



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 26.11.2003
COM(2003) 734 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO**

Riapertura dei negoziati sull'Agenda di sviluppo di Doha – la prospettiva UE

Sintesi

La comunicazione contiene una valutazione dello stato di avanzamento dei negoziati relativi all'agenda di sviluppo di Doha dell'OMC alla luce degli sviluppi successivi a Doha e della riunione ministeriale di Cancun, e illustra il modo in cui l'Unione europea potrebbe contribuire nel modo migliore al rilancio dei negoziati. Basandosi sulle riflessioni e sulle consultazioni che la Commissione ha effettuato dopo la riunione di Cancun, il documento conclude che i principi di base del programma di sviluppo di Doha rimangono validi, che gli obiettivi dell'Unione europea, illustrati in precedenti conclusioni del Consiglio, dovrebbero essere riconfermati e che l'Unione europea dovrebbe impegnarsi a favore della rapida riapertura dell'agenda di sviluppo di Doha e, assieme agli altri membri dell'OMC, partecipare in maniera costruttiva agli sforzi compiuti in tal senso. La comunicazione suggerisce tuttavia che, affinché i negoziati riprendano effettivamente, è necessario che tutti i membri dell'OMC siano disposti ad adeguare o a ridefinire il loro approccio in una serie di ambiti specifici.

Essa invita l'Unione europea ad esplorare nuovi approcci relativi al negoziato sulle questioni di Singapore - investimenti, concorrenza, facilitazione degli scambi e trasparenza degli appalti pubblici - magari anche ritirandole dall'impegno unico dei negoziati e, se necessario, negoziandole nel quadro di accordi multilaterali. Pur confermando i nostri obiettivi sostanziali, essa suggerisce un leggero adeguamento dell'approccio agli scambi, all'ambiente e alle indicazioni geografiche volto a ridurre le reticenze relative ai negoziati in tali ambiti.

Nell'ambito dell'agricoltura, la comunicazione conferma la disponibilità dell'Unione europea ad impegnarsi in modo significativo a condizione che anche i nostri partner commerciali siano disposti a rivedere le proprie posizioni. Viene inoltre proposta un'iniziativa specifica nel settore del cotone nel quadro dei negoziati relativi all'agricoltura.

Per quanto riguarda i servizi e l'accesso ai mercati dei prodotti non agricoli, la comunicazione suggerisce che l'Unione europea non debba rinunciare all'elevato livello delle sue ambizioni e che le altre delegazioni apportino un contributo concreto ai negoziati in base alle loro capacità.

La comunicazione propone inoltre che, per quanto riguarda le norme in materia di antidumping, sovvenzioni e accordi commerciali regionali, l'Unione europea persegua obiettivi ambiziosi. Per quanto concerne una serie di questioni legate agli scambi e allo sviluppo, noi dovremmo perseguire risultati che contribuiscano efficacemente all'integrazione dei paesi in via di sviluppo, evitando di adottare misure che perpetuino il dislivello in termini di sviluppo.

Introduzione

Dopo il fallimento della conferenza di Cancún, i membri dell'OMC, in particolare l'UE, hanno riflettuto a lungo per cercare di comprenderne le ragioni. Da una riflessione matura sembrano emergere diversi ordini di cause. Una è stata certamente di natura procedurale: sotto alcuni profili, il vertice di Cancún è iniziato bene e si è sfaldato solo nella fase conclusiva. Ma esistono anche fondati motivi per ritenere che alla base del fallimento di Cancún vi fossero seri problemi di fondo, la cui risoluzione è una premessa essenziale perché i negoziati sull'Agenda di sviluppo di Doha possano giungere a una conclusione positiva. La nascita di nuovi gruppi come il G20 e il G90, preoccupati del fatto che alle loro priorità non fosse dedicata sufficiente attenzione, la riluttanza di diversi membri ad accettare una maggiore liberalizzazione del commercio o ad estendere le regole dell'OMC, le divergenze sulle questioni sostanziali rimaste troppo ampie per consentire una mediazione nel tempo disponibile, l'importanza (e il timore) della Cina e del suo enorme potenziale di esportazione e infine i problemi sistemici di funzionamento della stessa OMC sono fattori che non possono essere ignorati o messi da parte.

In considerazione di questo insieme di fattori e, soprattutto, della drammaticità e dell'importanza del fallimento di Cancún, si è aperta un'ampia fase di riflessione per valutare come e in quali condizioni sarebbe stato possibile riaprire i negoziati per lo sviluppo di Doha. Negli ultimi due mesi, la Commissione ha avviato un vasto processo di riflessione e consultazioni con gli Stati membri, nell'ambito del Comitato 133 e in altre sedi, con il Parlamento europeo, con un ampio gruppo di rappresentanti della società civile (ONG, rappresentanti del mondo industriale e dei sindacati) e con partner esterni dell'UE, al fine di comprendere meglio le reciproche posizioni e trovare spunti sulle azioni da intraprendere affinché il processo iniziato a Doha possa riprendere. Nel condurre questa indagine, la Commissione ha posto una serie di domande generali: riguardo ai margini d'azione disponibili per il varo di nuove regole nell'OMC e alla relazione tra tale "creazione di regole" e i negoziati in materia di "accesso ai mercati"; riguardo all'importanza da attribuire in futuro ai negoziati bilaterali e regionali sulle questioni commerciali; riguardo ai metodi migliori per promuovere gli obiettivi di sviluppo dell'OMC e dell'agenda di Doha; e infine riguardo alla necessità di migliorare l'operato dell'OMC come organizzazione. Segue un breve cenno su queste domande e sulle conclusioni che sono emerse in seguito alle consultazioni:

- Riguardo alla "creazione di regole" e alle relative implicazioni sui negoziati in materia di "accesso ai mercati", l'opinione della Commissione è che l'UE debba insistere affinché il sistema di scambi multilaterale contenga una forte componente normativa permanente. Se si intende realmente "approfittare della globalizzazione", non si può trascurare l'importanza delle regole in vigore nell'OMC o di quelle sviluppate in altri settori della politica internazionale. In ogni caso, le regole esistenti in settori come l'agricoltura o la difesa del commercio mostrano quanto l'attività normativa sia tuttora profondamente interconnessa con l'accesso ai mercati all'interno dell'OMC. Ulteriori iniziative di regolamentazione, accompagnate da un accesso più ampio ai mercati, dovrebbero contribuire a un incremento della crescita economica globale e alla riduzione della povertà e facilitare l'integrazione dei paesi in via di sviluppo (PVS) nell'economia mondiale.
- Riguardo all'equilibrio tra i negoziati multilaterali e quelli bilaterali/regionali, i risultati delle nostre consultazioni sono molto chiari: l'Europa ritiene prioritari i negoziati multilaterali. Questo principio ha ricevuto un ampio sostegno da parte di

tutti i soggetti rappresentati dalla Commissione – Stati membri, Parlamento, mondo industriale, sindacati e società civile.

- Per quanto concerne lo sviluppo, si è lavorato molto prima, durante e dopo Doha, per porre questo tema al centro del nuovo ciclo di negoziati. Tuttavia, diversi PVS, i paesi del G90 in particolare, si sono mostrati finora scettici circa i vantaggi che potrebbero derivare loro dall’“agenda di sviluppo di Doha”, segnatamente da un’ulteriore apertura del mercato in settori come l’agricoltura. In particolare, sono emerse preoccupazioni per l’impatto che un’ulteriore apertura degli scambi multilaterali potrebbe produrre sull’accesso preferenziale di cui godono alcuni PVS in una serie di mercati sviluppati del “nord”. Alcuni PVS hanno inoltre espresso riserve sull’accettazione di un’ulteriore liberalizzazione o di regole multilaterali più forti.

In questo contesto, la Commissione ha cercato di identificare con chiarezza quali tipi di risultati potrebbero realmente promuovere lo sviluppo, cioè quali dovrebbero essere i temi effettivi di un “negoziato sullo sviluppo”. L’UE ritiene che l’OMC non sia un sistema strutturalmente ingiusto e bisognoso di un riequilibrio. Ritiene inoltre che l’OMC e i negoziati precedenti non abbiano sostenuto posizioni contrarie agli interessi dei paesi in via di sviluppo. I negoziati non dovrebbero tendere a esonerare i paesi in via di sviluppo da ogni responsabilità in vista del conseguimento di una positiva apertura dei mercati, compresa l’importante dimensione del miglioramento degli scambi “sud-sud”. Allo stesso modo, non dovrebbero ignorare la necessità di aggiornare le normative dell’OMC (poiché i paesi in via di sviluppo potrebbero, come ogni altro, trarre vantaggio dalla sicurezza garantita dalle regole multilaterali), né consentire ai PVS di sottrarsi alle nuove regole dell’OMC, finendo per creare proprio quell’OMC a due velocità che molti paesi in via di sviluppo hanno dichiarato di temere. L’“agenda di sviluppo di Doha” deve invece promuovere ulteriormente l’integrazione dei paesi in via di sviluppo, in particolare dei più poveri, nell’economia mondiale, attraverso una progressiva apertura dei mercati e la graduale assunzione di nuove regole, da attuarsi di pari passo con le capacità dei paesi in via di sviluppo. I principali vantaggi in termini di sviluppo si otterranno dopo tutto mediante un’ambiziosa apertura del commercio e tramite il rafforzamento delle regole multilaterali. L’agenda di Doha dovrà perciò garantire che i negoziati si svolgano, più in generale, nel pieno interesse dello sviluppo. Questi argomenti verranno illustrati in maggiore dettaglio più avanti.

