

L'Accordo di Cotonou

TETTEH HORMEKU
KINGSLEY OFEI-NKANSAH¹

L'Accordo di Cotonou fra l'Unione europea (UE) e i paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) impedirà gli sforzi per il rafforzamento della cooperazione economica Sud-Sud. Nel caso specifico dell'Africa minerà in modo determinante la strategia della cooperazione a livello continentale nel campo dello sviluppo economico e lascerà sopravvivere un'Africa ormai vecchia di decenni. Nonostante gli insistenti riferimenti retorici alla sicurezza alimentare, l'Accordo, che succede alla Convenzione di Lomé, rafforzerà molto probabilmente gli ostacoli strutturali alla sicurezza alimentare nei paesi ACP.

Due sono gli elementi chiave dell'Accordo sottoscritto nel febbraio 2000 fra i paesi ACP e l'UE riguardo agli sforzi a lungo termine finalizzati all'integrazione dello sviluppo economico dei paesi ACP. Il primo riguarda il nuovo quadro dell'interazione economica fra i paesi ACP e l'Europa; il secondo riguarda le norme sui termini di accesso degli investitori, delle imprese e dei prodotti europei nelle economie ACP. qualora vengano accolti e tradotti in pratica dai paesi ACP, questi accordi sopprimeranno gli strumenti politici che questi paesi si sono dati per uno sviluppo equilibrato delle loro economie sia sul piano nazionale, sia sul piano delle reciproche relazioni.

Il nuovo quadro raggruppa i paesi, distaccando i più deboli

In base alla terza parte del nuovo Accordo, le parti concordano l'avviamento di negoziati nell'anno 2002 per l'elaborazione di quelli che vengono definiti «accordi di partenariato economico» (EPA), che entreranno in vigore nel 2008. Da allora in poi, nelle sue relazioni con l'Europa, il gruppo ACP attualmente esistente non avrà più alcuna importanza per quanto riguarda le relazioni commerciali con l'Europa.

L'Accordo di Lomé era un accordo commerciale e assistenziale generale, applicabile a tutti i paesi ACP che vi aderivano. Nel quadro dell'accordo che sostituisce Lomé IV, l'Europa stabilirà relazioni differenziate con questi paesi. Si prevedono tre grandi categorie di paesi: a) paesi membri meno sviluppati (LDC) del gruppo ACP; b) paesi membri non LDC che si sentono in grado e sono pronti ad entrare nel regime degli EPA; c) paesi membri non LDC che non si sentono in grado e non sono pronti ad entrare nel regime EPA.

Ogni categoria intratterrà una diversa relazione commerciale con l'UE. I paesi LDC, che sono considerati i più poveri dei poveri, continueranno a godere di preferenze commerciali non reciproche per i loro prodotti sui mercati europei. Inoltre, l'Accordo impegna le parti ad avviare un processo che, nel 2005, consentirà un accesso in franchigia doganale ai mercati della UE praticamente per tutti i prodotti provenienti dai paesi LDC. La UE ha difeso strenuamente l'espressione «pra-

ticamente tutti» contro l'espressione «tutti i prodotti». La formulazione permette alla UE di escludere prodotti APC che fanno concorrenza a prodotti UE. E può trattarsi proprio di prodotti alla cui esportazione sui mercati della UE i paesi APC sono maggiormente interessati.

Ai paesi non LDC che non sono in grado di entrare nell'accordo di partenariato con la UE, quest'ultima, in seguito a una valutazione della loro situazione nel 2004, offrirà un «nuovo quadro commerciale equivalente» a quello che hanno attualmente, ma in piena conformità con le regole dell'Organizzazione mondiale del commercio. Ciò significa, in ultima analisi, che questi paesi perderanno la specifica condizione preferenziale di cui godevano nel quadro delle Convenzioni di Lomé. Se sopravvivrà un qualche accesso preferenziale sarà solo quello che la UE accorda generalmente ai paesi in via di sviluppo.

