte o meno dell'accordo, ma come lo stato leader delle negoziazioni. Questo segmento è caratterizzato dalla ridotta opposizione da parte degli attori contrari al Partenariato. Causa principale di questa caratteristica sono l'uscita degli Stati Uniti dall'accordo e il pacchetto di sussidi già concordato per compensare il settore agricolo.

³¹ Cfr. 99-102.

5.1.1 Dalla discussione per l'entrata nel TPP alle negoziazioni internazionali

La campagna del PLD del 2012 che avrebbe portato il partito a tornare al governo aveva fatto perno su un generale spirito di rifiuto per il Partenariato con slogan come “Ferma opposizione al TPP (*TPP Danko Hantai*)”. Quando il Primo ministro decise di approcciare comunque il trattato era evidente come fosse necessario porre dei paletti per evitare che la sua scelta potesse essere vista come un vero e proprio tradimento della fiducia che gli elettori avevano in lui riposto.

Abe fece appello a quello che era stato di fatto il manifesto del PLD per le elezioni (PLD 2012, 13). Questo prevedeva il rifiuto del TPP qualora l'abolizione comprensiva di tutte le tariffe fosse stata un prerequisito fondamentale. Questa nozione non era nuova e si ritrovava anche in altri documenti prodotti dal PLD che dimostravano come in realtà il partito avesse posto delle condizioni soddisfatte le quali sarebbe stato disposto a proseguire le trattative per il Partenariato. Per esempio, il “Pensiero riguardo il TPP” (*TPP ni tsuite no kangaekata*) firmato dal partito (PLD 2012b) elaborava più approfonditamente la questione rispetto a come veniva trattata nel manifesto. Il testo elencava vari punti critici del trattato per poi suggerire una serie di richieste necessarie per poter proseguire il dialogo. In primo luogo, veniva fatto riferimento ad una generale carenza degli studi riguardo al trattato³². Venivano poi citate delle “alternative” al TPP che ugualmente puntavano all'espansione del Giappone nel mercato asiatico e internazionale come l'Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico +6 e accordi commerciali con l'Europa, quelli che in un secondo momento sarebbero sfociati nell'*Economic Partnership Agreement*. Rimarcata però comunque l'importanza di stringere accordi sempre più stretti con gli Stati Uniti venivano enunciati sei punti su cui il partito non era pronto a scendere a patti. Di particolare

³² Si tratta generalmente di un'espressione che nella lingua giapponese viene usata per esprimere un rifiuto senza doversi opporre apertamente.

interesse per il presente studio sono le prime quattro clausole e, in modo particolare, la prima e la quarta.

1. Opposizione alle trattative qualora l'abolizione comprensiva di tutte le tariffe sia un prerequisito per la negoziazione.
2. Rifiuto di limitazione quantitativa del commercio di autovetture in quanto contrarie ai principi del commercio libero.
3. Proteggere il sistema sanitario giapponese.
4. Proteggere la salubrità del cibo.

Il governo Abe fece perno sulla prima condizione, ricercando un'intesa con gli Stati Uniti per la possibilità di preservare alcune tariffe per poter iniziare le trattative senza ufficialmente tradire le promesse elettorali.

Rimase comunque evidente una discrepanza tra gli slogan elettorali e l'appellarsi di Abe alla possibilità del trattato con delle condizioni. Importante simbolo delle contraddizioni di Abe fu la dichiarazione del primo ministro nel 2016 durante l'incontro del Comitato Speciale per il TPP (*TPP Tokubetsu Iinkai*) "Non ho mai detto, nemmeno una singola volta, che mi sarei fortemente opposto al TPP (*TPP Hanko Dantai to Itta koto wa Ikkai mo, tada no Ikkai mo gozaimasen*)"³³.

Per riuscire ad avere successo laddove il precedente governo del PDG aveva fallito, Abe adoperò due strategie di base: il rinforzo del *Kantei* e l'inizio di una serie di politiche di riforma agricola per ridurre il potere della lobby agricola.

Gli sforzi politici del Primo ministro per centralizzare maggiormente il potere decisionale nel governo centrale sono stati già introdotti nel quarto capitolo³⁴. Con maggiore personale ministeriale dedicato ultimamente al *Kantei*, i così detti *Kantei kanryō* (lett. "funzionari ministeriali del Kantei"), le influenze dei vari ministeri erano notevolmente ridotte. Da 20 nel 1989, i *Kantei kanryō* erano aumentati a 300 nel 2018 (Terada 2019, 1049). Il Quartier Generale

³³ Abe Shinzo (2016).

³⁴ Cfr. 102-106.

per il TPP fondato da Abe a marzo 2013 era il primo organo nella storia del paese-arcipelago a gestire le trattative sia a livello domestico che internazionale. Anche le leadership di Amari risultò un prezioso aiuto alla politica di Abe. Uomo politico molto vicino al Primo ministro, Akira Amari aveva applicato con saggezza diverse strategie per bilanciare il potere di attori con forza di veto, come per esempio quando affidò il compito delle trattative in materia agricola non a membri del MAFF, ma a Hiroshi Oe³⁵ membro del MOFA (Terada 2019, 1050).

Ad agosto 2015 Abe lanciò una riforma per riorganizzare le cooperative agricole che avrebbe portato ad un'ulteriore riduzione del potere di veto della JA. Sempre nel contesto delle riforme agricole venne anche operata una riforma del *gentan* nel 2013. Altro contributo fondamentale è stato quello di Koya Nishikawa per dominare ed imbonire i politici della tribù agricola, già introdotto nel precedente capitolo³⁶. (Terada 2019, 1050-1052)

Gli sforzi per soddisfare le condizioni di accesso al TPP diedero presto frutti e, a febbraio 2013, in occasione di una visita a Washington di Abe a Obama, fu dichiarato che i due capi di stato avevano concordato sulla clausola per la quale l'abbattimento di tutte le tasse non era un requisito per accedere al Partenariato. L'accordo ovviamente non beneficiava unicamente lo stato-arcipelago, ma anche gli Stati Uniti che acquisirono così maggiore potere di contrattazione per le tariffe sul settore automobilistico.

Abe riorganizzò immediatamente i corpi dedicati al TPP da gruppi per l'ipotesi dell'entrata a gruppi per lo studio delle politiche per il Partenariato specializzati nelle varie aree di competenza (beni industriali o agricoli o ancora proprietà intellettuali).

Ricevuto il permesso di proteggere alcuni prodotti dall'abolizione delle tariffe, la squadra di Abe si riunì per selezionare quei beni sarebbero stati considerati "prodotti sensibili" nelle trattative.

³⁵ Per comprendere l'importanza del ruolo assegnatoli, basti sapere che Oe succederà poi tra il 2016-17 come negoziatore capo ad Amari. Attualmente è l'ambasciatore del Giappone in Italia.

³⁶ Cfr. 104.

Il 13 marzo 2013 la commissione relativa a beni alimentari ed agricoltura presentò la lista dei cinque alimenti fondamentali da ritenere come intoccabili durante le trattative. Questi erano: frumento, zucchero, riso, latticini e carni di maiale e manzo³⁷. La decisione era stata partorita da un organo che faceva riferimento al solo PLD, ma il 14 aprile venne approvata diventando una decisione ufficiale della Dieta. Qualora il governo fosse riuscito a mantenere invariate le tariffe su questo bene tutti gli elementi governativi sia di opposizione che di partito avrebbero dovuto acconsentire (Shinoda 2020, 339-340).

Risolto il principale nodo di conflitto con il triangolo agricolo (ricordiamo che l'esenzione del riso di per sé significava la protezione della maggior parte degli interessi del triangolo), fu espressa la decisione definitiva del Giappone di entrare a far parte delle trattative per il TPP. L'inclusione del paese arcipelago nel trattato venne ufficializzata durante il ritrovo degli stati membri in Malesia a luglio dello stesso anno (ibidem).

Venne quindi fondato il "Quartier generale del governo per le politiche del TPP" con a capo Akira Amari, come negoziatore capo. Con questo ruolo il Ministro per le politiche economiche e fiscali smise il suo ruolo di mediatore delle opinioni tra MOFA e MAFF per raggiungere ad una decisione finale acquisendo maggior potere decisionale (Shinoda 2020, 340).

5.1.2 Il Giappone come stato membro del TPP

Le negoziazioni internazionali del TPP furono complesse: in un primo momento si giunse ad una fase di stallo dovuta allo spirito protezionista agricolo giapponese e al tentativo di proteggere il mercato automobilistico statunitense. A dare una svolta alle trattative furono la sigla dell'EPA

³⁷ Carne di maiale e manzo vengono considerate in questo contesto come un elemento singolo ovvero "carne". Nel corso delle trattative tra gli stati membri sono invece considerati due alimenti differenti.

tra Giappone e Australia e il tentativo da parte della Cina di dare vita all' *Asia Infrastructure Investment Bank*³⁸.

Il Giappone divenuto membro nelle negoziazioni internazionali del TPP prese parte alle riunioni ufficiali ricevendo il materiale di quanto proposto dagli altri stati membri prima della sua entrata. Non essendovi ancora particolari decisioni riguardo alle tariffe, il paese-arcipelago si trovò in una posizione privilegiata. Il Giappone nonostante fosse appena entrato nell'accordo era il secondo stato membro per PIL e quindi deteneva un forte potere di negoziazione. Non essendovi accordi pregressi che minassero gli interessi del paese le trattative si presentavano come meno complesse del previsto.

Le direttive date da Abe alla commissione di negoziatori in partenza fu quella di "dimostrare la flessibilità necessaria per concludere le trattative proteggendo comunque ciò che abbiamo deciso di proteggere e ottenendo ciò che dobbiamo ottenere" (Tsuruoka 2016). Ciò che si è deciso di proteggere ("*Mamoru tokoro*") è un probabile riferimento ai beni agricoli. Gli Stati Uniti però si dimostrarono sin dal primo momento meno aperti alla salvaguardia dei prodotti sensibili. La concessione di non considerare la rimozione di tutte le tariffe come prerequisito non voleva essere un'autorizzazione a opporsi completamente alla rimozione delle barriere su alcuni elementi senza discussione. Il PLD dovette quindi dimostrarsi più aperto alla contrattazione degli elementi agricoli (Shinoda 2020, 343-344).

Nelle trattative stavano venendo discussi 586 codici tariffari che andavano a interessare i prodotti sensibili. Ma di questi 234 erano prodotti di cui il Giappone non aveva import e 223 era prodotti processati con uno scarso impatto sulle industrie domestiche. Iniziò quindi uno studio

³⁸ La *Asia Infrastructure Investment Bank* (Banca Asiatica di Investimento per le infrastrutture) anche nota con il nome abbreviato AIIB è una banca multilaterale per lo sviluppo economico sostenibile della regione asiatica. Fondata nel 2014 e operativa dal 2016 conta 103 stati membri (AIIB 2021). Al fine dello studio è necessario sottolineare come sia gli Stati Uniti che il Giappone non siano paesi affiliati.

congiunto del *Kantei* e della commissione del PLD per produrre un piano su quali compromessi accettare (Shinoda 2020, 343).

Le trattative si stavano prolungando, ma furono due eventi particolari a velocizzarle: la sigla dell'*Economic Partnership Agreement* tra Giappone e Australia e del tentativo di formazione dell'*Asia Infrastructure Investment Bank* (di qui in poi AIIB) da parte della Cina.

La sigla dell'EPA con l'Australia avvenne a luglio 2014. Questo evento influi sotto diversi aspetti nel mutare gli equilibri del TPP. In primis, si trattava del primo vero e proprio accordo con un grande paese esportatore di beni agricoli stretto dal Giappone. In secondo luogo, è da evidenziare come il paese-arcipelago avesse ceduto alle richieste di abbassamento delle tariffe sulla carne di manzo avanzate dall'Australia. Sin dall'inizio delle trattative nel 2007, il Giappone aveva difeso alcuni di quelli che nel contesto del TPP sarebbero diventati prodotti sensibili: il frumento, la carne di manzo, lo zucchero e latticini³⁹. Nonostante nel testo finale quasi tutti i prodotti trattati come sensibili vennero esentati dalla riduzione tariffaria prevista, la carne di manzo rappresentò invece un'eccezione. La riduzione sulle tariffe fu comunque impostata come progressiva, in modo da ridurre i dazi sulla carne congelata del 19,5% in 19 anni e raffreddata⁴⁰ del 23.5% in 15 anni. Venne introdotto un meccanismo di salvaguardia che permetteva al paese arcipelago, oltre certi livelli di import, di far tornare il livello della tassazione a quello di partenza del 38,5%. Questo portò a due principali conseguenze: a livello internazionale gli Stati Uniti spinsero ancora di più per la liberalizzazione di carne e maiale nella preoccupazione di rimanere tagliati fuori dal mercato nipponico. Nella dimensione domestica, le cooperative agricole invece chiedevano che questo fosse il massimo livello di liberalizzazione da applicare anche per il TPP.

³⁹ Non si faceva necessario, in questo caso proteggere altri alimenti come il riso del quale l'Australia non era uno dei principali importatori Giapponesi.

⁴⁰ La carne congelata è la carne che viene surgelata e poi trasportata. La carne raffreddata o refrigerata è quella che viene semplicemente trasportata ad una bassa temperatura ma senza portarla al congelamento. Di particolare importanza era la riduzione del prezzo della carne refrigerata australiana che era in diretta competizione sul mercato nipponico sia con quella giapponese che con quella statunitense (Honma 2015, 100).

La concessione sul fronte della carne di manzo, così come la scelta di non opporre resistenza alla liberalizzazione di altri prodotti come le arance o la carne di pesce, fu da attribuire in buona parte alle politiche di Abe e al controllo da parte di Nishikawa dei politici della *norin-zoku* (Terada 2019, 1051).

Il terzo elemento importante per questo accordo è che si tratta del primo siglato dal Giappone a contenere effettivamente un capitolo sulla sicurezza alimentare identificando delle misure da adottare. Su una serie di alimenti veniva fatta proibizione di mantenere o creare nuove forme di limitazione degli export (Honma 2015, 99-101). In generale l'EPA tra Australia e Giappone è stata in diversi modi innovativa e ha permesso di avere un'anticipazione della visione di liberalizzazione per come intesa dal governo Abe.

L'accordo accrebbe negli Stati Uniti l'urgenza di velocizzare le trattative con il partner nipponico. Se da una parte sembrava che il governo statunitense fosse disposto a scendere a patti con la maggior parte degli alimenti sensibili, venne presa una posizione particolarmente aggressiva nei confronti della carne di maiale. Durante una visita in Giappone del Presidente degli Stati Uniti, questi avanzò una proposta di ridurre le tasse sulla carne di suino di bassa qualità di poco meno del 90%. Nonostante fosse una proposta decisamente più estrema di quanto previsto dalle controparti giapponesi, venne accettata (Shinoda 2020, 342). Ma se da una parte gli Stati Uniti spingevano per la liberalizzazione in materia agricola, dall'altra, rimanevano invece molto protezionisti sul fronte del settore automobilistico.

Altro elemento che velocizzò le trattative fu il palesarsi di pressioni cinesi nel tentativo di generare nuove relazioni nel Pacifico con la AIIB. La Banca Asiatica si poneva come un'istituzione in grado di portare ad uno sviluppo sostenibile nella regione. La sua peculiarità constava nell'essere nata nel continente visto che le principali iniziative di sviluppo regionale in Asia erano state promosse da istituzioni che avevano a capo gli Stati Uniti come il Fondo Monetario

Internazionale e la Banca Mondiale (Katada 2016, 3). Gli Stati Uniti percepivano quindi la necessità di riaffermare con il TPP la propria influenza nell'area asiatica prima che questa venisse minata dalla AIIB. Le trattative tra Tokyo e Washington si fecero quindi più veloci per non lasciare che la rilevanza dell'accordo si riducesse ancora prima che questo entrasse in atto. Anche lo stato-arcipelago era stato influenzato dalla AIIB. Questo sia perché essa rappresentava un nucleo di potere alternativo al TPP di cui il Giappone non avrebbe fatto parte e sia perché sarebbe stato comandato dai uno tra i loro principali rivali. È inoltre necessario sottolineare che il Giappone era il secondo possessore di azioni con diritto di voto sia per il Fondo Internazionale che per la Banca Mondiale percependo quindi una forte competizione diretta con il progetto cinese (Katada 2016, 7). TPP e AIIB si prospettavano quindi come due istituzioni in netto contrasto per acquisire maggiore influenza nella regione asiatica. Le pressioni spinsero i paesi a formalizzare le decisioni riguardo a grano, zucchero, carni rosse e latticini. Gli ultimi elementi su cui i discorsi rimasero aperti erano il riso per il Giappone e le automobili per gli Stati Uniti. La sigla del TPP avvenne nel 2016 in seguito alla concessione da parte del Giappone dell'assicurazione di una quota d'importazione di fino a 70,000 tonnellate di riso per gli Stati Uniti e di diverse concessioni in campo automobilistico da parte di Washington.

A negoziati conclusi il Giappone aveva accettato solo 174 delle 586 richieste di abbattimento delle tariffe sui cinque prodotti sensibili. (Shinoda 2020, 342-344).

5.1.3 Le negoziazioni per il TPP-11: il Giappone come stato leader

Nonostante si fosse giunti ad un compromesso che accontentava tutti gli stati membri, il TPP andò incontro ad una violenta battuta d'arresto. Donald Trump, eletto presidente degli Stati Uniti D'America, a soli tre giorni dall'inizio del mandato, il 23 gennaio 2017, firmò la ritirata dal Partenariato. Inizialmente la scelta del presidente repubblicano stravolse i piani di Abe.

Fondamentale per la scelta di continuare le trattative del TPP fu l'incontro tra i capi di governo avvenuto a Washington a febbraio 2017. Il risultato della discussione fu che gli Stati Uniti dichiararono che non avrebbero interferito nella continuazione delle trattative per il Partenariato e che riconoscevano come non problematiche anche le altre trattative che il paese-arcipelago stava sviluppando (EPA con l'Europa e la *Regional Comprehensive Economic Partnership* di qui in poi RCEP). Venne inoltre resa esplicita l'intenzione di formulare un accordo bilaterale tra USA e Giappone (Terada 2019, 1056).

Gli undici stati rimanenti iniziarono quindi un processo di riorganizzazione che confluì nella decisione di riaprire le trattative sospendendo momentaneamente parte delle misure che rappresentavano delle concessioni fatte dai vari stati agli Stati Uniti.

Il Giappone scelse di "non cambiare alcuna previsione in merito all'accesso sul mercato" (Shinoda 2020, 346) al fine di velocizzare le trattative e fungere da modello per gli altri stati. Il paese-arcipelago divenne infatti stato leader delle trattative per il "nuovo" TPP che andò a prendere il nome di *Comprehensive and Progressive Agreement fo Trans Pacific Partnership* (abbreviato a CPTPP o TPP-11).

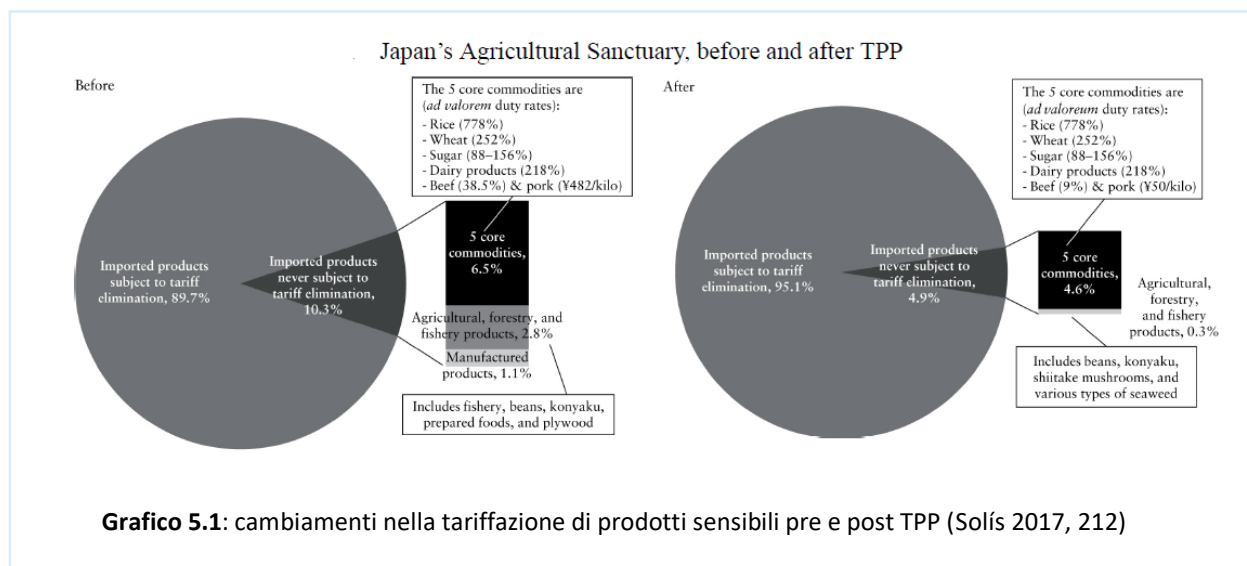
Alla fine del processo di trattativa le 70 voci che i vari stati avevano chiesto di sospendere furono ridotte a 22⁴¹ nel corso della riunione avvenuta il 6 novembre e l'11 dello stesso mese si annunciò il raggiungimento dell'intesa sugli elementi fondamentali del CPTTP. Rimasero comunque diverse dispute tra alcuni stati membri che il Giappone aiutò a risolvere portando così alla sigla del trattato nella cerimonia tenutasi il giorno 8 marzo 2018 (Shinoda 2020, 345-347).

La leadership del paese di Abe fu encomiata dai leader degli altri paesi membri (Shinoda 2020, 347). Nel trattato firmato, la media dell'eliminazione delle tariffe era tra il 99 e il 100%. Solo il Giappone aveva mantenuto un profilo più basso, con un'eliminazione pari al 95%. Il paese

⁴¹ Il dato è particolarmente rilevante in quanto il numero totale di provvedimenti presi in considerazione per l'abolizione era di circa 1000 (Terada 2018, 1060).

arcipelago era riuscito nelle trattative a difendersi da 412 delle 586 tariffe che interessavano i cinque prodotti sensibili

La conclusione del TPP venne quindi accolta come un evento di rilievo. Il Partenariato e l’EPA con l’Europa erano visti come un importante segno di impegno nel creare nuovi legami che si opponeva al periodo di protezionismo e stagnazione di trattative internazionali (Pereira 2019, 23, Felbermeyr e altri 2019, 110). Il governo Abe enfatizzava sin dalla sigla dell’originale TPP come l’accordo avrebbe portato alla trasformazione dello stato arcipelago in “una nuova potenza nel campo degli export” e in un “polo mondiale”, veniva anche sottolineato come il paese di trovava di fronte all’inizio di “una nuova era di politica agricola” (Solís 2017, 224).



