

“Gli accordi bilaterali dell’Unione Europea, prospettive negoziali di fronte allo stallo multilaterale”

La lunga stasi dei negoziati dell’Organizzazione Mondiale del Commercio impedisce il raggiungimento degli obiettivi multilaterali concordati a Doha nel 2001, costringendo dunque l’Unione Europea ad aumentare gli sforzi sulla strada del bilateralismo.

In quest’ottica, già espressa nella Comunicazione "Global Europe competing in the world" del 2006, la UE si è mossa molto negli ultimi due anni; sono stati aperti nuovi fronti negoziali e si è cercato di rivitalizzare, anche se con scarso successo quelli già aperti.

In alcuni casi si è arrivati ad un passo dal risultato sperato: va ricordato in primo luogo che si sono bloccati - proprio mentre stavano per chiudersi- i negoziati commerciali con i Paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo (GCC), per la mancanza di una volontà politica e le difficoltà in materia di dazi all’export.

Il bilancio è però ancora in negativo: restano da concludere i negoziati di partenariato economico –i cd EPAs- tra la UE ed i sei settori dei Paesi ACP, solo con uno dei quali (Cariforum, che comprende i 15 paesi dei Caraibi) si è invece riusciti ad ottenere un accordo EPA completo.

Da concludere anche l’accordo di libero scambio con la Corea del Sud, che pare il più vicino alla conclusione (anche se non nel 2008), quello con i Paesi ASEAN e quello con l’India; gli accordi di associazione con la Comunità Andina (CAN), con gli Stati dell’America Centrale (MCCA), con il MERCOSUR e con i paesi del Mediterraneo (EUROMED); l’Accordo di Partenariato e Cooperazione – cd PCA- con la Cina, di grande importanza.

Infine sono ancora allo stato embrionale gli accordi con Federazione Russa, che dovranno seguire all’entrata di tale paese nell’OMC, ed Ucraina.

Infine da poco è stato concepito un progetto per un accordo di libero scambio con la Libia (ancora in fase preliminare e parallelo all’accessione OMC); una menzione merita anche l’altro negoziato avviato nel 2008, con l’Iraq: per l’UE è importante far uscire i due paesi dall’isolamento e avvicinarli al contesto economico circostante, anche se, di converso, non si possono ignorare gli interessi energetici che spingono l’Europa verso questi due paesi.

In ultimo va detto che esiste l’ipotesi di lanciare nuove trattative per creare zone di libero scambio con alcuni Paesi industrializzati (Canada e Giappone in particolare), che però registra ancora pareri contrastanti.

1- Gli accordi già esistenti

Ad oggi l’UE, a parte i trattati che ne garantiscono il funzionamento e quelli dello spazio economico europeo (Norvegia, Islanda, Lichtenstein), ha in piedi diversi tipi di accordi commerciali con 23 paesi: unioni doganali (la più importante con la Turchia), accordi di libero scambio, i cd FTAs (il più importante con la Svizzera), accordi di stabilizzazione (paesi dei Balcani), di associazione (paesi della Sponda Sud del Mediterraneo), di cooperazione (Cile, Messico, Sud Africa) etc.

Vi sono inoltre alcuni accordi regionali e plurilaterali sull’energia che hanno ricadute commerciali (l’European Charter Treaty con i paesi ex URSS, l’European Community Treaty con i paesi dei Balcani).

