



## **Gli scambi commerciali UE-ACP: quali prospettive per il post-Cotonou?**

Martina Di Gaetano

*Specializzanda presso il Collège d'Europe, Bruges (Belgio)*

Il 19 dicembre 2019 il Consiglio ha modificato il mandato dei rappresentanti dell'Unione europea (UE) nel contesto dei negoziati relativi agli accordi di partenariato economico con i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP). In particolare, l'*addendum* alla Decisione 2020/13 «che modifica le direttive per i negoziati degli accordi di partenariato economico con i paesi e le regioni dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, nella misura in cui rientrano nella competenza dell'Unione» prevede, per entrambe le parti, i seguenti fondamentali impegni:

1. la promozione dello sviluppo delle diverse regioni coinvolte, con una particolare attenzione alla situazione specifica delle stesse, nonché la promozione di forme potenziate di cooperazione regionale e interregionale;
2. l'introduzione nelle loro relazioni future dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e la sua attuazione in maniera coordinata;
3. la garanzia del rispetto dei limiti imposti dall'OMC nella conclusione di accordi commerciali di libero scambio che superino la mera dimensione del commercio di beni.

Al fine di comprendere maggiormente le implicazioni della Decisione in esame, è necessario contestualizzare i negoziati in corso alla luce dei recenti sviluppi delle relazioni tra UE e Paesi ACP. Queste ultime si fondano, a partire dal 2000, sull'Accordo di Cotonou, la cui scadenza è sopravvenuta il 29 febbraio 2020. L'Accordo in questione supera la mera dimensione commerciale, comprendendone una politica e di sostegno allo sviluppo. Paragonati ad altri Paesi in via di sviluppo, quelli ACP hanno forti ragioni storiche per beneficiare di relazioni privilegiate con l'UE; tuttavia, nell'ultimo decennio si è assistito a una progressiva erosione di tali privilegi, dovuta in via principale ai cambiamenti nell'equilibrio di poteri tra potenze commerciali a livello mondiale, i quali hanno spinto l'UE a adottare una posizione maggiormente focalizzata sulla tutela dei propri interessi.

L'Unione europea vanta una lunga tradizione di negoziati multilaterali in riferimento alla conclusione di accordi internazionali di natura commerciale, in particolare all'interno del quadro normativo dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). I recenti fallimenti e lo stallo del cosiddetto "Doha Round" in merito alle riforme da condurre all'interno dell'OMC hanno tuttavia spinto sempre più attori internazionali a propendere per la conclusione di accordi bilaterali. L'evoluzione della recente prassi dell'Unione si colloca in tale contesto.

A livello bilaterale, l'Unione europea ha rimodellato la propria politica relativa alla conclusione di accordi di libero scambio (FTA), focalizzando l'attenzione su competitività, crescita e maggiore reciprocità negli scambi con il Paese partner. Ciò è

avvenuto alla luce della recente evoluzione nell'equilibrio di poteri a livello internazionale, degli effetti della crisi economico-finanziaria del 2008 e dei cambiamenti nei sistemi produttivi di alcuni attori internazionali. Contestualmente, nel 2007, al termine del periodo di esenzione garantito dagli Stati membri dell'OMC all'UE in riferimento al trattamento privilegiato garantito ai Paesi ACP, le relazioni dell'UE con questi ultimi sono state oggetto di un lungo dibattito, tanto a livello internazionale quanto all'interno dell'Unione. Il risultato è stato l'adozione di una politica mirata alla conclusione di accordi di partenariato economico (APE) che dovrebbero superare il sistema di preferenze concesso sulla base dell'Accordo di Cotonou. Infatti, la progressiva adozione di tale tipologia di accordo è stata accompagnata, a partire dal 2014 e a livello unilaterale, dalla riforma del sistema delle preferenze generalizzate (GSP), che ha profondamente ridimensionato il numero di Stati beneficiari e spinto molti Paesi ACP a concludere accordi bilaterali di partenariato economico.