Gli sforzi del *Kantei* ricevettero buone valutazioni a livello mondiale, forte anche del processo di riforma agricola che di lì a poco sarebbe entrato in vigore. Il riso era comunque rimasto protetto e con esso i principali interessi del triangolo agricolo, ma a livello discorsivo era chiaro come da un’idea di protezionismo e chiusura il Giappone aveva acquisito una forte immagine come paese innovatore e pronto agli accordi internazionali (Solís 2017, 205). Il salto di immagine a livello discorsivo lasciava però comunque gli spiragli per delle critiche. Per quanto paese leader degli accordi, il Giappone rimase lo stato membro del TPP che aveva ridotto minormente le tariffe. A

livello agricolo è poi da evidenziare la forte prevalenza di abbattimento progressivo delle tariffe e non immediato. Della riduzione delle tariffe agricole, quelle con abolizione immediata erano solamente il 51.3% del totale contro una media dell'84,5% degli altri partecipanti. Il 19% delle tariffe rimase inoltre invariato. Per comprendere l'importanza del dato basti pensare che il secondo paese per difesa delle tasse era il Canada con il 5,9%. La percentuale media di tariffe agricole non abolite per il TPP era solo dell'1,5%. Il Giappone non ha quindi lasciato la nomea di paese del protezionismo agricolo (Solís 2017, 209-210). Comunque, anche il livello di liberalizzazione applicato avrebbe portato effettivamente ad un calo di produzione del settore agricolo che gli esperti calcolarono essere una perdita tra i 130 e i 240 miliardi di yen (Urata e Solís 2018, 113).

Mulgan e Honma (2018, 133) sottolineano come il mantenimento della protezione mercato del riso abbia significato il fallimento della possibilità di operare una riforma decisa del settore agricolo escludendo le forze d'opposizione.

A livello di industria invece il Giappone manteneva un'ottima posizione con il 95,7% dell'abolizione delle tariffe che era immediata. In questo caso il paese arcipelago era al terzo posto del podio tra i paesi del Partenariato dimostrando un andamento decisamente differente tra beni agricoli e industriali (Solís 2017, 210).

Con un beneficio a lungo termine sul PIL previsto dell'1,11% (Solís e Urata 2018, 117) il TPP-11 rimane un importante accordo per il Giappone. Primo siglato dal paese-arcipelago a rispettare la barriera del WTO dell'abbattimento di oltre il 90% delle tasse, è un tassello estremamente importante per la storia delle relazioni internazionali del Giappone. La resistenza di alcuni aspetti di protezionismo agricolo non ha comunque fermato il cambio di immagine dello stato arcipelago chiuso e difficile con cui trattare a leader dello scambio libero in un'epoca di crescente protezionismo.

La rilevanza data al Partenariato anche come mezzo per la riforma agricola lascerebbe sottointeso un processo di cambiamento della narrazione verso una più improntata verso l'idea di sicurezza alimentare.

5.2 La narrazione della fazione anti-TPP

La narrazione usata nelle discussioni relative al TPP dalla coalizione composta dalla lobby agricola e da gruppi di consumatori e cittadini è principalmente composta da un insieme di discorsi già esistenti da tempo in Giappone arricchiti da una serie di nuove narrazioni create appositamente contro il Partenariato.

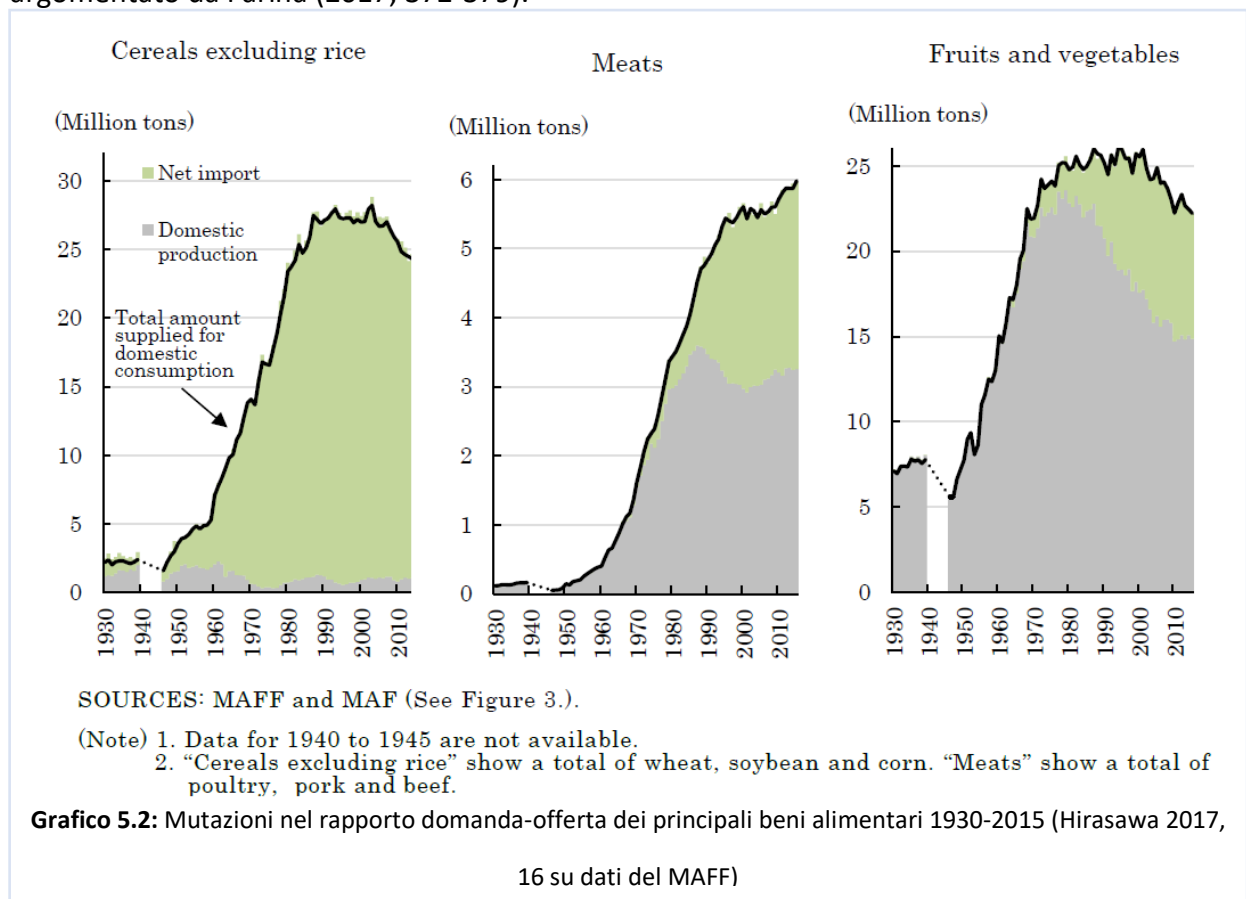
Alla base del discorso pubblico di questa coalizione era la narrazione fino ad allora dominante in merito alla sicurezza alimentare. Il discorso in quest'ottica si era plasmato negli anni Settanta in Giappone e si erano a mano a mano arricchite di altre sfaccettature.

In questa sezione saranno innanzitutto presentati gli elementi principali che compongono la *story-line* di questa fazione. Questi sono divisibili in grossomodo due categorie. Abbiamo da una parte una serie di argomentazioni volte a giustificare la continua diminuzione della FSSR individuate nell'invecchiamento della popolazione e nei cambi delle preferenze alimentari dei cittadini. Dall'altra vi sono gli argomenti che vanno a giustificare il protezionismo: paura per la sicurezza alimentare, per il collasso del settore agricolo e per l'eccessiva influenza degli Stati Uniti sul paese-arcipelago. In ultimo, verranno presentati gli elementi narrativi alla base del fenomeno di affinità discorsiva che ha avvicinato gruppi di consumatori alla coalizione. Alla base di questa *story-line* sono un insieme di dati reali, a volte manipolati, e *fake news*. Un forte vantaggio della coalizione nel corso della negoziazione tra gli stati fu infatti la modalità con cui le trattative tra stati si svolgevano. Gli incontri tra i rappresentanti dei paesi membri si tenevano

a porte chiuse, lasciando lo spazio alla fazione anti-Partenariato di poter affermare la presenza di clausole nel trattato che in realtà non erano mai state discusse.

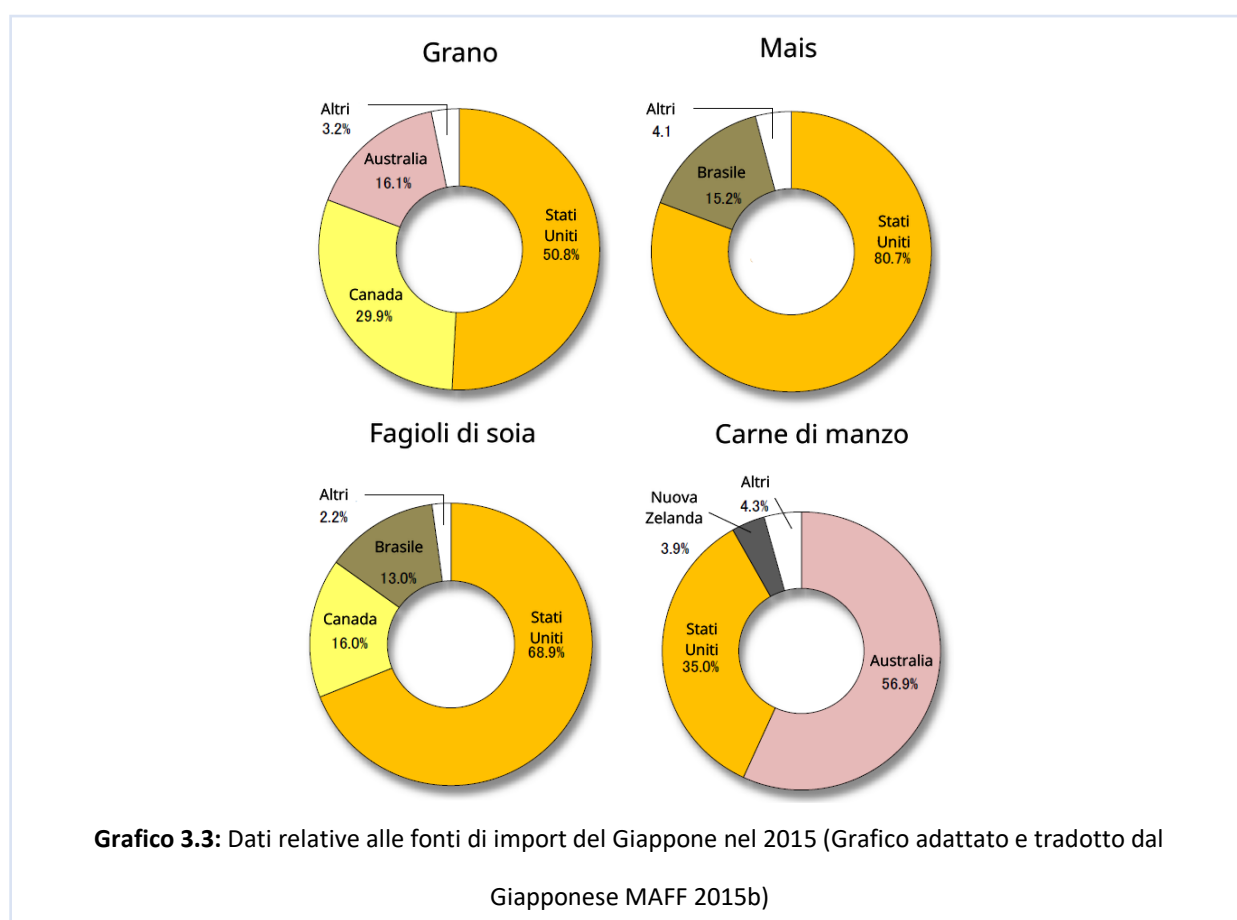
5.2.1 La giustificazione dell'abbassamento della FSSR: l'invecchiamento della popolazione e il cambio di preferenze

Alla base del sentimento protezionista e della paura di aprire il mercato agricolo giapponese fu la storica forte dipendenza del paese arcipelago dall'import. La necessità di importare le principali fonti alimentari è stata in continua crescita dal dopoguerra come ampiamente argomentato da Farina (2017, 372-379).



Tra il 1930 e il 2015, come illustrato dal Grafico 5.2, i beni alimentari di importazione sono andati gradualmente a ricoprire una percentuale sempre maggiore degli alimenti presenti in suolo nipponico. Anche la sufficienza alimentare in frutta e verdura che era riuscita a mantenersi

intatta per diversi decenni, in seguito alle prime liberalizzazioni del settore agricolo, vide un calo sostanziale. A sommarsi a questo dato è la presenza di tre grandi partner per gli alimenti di base che vengono importati. Canada, Australia e Stati Uniti compongono oltre i tre quarti degli import di grano, mais, fagioli di soia e carni rosse. La presenza di pochi grandi partner è connessa ad un maggiore rischio di non riuscire ad approvvigionare il paese adeguatamente in caso dell'imposizione di un embargo da parte di uno di questi. La numerosa popolazione giapponese⁴² renderebbe poi sostanzialmente impossibile il mantenimento della dieta attuale dei cittadini se si dovesse passare alla sola coltivazione domestica. In questo caso si renderebbero infatti necessaria una superficie di terreni coltivabili 4,8 volte superiore di quella attuale (Hirasawa 2017, 1).



⁴² 126 milioni di abitanti circa nell'ultima misurazione del 2018 (OECD 2020).

Ad aver aumentato la percezione della necessità di aumentare la sufficienza alimentare del paese furono due eventi che si susseguirono nel giro di pochi anni. Questi furono la limitazione dell'esportazione di fagioli di soia imposto dagli Stati Uniti negli anni Settanta e la prima crisi alimentare del 1973 che seguì pochi anni dopo.

In seguito alle crisi si fecero strada due principali moti: la necessità di fortificare la produzione interna e quella di ampliare gli investimenti sul mercato estero. Il primo elemento si è evoluto nella misurazione e nel tentativo di incrementare l'autosufficienza alimentare, mentre il secondo si è arricchito di altre narrazioni fino a diventare parte della strategia di *Food Global Value Chain* perseguita dal *Kantei*.

La narrazione che collegava il sentimento protezionista alla retorica del calo dell'autosufficienza alimentare trova le sue origini nelle negoziazioni dell'*Uruguay Round* del WTO. Questa andò poi fortificandosi nelle trattative per l'entrata nel WTO (Mulgan 2005, 165-166).

I primi riferimenti ufficiali all'autosufficienza che dimostrarono la sua definitiva entrata nella narrazione del triangolo furono nella "Nuova Legge Fondamentale" del MAFF del 1999. Risale a questa l'introduzione del sistema di piani quinquennali per la protezione e l'aumento del livello di sicurezza alimentare. Nel discorso della nuova disposizione la *food security* diveniva un fattore di massima rilevanza da dover proteggere tramite lo sviluppo del mercato interno e operazioni di cooperazione internazionale (Hirasawa 2017, 18-19).

Le misure per ipotetiche crisi alimentari o epidemiologiche furono stabilite nel 2002 e poi riviste e adattate in seguito alla seconda crisi alimentare internazionale del 2006 e all'incidente nucleare seguito al terremoto e lo tsunami del 2011. Nel 2015 venne anche introdotta la misurazione dell'autosufficienza alimentare potenziale che andava a proiettare, in caso di emergenza, come il Giappone avrebbe potuto provvedere una sufficiente alimentazione per tutta la popolazione. Estremamente rilevanti per l'aumento della sicurezza alimentare furono i

progetti di sviluppo agricolo in Brasile e Mozambico volti principalmente all'arricchimento del numero di paesi da cui poter importare alimenti come i fagioli di soia (Hirasawa 2017, 22).

Nonostante l'enfasi posta a livello narrativo sulla FSSR il dato continuò a calare nel corso degli anni. Come è stato ampiamente approfondito nei precedenti capitoli, la vera motivazione per il fallito tentativo di potenziare la produzione domestica è da attribuire alle politiche del MAFF stesso e all'influenza del triangolo agricolo che hanno inibito la spinta all'applicazione di economie di scala al settore agricolo. Per evitare di esporre la contraddizione delle proprie politiche la lobby agricola ha sempre adoperato una narrazione per la quale alla base del continuo declino dell'autosufficienza alimentare non sono le politiche agricole, ma la continua riduzione e invecchiamento della popolazione agricola affiancata al cambio delle preferenze dei consumatori.

I dati presentati nel precedente capitolo riguardo alla demografia agricola⁴³ hanno dimostrato il significativo aumento dell'età media della popolazione agricola (ora di 67 anni) e la continua diminuzione del numero di agricoltori. Il ridotto numero di lavoratori è sicuramente una delle cause alla base della riduzione della produttività agricola, ma non l'unica. È infatti necessario sottolineare che gran parte della responsabilità della situazione attuale va attribuita al mancato sforzo di rendere il settore più performante tramite l'applicazione di economie di scala. La narrazione della coalizione addita il dato dell'invecchiamento del ceto agricolo come causa della riduzione dell'autosufficienza senza contestualizzarlo. A dimostrazione della diffusione di questa narrazione è la sua presenza anche in programmi della rete televisiva nazionale che quindi contribuisce alla diffusione di questo elemento narrativo, come denunciato da Yamashita (2018b).

⁴³ Cfr. 88-90.

A differenza del dato demografico, il “cambio delle preferenze” è un tema complesso che ha ricevuto maggiore attenzione in seguito ad una campagna governativa il cui scopo originario non era quello di contribuire alla narrazione della lobby agricola.

Le “preferenze” sono quella parte della domanda di un prodotto che è connessa ai gusti del consumatore e non per forza al suo potere d’acquisto. Nello specifico caso dei beni alimentari in Giappone si fa generalmente riferimento al progressivo aumento di acquisto di prodotti a base di frumento a danno del mercato del riso. Si tratta di una scelta che non rimane motivabile dal cambio di reddito della popolazione trattandosi di prodotti della stessa fascia di prezzo (Muchetu 2019, 90). Fenomeni di grande rilevanza per l’abbassamento della sufficienza alimentare legata all’alimentazione sono anche l’aumento del consumo di pasti precotti o dell’abitudine di mangiare presso luoghi di ristoro. Catene di supermercati e ristoranti adoperano principalmente materie prime di importazione per i costi minori portando quindi ad una riduzione della FSSR (Assman 2015, 166-167).

La ragione del cambiamento degli acquisti risiede in un complesso misto di fattori geopolitici: dall’influenza dell’occupazione americana del Giappone, agli effetti dei regimi alimentari sul paese arcipelago e al generale moto di globalizzazione delle abitudini alimentari (Muchetu 2019, 90-96).

La promozione del cibo giapponese e il discorso secondo il quale invertire i cambi di preferenza sarebbe un efficace metodo per contrastare la decrescita della FSSR è facilmente rintracciabile nei documenti del MAFF (MAFF 2013b, 2015a, 2016, 2017, 2019b, 2020b). Nell’annuale resoconto relativo all’autosufficienza alimentare è presente, tra i metodi per poter aumentare la percentuale, il consiglio a variare le proprie abitudini alimentari mangiando più alimenti prodotti in Giappone. Nello specifico, nel più recente resoconto viene suggerito di mangiare: “un boccone in più di riso al giorno”, “sei fette di pane di riso giapponese in più al mese”, “557

grammi di tofu prodotto con fagioli di soia giapponesi in più al mese” e “599 grammi di tagliolini di frumento giapponese in più al mese”. Viene quindi operata un’associazione diretta tra l’idea di consumo domestico di prodotti che rientrano nella tradizione alimentare giapponese e la narrazione dell’autosufficienza alimentare.

Una misura che collaborò ad espandere questo discorso, anche se originariamente aveva uno scopo differente, fu la campagna di educazione alimentare lanciata dal governo Koizumi nel 2005 con la promulgazione della “Legge fondamentale dell’educazione alimentare (*Shokuiku kihonhō*)”. Il progetto si poneva due obiettivi fondamentali. Il primo era quello di promuovere una maggiore responsabilità nei cittadini nell’essere consapevoli della propria alimentazione per ridurre i problemi di salute legati al cibo, in primis l’obesità. Il secondo era la promozione del consumo di alimenti coltivati da produttori rurali in Giappone associando l’immagine di cibo sano al prodotto giapponese (Assman 2017a, 15)

Il programma penetrava in diverse realtà, come quella scolastica, in cui un particolare progetto per la promozione di pasti composti oltre l’80% da cibi prodotti in Giappone fu attivato nelle mense scolastiche nel 2008. L’iniziativa era inoltre associata a lezioni sul mangiare sano e sul fare acquisti salutari nei supermercati (Assman 2017a, 19). Il supporto alle zone rurali tramite l’acquisto di cibi prodotti in Giappone è stato poi collegato ad una campagna di riqualificazione del cibo giapponese in seguito all’incidente nucleare di Fukushima del 2011. Il consumo di prodotti domestici venne collegato ai sentimenti di sicurezza sia fisica (cibo sano) che mentale (non doversi preoccupare se il cibo sia sano o meno).

Nonostante lo scopo neutrale del progetto è evidente come questo avesse una sostanziale affinità con la narrazione del cambio delle preferenze del MAFF. Nello specifico l’educazione alimentare poteva divenire mezzo per promuovere e proteggere l’alimentazione “tradizionale nazionale”. I contenuti della campagna furono quindi facilmente strumentalizzabili come mezzi

per proteggere il mercato giapponese dai prodotti di import a basso costo che sarebbero giunti nel paese arcipelago con la sigla del TPP (Assman 2017a, 20).

La forte narrazione rispetto alla dieta “nazionale” e alla sua salubrità derivava anche dal riconoscimento nel 2013 tra i patrimoni dell’UNESCO della cucina tradizionale giapponese. Il TPP e la liberalizzazione del mercato agricolo non vennero quindi solo raffigurati come un pericolo economico, ma anche come un pericolo culturale per la tradizionale alimentazione del paese arcipelago che veniva collegata a un’ampia gamma di valori (festival folkloristici, religione *shinto*, idea di società) (Muchetu 2019, 94).

La narrazione proposta da progetti di educazione e dalla retorica del cambio delle preferenze aveva, inoltre, un’ottima sinergia con il discorso che defletteva la responsabilità del calo dell’autosufficienza alimentare dalle politiche agricole. Non solo veniva giustificato l’abbassamento della FSSR, facendo ricadere la colpa del dato sui cittadini e non sulle politiche del MAFF, ma si promuoveva un consumo il più esclusivo possibile di alimenti domestici, a discapito del cibo di import (O’Shea 2017, 271). Si potrebbe anche azzardare un collegamento tra la percezione del cibo “nazionale” come sano alla contraria percezione del cibo importato come malsano e pericoloso.