2- i negoziati a livello multilaterale

Per quanto riguarda i negoziati a livello multilaterale dopo il fallimento di luglio della ministeriale OMC, mancando per ora una convocazione per la ventilata nuova riunione di fine anno, non si vedono novità, anche per l’avvicinarsi del cambio della guardia alla

Casa Bianca. Dopo la rottura estiva¹, il round ha visto alcuni mesi di quasi completa immobilità, fino a che, anche per contrastare gli effetti negativi della crisi finanziaria ed economica in corso, dal summit del G-20 a Washington di metà novembre è arrivato un deciso segnale per ripresa e la conclusione del negoziato per la liberalizzazione commerciale iniziato a Doha nel 2001. Il Direttore Generale dell'OMC Lamy ha rimesso febbrilmente in moto l'intera macchina negoziale e proprio in questi giorni sono usciti i nuovi testi con limitate modifiche; si attendeva conferma della convocazione di una conferenza ministeriale a Ginevra poco prima di Natale tra un ristretto numero di paesi (una trentina circa) per accordarsi, se possibile entro l'anno, almeno sulle modalità in agricoltura e prodotti industriali, per poi continuare sugli altri capitoli (regole, servizi, ecc.) nel 2009.

La convocazione è stata finora rinviata per l'indisponibilità di India ed USA.

3- i negoziati a livello comunitario per nuovi accordi bilaterali

a-Medio Oriente

Quello che fra i negoziati era il più avanzato e prossimo alla conclusione era quello con i paesi del Golfo Persico, che aveva visto nella tornata di luglio una sostanziale riduzione delle questioni aperte da tempo. Permanevano pochi aspetti importanti (dazi all'export, clausola sul rispetto dei diritti umani, esclusione del settore energia per gli EAU, bevande alcoliche) su cui la Commissione stava cercando in questa fine 2008 di trovare un'intesa con i paesi del *Gulf Cooperation Council*. Purtroppo un irrigidimento della controparte, formalizzato in una lettera al Commissario al Commercio, ha provocato ai primi di dicembre un blocco dei negoziati².

Con l'Iraq l'Unione Europea ha avuto per ora solo incontri preliminari ed esplicativi, dovendo il paese costruire la sua capacità relazionale e negoziale esterna.

b- Mediterraneo

Il processo negoziale con la regione del Mediterraneo (EUROMED) nel suo complesso avanza lentamente: la Commissione nel corso del 2008 ha avviato trattative con singoli paesi della regione (Marocco, Tunisia, Egitto e Israele) che sembrano maggiormente disposti a impegnarsi per realizzare una progressiva liberalizzazione degli scambi. Il processo ha subito una forte spinta politica grazie all'impegno della Presidenza francese

¹ Ad inizio anno si erano intensificati i negoziati, tanto che si sperava di raggiungere l'accordo sulle modalità nel settore agricolo e in quello dei prodotti industriali entro l'estate per poi chiudere l'intero round tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009. I testi riveduti del capitolo agricolo e prodotti industriali (NAMA) sono usciti a febbraio e a maggio, seguiti da settimane di negoziati intensi per arrivare con delle linee guida di base alla conferenza ministeriale convocata dal Direttore Generale Lamy a fine luglio 2008. Dopo dieci giorni di intensi negoziati che avevano portato un certo progresso dell'agenda di Doha, le trattative si sono arenate per l'ennesima volta, questa volta sulla questione del meccanismo di salvaguardia in agricoltura per l'intransigenza di USA e India. Nel corso della ministeriale di luglio, comunque non erano state risolte tutte le criticità né in agricoltura (prodotti sensibili, prezzo d'entrata, lista dei prodotti tropicali) né per i prodotti industriali (flessibilità oltre ai tagli tariffari, clausola anticongestione, negoziati settoriali), anche se una certa evoluzione apprezzabile si era raggiunta sulle indicazioni geografiche ed era stata convocata una conferenza ad hoc per segnalare le possibili nuove concessioni nei servizi.

² La recente tornata negli EAU di fine novembre non ha fatto quindi registrare gli attesi sviluppi né sul versante politico, né su quello economico, giacché si è avuto uno stallo nell'atteggiamento del CCG sulle clausole politiche e sul meccanismo di sospensione (la discussione è rimasta ferma sulla prevalenza del diritto interno rispetto al diritto internazionale); non vi è stata alcuna flessibilità sui dazi alle esportazioni. La Commissione guarda con favore ad una lettera congiunta Sarkozy-Barroso al CCG per tentare di superare anche questa impasse. La Presidenza sembra orientata favorevolmente al riguardo.