- Infine, per quanto riguarda la riforma dell’OMC, la Commissione ha svolto ampie consultazioni sui miglioramenti specifici necessari per il suo funzionamento. Le conclusioni sono state che un pacchetto di riforme relativamente modesto ma praticabile, i cui temi prioritari siano la preparazione e la gestione delle conferenze ministeriali e gli altri mezzi disponibili per migliorare l’efficienza e la completezza dei negoziati dell’OMC, rappresenterebbe la strada giusta su cui procedere. La Commissione solleverà a tempo debito ulteriori domande di natura più sistemica nell’ambito del gruppo consultivo riguardo alla riforma dell’OMC varata dal Direttore generale dell’OMC.

Durante questo periodo di riflessione, il Consiglio europeo di ottobre ha inoltre invitato la Commissione sia a riflettere sulla strategia dell’UE, sia ad esplorare insieme ai principali membri dell’OMC la possibilità di futuri progressi nell’agenda di Doha. Allo stesso tempo, ha ribadito alcuni punti fermi di questa riflessione: da una parte, l’impegno immutato dell’UE a

favore di un approccio multilaterale alla politica del commercio, dall'altra l'impegno di tutti i membri dell'OMC come condizione indispensabile per l'eventuale ripresa dei negoziati.

A conclusione di questo processo di riflessione e consultazione, la Commissione ribadisce risolutamente una singola premessa basilare, cioè che l'OMC debba restare la sede di competenza principale per le decisioni in materia di apertura dei mercati e di rafforzamento delle regole del commercio, poiché l'approccio multilaterale alla cooperazione sulle questioni commerciali, basato su principi di trasparenza e non discriminazione, rimane il mezzo più efficace e legittimo per gestire il processo di globalizzazione e le relazioni commerciali tra i paesi. Unitamente e in collaborazione con altre organizzazioni internazionali di primo piano, l'OMC continuerà a svolgere un ruolo determinante nel gestire la globalizzazione e nel perseguire uno sviluppo sostenibile sotto tutti i profili. L'UE, da parte sua, dovrà cercare di migliorare ulteriormente la coesione tra l'OMC e queste altre organizzazioni nell'interesse di un assetto internazionale più razionale nei campi economico, sociale e ambientale.

Date queste premesse, qual è il passo successivo? È chiaro che all'interno dell'UE sono poche le voci che si oppongono a qualunque forma di negoziato multilaterale. L'eventualità dell'abbandono dei negoziati appare impraticabile, inauspicabile e non in linea con gli interessi fondamentali dell'UE. Occorre però concludere che sia preferibile chiudere l'agenda di sviluppo di Doha per iniziare da capo con un mandato completamente nuovo, e che si debba prefigurare una riunione ministeriale tra i paesi dell'OMC in preparazione dell'avvio di una nuova fase di negoziati? Anche questa prospettiva ci pare da respingere. Si tratterebbe di un espediente per ritardare ad oltranza la conclusione di qualunque negoziato, che anzi renderebbe altamente problematico persino l'avvio di un nuovo negoziato nel prossimo anno.

Inoltre, l'UE è convinta che il contenuto della Dichiarazione di Doha rimanga valido. La motivazione iniziale per l'avvio dei negoziati di Doha non è stata invalidata dagli eventi che si sono succeduti prima e durante il vertice di Cancún. I negoziati offrono ancora grandi potenzialità per quanto riguarda la promozione di una crescita economica a lungo termine, l'incentivazione del commercio e degli investimenti e la promozione di uno sviluppo sostenibile e, a questo riguardo, l'agenda di Doha può svolgere un ruolo importante nelle iniziative volte a raggiungere gli "Obiettivi di Sviluppo del Millennio".

La nostra conclusione è perciò che l'UE debba sostenere la riapertura dei negoziati di Doha in tempi brevi e, insieme ad altri membri dell'OMC, partecipare costruttivamente alle iniziative con questa finalità.

È chiaro, tuttavia, che i prossimi negoziati non potranno avere successo se l'UE e altri soggetti ignoreranno le lezioni di Cancún o fingeranno di poter riprendere semplicemente il discorso dal punto in cui era stato sospeso il 14 settembre, senza ulteriori riflessioni. Come sottolineato dal Consiglio europeo, *tutti* i membri dell'OMC dovranno essere pronti a riflettere sul proprio approccio e a tornare a negoziare con uno spirito costruttivo, riaffermando il proprio impegno convinto a favore del multilateralismo. L'UE da parte sua ha modificato la propria posizione, sia prima che durante Cancún e spesso a più riprese, su tutti i problemi importanti, molti dei quali toccano molto da vicino gli interessi europei. La sua azione dovrebbe proseguire in questa direzione. Tuttavia, il cambiamento di posizione in un negoziato non è un fine di per sé, bensì un mezzo per raggiungere un compromesso nel quale si tenga conto anche degli interessi di chi vi ha contribuito: è perciò necessario uno spostamento di posizione proporzionato anche da parte degli altri partecipanti, che tuttavia sono apparsi e purtroppo appaiono finora largamente insufficienti o del tutto assenti. Il negoziato è una strada a doppio senso.

Dal processo di riflessione che la Commissione ha svolto finora emerge che gli obiettivi fondamentali che l'UE si è prefissa autonomamente prima di Seattle, definiti nelle conclusioni del Consiglio dell'ottobre 1999 e quindi riveduti e riaffermati in successive conclusioni del Consiglio, hanno resistito alla prova del tempo. Ciò che sembra invece richiedere una revisione è la strategia per la realizzazione di questi obiettivi: appare necessario affinare e perfezionare l'approccio negoziale in diversi settori, tener conto del modo in cui le discussioni si sono sviluppate negli ultimi mesi o a Cancún e tener conto degli sviluppi che si sono manifestati all'interno dell'UE (in particolare la revisione a medio termine della PAC). Su questa base, l'UE dovrebbe riuscire a svolgere un ruolo pieno e costruttivo in un'eventuale riapertura dei negoziati.

Nelle sezioni successive di questa comunicazione verranno identificate, in relazione ai diversi settori dell'agenda di Doha, le azioni necessarie da parte dell'UE e dei suoi partner commerciali, che dovranno altresì dimostrare il proprio impegno a favore del processo negoziale. Questa comunicazione tiene conto delle discussioni intercorse con tutti i membri europei, in particolare con gli Stati membri che partecipano al Comitato 133 e i parlamentari europei. In questa sede si sono già tenuti diversi colloqui orientativi su una serie di tematiche. Vengono suggerite in particolare alcuni settori in cui la stessa UE potrebbe affinare ulteriormente il proprio approccio per contribuire alla ripresa dei lavori.

Agricoltura

A Doha, i negoziati sull'agricoltura sono stati avviati sulla base di una piattaforma ampia ed equilibrata, che prevedeva una riduzione sostanziale delle sovvenzioni con effetti perturbanti sul commercio e dei sussidi all'esportazione, un miglioramento dell'accesso ai mercati, un trattamento speciale per i paesi in via di sviluppo e altre questioni non strettamente commerciali, da trattare nell'ambito di una singola discussione complessiva dell'agenda di sviluppo di Doha.

L'UE ha assunto fin dall'inizio un ruolo proattivo nei negoziati e ha appoggiato senza riserve l'attuazione della Dichiarazione di Doha. La riforma della PAC recentemente approvata e le proposte di riforma in altri settori sono la migliore dimostrazione che, per l'UE, il percorso verso forme di sovvenzione non perturbanti per il commercio non deve essere frutto di costrizioni esterne bensì un orientamento auspicato della politica. Internamente, la linea intrapresa fornisce una risposta ai problemi di promozione della competitività per l'agricoltura UE e, allo stesso tempo, risponde agli elevati standard ambientali, di qualità e di protezione degli animali che i cittadini comunitari si aspettano. Esternamente, il processo di riforma permette all'UE di contribuire ai negoziati di Doha mediante un approccio mirante a favorire un'ulteriore significativa apertura del commercio e la realizzazione di uno sviluppo sostenibile. Il processo di riforma della PAC ha perciò in un certo senso anticipato il raggiungimento degli obiettivi di Doha. A questo punto è essenziale che anche altri imbocchino la strada delle riforme, almeno per gli aspetti emersi dai negoziati.