5.2.2 La narrazione sul TPP: il Partenariato come una minaccia

Le narrative dell’invecchiamento della popolazione e dei cambi delle preferenze alimentari erano adoperate per flettere la responsabilità del calo dell’autosufficienza alimentare dalle politiche agricole. Ma questo non sarebbe bastato a costituire un’opposizione al TPP. La narrazione dovette arricchirsi di argomentazioni ad-hoc contro il Partenariato che miravano a dipingerlo come pericoloso. Tra i temi più ricorrenti troviamo: la distruzione del settore agricolo

che sarebbe conseguita alla sigla dell'accordo, preoccupazioni per l'abbassamento per le norme di igiene alimentare e il timore per l'eccessiva influenza statunitense sulla politica giapponese. In primo luogo, la narrazione della fazione anti-TPP si basava sulla previsione disastrosa delle conseguenze dell'accordo fornite dal MAFF. mentre il METI giocava la propria narrazione sulle perdite che il Giappone avrebbe subito se non fosse entrato fare parte del Partenariato, il MAFF stimava una contrazione del 90% della produzione del riso e una perdita di 3,4 milioni di posti di lavoro (Solís e Katada 2013, 17). Il futuro descritto dal ministero dell'agricoltura dipingeva insomma un settore agricolo che rischiava la completa distruzione e una conseguente drastica diminuzione dell'autosufficienza alimentare che sarebbe conseguita dal crollo di produzione del riso. Il concetto fondamentale era che l'import avrebbe schiacciato i produttori domestici e il sistema sarebbe andato al collasso. Questa narrazione sorvolava completamente sul principio per cui l'aumento della competizione avrebbe dovuto spronare il mercato interno a specializzarsi e a ricrescere più competitivo di prima, elemento invece ripreso dalla narrazione del *Kantei*. Interessante argomentazione per questo discorso è il parallelismo tra il Giappone e il TPP con il Messico e la NAFTA⁴⁴. Documenti come quello del MAFF (Ruan 2012) propongono uno studio delle conseguenze del trattato tra i tre paesi del Nord America con evidenti somiglianze con il caso giapponese. La NAFTA era un accordo improntato al miglioramento economico con come obiettivo l'abbattimento delle barriere in entrata del mercato. In Messico, nel settore agricolo era stata promossa una riforma improntata all'introduzione di pagamenti diretti e riduzione dei sussidi del governo, eliminazione di aziende governative nel settore e facilitazione per l'entrata nel mercato di aziende su grande scala. Veniva ribadito nel documento come fosse difficile in un trattato rinforzare il rendimento economico e proteggere i piccoli agricoltori. Nel caso messicano gli abitanti dei villaggi rurali venivano dipinti come abbandonati (*jisshitsuteki ni kirisuterareta*

⁴⁴ Si ricordi che la NAFTA è un accordo di libero scambio stretto tra Messico, Stati Uniti e Canada nel 1994.

lett. “Erano stati realmente abbandonati”) e costretti alla migrazione. Coloro che rimanevano nei villaggi erano poi dipendenti dal sostentamento dato dal denaro inviato dai cittadini che si erano clandestinamente introdotti in America e Canada. L’instabilità economica degli ex-agricoltori li tratteneva però dal rivendere i terreni ostacolando così il progetto di espansione su larga scala dell’agricoltura (Ruan 2012, 1).

Il parallelismo con il paese centramericano aiutava la narrazione del terrore sul Partenariato. Non era difficile identificare il Giappone con il Messico producendo una paura sia per l’accordo in generale che per la riforma agricola ad esso collegata.

A sommarsi all’idea di distruzione economica e del tessuto sociale era la narrazione che rappresenta la salute dei cittadini come a rischio, ovvero il discorso in merito all’igiene alimentare. Si trattava di un argomento particolarmente utilizzato nella prima fase delle proteste (quella dal 2011 fino all’annuncio dell’entrata nel giro di discussioni del 2013). La narrazione di base era quella spesso presente in questi casi del “nostro” cibo opposto al “loro” in cui la produzione domestica è associata a prodotti salubri mentre quella estera a cibi pericolosi e di scarsa qualità (Reiher 2017, 509). Illuminante raccolta dei discorsi pubblici di associazioni di consumatori e produttori è lo studio di Cornelia Reiher (2017) che sottolinea i punti principali delle narrazioni di tre diverse associazioni⁴⁵ ricavandoli da quotidiani e dichiarazioni ufficiali.

Le trattative a porte chiuse del Partenariato lasciavano spazio a speculazioni e così sia a livello domestico che a livello interazionale si diffusero preoccupazioni su vari elementi, primi tra tutti gli alimenti geneticamente modificati (Reiher 2017, 512).

Il tema dell’igiene alimentare aveva ricevuto particolare attenzione in Giappone più volte nella storia sia a livello domestico che internazionale. In particolare, questo era stato più volte ripreso

⁴⁵ Federazione dei consumatori giapponesi (*Nihon Shōhisha Renmei*), Nuova associazione delle donne giapponesi (*Shin Nihon Fujin no Kai*) e il Movimento degli agricoltori di famiglia (*Nōmin Undō Zenkoku Rengōkai*).

in seguito a diversi moti di liberalizzazione del mercato agricolo quali la fine del Sistema di controllo, la liberalizzazione degli additivi e gli aumenti di importazione di riso estero. Ad aver acuito la percezione della necessità di tenere sotto controllo il cibo importato erano stati diversi scandali: tra i più rilevanti quelli relativi ai casi di encefalopatia spongiforme bovina (comunemente nota con il nome di morbo della mucca pazza) del 2000 e quello dei ravioli cinesi del 2008. Similmente a quanto avvenuto nel contesto del TPP, anche in passato, l'introduzione di diversi standard di igiene alimentare veniva associata alle pressioni estere e, in particolare, con quelle americane (Reiher 2017, 513). L'associazione del cibo prodotto in Giappone a cibo sano era anche rafforzata dagli alti prezzi domestici che motivavano nel consumatore la convinzione che gli alimenti con un'alta fascia di costo fossero più salubri. Altro forte elemento a vantaggio di questa narrazione era la maggiore copertura mediatica di scandali legati al cibo di import rispetto a quelli scoppiati nel mercato domestico (Reiher 2017, 514).

Quando nel 2011 il governo Noda annunciò la volontà di entrare nelle negoziazioni del TPP, circa un sesto degli articoli pubblicati dall'*Asahi Shinbun* rispetto al Partenariato menzionava la problematica dell'igiene alimentare. I membri della JA strumentalizzarono l'allora recente scandalo dei ravioli tossici cinesi⁴⁶ per proporre una narrazione di paura per il futuro del mercato giapponese nonostante la Cina non fosse un partner dell'accordo. Il settore agricolo non sarebbe solamente stato devastato dall'import di alimenti con prezzi più bassi, ma questi cibi avrebbero anche potuto comportare un potenziale pericolo alla salute dei cittadini. Altra paura ricorrente era quella dell'eliminazione della regola di dover esplicitare la presenza di OGM nelle etichette di prodotti alimentari (Reiher 2017, 515-516). In linea generale le paure relative all'abbassamento degli standard di igiene alimentare erano connesse alla presenza degli Stati

⁴⁶ Caso in cui un operaio di uno stabilimento cinese, insoddisfatto delle condizioni lavorative, iniettò pesticidi tossici in dei ravioli surgelati che vennero poi spediti in Giappone. Dieci persone subirono le conseguenze dell'avvelenamento, ma non vi fu nessuna vittima. Il caso ricevette però una forte copertura mediatica alludendo anche a possibili moventi anti-nipponici che furono poi smentiti (Paul O' Shea 2015, 304).

Uniti nell'accordo. Svariati moti di repulsione per i prodotti americani erano collegati alla storia delle relazioni nipponico-americane dal dopoguerra (Reiher 2017, 518-520).

La narrazione relativa all'igiene alimentare andò a mano a mano sparendo in seguito alla sigla del trattato nel 2015 e alla divulgazione del testo che non conteneva variazioni sugli standard di igiene alimentare e non comportava alcun cambiamento nell'etichettatura di prodotti contenenti OGM. L'associazione degli alti prezzi domestici ad alti standard di salubrità del cibo rimase comunque presente. Anche l'uscita dall'accordo degli Stati Uniti comportò la perdita di potenza di questa narrazione che basava molto anche sul sentimento anti-statunitense coltivato da diversi cittadini (Reiher 2017, 528).

5.2.3 Il processo di affinità discorsiva: l'opinione pubblica nella discussione sul TPP

L'insieme delle narrazioni dimostrò sin da subito di aver ottenuto l'effetto desiderato. Con le prime dimostrazioni d'interesse da parte del governo Kan al TPP si palesò un'immediata risposta negativa da parte delle assemblee locali della JA. Quattordici di queste espressero un'opposizione al trattato e trentadue un approccio cauto alla materia. Il totale di gruppi che avevano fatto appello al governo rappresentava il 70% delle assemblee locali (Solís 2017, 188). In seguito alla diffusione della narrazione il gruppo si espanse andando ad inglobare persone da diversi contesti, non solo quello agricolo, ma anche quello medico, così come casalinghe e altri normali consumatori. Nacque così il "Network per la protezione del cibo, dello stile di vita e le vite giapponesi (*Nihon no shoku to inochi kurashi wo mamoru nettowaaku*, di qui in poi "Network")" che radunava una buona fetta degli oppositori al TPP. Mentre il primo ministro Noda valutava la possibilità di iniziare le trattative vere e proprie per il Partenariato, il "Network" sottopose una petizione in opposizione ad esso firmata da 11,6 milioni di persone lasciando pochi dubbi sul livello di organizzazione della coalizione anti-TPP e sulla delicatezza

dell'argomento (Solís 2017, 189). Il 26 ottobre 2011 vennero organizzati cortei su grande scala dal gruppo per opporsi al trattato (Japan Press Weekly 2011).

Questi risultati furono ottenuti perché la narrazione si era propagata tra i cittadini portando ad un processo di affinità discorsiva con i gruppi di consumatori. Ma questo come è avvenuto e quali sono gli elementi che i cittadini hanno difeso maggiormente?

L'opinione pubblica nella discussione per l'apertura del settore agricolo è stata partecipe particolarmente in un primo momento. L'interesse è a mano a mano scemato dopo l'effettiva decisione di entrare nel TPP annunciata dal ministro Abe.

Tra le principali motivazioni che hanno spinto gruppi di cittadini a schierarsi contro il Partenariato troviamo le preoccupazioni per la sicurezza e l'igiene alimentare, accostate ad un sentimento di empatia per gli agricoltori per come descritti dal triangolo: un gruppo di lavoratori anziani che rischiano di essere sacrificati in nome di un accordo per potenziare l'industria.

Il meccanismo di empatia che ha aiutato la *story-line* della fazione è ben descritto dalla ricerca di Naoi e Kume (2011). L'articolo proposto è il risultato di una serie di sondaggi avvenuti durante la recessione economica e la seconda crisi alimentare, nel 2008. L'interesse per analizzare i dati era avvalorato dagli inaspettati risultati di un altro questionario somministrato nel 2009 in cui il 55% degli intervistati aveva risposto che "Non si dovrebbe accettare una liberalizzazione degli import di prodotti agricoli per proteggere l'agricoltura giapponese". Contrapposto a questo dato solamente il 38.8% era disposto a liberalizzare per rinforzare gli export del settore manifatturiero (Naoi e Kume 2011, 772). Lo studio dimostra come si strutturi un'empatia per gli agricoltori dovuta all'associazione con la propria instabilità lavorativa. Più si è in una condizione di lavoro precario, più si tenderà a porsi favorevolmente nei confronti del protezionismo, nonostante a livello economico più è basso il reddito più si dovrebbe essere favorevoli a fenomeni di liberalizzazione che riducano i prezzi (Naoi e Kume 2011, 773). Al meccanismo di empatia si

associa, in misura molto minore, anche la voglia di proteggere gli agricoltori ispirati da un sentimento di pena (Naoi e Kume 2011, 788).

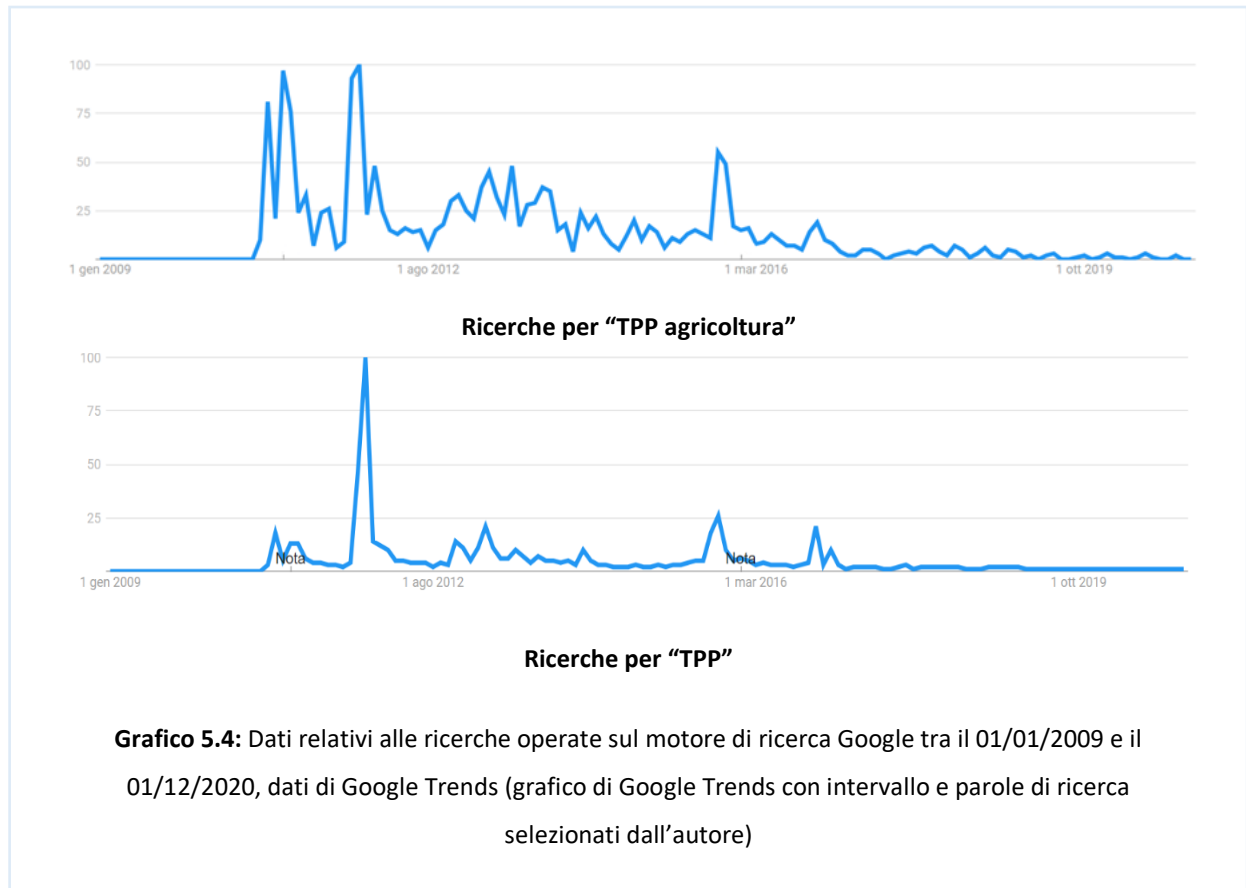
Solís (2017) argomenta come l'espansione della narrazione contro il Partenariato sia stata una lotta anche aiutata dai nuovi mezzi di comunicazione, primo tra tutti la rete.

Interessante è osservare l'interesse dei giapponesi rispetto al TPP tramite il numero di ricerche effettuate sul tema. Tramite lo strumento Google Trends è possibile ricavare uno storico delle ricerche effettuate dagli utenti in una regione per un determinato periodo di tempo. I dati in Figura 5.4 mostrano lo storico delle ricerche per le voci "TPP" e "TPP *nōgyō* (TPP agricoltura)". Il picco assoluto di ricerche per "TPP" è stato a novembre 2011. Altri picchi, seppure di molto minori, sono osservabili a marzo 2013, ottobre 2015 e novembre 2016. Le ricerche per "TPP agricoltura" sono in numero totale circa un centesimo di quelle per "TPP"⁴⁷, ma più ripartite nel tempo con un picco in corrispondenza delle ricerche per il TPP, ma altri momenti di simile interesse sia prima (novembre 2010 e gennaio 2011) che dopo (marzo 2013, luglio 2013, ottobre 2015). Novembre 2011 fu il momento di divisione in cui Noda doveva decidere se portare avanti le discussioni per il TPP o rimandare ulteriormente annunci ufficiali. Marzo 2013 e ottobre 2015 sono rispettivamente l'annuncio ufficiale dell'entrata del Giappone nelle trattative e la sigla del TPP.

I dati relativi alle ricerche dimostrano un atteggiamento molto importante da parte dei cittadini: il coinvolgimento nella questione del Partenariato avvalorato anche da come i cittadini fossero particolarmente interessanti nei momenti più salienti delle negoziazioni. L'entrata in gioco dei comuni cittadini come attori di una coalizione nel contesto di una discussione relativa a politica

⁴⁷ Non è possibile evincere il numero dalle figure visto che i grafici vengono creati assegnando un valore di 100 al mese col maggior numero di ricerche calibrando gli altri dati. Confrontando però il valore massimo delle due ricerche il numero di click massimo per "TPP" è un centinaio di volte più alto del numero di click per "TPP agricoltura".

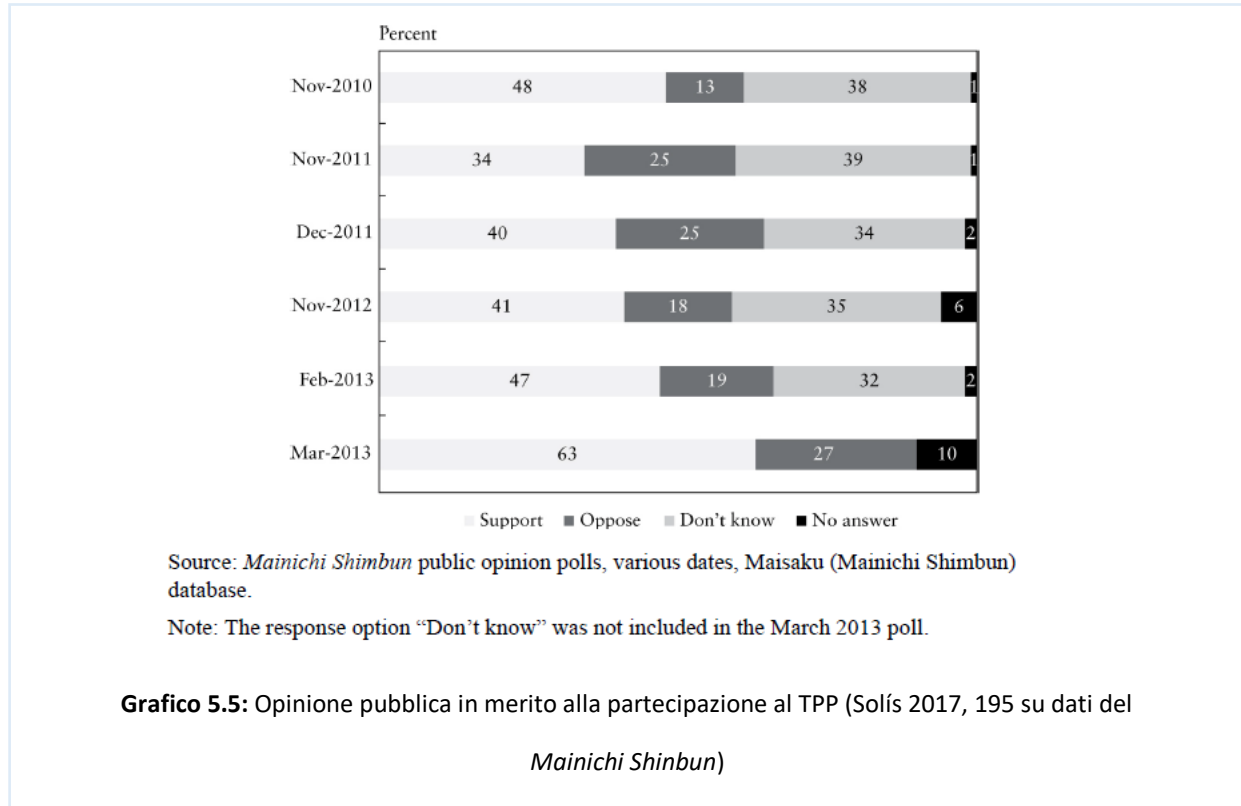
internazionale e non come semplice spettatori era una novità nel panorama politico giapponese (Solís 2017, 190).



Fondamentale mezzo di diffusione di informazioni relative al Partenariato è stato quindi il web, con il lancio di siti come "TPP! Siamo sicuri di averci pensato abbastanza? (*kangaetemiyo TPP no koto!*)". Nel web il "Network" propose la propria narrazione poggiando principalmente su tre elementi. Il primo era come il trattato avrebbe distrutto il settore agricolo, il secondo come avrebbe portato al collasso anche il settore sanitario e portato l'abbassamento delle misure di igiene alimentare rappresentando un rischio per i cittadini. In ultimo si evidenziava un fenomeno di "americanizzazione" e di come il TPP fosse un accordo imposto dal governo americano al Giappone (Solís 2017, 193). Il pericolo per il sistema sanitario risiedeva nella possibile comparsa di aziende concorrenti d'oltreoceano con scopi di lucro (Solís 2017, 191). Per rinforzare la paura

per le condizioni di igiene sanitaria si fece riferimento al pericolo di importazione di carne appartenente a capi di bestiame affetti da encefalopatia spongiforme bovina.

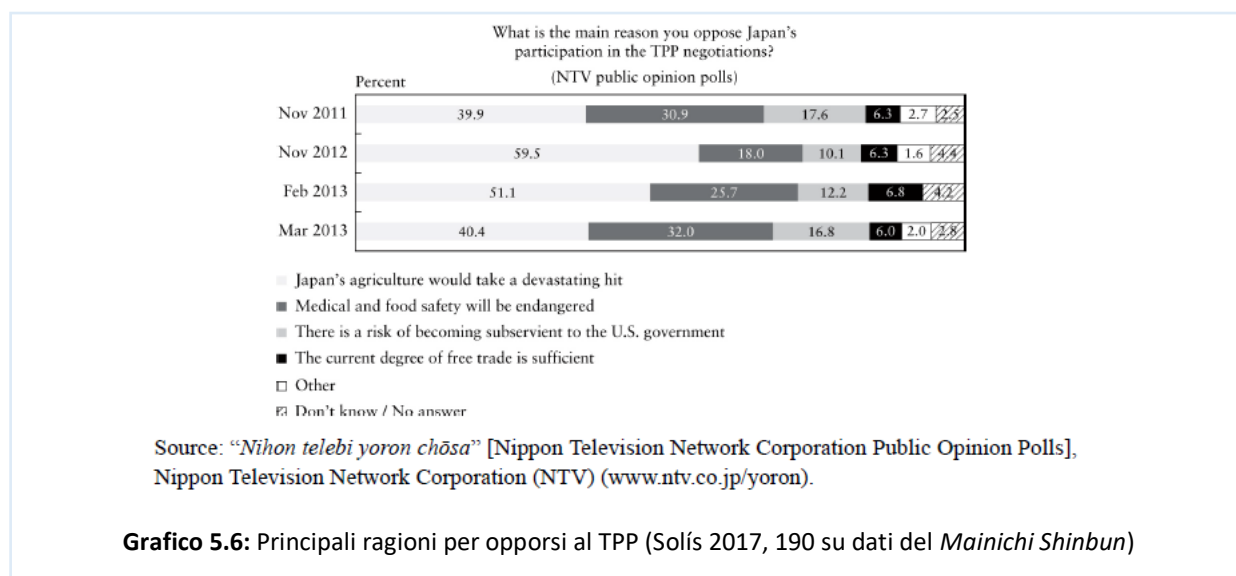
L'opinione pubblica restò comunque maggiormente aperta all'ipotesi di stringere il Partenariato (Grafico 5.5) e nonostante la non indifferente percentuale di opposti all'accordo non vennero



organizzate proteste su grande scala in opposizione alla sigla nel 2015 (Solís 2017, 194).