A quel momento i paesi non LDC che vogliono e sono in grado di entrare nel regime degli EPA lo faranno. Il contenuto principale di queste relazioni sarà la reciproca soppressione delle barriere commerciali fra le parti. Ciò significa che ogni parte – la UE e la corrispondente economia ACP – offrirà un accesso equivalente nei rispettivi mercati ai prodotti della controparte.

I paesi delle tre categorie non devono necessariamente negoziare con la UE come gruppo. Ciò riguarda soprattutto i paesi non LDC. Ogni paese può decidere singolarmente se vuole ed è in grado di entrare negli EPA o in altre soluzioni equivalenti. Ma anche nel caso dei paesi che vogliono entrare in un accordo è dubbio che esso si basi sulle necessità di sviluppo rilevanti per il loro specifico stadio di sviluppo.

Implicazioni per l'integrazione africana

I paesi africani sono il blocco di gran lunga prevalente nel gruppo dei 71 paesi ACP. Le implicazioni dell'Accordo di Cotonou per il programma di integrazione del continente sono molto eloquenti.

Finora il processo degli sforzi africani verso l'integrazione economica, a livello continentale e regionale, è stato motivato dalle particolari debolezze delle economie dei vari stati. Molte di queste economie sono troppo piccole per poter contare esclusivamente sulle loro forze. Cosa ugualmente importante, a livello nazionale la produzione, la distribuzione e le altre strutture di queste economie non sono collegate fra loro. Questa frammentazione a livello nazionale si ripete a livello continentale: molti paesi esportano prodotti agricoli ana-

¹ Tetteh Hormeku coordina i programmi del Segretariato africano di Third World Network (TWN). Kingsley Ofei-Nkansah è vice-segretario generale dell'Agri-cultural Workers Union del Ghana.

loghi sui mercati (soprattutto europei).

Perciò, la questione dell'integrazione economica, affrontata per esempio nel Piano per l'azione di Lagos e poi nel Trattato di Abuja, richiede un reciproco collegamento fra queste economie a livello di prodotti, materie prime, capitali e altri fattori produttivi. È pure importante garantire un giusto equilibrio in modo che alcuni paesi, specialmente quelli più piccoli, non ne scapitino.

Stante l'ovvia difficoltà di unire economie e tradizioni così diverse, si può facilmente comprendere la strategia del Piano per l'azione di Lagos e del Trattato di Abuja: incoraggiare i raggruppamenti economici regionali esistenti, come la Comunità economica degli stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) e la Comunità di sviluppo dell'Africa meridionale (SADC), come pilastri della graduale realizzazione di un collegamento delle economie africane a livello continentale.

L'Europa ha diverse priorità

L'UE ha diverse priorità. Per l'Europa le economie africane hanno sempre svolto una funzione particolare, quella di essere fonti di materie prime e mercati per i prodotti europei. Oggi, i programmatori europei non hanno più bisogno dell'ampio gruppo dei paesi dell'Africa (nonché dei Caraibi e del Pacifico) per soddisfare queste necessità.

Ciò sia perché l'Europa non dipende più dalle materie prime africane, sia perché il collasso di molte economie africane, e quindi dei livelli di reddito, non permette alla maggior parte di questi paesi di essere dei veri mercati per i prodotti industriali europei. I mercati appetibili per l'Europa sono quelli delle economie forti, sia in Africa sia al di fuori di essa, e su questo fronte essa si trova a dover competere con altri paesi industrializzati come gli Stati Uniti e il Giappone.

Le proposte di accordi di libero scambio con queste economie scelte sono dettati dalla necessità competitiva di assicurarsi questi mercati appetibili (con l'ulteriore vantaggio di non essere costretta a sobbarcarsi il peso amministrativo e finanziario dei precedenti maggiori raggruppamenti). Nel febbraio del 2000, ad appena un mese di distanza dalla conclusione dell'Accordo di un nuovo partenariato con i paesi ACP, l'UE ha stipulato un accordo di libero scambio con il Messico, un paese già inserito nell'area di libero scambio con gli Stati Uniti e il Canada.