Anziché arroccarsi sulle proposte iniziali presentate ai negoziati, l'UE ha già risposto ampiamente alla richiesta di leadership avanzata dall'OMC dimostrando la propria capacità di riforma. Su richiesta degli altri membri ha inoltre presentato, nell'ultima fase di preparazione del vertice ministeriale di Cancún, una proposta congiunta con gli Stati Uniti che stabilisce punti di raccordo importanti tra le posizioni antitetiche dei membri dell'OMC. I nuovi concetti sviluppati in questa fase in materia di riduzione delle sovvenzioni nazionali che hanno effetti perturbanti sul commercio, accesso ai mercati ed erogazione di sussidi alle esportazioni non dovrebbero andare perduti, poiché pongono le basi per un esito equo ed equilibrato dei negoziati. Purtroppo questo impegno non è condiviso da molti altri soggetti

importanti. Spetta ora a questi dimostrare un'analogia determinazione nel perseguire un progresso reale che porti a un esito positivo dei negoziati.

Qual è la posizione dell'UE sui diversi punti dei negoziati, e cosa devono fare gli altri paesi per raggiungere un accordo? In primo luogo, il presupposto essenziale per la riuscita dei negoziati è la fedeltà alla Dichiarazione di Doha. Più in particolare:

Per quanto riguarda il sostegno interno, i finanziamenti con effetti perturbanti sul commercio dovrebbero essere sostanzialmente ridotti. Viceversa, le misure di sostegno che producano effetti scarsi o nulli sugli scambi e che siano finalizzate a obiettivi politici cruciali per i diritti di sovranità dei membri, come nel caso delle "green box", non possono essere soggette ad alcuna limitazione o riduzione. La richiesta di ridurre il sostegno alle iniziative "green box" è inaccettabile. Ciò equivarrebbe a porre vincoli esterni a politiche interne che non producono effetti perturbanti sul commercio.

Il fulcro reale dei negoziati dovrebbero essere le misure con effetti perturbanti sugli scambi, in primo luogo le misure "amber box" e i sussidi alle esportazioni. L'UE dovrebbe perciò richiedere una sostanziale riduzione delle misure "amber box", la forma di sostegno con effetti più perturbanti sul commercio che è collegata alla produzione o ai prezzi. Anche la soglia *de minimis* dovrebbe essere ridotta, in modo da essere applicata solo in casi realmente eccezionali. Inoltre, l'UE dovrebbe varare discipline specifiche, che includano un tetto massimo, per il sostegno alle misure "blue box", nonostante queste producano una distorsione del commercio di gran lunga inferiore essendo basate su criteri di assegnazione fissi. Anche in questo caso è opportuno osservare che l'UE ha modificato la propria posizione in materia, proponendo come limite un tetto del 5% sul totale della produzione agricola. A questo punto sono altri soggetti a dover dimostrare la propria flessibilità, riconoscendo apertamente il diverso impatto perturbante sul commercio delle differenti politiche.

Sempre riguardo alle misure di sostegno interne, l'UE concorda sul fatto che ai paesi in via di sviluppo debba essere concessa una maggiore flessibilità nell'affrontare le proprie esigenze di sviluppo, incluse le esigenze degli agricoltori poveri e il diritto di continuare a sostenere politiche forti in materia rurale, agricola e alimentare. Tuttavia, pur avendo sempre appoggiato un trattamento speciale per i PVS in materia di sostegno interno, l'UE ritiene che tale trattamento debba essere destinato in particolare ai paesi più poveri e meno competitivi piuttosto che a quelli più avanzati. Questa linea ci appare la più appropriata per realizzare gli obiettivi di sviluppo della Dichiarazione di Doha.

Per quanto riguarda l'accesso ai mercati, un'ulteriore sostanziale e graduale liberalizzazione del commercio porterà benefici a tutti, sia ai paesi sviluppati che a quelli in via di sviluppo. I paesi sviluppati dovranno contribuire in misura maggiore agli sforzi di liberalizzazione del commercio, ma questo non sarà sufficiente. Lo sviluppo del commercio *tra* i paesi in via di sviluppo è altrettanto essenziale, poiché si tratta di paesi in cui la domanda alimentare è destinata presumibilmente ad aumentare e in cui è probabile una realizzazione più intensa della crescita futura e dei vantaggi legati al commercio.

La maggior parte dei membri dell'OMC nutre una particolare sensibilità per alcuni settori; questo spiega perché l'approccio misto tra la formula elaborata nel corso dell'Uruguay Round e quella svizzera costituisca il giusto compromesso per il taglio dei dazi (che dovrebbe essere operato iniziando dai livelli tariffari vincolati) e perché sia importante prevedere uno speciale meccanismo di salvaguardia che miri a rispondere alle reali esigenze dei paesi sviluppati e di quelli in via di sviluppo. Riguardo ai regimi negoziati di contingenti tariffari, è opportuno osservare che la loro distribuzione tra gli Stati membri è assai eterogenea, come riflesso della

situazione esistente alla fine dell'Uruguay Round, e che perciò una corretta ripartizione degli oneri legati all'ulteriore apertura dei mercati può essere raggiunta solo se tutti i paesi vengono posti sullo stesso piano, con un trattamento speciale appropriato per i paesi in via di sviluppo. Un accesso preferenziale per i PVS più poveri, in combinazione con solide politiche economiche e forti capacità di offerta, può essere vitale per la loro integrazione nei mercati mondiali. Ignorare questo fatto significa ignorare le lezioni di Cancún.

Se da un lato l'UE deve essere pronta a riconfermare ciò che è disposta a fare, dall'altro lato è necessario che anche altri paesi, inclusi i paesi in via di sviluppo più grandi e avanzati, concedano un accesso preferenziale ai propri mercati a una serie di PVS in difficoltà. L'iniziativa EBA dell'UE dovrebbe fungere da esempio per azioni analoghe, che potranno essere attuate anche da paesi esterni all'OCSE; ad esempio, i paesi del G20 potrebbero offrire condizioni di commercio preferenziale ai paesi del G90. Infine, l'UE dovrebbe mantenere ferma la propria richiesta che abbia termine l'usurpazione di alcune indicazioni geografiche comunitarie. In caso negativo, si negherebbe un prezioso potenziale di esportazione all'UE e ad altri paesi, con un prevedibile impatto negativo sui negoziati in questa materia.

Per quanto riguarda la concorrenza all'esportazione, l'UE ha tenuto una posizione molto chiara e ha richiesto di affrontare tutte le forme di concorrenza all'esportazione in modo strettamente parallelo. L'UE ha avanzato proposte molto rilevanti in questo settore, offrendo ad esempio di eliminare i sussidi alle esportazioni per una serie di prodotti di interesse per i paesi in via di sviluppo. Altri membri, tuttavia, hanno cercato di ignorare la Dichiarazione di Doha e di sottrarre i propri strumenti di concorrenza all'esportazione all'applicazione di discipline vincolanti. Aniché puntare a riscrivere la Dichiarazione di Doha, sarebbe opportuno che altri membri rispondessero positivamente alle iniziative dell'UE, inclusa l'offerta riguardante i sussidi alle esportazioni.

In merito alle questioni non commerciali, l'UE dovrebbe insistere nel tentativo di affrontare i molteplici problemi legati alle regole del commercio agricolo anziché limitarsi agli aspetti commerciali. La protezione dell'ambiente, il benessere degli animali e lo sviluppo rurale sono obiettivi sociali legittimi (cfr. sopra il paragrafo relativo al "sostegno interno"). L'unico obiettivo che si può ottenere ignorandoli, come fanno alcuni membri, è quello di ridurre il sostegno pubblico a favore di un'ulteriore liberalizzazione del commercio. La strada corretta è quella di rispondere a queste esigenze in modo non perturbante per gli scambi.

Riguardo al cotone, l'UE dovrebbe sostenere una soluzione efficace e specifica in seno all'OMC per la difficile situazione dei paesi africani, tenendo conto delle discussioni tenutesi in sede di Consiglio nelle scorse settimane. Nel quadro dei negoziati sull'agricoltura, un'iniziativa sul cotone dovrebbe comprendere tre elementi chiave: un impegno esplicito per concedere l'accesso al mercato esente da dazi e da contingenti alle esportazioni di cotone provenienti dai paesi meno sviluppati, già previsto dall'UE attraverso l'iniziativa "Tutto tranne le armi"; sostanziali riduzioni delle forme di sostegno nazionale più perturbanti per il commercio; eliminazione dei sussidi alle esportazioni, entro tempi prestabiliti. La Commissione ha proposto tali modifiche al sostegno comunitario interno nel quadro della riforma dell'organizzazione comune dei mercati per il cotone e intende inserire il cotone tra i prodotti che rivestono interesse per i paesi in via di sviluppo nell'elenco dei prodotti per i quali sarebbero eliminati i sussidi alle esportazioni UE. Questa iniziativa, pur essendo inserita nei negoziati sull'agricoltura, potrebbe ottenere un trattamento specifico, per esempio sotto forma di termine di attuazione specifico.

