



Accordi di partenariato economico tra Unione Europea e Africa Occidentale: chi ne trae veramente beneficio?¹

La coerenza delle politiche economiche al servizio dello sviluppo

“Commercio significa sviluppo”², afferma la Commissione europea riguardo agli Accordi di Partenariato Economico (*Economic Partnership Agreements* o EPA). Ma gli EPA negoziati tra l’Africa Occidentale, una delle regioni più povere del mondo, e l’Unione Europea (UE), una delle più ricche, è poi veramente coerente con lo sviluppo della regione africana interessata? Questo articolo cercherà di rispondere a questa ed altre domande, prendendo particolarmente in considerazione il settore agricolo, punto cardine dell’economia dell’Africa Occidentale.

Gli EPA: di che si tratta?

Fino al 2000, nell’ambito delle Convenzioni di Lomé con i paesi dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), l’UE accordava alle esportazioni dell’Africa Occidentale un accesso quasi totalmente libero al mercato europeo, con l’intento di promuovere lo sviluppo regionale africano attraverso il commercio. Dal canto loro, gli stati dell’Africa Occidentale non avevano alcun obbligo di offrire all’UE gli stessi privilegi. Tuttavia, queste preferenze commerciali unilaterali sono contrarie alle regole dell’Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) adottate nel 1994, che prevede sì la possibilità di stabilire delle zone di libero scambio tra le varie regioni, ma a condizione che le preferenze siano reciproche e non-discriminanti. L’Africa Occidentale dovrebbe dunque offrire un trattamento preferenziale all’UE.

Se un tale ragionamento può sembrare equo, certamente non lo è se si considera la divergenza di sviluppo e risorse economiche dei paesi in questione. E infatti l’OMC non trascura tale disparità, dando la possibilità di chiedere una deroga a questa regola. L’UE ne ha già precedentemente fatto uso, per esempio nei confronti della Moldova, spiegando che “la Moldova è il paese più povero del continente europeo e non ha

¹ Traduzione dell’articolo pubblicato su CONCORD Europe ad aprile 2015 “A qui profite l’Accord de partenariat économique entre l’Afrique de l’Ouest et l’Union européenne?” a cura di FOCSIV – Volontari nel mondo.

² Commissione europea, “How economic partnership agreements benefit both consumers and producers in Europe and developing countries”, p. 2: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_151010.pdf

la competitività necessaria per impegnarsi in un accordo di libero scambio con l'UE"³. Eppure l'UE ha deciso di non attivare la richiesta per l'Africa Occidentale.

Questa decisione getta luce sul contenuto dell'accordo di Cotonou, che ha seguito quello di Lomé nel 2000 e prevede le negoziazioni degli EPA. Essi dovevano inizialmente condurre, entro il 31 dicembre 2007, alla creazione di zone di libero scambio tra l'UE e sei regioni dei paesi ACP, tra cui l'Africa Occidentale. In virtù del principio di reciprocità, l'UE ha chiesto all'Africa Occidentale di aprire il suo mercato ai prodotti europei all'80% del valore del commercio totale per 15 anni, in cambio di un'apertura del mercato europeo ai prodotti dell'Africa Occidentale pari al 100%. Il regolamento dell'OMC in questo ambito permette infatti un'interpretazione più flessibile delle regole stabilite, che tenga cioè in conto delle cospicue differenze di sviluppo esistenti tra i vari partner. Così, l'UE avrebbe potuto accettare la proposta fatta dall'Africa Occidentale di aprire i mercati del 65% nell'arco di 25 anni⁴, ma si è rifiutata.

Peraltro, durante le negoziazioni, l'UE non si è fatta scrupoli a trascurare le regole dell'OMC in materia di libero scambio: oltre alle merci, essa ha aggiunto all'accordo altri elementi, quali i servizi, gli investimenti e i mercati pubblici. L'Africa Occidentale si è opposta, cercando di salvaguardare la propria libertà di proteggere questi settori dalla concorrenza europea. Inoltre, 12 dei 16 paesi dell'Africa Occidentale⁵ appartengono al gruppo dei paesi meno sviluppati (PMS) e non hanno alcun interesse a stipulare un EPA, poiché l'UE gli accorda già delle preferenze commerciali unilaterali nell'ambito del regime "tutto salvo le armi", che gli offre l'accesso al mercato europeo senza imporre obblighi di liberalizzazione sulle esportazioni europee.