Questo però non deve trarre in inganno in quanto non è per forza sintomo della sconfitta della narrazione della fazione dell'autosufficienza alimentare. Bisogna ricordare che la narrazione del *Kantei* in merito alla sicurezza alimentare era avvalorata dai benefici economici di cui il settore industriale giapponese avrebbe potuto beneficiare dall'accordo. Un cittadino che supportava il TPP avrebbe comunque potuto essere concorde alla narrazione della fazione con a capo la JA, ma avrebbe potuto dimostrarsi a supporto del TPP considerando il beneficio economico maggiore del malus agricolo.

A confermare la presenza di questa tipologia di ragionamento sono altri sondaggi. Nel grafico 5.6 viene mostrato come l'insieme delle narrative della coalizione contraria al Partenariato appaia tra i principali tre motivi per cui i cittadini erano preoccupati per il TPP (agricoltura giapponese, settore sanitario, americanizzazione) con una preponderanza di timori per il settore agricolo.



Questo è chiaro indizio di come la narrazione egemone in campo agricolo fosse quella del protezionismo perpetrata dal triangolo. Altro importante elemento legato alla narrazione contraria al TPP è l'evidenza di una sempre crescente richiesta di cibi prodotti a livello domestico come confermato dal sondaggio riportato nel grafico 5.7.

La narrazione della coalizione anti-TPP pone le basi sul raffigurare il settore agricolo come debole, colpito dall'invecchiamento degli agricoltori e dal cambio delle preferenze dei cittadini. Il TPP viene dipinto come un mezzo per lo sviluppo economico che però non prova a invertire la tendenza pensando alla popolazione agricola. La distruzione del settore agricolo viene poi fatta accompagnare dall'idea di un aumento di import di cibo economico, pericoloso per la salute dei cittadini. Il trattato è anche dipinto come un'imposizione americana. Nelle proteste contro il Partenariato del 2013 alcuni degli slogan tra i cartelli erano "il TPP distrugge la vita della aree

rurali e degli agricoltori”, “proteggere l’igiene alimentare, proteggere l’agricoltura”, “stiamo vendendo il nostro paese all’America” (Reiher 2017, 1), dimostrando come l’insieme di discorsi della coalizione anti-TPP era perfettamente confluito in una narrazione armonizzata.

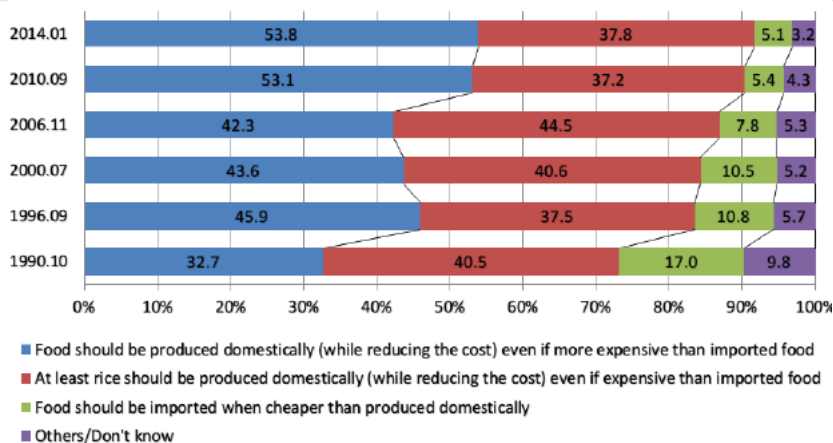


Figure 8. Result of National Opinion Poll on Food Security in the Future (3)
"What do you think of domestic food production and supply?"

Source: Cabinet Public Relations Office (2014, 2010, 2006, 2000, 1996, 1990)

Grafico 5.7: Pensiero riguardo alla produzione domestica di alimenti (Hisano 2015, 13 su dati dell’ufficio relazioni pubbliche del governo)

5.3 La narrazione della fazione pro-TPP

La narrazione relativa al concetto di sicurezza alimentare nel contesto delle discussioni riguardo il Partenariato si inseriva per la coalizione pro-TPP all’interno di una *story-line* più complessa. Questo vuol dire che a sommarsi alle teorie relative alla sicurezza alimentare erano una serie di discorsi per lo sviluppo industriale che avvantaggiavano la fazione rispetto a quella anti-TPP. Come visto nella sezione precedente, la presenza di retoriche sullo sviluppo dell’industria automobilistica e manifatturiera può fornire un’immagine distorta della propagazione della narrazione in merito alla sicurezza alimentare e l’autosufficienza alimentare. In questa sezione verrà illustrato il discorso della coalizione guidata dal *Kantei* in materia agricola. Verrà anche

dedicato spazio per evidenziare come questa si sia rapportata alle argomentazioni della fazione anti-TPP.

In generale il discorso della coalizione favorevole al Partenariato era caratterizzato da uno stampo riformista. Il governo Abe promuoveva l'accordo come una grande possibilità di evoluzione del paese arcipelago sia dal punto di vista economico che agricolo. Inoltre, nel TPP e poi nell'EPA con l'Europa venivano individuati i mezzi per compiere una missione di grande liberalizzazione del mercato, in opposizione al crescente spirito protezionista che caratterizzava il mercato globale (Horita 2020, 14).

La narrazione che il governo centrale ha adoperato nel corso della discussione riguardo alla sicurezza alimentare nel contesto del TPP è analizzabile osservando due precise iniziative: la serie di riforme agricole volte all'attuazione dell'ideale di "agricoltura all'attacco (*seme no nourinsuisangyō*)" principalmente in ambito domestico e la *Global Food Value Chain* in ambito estero.

5.3.1 L'agricoltura all'attacco: un nuovo modo di pensare alla FSSR

Il concetto di "agricoltura all'attacco" è l'immagine e la promozione di un settore agricolo più forte in grado di divenire autonomo e performante anche a livello globale. Questa nacque nel contesto della "Strategia di rivitalizzazione del Giappone (*Nihon Keizai Saisei*)" promossa dal governo Abe come terzo elemento delle politiche economiche del primo ministro, anche dette Abenomics (Honma e Mulgan 2018, 1).

Nel 2013, il governo centrale introdusse il concetto di "agricoltura all'attacco" con le seguenti linee guida: "esprimere il potenziale delle zone rurali"; "educare agricoltori, pescatori e silvicoltori con una mentalità manageriale" e "predisporre un contesto che spinga ad intraprendere nuove sfide". Per raggiungere questi obiettivi fu creata la politica agricola del

MAFF⁴⁸, un sistema diviso in quattro fasi con lo scopo di creare “aree rurali magnificamente piene di vitalità” (*Utsukushiku katsuryoku aru nōsangyōson*). Le quattro fasi si articolano in:

1. Rafforzamento dei siti di produzione
2. Sviluppo in nuovi mercati, per una domanda sempre maggiore di prodotti giapponesi
3. Costruzione di una *value chain* che unisca domanda e offerta
4. Espressione delle molteplici funzioni delle aree rurali

L’istantanea che viene data dal quadro del settore post-riforme è di un’agricoltura in cui l’espansione di singoli coltivatori a territori più grandi è facilitata. Coloro che cedono il terreno possono specializzarsi in rivendita al dettaglio o produzione di alimenti trattati. La manutenzione delle zone rurali come canali di scolo, strade e argini, viene però ancora operata a livello comunitario per facilitare l’espansione dei coltivatori. Viene anche incentivata la coltivazione di riso come mangime e di frumento e fagioli di soia per adattare l’offerta alla richiesta reale dei cittadini⁴⁹. L’aumento di grandi coltivatori che producano sia riso per consumo umano che per mangime, sia coltivazioni, come il frumento, ampiamente richieste è poi affiancato dalla rimozione dell’allocazione volumetrica del riso per una maggiore capacità di autogestione della produzione. Il programma promuove anche relazioni più stabili tra coltivatori e ristoratori, senza l’allocazione volumetrica non ci saranno più forti oscillazioni nella produzione di altre colture, come il grano, stabilizzando le risorse⁵⁰.

⁴⁸ Non bisogna farsi trarre in inganno dal fatto che le politiche siano ricollegate al ministero. Trattandosi di riforme in campo agricolo è ovvio che queste passino per il MAFF, ma in questo caso si tratta di programmi che hanno alla base la volontà del governo centrale. Ricordiamo infatti che non è raro per il ministero promuovere moti di riforma senza poi effettivamente compiere concrete azioni per raggiungere gli obiettivi imposti (cfr. 83).

⁴⁹ Si noti che in questa narrazione è l’offerta che si adatta ai cambi di preferenze dei cittadini e non viceversa come viene richiesto da quella della lobby.

⁵⁰ Per ottenere questo risultato il MAFF ha strutturato un piano a struttura ciclica in 4 fasi e dieci punti (la fase 4 va ad alimentare una nuova fase 1). Alcuni dei progetti di maggior rilievo sono la rivitalizzazione delle aree rurali, la revisione delle politiche del riso, la revisione delle misure di stabilizzazione del reddito, l’istituzione dell’organizzazione di *middle management* per territori agricoli, l’assicurazione dell’igiene alimentare e della fiducia dei consumatori e il progetto di diversificazione agricola (MAFF 2013, 2).

Il TPP veniva rappresentato come uno strumento fondamentale per realizzare la liberalizzazione del settore che, a sua volta, si poneva come mezzo per amplificare gli effetti positivi del Partenariato.

L'accordo era l'occasione per stimolare la riforma agricola ed era inoltre centrale per il progetto di FBI del MAFF. FBI è la sigla per "*Made From Japan, Made By Japan, Made In Japan*", un piano con il fine di fortificare l'export giapponese sia delle materie prime, che dei prodotti lavorati, che delle infrastrutture. "*Made from Japan*" è l'espansione della cultura culinaria giapponese sulla tavola di chef a livello globale. "*Made by Japan*" è l'espansione del commercio estero di aziende giapponesi. "*Made in Japan*" è la promozione dei prodotti giapponesi (MAFF 2013b). L'obiettivo, quando il progetto fu annunciato nel 2013, era di raddoppiare gli introiti del settore agricolo del doppio, da 340 a 680 migliaia di miliardi di yen, nell'arco di dieci anni a partire dal 2013.

Questa strategia si collegava all'idea di aumentare la FSSR con l'export. La coalizione faceva perno sul fatto che l'esportazione era parte della formula per il calcolo della FSSR. Seppure i beni non venissero venduti nel mercato domestico, ciò non toglieva che la loro produzione avvenisse in suolo giapponese. Per questo, in caso di chiusura dei confini, i prodotti agricoli coltivati per l'esportazione sarebbero stati utilizzati per soddisfare la domanda interna. Aumentare la domanda estera di alimenti giapponesi era quindi direttamente collegato all'aumento della sicurezza alimentare anche del paese-arcipelago.

La promozione del consumo estero di alimenti giapponesi si collegava quindi ad un ideale differente di autosufficienza alimentare in cui la sigla di FTA giocava un ruolo importante. Si evidenziava un collegamento positivo tra l'autosufficienza alimentare e gli export (Farina 2018, 160-162) che si poteva estendere ai FTA i quali aumentano le esportazioni. La narrazione del *Kantei* si concentrava infatti maggiormente sulle possibilità che piccole e medie imprese

potavano avere dall'affacciarsi al mercato internazionale, più che ai pericoli che queste correvano per l'entrata in territorio domestico di concorrenti esteri (Reiher 2017, 521).

La propagazione di questa narrazione era osservabile dai cambiamenti nei resoconti annuali del MAFF. Nel 2015 nell'aggiornamento del piano quinquennale venne per la prima volta data una maggiore importanza alla domanda estera nel conto della FSSR. Nello specifico si faceva riferimento alla "domanda domestica ed estera (*kokunaigai no juyō*)" (Farina 2017, 161).

Il TPP rappresentava nella narrazione lo strumento principale per portare alla liberalizzazione del settore agricolo. A doppio filo il discorso sul rafforzamento del settore risuonava anche a livello degli interessi politici del PLD vista la riduzione del potere del triangolo agricolo che ne sarebbe conseguita.

"L'agricoltura all'attacco" veniva proposta come un concetto sfaccettato interconnesso all'idea di deregolamentare il mercato e introdurre un maggior numero di aziende agricole che possano adoperare le economie di scala. L'idea di base trovava sul piano teorico concordi la maggior parte degli accademici esperti del settore. La deregolamentazione e la successiva promozione dell'espansione di aziende agricole e agricoltori che possano trarre vantaggio dalle economie di scala era considerata dalla maggior parte degli esperti (Yamashita, Solís, Mulgan) come il miglior mezzo per invertire la tendenza alla diminuzione dell'autosufficienza alimentare.

Nella "strategia di rivitalizzazione del Giappone" lanciata dal governo Abe nel 2014, nella sezione dedicata alle misure per un'"agricoltura all'attacco" venivano elencate le principali mosse che il governo intendeva perseguire per liberalizzare il mercato. Tra le misure troviamo: l'eliminazione del *gentan*, riforma delle cooperative agricole e riforme per permettere la nascita di agricoltori su larga scala e la promozione delle *value chain* domestica ed estera.

"L'agricoltura all'attacco" era una strategia che forniva una nuova visione della FSSR. A differenza dell'idea protratta dal triangolo agricolo di mantenere piccoli centri produttivi proteggendoli, il

Kantei promuoveva una forte liberalizzazione del settore agricolo. Incitando il raggruppamento delle terre in mano a meno agricoltori, stimolando inoltre la comunità rurale a supportarli, sviluppava ad un nuovo immaginario della produzione domestica più performante, ma comunque legato alle tradizioni comunitarie. Tramite l'applicazione di economie di scala ed una maggiore libertà nella decisione di quali colture piantare, l'autosufficienza alimentare avrebbe potuto crescere a livello domestico. L'apertura al mercato globale e l'aumento della competizione avrebbero poi aiutato il processo di passaggio al nuovo modello.

5.3.2 La Food Global Value Chain: sicurezza alimentare e sviluppo economico

La seconda iniziativa fondamentale per comprendere la narrazione della coalizione è il progetto della *Global Food Value Chain* (di qui in poi GFVC) maggiormente improntato sui programmi di esportazione delle infrastrutture⁵¹ e sugli investimenti diretti esteri (di qui in poi IDE).

Le misure per la GFVC sono, a differenza delle riforme del settore agricolo, un'espansione su più vasta scala di progetti che esistono sin dagli anni Settanta nel panorama politico giapponese. Queste iniziative hanno convissuto con la narrazione egemone in materia agricola del tempo perché la maggior parte delle misure che la componevano, tra cui progetti di investimento diretto estero, non erano in alcun modo in contrasto con la narrazione del triangolo. Alla base dei progetti di investimento estero sono due obiettivi. Il primo è quello di aumentare le riserve mondiali di cibo per rendere meno instabile il mercato globale ed evitare il ripresentarsi di crisi come quella del 2006 (Hall 2019, 3). Il secondo scopo è quello di assicurare canali di approvvigionamento stabili anche in caso di crisi (Hall 2019, 10).

⁵¹ Esempi di infrastrutture riportate in MAFF (2018b) sono sistemi di irrigazione, conoscenza sui valori nutrizionali del cibo, lavoratori ed accademici. A loro volta le infrastrutture si suddividono in leggere (come assicurazioni, prevenzione, igiene alimentare, educazione) e pesanti (come impianti di estrazione, complessi industriali e porti) (Horita 2020, 2).

Sin dagli anni Settanta, in seguito all'embargo negli export di fagioli di soia da parte degli Stati Uniti, il Giappone iniziò a muoversi per diversificare le fonti da cui poter attingere beni alimentari. Il governo iniziò ad incentivare progetti congiunti pubblico-privati per l'investimento agricolo in mercati esteri. Alcune delle principali aziende coinvolte furono il gruppo Mitsui, la Nissin Food Products, la Yakult e altre (Farina 2017, 377-378). Il forte coinvolgimento del Giappone in progetti di IDE ha portato a farlo definire "accaparratore di terra per la sicurezza alimentare" come riportato nello studio di Hall (2019, 1). Sin dall'epoca della seconda crisi alimentare era avvenuto un forte accrescimento delle operazioni di investimento estero in campo agricolo. Dal 2007 sono molti i progetti che sono stati avviati: solo nel mercato del grano sono nate oltre settanta iniziative (Hall 2019, 2). I principali stati bersaglio dell'investimento nipponico erano Australia, Stati Uniti, Brasile e Argentina. Si trattava sia di progetti di supporto a paesi in via di sviluppo per aumentare le produzioni che di investimento in paesi sviluppati con un grande mercato agricolo. Il forte livello di attività del mercato mondiale portò ad ossimori come quello per cui il Giappone fu fino al 2017 il più grande importatore di grano, ma al contempo le aziende nipponiche che gestivano coltivazioni in tutto il globo erano anche tra i più importanti commercianti del cereale. Lo stesso si può dire per il mercato dei fagioli di soia, nel quale l'azienda Marubeni è divenuta la principale esportatrice dell'alimento per la Cina (ibidem).

Il livello di investimenti è gradualmente cresciuto negli anni e nel 2014 è nato il progetto del MAFF per la *global food value chain* (MAFF 2018 e MAFF 2019c).

La base della teoria della GFVC è quella della semplice *food value chain*, ovvero il concetto di creazione del valore finale del prodotto andando a perfezionare ogni fase della sua produzione (produzione, trasformazione, distribuzione e consumazione). Gli scopi del piano sono quelli di "promuovere la crescita economica di paesi in via di sviluppo tramite ufficiale cooperazione economica e investimenti da parte delle industrie del settore alimentare giapponese" e

“promuovere l’export di cibo e infrastrutture legate al cibo e dare supporto a business oltreoceano dell’industria alimentare giapponese”. Tutto questo basandosi sulla collaborazione del settore pubblico, privato e di accademici (MAFF 2018, 3). Il progetto, che ha preso vita nel 2014, ha nel 2019 raggiunto quattordici paesi⁵². Vengono osservati all’interno del piano due diversi moti: quello per la IDE di industrie alimentari per sviluppare nuovi rapporti con paesi aumentandone la produttività e quello di promozione dell’esportazione del cibo giapponese.

Il forte contributo nel mercato estero è connesso ad una differente idea di sicurezza alimentare, quella che fa perno sulle riserve mondiali di cibo (Hall 2019, 3). A differenza della visione domestica, basata sull’idea di poter autoprodurre abbastanza cibo per sostenere la popolazione in caso di crisi alimentari o di guerre, la visione globale vuole aumentare le riserve di cibo nel mondo per evitare a prescindere che scoppino nuove crisi alimentari. La stabilizzazione dei mercati e l’abbassamento dei prezzi tramite l’aumento dell’offerta mondiale erano delle operazioni differenti dal semplice assicurare canali di vendita sicuri al Giappone. In sostanza, le aziende giapponesi producevano i cereali di cui il paese arcipelago necessitava, ma non li rivendeva esclusivamente a questo. (Hall 2019, 10-13).

Comparando i dati con la retorica erano comunque evidenti discrepanze con la realtà. Buona parte delle coltivazioni veniva rivenduta alla “madrepatria”. Nel 2009 le aziende private che investivano in progetti di IDE rifornivano il 70% degli import del mais e il 44% del frumento importati in Giappone.

Inoltre, nella strategia GFVC, parallela ai progetti di incremento della produzione globale alimentare, sono quelli di “rifornimento diretto”. Questi consistono in alcune operazioni di IDE in campo agricolo, mirate alla produzione di accordi o tendenze a dare priorità agli export verso il Giappone rispetto che ad altri stati in caso di crisi mondiali. Questo moto è anche alla base del

⁵² Vietnam, Myanmar, Indonesia, Thailandia, Cambogia, Filippine, India, Australia, Brasile, Argentina, Sud Africa, Kenya, Russia e Uzbekistan.

tentativo di diversificare il più possibile i paesi da cui il Giappone possa attingere risorse alimentari. È evidente come questi due progetti producano un contrasto a livello narrativo. In generale si osserva una maggiore enfasi sulla narrazione relativa all'aumento delle riserve alimentari mondiali, ma una realizzazione maggiormente vota alla realizzazione di accordi che beneficino direttamente il paese-arcipelago (Hall 2019, 10-11).

Nel contesto del TPP l'idea di GFVC si intersecava con la spinta all'investimento nei mercati esteri, per piccole e medie imprese, che fondava le radici sul concetto di liberalizzazione e competizione internazionale (Horita 2020, 13). La GFVC era fondamentale alla narrazione del *Kantei* per proporre un'immagine positiva del futuro del settore agricolo giapponese (Horita 2020, 11). Piccole e medie imprese avrebbero potuto incontrare una maggiore competizione domestica, ma in compenso avrebbero avuto a disposizione diversi mercati esteri in cui provare a investire. I due principali progetti improntati all'aumento di IDE estera erano la "*GFCV strategy*" del 2014 e le "Linee guida per le politiche riguardanti il Partenariato Trans-Pacifico" del 2015 (MAFF 2019c). In generale veniva sottolineato con forza il ruolo del Giappone nel protrarre uno spirito di liberalizzazione contro quello protezionista che stava dominando il mercato globale. Particolare importanza veniva data all'export di infrastrutture *soft* e *hard* come previsto dalla GFVC strategy (Horita 2020, 13).

5.3.3 Opporsi alla narrativa del triangolo agricolo

Gli forzi del Kantei non potevano solamente concentrarsi sul produrre una narrazione opposta a quella del triangolo agricolo. Era fondamentale per la coalizione confutare le argomentazioni della fazione avversaria, con particolare attenzione a quelle basate su notizie false.

Fondamentali a questo scopo furono gli attori della coalizione coinvolti nel commercio manifatturiero.

Si individuano due principali sforzi narrativi: uno prima nella fase della decisione per l'entrata nel Partenariato e uno che si protrae fino alla fine delle trattative del TPP e la sua sigla nel 2015. Il primo era il tentativo di creare una narrazione di "paura" opposta a quella della fazione anti-TPP che raffigurava un possibile collasso del sistema agricolo. Come il discorso della coalizione contraria al Partenariato era incentrato sulla previsione del MAFF, quella della coalizione pro-TPP era basata sulla previsione del METI. Questa vedeva, nel caso in cui il Giappone non avesse aderito al Partenariato, una perdita economica di 128 miliardi di dollari e di 8 milioni di posti di lavoro (Solís e Katada 2013, 17). Si trattava quindi di una paura per la marginalizzazione economica del paese-arcipelago (Solís 2017, 192).