Opportune misure di sostegno dovrebbero essere adottate in parallelo dall'UE e da altri partner, incluse le pertinenti organizzazioni internazionali, al fine di sostenere la

modernizzazione e la ristrutturazione nei paesi produttori di cotone meno sviluppati. La Commissione darà presto seguito alle conclusioni del Consiglio del 18 novembre e proporrà orientamenti concreti per rispondere alle preoccupazioni dei paesi in via di sviluppo nel settore del cotone.

Più in generale, la Commissione intende usare queste idee a dimostrazione di come si potrebbe affrontare il più ampio problema dei beni di consumo. La Commissione intende fornire il proprio contributo a una prospettiva UE sui beni di consumo e produrrà un piano d'azione comunitario entro il gennaio 2004. All'interno dell'OMC, l'UE dovrebbe sostenere progetti di questo tipo volti a mettere in evidenza il dossier dei prodotti di base, come proponevano i testi preparatori della conferenza di Cancún.

Per quanto riguarda infine la clausola di pace, un negoziato esaustivo sull'agricoltura che produca un accordo accettabile per tutti i membri rischierebbe di essere compromesso se i membri ricorressero ad azioni legali al fine di invalidare i sussidi concessi in modo egualitario con l'accordo sull'agricoltura. La protezione per tali sussidi dovrà essere mantenuta. Poiché tuttavia l'attuale clausola di pace non sarà più in vigore l'anno prossimo, occorre che i membri, in particolare quelli orientati all'esportazione, operino una scelta strategica tra due strade che si escludono a vicenda: potranno credere che i negoziati multilaterali siano il percorso da seguire per creare un sistema di commercio giusto e orientato al mercato, oppure potranno decidere che la strada da percorrere sia quella dei ricorsi al tribunale dell'OMC.

In conclusione, le posizioni suesposte riflettono un cambiamento di posizione considerevole, grazie in gran parte alle varie riforme della PAC. Questo argomento è stato usato dalla Commissione in sede di negoziato ma finora, ad eccezione degli USA, non ha prodotto lo spostamento di altri soggetti rispetto alle proprie posizioni di trincea. L'UE dovrebbe continuare a svolgere un ruolo costruttivo a tutto campo e a lanciare segnali positivi attraverso il proseguimento delle riforme interne sull'agricoltura, come risulta dai recenti orientamenti per la riforma nei settori del cotone, dello zucchero, dell'olio d'oliva e del tabacco. Tuttavia, un esito positivo dei negoziati sarà possibile solo se altri soggetti importanti saranno disposti a mostrare lo stesso grado di determinazione per giungere a un equo compromesso.

Accesso ai mercati non agricoli

I negoziati sui dazi e sulle barriere non tariffarie al commercio di prodotti non agricoli rimangono una priorità per l'industria comunitaria e gli obiettivi fondamentali dell'UE in questo campo rimangono fermi. Si tratta di un settore in cui l'UE può trarre considerevoli vantaggi commerciali. Il processo negoziale che si è svolto in preparazione di Cancún e durante la conferenza, tuttavia, è stato deludente: le "modalità" per il proseguimento dei negoziati che stavano emergendo a Cancún avrebbero potuto determinare un'apertura dei mercati complessivamente piuttosto modesta, con forti squilibri tra le posizioni dei diversi membri dell'OMC. In effetti, le modalità proposte erano talmente condizionate da esclusioni ed eccezioni che avrebbero facilmente determinato un grado di impegno molto ridotto, in particolare da parte di alcuni influenti PVS con caratteristiche più avanzate e competitive. Pur essendo esclusa da parte dei paesi in via di sviluppo l'adozione di misure di accesso ai mercati tali da determinare livelli tariffari complessivamente simili a quelli dei paesi sviluppati, l'entità dello squilibrio avrebbe negato un significativo accesso ai mercati non solo per gli esportatori dell'UE, ma anche per quelli di altri paesi in via di sviluppo, nonostante i vantaggi più consistenti di un'ulteriore liberalizzazione possano derivare proprio da una maggiore apertura degli scambi sud-sud.

Ciò significa che il tipo di modalità offerte a Cancún – ma non accettate dai membri – non può costituire una base equilibrata per progredire nei negoziati alla loro ripresa. L'UE, come altri soggetti, sarà restia a procedere a una fase finale dei negoziati sull'accesso ai mercati non agricoli che non presenti reali prospettive di miglioramento nell'accesso ai mercati per le esportazioni comunitarie, in termini di riduzione dei dazi stabiliti e applicati e di rigorose discipline per le misure non tariffarie. Allo stesso modo, non è accettabile un approccio che consentirebbe ai paesi sviluppati di proteggere importanti settori dalla liberalizzazione. Considerando che il 70% del commercio dei paesi in via di sviluppo riguarda prodotti industriali e che questi paesi erigono proprio tra loro le barriere più alte, per realizzare importanti vantaggi a livello commerciale e di sviluppo sarà indispensabile una seria apertura del mercato nell'ambito dei PVS, in particolare da parte delle economie più avanzate che sono perfettamente in grado di apportare un apprezzabile contributo. In effetti, la preoccupazione di alcuni dei paesi in via di sviluppo più deboli circa l'impatto dell'erosione delle regole preferenziali può essere in larga misura compensata dalla creazione di nuovi mercati per le loro merci nel sud del mondo.

Le modalità per la ripresa dei negoziati sull'accesso ai mercati non agricoli dovranno perciò assicurare che il concetto di “non completa reciprocità” non equivalga ad una mancata partecipazione dei PVS al processo di liberalizzazione, ma rifletta piuttosto l'effettiva capacità contributiva di membri con gradi di sviluppo differenti. Per quanto riguarda l'erosione delle preferenze in generale, pur non esistendo una soluzione semplice, i paesi sviluppati dell'OMC dovrebbero quanto meno seguire in parte l'esempio dell'UE, ad esempio concedere un accesso non contingentato ed esente da dazi alle esportazioni dei paesi meno progrediti o almeno un accesso minimo complessivo per le esportazioni dei paesi in via di sviluppo. (Per una trattazione più approfondita di questo aspetto, si veda la sezione sullo “sviluppo” più avanti).

Su questa base, alla ripresa dei negoziati, la Comunità dovrà chiarire che l'approccio illustrato nei precedenti interventi alle parti negoziali rimane valido. In particolare, dovrebbe insistere su un approccio che mantenga gli obiettivi legittimamente ambiziosi definiti nel mandato di Doha e che assicuri che tutti i membri contribuiscano a questo processo in base alle proprie capacità e al proprio livello di sviluppo economico. Tale approccio dovrebbe restare legato a un'unica e semplice formula di riduzione non lineare dei dazi da applicarsi a tutte le linee tariffarie, in modo da produrre tra l'altro l'eliminazione dei picchi nei dazi e un significativo miglioramento nei vincoli tariffari. Tuttavia, dovrebbe anche favorire negoziati settoriali, da tenersi oltre e in aggiunta ai risultati delle formule, su prodotti di particolare interesse per i paesi in via di sviluppo e su altri prodotti di particolare interesse per l'UE. A questo riguardo, la Comunità dovrebbe ribadire la propria proposta di negoziare, in aggiunta alla formula concordata per i dazi, ulteriori riduzioni reciproche dei dazi applicati ai materiali tessili e all'abbigliamento, in modo da ridurli il più possibile. Le modalità dovranno anche riflettere adeguatamente l'interesse della Comunità e di molti altri membri nell'adozione di discipline ragionevoli per le barriere non tariffarie e l'impegno assunto da tutti i partecipanti alla conferenza di Doha a negoziare la riduzione o l'eliminazione delle barriere di accesso ai mercati per i beni ambientali. L'obiettivo comunitario a questo riguardo dovrebbe restare immutato.

Servizi

I negoziati sui servizi rappresentano un'altra priorità chiave per l'UE e sono chiaramente uno dei settori di negoziato in cui l'UE ha molto da guadagnare. I servizi dovrebbero pertanto restare tra i primi punti dell'agenda negoziale dell'UE. Un'ulteriore apertura nel commercio dei servizi offre importanti vantaggi potenziali, non solo per l'UE ma per tutti i paesi,

indipendentemente dal loro grado di sviluppo. Questa apertura può e deve essere totalmente coerente con il pieno mantenimento e la piena protezione dei servizi pubblici nell'UE e altrove. Tuttavia, i progressi fatti nei negoziati fino a Cancún sono stati molto deludenti. Solo pochi PVS hanno aderito alla richiesta e si dichiarano disponibili a un negoziato, mentre tra i membri sviluppati la qualità delle offerte è stata estremamente inadeguata; tra i membri più importanti, solo l'UE ha avanzato un'offerta significativa, anche con riferimento alla modalità 4.