Ciò spiega perché, alla fine del 2007, l'UE non è riuscita a concludere gli EPA regionali, ma solo la firma di EPA interinali limitati al commercio di merci con due paesi non PMS: la Costa d'Avorio e il Ghana. Questi EPA sono stati siglati in seguito a delle forti pressioni dell'UE, denunciate dal consiglio dei ministri ACP⁶. L'UE aveva infatti minacciato i paesi ACP non membri del gruppo PMS di fargli perdere il libero accesso al mercato europeo e di fargli applicare un sistema di preferenze generalizzato. Tale sistema, accordato ai paesi in via di sviluppo non PMS, è certamente più favorevole di quello di cui godono i paesi sviluppati, ma in confronto agli EPA restaura il prelievo dei dazi doganali sulle loro esportazioni verso l'UE.

³ Centre Sud, "The EPAs and risks for Africa: local production and regional trade", giugno 2012, p. 7, nota 4: http://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/08/AN_EPA30_The-EPA-and-Risks-for-Africa_EN.pdf

⁴ Vedere in particolare: Dr El Hadji A. Diouf, "L'Article XXIV du GATT et l'EPA : arguments juridiques pour soutenir l'offre Ouest africaine d'accès au marché", ENDA Tiers Monde, 2009: http://endacacid.org/latest/index.php?option=com_content&view=article&id=1116:article-xxiv-of-gatt-and-the-epa-legal-arguments-to-support-west-africa-s-market-access-offer&catid=401:intro-livres&Itemid=1222 e, sulle posizioni dell'Africa Occidentale: CTA, "Enjeux des négociations APE entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest", Agritrade, 1/02/2010, § 2.2.1: <http://agritrade.cta.int/en/Ressources/Documents-Agritrade/Notes-de-synthese-Agriculture/Enjeux-des-negociations-EPA-entre-l-UE-et-l-Afrique-de-l-Ouest>

⁵ PMS : Benin, Burkina Faso, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Niger, Senegal, Sierra Leone, Togo. Non PMS: Capo Verde (dal 2007), Costa d'Avorio, Ghana, Nigeria.

⁶ Vedere la risoluzione del 13/12/2007 : "Ministers deplore the enormous pressure that has been brought to bear on the ACP States by the European Commission to initial the interim trade arrangements, contrary to the spirit of the ACP-EU partnership" : <http://astm.lu/acp-council-of-ministers-on-epas/>

In questo contesto, l'UE avrebbe potuto rielaborare la proposta dei ministri del commercio dell'Unione Africana e considerare l'Africa Occidentale come una regione di PMS. La regione avrebbe così beneficiato dello status "tutto salvo le armi" senza dover stipulare nessun EPA. Tuttavia, l'UE ha preferito fissare una nuova scadenza per la fine dei negoziati, minacciando di ritrattare il libero accesso al mercato europeo per i paesi APC non PMS che non avessero preso le misure necessarie per mettere in atto gli EPA entro il 1° ottobre 2014.

Gli EPA tra Africa Occidentale e Unione Europea: a che punto siamo?

Dopo questa minaccia, gli alti funzionari dell'Africa Occidentale responsabili delle negoziazioni hanno firmato un EPA regionale con l'UE il 30 giugno 2014⁷. L'EPA è limitato alle merci, ma include una clausola di "appuntamento" per discutere gli altri settori, indicando che "entro sei mesi dalla conclusione del presente Accordo, le Parti stabiliscono una tabella di marcia contenente il calendario e le modalità delle trattative [...] al fine di arrivare ad un Accordo regionale completo" (Articolo 106).

Secondo l'UE, gli EPA sarebbero una prova delle concessioni che essa ha fatto all'Africa Occidentale rispetto alle posizioni iniziali. Essi prevedono l'eliminazione dei dazi doganali dell'Africa Occidentale presenti sul 75% delle linee tariffarie⁸, ma se ci si basa sul valore delle merci europee esportate e corrispondenti a queste linee, la liberalizzazione raggiunge l'82%⁹, aprendo in modo considerevole i mercati locali. La messa in atto di questa decisione è prevista su un periodo di 20 anni, in tre tappe. Tuttavia, l'essenziale della liberalizzazione si svolgerà in 15 anni, con gli ultimi cinque che riguardano solo pochi prodotti specifici. In breve, l'UE ha ottenuto ciò che voleva fin dall'inizio.

