

Da predatore a partner commerciale: cambiamo faccia all'UE

Riflessioni critiche sugli Accordi di Partenariato Economico (EPAs)

di *Roberto Sensi, Monica Di Sisto e Alberto Zoratti*



L'Europa sta vivendo in questi anni una crisi largamente prevedibile ma di dimensioni enormi: il nostro Pil è sceso del 4% nel 2009, la nostra produzione industriale è tornata ai livelli degli anni '90 e 23 milioni di persone, pari al 10% della nostra popolazione attiva, sono attualmente disoccupate. Tra le strategie che la Commissione europea intende mettere in campo per spingere verso "una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" c'è, nell'ambito della politica estera, quella di "agire in sede di Organizzazione

Mondiale del Commercio (WTO) e a livello bilaterale per migliorare l'accesso al mercato per le imprese dell'Unione, comprese le piccole e medie imprese, e garantire loro condizioni di parità rispetto ai nostri concorrenti esterni". In questa cornice, non può che suonare minaccioso il buon proposito di "adoperarci con maggiore impegno per approfondire le strette relazioni di partenariato che ci legano all'Africa" ([Commissione europea, 2010](#)).

L'Europa, infatti, dopo il periodo coloniale, ha inaugurato con i suoi ex protettorati una lunga stagione di accordi commerciali in cui si mantenevano i legami di fornitura imposti nel passato con la forza, consentendo l'accesso dei prodotti coloniali con un trattamento doganale favorevole rispetto agli altri fornitori del resto del mondo. Quando, però, l'entrata in forze dei paesi del Sud del mondo nei negoziati della WTO ha portato a una revisione dei rapporti bilaterali in un'ottica di parità, i Paesi di Africa, Caraibi e Pacifico (ACP) sono cominciati a sembrare all'Europa non soltanto comodi fornitori di materie prime ma interessanti mercati di sbocco in espansione per i prodotti, i servizi e le tecnologie "made in UE". Così, ai vecchi accordi di preferenza commerciale, sono subentrati gli [Accordi di Partenariato Economico](#) (EPAs): veri accordi di progressiva "liberalizzazione" dei mercati interni e di azzeramento delle barriere tariffarie e doganali tra la potenza europea e la diseguale galassia dei Paesi ACP. Non che questi territori non avessero già sperimentato una disastrosa stagione di liberalizzazioni: i costi sostenuti a seguito della riduzione o dello smantellamento degli strumenti pubblici a sostegno del mercato interno dei Paesi dell'Africa Sub-Sahariana nel ventennio 1980-2000 sono stati di 272 miliardi di dollari. Una cifra di circa 70 miliardi di dollari superiore al totale del loro debito estero stimato verso creditori pubblici, cioè gli aiuti pubblici ricevuti sommati ai relativi interessi.

È per questo che, in tempi di crisi globale, sarebbe deleterio e quasi criminale non ripensare il ruolo del commercio all'interno delle politiche di sviluppo. A maggior ragione

considerato che il commercio estero ha rappresentato uno dei canali principali attraverso cui la crisi finanziaria si è trasmessa ai Paesi in via di sviluppo. Un motivo in più per la maggior parte dei Paesi ACP per guardare con diffidenza agli EPAs, come già molti di loro fanno da diversi anni, e per la loro società civile organizzata di fare fronte comune con quella europea per opporsi con energia alla loro piena entrata in vigore.

Chi vince e chi perde nel quadro degli EPAs

È dal 2002 che l'Unione Europea ha cominciato a negoziare i nuovi accordi commerciali EPAs, con l'obiettivo dichiarato di stabilire “nuovi aggiustamenti negli scambi, compatibili con le regole della WTO, che rimuovano progressivamente le barriere agli scambi tra UE e Paesi ACP”, in modo da aiutare a costruire “iniziative di integrazione regionale tra i Paesi ACP” e promuovere “lo sviluppo sostenibile contribuendo in quegli stessi Paesi allo sradicamento della povertà”.

Non si tratta di veri e propri accordi bilaterali, cioè fra singoli paesi, ma di trattative fra l'UE e sei organizzazioni regionali, più o meno avviate sulla strada dell'integrazione: l'Africa occidentale (CEDEAO/ECOWAS), l'Africa centrale (CEMAC), l'Africa meridionale (SADC), l'Africa orientale e australe (COMESA), i Caraibi (CARICOM) e il Pacifico (PICTA). In realtà ciò che l'Europa sta promuovendo è l'eliminazione delle tariffe su un ampio ventaglio di prodotti e servizi che, se non gestita in maniera attenta, potrebbe portare a conseguenze insostenibili per i paesi del Sud, come l'uscita dal mercato dei produttori locali, la perdita di posti di lavoro e di produttività, e un incremento delle importazioni di prodotti a basso costo, con implicazioni pesanti sulla bilancia dei pagamenti e sul debito estero.