Queste soluzioni non solo rafforzeranno le distinzioni fra i risultati economici dei paesi africani, poiché le economie meno promettenti saranno distaccate da quelle più promettenti e incoraggiate a trattare separatamente con l'Europa, il loro principale mercato, ma stravolgono il senso stesso della cooperazione economica, che ha lo scopo di riunire le economie più forti e più deboli in modo che possano rafforzarsi a vicenda nella soppressione degli squilibri strutturali.

Inoltre, la natura delle relazioni commerciali prevista per i paesi che riescono meglio – reciproco libero scambio – esclude altri paesi africani. Così si stabilisce fra la UE e le economie africane più prospere e promettenti una relazione privilegiata che isola ed emargina le economie meno prospere e promettenti.

Infine, il nuovo Accordo di Cotonou incoraggia i paesi africani a formare raggruppamenti diversi da quelli esistenti, raggruppamenti più o meno «naturali» dal punto di vista geografico, per i loro rapporti commerciali con la UE. Già nel corso del processo che ha condotto ai negoziati si è potuto osservare nella documentazione della UE una chiara tendenza al rafforzamento dell'Unione economica e monetaria dell'A-

frica occidentale (UEMOA) a spese dell'ECOWAS.

A parte la frammentazione delle organizzazioni economiche africane esistenti, il nuovo Accordo fra UE e ACP mina le prospettive di un'integrazione regionale anche in un altro modo, ossia attraverso le regole in base alle quali le parti cercheranno di regolare l'accesso agli operatori economici e le operazioni degli stessi – per esempio, gli investitori – nelle reciproche economie. Fra queste regole giocano un ruolo fondamentale quelle relative alla protezione della proprietà intellettuale, alla politica competitiva e ai diritti di protezione degli investitori esteri.

In contrasto con le posizioni africane sulle regole del WTO

Riguardo alla proprietà intellettuale, le norme del nuovo Accordo impegnano le parti ad uniformarsi alle direttive dell'accordo «Diritti di proprietà intellettuale relativa al commercio» (TRIP) dell'Organizzazione mondiale del commercio (WTO).

Ciò è in stridente contrasto con le richieste della maggior parte dei paesi del Sud del mondo. Fin da quando è stato firmato l'accordo del WTO, i governi dei paesi in via di sviluppo ne hanno denunciato l'ingiustizia, in quanto esso consolida il monopolio delle multinazionali sulla tecnologia, mina le possibilità di trasferimento e adattamento della tecnologia in base alle specifiche necessità dei paesi in via di sviluppo ed espone le conoscenze tradizionali in campo medico e in altri campi alla pirateria delle multinazionali europee e degli altri paesi occidentali. In realtà, nel corso dei negoziati sui nuovi accordi di partenariato, i paesi africani hanno sottoposto al WTO tutta una serie di proposte per la revisione dei TRIP, con il sostegno della maggior parte degli altri paesi in via di sviluppo.

Riguardo alla politica concorrenziale, le norme sembrano preoccupate di impedire gli abusi del mercato. Ma le espressioni «accesso al mercato» e «ambiente favorevole al mondo degli affari» lasciano intendere che gli europei perseguono anche in questo campo lo stesso obiettivo che hanno perseguito, con ben poco successo, nel contesto del WTO. Essi vogliono impegnare i governi ACP ad accordare lo stesso accesso, e in certi casi un maggior accesso, alle imprese e società europee rispetto a quelle nazionali, specialmente nei settori strategici, come ad esempio quello della privatizzazione delle imprese statali.

Riguardo alla protezione degli investimenti, le norme prevedono, fra l'altro, che le parti adottino «principi generali sulla protezione e promozione degli investimenti, che accettino le migliori norme concordate a livello dei competenti organi internazionali o a livello bilaterale». Ciò riguarda essenzialmente l'adozione delle norme per la promozione e protezione degli investimenti esteri che l'Europa ha cercato di far passare a livello multilaterale nel MAI, poi abortito, e nel WTO. Anche in questo caso i governi ACP si sono opposti a queste norme che, nel nuovo accordo sostitutivo delle Convenzioni di Lomé, cercano di rafforzare i meccanismi di protezione degli investitori europei nei paesi ACP. Queste norme impediranno ai governi ACP di poter utilizzare le politiche commerciali e gli investimenti per correggere gli squilibri strutturali delle loro economie e promuovere un sviluppo integrato, a livello nazionale e continentale.