Sarà perciò necessario un importante salto di qualità, se e quando i negoziati riprenderanno, per riflettere adeguatamente la rilevanza di queste discussioni, sia per i loro contenuti che in termini di equilibrio complessivo dell'agenda di Doha. A tale scopo sarà richiesto un grado di impegno molto superiore da parte di tutti i membri dell'OMC, che dovrà tradursi sia nella presentazione di offerte significative da parte dei membri che finora non l'hanno fatto, sia in un sostanziale miglioramento delle offerte già sul tavolo. I negoziati sui servizi dovrebbero inoltre perseguire con maggiore slancio il mandato di Doha quando si tratterà di rinegoziare la riduzione o l'eliminazione delle barriere di accesso ai mercati per i servizi ambientali.

I paesi in via di sviluppo dovranno partecipare a pieno titolo a questa iniziativa, in particolare promuovendo maggiori opportunità per il commercio Sud-Sud e aprendo ulteriormente quei settori dei servizi che rappresentano l'infrastruttura chiave per lo sviluppo e la crescita economica. È solo attraverso la partecipazione ai negoziati, non restandone ai margini, che i PVS possono registrare una crescita sostenibile. La cooperazione per lo sviluppo può svolgere un ruolo importante al riguardo, sia identificando gli interessi all'esportazione dei PVS che assistendo questi paesi con misure di rafforzamento delle capacità, al fine di creare strutture normative e politiche appropriate in diversi settori di servizi che possano garantire un solido quadro normativo all'interno del quale realizzare un'apertura del commercio. Naturalmente l'UE dovrà continuare a offrire il proprio contributo. I negoziati hanno bisogno di un nuovo slancio anche per quanto riguarda la creazione di regole nei servizi, in settori d'interesse sia per l'UE che per i paesi in via di sviluppo.

I temi di Singapore

È di importanza cruciale, sia per i paesi sviluppati che per quelli in via di sviluppo, creare condizioni ottimali per il commercio transfrontaliero (facilitazioni per il commercio), incoraggiare un clima favorevole agli investimenti esteri diretti di natura produttiva, promuovere una concorrenza equa e consentire l'approvvigionamento dei beni e dei servizi migliori per i cittadini a prezzi ragionevoli. Rimane tuttavia un profondo disaccordo tra i membri dell'OMC riguardo all'opportunità di imporre regole su queste quattro materie a livello multilaterale nell'ambito dell'OMC e, dopo Cancún, nell'ambito limitato del perseguimento dell'agenda di Doha.

L'UE non vede ragione per rinunciare all'obiettivo fondamentale e lungamente perseguito della creazione di regole per questi quattro temi, che rappresentano importanti motori dell'economia globale. Né, per questioni di principio, intende sottrarre all'OMC la sua funzione normativa. La domanda da porre oggi è come possano i membri dell'OMC costruire una base comune per lavorare su questi temi all'interno dell'organizzazione.

Alcuni hanno sostenuto che questi quattro temi debbano essere eliminati dall'agenda di sviluppo di Doha per cercare di "sgomberare il campo": se l'UE dovesse accettare questa posizione, tornerebbe indietro di molti anni nel fondamentale processo di sviluppo di regole internazionali su queste materie. Altri hanno sostenuto che i membri dell'OMC debbano limitare il negoziato alla facilitazione del commercio, un argomento sul quale non sembrano

esistere profondi contrasti tra le parti, e lasciar cadere interamente gli altri temi. Se da un lato questo giudizio sulla facilitazione del commercio può essere veritiero, dall'altra parte è necessario respingere nuovamente come inaccettabile un allontanamento così radicale dall'agenda di Doha.

Nel tentativo di costruire un fondamento pratico per il lavoro dell'OMC sui temi di Singapore, l'UE dovrebbe perciò partire dal presupposto che rimane auspicabile discutere tutti i quattro temi in oggetto nell'ambito di una singola agenda. Se tuttavia, come appare probabile, si dimostrerà difficile raggiungere un accordo sulle modalità all'interno di un singolo negoziato, allora l'OMC dovrà trovare un modo per affrontare queste materie su altre basi. L'UE dovrebbe perciò esplorare senza pregiudiziali la possibilità che alcuni membri dell'OMC vedano accolto il proprio desiderio di partecipare ai negoziati sui temi di Singapore e accettare che altri non vi prendano parte o si ritirino esplicitamente dai negoziati.

La Comunità dovrebbe pertanto considerare strettamente nel merito ognuno dei quattro temi, senza insistere ulteriormente perché tutti vengano trattati in modo identico qualora non esista una posizione unitaria. Dovrebbe esplorare la possibilità di negoziare alcuni o eventualmente tutti i temi di Singapore al di fuori del singolo progetto dell'agenda di Doha, in misura proporzionata alla partecipazione ai negoziati e accettando che i risultati finali vengano adottati su base volontaria da parte dei soli membri interessati. Alla luce di quanto precede, la Commissione dovrà valutare, sulla base del livello di interesse e del numero di paesi che intendono partecipare, se tali negoziati possano effettivamente fornire valore aggiunto. Inoltre, nella misura in cui l'attuazione degli impegni futuri resterà un problema reale per i paesi in via di sviluppo, in particolare per i più deboli, la Comunità e altri partner dovranno continuare ad assegnare la massima priorità all'assistenza tecnica e agli aiuti allo sviluppo in questi campi.

L'esplorazione di questo approccio rappresenta probabilmente l'unico modo per sviluppare regole sui temi di Singapore, accettando la possibilità che non tutti i membri siano pronti ad adottare questa posizione già ora o nel prossimo futuro. Sembra inoltre l'unico modo per consentire l'avvio dei negoziati su questi temi eliminando, una volta per tutte, la falsa logica secondo la quale l'UE dovrebbe in qualche modo "pagare" per questi temi.

Commercio e ambiente

La relazione tra la liberalizzazione del commercio, la creazione di regole per gli scambi e le azioni a tutti i livelli volte a proteggere l'ambiente si trova alla base di molte preoccupazioni espresse in Europa riguardo allo sviluppo dell'economia globale. Alcuni temono che l'OMC possa diventare un ostacolo alla politica ambientale. Altri rappresentanti europei temono che un eccesso di regole finalizzate alla protezione dell'ambiente tenda a trasformarsi di per sé in un onere non necessario, sproporzionato e forse protezionistico per gli operatori del commercio mondiale, inclusi quelli dei paesi in via di sviluppo. Alcuni esperti di politica commerciale ritengono che non esista un reale problema nelle interrelazioni tra commercio e ambiente; tuttavia è accaduto più volte, nell'ultimo decennio, che queste interrelazioni venissero usate come argomento per opporsi allo sviluppo di una politica commerciale e diventassero motivo di preoccupazione per la governance globale. Queste preoccupazioni vengono espresse non solo in Europa ma a livello mondiale, anche se l'UE è tra i pochi soggetti ad aver tratto la conclusione che spetti all'OMC dipanare queste complesse problematiche.

Non vi sono controversie tra i membri dell'OMC circa l'importanza della protezione dell'ambiente, né circa la necessità di varare regolamenti non protezionistici e meno restrittivi

per gli scambi a livello interno e internazionale per favorire la tutela dell'ambiente. Non c'è tuttavia accordo riguardo alla necessità di fare qualcosa oggi, nell'ambito dell'OMC, per favorire una relazione migliore e di sostegno reciproco tra il commercio e i sistemi di norme e di politiche in materia ambientale.

L'attuale relazione tra il commercio e i sistemi di leggi e politiche in materia ambientale è in equilibrio instabile. Le sentenze dell'Organo di appello dell'OMC hanno contribuito nel corso degli anni al mantenimento di questo equilibrio, almeno finora. Rimane nell'interesse dell'UE, nonché un elemento importante affinché l'OMC possa raggiungere l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile, usare il mandato di Doha sui temi del commercio e dell'ambiente per rendere quell'equilibrio più stabile e prevedibile. Qualunque altra scelta comprometterebbe la legittimazione e la credibilità dell'OMC e dimostrerebbe una mancanza di fiducia nella capacità della comunità commerciale di gestire in modo appropriato temi trasversali, o una mancanza di determinazione nel perseguire, all'interno dell'OMC, gli impegni di Johannesburg. In considerazione di questo mandato, l'UE non può accettare l'eliminazione dei negoziati sul commercio e sull'ambiente dall'agenda di Doha.

Per quanto riguarda le relazioni fra due entità di diritto internazionale, gli accordi multilaterali sull'ambiente (MEA) da un lato e l'OMC dall'altro, l'UE ha presentato varie proposte sia per un approccio su base giuridica al completamento di questo mandato, sia per l'adozione di principi politici più ampi, la cui accettazione formale generale da parte dei membri potrebbe consentire di definire una relazione più stabile e di sostegno reciproco tra le politiche commerciali e quelle in materia ambientale. Senza abbandonare nessuna di queste strade, tenendo conto delle dinamiche di Ginevra, sembra utile limitarsi per il momento a esaminare più da vicino i principi politici e a valutare se sia possibile progredire su queste basi. Questo è anche il messaggio generale che proviene dalla società civile europea.