³del Consiglio UE: nel corso del summit estivo è stato ribadito l'impegno ad arrivare entro il 2010 a una zona di libero scambio euro-mediterranea.

c- Africa Caraibi Pacifico

Nel 2008 sono continuati i negoziati con tutte le 6 regioni ACP per la conclusione degli Accordi di Partenariato Economico (EPAs), strumenti che dovrebbero allo stesso tempo consentire lo sviluppo sostenibile degli ACP attraverso l'integrazione regionale e la creazione di zone di libero scambio tra ACP e UE.

Gli EPAs sono necessari per assicurare la compatibilità con le regole generali dell'OMC, dopo che la deroga concessa dalla stessa OMC per mantenere in piedi il regime preferenziale di scambi tra UE e paesi ACP previsto dalla Convenzione di Cotonou (regime preferenziale non compatibile con le regole internazionali OMC) è terminato a fine 2007.

Per la fine del 2007 solo una delle regioni ACP (quella che raggruppa i 15 paesi dei Caraibi) è riuscita a siglare un EPA completo⁴, formalmente firmato a metà ottobre - con l'UE; diversi paesi delle altre cinque regioni (quattro africane e una pacifica) hanno concluso con l'UE invece, tra fine 2007 - inizio 2008, un "accordo ad interim", cioè un accordo che regola per il momento solo lo scambio di merci (permettendo agli ACP che lo hanno firmato di mantenere l'accesso preferenziale al mercato europeo per la generalità dei prodotti). L'accordo ad interim rappresenta la base che ha permesso nel 2008 la continuazione dei negoziati con le restanti cinque regioni ACP per arrivare all'inclusione nell'accordo degli altri capitoli. Ad oggi si sono avuti diversi Round negoziali nel corso del 2008, ma gli accordi completi sembrano ancora lontani e le trattative continueranno sicuramente per tutto il 2009.

Con la Libia è stato perfezionato il mandato negoziale a cui probabilmente si darà avvio concreto nel febbraio 2009, dopo alcuni incontri preliminari ed un primo Round a Novembre, interlocutorio.

d- Asia

Per quanto attiene l'Asia, la Commissione ha aperto i tre negoziati con India, Corea del Sud e paesi ASEAN nel corso del 2007: sono così iniziate l'anno scorso delle serrate trattative con la Corea e l'India; con l'ASEAN, tuttavia, problemi interni alla regione (in particolare le grandi differenze tra i membri⁵) non hanno consentito alcun progresso dei negoziati⁶, che comunque rimangono aperti.

Inutile nascondere che ci troviamo di fronte ad una crisi negoziale⁷: da ricordare è soprattutto la scarsa volontà negoziale manifestata sinora dal Vietnam, che, auto-proclamatosi facilitatore, non ha avuto mai l'atteggiamento di un capo negoziatore⁸.

³ Che ha ottenuto, al Consiglio Europeo di Parigi del luglio scorso, anche l'approvazione degli stati membri dell'UE dell'Unione per il Mediterraneo, un'iniziativa, proposta dal governo francese come un ampliamento del Processo di Barcellona, la cui ambizione è di sviluppare un numero limitato di grandi progetti (energia, trasporti, etc).

⁴ Con capitoli su scambio di merci e relativa riduzione tariffaria, scambio di servizi, investimenti, appalti pubblici, regole, concorrenza, meccanismi di salvaguardia, cooperazione regolamentare, sostegno allo sviluppo, ecc.

⁵ Brunei Darussalam, Cambodia, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippines, Singapore, Thailand, Vietnam.