Sicurezza alimentare

La sicurezza alimentare è una preoccupazione di lunga data

tenariato UE-ACP contiene molti riferimenti retorici alla sicurezza alimentare, ma non affronta gli ostacoli strutturali ormai decennali che impediscono la sicurezza alimentare nei paesi ACP.

In materia di riduzione, e poi di sradicamento, della povertà, l'Accordo di partenariato enuncia lodevoli obiettivi, in linea con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile e della graduale integrazione dei paesi ACP nell'economia mondiale. Basandosi sui lodevoli principi del partenariato e della gestione autonoma delle strategie di sviluppo, della partecipazione, del dialogo e dell'adempimento degli obblighi reciproci, l'Accordo adossa decisamente la responsabilità dello sviluppo ai paesi ACP.

La principale strategia per la promozione della sicurezza alimentare è la norma sugli introiti da esportazione contenuta nell'art. 54 dell'Accordo sulla sicurezza alimentare. Ma è solo un palliativo, che maschera una mancanza di impegno a voler affrontare le realtà dell'insicurezza alimentare *in loco*.

Nel quadro della Convenzione di Lomé IV, lo STABEX e il SYSMIN erano i principali strumenti per la stabilizzazione degli introiti da esportazione. Nonostante i loro limiti, erano strumenti importanti per i paesi ACP, che dipendono fortemente dalle entrate provenienti dalle esportazioni agricole. Nel nuovo Accordo questi strumenti sono stati soppressi e sostituiti da un sistema finalizzato ad offrire un sostegno finanziario ai paesi ACP che accusano delle flessioni nelle entrate derivanti dagli scambi esteri.

Il nuovo sistema è meno trasparente e presenta criteri operativi più deboli. L'accesso al sostegno finanziario dipenderà dalla misura in cui la flessione delle entrate da esportazione sarà dovuta a un calo delle entrate derivanti dalle esportazioni agricole. Inoltre, la compensazione per la flessione delle entrate coprirà unicamente la riduzione nominale delle entrate da esportazione, escludendo qualsiasi compensazione per i maggiori costi delle importazioni necessarie. Già anteriormente alla conclusione dell'Accordo, il Parlamento europeo aveva espresso il desiderio di rivedere lo STABEX e il SYSMIN e di riconoscere una «maggiore priorità all'autosufficienza alimentare quale elemento chiave nella scelta dei progetti».

L'Accordo sostitutivo delle Convenzioni di Lomé prevede un maggior ventaglio di incentivi all'investimento. Ciò potrebbe comportare una scarsità di investimenti nella produzione alimentare, dal momento che l'ambiente macro-economico è sfavorevole alla produzione alimentare e l'agricoltura in genere comporta minori profitti e maggiori rischi.

Una speranza per la sicurezza alimentare può offrire la norma dell'Accordo relativa al genere. Poiché nella produzione di cibo nei paesi ACP sono impegnate prevalentemente le donne, l'Accordo cerca di migliorare la sicurezza alimentare fornendo un quadro che rafforza l'accesso delle donne alle risorse produttive, come ad esempio la terra e il credito. Ma ciò contrasta con il massiccio sostegno infrastrutturale offerto all'agricoltura dei paesi ACP finalizzata ai prodotti da esportazione, nella quale predominano gli uomini. Inoltre, finora il sostegno alla diversificazione, nel quadro dell'aggiustamento, ha riguardato unicamente la produzione ed esportazione di una maggiore quantità di prodotti e di materie prime, per cui i paesi ACP hanno dovuto continuare a importare prodotti lavorati e derrate alimentari per il consumo interno.