Una discussione sui principi di governance potrebbe anche avere il vantaggio di "aprire" un dialogo sulle possibilità di migliorare i meccanismi di composizione delle controversie per i MEA, ad esempio mediante contributi migliori e più chiari di esperti dell'ambiente, come già da tempo stabilito nell'agenda del Comitato Commercio e Ambiente (CTE) dell'OMC. A questo riguardo, le possibilità da esplorare potrebbero includere un ricorso più sistematico all'articolo 13 dell'intesa sulla composizione delle controversie (DSU), secondo la quale ogni comitato ha diritto di richiedere informazioni e consulenza tecnica a qualunque persona o organismo che ritenga appropriato. La relazione del CTE presentata nel 1996 al vertice ministeriale di Singapore riconosceva già "il vantaggio che tutte le perizie rilevanti siano disponibili a tutti i comitati dell'OMC nei casi che comportino misure ambientali legate al commercio, incluse le misure in materia commerciale adottate sulla base dei MEA". Inoltre, la consuetudine del CTE di invitare ad osservare le sessioni negoziali alcune segreterie chiave dei MEA segna un utile miglioramento delle procedure dell'OMC rispetto a Doha. Tuttavia, il mandato dell'agenda di Doha riguardo agli osservatori MEA, che incarica il CTE di negoziare i criteri di concessione dello status di osservatore alle segreterie MEA, è molto più ampio. Inoltre, il dibattito CTE su questo punto deve avvenire indipendentemente dal dibattito in corso al Consiglio generale sullo status di osservatore presso l'OMC, che da tempo non ha ottenuto progressi (a causa delle implicazioni politiche legate allo status della Lega araba). Le idee comunitarie riguardo alla gestione dell'ampio mandato dell'agenda di Doha non sono ancora state oggetto di un esame dettagliato a Ginevra: questo tema dovrebbe ricevere un'attenzione maggiore nelle prossime sessioni.

Per quanto riguarda i temi riguardanti l'accesso ai mercati, il lavoro sui servizi ambientali richiede una spinta politica. In relazione ai beni ambientali, occorre chiarire ulteriormente ai partner commerciali che l'UE persegue un risultato accettabile che rifletta sia gli interessi dei

paesi sviluppati che quelli dei PVS. È da escludersi che l'UE lanci una sorta di assalto frontale all'ortodossia consolidata nel settore delle merci a Ginevra. Né si può contemplare di chiedere ai paesi importatori di sacrificare l'integrità della propria autonomia normativa per aumentare le importazioni da altri paesi in contrasto con standard ambientali o di altro tipo. Tra questi estremi, tuttavia, dovrebbe esistere un margine per migliorare le condizioni del commercio dei beni ambientali nell'ambito dei negoziati sull'accesso ai mercati non agricoli.

La CE intende inoltre contribuire attivamente alle discussioni sull'assistenza in materia di commercio e ambiente, in ambito CTE o del Comitato Commercio e Sviluppo (CTD), con l'obiettivo di promuovere le attività dell'OMC in questo campo particolare in stretta collaborazione con altre organizzazioni internazionali.

In materia di regole, il lavoro sui sussidi nel settore della pesca è centrale per la filosofia commerciale e ambientale dell'UE ed è anche generalmente riconosciuto come un'attività di importanza strategica per l'OMC. L'UE dovrà continuare a svolgere un ruolo guida in questo settore.

Infine, la CE dovrebbe valutare ulteriormente come rendere più efficace il paragrafo 51 della dichiarazione di Doha, che incarica il CTD e il CTE di fungere da forum per identificare e discutere gli aspetti di sviluppo e ambientali dei negoziati, in modo da accertare se e come gli obiettivi ambientali trovino un riscontro appropriato nei negoziati.

Indicazioni geografiche

La globalizzazione dell'economia non ha prodotto una domanda per gli stessi prodotti ovunque. Al contrario, moltissimi prodotti, dagli alimentari alle bevande agli oggetti d'artigianato, vengono realizzati in modo da riflettere i punti di forza locali e da rispondere alle esigenze specifiche dei mercati locali.

Il principio secondo il quale un prodotto locale debba essere identificato sulla base della sua provenienza è universalmente accettato come premessa potenzialmente utile per lo sviluppo del commercio. Questo principio è stato alla base dello sviluppo della produzione vinicola di molti nuovi operatori globali negli ultimi vent'anni, ma anche delle politiche di sviluppo rurale in molti paesi, il cui esempio più recente è quello della Thailandia. Le cosiddette indicazioni geografiche sono uno strumento di marketing, una fonte di valore e di legittimo orgoglio per coloro che producono in modo da esaltare la forza delle proprie radici locali. Questo assunto è largamente condiviso sia dai paesi in via di sviluppo che da quelli sviluppati.

Più controversa è la definizione del quadro giuridico globale all'interno del quale consentire alle aziende che lo desiderino di sviluppare strategie di indicazione geografica. Ancor più controversa è la questione dei potenziali costi di adeguamento nei casi in cui lo sviluppo di un quadro giuridico migliore crei non solo vantaggi a lungo termine per tutti, ma anche difficoltà di adattamento a breve termine per coloro che si trovino impossibilitati a sviluppare determinate strategie o si trovino costretti a modificare quelle già in uso.

Nessuno può sostenere che le indicazioni geografiche siano una questione di consenso universale. Si tratta tuttavia di una materia con implicazioni economiche potenzialmente globali, perciò un negoziato sull'ulteriore sviluppo del quadro esistente nell'OMC può consentire a tutti gli attori di equilibrare i costi e i benefici in modo che tutti possano trarne un vantaggio. Sono presenti tre problemi chiave: il primo è se l'attuale regime di protezione delle indicazioni geografiche per vini e alcolici, che ha resistito alla prova del tempo dalla creazione dell'OMC, possa ora evolversi, nell'arco di un periodo di transizione idoneo,

attraverso l'istituzione di un registro mondiale delle indicazioni geografiche di vini e alcolici. Una seconda domanda è se il regime ben collaudato usato per vini e alcolici non debba essere esteso ad altri prodotti. Infine, nel contesto agricolo, la domanda è se si possa affrontare multilateralmente il divieto di determinati utilizzi delle indicazioni geografiche in paesi diversi da quelli di origine dei prodotti: questa disposizione è prevista dall'accordo TRIPS ma finora è stata affrontata solo in negoziati bilaterali, non in un contesto multilaterale.

L'UE ha perseguito una strategia commerciale chiara e coerente su questo insieme di temi. Ciò nonostante, continua a esistere un divario molto netto tra le ambizioni dell'UE in questo campo e la disponibilità di molti membri dell'OMC ad accettare un risultato significativo. Poiché l'UE non può evidentemente accettare la proposta di alcuni partner di abbandonare questa parte dell'agenda dei negoziati concordata a Doha, sia nel contesto dei diritti di proprietà intellettuale che in quello agricolo, essa ritiene necessario intensificare il lavoro per acquisire un grado di fiducia sufficiente da parte dei partner e persuaderli a mostrare la flessibilità richiesta. Persuasione e pragmatismo saranno gli strumenti più utili in questo compito.

L'UE si è già dichiarata disponibile ad offrire un buon grado di flessibilità riguardo agli accordi specifici relativi alla creazione di un registro multilaterale. La sua posizione è chiara: cerca un registro vincolante, avente una fase di avvio attentamente definita e di durata adeguata. Ritiene che dovrebbe essere in grado di colmare il divario con altri membri dell'OMC, che attualmente limitano le loro ambizioni a un registro non vincolante che preveda un meccanismo di evoluzione futura verso uno stato di piena legalità. L'avvio di un negoziato sull'estensione è un obiettivo importante di per sé per l'UE, ma è anche la chiave per creare un interesse più ampio per il trattamento generale delle indicazioni geografiche nell'OMC. I paesi in via di sviluppo, in particolare, stanno identificando un numero crescente di indicazioni geografiche che possono essere per loro interessanti, sia internamente che sui mercati di esportazione. Sarà importante segnalare a questi paesi che l'UE continuerà a sostenere i negoziati sull'estensione della protezione delle indicazioni geografiche in modo che questa offra ai paesi in via di sviluppo una possibilità concreta di perseguire i propri interessi in questo campo e non si limiti esclusivamente alla protezione degli interessi UE.

Per quanto riguarda l'elenco delle indicazioni geografiche trasmesso ai partner prima di Cancún, è importante che l'UE finalizzi rapidamente le eventuali integrazioni necessarie per tener conto del suo ampliamento e che adotti un approccio ragionevole e contenuto in vista di questo negoziato. È importante chiarire, tuttavia, che l'ampliamento di questo elenco non equivale a un ampliamento del registro multilaterale o all'estensione della protezione della proprietà intellettuale per altri prodotti con indicazione geografica, e che sarà necessario ottenere risultati concreti riguardo a questi tre ordini di problemi.