A causa delle modalità di negoziazione a porte chiuse del Partenariato, il governo giapponese non aveva informazioni precise riguardo i contenuti dell'accordo. Anche una volta entrato a far parte delle trattative il governo Abe non poteva comunque divulgare ciò che veniva discusso. Si resero quindi fondamentali, specie nella seconda parte delle trattative, gli interventi di federazioni e gruppi commerciali come la *Keidanren* per la divulgazione di una narrazione diversa da quella della fazione anti-TPP. Questi diedero il via a campagne opposte a quelle della JA che puntavano invece a tranquillizzare i cittadini rispetto alle preoccupazioni per l'igiene alimentare e per il sistema sanitario. A negoziazioni concluse anche il *Kantei* si mosse più liberamente, non avendo più il vincolo di mantenere segrete le trattative, e dette vita a progetti di divulgazione con incontri a livello territoriale e una vasta pubblicazione di documenti quali il testo dell'accordo e raccolte di dati sui possibili effetti che questo avrebbe avuto sul Giappone. Grande enfasi venne data anche alle misure economiche che sarebbero state prese per arginare i danni che l'accordo avrebbe causato ai settori deboli del paese (Solís 2017, 193). Nelle trattative per il CPTPP il testo

base dell'accordo rimase immutato e fu quindi impossibile imbastire nuove narrazioni che sfruttassero le trattative a porte chiuse per la lobby agricola.

In conclusione, la narrazione del *Kantei* è composta da due principali concetti. Se "l'agricoltura all'attacco" è una strategia concentrata principalmente sul rafforzamento della produzione domestica, la FGVC è invece il piano di fortificazione della produzione estera.

Il concetto di sicurezza alimentare che emerge dall'insieme delle narrative è estremamente differente da quello che il triangolo agricolo aveva protratto nel tempo. La FSSR viene stimolata tramite un aumento della produzione domestica sia tramite la liberalizzazione del settore, sia tramite l'aumento degli export. Il tentativo di stimolare il settore agricolo con una competizione internazionale, portando a maggiore specializzazione e all'aumento della portata delle coltivazioni, è un concetto in netta opposizione con quanto era stato osservato fino a quel momento nella politica agricola giapponese. L'importanza attribuita al consumo estero come possibile fonte di domanda per aumentare anche l'autosufficienza alimentare domestica va inoltre ad arricchire l'ideale di un Giappone internazionale. Inoltre, progetti di investimento estero da parte di privati congiunti a enti pubblici assieme alla sottoscrizione di FTA e altri trattati vogliono volgere verso un più stabile canale di approvvigionamento per tutta quella gamma di beni alimentari di cui il Giappone è estremamente dipendente.

In questo contesto i FTA sono uno strumento fondamentale sia per creare nuovi canali di scambio stabili, sia per avvicinare nuovi mercati esteri alle imprese nipponiche. Il TPP diviene lo strumento per attuare un piano di liberalizzazione del settore agricolo senza il quale la strategia dell'"agricoltura all'attacco" non sarebbe realizzabile. L'insieme dei discorsi vanno a dipingere una *story-line* in cui il Giappone è paese che ha lasciato alle spalle il passato protezionista agricolo e che volge verso l'internazionalità e lo scambio libero.

5.4 Una nuova narrazione o un processo già visto?

Illustrato il processo che ha portato alla sigla del TPP-11 e le narrazioni pubbliche delle due coalizioni è ora giunto il momento di provare a identificare la possibilità di un effettivo cambiamento del discorso dominante.

Verrà seguito il modello di Hajer (1993). Si prenderà il risultato apparente (che nel caso di Hajer era la vittoria della coalizione neo-modernista e in questo studio è la vittoria della narrazione della GFVC) e si andrà ad indagare in modo approfondito secondo le meccaniche di quale coalizione la realtà continua ad essere definita. Come più volte ripetuto si farà anche puntuale riferimento alle strutture di interessi considerate come legate a doppio filo con le narrazioni.

La sigla del TPP e la conseguente riforma del settore agricolo sembrano non lasciare dubbi sulla predominanza della nuova narrazione della GFVC. Durante le trattative per il CPTTP si era anche scelto di non fare passi indietro rispetto alla quota di importazione del riso di 70,000 tonnellate. Anche la quantità massima di manzo importato prima di far scattare le misure di protezione di mercato con l'aumento dell'imposta a livello originario non furono cambiate nonostante le richieste della JA (Shinoda 2020, 346). Questo tipo di elementi diplomatici dimostra come il *Kantei* avesse ormai pieno controllo negli ultimi stadi delle trattative.

Il Partenariato era di per sé un accordo della portata mai vista prima in Giappone. La liberalizzazione dei beni agricoli era stata non completa, ma comunque anche tra i cinque prodotti che erano stati definiti "sensibili" erano state fatte delle concessioni. La riforma agricola puntava poi a intaccare l'origine del potere della lobby agricola, lasciando spazio all'idea che il *Kantei* di Abe fosse pronto a dare il colpo di grazia alla JA.

È però importante ricordare come nel suo libro sulla narrazione e le meccaniche del potere del MAFF, Mulgan (2006, 8-9) ricorda come il ministero ha la capacità di prendere delle politiche e

rimodellarle secondo i propri interessi. Utilizzando la retorica della “riforma strutturale” e dell’“efficienza” le proposte saranno accettate di buon grado, ma la loro reale implementazione sarà principalmente volta alla protezione degli interessi del ministero e del triangolo agricolo. Spesso il ministero darà molto risalto alle modifiche che sono state apportate omettendo il fatto che si tratta di cambiamenti che sono stati necessari o che sono stati spronati da elementi di politica estera. Questo è quel genere di meccanismo che fu usato con l’applicazione delle riforme agricole a seguito della sottoscrizione dell’URAA. Alla liberalizzazione parziale del settore agricolo seguì una riorganizzazione del triangolo che permise a questo di mantenere intatti i principali elementi alla base del proprio potere con il *gentan* e gli interessi sul riso. Nel caso del TPP le premesse erano comunque differenti: nella discussione riguardo il Partenariato si era osservata una netta scissione tra un triangolo agricolo ancora protezionista e un governo centrale che con la narrazione de “l’agricoltura all’attacco” aveva esplicitato una forte intenzione di liberalizzare il sistema. Rimane fondamentale analizzare se il risultato finale del TPP sia leggibile come il successo della nuova narrazione del Kantei o se invece sia stato in realtà gestito secondo i diktandi della vecchia narrazione del triangolo agricolo.

In questa sezione, al fine di valutare l’attuazione e la propagazione della nuova narrazione, verranno in primo luogo analizzate le attuazioni delle politiche al centro della narrazione del *Kantei*: la FGVC e la liberalizzazione del settore agricolo. Sarà prima di tutto dato spazio ad una breve analisi degli accordi le cui trattative sono iniziate dopo l’annuncio dell’intenzione dello stato-arcipelago di divenire membro del TPP. Lo scopo principale di quest’analisi è quello di individuare possibili ulteriori moti di liberalizzazione o, viceversa, possibili indietreggiamenti sul tema. In secondo luogo, verranno introdotte le principali misure del pacchetto di riforme agricole del governo Abe con una valutazione del modo in cui queste contribuiscono alla

narrazione e di come abbiano effettivamente mutato il panorama agricolo. In ultimo si sonderanno se e come sono stati intaccati gli elementi alla base degli interessi delle coalizioni.

5.4.1 I trattati di scambio internazionale dopo l'inizio delle negoziazioni per il TPP: i nuovi standard delle FTA giapponesi

Per quanto riguarda il cambio di immagine dello stato arcipelago, da paese protezionista a leader mondiale della liberalizzazione, le operazioni di politica estera del governo Abe sembrano aver mantenuto la linea usata per il TPP senza però compiere ulteriori miglioramenti in termini di riduzione dei dazi in ambito agricolo. Questo sembra comunque confermare il cambio di immagine dello stato-arcipelago, da paese protezionista a leader mondiale della liberalizzazione. La differenza della portata delle FTA siglate prima e dopo la decisione di entrare nel Partenariato è lampante. A seguito del processo di decisione per l'entrata nelle discussioni per il TPP il Giappone ha portato a termine diversi accordi di ampia portata: dall'*Economic Partnership Agreement* con l'Europa siglato nel 2018 e con il Regno Unito nel 2020, al FTA con l'America siglato nel 2019. Quest'ultimo ha poi colmato il vuoto lasciato dal partner statunitense con il suo abbandono del Partenariato. Inoltre, non va dimenticata la sigla della *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) con quindici stati membri⁵³. Se nei FTA precedenti al TPP erano stati stipulati trattati solo con tre dei principali paesi da cui il Giappone importava prodotti agricoli, con il Partenariato e gli altri accordi vengono coperti nove su dieci paesi⁵⁴ (Solís 2017, 154). È innegabile che il rigido protezionismo agricolo sia stato con il TPP superato anche viste

⁵³ Oltre al Giappone i membri sono Brunei, Cambogia, Indonesia, Laos, Malesia, Birmania, Filippine, Singapore, Thailandia, Vietnam, Cina, Corea del Sud, Australia, Nuova Zelanda.

⁵⁴ In ordine di rilevanza: Stati Uniti, Cina, Australia, Canada, Thailandia, Paesi Bassi, Francia, Nuova Zelanda, Indonesia.

altri provvedimenti simili che sono stati presi negli altri trattati. Per esempio, nel FTA con gli Stati Uniti, il livello di tariffe della carne è stato abbassato ai livelli previsti dal Partenariato.

Risulta però evidente come i trattati succeduti al TPP non abbiano compiuto ulteriori passi nella liberalizzazione del settore agricolo. Principale elemento a favore di questa affermazione è il livello di chiusura del mercato del riso rimasto pressoché intoccato. Chiaro esempio di ciò è come nell'accordo con gli Stati Uniti, non solo sono state lasciate inalterate le tariffe relative al riso, ma non è stato nemmeno inglobato il provvedimento della quota d'importazione di 70.000 tonnellate annuali che era previsto dal TPP (Suzuki 2020). Nel caso della RCEP i cinque prodotti sensibili sono stati completamente esclusi da modifiche nella tassazione (MAFF 2020), nell'EPA con l'Europa il riso è rimasto protetto da ogni abbassamento di tariffe.

In generale, il TPP rappresenta ancora il massimo livello di liberalizzazione compiuta dal Giappone. Gli accordi siglati dopo il Partenariato ne hanno sostanzialmente seguito il tracciato. Forse anche in questo fattore si può riconoscere una motivazione per l'estremamente minore livello di opposizione da parte degli attori della lobby agricola alle sigle.

I nuovi accordi arricchiscono in rari casi la narrazione del *Kantei* riguardo alla sicurezza alimentare. Unico reale sviluppo nel contesto delle trattative agricole è avvenuto con la sigla dell'EPA con l'Europa. Questa ha infatti portato al riconoscimento di indicazioni geografiche per una gamma di prodotti giapponesi. Questo rientra nel programma FBI e nello specifico nella dicitura "*From Japan*" dato che acuisce la percezione del prodotto giapponese caratteristico come di qualità. Al contempo il riconoscimento internazionale di alcuni elementi della cucina giapponese alimenta però l'idea di cucina nazionale e potrebbe avere anche influssi positivi sui programmi di educazione alimentare.

In generale i nuovi trattati siglati dal Giappone forniscono l'immagine di un paese che punta molto sugli accordi di scambio libero. Questo rientra perfettamente nella narrazione del *Kantei*.

Unico elemento dissonante è la continua protezione del mercato del riso. Questo lascia infatti intuire come un vero e proprio processo di rivoluzione del settore agricolo non sia avvenuto. Rimane comunque vero che Abe stesso non aveva mai inserito nella propria narrazione la precisa intenzione di liberalizzare il mercato del cereale. Nonostante tutto, questo processo si renderà prima o poi indispensabile per applicare a tutti gli effetti la radicale riforma agricola da lui promossa.

5.4.2 La Food Global Value Chain dopo il TPP

Per quanto concerne il lato della GFVC è innegabile come ci siano stati sviluppi che hanno parzialmente mantenuto fede allo spirito dell'iniziativa. Rimangono però alcune discrepanze sia tra la narrazione e la realizzazione delle politiche che tra i dati e la loro interpretazione.

Nonostante un'apparente crescita del 67%⁵⁵ del ricavato del settore agricolo, dal 2012 al 2016 il dato reale è ben più modesto del previsto. Gran parte dell'aumento degli incassi dati da beni agricoli è infatti da attribuire al deprezzamento del dollaro. Valutando la crescita agricola reale delle esportazioni in valuta statunitense, questa è solo del 22% (Mulgan e Honma 2018, 132). Privata della spinta data dal cambio la crescita delle esportazioni è progressivamente diminuita. Dal 2016 a novembre 2020 è stata osservato un aumento di circa il 9,5%. A fine 2020 il valore totale degli export agricoli ammontava a circa 82,15 miliardi di yen (MAFF 2021).

Altri punti ambigui sono, ad esempio, i finanziamenti del pacchetto A-FIVE, uno dei tre fondi previsti a supporto della strategia. Nonostante sia il più piccolo dei tre è da sottolineare come ben 124 dei 139 investimenti operati nel 2019 siano andati a favore dello sviluppo di comunità

⁵⁵ Da 44 miliardi di Yen circa 75 miliardi di Yen circa.

rurali e solamente 15 siano direttamente a supporto del potenziamento dell'export (Horita 2020, 16)

Anche per quanto riguarda la narrazione della sicurezza alimentare mondiale relativa al tentativo di ampliare l'offerta mondiale per stabilizzare i mercati si nota comunque una piccola nota di discrepanza. Come già accennato, molto spesso l'intento ufficialmente positivo di contribuire a combattere l'insicurezza alimentare mondiale si è scontrato con l'effettiva necessità del Giappone di trovare nuovi canali stabili di import del cibo. Perciò ai progetti di investimento estero sono spesso stati associati contratti o trattative per assicurare parte del raccolto al Giappone, producendo quindi nella realtà delle crepe nella narrazione di aiuto umanitario e contributo al benessere mondiale cadendo nello stereotipo dell'accaparramento di terra (Hall 2019, 16-17). Viene inoltre dimostrato un atteggiamento più volto al guadagno che all'aumento della produzione agricola. Si ha infatti una maggioranza di IDE in progetti di prestiti, distribuzione, immagazzinamento e altri inerenti all'esportazione delle infrastrutture e non alla coltivazione diretta, in quanto considerato un settore troppo pericoloso in cui investire (Hall 2019, 28). A sommarsi a ciò vi è un fondamentale problema identificato da Horita (2020, 16). Si tratta della contraddizione comportata dalla presenza delle cooperative tra i partner del progetto. Se da una parte le riforme tentano di ridimensionare il ruolo della JA privandola della maggior parte dei benefici da simil-monopolio, dall'altra, includerla come membro attivo in una delle misure delle riforme che più ambisce alla crescita economica rimane una decisione ambigua e una contraddizione.

5.4.3 La riforma del gentan e le criticità della riforma agricola di Abe

Se i cambiamenti apportati dal piano di GFVC ci forniscono dati sui cambiamenti a livello di politica estera, per valutare i cambiamenti in politica domestica agricola è fondamentale

focalizzarsi sulle riforme operate dal governo Abe parallelamente alle discussioni del TPP. È necessario sondare quali cambiamenti siano stati implementati nel settore primario giapponese e verificare se questi abbiano seguito effettivamente la logica della narrazione del *Kantei*. Andiamo quindi a sondare le due principali misure prese dal governo centrale: la rimozione del *gentan* e la riforma delle cooperative agricole.

Per quanto riguarda il *gentan*, nonostante la clamorosa dichiarazione avvenuta nel 2013 di Abe di aver portato a termine “un’impresa che nessun’altro era riuscito a compiere in oltre quarant’anni”, il risultato finale non sembra essere così innovativo (Yamashita 2016). La decisione avvenuta nel 2013 di terminare l’allocazione volumetrica della produzione di riso nell’anno fiscale 2018 era infatti una dichiarazione di facciata. Il *gentan*, in quanto sistema di sussidi per la variazione di produzione dal riso ad altri alimenti, sarebbe stato effettivamente eliminato, ma sarebbe anche tornato in vigore sotto una nuova forma. La mossa politica di Abe è stata infatti quella di cambiare semplicemente il meccanismo di base del programma. Per quanto fossero stati eliminati i sussidi per la variazione di produzione, erano stati introdotti degli altri sussidi per la variazione del canale di vendita. In sostanza il governo aveva semplicemente iniziato ad incentivare la vendita del riso come mangime per animali (Honma e Mulgan 2018, 129; Yamashita 2016). La riforma del *gentan* è un cambiamento avvenuto esattamente secondo la dinamica già adoperata più volte in passato del MAFF: quella di fingere l’eliminazione di un sussidio quando in realtà viene solamente cambiato di nome o viene immediatamente sostituito da uno diverso.

Alla base delle problematiche di questa riforma è sicuramente il suo processo di generazione. Come riporta Yamashita (2017) ad aver ideato questa manovra sono stati proprio politici associati alla *norinzoku*. Questo è un chiaro sentore di come, nonostante il *Kantei* avesse riportato una formale vittoria con il TPP, il discorso riguardo la necessità di proteggere il mercato

del riso e la logica di protezione dei piccoli coltivatori non fosse cambiata. A rinforzare questa teoria è come il Primo ministro abbia ampiamente dichiarato la vittoria, annunciando di aver compiuto una grande riforma sia a livello domestico che internazionale⁵⁶, dimostrando di essere ormai parte integrante del processo di rivendicare la riforma come fatta, ma di perpetuare il solito vecchio sistema nella realtà dei fatti.

Quello riportato nell'articolo di Yamashita è un'interessante cartina tornasole della diffusione della narrazione della riforma. Quando il ricercatore chiese al ministro dell'agricoltura il perché della falsa dichiarazione di Abe, questo rispose che il MAFF non aveva mai dichiarato che il *gentan* era stato abolito. Quando Abe ritirò la dichiarazione a febbraio 2014, l'evento non provocò scalpore mediatico. Invitato ad un programma televisivo quando Yamashita parla della necessità di abolire il *gentan* gli venne risposto "ah, ma non era stato già deciso che il *gentan* sarà abolito?" (Yamashita 2017). Il "mito" dell'abolizione del *gentan* viene poi ripetuto anche nei media, per esempio in programmi della NHK (Yamashita 2018b).

Di cosa si compone allora davvero la riforma del *gentan*? Sono due i principali cambiamenti. Il primo è l'eliminazione dell'allocazione del volume di produzione del riso da parte del governo. Il secondo è l'abolizione dei sussidi per mantenere l'allocazione per la variazione della produzione a cereali diversi dal riso. In realtà l'allocazione, seppur su base volontaria, è stata data in mano alle cooperative. I sussidi per la variazione di produzione sono invece stati sostituiti da quelli per la produzione di riso destinato alla vendita come mangime per animali. A seguito delle nuove politiche la produzione di riso come mangime è quadruplicata nel giro di due anni, dal 2013 al 2015 (da 110.000 a 440.000 tonnellate). A conti fatti il prezzo del riso rimane artificialmente alto e quindi la base degli interessi del triangolo agricolo è protetta (Honma e Mulgan 2018, 129-130).

⁵⁶ Come riportato da Yamashita (2016), Abe ha ribadito il successo della sua riforma anche durante il *World Economic Forum* a Davos.

La nuova riforma è una compensazione del taglio dei pagamenti diretti agli agricoltori instaurati dal PDG. Dimezzati nel 2014 e rimossi nel 2018, questi vengono rimpiazzati dal nuovo sistema di sussidi per la produzione di riso come mangime, finanziati dal taglio. L'abolizione dei target di produzione del riso avvenuta nel 2018 non è poi in realtà assolutamente rivoluzionaria. Si tratta di una manovra che il governo Abe aveva già operato nel 2007. La rimozione dei target aveva provocato un abbassamento del prezzo del riso, raggiunto un certo livello di diminuzione era stato reintegrato. (Yamashita 2017).

Al contempo l'introduzione di sussidi per la diversificazione del mercato del riso è anche una misura per prevenire il così detto *sutezukuri* (lett. "creare per buttare") il fenomeno per il quale gli agricoltori, pur di prendere il sussidio per la variazione di coltura piantavano una porzione di un cereale diverso dal riso per poi non coglierla (Yamashita 2018).

La nuova narrazione trova anche risonanza nelle più recenti pubblicazioni del MAFF in merito all'autosufficienza alimentare. Nell'annuale report sulla FSSR viene per la prima volta data una discreta importanza proprio al mangime per animali. Viene espresso un doppio valore di FSSR rispetto alla carne. Il primo è l'autosufficienza "standard" che prende in considerazione quanta carne è stata prodotta in Giappone con mangime giapponese⁵⁷. Il secondo valore è quello della percentuale della produzione nazionale (*jikyū kokusan ritsu*). I valori sono calcolati al 2019 rispettivamente dell'11% e del 42% (MAFF 2019b). Da una parte la nuova misurazione rende un'idea di maggiore autosufficienza e sicurezza, dall'altra lo scarso valore prendendo in considerazione il mangime potrebbe in futuro divenire la base su cui poggiare una narrazione più forte rispetto alla necessità di aumentare la produzione di riso per allevamento andando così a giustificare, seppure a posteriori, la riforma del *gentan*. Associata alla nuova misurazione è poi l'introduzione di un nuovo obiettivo per l'aumento dell'autosufficienza della produzione

⁵⁷ La carne allevata in Giappone con mangime importato non viene contata come addendo per il FSSR.

nazionale, imposto al 53%. Questa decisione è considerata da Yamashita (Yamashita 2020) uno possibile metodo per confondere l'opinione pubblica in quanto l'obiettivo per la FSSR "standard" del 45% potrebbe essere percepito come quasi raggiunto confondendo il valore della nuova FSSR del 42% con quello reale del 37%. Viene anche associata la creazione di questo valore ad un tentativo di abbonire i membri della *norinzoku* che, continui bersagli di critiche per il mancato raggiungimento dell'obiettivo quinquennale, stavano iniziando a considerare un aumento della produttività del settore agricolo.

Il riso compone il cuore degli interessi del triangolo e senza un radicale cambiamento del tessuto agricolo composto da piccoli produttori a conduzione familiare, incitati a continuare a coltivare grazie ai sussidi. Senza una maggiore riforma, o un'abolizione, del *gentan* non sarà possibile liberalizzare definitivamente l'agricoltura giapponese.

5.4.4 La riforma delle cooperative agricole: le premesse per un'ulteriore liberalizzazione

Se da una parte la riforma dell'allocazione volumetrica delle quote di riso è, come sostenuto dal giornale Nikkei (Nikkei 2016) solamente uno "slogan vuoto", gli sforzi fatti per modificare la struttura della JA hanno fornito risultati più concreti.

Approvata ad agosto 2015, la revisione della Legge delle cooperative agricole prevede un pacchetto di modifiche che vanno sostanzialmente ad intaccare il potere della JA. I provvedimenti principali sono sei.

In primo luogo, è stata rimossa la proibizione al gruppo di agire per profitto, invece insistendo sul ruolo della JA di aumentare l'introito del ceto agricolo. Il secondo provvedimento ha visto la trasformazione della *Zenchū* ad associazione senza scopo di lucro. Il terzo provvedimento fu la rimozione della capacità di fare audit della *Zenchū* che venne per legge affidata ad attori esterni.