Alcune proiezioni analitiche rispetto ai negoziati in corso hanno evidenziato che la piena liberalizzazione porterebbe i Paesi membri dell'ESA, la regione dell'Africa Sud-orientale, a perdere 212 milioni di dollari negli scambi commerciali, contro un guadagno atteso dell'Unione di circa 1,1 miliardi di dollari. Secondo alcune ricerche del Ministero del commercio del Kenya, del Fondo Monetario e della Commissione europea, sotto gli Accordi di Partenariato Economico oltre il 65 percento dell'industria keniota diventerebbe vulnerabile in seguito all'apertura dei mercati e intere comunità rurali sarebbero a rischio ([PricewaterhouseCoopers, 2005](#)). Le previsioni d'impatto della stessa Commissione europea sull'applicazione degli Accordi di libero scambio con l'Africa occidentale confermerebbero queste tendenze: un aumento delle importazioni, che arriverebbero ad un +16% per le cipolle, +15% per le patate, 17% per la carne e 18% per i polli, con conseguenze che si possono immaginare per i piccoli produttori locali e per la sovranità alimentare di quei Paesi ([Christian Aid et al., 2008](#)).

Accordi di partenariato o WTO-Plus?

L'unico accordo “Full EPAs” sottoscritto finora è stato quello tra l'Unione europea ed i Paesi Cariforum, un'organizzazione ombrello che include i Paesi del Caricom più la Repubblica Dominicana e che costituisce uno dei sei raggruppamenti regionali con i quali l'UE negozia gli EPAs. I tecnici lo chiamano *WTO-Plus* perché le intese raggiunte sui diversi capitoli negoziali vanno ben oltre quanto è già in agenda all'interno del [Doha Round](#), il ciclo di negoziati commerciali globali avviato nel 2001 dall'Organizzazione

mondiale del commercio e tuttora in stallo. Ne è un perfetto esempio il Titolo II dell'accordo, *Investment, Trade in Services and E-Commerce*, che prevede la liberalizzazione degli investimenti, dei servizi e degli appalti pubblici. Si tratta di capitoli negoziali usciti dall'agenda della Wto nel 2003, dopo il fallimento della Conferenza ministeriale di Cancun, proprio perché ritenuti troppo aggressivi dei delicati equilibri economici dei Paesi in via di sviluppo ma che sono rientrati negli accordi regionali e bilaterali europei proliferati dopo il sostanziale arresto dei negoziati multilaterali. Il Cariforum ha accettato di liberalizzare i servizi perché essi rappresentano l'80% del suo Pil e l'Europa è tra i suoi maggiori clienti, soprattutto per il turismo e i centri finanziari *offshore*.

Estendendo, tuttavia, lo sguardo al continente africano dove l'UE sta cercando di estendere il modello "Full EPAs", per ora con scarso successo, i servizi sono un settore fondamentale per lo sviluppo dei Paesi interessati, a prescindere dalla loro attuale rilevanza commerciale. La liberalizzazione e la deregolamentazione di questo settore non garantiscono né l'aumento dei flussi di investimento, né il loro impatto positivo in termini di sviluppo. Inoltre, nel quadro di accordi esterni al WTO, l'Europa non sarebbe vincolata dal trattato istitutivo dell'organizzazione mondiale del commercio a liberalizzare le proprie attività in questi settori, nemmeno in nome della compatibilità degli accordi regionali con quelli multilaterali prevista dall'[art. XXIV del GATT](#). L'Unione europea spinge per la liberalizzazione di questi settori perché ha in essa notevoli interessi strategici, rispetto all'accesso alle risorse naturali ed energetiche, come rispetto all'esportazione di servizi finanziari.