Come già evidenziato, a partire dal 2007 il capitolo in materia di scambi commerciali dell'Accordo di Cotonou è stato sostituito dalla conclusione di accordi di partenariato economico (APE) a livello regionale. Tali accordi prevedevano, in una prima fase, l'instaurazione di un'area di libero scambio, fondata su un sistema di reciprocità asimmetrica, che si sarebbe progressivamente estesa a tutti gli ambiti commerciali, rendendo così gli accordi compatibili con i limiti dell'OMC e, in particolare, con l'art. XXIV del GATT. I nuovi APE prevedevano infatti l'applicazione di tale sistema non solo al commercio di beni, ma anche di servizi e in relazione ad altre aree, quali investimenti, *public procurement*, concorrenza, proprietà intellettuale e risoluzione delle controversie, introducendo un sistema di libero scambio più esteso rispetto a quanto previsto dall'OMC. In riferimento a tale estensione delle categorie di beni il cui commercio è regolamentato negli APE, è da sottolineare uno degli aspetti di maggiore criticità, relativi all'utilizzo, da parte dell'UE, di argomentazioni basate sulla necessità di una maggiore compatibilità degli accordi in esame con i limiti imposti dall'OMC al fine di ottenere l'assenso dei Paesi ACP, altrimenti restii a rinunciare ai privilegi precedentemente accordati e, in particolare, al sistema di non reciprocità (Heron, 2014).

Allo stesso tempo, la decisione da parte dell'Unione di assicurare alla categoria di "Paesi meno avanzati" (PMA) un trattamento privilegiato – basato sulla clausola "tutto tranne le armi" – ha profondamente pregiudicato la posizione dell'Unione nei negoziati per la conclusione degli APE, in quanto i Paesi ACP potenzialmente rientranti nella categoria dei PMA hanno preferito optare per la clausola sopramenzionata, maggiormente favorevole in termini di reciprocità.

I negoziati degli APE hanno visto per la prima volta i Paesi ACP trattare direttamente con la Direzione generale del commercio (DG TRADE), invece che con la Direzione generale cooperazione internazionale e sviluppo (DG DEVCO). Questa innovazione dimostra ulteriormente la volontà dell'Unione di modificare il proprio approccio, passando da un *focus* sulla promozione dello sviluppo all'instaurazione di aree di libero scambio. L'Unione ha subito numerose critiche in risposta a tale approccio negoziale, testimoniate, in particolare, dalla forte mobilitazione da parte della società civile degli Stati ACP e di alcuni Stati membri dell'UE. Il timore maggiore

riguarda la possibilità che la conclusione di accordi destinati a incentrarsi progressivamente e unicamente sugli aspetti commerciali delle relazioni con i Paesi ACP possa pregiudicare sia lo sviluppo di questi ultimi sia l'instaurazione di forme di cooperazione regionale. Di conseguenza, molti Paesi ACP hanno accettato unicamente di concludere APE temporanei, incentrati sullo scambio di beni e sull'aiuto allo sviluppo. A oggi, solo il gruppo regionale CARIFORUM ha concluso un APE completo in tutte le sue parti. Altri gruppi regionali, quali l'Africa centrale, la Comunità dell'Africa Orientale, l'Africa Orientale e Meridionale e l'ECOWAS, continuano a beneficiare della clausola "tutto tranne le armi".

La progressiva conclusione di accordi di partenariato economico con i Paesi ACP riflette un doppio interesse dell'Unione europea. Da un lato, si colloca nella più generale e già menzionata tendenza a superare i sistemi di negoziazione multilaterale a favore di negoziati bilaterali maggiormente focalizzati sulle esigenze e specificità dello Stato o della regione partner. In secondo luogo, il superamento delle preferenze accordate ai Paesi ACP e considerate (in numerose occasioni) non conformi al sistema dell'OMC permetterebbe all'Unione di porre maggiormente l'accento sulla reciprocità nell'ambito della liberalizzazione nel commercio di beni e servizi, del *public procurement*, della concorrenza, della proprietà intellettuale, degli investimenti e della risoluzione delle controversie.