I ruoli del corpo politico restarono solo quelli coordinativi e di rappresentanza. Il quarto fu la trasformazione della *Zennō* e il gruppo che fungeva da gestore del marketing in società per azioni con investimento di capitale da parte della JA. Il consiglio della JA dalla riforma in poi dovrà essere composto per almeno metà da agricoltori certificati⁵⁸ e venditori/professionisti in marketing. In ultimo tutte le cooperative che non prevedevano funzioni bancarie e assicurative dovevano diventare associazioni di consumatori o società per azioni. (Fujibashi 2019).

Lo scopo finale di queste misure era quello di dare maggiore autonomia alle cooperative a livello locale. La modifica del sistema di audit è stata invece alla base di un tentativo di migliorare l'intero sistema.

La trasformazione della *Zennō* a società per azioni ha fatto in modo che la JA divenisse solo uno dei canali distributivi per gli agricoltori. I costi di distribuzione sarebbero dovuti quindi notevolmente calare se la JA non avesse voluto tracollare. La *Zennō* non era più la compagnia che per legge le cooperative agricole devono scegliere come canale distributivo e per questo si rese necessario che si adattasse ai meccanismi di mercato. Il generale messaggio del governo fu che dall'ottica di distributore le cooperative avrebbero dovuto passare a quella di agricoltore (Honma e Mulgan 2018, 130-134).

Ad oggi i risultati della riforma, che è auto applicata dal gruppo, sono accolti tiepidamente. È stata registrata una generale diminuzione del prezzo dei materiali agricoli venduti dichiarata dal gruppo tra il 10 e il 30% (Fujibashi 2019).

Nonostante una riforma sulla carta performante, rimane però un sostanziale problema dato da una mancata promozione più marcata dello sviluppo di aziende agricole su vasta scala. Questo è da attribuirsi principalmente a due diversi motivi. Da una parte il PLD sembra ancora condizionato dalla necessità di un supporto elettorale da parte della JA nel nuovo sistema

⁵⁸ Un gruppo di agricoltori riconosciuti dal governo per avere intenti di espandere la portata delle proprie coltivazioni.

elettorale in cui, come abbiamo già visto, un punto percentuale ha molta più rilevanza che nel vecchio sistema. Inoltre, la classe di agricoltori part-time pare ancora essere fortemente legata alle cooperative. Questo sia per una questione di utilità (materiali agricoli consegnati direttamente e nessun problema del dover cercare canali di vendita) sia per il generale spirito che vede l'agricoltura come un hobby o uno scopo nella vita più che un lavoro (Honma e Mulgan 2018, 136).

Il *gentan* va anche ad inibire la possibilità di aumentare efficacemente gli export portando ad una crescita della FSSR. Come ben argomentato da Yamashita (2019c, 2020), fintanto che non si lavorerà maggiormente sull'incremento della produzione risicola per l'export e sull'adozione di sementi con un più alto livello di produttività, non saranno possibili evidenti incrementi dell'autosufficienza riconducibili all'esportazione. Una maggiore produzione risicola aumenterebbe notevolmente il livello di autosufficienza alimentare e porterebbe anche ad un calo del prezzo del riso riducendo anche il livello di insicurezza alimentare della popolazione con basse fasce di reddito. La promessa stessa di raddoppiare i ricavi dalle esportazioni agricole da uno migliaio di miliardi di yen nel 2020 a due entro il 2025, fatta da Abe sarebbe ingannevole (Yamashita 2020). L'aumento degli export non sarebbe infatti collegato all'aumento dell'esportazione di materie prime, quanto più all'esportazione di alimenti processati le cui materie prime in realtà sono ottenute tramite l'importazione di alimenti dall'estero. Un aumento degli export non aiuterebbe in questo caso in modo decisivo la crescita dell'autosufficienza alimentare, ma semplicemente sarebbe un nuovo contributo alla crescita delle industrie a discapito del settore agricolo che potrebbe così restare legato al *gentan*. Il riso nipponico rappresenta un'eccellenza a cui viene dato molto valore nel mercato internazionale, specie con l'esportazione della cultura alimentare giapponese. Una progressiva abolizione del *gentan* miscelata a sussidi per facilitare l'esportazione potrebbe, fa notare lo studioso, non solo ridurre

il prezzo domestico, aumentando la sicurezza alimentare, ma anche portare ad una crescita rilevante dell'autosufficienza alimentare.

Come abbiamo potuto osservare il mantenimento del *gentan* riduce di molto la portata delle riforme di Abe che, a conti fatti, sembrano concentrarsi maggiormente sulla riduzione del triangolo agricolo che sugli sforzi di liberalizzazione che sembravano emergere dalla narrazione della coalizione.

Come rimarcato dallo studio della Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (di qui in poi OECD) gli sforzi di liberalizzare il mercato dopo un primo momento sono stati moderati e gli agricoltori giapponesi rimangono molto protetti (2,4 volte più della media dell'OECD). Nel 2020 il nuovo piano quinquennale proponeva un supporto generale all'agricoltura indipendentemente dall'estensione delle coltivazioni e un continuo interesse progetti per le aree rurali (OECD 2020).

5.4.5 I sussidi agricoli: lo strumento per imbonire il triangolo agricolo

Al di là delle misure implementate dal governo Abe è evidente come il Primo ministro abbia usato uno strumento fondamentale per apportare le modifiche al settore agricolo. Come già visto nel contesto della sottoscrizione dell'URAA, anche per il TPP vennero rilasciati pacchetti di supporto per gli operatori del settore agricolo. Al momento della sigla del trattato nel 2015 le previsioni del *Kantei* degli effetti sull'economia del Partenariato erano i seguenti. Veniva prevista una spinta del PIL del 2,59% e un aumento di posti di lavoro del 1,25%. Per settore agricolo dove erano previste il più delle perdite era ipotizzato un calo tra i 130 e i 210 milioni di yen di incassi. Nei documenti del governo questa perdita veniva in parte bilanciata dall'innescarsi dei processi di mercato libero con l'espansione delle esportazioni e la loro facilitazione che avrebbero portato

ad un generale aumento degli stipendi⁵⁹ (Urata e Solís 2018, 113). Anche le proiezioni per l'EPA con l'Europa individuavano nel settore agricolo il "perdente" delle trattative. Studi come quello di Ferbelmayr e altri (2019) proiettano nel raggio di quindici anni una perdita per il settore agroalimentare di circa 320 milioni di yen.

Per proteggere il mercato agricolo vennero quindi introdotti diversi sussidi. Si tratta di cifre non indifferenti che hanno portato sin dal 2015 ad un aumento del budget del MAFF. Secondo le più volte citate teorie di Mulgan (2005, 2006) basterebbe solo questo elemento a dimostrare che gli interessi del ministero sono stati protetti e che l'istituzione è riuscita ad usare a proprio vantaggio il TPP.

Nel 2019 con il sommarsi del rinnovamento del pacchetto di sostegno per gli agricoltori per le perdite dovute a TPP ed EPA con l'Europa, unite a fondi per contravvenire a disastri ambientali che si sono verificati nel 2019 (che ammontavano a 120,7 miliardi di yen), il budget del ministero ha raggiunto la cifra di 2,43 migliaia di miliardi di yen con un aumento circa del 5,6% rispetto all'anno precedente. Poco prima della firma del budget per il 2019 erano stati introdotti due supplementi ai fondi del 2018. Il secondo pacchetto, del valore di 502 milioni di yen è stato utilizzato al 63% solamente per compensare gli agricoltori per le perdite degli accordi e promuovere l'acquisto di macchinari più efficienti per recuperare lo svantaggio con i concorrenti internazionali (Fujibashi 2019b, 1-6).

Come dichiarato dal ministro dell'agricoltura al tempo della sottoscrizione del TPP-11 ai sussidi viene fatto risalire anche il potere decisionale maggiorato del *Kantei* durante l'ultima fase delle trattative. La lobby agricola si era opposta alla decisione di non modificare i meccanismi di sicurezza per la carne di manzo, ma fu il MAFF a convincerli a non resistere oltre. Il pacchetto di supporti erogato dopo la sigla dell'accordo sarebbe infatti così rimasto al livello del Partenariato

⁵⁹ Il discorso non è riferito unicamente al settore agricolo, ma si espande ad ogni aspetto del mercato giapponese.

originale che includeva gli Stati Uniti rendendolo quindi decisamente più proficuo (Shinoda 2020, 346).

Se da una parte i sussidi rappresentano un forte potere di condizionamento nei confronti della lobby, questi erano anche simbolo del timore che il governo centrale provava per attori con potere di veto. I sussidi probabilmente ricadono nella stessa retorica che Abe usa per promuovere il raddoppiamento dello stipendio dei lavoratori agricoli entro dieci anni. Come sottolineato da Horita (2020, 10), questo genere di promesse è direttamente collegato al tentativo di mantenere vicina la fetta degli elettori agricoli nonostante la narrazione legata alla liberalizzazione. Terada (2019, 1052) sottolinea come la promessa del supporto economico del governo sia stata una misura pensata per assicurarsi i voti dell'elettorato rurale per le elezioni della camera dei consiglieri del 2016.

5.4.6 Conclusioni: Il cambio di narrazione analizzato in modo critico: un processo rivoluzionario o avvenuto secondo i soliti meccanismi?

In questo capitolo abbiamo analizzato l'apparente cambio di narrazione in materia agricola, da quella protezionista del triangolo agricolo a quella volta alla liberalizzazione del *Kantei*. Si rende ora necessario valutare in modo più approfondito secondo quali meccanismi il discorso pubblico è effettivamente cambiato, basandosi sulle riforme che sono state analizzate nelle precedenti sezioni. Nel caso analizzato da Hajer (1993) delle piogge acide, anche se le misure adottate alla fine erano quelle proposte dai neo-modernisti, il percorso discorsivo che aveva portato alla loro applicazione era quello dei pragmatisti. Per verificare se anche in Giappone sia avvenuto un analogo fenomeno è necessario indagare due aspetti del discorso: Gli attori che si erano schierati contro il TPP hanno a loro volta cambiato la propria narrazione? il cambio di narrazione è avvenuto seguendo i meccanismi discorsivi di quale fazione?

Per quanto riguarda le modifiche alla narrazione della coalizione anti-TPP è evidente come questa sia in parte mutata, o meglio sia stata fatta mutare. In particolare, la JA ha preso in mano la propria riforma facendone un'auto-riforma che comunque ha portato a decisive liberalizzazioni del mercato. Il fatto che siano state le cooperative stesse a operare un processo di revisione della propria struttura a danno degli interessi del triangolo agricolo è indice di come queste abbiano inglobato (o non abbiano potuto fare a meno di inglobare) la narrazione della fazione pro-TPP almeno in parte⁶⁰. Inoltre, si è registrata una collaborazione da parte degli attori anti-TPP ad alcuni progetti, in particolare nella GFVC dove oltre al MAFF anche la JA è coinvolta. Se da una parte la riforma delle cooperative è un chiaro successo, la riforma del settore agricolo ha avuto risultati meno soddisfacenti. Come rimarcato dal Solís (2017, 206), rispetto a quanto promosso a livello discorsivo, le misure adottate si sono rivelate meno incisive. La riforma del *gentan* rimane uno dei principali punti dolenti. L'azione limitata sul campo risicolo tradisce un sentimento di innovazione meno forte di quello osservato a livello narrativo. L'espansione di coltivatori in grado di adoperare economie di scala rimane inibito dalla presenza di un ceto agricolo invecchiato, ma che non abbandona la propria terra rimanendo connesso allo stile di agricoltura part-time, che è da ormai mezzo secolo diffuso nel paese-arcipelago. Rimanendo estremamente protetto il mercato del riso, il cuore degli interessi della lobby agricola è rimasto intoccato. Quindi, nonostante la JA si sia indebolita il vero elemento di interesse del triangolo è, per il momento, rimasto intoccato nonostante il processo di riforme.

L'evidente attaccamento al voto rurale del governo Abe lascia comunque intendere che non ci saranno ulteriori sviluppi in ambito di liberalizzazione anche nel prossimo futuro. Il MAFF rimane il principale vincitore tra i membri del triangolo agricolo: il budget nelle sue mani è aumentato e

⁶⁰ Si potrebbe giustamente supporre che l'auto-riforma sia stata un mezzo per evitare ulteriori liberalizzazioni. Il fatto che però la JA stessa abbia rinunciato al proprio monopolio è indice di come questa non abbia potuto che cedere al discorso pubblico del *Kantei*.

la sua stretta collaborazione con il *Kantei* nell'implementazione delle riforme gli ha garantito una posizione stabile.

Per quanto riguarda il secondo elemento necessario per valutare un cambio di discorso dominante, ovvero secondo i meccanismi di quale coalizione questo è avvenuto, i punti analizzati nelle precedenti sezioni forniscono una risposta non del tutto chiara. Se da una parte effettivamente non si osserva un processo come quello del caso delle piogge acide⁶¹, non è nemmeno vero che il cambio di narrativa è avvenuto solamente in seguito al confronto dei discorsi pubblici delle fazioni. Sotto questo aspetto è fondamentale sottolineare nuovamente l'importanza dell'interesse delle fazioni nel contesto nipponico. Il cambio di narrazione è stato accompagnato sotto più aspetti dal meccanismo tipico del MAFF per cui ad ogni liberalizzazione venivano o erogati supporti economici per gli agricoltori o ripristinati i vecchi standard di protezionismo con l'introduzione di nuove meccaniche⁶². Come abbiamo visto sia la riforma del *gentan*, sia i sussidi per gli agricoltori rientrano pienamente in questo meccanismo. In sostanza si può dire che la narrativa è stata aiutata nella sua dominanza dal mantenimento dei principali interessi del triangolo agricolo. Quello che si osserva è un cambiamento di narrazione strategicamente supportato dal ridotto attacco agli interessi politici degli attori.

Al MAFF sono rimasti i sussidi, alla JA il tessuto sociale agricolo ad essa congeniale. Il governo centrale sembra ritenere ancora il voto rurale un'importante spinta per le elezioni. Come spiegato da Mulgan fintanto che gli interessi degli attori della lobby agricola saranno protetti, questi non temeranno maggiori cambiamenti del sistema, premettendo che siano compensati da sussidi o nuove misure.

⁶¹ Ovvero un cambio di narrazione nella direzione auspicata da una fazione, ma secondo le meccaniche di un'altra. Ricordiamo che a prescindere nel caso del TPP, come più volte sottolineato, questo scenario era irraggiungibile data la fondamentale incompatibilità dei discorsi delle fazioni.

⁶² Cfr. 83.

Quella osservabile nel caso giapponese è un cambio di narrazione più contraddittorio di quello avvenuto nel Regno Unito. Si potrebbe dire che si osserva maggiormente un cambio di retorica che di discorso in quanto molte riforme non hanno portato reali stravolgimenti del sistema agricolo. Rimane comunque evidente uno spiccato slancio verso il mercato internazionale e nella promozione del settore agroalimentare all'estero. L'autosufficienza alimentare non è un dato che pare aver perso importanza come dimostra l'adattamento della sua misurazione alle politiche per l'aumento di produzione del riso come mangime. Rimane però evidente come ormai la sicurezza alimentare del paese-arcipelago non sia più connessa unicamente al concetto di produzione domestica o di IDE in paesi non industrializzati. Il *Kantei* è riuscito a rendere la sigla di trattati internazionali con provvedimenti per assicurare canali di acquisto anche in periodi di crisi un'importante aggiunta alla narrazione della sicurezza alimentare. Importante è anche come siano stati creati i presupposti per una futura liberalizzazione del settore: dopo l'URAA pochi prodotti erano rimasti completamente protetti, dopo il TPP il riso rimane l'unico alimento le cui tariffe sono rimaste intoccate. La riforma delle cooperative rimane un passo in avanti verso la preparazione di un ambiente domestico pronto ad un'ulteriore liberalizzazione.

Capitolo 6: Conclusioni

In questo capitolo verrà riassunto il percorso seguito dallo studio riproponendo i punti principali dell'esamina e ribadendo la risposta alla domanda di ricerca. In chiusura verrà proposta una breve digressione su quali studi futuri potrebbero approfondire quanto analizzato in questo elaborato.

6.1 Conclusioni dello studio

Lo studio ha seguito la cornice teorica elaborata da Maarten Hajer (1993) denominata "coalizioni discorsive". In Giappone la narrazione riguardo al settore agricolo è stata per molti anni legata all'immagine di un'agricoltura nipponica debole, in continuo invecchiamento e bisognosa di protezione e contributi da parte del governo. Questa idea era generalmente connessa al dato della percentuale di autosufficienza alimentare, in continuo calo e ormai rasente al 37% su base calorica, uno dei dati più bassi in assoluto tra i paesi del G20.

La realtà è che il triangolo di ferro del settore agricolo, per mantenere intatta la forza degli attori che lo compongono e il loro potere di influenzare le decisioni del governo centrale, ha preservato intenzionalmente un'agricoltura poco performante composta da tante piccole unità di agricoltori part-time. Il MAFF ha mantenuto la propria forza conservando un alto livello di interventismo nel mercato agricolo. L'agricoltura debole era fondamentale per poter erogare quanti più sussidi possibili. La JA ha invece giovato della struttura del tessuto sociale agricolo, composto da tanti lavoratori part-time con piccoli appezzamenti terrieri, alla base della sua influenza elettorale e fondamentali per gli introiti nei vari settori in cui essa operava (bancario, assicurativo, rifornimenti agricoli).

Al fine di evitare stravolgimenti del settore sono nel tempo stati adoperati i sussidi e il mantenimento di barriere in entrata per concorrenti esteri inibendo la generazione di aziende agricole che potessero trarre vantaggio dalle economie di scala.

Ad aver aperto lo spiraglio per la creazione di un nuovo discorso pubblico che andasse a sostituire quello dominante è stata la generazione di un contesto internazionale improntato verso la creazione di FTA. Lo stallo del *Doha Round* in cui il Giappone sarebbe probabilmente riuscito a proteggere i propri interessi tramite l'applicazione del meccanismo dei "prodotti sensibili" portò invece lo stato-arcipelago a confrontarsi con un sempre crescente numero di trattati di libero scambio che stavano venendo stretti nel mondo. Se in un primo momento il paese-arcipelago aveva resistito alla nuova tendenza, lo stato, in seguito alla stipula della NAFTA tra Canada, Stati Uniti e Messico, era sostanzialmente stato costretto a iniziare a trattare FTA per non perdere mercato.

Mentre i primi accordi siglati dal paese-arcipelago mancavano di uno spirito di liberalizzazione concreto, altri paesi asiatici, come la Corea del Sud, stavano invece stringendo FTA con alcuni dei principali partner del Giappone che si trovava di conseguenza con un mercato sempre più ridotto.

La crescente pressione posta dal clima internazionale aveva permesso ad attori con interessi ben differenti dal triangolo agricolo di avere le basi per poter dare vita ad una narrazione diametralmente opposta a quella dell'autosufficienza alimentare.

Il discorso che avrebbe sfidato quello dominante era quello del *Kantei* maggiormente improntato verso una visione internazionale del mercato agricolo e più ancorato all'idea di sicurezza alimentare in generale che a quella di FSSR. Progetti per assicurare una maggiore stabilità nei canali di approvvigionamento di alimenti non erano sicuramente innovativi. Sin dagli anni Settanta il Giappone diede inizio a progetti di IDE con un duplice scopo. Da una parte quello di

aumentare le riserve mondiali di alimenti per impedire il riproporsi di crisi alimentari, dall'altra l'intento di assicurare al paese-arcipelago canali di approvvigionamento regolati in modo tale che anche in periodi critici non potessero essere bloccati. La narrazione del governo centrale prendeva questo concetto preesistente e lo arricchiva. Veniva posta al centro del discorso l'idea di un settore agricolo interconnesso al mercato globale, che vedeva l'export come un elemento fondamentale per la FSSR e che valorizzava molto la sicurezza alimentare ottenuta dalla stipula di trattati con partner esteri.

Il governo Abe usò a proprio favore la crescente necessità del Giappone di iniziare a stringere FTA di più ampio respiro per spingere per l'entrata del Giappone nel TPP.

Forte di un *Kantei* più autonomo rispetto ad un tempo e delle strategie politiche per controllare il processo decisionale in affari internazionali e per limitare l'influenza di attori con potere di veto, Abe fece del TPP un elemento fondamentale della propria agenda. La posizione da cui partiva il primo ministro era ambivalente. Grazie al fallito tentativo dei governi del PDG di promuovere il Partenariato il capo di governo era avvantaggiato avendo una piena consapevolezza degli attori contrari al TPP e del modo in cui si muovevano. Al contempo, Abe dovette sopperire all'imponente ostacolo comportato dall'apparente tradimento delle sue promesse elettorali. Il Primo ministro ottenne la carica in seguito ad una campagna elettorale chiaramente contraria al TPP. Abe dovette generare le condizioni necessarie a rendere l'entrata nel Partenariato coerente con la campagna del PLD. Il requisito per rispettare quanto enunciato nel manifesto elettorale era quello di concordare con gli Stati Uniti la possibilità di escludere dalla riduzione delle tariffe alcuni prodotti, sostanzialmente introducendo nel TPP la meccanica dei "prodotti sensibili" del WTO. Abe riuscì ad ottenere un'intesa con il Presidente degli Stati Uniti Barak Obama nel 2013. La possibilità di fare concessioni per alcune voci delle trattative

rappresentava una vittoria per il Primo ministro, ma al contempo la possibilità del triangolo agricolo per poter spingere verso la protezione dei propri interessi.

Abe doveva scontrarsi con la narrazione della coalizione contraria al TPP che si era arricchita di varie sfumature nel corso del tempo, sia dal 2011 con i primi sforzi del governo Kan per promuovere il Partenariato. Il discorso pubblico preesistente che vedeva il settore agricolo come debole e da proteggere risuonava perfettamente con la rappresentazione del TPP come di una grande minaccia. Le proiezioni del MAFF dipingevano un settore primario che avrebbe rischiato il collasso in seguito alla sigla del Partenariato, distrutto dalla competizione internazionale. Inoltre, venivano dipinti rischi per i cittadini con una narrazione che identificava il cibo d'importazione come meno sano e diffondeva il falso mito che il Partenariato avrebbe ridotto la regolamentazione relativa ai prodotti OGM in Giappone. Anche la paura dell'americanizzazione e il concetto che l'accordo fosse una costrizione imposta dagli Stati Uniti era usata contro il Partenariato.

L'opinione pubblica era stata ampiamente coinvolta grazie alla diffusione di informazione mirata tramite le piattaforme on-line.