Per il sostegno delle loro economie i paesi ACP dipendono in gran parte dalla produzione ed esportazione di prodotti primari. Le persone, soprattutto donne, vivono e lavorano in

gran parte nelle aree rurali, dove praticano una agricoltura di sussistenza. Storicamente la dipendenza dei paesi ACP dall'esportazione di prodotti primari per un valore superiore al 50% delle loro entrate derivanti dal commercio estero è stata la loro rovina, a causa delle ampie oscillazioni dei prezzi di questi prodotti. Inoltre, si registra un intrinseco e crescente squilibrio in termini commerciali fra i prodotti primari dei paesi ACP e i prodotti lavorati che essi devono importare. Negli ultimi trent'anni le importazioni alimentari sono raddoppiate, mentre gli introiti derivanti dal commercio estero sono diminuiti. Questo mette in discussione una strategia della sicurezza alimentare che cerca di rispondere alle necessità alimentari nazionali mediante l'acquisizione di moneta forte attraverso le esportazioni.

I paesi ACP non possono fare alcun significativo progresso verso la sicurezza alimentare finché i loro partner del Nord restano aggrappati alla Politica agricola comunitaria (CAP) che ricorre a costosi e spreconi strumenti e meccanismi protezionistici che sono dannosi per la produzione agricola e alimentare dei paesi ACP.

I sussidi all'agricoltura europea ostacolano la produzione alimentare al Sud

La reiterazione dell'impegno nei riguardi degli obblighi verso il WTO nel nuovo Accordo significa l'impegno nei riguardi di un accordo in campo agricolo che incide pesantemente sulla sicurezza alimentare nei paesi ACP. L'attuale Accordo sull'agricoltura permette ai paesi sviluppati di fornire una grande varietà di aiuti e sussidi alle esportazioni che ostacolano la produzione alimentare al Sud. D'altra parte, nel corso degli ultimi vent'anni gli aiuti e sussidi dei paesi in via di sviluppo ai piccoli agricoltori sono stati sistematicamente smantellati dalla Banca mondiale e dal Fondo monetario internazionale. In pratica, attualmente i paesi in via di sviluppo non possono adottare misure di sostegno neppure nel campo della produzione alimentare. Per i paesi i cui scambi esteri peggiorano di anno in anno, questo divieto ostacola direttamente la ricerca della sicurezza alimentare. Un'altra flagrante contraddizione al riguardo è il fatto che la pratica dei sussidi vietata nei paesi in via di sviluppo viene ampiamente seguita nei paesi della UE.

La recente accettazione in linea di principio della multifunzionalità dell'agricoltura sottolinea ulteriormente la necessità di proteggere le piccole aziende agricole e le aziende agricole a conduzione familiare. Nel frattempo la UE continua a promuovere la distruzione dei piccoli agricoltori in casa propria e dei produttori rurali all'estero mediante i suoi massicci sussidi alle esportazioni. Quest'ingiustizia è stata denunciata con forza dall'Unione alimentare internazionale con sede a Ginevra.

Le misure restrittive del WTO oltrepassano l'Accordo sull'agricoltura. L'Accordo sul partenariato ACP-UE impegna le parti ad aderire agli accordi internazionali sui TRIP, ignorando radicalmente le ripetute richieste di riforma dei TRIP avanzate da paesi del Sud del mondo. I TRIP minacciano direttamente la sicurezza alimentare, poiché cercano di rendere i produttori rurali dipendenti dalle multinazionali riguardo alle sementi necessarie per la produzione del cibo destinato al consumo interno.

Dovremmo valutare da questo punto di vista il principio altrimenti lodevole di un partenariato basato sul reciproco rispetto della sovranità. Addossando ai paesi ACP l'intera responsabilità del loro sviluppo la UE cerca solo di disconoscere

la sua evidente e grave responsabilità in materia.

Anche il lasso di tempo di otto anni, assolutamente non realistico, per lo smantellamento degli accordi commerciali non preferenziali e l'adeguamento alle regole del WTO influenzerà negativamente la sicurezza alimentare, poiché è impossibile che in così pochi anni i paesi ACP riescano a organizzare le loro economie ed entrare efficacemente nel mercato globalizzato. Gli EPA previsti per le economie degli ACP integrate sul piano regionale per la fine di questo lasso di tempo sono in contraddizione anche con gli obiettivi della sicurezza alimentare. I paesi ACP che dipendono dalla produzione agricola primaria otterranno ben pochi vantaggi dall'integrazione regionale che è finalizzata al soddisfacimento delle necessità di materie prime dell'Europa.