Regole, incluse quelle relative agli accordi commerciali regionali

I temi delle regole (antidumping, sussidi e accordi commerciali regionali) non sono stati affrontati a Cancún. Alla ripresa dei lavori sull'agenda di sviluppo di Doha, il negoziato su questi temi dovrà entrare in una fase più approfondita, in conformità con il mandato di Doha.

Per quanto riguarda le regole antidumping e i sussidi, l'UE mantiene un interesse economico di base per il varo di discipline più severe, che riducano la possibilità di adottare misure protezionistiche e con effetti perturbanti sul commercio come quelle osservate negli ultimi anni. Questo dovrebbe restare l'approccio comunitario nel corso dei negoziati. L'UE aspira da tempo a regole di difesa del commercio equilibrate, con l'obiettivo di proteggere l'industria europea dagli effetti di pratiche sleali ma senza cadere nella trappola di contrastare la

distorsione del commercio con una distorsione analoga di segno opposto. Per questa ragione, i meccanismi comunitari di difesa del commercio hanno sempre applicato e continueranno ad applicare criteri più severi e disposizioni più rigide di quelle di altri membri dell'OMC (ad esempio, meccanismi come la "lesser duty rule"). Le posizioni assunte da altri membri su questi temi e i risultati di Cancún riconfermano la necessità di negoziare un miglioramento sostanziale di queste regole nel senso di una maggiore liberalizzazione del commercio. Gli obiettivi dell'UE in materia di sussidi sono simili, poiché anche in questo caso l'UE auspica discipline migliori e più trasparenti, anche nel settore della pesca. Anche in questo campo è opportuno avviare una fase di lavori più intensa.

Per quanto riguarda gli accordi commerciali regionali, l'esperienza dell'UE mostra che questi accordi, quando aderiscono strettamente alle condizioni stabilite dagli articoli XXIV GATT e V GATS, possono favorire il funzionamento del sistema di commercio multilaterale. La recente tendenza all'istituzione di "aree di libero scambio" molto parziali e settoriali tra alcuni membri rappresenta tuttavia una fonte di preoccupazione. La posizione dell'UE si basa sulla necessità di chiarire i margini di ambiguità di queste regole in modo da rafforzare la complementarità tra la liberalizzazione bilaterale e regionale e la liberalizzazione multilaterale. Dopo Cancún, un numero crescente di membri dell'OMC sembra tentato di utilizzare gli accordi regionali o le aree di libero scambio come alternativa alla liberalizzazione multilaterale. Ancor peggio, questa tendenza si estende anche a una serie di accordi sui dazi bilaterali finora giustificati dalla clausola di abilitazione, il cui ruolo dovrebbe essere riesaminato per garantire che le disposizioni ivi previste siano soggette a un più forte controllo multilaterale e risultino più trasparenti. Ciò rende ancora più indispensabile chiarire gli standard applicabili e rafforzare i controlli multilaterali sulle presunte aree di libero scambio, in modo da accertare che questi accordi abbiano realmente un effetto di liberalizzazione e di sostegno al multilateralismo e non determinino una distorsione del mercato, non riducano gli scambi con altri membri e non compromettano la liberalizzazione basata sul criterio della nazione più favorita. L'UE dovrebbe fermamente respingere ogni tentativo di indebolire le regole che disciplinano gli accordi di libero scambio o di sostenere che tali accordi non debbano sottostare alle discipline multilaterali.

Più in generale, dopo Cancún l'UE si è interrogata sull'opportunità di conferire una maggiore priorità agli accordi di libero scambio bilaterali e regionali. Molti membri dell'OMC – tra cui gli Stati Uniti e alcuni paesi in via di sviluppo asiatici – hanno annunciato l'intenzione di intensificare le proprie reti di relazioni legate agli accordi di libero scambio parallelamente ai negoziati dell'OMC o come possibile alternativa in caso di stallo dei negoziati multilaterali. La domanda è se l'UE debba comportarsi allo stesso modo, o se un importante spostamento nella sua politica non possa rivelarsi dannoso per il multilateralismo o contrario agli interessi della stessa UE. La conclusione a cui si è giunti è che le linee generali dell'attuale politica e del programma negoziale comunitario debbano essere riconfermate e che, per non ostacolare i progressi nell'agenda di Doha, occorra evitare di spostare troppo l'accento verso il bilateralismo. Allo stesso tempo, si ritiene che questa continuità di approccio non contrasti con l'eventuale espansione della rete di accordi bilaterali e regionali dell'UE qualora si presentino ragioni persuasive di ordine economico o di altra natura. Questa posizione dovrà essere sottoposta periodicamente a una verifica.

Problemi di sviluppo

Dopo Cancún, varie parti hanno messo in discussione il fatto che l'agenda di Doha sia realmente in grado di realizzare le sue promesse di sviluppo e/o che i membri dell'OMC intendano impegnarsi realmente a favore della dimensione di sviluppo prevista da tale agenda. L'integrazione dei PVS nell'economia mondiale è una condizione necessaria per lo sviluppo.

Tale integrazione sarà più profonda e più equa se sarà ancorata al sistema di commercio multilaterale. A questo riguardo, le potenzialità dell'agenda di Doha rimangono intatte. Finora, tuttavia, il processo è stato tutt'altro che semplice e i membri dell'OMC, sia sviluppati che in via di sviluppo, sono caduti almeno in parte nell'equivoco di considerare la dimensione dello sviluppo dell'agenda di Doha alla luce di quel concetto limitato di "trattamento speciale e differenziato" che è prevalso nel GATT e che negli anni si è dimostrato inefficace. La critica a questo principio è stata avanzata a livello teorico nell'OMC, ma non ha permeato in misura sufficiente il processo negoziale.

Alla ripresa dei negoziati, l'UE dovrà perciò attivarsi per garantire risultati realmente favorevoli allo sviluppo in tutte i settori del programma di lavoro di Doha, in linea con l'importanza assegnata a questi aspetti nelle precedenti conclusioni del Consiglio. Le linee di azione in vista di questo risultato rimangono quelle identificate nella comunicazione del settembre 2002 relativa al commercio e allo sviluppo, successivamente approvata dal Consiglio: (a) accesso ai mercati, (b) regole multilaterali, (c) assistenza e sviluppo delle capacità in materia commerciale, inclusa l'integrazione dell'assistenza al commercio nel "Documento sulla strategia per la riduzione della povertà" e in strategie simili. Appare chiaro che i risultati più evidenti dell'agenda di Doha in termini di sviluppo deriveranno da un'ambiziosa liberalizzazione del commercio e dal rafforzamento delle regole multilaterali. Allo stesso tempo, Cancún ha dimostrato la capacità tuttora limitata dei PVS più poveri di negoziare efficacemente in tempi brevi anche su questioni per essi molto importanti.

Per quanto riguarda l'accesso ai mercati, esistono prove sempre più numerose del fatto che, come osservato in precedenti sezioni di questa comunicazione in materia di agricoltura, servizi e accesso ai mercati non agricoli, per realizzare gli auspicati vantaggi in termini di sviluppo sarà indispensabile che anche i PVS contribuiscano direttamente al processo di liberalizzazione in base al proprio livello di sviluppo e inizino ad aprire i propri mercati gli uni agli altri. La crescita e l'integrazione economica non potranno avvenire senza una diretta partecipazione dei paesi interessati.

È altrettanto evidente che, per creare le premesse ottimali per lo sviluppo, i PVS dovranno impegnarsi ad adottare regole multilaterali progressivamente più forti, che li porteranno a beneficiare di impegni analoghi delle controparti, anziché perseguire un'esenzione permanente dalle discipline dell'OMC. La funzione originale delle esenzioni e dei periodi di transizione era quella di lasciare ai PVS il tempo necessario per attuare regole che, pur promettendo vantaggi sia per loro che per i paesi sviluppati, nell'immediato avrebbero messo a dura prova le loro risorse. Questo aspetto è stato troppo spesso dimenticato: i paesi in via di sviluppo hanno fatto troppo spesso ricorso alle esenzioni e ai periodi di transizione per rimandare a tempo indeterminato l'assunzione di nuovi obblighi. I paesi sviluppati, da parte loro, hanno troppo spesso trovato comodo concedere ai PVS esenzioni e periodi di transizione anziché esaminare con lucidità l'appropriatezza delle regole negoziate per tutti i membri, anche in diversi orizzonti di tempo.