Il *Kantei* rispondeva alla narrazione della coalizione dell'autosufficienza alimentare con un discorso caratterizzato dal concetto di *Food Global Value Chain*. Il governo centrale, affiancato da METI, MOFA e *Keidanren*, in primo luogo tendevano a dipingere i danni economici che il Giappone avrebbe subito se non avesse siglato il TPP come maggiori rispetto a quelli che avrebbe subito il settore agricolo. Inoltre, l'idea di GFVC era incentrata sulla possibilità di piccole e medie imprese agricole di potersi lanciare sul mercato estero. In sostanza, laddove il settore agroalimentare avrebbe potuto subire delle perdite, gli agricoltori (con particolare riferimento a chi individuava nell'agricoltura la propria mansione principale) non avrebbero dovuto temere il fallimento visto che il mercato estero era una promettente alternativa. Inoltre, la coalizione pro-

TPP promuoveva il naturale fenomeno di sviluppo e aumento della produttività del mercato in seguito alla comparsa di concorrenti. Infine, veniva sottolineato come il TPP avrebbe rappresentato un mezzo per proporre una riforma del settore agricolo su vasta scala volta ad aumentarne la produttività.

La narrazione del *Kantei* ebbe diverse difficoltà in un primo momento. Le negoziazioni internazionali del TPP avvenivano a porte chiuse e questo aumentava l'alone di sospetto che la coalizione anti-Partenariato alimentava. Con l'aiuto di associazioni di produttori come la *Keidanren* la coalizione della GFVC provò a rasserenare l'opinione pubblica evidenziando come, per esempio, modifiche alle regolamentazioni degli OGM o l'apertura del settore sanitario non erano previste del Partenariato.

Quando le negoziazioni giunsero al termine il contenuto del TPP venne reso pubblico e tutte le argomentazioni della fazione anti-TPP basati su presunzioni o su falsi miti vennero ufficialmente confutati.

A conti fatti il Partenariato si proponeva di avanzare fortemente il processo di liberalizzazione del settore agricolo nipponico. L'eliminazione o riduzione delle tariffe andò a toccare molti degli alimenti considerati "prodotti sensibili". Però, nonostante tutto, il mercato del riso, centro degli interessi del triangolo, rimase prevalentemente intonso.

Il TPP però non entrò mai pienamente in atto. Con le elezioni di Donald Trump a Presidente degli Stati Uniti e la conseguente uscita dal Partenariato dello stato, il processo di ratifica venne riaperto per la sigla di un nuovo TPP (CPTPP) tra gli undici stati membri rimasti. Le negoziazioni questa volta videro una minore opposizione visto che il corpo del testo rimase sostanzialmente inalterato e vista la mancanza degli Stati Uniti dall'accordo lo rendevano molto meno pericoloso per il triangolo. Il dialogo fra gli stati membri del CPTPP vide proprio quel Giappone che una volta

era identificato nello stato protezionista per eccellenza nel ruolo di mediatore e stato leader. Il processo di ratificazione si concluse nel 2018.

Tirando le somme degli effetti del CPTPP è innegabile come il Giappone sia riuscito a ricostruire del tutto la propria immagine: da stato altamente problematico in trattative internazionali a promotore di FTA. Anche gli accordi di scambio libero siglati dopo il TPP hanno dimostrato di essere molto più ambiziosi di quelli che erano stati stretti prima dell'inizio delle trattative.

Anche le riforme agricole promesse dal governo Abe sono state implementate e i vari progetti di FGVC hanno preso vita.

Come però dimostrato da Hajer è necessario operare un'attenta analisi discorsiva per individuare la possibilità che la narrazione dominante sia effettivamente cambiata. Ricordiamo che per essere considerato dominante un discorso pubblico deve soddisfare due condizioni: In primis, gli attori principali nel campo devono essere persuasi o non devono poter fare altro che accettare la narrazione. Inoltre, si deve osservare un fenomeno di istituzionalizzazione discorsiva che rifletta le idee proposte nel discorso dominante.

Per valutare il possibile raggiungimento di queste condizioni lo studio si concentra nell'indagine della riforma agricola operata dal governo Abe.

Ad un'analisi delle modifiche apportate dall'allora Primo ministro risulta evidente come il processo di riforma sia stato non decisivo. Il mercato del riso è rimasto in mano al triangolo agricolo a causa della mancata abolizione del *gentan* che continuerà quindi a osteggiare la formazione di aziende con grandi possedimenti terrieri. Le politiche della GVFC si sono rivelate abbastanza contraddittorie. Non si sono osservati sforzi su vasta scala per aumentare il livello di produzione agricola nel mondo quanto più interventi nel campo della distribuzione da parte di grandi aziende. Le riforme delle cooperative agricole sono invece tra i provvedimenti più riusciti

che probabilmente, specie nel lungo termine, porteranno ad un ulteriore indebolimento del triangolo agricolo.

Si osserva in generale un processo di riforma che è stato operato nelle modalità tipiche del MAFF. Il ministero sin dai primi fenomeni di liberalizzazione ha adoperato una strategia per la quale apparenti fenomeni di deregolamentazione del mercato erano accompagnati o da nuove contromisure per mantenere inalterato il livello di interventismo o da pacchetti di supporto economico che andassero a compensare le perdite del settore. Il discorso pubblico con cui è stata gestita la riforma del settore agricolo rientra pienamente in questa casistica. Nonostante sia stato riformato il *gentan* e siano state promosse nuove soluzioni per il settore agricolo, la struttura agricola rimane perlopiù inalterata con un sistema di allocazione volumetrica pressoché invariato e un'agricoltura frammentata che fatica a dar vita a grandi aziende in grado di avvantaggiarsi con l'applicazione di economie di scala.

Per quanto riguarda l'altro elemento fondamentale per sancire se una narrazione sia dominante o meno, ovvero l'impossibilità degli attori principali di contraddire la narrazione, il giudizio finale rimane in parte sospeso in quanto la situazione attuale presenta diversi punti di ambiguità. In sostanza si è venuto a generare un contesto in cui il triangolo agricolo non necessita attualmente di confutare il discorso del *Kantei*. Questo perché il mercato del riso al centro degli interessi della lobby agricola è ancora sotto il suo controllo. Anche i FTA firmati dal Giappone dopo il TPP hanno infatti quasi tutti lasciato immutate le tariffe sul riso.

Risulta quindi necessario attendere l'avvicinarsi di un nuovo moto di effettiva liberalizzazione del mercato agricolo per osservare se il triangolo si opporrà all'ideale di FGVC o meno, dimostrando se gli attori effettivamente non sono più in grado di opporsi alla narrazione del *Kantei*.

La risposta alla domanda di ricerca “Si può dire che il discorso dominante sia realmente cambiato in seguito alla sigla del TPP?” è quindi che la narrazione dominante si potrebbe considerare in parte mutata. Il processo di riforma ha avuto risultati altalenanti, gli interessi degli attori che si erano opposti al Partenariato rimangono intoccati e la loro posizione ancora di potere fa trasparire come il processo di dominio narrativo non corrisponda ad un completo cambiamento delle pratiche. Nonostante tutto però il Giappone ha mantenuto il livello di liberalizzazione raggiunto col CPTPP anche per i vari accordi siglati con l’Europa, gli Stati Uniti e il Regno Unito. La riduzione delle barriere in entrata e l’inizio di un processo di riforma del settore agricolo sono sufficienti per dire che la narrazione del *Kantei* sta lentamente facendo breccia anche nelle pratiche reali e in un prossimo futuro l’istaurazione del discorso sulla GFVC potrebbe divenire a tutti gli effetti quello dominante in assoluto.

Lo studio, adoperando la cornice teorica di Hajer (1993) ha operato un’originale esamina sul tema della sicurezza alimentare. I risultati ottenuti dalla ricerca si discostano sia dalle condanne della “mancata” riforma di Yamashita, sia dalla pacata valutazione neutrale alle riforme agricole di Mulgan. A livello di discorso pubblico si evidenzia infatti la generazione di una base solida su cui il *Kantei* potrebbe basare una nuova ondata di riforme. Nonostante l’evidente mancato radicale cambiamento dell’agricoltura giapponese, il TPP ha comunque posto le basi per un indebolimento della narrazione del triangolo agricolo. Svitati elementi (in primis la riforma delle cooperative agricole) comprovano come la narrazione dominante stia iniziando ad essere sottomessa a quella del *Kantei*. L’attuale discorso pubblico pare essere una mezza via tra le due narrazioni, ma in un futuro prossimo con nuovi sviluppi e nuovi FTA si potrebbe osservare un decisivo cambio di narrazione.

6.2 Possibili studi futuri

Lo studio si è concentrato nell'esamina della narrazione riguardate il tema della sicurezza alimentare, ma, per quanto abbia provato a esaminare tutti i principali elementi di discussione, rimangono da approfondire alcuni aspetti del confronto tra le due fazioni. Elemento particolarmente interessante che andrebbe sondato con un maggiore approfondimento, possibilmente in uno studio dedicato, sarebbe la posizione del MAFF all'interno della coalizione anti-TPP. Il ruolo del ministero è stato nel corso delle negoziazioni oscillante anche grazie alle politiche di Abe per soggiogare la *nōrin-zoku*. Sarebbe di ampio interesse un'esamina più approfondita sulle meccaniche e i bilanciamenti di potere interni al MAFF tra il ministro e i funzionari.

Altro elemento a cui sarebbe necessario dedicare un maggiore approfondimento è lo studio della RCEP. Trattandosi del primo FTA di grande scala che ha incluso la Cina, sarebbe interessante valutarne gli effetti a livello di narrazione. Come abbiamo visto non ha rappresentato grandi livelli di liberalizzazione in settore agricolo, ma rimane il primo passo per il Giappone per un maggiore scambio con la seconda potenza economica mondiale.

Diversi sono inoltre gli sviluppi del tema che meriterebbero di essere seguiti per aggiornare in futuro lo studio. Si possono citare tre aspetti che necessiterebbero di essere adeguatamente seguiti per arricchire l'elaborato. In primis il cambio di primo ministro. In seguito a complicazioni mediche Abe si è dimesso dalla posizione di primo ministro. In seguito a un processo interno al partito a ricoprire il suo posto è stato Yoshihide Suga. Yamashita (2020) sottolinea come un capo di governo come Suga, che è stato un individuo fondamentale per le negoziazioni del TPP e CPTPP, potrebbe provare a spingere ulteriormente per la liberalizzazione o, quantomeno,

potrebbe continuare a prendere provvedimenti in politica estera sulla stessa linea di quella di Abe.

Un secondo elemento che necessiterebbe di essere seguito e valutato è l'influenza della pandemia di COVID-SARS-19 sulla narrazione dell'autosufficienza alimentare. Non solo sarebbe interessante valutare come la vita durante l'allarme pandemico possa aver dato più o meno importanza alla FSSR, ma è anche fondamentale il fatto che per la prima volta dopo diversi anni la pandemia ha portato all'abbassamento del prezzo del riso (*Nihon Keizi Shinbun* 2020).

In ultimo si potrebbe valutare il recente interesse dimostrato dal governo della repubblica popolare cinese per il CPTPP (Global Times 2021). La possibile entrata nell'accordo della Cina potrebbe rappresentare una nuova possibilità di apertura per il mercato del riso e un'interessante possibilità per verificare l'effettivo cambiamento della narrazione dominante.

Sono quindi diverse le criticità che potrebbero essere affrontate per aggiornare lo studio in futuro. Come sottolineato anche da Hajer, il discorso pubblico continua a cambiare nel tempo. La narrazione in merito alla sicurezza alimentare in Giappone è ancora in una fase di cambiamento e ad oggi risulta in parte ambiguo quale sia il discorso pubblico dominante. Sarà necessario seguire i futuri sviluppi al fine di verificare che la narrazione dominante sia realmente cambiata.

Bibliografia

Asseng, Senthold F. et. al. (2015). "Rising temperatures reduce global wheat production" [Online]. *Nature Climate Change*, 5 (2), 143-147. URL: <http://eprints.whiterose.ac.uk/85540/> (2021-03-13).

Assman, Stephanie (2015). "The Remaking of a National Cuisine: The Food Education Campaign in Japan". Farrer, James (a cura di), *The Globalization of Asian Cuisines*. New York: palgrave macmillan, 165-186.

Assman, Stephanie (2017a). "Global Recognition and Domestic Containment: Culinary Soft Power in Japan". Niehaus, Andreas; Walravens Tine (a cura di), *Feeding Japan*. Cham: palgrave macmillan, 113-140.

Assman Stephanie (2017b). "Culinary Politics in Japan: The *Shokuiku* Campaign". *Gastronomica Fall 2017*. Berkeley: University of California Press, 15-23.

Clapp, Jennifer (2016). "Food Self-sufficiency: Making Sense of it and when it has Sense". *Food Policy* 66(17). Amsterdam: Elsevier, 88-96.

Colignon, Richard; Usui, Chikako (2001). "The resilience of Japan's iron triangle". *Asian Survey* vol. 41, N.5. Berkeley: California University Press, 865-895.

Davis, Christina; Oh, Jennifer (2007). "Repeal of the Rice Laws in Japan: The Role of International Pressure to Overcome Vested Interests". *Comparative Politics*, Vol. 40, No. 1. New York: Università di New York, 21-40.

Davis Christina (2018). "Japan: Interest Group Politics, Foreign Policy Linkages, and the TPP". Kingsbury, Benedict et. al (a cura di), *Contested Megaregulation: Global Economic Ordering After TPP*. Oxford: Oxford University Press.

Fader, Marianela et. al. (2013). "Spatial decoupling of agricultural production and consumption: quantifying dependences of countries on food imports due to domestic land and water constraints" [online]. *Environmental Research Letters* 8. URL: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/8/1/014046> (2021-03-13).

FAO, Food and Agricultural Organization of the United Nations (2003). *Trade reforms and Food Security – Conceptualizing the linkages*. Roma: FAO.

FAO, Food and Agricultural Organization of the United Nations et. al. (2011). *The State of Food Insecurity in the World* [online]. URL: <http://www.fao.org/3/i2330e/i2330e00.htm> (2021-03-13).

FAO, Food and Agricultural Organization of the United Nations et. al. (2020). *World food and agriculture - Statistical Pocketbook* [online]. URL: <http://www.fao.org/3/i2330e/i2330e00.htm> (2021-03-13).

Farina, Felice (2017). "Japan in the International Food Regimes: Understanding Japanese Food Self-Sufficiency Decline". Niehaus, Andreas; Walravens Tine (a cura di), *Feeding Japan*. Cham: palgrave macmillan, 363-384.

Farina, Felice (2018). "Japan's gastrodiploacy as soft power: global washoku and national food security". *Journal of Contemporary Eastern Asia Vol. 17, No. 1*. Gyeongsan: World Association for Triple-hElix and Future strategy studies, 152-167.

Felbermayr, Gabriel et. al. (2019). "Quantifying the EU-Japan Economic Partnership Agreement". *Journal of The Japanese and International Economies*. Amsterdam: Elsevier, 110-128.

Fujibayashi, Keiko (2018). "MAFF 2018 Budget Proposal Shifts Spending to Income Insurance". [online]. *GAIN Report*. URL: https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/report/downloadreportbyfilename?filename=MAFF%202018%20Budget%20Proposal%20Shifts%20Spending%20to%20Income%20Insurance_Tokyo_Japan_9-28-2017.pdf (2020-10-10).

Fujibayashi, Keiko (2019a). "Slow Reform of Japan Agricultural Cooperatives (JA)" [online].

GAIN Report. URL:

[https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/report/downloadreportbyfilename?filename=Slow%20Reform%20of%20Japan%20Agricultural%20Cooperatives%20\(JA\)_Tokyo_Japan_8-2-2019.pdf](https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/report/downloadreportbyfilename?filename=Slow%20Reform%20of%20Japan%20Agricultural%20Cooperatives%20(JA)_Tokyo_Japan_8-2-2019.pdf) (2020-10-10).

Fujibayashi, Keiko (2019b). "MAFF receives budget increase in FY2019" [online]. *GAIN Report*. URL

https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/report/downloadreportbyfilename?filename=MAFF%20Receives%20Budget%20Increase%20in%20FY2019_Tokyo_Japan_4-19-2019.pdf (2021-01-09).

Gregory, Peter J; Ingram, Jhon S. I. (2008). "Climate change and the current 'food crisis'" [online]. *CAB Reviews Perspectives in Agriculture Veterinary Science Nutrition and Natural Resources* 3(099). URL:

https://www.researchgate.net/publication/270756281_Climate_change_and_the_current_food_crisis (2021-03-11).

Grübler, Julia et. al. (2019). "The EU-Japan EPA: A Case for Non-tariff Measures". *CESifo Forum*, ISSN 2190-717X Vol. 20, Iss. 02. Monaco: Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, 17-25.

Hall, Derek (2019). "National food security through corporate globalization: Japanese strategies in the global grain trade since the 2007–8 food crisis". *The Journal for Peasant Studies*. Abingdon-on-Thames: Routledge, 1-37.

Hajer, Marten (1993). "Discursive Coalition and the Institutionalization of Practice". *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Fischer, Frank; Forester, John (a cura di). Durham: Duke University Press, 43-76.

Hartman, Stephen W. (2013). "The WTO, the Doha Round Impasse, PTAs, and FTAs/RTAs". *The International Trade Journal*, 27:5. Abingdon-on-Thames: Routledge, 411-430.

Hasegawa, Tomoko et al. (2018). "Risk of increased food insecurity under stringent global climate change mitigation policy". *Nature Climate Change* 8. Londra: Nature Research, 699–703.

Headey, Derek; Fan, Shenggen (2010). *Reflection on the global food crisis: how did it happen? How has it hurt? And how can we prevent the next one?*. Washington: International Food Policy Research Institute.

Hirasawa, Akihiko (2017). *Formation of Japan's food security policy: Relation with food situation and evolution of agricultural policy* [online]. Tokyo: Norinchukin Research institute. URL: https://www.nochuri.co.jp/english/pdf/rpt_20180731-1.pdf (2021-03-15).

Hisano, Shuji (2015). *Working paper 131 Food Security Policy and Alternative Agro-food Initiatives in Japan* [online]. URL: https://www.researchgate.net/publication/275258581_Food_Security_Politics_and_Alternative_Agri-food_Initiatives_in_Japan (2021-03-11).

Honma, Masayoshi (2015). "The TPP and Agricultural Reform in Japan". Mulgan, Aurelia George; Honma, Masayoshi (a cura di), *The Political Economy of Japanese Trade Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 94-122.

Honma, Masayoshi; Mulgan, George Aurelia (2018). "Political Economy of Agricultural Reform under Abe's Administration". Ito, Takatoshi, Iwata, Kazumasa, McKenzie, Colin e Urata, Shujiro (a cura di), *Asian Economic Policy Review* 13(1). Milton: Jhon Wiley and sons Australia, 128-144.

Horita, Akiko (2020). "Japanese Agriculture and Capital Expansion: The Trans-Pacific Partnership and the Global Food Value Chain Strategy". *Journal of Contemporary Asia*. Abingdon-on-Thames: Routledge, 1-22.

Inatsugu Hiroaki (2011). "The Systems of Bureaucrats in Japan". Inoguchi, Takashi; Purnendra Jain (a cura di), *Japanese politics today: from Karaoke to Kabuki democracy*. New York: Palgrave Macmillan, 29-50.

Funada Classen, Sayaka (2013). "Analysis of the Discourse and Background of the ProSAVANA project in Mozambique – focusing on Japan's role" [online]. URL:

<https://www.researchgate.net/publication/291148040> Analysis of the discourse and background of the ProSAVANA programme in Mozambique - focusing on Japan's role (2021-02-12).

Jentzsch, Hanno (2017). "Subsidized Tradition, Networks and Power: Hamlet Farming in Japan's Changing Agricultural Support and Protection Regime". Niehaus, Andreas; Walravens Tine (a cura di), *Feeding Japan*. Cham: palgrave macmillan, 413-442.

Kako, Toshiyuki (2009). "Sharp decline in the food self-sufficiency ratio in Japan and its future prospects". articolo presentato per la conferenza *the International Association of Agricultural Economists Conference*. Beijing: China.

Kantei, Sōri-daijin Kantei (2014). *Japan Revitalization Strategy -Japan challenge for the future-* [online]. URL: <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbunEN.pdf> (2021-01-10).

Kantei, Sōri-daijin Kantei 総理大臣官邸 (2016). *Nihon Saikyō Senryaku 2016* 日本再興戦略 2016 [Strategia di rivitalizzazione del Giappone 2016] [online]. URL: https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/2016_zentaihombun.pdf (2021-03-10).

Katada, Saori (2016). "At the Crossroads: The TPP, AIIB and Japan's Foreign Economy Strategy" [online]. *Analysis from the East-West Center, No.125, May 2016*. URL: <https://www.eastwestcenter.org/system/tdf/private/api125.pdf?file=1&type=node&id=35659> (2021-03-20).

Khor, Martin (2009). *The Food Crisis, Climate Change and the Importance of Sustainable Agriculture*. Penang: Third World Network.

Kimura, Aya H. (2018). "Hungry in Japan: Food Insecurity and Ethical Citizenship". *The Journal of Asian Studies Vol. 77, N. 2, May 2018*. Cambridge: Cambridge University Press, 475-483.

Kleimann, David; Guinan Joe (2011). "The Doha Round: an obituary" [online]. *Global Governance Programme Policy Brief No.1/2011*. URL: https://www.aspeninstitute.org/wp-content/uploads/files/content/docs/pubs/TheDohaRound_AnObituary_June2011.pdf (2021-03-12).

Kobari, Miwa (2018). *Changes in Japan's rice policies: looking back on 15 years since the Principle and Outline of Rice Policy Reform in 2002* [online]. Tokyo: Norinchukin Research Institute. URL: https://www.nochuri.co.jp/english/pdf/rpt_20181227.pdf (2021-03-15).

Machetu, Rangarirai Gavin (2019). "Food self-sufficiency and food sovereignty: Examining the fallacy of the change in taste and preferences' mantra in the evolution of the Japanese rice system". *Kenkyū Noto* [Appunti di ricerca] Vol. 9(4). Kyoto: Università Doshisha, 83-99.

MAFF, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (2010). *Toward a secure food supply* [online]. URL: https://www.maff.go.jp/e/annual_report/2010/pdf/e_1.pdf (2021-02-10).

MAFF, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, 農林水産省 (2013a). "*Seme no nōrinsuisangyō*" *no tame no nōsei no kaikakuhōkō (an)* 攻めの農林水産業のための農政の改革方法 (案) [Direttive di riforma di politica agricola per "l'agricoltura all'attacco" (proposta)] [online]. URL: <https://www.maff.go.jp/j/kanbo/saisei/honbu/pdf/251126dai9kaikanteihonbu1.pdf> (2021-02-12).

MAFF, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, 農林水産省 (2013b). *Shokuryō sangyō rettaa* 食料産業レッター [Newsletter per i produttori agricoli] [online]. URL: https://www.maff.go.jp/j/shokusan/kikaku/letter/pdf/letter_rinji0301.pdf (2021-02-15).

MAFF, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, 農林水産省 (2015a). *Shokuryō jikyuritsu no kihontekina kangaekata* 食料自給率の基本的な考え方 [informazioni di base riguardo alla percentuale di autosufficienza alimentare].

MAFF, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, 農林水産省 (2015b). *Waga kuni no shuyō nōsanbutsu no kokubetsu yunyū wariiai* 我が国の主要農産物の国別輸入割合 (2015) [Percentuali di importazione per i principali prodotti agroalimentari divisi per stati di provenienza (2015)] [online]. URL: https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/anpo/pdf/yunyu_2016_c.pdf (2021-03-11).

