



BIULETYN

Nr 19 (1131), 18 lutego 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski

Północnoamerykańskie układy o wolnym handlu: od NAFTA do TPP i TTIP

Kinga Brudzińska, Maya Rostowska

W programie szczytu przywódców państw Ameryki Północnej, który odbędzie się w 20. rocznicę Północnoamerykańskiego układu o wolnym handlu (NAFTA), niewątpliwie ważne miejsce zajmą umowy handlowe z innymi partnerami. Pakt transpacyficzny (TPP), w którego negocjacjach uczestniczą wszystkie trzy kraje, został już poniekąd uznany za sukcesora NAFTA. Tymczasem negocjowane przez nie w pojedynkę umowy z Unią Europejską (UE) mogą przyczynić się do ograniczenia północnoamerykańskiego układu. UE powinna zadbać o zawarcie ambitnych umów handlowych z USA, Kanadą i Meksykiem, by relacji z nimi nie osłabiła dalsza integracja gospodarek północnoamerykańskich w ramach TPP.

Szefowie państw i rządów trzech krajów NAFTA – USA, Kanady i Meksyku – spotkają się 19 lutego br. w Toluca w Meksyku. Oprócz dyskusji na temat osiągnięć oraz niepowodzeń Północnoamerykańskiego układu o wolnym handlu, na szczycie z pewnością pojawi się okazja do refleksji nad wpływem Transpacyficznego porozumienia o partnerstwie (TPP) oraz trzech umów transatlantycznych jego sygnatariuszy na przyszłość NAFTA.

20 lat integracji Ameryki Północnej. Negocjacje Stanów Zjednoczonych, Kanady oraz Meksyku w sprawie NAFTA budziły kontrowersje we wszystkich trzech państwach. Mimo dużej grupy przeciwników wynegocjowana ostatecznie treść porozumienia była ambitna, a w okresie intensywnych przemian gospodarki światowej przyczyniła się do głębszej integracji gospodarek partnerów.

Chociaż opinie na temat zalet i wad północnoamerykańskiej umowy są zróżnicowane, można stwierdzić, że ogólne cele NAFTA zostały osiągnięte. Ograniczenie taryfowych i pozataryfowych barier w handlu towarami i usługami oraz wzrost możliwości inwestycyjnych przyczyniły się do rozwoju wymiany handlowej oraz inwestycji w regionie. NAFTA doprowadziła też do stworzenia panamerykańskich łańcuchów dostaw, przede wszystkim w sektorze samochodowym. Według danych amerykańskich handel między trzema państwami umowy przekracza dziś 3,2 mld dol. dziennie, w porównaniu z 1,2 mld w 1994 r.

Sukces NAFTA nie przełożył się na wszystkie obszary współpracy. Układ okazał się nie tyle umową trójstronną, ile swoistą podwójną umową dwustronną Stanów Zjednoczonych. Dla zobrazowania sytuacji warto przytoczyć, że wymiana handlowa między USA a Kanadą wynosi obecnie 483 mld euro, między USA a Meksykiem – 386 mld euro, a między Kanadą a Meksykiem jedynie 26 mld euro. Nie wyeliminowano także niektórych barier w handlu. Wzmocnienie ochrony granic Stanów Zjednoczonych po atakach z 11 września 2001 r. oraz brak odpowiedniej infrastruktury transgranicznej między Meksykiem a jego północnym sąsiadem powodują, że potencjał układu nie jest do końca wykorzystywany.

Partnerstwo transpacyficzne sukcesorem NAFTA? W 2008 r. Stany Zjednoczone przystąpiły do negocjacji w sprawie TPP – umowy o wolnym handlu, w których obecnie uczestniczy dwanaście państw azjatyckich oraz północno- i południowoamerykańskich. Meksyk i Kanada przyłączyły się do rozmów w 2012 r., ale istniejący układ NAFTA wpływa na postrzeganie nowego porozumienia TPP przez swych sygnatariuszy.

TPP często uznawany jest za następcę NAFTA, gdyż wszystkie trzy kraje przedstawiają go jako swoiste przeniesienie modelu integracji północnoamerykańskiej na partnerów azjatyckich i latynoskich. Potrzebę zawarcia nowej umowy argumentują m.in. tym, że „rozszerzenie” układu pomoże promować wspólnej agendy handlowej bloku

na świecie przez tworzenie podobnych regulacji dostępu do rynku na innych obszarach. NAFTA jest także kojarzona z TPP ze względu na jego potencjał poszerzenia unormowań, które już dziś korzystnie wpływają na handel w Ameryce Północnej. Ta argumentacja jest szczególnie przekonująca w Meksyku, gdzie środowisko biznesowe, z wpływowymi krajowymi radami biznesu włącznie, poparło decyzję rządu o przystąpieniu do negocjacji TPP.

Co istotne, lewicujący przeciwnicy podpisania układu również postrzegają go przez pryzmat NAFTA. Nie tylko w Stanach Zjednoczonych, lecz przede wszystkim w Kanadzie partnerstwo transpacyficzne nazywane jest nawet „NAFTA na sterydach”. Te obawy mogą jednak okazać się przedwczesne i TPP będzie mniej ambitną umową niż planowano – ze względu na przystępowanie do negocjacji krajów niezbyt chętnych do liberalizacji handlu (jak Japonia).

Trzy oddzielne umowy transatlantyckie? Unia Europejska jest ważnym partnerem handlowym wszystkich trzech krajów NAFTA (pierwszym dla USA, drugim dla Kanady i trzecim dla Meksyku). Mimo przekonujących przesłanek państwa Ameryki Północnej nie zdecydowały się na wynegocjowanie z nią jednolitej umowy handlowej. W rezultacie obecnie poszukują odpowiedniej równowagi między własną ambitną umową z Unią a dalszą integracją w NAFTA.