Questa filosofia del "trattamento speciale e differenziato" è stata distorta al punto da far coincidere la dimensione dello sviluppo dell'OMC con l'esenzione permanente dei PVS da qualunque obbligo significativo, sia in materia di accesso ai mercati che di regole. Questa linea di pensiero ha rappresentato un elemento di disturbo a Doha nelle discussioni sull'attuazione e sul trattamento speciale e differenziato, a maggior ragione considerando le potenzialità dei programmi di lavoro in materia di attuazione e di trattamento speciale e differenziato di contribuire allo sviluppo qualora vengano affrontati in modo razionale e critico. Ha inoltre condizionato i negoziati sull'accesso ai mercati agricoli e non.

L'esperienza dei due anni di lavoro seguiti alla conferenza di Doha sembra indicare che su queste due materie si sia perso l'orientamento e che occorra ricondurre la discussione su un terreno più solido, recuperando il senso degli obiettivi di lungo periodo che la animano. Se questo orientamento non verrà ripristinato, i membri dell'OMC continueranno ad essere frustrati dalla mancanza di progressi pratici in materia di trattamento speciale e differenziato e di attuazione. Questa situazione ha almeno tre implicazioni. In primo luogo, i due programmi di lavoro potranno condurre a risultati seri solo se avranno luogo negoziati formali. L'UE era disposta a sostenere i negoziati a Cancún e dovrebbe mantenere questa posizione nel contesto di una riapertura dell'agenda di Doha con un equilibrio complessivamente soddisfacente, nel quale i gruppi negoziali abbiano il compito di affrontare individualmente i temi del trattamento speciale e differenziato e dell'attuazione.

In secondo luogo, si dovrebbe perseguire con maggiore impegno la ricerca di soluzioni ai problemi sperimentati dai membri più vulnerabili dell'OMC – i paesi meno progrediti, le piccole economie, i paesi in via di sviluppo senza sbocco sul mare e altri paesi particolarmente vulnerabili alle crisi economiche o dotati di economie o di infrastrutture particolarmente deboli, o che rimangano fortemente dipendenti dalle misure di accesso preferenziale e dai proventi dei dazi doganali. Questi paesi sono quelli che richiedono la maggiore flessibilità nell'applicazione delle regole dell'OMC, degli aiuti allo sviluppo diretti a rimediare alle debolezze sul fronte dell'offerta e delle misure volte a migliorare il loro accesso ai mercati. Il lavoro dovrebbe essere guidato dal principio, sancito dalle regole dell'OMC, che lo sviluppo di questi paesi li metterebbe in condizione di assumere maggiori impegni e di contribuire maggiormente al sistema multilaterale. D'altra parte, questi impegni non devono essere considerati semplicemente in termini di scambi mercantilitici con i paesi sviluppati. Non vi è ragione, ad esempio, per cui almeno i paesi in via di sviluppo con le economie più robuste non debbano estendere ad altri PVS i dazi preferenziali, oppure estendere ai paesi meno progrediti un trattamento esente da dazi e da contingentamenti. Sarebbe possibile invitare i paesi del G20 a valutare quali preferenze sarebbero disposti ad estendere ai paesi del G90. Un tale miglioramento nell'accesso ai mercati, unito al sostegno di una serie di riforme sul fronte dell'offerta, attenuerebbe l'eventuale impatto delle riduzioni dei margini preferenziali prodotte dall'ulteriore liberalizzazione del commercio multilaterale.

In terzo luogo, per quanto riguarda la negoziazione di una maggiore flessibilità per i PVS nell'applicazione delle regole dell'OMC – che è alla base del programma di lavoro sul trattamento speciale e differenziato – l'UE dovrebbe limitarsi a sostenere il principio che la rinuncia o l'esenzione permanente dalle disposizioni dell'OMC sono ammissibili solo in casi eccezionali, limitatamente ai paesi meno progrediti e ad altri membri altrettanto deboli dell'organizzazione e solo nei casi in cui queste esenzioni rappresentino un contributo e non un ostacolo allo sviluppo.

Infine, non è sufficiente che l'UE e i membri dell'OMC riaffermino il proprio impegno – politico e finanziario – all'assistenza e allo sviluppo delle capacità legate al commercio, sia all'interno dell'OMC che altrove. Questa è una condizione ovviamente necessaria ma tutt'altro che sufficiente. Il programma di assistenza tecnica dell'OMC ha sofferto di una serie di problemi di sviluppo, della mancata corrispondenza tra le risorse finanziarie messe a disposizione dai paesi membri e la capacità organizzativa e di risorse umane della stessa OMC per la sua attuazione, nonché della mancanza di una guida politica sufficientemente chiara da parte dei membri dell'OMC riguardo alla direzione strategica del programma.

È necessario ribadire con convinzione la continuità dell'impegno finanziario dei paesi sviluppati. Tuttavia, l'UE dovrà anche fare pressione affinché l'OMC come organizzazione riceva gli strumenti necessari per svolgere il proprio lavoro, a partire da risorse umane più

numerose e più qualificate. L'OMC deve migliorare la propria capacità di identificare le esigenze dei paesi in via di sviluppo in questo settore, affidarsi maggiormente al lavoro dei propri organi e comitati, usando anche risultati specifici del processo di revisione della politica commerciale, e ricordare che i PVS che hanno maggiore bisogno di assistenza sono quelli meno in grado di articolare tali esigenze in modo persuasivo. L'assistenza in materia di commercio fornita dall'OMC dovrà superare la fase di spiegazione e sensibilizzazione per affrontare, in tempi molto brevi, la mancanza totale di capacità negoziale e di partecipazione ai lavori dell'OMC, ponendo le basi per l'attuazione dei futuri accordi insieme ad altre istituzioni multilaterali e ai donatori bilaterali.

Miglioramenti al funzionamento dell'OMC

Benché, come osservato in precedenza, il fallimento della conferenza ministeriale di Cancún sia stato in gran parte dovuto a differenze sostanziali tra i membri, a quest'esito negativo hanno contribuito anche importanti carenze organizzative e procedurali. I membri dell'OMC hanno iniziato a riconoscere che, se non si porrà rimedio rapidamente a queste carenze organizzative, esse continueranno a ostacolare qualunque iniziativa volta a riprendere, condurre e concludere i negoziati. L'UE, da parte sua, ha menzionato – senza alcun intento retorico – la necessità di migliorare il funzionamento dell'OMC. L'UE dovrebbe ora avanzare una serie di proposte, in particolare per quanto riguarda la preparazione e la gestione più accurata delle conferenze ministeriali, allo scopo di rendere più efficienti la conduzione dei negoziati e i processi decisionali tra il crescente numero di membri. In questo processo, l'UE ha focalizzato l'attenzione sui cambiamenti che potrebbero essere introdotti rapidamente, senza modificare le regole di base o lo statuto dell'OMC e senza distogliere l'attenzione dalla sostanza dei negoziati. Per esempio, dovrebbe essere possibile convenire a breve termine una migliore definizione del ruolo del paese che ospita le conferenze ministeriali, rafforzando il ruolo del Direttore generale, o la necessità di nominare "agevolatori" a livello ministeriale a uno stadio più precoce del processo. Parimenti, occorre migliorare le capacità delle delegazioni più piccole (non residenti) di negoziare efficacemente sia nel quadro del processo in corso a Ginevra che negli incontri ministeriali: in questo caso la soluzione si trova certamente in parte nell'assistenza tecnica. L'UE dovrebbe presentare le proposte sopra citate all'OMC nelle prossime settimane, per far sì che i cambiamenti necessari sul piano organizzativo e procedurale vengano attuati in tempi brevi e possano effettivamente facilitare, anziché ostacolare, la creazione del consenso.

Conclusioni

Questo documento si propone di trarre conclusioni esaurienti dalle consultazioni e dalle riflessioni svolte dalla Commissione negli ultimi due mesi, tenendo conto delle opinioni espresse nell'ambito del Comitato 133, dai parlamentari europei e in altre sedi. Risponde inoltre alla richiesta del Consiglio europeo affinché l'UE rifletta sulla propria strategia multilaterale in vista di un rilancio della conferenza di Doha. Si è cercato di identificare, in relazione ai diversi settori dell'agenda di Doha, le azioni necessarie da parte dell'UE e dei suoi partner commerciali, i quali dovranno dimostrare un impegno altrettanto convinto per il proseguimento del processo negoziale. Inoltre, questo documento cerca di fornire una risposta almeno parziale alle quattro domande di base poste dalla Commissione all'indomani del fallimento della conferenza di Cancún.

La Commissione ritiene che gli approcci delineati in questo documento possano consentire all'UE di svolgere il proprio ruolo nella ripresa dei negoziati, che questa volta dovrebbero fondarsi su basi più solide. Questo dovrebbe essere l'obiettivo comunitario. In seguito a ulteriori discussioni del Consiglio e del Parlamento europeo sull'approccio da adottare, e

tenendo conto di tutte le posizioni espresse, la Commissione intenderebbe usare l'approccio definito in questo documento come base di partenza per rilanciare, insieme ai partner dell'OMC, i negoziati di Doha.