Conclusioni

La ricerca della sicurezza alimentare è stata influenzata dal riconoscimento del deterioramento dei termini commerciali e dell'aumento dell'insicurezza alimentare, associati alle crescenti difficoltà della bilancia dei pagamenti. Alcuni propongono una strategia finalizzata all'incremento degli utili in modo da acquistare cibo a prezzi più competitivi. Ma essi ignorano che le popolazioni dei paesi ACP sono in gran parte popolazioni agricole che producono in genere per il loro proprio sostentamento. E ignorano anche le limitazioni sempre maggiori degli scambi esteri dei paesi ACP, il che significa che essi non possono basarsi su una concezione della sicurezza alimentare strategicamente legata alla speranza di poter importare cibo a minor costo.

Già nel novembre del 1997, il primo Vertice dei capi di stato e di governo dei paesi ACP tenuto a Libreville (Gabon) sottolineava in particolare la necessità di «sviluppare la produzione alimentare per garantire la sicurezza alimentare delle popolazioni». Nel novembre del 1999, il primo Forum delle organizzazioni della società civile dei paesi ACP tenuto a Douala (Camerun) ha elaborato un'inequivocabile dichiarazione sulla sicurezza alimentare quale tema prioritario nella cooperazione allo sviluppo ACP-UE. La Dichiarazione di Douala sottolineava il pericolo delle ricorrenti carestie e della fame, soprattutto per donne, bambini, minoranze etniche e altri gruppi emarginati. Nella Dichiarazione si lanciava un ap-

pello a favore di politiche finalizzate soprattutto alla produzione alimentare nazionale. E si chiedeva anche l'adozione di politiche agricole coerenti nel quadro degli accordi successivi alle Convenzioni di Lomé e del WTO, sottolineando, in particolare, la produzione alimentare, che è il principale sostegno dei poveri rurali emarginati.

Alcuni prevedono ancora un esito positivo in materia di produzione alimentare, sfruttando la possibilità di completare con altri documenti il testo dell'Accordo e far rispettare le norme relative alla partecipazione delle organizzazioni del lavoro, delle organizzazioni della società civile e di altri attori non statali. Ma il fatto che la UE sia riuscita a spianare la strada ai propri obiettivi nel corso dei negoziati è una dimostrazione dell'intrinseco squilibrio che esiste nel cosiddetto partenariato e una chiara indicazione che la UE riuscirà molto probabilmente ad orientare le tematiche a proprio vantaggio. Quest'infausta probabilità dovrebbe essere vista nel contesto di una UE attraversata al suo interno da forti pressioni per una riforma della Politica agricola comunitaria.

I maggiori spazi riconosciuti alla partecipazione delle organizzazioni della società civile come partner nell'attuazione dell'Accordo che sostituisce Lomé IV sono motivo di speranza solo nella misura in cui le organizzazioni della società civile ridefiniranno il loro ruolo partecipativo a favore delle richieste politiche e formeranno credibili alleanze fra le organizzazioni della società civile negli ACP e nei paesi UE. Come ruolo specifico, le organizzazioni della società civile dovrebbero perseguire la rimozione delle distorsioni e degli squilibri che sono strutturalmente dannosi per la produzione, soprattutto per la produzione alimentare per il consumo interno, nei paesi ACP.

Questo ruolo di sostegno e richiesta politica dovrebbe cercare di eliminare le misure protezionistiche esistenti nel quadro della Politica agricola comunitaria nella misura in cui ostacolano la produzione alimentare interna nei paesi ACP. Dovrebbe mirare anche a un reale impegno nei riguardi della diversificazione, prendendo le distanze dalla produzione di prodotti primari. La ridefinizione e il rafforzamento dei ruoli delle organizzazioni della società civile potrebbero contribuire a ridurre le discrepanze esistenti fra il nuovo Accordo e i reali ostacoli strutturali allo sviluppo economico nei paesi ACP. ■

Third World Network-Africa
twnafrica@ghana.co