Per entrare in vigore, la firma degli EPA non è sufficiente. Essi devono essere firmati e poi ratificati, generalmente dopo una votazione dei parlamenti nell'Africa Occidentale e nell'UE. La decisione di firmare gli EPA è stata presa a livello europeo a dicembre 2014. Nell'Africa Occidentale, 12 stati hanno seguito l'esempio. Ma quattro paesi non lo hanno fatto e la firma della Nigeria sembra difficile da ottenere¹⁰. La prima economia africana, che vuole sviluppare le sue industrie, i suoi sbocchi sul mercato regionale e ridurre la sua dipendenza dal petrolio, teme che gli EPA siano d'ostacolo a questa strategia, poiché le importazioni della maggior parte dei prodotti industriali europei verrebbero liberalizzate. Il prossimo appuntamento istituzionale sarà il voto del parlamento Europeo, previsto in autunno. I 28 stati membri dell'UE dovranno anche loro ratificare gli EPA, così come i 2/3 dei 16 paesi dell'Africa Occidentale.

Secondo la Commissione europea, questi EPA sono in linea con lo sviluppo dell'Africa Occidentale. Tuttavia, la Commissione non ha fatto realizzare alcune analisi d'impatto necessarie per capire quali

⁷ Testo dell'EPA : <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/IT/1-2014-576-IT-F1-1-ANNEX-1.Pdf>

⁸ Le linee tariffarie permettono di classificare i prodotti e di applicare dei dazi doganali specifici per ciascuno di essi.

⁹ Fonte: Jacques Berthelot, "Comment bloquer l'APE, destructeur de l'Afrique?", 7/12/2014: <https://www.sol-asso.fr/comment-bloquer-lape-destructeur-de-lafrique-de-louest/>

¹⁰ Oltre alla Nigeria, neanche il Gambia, la Mauritania e il Togo avevano firmato gli EPA a marzo 2015.

saranno gli effetti degli EPA. Le analisi già esistenti risalgono a una decina di anni fa¹¹ e si fondano su modelli di EPA differenti, così come su un contesto mondiale profondamente mutato.

La Commissione europea avanza una serie di argomentazioni apparentemente positive:

- Gli EPA offrono il libero accesso della merce dell’Africa Occidentale sul mercato dell’UE.
- Gli EPA sostengono l’integrazione regionale dell’Africa Occidentale.
- I prodotti agricoli dell’Africa Occidentale sono esclusi dalla liberalizzazione.
- Gli EPA prevedono degli aiuti che permetterebbero all’Africa Occidentale di trarre beneficio dagli EPA.
- Gli EPA rispettano i margini di manovra politica dei paesi dell’Africa Occidentale.

1. Gli EPA offrono il libero accesso della merce dell’Africa Occidentale sul mercato dell’UE?

Sì, è vero ed è per preservare questo vantaggio che l’Africa Occidentale ha deciso di sedersi al tavolo delle trattative al fine di negoziare gli EPA. L’UE è un mercato d’esportazione importante che garantisce all’Africa Occidentale il 36% dei suoi sbocchi, mentre circa il 30% delle sue importazioni proviene dall’UE. Ciononostante:

- L’Africa Occidentale deve accordare delle contropartite considerevoli eliminando la maggior parte dei dazi doganali prelevati sulle importazioni provenienti dall’UE. L’UE beneficia così di un trattamento ben più vantaggioso di quello degli altri stati africani con cui commercia l’Africa Occidentale, in un contesto in cui l’integrazione economica e sociale dell’Africa è un fattore determinante per il suo sviluppo.
- I PMS, come già visto, dovrebbero anche loro concedere queste contropartite, mentre possono beneficiare di preferenze commerciali unilaterali grazie al regime “tutto salvo le armi”.
- Tuttavia, c’è uno scarto considerabile di sviluppo tra i due partner commerciali. Come riportato dal Centre Sud¹², solo il 6% delle linee tariffarie riguardano prodotti per i quali l’Africa Occidentale è più competitiva dell’UE. Benché quest’analisi meriti di essere maggiormente elaborata, comunica comunque un’idea dell’importanza dell’ordine di grandezza. C’è un rapporto di forza disuguale tra le economie dell’Africa Occidentale e dell’UE che minaccia le produzioni locali esistenti e rischia di ostacolare la nascita di nuove attività creatrici di impiego e ricchezza.
- Infine, la moltiplicazione degli accordi di libero scambio tra l’UE e le altre regioni del mondo permette a queste ultime di beneficiare di simili privilegi. E ciò conduce a “un’erosione di preferenze” per l’Africa Occidentale e a un interesse sempre minore di concludere gli EPA.