La cessazione dell'Accordo di Cotonou rappresenta un fattore importante nella valutazione dei progressivi cambiamenti nelle relazioni tra UE e Paesi ACP. La prima proposta dell'Unione per il post-Cotonou è la conclusione di tre distinte *partnership* regionali con i Paesi ACP, finalizzate a tenere maggiormente in considerazione le priorità delle diverse regioni, in linea con i *Sustainable Development Goals* (SDG) approvati dalle Nazioni Unite nel 2015. Tali accordi regionali verrebbero tuttavia previsti anche nei confronti di Paesi non-ACP, provocando così un'ulteriore erosione dei precedenti rapporti privilegiati.

I negoziati hanno avuto inizio a settembre 2018 e, a oggi, non si sono ancora conclusi. Coerentemente con quanto previsto dai negoziatori durante il secondo *round* dei negoziati, che ha avuto luogo a maggio 2019, è ragionevole prevedere l'adozione di misure transitorie, che avranno valore fino all'entrata in vigore del futuro Accordo UE-ACP.

Come anticipato, a dicembre 2019 il Consiglio ha adottato, tramite la Decisione 2020/13, il nuovo mandato cui dovrà attenersi la Commissione europea nella ridefinizione dei rapporti commerciali con i Paesi ACP. Obiettivo centrale degli accordi sarà la creazione di zone di libero scambio. La loro instaurazione avverrà tuttavia in maniera graduale, al fine di assicurare la sostenibilità del processo e di non danneggiare la progressiva integrazione economica regionale. Tale liberalizzazione verrà pertanto attuata su base progressiva, tramite una calendarizzazione della stessa concessa ai Paesi ACP relativamente ai prodotti provenienti dall'UE. L'*addendum* alla Decisione sottolinea infatti che «il calendario per lo smantellamento delle tariffe e l'elenco definitivo dei prodotti interessati dalla liberalizzazione degli scambi da parte dei paesi ACP rispecchieranno i vincoli economici, sociali e ambientali cui tali paesi sono

confrontati e la loro capacità di adeguare le loro economie al processo di liberalizzazione». Il meccanismo descritto è da considerarsi nel contesto dei principi generali dell'OMC e, in particolare, della clausola della nazione più favorita. Conseguentemente, «i paesi ACP riservano all'Unione europea in qualunque momento un trattamento non meno favorevole di quello riservato alla nazione più favorita».

Ciò rappresenta un aspetto di particolare rilevanza per l'Italia. Mentre in riferimento ai prodotti originanti da Paesi ACP e commercializzati nel territorio dell'UE il mandato si limita a riproporre le condizioni di accesso attualmente previste, le condizioni per le importazioni nei Paesi ACP potrebbero rappresentare una novità di interesse. Il mandato prevede infatti di raggiungere «1) l'abolizione dei dazi doganali sulle importazioni provenienti dall'Unione europea per la quasi totalità degli scambi nel corso di un periodo transitorio, 2) l'abolizione di tutti gli oneri di effetto equivalente ai dazi doganali alla data di applicazione degli APE e 3) l'eliminazione delle restrizioni quantitative e delle misure di effetto equivalente alla data di applicazione degli APE».

Un ulteriore punto da sottolineare riguarda la tutela dei territori ultraperiferici dell'Unione (cosiddetti territori d'oltremare). Al fine di garantire la tutela degli interessi e delle esigenze specifiche di tali regioni, il mandato negoziale dispone che i nuovi accordi prevedano la possibilità di deroghe al regime generale al fine di assicurare l'integrazione nel sistema di commercio tra UE e Paesi ACP dei beni prodotti in tali regioni, nonché la tutela delle necessità commerciali specifiche di queste ultime.