⁶ Diverse sono le cause che insieme contribuiscono ad ostacolare l'avanzamento delle discussioni: in primo luogo, nonostante si tratti di un accordo regionale, i vari Paesi non si sono ancora integrati, forte è la competizione tra gli stessi e mancano veri interessi comuni. Per comprendere meglio la complessità dell'ASEAN basti pensare che ne fanno parte Singapore, uno dei paesi più ricchi del mondo, ed il Laos uno dei più poveri, che beneficiano del programma europeo *Everything But Arms* e non è neanche membro dell'OMC. A questo si aggiunge la questione Birmania, dove come è noto perdura la situazione dittatoriale.

⁷ Il progetto recentemente presentato dai Paesi ASEAN sulle modalità negoziali sulle tariffe merci disconosce completamente il lavoro preparatorio condotto da più di un anno con i funzionari della Commissione.

I paesi ASEAN hanno proposto 4 round negoziali per il 2009, il primo a marzo, e questo è esemplificativo della loro mancanza di reale volontà di concludere⁹; la Commissione si è detta pronta a procedere a contatti con i Paesi veramente interessati all'accordo, come Singapore, Brunei e Thailandia, rifiutando però al momento la possibilità di eventuali accordi separati.

In merito all' FTA con la Corea del Sud, si fa presente che i negoziati sono iniziati a maggio 2007 e da allora si sono svolti ben 7 *rounds* che hanno permesso di raggiungere un sostanziale accordo su tariffe delle merci, concorrenza, strumenti di difesa commerciale, risoluzione delle controversie e regolamentazione interna. Lo scambio di offerte su merci e servizi è avvenuto a luglio 2007¹⁰.

Nel corso dell'ultimo incontro avvenuto tra il nuovo Commissario Ashton ed il Ministro del commercio sud coreano è stata confermata da ambo le parti la volontà di arrivare ad una conclusione soddisfacente e rapida del negoziato; la Corea ha un forte interesse, anche politico, nel mostrare agli USA¹¹ che sanno concludere accordi anche con gli altri grandi *player* commerciali; per l'UE l'accordo attualmente sul tavolo è un buon accordo, ma la Commissione ha fatto sapere agli Stati membri che senza un'adeguata offerta coreana in tema di NTBs (nei settori auto, elettronica e farmaceutico) non vi saranno margini per una conclusione.

In merito, infine, all'FTA con l'India, i negoziati sono iniziati a giugno 2007 e da allora si sono susseguiti 5 *Rounds*, nei quali quasi tutti i capitoli sono stati discussi, anche se al momento nessuno è concluso. Il negoziato si presenta lento e difficile (ed è ovviamente condizionato dalla DDA); resta ancora da fissare la data per lo scambio di offerte sia per le merci che per i servizi; un settore particolarmente problematico è quello degli appalti pubblici; la stessa cosa si può dire per il settore auto e per la proprietà intellettuale¹².

e-America Latina

Gli accordi di associazione con la Comunità Andina (CAN), gli Stati dell'America Centrale (MCCA), il MERCOSUR sono ancora in alto mare, specie quest'ultimo, condizionato dalle difficoltà interne della controparte, malgrado siano passati anni dal lancio delle trattative. Con le due regioni centro e sudamericane hanno avuto luogo diversi round negoziali soprattutto all'inizio e alla fine dell'anno: con la Comunità Andina sono state scambiate reciprocamente le offerte merci e servizi a marzo, mentre con l'America Centrale il secondo scambio di offerte si è avuto all'inizio di dicembre. Sarà necessario lavorare ancora nel corso del 2009 per avanzare nell'agenda negoziale, che vede le parti ancora lontane.

f-Est Europa

In ultimo vi sono dei negoziati con la Russia per un nuovo accordo che sostituirà il PCA esistente –scaduto nel 2004, de facto in vigore – accordo che sarà non preferenziale, e

⁸ Ha piuttosto palesato uno scarso impegno verso il nuovo accordo di libero scambio, forse perché troppo interessato a mantenere i benefici del sistema di preferenze SPG e poco disposto a volerli condividere con gli altri Paesi della regione.