Ora, la forte deregolamentazione dei flussi finanziari può generare enormi problemi nella bilancia dei pagamenti, nella gestione dei flussi di capitale e nell'aumento della vulnerabilità nelle situazioni di instabilità e fragilità finanziaria, come quella scatenata dall'attuale crisi. Rischi che non è più possibile sottovalutare considerando che, una volta liberalizzate le banche, le assicurazioni, il *trading* sulle valute e sui derivati, inclusi i *future* e l'*option*, i Paesi del Cariforum non potranno più porre limiti all'investimento europeo sicuramente più competitivo. Le banche estere, per di più, tendono a prestare meno alle piccole e medie imprese e ai contadini, privilegiando creditori più redditizi, come ad esempio le grandi imprese. Le banche locali per riuscire a competere potrebbero seguire la strategia delle altre banche, peggiorando ulteriormente la situazione per l'economia locale e limitando, così, la possibilità per i governi di affrontare efficacemente la crisi e, a maggior ragione, di sostenere uno sviluppo stabile ed equo.

Cooperazione allo sviluppo e *aid for trade*

Ai Paesi poveri è sempre stato chiesto di aprire i propri mercati attraverso la riduzione tariffaria. Negli ultimi anni, pur non rifiutando il dogma liberista, le istituzioni finanziarie internazionali e i grandi donatori hanno riconosciuto che da sola la liberalizzazione non basta. I Paesi possono anche aprire i loro mercati per ottenere maggiore accesso a quelli esteri ma, se mancano delle capacità produttive per esportare, continueranno a rimanere marginali nel mercato mondiale. Non bisogna dimenticare, ad esempio, che in termini relativi l'Africa Sub Sahariana è attualmente più dipendente dal mercato mondiale rispetto ai Paesi europei (la percentuale del commercio all'interno del Pil è infatti in media del 34.5% per i Paesi in via di sviluppo e del 29.5% per i meno sviluppati rispetto al 14.3% dell'Unione europea) ma non per questo essa ne ha tratto benefici in termini di sviluppo economico o di riduzione della povertà. Infatti, in termini percentuali tra il 1981 e il 2005 la

povertà in Africa è raddoppiata (dai 202.1 milioni di persone del 1981 ai 384.2 del 2005). A causa della crisi finanziaria e alimentare, il numero di poveri è ulteriormente aumentato dal 2008 ad oggi.

La risposta che tradizionalmente l'Europa e gli Stati Uniti oppongono al rischio di impatti negativi delle proprie politiche sui paesi più poveri è l'erogazione di aiuti. Nel caso delle politiche commerciali, vengono messi sul tavolo gli aiuti al commercio, cioè aiuti allo sviluppo mirati a migliorare le capacità produttive, costruire un ambiente economico *business-friendly*, migliorare le infrastrutture, coprire i costi di aggiustamento e di implementazione derivanti dall'adozione di un accordo di liberalizzazione e così via.

In questo spirito, l'*aid for trade* è entrato nell'agenda di tutti i negoziati commerciali. Durante la Conferenza ministeriale della WTO ad Hong Kong, ad esempio, tutti i Paesi assunsero impegni per l'aumento di questa tipologia di aiuti, istituendo una *Task Force* specifica con l'obiettivo di individuare categorie e strategie ottimali del *aid for trade*, senza però rendere gli impegni vincolanti all'interno del Doha Round in corso. Anche negli Accordi di Partenariato economico gli aiuti al commercio sono diventati una moneta, scarsa, di scambio per l'imposizione di accordi iniqui. Gli accordi EPAs, infatti, contengono un capitolo intitolato *Trade Partnership for Sustainable Development*, in cui si afferma l'importanza degli obiettivi di sviluppo dell'accordo e si esplicitano diversi strumenti di aiuto. Niente però, all'interno dell'accordo, è vincolante e le risorse non sono specifiche né addizionali per gli Epas, bensì si fa riferimento ai canali e agli strumenti di aiuto già in vigore. Uno di questi è il Fondo Europeo di Sviluppo, di cui una parte andava destinata a programmi specifici di aiuto al commercio, in particolare per la dimensione regionale dell'assistenza allo sviluppo.

Negli anni precedenti alla firma degli "interim EPAs" sono stati realizzati diversi studi per calcolare i costi di aggiustamento e di implementazione dei futuri accordi. I principali costi di aggiustamento nel breve periodo per i Paesi ACP sono rappresentati dalla perdita di gettito fiscale. Per questi paesi, infatti, l'imposizione delle tariffe è la principale fonte di entrata. È stato calcolato, ad esempio, che la regione ESA perderà oltre 2.6 miliardi di dollari di gettito fiscale su base annua. A questi costi vanno aggiunti quelli di implementazione degli accordi, con tutte le riforme amministrative necessarie, e gli impatti sui settori più deboli e non competitivi dell'economia locale. Anche l'introduzione di tasse sui consumi per recuperare la perdita di gettito derivante dalla riduzione tariffaria non offre grandi margini di manovra.