Uno dei punti di maggiore innovazione riguarda, come già menzionato, lo scambio di servizi e investimenti. Anche in tali aree, il nuovo mandato prevede la negoziazione di un regime di liberalizzazione progressivo e reciproco, dal quale sono esclusi i servizi forniti da parte delle autorità governative, come definiti all'art. I, par. 3, del GATS. Il periodo di liberalizzazione progressiva e reciproca viene previsto in maniera asimmetrica: in particolare, si richiede che il periodo di transizione per la commercializzazione verso i Paesi ACP dei beni prodotti nell'Unione europea non sia superiore a 15 anni. In riferimento alla liberalizzazione degli investimenti, un accento particolare è posto sul carattere sostenibile di questi ultimi, il testo del mandato prevede infatti l'impegno delle parti a istituire un sistema che agevoli investimenti sostenibili e vantaggiosi tra le stesse, «sostenendo norme stabili e trasparenti per gli investitori [al fine] di migliorare l'inclusione finanziaria e l'accesso ai finanziamenti».

In riferimento ai limiti negoziali da adottare nel contesto di ambiti quali appalti pubblici, ostacoli tecnici agli scambi, norme sanitarie e fitosanitarie e tutela della proprietà intellettuale (con un accento particolare posto sulle indicazioni geografiche), i vincoli negoziali rinviano alla normativa e agli standard europei, nonché ai limiti previsti dalla pertinente normativa dell'OMC.

Infine, è di particolare interesse la parte finale dell'*addendum*, la quale prevede che, nel contesto del dialogo instaurato con i Paesi ACP nella negoziazione dei nuovi accordi, venga dato rilievo anche alle misure volte a sviluppare il loro settore pubblico e privato. Il mandato si riferisce in particolare a misure volte a «migliorare la competitività, a rafforzare le organizzazioni regionali e a sostenere iniziative di

integrazione commerciale a livello regionale». Tali misure potranno comprendere azioni volte a sostenere una politica economica finalizzata all'adeguamento del bilancio, riforme fiscali, sviluppo delle infrastrutture e miglioramenti del regime giuridico relativo agli investimenti. La cooperazione tra Unione europea e Paesi ACP in tale ambito sarà da effettuarsi nel contesto dei negoziati sugli APE condotti dai diversi gruppi regionali.

Per quanto riguarda invece l'orientamento dei gruppi regionali africani, è da evidenziare la posizione che sembra emergere dal vertice tenutosi ad Addis Abeba a inizio febbraio 2020, che ha visto riunirsi i leader degli Stati membri dell'Unione africana (UA). La progressiva liberalizzazione degli scambi commerciali attuata all'interno del territorio dell'UA tramite la conclusione dell'African Continental Free Trade Area (AfCFTA), unita allo slancio dato ai negoziati in merito al raggiungimento di una unione doganale e alla libera circolazione delle persone, ha portato i rappresentanti dei Paesi membri dell'UA a rimettere in dubbio la convenienza della conclusione di un nuovo trattato con l'UE che potrebbe rallentare i progressi fatti nell'instaurazione di un'area continentale di libero scambio e far emergere forme di concorrenza tra le diverse regioni, che impedirebbero un proficuo sviluppo della cooperazione interregionale nel continente. Infine, il forte accento posto dall'UE sul controllo dei fenomeni migratori sembra ancora rimandare a una considerazione dell'UA come un partner di secondo livello.

Inoltre, altri soggetti internazionali, quali la Cina e gli Stati Uniti, sembrano offrire all'UA delle alternative migliori rispetto a quelle prospettate dall'UE. Essi, infatti, offrono modelli di cooperazione allo sviluppo che rispondono maggiormente alle necessità del continente africano, imponendo una minore condizionalità politica.

In conclusione, il nuovo mandato negoziale adottato dal Consiglio si colloca coerentemente nella recente prassi adottata da parte dell'Unione europea, finalizzata a una sempre maggiore parificazione di trattamento dei paesi ACP rispetto agli altri partner commerciali. Tale obiettivo viene attuato tramite tre innovazioni: in primo luogo, si prevede l'instaurazione progressiva di un sistema di scambi commerciali basato sulla reciprocità tra le parti; in secondo luogo, le aree precedentemente coperte dall'Accordo di Cotonou vengono estese al fine di comprendere anche settori non previsti dagli accordi conclusi nel contesto dell'OMC; infine, si riscontra un generale e progressivo superamento dell'approccio basato sulla cooperazione allo sviluppo in favore dell'instaurazione di rapporti di natura prettamente commerciale.