⁹ Obiettivo della Commissione Europea è ora quello di favorire la preparazione del dibattito approfondito sui negoziati: con l'ausilio di uno studio d'impatto a 360° chiederà agli Stati membri di condividere la strategia migliore per il futuro.

¹⁰ Rimangono aperte importanti questioni: le barriere non tariffarie nel settore automobilistico, i servizi, la tutela della proprietà intellettuale, gli appalti pubblici e le regole di origine, il che impedirà la conclusione di un accordo a brevissima scadenza.

¹¹ Il loro maggior partner commerciale, con il quale hanno appena siglato un Accordo di libero scambio.

¹² Nel Round di luglio a Delhi è emerso chiaramente come l'India proteggerà le nostre indicazioni geografiche solo in cambio di tutela a livello comunitario per le proprie IIGG non agricole

con l'Ucraina (primo round ad ottobre, secondo in gennaio, diretto verso un FTA "deep and comprehensive" con *acquis communautaire* in materia)¹³.

Con questo paese (ma non con l'Ucraina), almeno nell'immediato e considerando le grosse differenze storiche, politico-culturali ed economiche, l'obiettivo principale non è la creazione di zone di libero scambio o migliori condizioni d'accesso al mercato, quanto piuttosto creare un forum di dialogo economico e commerciale, migliorare la cooperazione in diversi settori, facilitare gli scambi e gettare le fondamenta per eventuali classiche intese commerciali future. L'accordo dovrà seguire l'accessione all'OMC che, come è noto, è ancora da completare per la Russia.

4-ipotesi di nuovi accordi bilaterali

Si sono affacciate alla ribalta anche ipotesi di nuovi accordi bilaterali con paesi che fanno parte dell'OCSE, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo sviluppo economico, che riunisce i paesi più industrializzati.

Tra questi vi sarebbero il Canada ed il Giappone come futuri membri di zone di libero scambio.

In particolare il Canada ha manifestato chiaramente il suo grande interesse a rilanciare le relazioni commerciali con l'Europa, attraverso un accordo di libero scambio con l'UE.

Commissione e Governo Canadese hanno deciso di intraprendere perciò uno "studio di fattibilità" per capire quali potrebbero essere i costi-benefici di un rafforzamento delle relazioni commerciali, in particolare per capire l'impatto che tale rafforzamento avrebbe sugli scambi e sugli investimenti reciproci. Tale studio congiunto, pubblicato a ottobre 2008, ha provato che una maggiore liberalizzazione, soprattutto nei servizi, porterebbe vantaggi economici a entrambe le parti.

Così nel corso dell'ultimo summit ad ottobre in Quebec, UE e Canada hanno avviato un progetto per definire un accordo economico rafforzato. Non si parla di accordo di libero scambio e ancora non è chiara la sua possibile portata: sicuramente il Canada ha obiettivi molto ambiziosi, d'altro canto l'UE non si vuole lasciare sfuggire l'opportunità di rafforzare la cooperazione regolamentare e migliorare le condizioni di accesso al mercato canadese per i prodotti di punta europei.

Roma, 10/12/08

Avv. Giovanni M. Rossoni

¹³ A metà 2008 sono iniziati i negoziati per la parte commerciale di un accordo di associazione, dopo l'ingresso del paese nell'OMC a fine 2007. L'accordo mira a realizzare una stretta integrazione economica e commerciale dell'Ucraina con l'UE, quasi simile agli accordi dello Spazio Economico Europeo e di Associazione e Stabilizzazione con i paesi balcanici. In rilevanti settori l'Ucraina armonizzerà la sua legislazione al livello dell'*acquis* comunitario, inoltre il nocciolo del mandato negoziale prevede la libertà di stabilimento completa e reciproca per le persone giuridiche in tutti i settori di produzione e di servizi. Nei due incontri che la Commissione ha avuto con gli ucraini durante il 2008 si è discusso soprattutto del testo dell'accordo.