¹¹ Commissione europea, “Regional SIA: West African ACP countries”, 2004: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/january/tradoc_121200.pdf e “West Africa: Agro-industry”, 2005: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/january/tradoc_121196.pdf

¹² Centre Sud, “The EPAs and risks for Africa: local production and regional trade”, giugno 2012, p. 3 http://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/08/AN_EPA30_The-EPA-and-Risks-for-Africa_EN.pdf

2. Gli EPA sostengono l'integrazione regionale dell'Africa Occidentale?

In gran parte è falso. Certamente la scelta di negoziare gli EPA tra l'UE e delle regioni – anziché con singoli paesi ACP – è positiva. Ciononostante:

- Contrariamente all'UE, il livello d'integrazione dell'Africa Occidentale è nettamente più basso. Nel 2012/13, il commercio tra i paesi dell'Africa Occidentale rappresentava meno del 9% del totale. Piuttosto che cercare di creare una zona di libero scambio con l'Africa Occidentale, l'UE avrebbe dovuto dare la priorità al rinforzo dell'integrazione regionale. L'Africa Occidentale raggruppa paesi il cui livello di sviluppo è relativamente simile e che hanno dei settori economici spesso complementari. L'integrazione regionale è quindi uno dei principali strumenti per migliorare le condizioni di vita delle popolazioni dell'Africa Occidentale.
- A causa del grande dislivello di competitività tra Africa Occidentale ed UE, si crea anche un importante rischio di dirottamento del commercio ai danni degli scambi tra paesi ACP – e in particolare tra paesi dell'Africa Occidentale – a beneficio delle importazioni dell'UE.
- Per l'UE, l'apertura del mercato regionale alle imprese europee prevale sull'integrazione della regione, come ha dimostrato la conclusione degli EPA interinali nel 2007. Da allora, l'UE applica all'Africa Occidentale dei regimi commerciali differenti nei confronti delle importazioni europee¹³ (PMS che beneficiano del regime "tutto salvo le armi", paesi non PMS che hanno concluso un EPA interinale, altri paesi). È impossibile per l'Africa Occidentale condurre una politica commerciale comune in queste condizioni. È in gran parte per salvaguardare l'integrazione regionale che i PMS si sono finalmente decisi a firmare gli EPA, malgrado non ne traggano alcun vantaggio commerciale.

3. I prodotti agricoli dell'Africa Occidentale sono esclusi dalla liberalizzazione?

Vero e falso: i prodotti agricoli costituiscono una gran parte del 18% dei prodotti cosiddetti "sensibili" che possono rimanere protetti. Ma gli EPA costituiscono malgrado tutto un rischio per l'agricoltura dell'Africa Occidentale:

- L'agricoltura è un settore chiave per la regione. Procura più del 60% dei posti di lavoro e soddisfa l'80% dei bisogni alimentari della regione¹⁴. Ma gli agricoltori appartengono anche alla categoria sociale più colpita dalla povertà estrema.
- È perciò positivo che le derrate alimentari di consumo quotidiano possano essere considerate come dei prodotti sensibili e protette di conseguenza.
- Tuttavia, le importazioni di materie prime di origine agricola destinate alle industrie locali sono generalmente liberalizzate, generando così una forte competitività con le materie prime equivalenti provenienti da regioni africane. In particolare, questo è il caso del latte in polvere

¹³ Ciò riguarda anche le esportazioni dell'Africa Occidentale che, per le stesse ragioni, si vedono applicate delle regole di origine diversa.

¹⁴ Fonte ECOWAS : <http://agric.comm.ecowas.int/ECOWAP/Reperes-sur-l-agricultureen?lang=fr>

europeo, importato sfuso e confezionato in loco o trasformato in latte liquido, in diretta concorrenza con le filiere lattiere locali¹⁵.

- Se l'UE "si impegna a non ricorrere alle sovvenzioni sulle esportazioni"¹⁶, le altre sovvenzioni della PAC permettono all'UE di vendere la sua produzione agricola a un prezzo inferiore al suo prezzo di produzione e quindi di fare concorrenza in modo illegittimo all'economia agricola dell'Africa Occidentale.
- Il limite del ricorso alle tasse d'esportazione, che mirano a facilitare la trasformazione nell'Africa Occidentale delle materie prime, priverà l'Africa Occidentale di uno strumento di sviluppo delle industrie agro-alimentari e ridurrà le risorse budgetarie degli stati.