MAFF, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, 農林水産省 (2015c). *Heisei 27nen-do yushutsu kakudaishōshin* 平成27年度輸出拡大昇進 [Direttive per l'espansione degli export per l'anno 27 dell'epoca Heisei (2015)] [online]. URL: https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/e_kikaku/pdf/6_housin.pdf (2021-03-11).

MAFF, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, 農林水産省 (2016). *Shitteiru? Nihon no shokuryō jijyō - nihon shokuryōjikyuritsu, nihon shokuryōryoku to shokuryōanzen hoshō* 知ってる？日本の食料事情—日本食料自給率・日本食力と食料安全保障 [Lo sapevi? Informativa riguardante agli alimenti in Giappone -Protezione della percentuale di autosufficienza alimentare, capacità di autosufficienza alimentare e sicurezza alimentare] [online]. URL: <https://www.maff.go.jp/j/pr/annual/attach/pdf/kokumin-2.pdf> (2021-03-11).

MAFF, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, 農林水産省 (2017). *Shokuryōjikyuritsu no kihontekina kangaekata* 食料自給率の基本的な考え方 [informazioni di base riguardo alla percentuale di autosufficienza alimentare]. URL: https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/attach/pdf/012-7.pdf (2021-03-15).

MAFF, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, 農林水産省 (2018). *Kaigai tenkai senryaku (nōgyō-shokuhin) Gurobaaru Fuudo Bariu Cheen senryaku no torikumi* 海外展開戦略 (農業・食品) グローバル・フード・バリュー・チェーン戦略の取り組み [Strategia di sviluppo all'estero (agricoltura, beni alimentari) i contenuti della strategia per la Global Food Value Chain] [online]. URL: https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokkyo/food_value_chain/attach/pdf/infra-1.pdf (2021-03-10).

MAFF, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (2019a). *FY 2018 Summary of the*

Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas in Japan [online]. URL: <https://www.maff.go.jp/e/data/publish/attach/pdf/index-160.pdf> (2021-03-10).

MAFF, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, 農林水産省 (2019b). *Shokuryōjikyuritsu-Shokuryōjikyuryoku mokuhyō ni tsuite* 食料自給率・食力自給率目標について [informazioni in merito all'autosufficienza alimentare e alla capacità di autosufficienza alimentare] [online]. URL: <https://www.maff.go.jp/j/press/kanbo/anpo/attach/pdf/190806-2.pdf> (2021-03-10).

MAFF, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (2019c). *Global Food Value Chain Strategy* [online]. URL: https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokkyo/food_value_chain/attach/pdf/gaiyou_e_r1-6.pdf (2021-03-10).

MAFF, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, 農林水産省 (2020). *RCEP Nōrinsuisanhin kanren no gōi gaiyō RCEP* 農林水産品関連の合意概要 [riassunto dell'intesa raggiunta riguardo a prodotti agricoli e di pescheria per la RCEP] [online]. URL: https://www.maff.go.jp/j/kokusai/renkei/fta_kanren/f_rcep/attach/pdf/index-17.pdf (2021-03-10).

MAFF, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, 農林水産省 (2020b). *Shokuryōjikyuritsu no kihontekina kangaekata* 食料自給率の基本的な考え方 [informazioni di base riguardo alla percentuale di autosufficienza alimentare] [online]. URL: https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/attach/pdf/012-16.pdf (2021-03-10).

MAFF - Segreteria del ministro, Sezione affari esteri, 農林水産省大臣官房国際部 (2016). *Kaigai nōgyōtoshi wo meguru jyōkyō ni tsuite* 海外農業投資をめぐる状況について [informazioni riguardo alla situazione relativa all'investimento estero in materia agricola] [online]. URL: https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokkyo/toushi/pdf/2016_5_invest.pdf (2021-03-11).

MAFF - Segreteria del ministro, Sezione affari esteri, 農林水産省大臣官房国際部 (2014) *Kaigai nougyou toushi wo meguru jyokyou ni tsuite* 海外農業投資をめぐる状況について [informazioni riguardo l'investimento agricolo all'estero] [online]. URL: https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokkyo/toushi/pdf/2016_5_invest.pdf (2021-03-11).

MAFF - Segreteria del ministro, Sezione statistica, 農林水産省大臣官房統計部 (2020). *Nōgyō Sensasu* 農業センサス[Censimento agricolo] [online]. URL: <https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noucen/attach/pdf/index-1.pdf> (2021-03-11).

MAFF - Sezione affari esteri, dipartimento di economia internazionale, 農林水産業国際部国際経済課 (2021). *Nōrinsuisanbutsu yushutsunyū jyoho* 農林水産物輸出入情報 [Informazioni relative ad import ed export di beni agricoli, di pescato e beni silvicoli] [online]. URL: <https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/kokusai/attach/pdf/index-61.pdf> (2021-03-13).

MOF, Ministry of Finance 財務省 (2020). *Reiwa ninenndo ippankaikei gaisanyōkyū – yōbōgaku* 令和2年度一般会計概算要求・要望額 [Domanda budgetaria e quantitative di denaro richiesti per il finanziamento standard del secondo anno del periodo Reiwa] [online]. URL: https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2020/sy010905.pdf (2021-03-10).

MOFA, Ministry of Foreign Affairs (2020a). *Japan-EU EPA* [online]. URL: <https://www.mofa.go.jp/files/000013835.pdf> (2021-03-10).

MOFA, Ministry of Foreign Affairs 外務省 (2020b). *Nihon to Sekai no Shokuryōanzenhoshō* 日本と世界の食料安全保障 [La sicurezza alimentare in Giappone e nel mondo] [online]. URL: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000022442.pdf> (2021-03-10).

Muchetu, Rangarirai Gavin (2019). "Food self-sufficiency and food sovereignty: Examining the fallacy of the change in taste and preferences' mantra in the evolution of the Japanese rice system". *Kenkyū Noto* [Appunti di ricerca] Vol. 9(4). Kyoto: Doshisha University, 83-99.

Mulgan, George Aurelia (2000). *The Politics of Agriculture in Japan*. Abingdon-on-Thames: Routledge. Japanese Studies Series.

Mulgan, George Aurelia (2003). "Japan's 'Un-Westminster' System: Impediments to Reform in a Crisis Economy". *Government and Opposition*, WINTER 2003, Vol. 38, No. 1 (WINTER 2003). Cambridge: Cambridge University Press, 73-91.

Mulgan, George Aurelia (2005). *Japan's Interventionist State. The Role of The MAFF*. Oxon: RoutledgeCurzon. Japanese Studies Series.

Mulgan, George Aurelia (2006), *Japan Agricultural Policy Regime*, Oxon: RoutledgeCurzon. Japanese Studies Series.

Mulgan, George Aurelia (2011). "The farm lobby". Inoguchi, Takashi; Purnendra Jain (a cura di), *Japanese politics today: from Karaoke to Kabuki democracy*. New York: Palgrave Macmillan, 109-126.

Mulgan, George Aurelia (2015): "To TPP or Not TPP: Interest Groups and Trade Policy". Mulgan, Aurelia George; Honma, Masayoshi (a cura di), *The Political Economy of Japanese Trade Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 123-156.

Naoi, Magumi; Kume, Ikuo (2011). "Explaining Mass Support for Agricultural Protectionism: Evidence from a Survey Experiment During the Global Recession". *International Organization* 65, Fall 2011. Cambridge: Cambridge University Press, 771-795.

Nelson. Gerald et. al. (2013). "Climate change effects on agriculture: Economic responses to biophysical shocks" [online]. URL: <https://www.pnas.org/content/111/9/3274> (2021-03-10).

Nitta, Atomu et. al. (2019). "Assessing the Economic Impact of Climate Change on Japanese Agriculture: A Ricardian Analysis". *Journal of the Research Faculty of Agriculture, Hokkaido University*, Vol. 74. Sapporo: Hokkaido University, 7-20.

Nyeléni (2007). *Dichiarazione di Nyéléni* (testo della). Sèlinguè: Primo Forum per la sovranità alimentare.

Oh Shea, Paul (2015). “Dodgy dumpling and lethal liver: risk, food terrorism and Sino-Japanese relations” [online]. *The Pacific Review*, 28:2, 303-321. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09512748.2014.995128> (2021-03-11).

Oh Sea, Paul (2017). “Trans-Pacific Partnership, Import Dependency and the Future of Food Security in Japan”. Niehaus, Andreas; Walravens Tine (a cura di), *Feeding Japan*. Cham: palgrave macmillan, 385-412.

PDG, Partito Democratico del Giappone (2009). “Manifesto” [online]. URL: http://archive.dpi.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf (2021-03-10).

Pereira, Pedro Silva (2019). “The EU-Japan Economic Partnership Agreement from the European Parliament’s Perspective: A Landmark Agreement beyond Trade”. *Journal of Inter-Regional Studies: Regional and Global Perspectives (JIRS) Vol.2*. Tokyo: Waseda University, 16-25.

Porkka, Miina et. al. (2013). “From Food Insufficiency towards Trade Dependency: A Historical Analysis of Global Food Availability”. *PLoS ONE 8(12)* [online]. URL: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0082714> (2021-03-10).

PLD, Partito Liberal Democratico, 自由民主党 (2012a). *TPP ni tsuite no kangaekata* TPPについての考え方 [pensiero rispetto al TPP] [online]. URL: https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/recapture/pdf/053.pdf (2021-03-13).

PLD, Partito Liberal Democratico, 自由民主党 (2012b). *TPP ni tsuite no kangaekata* TPPについての考え方 [pensiero rispetto al TPP] [online]. URL: https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-099.pdf (2021-03-12).

PLD, Partito Liberal Democratico, 自由民主党 (2012c). *J-File 2012 Sōgō seisakushū* J-File2012 総合政策集 [Raccolta generale delle politiche] [online]. URL: https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/j_file2012.pdf (2021-03-11).

Reed Steven Robert (2011). "Winning election in Japan's new electoral environment". Inoguchi, Takashi; Purnendra Jain (a cura di), *Japanese politics today: from Karaoke to Kabuki democracy*. New York: Palgrave Macmillan, 71-88.

Reed, Steven Robert et. al. (2012). "The End of LDP Dominance and the Rise of Party-Oriented Politics in Japan". *The Journal of Japanese Studies*, SUMMER 2012, Vol. 38, No. 2 (SUMMER 2012). Whashington DC.: The society for Japanese studies, 353-376.

Reiher, Cornelia (2017). "Discourse of Food Safety and the Trans-Pacific Partnership (TPP): Perspectives form Japan". Niehaus, Andreas; Walravens Tine (a cura di), *Feeding Japan*. Cham: palgrave macmillan, pp. 507-533.

Ruan, Wei 阮蔚 (2012). "NAFTA Hakkogo no Mekishiko Nogyo NAFTA発効後のメキシコ農業 [L'agricoltura messicana dopo l'entrata in vigore della NAFTA]" [online]. *Norinkinyu 2012-7*, 22-41. URL: <https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1307re2.pdf> (2021-03-10).

Shinoda, Tomohito (2020). "Two Level game analysis in Japan in the TPP negotiation". *Asian Journal of Comparative Politics 2020*, Vol. 5(4). Thousand Oaks: SAGE Publications, 337-350.

Solís, Mireya (2017). *Dilemmas of a Trading Nation: Japan and the United States in the Evolving Asia-Pacific Order*. Whashington DC: Brookings Institution press. Geopolitics in the 21st Century.

Solís, Mireya; Katada, Saori (2015). "Unlikely Pivotal States in Competitive Free Trade Agreement Diffusion: The Effect of Japan's Trans-Pacific Partnership Participation on Asia-Pacific Regional Integration". *New Political Economy*, 20:2. Abingdon-on-Thames: Routledge, 155-177.

Solís, Mireya; Urata, Shujiro (2018): "Abenomics and Japan's Trade Policy in a New Era". *Asian Economic Policy Review* 13(1). Milton: Jhon Wiley and sons Australia, 106-123.

Suzuki, Hitoshi (2017). "The new politics of trade: EU-Japan". *Journal of European Integration*, 39:7. Abingdon-on-Thames: Routledge, 875-889.

Terada, Takashi (2019). "Japan and TPP/TPP-11: opening black box of domestic political alignment for proactive economic diplomacy in face of 'Trump Shock'". *The Pacific Review*, 32:6, 1041-1069. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09512748.2019.1617771> (2021-03-10).

Yamashita, Kazuhito (2015): "The Political Economy of Japan's Trade Negotiations". Mulgan, Aurelia George e Honma, Masayoshi (a cura di), *The Political Economy of Japanese Trade Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 71-93.

Zakowski et. al. (2018): *Japan's Foreign Policy Making*. Cham: Springer.

Sitografia

AIIB, Asian Infrastructure Investment Bank (2021). *About AIIB* [online]. URL: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/index.html> (2021-03-20).

Abe, Shinzo (dichiarazione di) (2016) [online]. URL: <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=119004011X00320160407&spkNum=309&single> (2021-03-10).

Adlakha, Hemant (2020). "With RCEP Complete, China Eyes CPTPP" [online]. *The Diplomat*. URL: <https://thediplomat.com/2020/12/with-rcep-complete-china-eyes-cptpp/> (2021-02-15).

Barret, F. D. Brendan; Notars, Mark (2012). *Future of Food in Japan* [online]. URL: <https://ourworld.unu.edu/en/future-of-food-in-japan> (2021-02-18).

Boehm, Eric (2019). *Trump's Trade Deal With Japan Is Good. Staying in the TPP Would Have Been Better*. [online]. URL: <https://reason.com/2019/09/27/trumps-trade-deal-with-japan-is-good-staying-in-the-tpp-would-have-been-better/> (2021-02-18).

FAO, Food and Agricultural Organization of the United Nations (2020). *Staple foods: What do people eat?* [online]. URL: <http://www.fao.org/3/u8480e/u8480e07.htm> (2021-02-10).

Freiner, Nicole (2018). "TPP sows fear in Japan's Agriculture Industry" [online]. *The Japan times*. URL: <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2018/01/08/commentary/japan-commentary/tpp-sows-fear-japans-agriculture-industry/> (2021-02-17).

Global Times (2021). *China Actively Studying CPTPP membership: MOFCOM* [online]. URL: <https://www.globaltimes.cn/page/202102/1214949.shtml> (2021-02-15).

JA Zenchū, JA全中 (2019). *JA-Zenchū to wa?* JA全中とは? [Cos' la JA?] [online]. URL: <https://www.zenchu-ja.or.jp/organization/> (2021-03-11).

JA Zenchū, JA 全中 (2021), *JA- Zenchū no jigyō* JA 全中の事業 [I compiti della JA] [online]. URL <https://www.zenchu-ja.or.jp/outline/> (2021-03-11).

JA, Japan Agriculture Cooperatives (2014). *Seikumiaiin to Jyunkumiaiin* 正組合員と準組合員 [membri regolari e membri associati] [online]. URL <https://www.iijan.or.jp/chuoukai/aboutja/member.php> (2020-10-20).

Japan Press Weekly (2011). *JCP holds nationwide action in concert with farmers' anti-TPP rally* [online]. URL http://www.japan-press.co.jp/s/news/index_google.php?id=2325 (2021-01-02).

MAFF, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, 農林水産省 (2019). *Nōgyōrōdōryoku ni kan suru tōkei* 農業労働力に関する統計 [Statistiche relative alla forza lavoro agricola] [online]. URL <https://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/08.html> (2020-12-11).

Mainichi Shinbun (2019). *Japan-EU EPA sparks hope, fear among Japanese farm producers, retailers* [online]. URL: <https://mainichi.jp/english/articles/20190201/p2a/00m/0bu/003000c> (2021-02-17).

Mulgan, George Aurelia (2012). *Japan Agricultural Reform and Trans-Pacific Partnership* [online]. URL: <https://www.nbr.org/publication/japanese-agricultural-reform-and-the-trans-pacific-partnership/> (2021-02-15).

Mulgan, George Aurelia (2013). *Abe's 'growth' strategy for agriculture in Japan* [online]. URL: <https://www.eastasiaforum.org/2013/06/05/abes-growth-strategy-for-agriculture-in-japan/> (2021-02-15).

National Institute of population and social security research (JAPAN) 国立社会保障・人口問題研究所 (2012). *Seikatsu to saseai ni kansuru chōsa hōkokusho* 生活と支え合いに関する調査報告書 [Report dei risultati del sondaggio sulla vita dei cittadini e il reciproco supporto] [online]. URL: <http://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/208684.pdf> (2021-03-11).

Nazioni unite (2020). *Putting the brakes on COVID-19: how to safeguard the health and rights of women and girls now* [online]. URL: <https://www.un.org/en/observances/world-population-day> (2021-02-15).

New York Times editorial board (2016). *Global Trade after the failure of Doha Round* [online]. URL: <https://www.nytimes.com/2016/01/01/opinion/global-trade-after-the-failure-of-the-doha-round.html> (2020-10-25).

NHK, *Nippon Hōsō Kyōkai*, 日本放送協会 (2016). *Kihyō kekka* 起票結果 [Risultati elettorali] [online]. URL: <https://www.nhk.or.jp/senkyo/archives/sangiin/2016/> (2020-11-01).

Nihon Keizai Shinbun 日本経済新聞 (2016). *Kome no gentanhaishi o kanbandoare ni suru na kome no genrenkyōshi o kanbandoare ni suru na* [Non rendiamo l'abolizione del gentan uno slogan vuoto] [online]. URL: <https://www.nikkei.com/article/DGXXZO10577690S6A211C1EA1000/> (2021-03-11).

Nippon Keizai Shinbun 日本経済新聞 (2020). *Kome oroshine rakka. Shingata corona de juyūfushi · kaji zaiko de yasuri* コメ卸値落下。新型コロナで需要不志・家事在庫で安売り [Calo del prezzo del riso: le cause sono la riduzione della domanda e il surplus di riso conseguite all'ondata di Coronavirus] [online]. URL: <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO56876380X10C20A3QM8000> (2021-02-15).

OECD, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (2020). "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2020: 16. Japan" [online]. *OECD iLibrary*. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/751935f0-en/index.html?itemId=/content/component/751935f0-en> (2021-03-11).

OECD, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (2020). *Agricultural Support* [online]. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/751935f0-en/index.html?itemId=/content/component/751935f0-en> (2021-03-20).

Pollman, Mina (2014). "The TPP and Japanese Economy" [online], *The Diplomat*. URL: <https://thediplomat.com/2014/07/the-tpp-and-japanese-agriculture/> (2021-02-17).

Shinkai 深海 (2016). Abe shushō "TPP Dankohantai to itta koto wa ikkai mo gozaimasen" kokunaigai ni bacchiri itteimashita 安倍首相「TPP断固反対といったことは一回もございません」国内外にばっちり言っていました [Primo ministro Abe: "Non ho mai detto che mi sarei opposto categoricamente al TPP", e invece lo aveva detto sia in Giappone che all'estero] [online]. URL: <https://buzzap.jp/news/20160407-tpp-dankohantai/> (2020-10-24).

Solís, Mireya (2013). "Japan's Big Bet on the Trans-Pacific Partnership: The TPP Nations Should Reciprocate" [online]. *Brookings*. URL: <https://www.brookings.edu/opinions/japans-big-bet-on-the-trans-pacific-partnership-the-tpp-nations-should-reciprocate/> (2021-03-10).

Suzuki, Noriyuki (2020). "Abe, Trump reach trade deal, Japan exempt from higher auto tariffs"

[online]". *Kyodo News*. URL: <https://english.kyodonews.net/news/2019/09/398087ccbf55-urgent-japan-us-reach-bilateral-trade-agreement.html> (2021-02-22).

Tokunaga, Akiko (2019). "EPA hopes and fears" [online]. *NHK World Japan*. URL: <https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/backstories/366/> (2020-12-12).

Torrey, Zakary (2018). "TPP 2.0: The Deal Without the US" [online]. *The Diplomat*. URL: <https://thediplomat.com/2018/02/tpp-2-0-the-deal-without-the-us/> (2021-02-28).

Tsuruoka, Koji 鶴岡公二 (Intervista a) (2016). " "Kakehiki shinai" kokueki wo kaketa gaikō kōshō no gokui" 「駆け引きしない」国益を懸けた外交交渉の極意 ["Non è trattabile" il segreto delle trattative estere da cui dipendeva il beneficio economico dello stato] [online]. *Livedoor NEWS*. URL: <https://news.livedoor.com/article/detail/11566708/> (2021-01-04).

Vidal, Jhon (2006). "Australia suffers worst drought in 1.000 years" [online]. *The Guardian*. URL: <https://www.theguardian.com/world/2006/nov/08/australia.drought> (2020-11-08).

Yamashita, Kazuhito (2009a). "The Agricultural Cooperatives and Farming Reform in Japan (1)" [online]. *The Tokyo Foundation For Policy Research*. URL: <https://www.tkfd.or.jp/en/research/detail.php?id=79> (2021-01-25).

Yamashita, Kazuhito (2009b). "The Agricultural Cooperatives and Farming Reform in Japan (2)" [online]. *The Tokyo Foundation For Policy Research*. URL: <https://www.tkfd.or.jp/en/research/detail.php?id=91> (2021-01-25).

Yamashita, Kazuhito (2017). "Rather than being abolished the Gentan System was strengthened" [online]. *The Canon Institute for Global Studies*. URL: https://cigs.canon/en/article/20170112_4095.html (2021-01-25).

Yamashita, Kazuhito (2018a). ""Japan, Mizuho no Kuni" will be destroyed by Abenomics: Although the front of the sign board saying "reform" is decorated with catchphrases and the like, its back is..." [online]. *The Canon Institute for Global Studies*. URL: https://cigs.canon/en/article/20180126_4709.html (2021-01-25).

Yamashita, Kazuhito (2018b). "No More of the False Report of Abolition of the Gentan Policy" [online]. *The Canon Institute for Global Studies*. URL: https://cigs.canon/en/article/20180601_5072.html (2021-01-25).

Yamashita, Kazuhito (2019a). “What’s behind the Self-sufficiency ‘crisis’” [online]. *The Japanese Times*. URL: <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2019/09/05/commentary/japan-commentary/whats-behind-food-self-sufficiency-crisis/> (2021-03-24).

Yamashita, Kazuhito (2019b). “Why the Farm Votes Still Matters in Japan” [online]. *Japanes Times*. URL: <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2019/08/04/commentary/japan-commentary/farm-vote-still-matters-japan/> (2020-11-12).

Yamashita, Kazuhito (2019c). “The true reason for sluggish exports of farm produce lies in the vested interests of Japan's agricultural circles, which hinder export competitiveness” [online]. *Ronza*. URL: https://cigs.canon/en/article/20190628_5869.html (2021-02-12).

Yamashita, Kazuhito (2020). “What will it take to make Suga’s agricultural export policy succeed”. [online]. URL: <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2020/11/11/commentary/japan-commentary/yoshihide-suga-agricultural-export-policy/> (2021-02-20).

Yorizumi, Watnabe (2019). *What TPP Means for Japan and for the Global Economy* [online]. URL: https://www.nippon.com/en/in-depth/d00472/what-tpp-means-for-japan-and-the-global-economy.html?cx_recs_click=true (2021-03-20).