Najmniej zainteresowane pogłębianiem integracji w ramach NAFTA są Stany Zjednoczone. Od rozpoczęcia negocjacji z UE w sprawie umowy transatlantyckiej o handlu i inwestycjach (TTIP) w lipcu 2013 r. Waszyngton działa samodzielnie (np. nie przyznał statusu obserwatora Kanadzie ani Meksykowi). Niektóre badania ekonometryczne wskazują jednak, że ambitny projekt, jakim jest TTIP, może mieć negatywny wpływ (m.in. przez zmianę kierunku handlu) na gospodarkę Meksyku i Kanady. Skutki umowy mogą być niekorzystne szczególnie dla tych sektorów, w których w NAFTA nastąpiła ściślejsza integracja. Chodzi tu np. o kanadyjski sektor energetyczny, który może ucierpieć ze względu na plany rafinowania kanadyjskich piasków ropoosnych w USA przed eksportem do Europy.

W przypadku negocjacji kompleksowej umowy handlowej (CETA) między UE a Kanadą, rozpoczętych w 2008 r., sytuacja wygląda nieco inaczej. Z inicjatywy Kanady niektóre punkty zostały tak sformułowane, by nie naruszały integracji gospodarek północnoamerykańskich (umowa zawiera „haki”, które ułatwiają powiązanie jej z klauzulami TTIP, np. dot. standardów). Co ciekawe, chociaż negocjacje CETA dobiegają końca, w tekście ostatecznym – pod wpływem dyskusji nad TTIP – mogą nastąpić zmiany. Chodzi tu szczególnie o obecne zawieszenie rozmów o TTIP w wyniku kontrowersji dotyczących mechanizmu rozwiązywania sporów inwestor–państwo, co może doprowadzić do usunięcia podobnej klauzuli w CETA.

Perspektywą podpisania TTIP szczególnie zaniepokojony jest Meksyk. Badania wskazują, że porozumienie mogłoby zmniejszyć meksykański eksport do USA o ponad 16%. Ponadto lepsze warunki handlu między USA a UE mogłyby obniżyć konkurencyjność meksykańskich produktów (np. części samochodowych) oraz ograniczyć ich dostęp do rynku amerykańskiego. Biorąc pod uwagę negocjacje umów z UE przez dwóch pozostałych członków NAFTA, ale także potrzebę zwiększenia własnego handlu z UE, w ubiegłym roku Meksyk zaproponował Brukseli rewizję umowy handlowej z 2000 r. Celem Meksyku jest uzyskanie lepszego dostępu do rynku europejskiego dla meksykańskich produktów rolnych, usług i inwestycji. Aby zapobiec skutkom zmian kierunków handlu chce zabezpieczyć swoje regionalne łańcuchy dostaw w ramach NAFTA przez poprawę infrastruktury oraz modyfikację zasad współpracy transgranicznej (np. w zakresie bezpieczeństwa i usprawnienie procedur celnych).

W odróżnieniu od TPP, który prawdopodobnie wzmocni integrację północnoamerykańskich gospodarek, podpisanie osobnych, znacznie bardziej zaawansowanych niż NAFTA, porozumień może spowodować zmniejszenie znaczenia północnoamerykańskiej umowy. Przede wszystkim chodzi tu o TTIP oraz CETA, które mają zawierać postanowienia wykraczające poza NAFTA, np. w zakresie własności intelektualnej, inwestycji, usług czy zamówień publicznych.

Rekomendacje dla UE. UE powinna zadbać o wynegocjowanie ambitnych umów handlowych z USA, Kanadą i Meksykiem, by dalsza integracja gospodarek północnoamerykańskich w ramach TPP nie spowodowała osłabienia ich europejskich relacji. Ważne jest zatem, by Bruksela kontynuowała swoją politykę otwartości, a w czasie negocjacji umów handlowych kierowała się pragmatyzmem.

W szczególności Komisja Europejska, ze względu na wzrost opozycji przeciw podpisaniu TTIP, nie tylko nie może stronić od konsultacji społecznych, zwłaszcza dotyczących najbardziej kontrowersyjnych punktów przyszłej umowy, lecz także regularnie informować opinię publiczną, w tym sektor prywatny, o postępach negocjacji. Nie wolno jednak pozwolić, by dyskusje na temat arbitrażu inwestycyjnego czy praw własności intelektualnej sparaliżowały rozmowy. W tym celu Bruksela powinna zwiększyć dostęp do informacji na temat ich poszczególnych etapów oraz części merytorycznej. Działania te muszą być skierowane również do studentów oraz organizacji pozarządowych, czyli grup, które już raz skutecznie doprowadziły do upadku międzynarodowych negocjacji handlowych (np. ACTA). Ważna będzie również odporność na populistyczne hasła, które zapewne pojawią się w trakcie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Negatywna kampania TTIP, argumentowana np. stratami dla europejskiego sektora rolniczego, szczególnie do maja br. może wzrastać.

Ostatecznie UE mogłaby czerpać z doświadczeń negocjacyjnych z Kanadą i zachować sobie możliwość wprowadzenia do umów z pozostałymi krajami północnoamerykańskimi wspomnianych „haków”. Zapewnienie korzystnych warunków wymiany międzynarodowej oraz uzyskanie szerszego dostępu do rynku dóbr i usług pomogłoby Brukseli w rozwijaniu handlu oraz inwestycji ze wszystkimi krajami NAFTA.