4. Gli EPA prevedono degli aiuti che permettano all'Africa Occidentale di trarre beneficio dagli EPA?

Vero e falso. Gli accordi includono il finanziamento del Programma degli EPA per lo Sviluppo (PEPAS), che annovera tra i suoi obiettivi il rinforzo dell'integrazione regionale e l'aumento della competitività delle economie dell'Africa Occidentale. L'UE si impegna ugualmente a "dare delle risorse finanziarie per la copertura dell'impatto fiscale netto negativo [...] relativo al periodo di smantellamento tariffario" (Art. 60.3). Però:

- Il finanziamento di 6,5 miliardi di euro su cinque anni è lontano dai bisogni stimati dall'Africa Occidentale (9,5 miliardi d'euro).
- Per quanto riguarda il finanziamento del PEPAS, gli EPA non contengono più alcun impegno tanto giuridicamente vincolante per l'UE quanto quelli contratti dall'Africa Occidentale relativamente allo smantellamento dei loro dazi doganali.
- Non si tratta di fondi europei aggiuntivi, ma di un riciclo di finanziamenti esistenti destinati alla regione, provenienti soprattutto dal Fondo Europeo per lo Sviluppo e dai budget dell'UE e degli stati membri.
- Secondo i calcoli del Centre Sud¹⁷, l'Africa Occidentale perderebbe più di 746 milioni di euro all'anno di gettito fiscale per i prodotti che saranno liberalizzati cinque anni dopo l'entrata in vigore degli EPA, e circa 1,9 miliardi all'anno dopo i primi 20 anni. Anche se la stima delle perdite del gettito fiscale è un compito complesso, questi dati danno un'idea dell'ordine di grandezza. Queste stime devono essere paragonate con la somma annuale del PEPAS di 1,3 miliardi d'euro. Le modalità di compensazione di queste perdite non sono precisate. Tuttavia,

¹⁵ Pascal Erard, "Production laitière en Afrique de l'Ouest : l'Europe ne doit pas mettre le feu aux poudres", CFSI, novembre 2014: <http://www.cfsi.asso.fr/thematique/production-laitiere-afrique-l%E2%80%99ouest-l%E2%80%99europe-doit-mettre-feu-aux-poudres>

¹⁶ Jacques Berthelot, "Le dumping des céréales, viandes et produits laitiers de l'UE en 2012, notamment vers les pays ACP", marzo 2014 : http://www.solidarite.asso.fr/IMG/pdf/Le_dumping_des_cereales_viandes_et_produits_laitiers_de_l_UE_vers_les_pays_ACP_en_2012_5_mars_2014.pdf

¹⁷ Fonte: Centre Sud, citato da Jacques Berthelot : « Pertes de recettes douanières liées à l'APE Afrique de l'Ouest », op. cit.

queste somme sono indispensabili per finanziare la creazione di scuole e ospedali, l'agricoltura familiare, ecc.

- Questa mancanza di chiarezza è ancora più inquietante se si considera che gli accordi di Cotonou, da cui dipendono il Fondo Europeo per lo Sviluppo e il PEPAS, si concluderanno a fine 2020, esattamente nel momento in cui l'Africa Occidentale vedrà il suo gettito fiscale crollare se gli EPA entrassero effettivamente in vigore. Che succederà dopo?

5. Gli EPA rispettano i margini di manovra politica dei paesi dell'Africa Occidentale?

Ciò è in gran parte falso:

- A causa degli EPA, come visto, i paesi dell'Africa Occidentale perderebbero una parte dei mezzi necessari per condurre una politica commerciale autonoma, al servizio delle popolazioni locali, e subirebbero un calo dei gettiti fiscali necessari al finanziamento del loro sviluppo.
- Certamente, in casi eccezionali, "per prevenire o riparare a un danno grave", gli EPA stabiliscono degli strumenti di difesa commerciale di durata limitata, come le misure anti-dumping, le misure di salvaguardia o la clausola relativa alle industrie nascenti. Questi strumenti permettono, in particolare, di aumentare i dazi doganali. Però, indica un responsabile del Ministero senegalese del commercio¹⁸: "nella pratica, la messa in atto delle misure di difesa commerciale multilaterale ha causato dei problemi legati da un lato alla lentezza delle procedure [...], dall'altro al costo delle inchieste, soprattutto se queste devono essere implementate fuori dal territorio nazionale." C'è bisogno, per esempio, di dimostrare che si tratta di *dumping*, che si è verificato un danno, e stabilire un nesso causale tra i due. Ora il tessuto economico dell'Africa Occidentale è soprattutto costituito dallo sfruttamento dell'agricoltura familiare e da piccole e medie imprese, che hanno raramente la capacità di elaborare dati per provare il danno.

Il documento originale in lingua francese, scaricabile al seguente [link](#), è stato redatto da Concord Europe.

Traduzione in italiano e adattamento a cura di FOCSIV – Volontari nel mondo.



¹⁸ Fallou Mbow Fall, Ministero del commercio (Senegal), "les mesures de défense commercial de l'APE UE/AO" (conclusioni) : <http://endacacid.org/new/images/docs/dialogues/2014/EPA/presentation/11-MBOW.pdf>