Per compensare le conseguenze di breve periodo della firma degli EPAs, ammesso e non concesso che nel medio-lungo periodo i Paesi ACP possano trarre beneficio da questi accordi, sarebbero necessari robusti pacchetti di aiuti, certi, addizionali, garantiti sotto forma di esborsi rapidi e finalizzati ai settori chiave della produzione. In realtà, come abbiamo visto, l'UE non ha mai voluto assumere impegni vincolanti in materia. Il paradosso è dunque che Paesi ACP assumono impegni di apertura vincolanti, mentre sugli aiuti ci sono soltanto promesse e impegni volontari.

Tutto ciò non si misura seriamente con i costi incalcolabili, di medio-lungo periodo, per lo sviluppo di questi Paesi. L'aumento delle importazioni europee determinerà l'uscita dal mercato di interi settori dei Paesi ACP. Secondo la valutazione effettuata dal ministero del commercio del Kenya, ad esempio, il 65% delle industrie del Paese non sono competitive rispetto a quelle europee (tra queste, ad esempio, quelle del settore tessile e della

produzione della carta). Inoltre, i dati relativi all'Africa orientale mostrano come il mercato regionale per il settore manifatturiero sia molto più importante di quello mondiale per i produttori locali. Il 67% delle esportazioni manifatturiere del Kenya è diretto al mercato regionale del COMESA e solo il 9% va al mercato europeo. Le importazioni dal vecchio continente, quindi, determineranno l'uscita dai mercati regionale e locale di molti produttori, conducendo il Paese verso una drammatica de-industrializzazione.

Conclusione: ripensare le politiche di sviluppo

È abbastanza evidente, soprattutto nel quadro di una crisi che non accenna a risolversi anche perché le sue cause strutturali sono rimaste intoccate, la necessità di ripensare radicalmente le politiche di sviluppo, facendole passare da un modello orientato alle esportazioni e all'integrazione ad ogni costo nelle filiere transnazionali private, ad un nuovo modello in grado di costruire e rafforzare i mercati locali e regionali. La valutazione critica degli EPAs è stata recentemente confermata da un pool di 17 esperti in politiche commerciali e internazionali riuniti sotto l'egida del German Marshall Found per valutare in che misura tali meccanismi abbiano indebolito la capacità del continente africano di rispondere alla crisi ([Jones e Martí, 2009](#)).

Tra i negozianti dei paesi ACP c'è, ed è ben motivata, la convinzione che gli EPAs garantiscano in larga parte solo gli interessi europei. Essi, nel migliore dei casi, sono convinti che gli accordi stiano proponendo una "lettura europea" dell'integrazione regionale e delle questioni legate al commercio e allo sviluppo: una lettura unilaterale, che non sempre tiene conto di tutte le implicazioni locali e dei processi di integrazione concreta storicamente già in corso. La soluzione più semplice, a nostro avviso, sarebbe farsene una ragione e imboccare con decisione la strada di un vero partenariato paritario, volto a stabilire un riequilibrio globale ed a garantire opportunità di sviluppo per tutti. Da predatori a partner, ma non solo sulla carta: l'Europa sarà capace di cambiare identità?

Riferimenti bibliografici

Commissione Europea, *Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e sicura*, Bruxelles, 3 marzo 2010.

<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20IT%20BARROSO%20-%20Europe%202020%20-%20IT%20version.pdf>

Christian Aid *et al.* 2008, *Inside European Union Trade Policy*, EU FTA Manual Briefing 2, Christian Aid, ActionAid, Oxfam, febbraio.

<http://www.christianaid.org.uk/FTA/FTA%2002%20Inside%20Final.pdf>

PricewaterhouseCoopers, 2005. *SIA of the EU-ACP Partnership Agreements – West Africa Agro-Industry*, PWC, Parigi, 27 luglio.

http://www.sia-acp.org/acp/download/ACP-EU-SIA.Final.Report_revised-18June2007FINAL-uk.pdf

Jones E. e Martí D., 2009, a cura di, *Updating Economic Partnership Agreements to Today's Global Challenges. Essays on the Future of Economic Partnership Agreements*, GMF Economic Policy Paper Series, n. 9, dicembre.

http://www.gmfus.org/doc/GMF7257_Final_Ebook.pdf