



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

Andrea Cofelice

**Area africana di libero scambio:
opportunità e sfide**

Luglio 2018 - n. 37





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

Area africana di libero scambio: opportunità e sfide

Andrea Cofelice

Lo scorso 21 marzo, al termine della decima sessione straordinaria dell'Assemblea dei Capi di stato e di governo dell'Unione Africana, quarantaquattro dei cinquantacinque stati membri dell'Unione hanno firmato il [Trattato che istituisce l'area di libero scambio continentale africana](#) (AfCFTA, nell'acronimo inglese).

Per numero di paesi coinvolti (con un Pil combinato che attualmente vale oltre duemila miliardi di dollari l'anno) e popolazione interessata (1,2 miliardi di persone), l'AfCFTA rappresenta il più importante accordo di libero scambio dai tempi della fondazione dell'Organizzazione mondiale del commercio. Altrettanto rilevante è la tempistica dell'accordo, poiché si pone in netta controtendenza rispetto ad un contesto internazionale segnato da un persistente e significativo aumento di misure restrittive del commercio, nonché da resistenze crescenti (se non aperta ostilità) nei confronti dello sviluppo dei sistemi di integrazione regionale.

Sebbene si sia giunti all'accordo dopo oltre due anni di negoziati, l'istituzione della zona di libero scambio continen-

ANDREA COFELICE è ricercatore al Centro Studi sul Federalismo.

tale rappresenta una pietra miliare nella più lunga marcia di integrazione africana, che, così come previsto nel [Trattato che istituisce la Comunità economica africana](#) (noto come Trattato di Abuja, entrato in vigore nel 1994), dovrebbe culminare con la creazione di una piena *unione economica e monetaria* entro il 2028. Si tratta anche del primo progetto ad essere realizzato dell'[Agenda 2063](#), un piano strategico adottato dall'Unione Africana nel 2015 per la trasformazione socio-economica del continente nei prossimi cinquant'anni, strutturato in dodici obiettivi principali che includono, tra l'altro, la creazione di un passaporto unico africano e lo sviluppo di un sistema integrato continentale per il trasporto ferroviario ed aereo.

Gli obiettivi generali dell'AfCFTA risultano senz'altro ambiziosi. Attraverso la rimozione di barriere tariffarie e non-tariffarie su beni e servizi, i paesi membri intendono: facilitare il commercio intra-africano; promuovere le catene di valore regionali per consentire l'integrazione del continente africano nell'economia globale; dare impulso a industrializzazione, competitività e innovazione, contribuendo, in ultima istanza, allo sviluppo economico e al progresso sociale dell'Africa.

Per l'ampia portata delle materie trattate, il negoziato è stato suddiviso in due fasi. La prima, conclusasi con l'accordo di marzo, si è concentrata su: eliminazione graduale dei dazi sul 90% delle merci scambiate tra gli stati africani; eliminazione delle barriere non tariffarie (procedure doganali eccessivamente lunghe, misure sanitarie e fitosanitarie particolarmente onerose, norme complesse ed eterogenee su standard di prodotto e requisiti di licenza, ecc.); definizione delle norme di origine; intesa su cooperazione doganale e rimedi commerciali. L'accordo sull'AfCFTA è inoltre integrato

dal Protocollo dell'Unione Africana sulla libera circolazione delle persone, con cui gli stati firmatari (ad oggi ventisette) riconoscono in maniera reciproca ai propri cittadini l'esenzione dall'obbligo del visto, il diritto di residenza e il diritto di stabilimento per motivi professionali o di lavoro.

Ad un secondo round negoziale, il cui avvio è previsto nel settembre 2018, è stata demandata ogni decisione sull'eliminazione dei dazi relativi al restante 10% di beni, rappresentato da "prodotti sensibili", nonché su altre materie quali investimenti, politiche di concorrenza e diritti di proprietà intellettuale.

Valutato in base ai canoni della teoria classica dell'integrazione economica regionale¹, l'AfCFTA non rientrerebbe, dunque, nel modello tradizionale di *area di libero scambio*, che normalmente si limita a prevedere l'eliminazione di tariffe e contingenti per gli scambi di merci. L'accordo, in linea con il Trattato di Abuja, prefigura già elementi di un *mercato unico* (abolizione delle barriere non tariffarie, libera circolazione di persone e servizi, investimenti, diritti di proprietà intellettuale, politica di concorrenza) e di un'*unione economica* (invocando, ad esempio, l'armonizzazione delle politiche di regolamentazione).

Benefici attesi

Per comprendere appieno la rilevanza dell'accordo, bisogna considerare che dazi elevati, infrastrutture inadeguate e un carico burocratico eccessivo, soprattutto alle frontiere nazionali, rappresentano i principali ostacoli strutturali che, sino ad oggi, hanno di fatto bloccato lo sviluppo del mercato intra-africano. La Conferenza delle Nazioni Unite sul

commercio e lo sviluppo ([UNCTAD](#)) riporta, infatti, che nel 2016 il valore del commercio intra-africano ha rappresentato appena il 17,7% del totale scambiato dall'Africa. La maggior parte di questo commercio si sviluppa, inoltre, ancora all'interno delle singole [comunità economiche regionali](#), spesso tra paesi confinanti.

Frammentarietà e carenze strutturali "interne" hanno determinato un ulteriore indebolimento e marginalizzazione del continente africano nelle relazioni commerciali globali. Sebbene oltre l'80% del commercio africano sia orientato verso Europa, Asia ed America, rispetto al totale delle esportazioni mondiali la quota africana è oltremodo modesta: non raggiunge il 3% e si concentra in materie prime di origine estrattiva, prodotti agricoli e alimentari (nel 2016 i manufatti rappresentano solo il 14,8% delle esportazioni africane extra-continentali²). A partire dagli anni '80, si è assistito, in particolare, ad una costante diminuzione della produzione e delle esportazioni africane, in termini di volume, varietà e valore aggiunto. Al contrario, le importazioni in Africa sono caratterizzate in maniera preponderante da beni manifatturieri e industriali (che rappresentano, ad esempio, il 70% del totale delle importazioni dall'Europa).

L'attuale struttura di specializzazione in materie prime, dunque, ha posto il continente africano in una posizione di svantaggio a lungo termine, non solo per le perdite commerciali (in termini cumulativi), ma anche per il mancato sviluppo delle capacità produttive e di crescita.

A fronte di tale contesto, quali sono i benefici attesi dalla realizzazione dell'AfCFTA? Secondo le stime della [Commissione Economica per l'Africa delle Nazioni Unite](#), l'attuazione

delle misure dell'accordo potrebbe far aumentare entro il 2022 la percentuale degli scambi intra-africani del 52% rispetto ai livelli del 2010, riducendo in questo modo il gap con le quote di commercio intra-regionale che attualmente caratterizzano l'Asia (51%), il Nord America (54%) e l'Europa (67%)³. Nel breve termine, i principali beneficiari dell'AfCFTA sarebbero soprattutto le piccole e medie imprese, che rappresentano oggi l'80% delle imprese del continente. Nel medio-lungo periodo i benefici si estenderanno a tutti i cittadini africani, che otterranno un guadagno in termini di welfare stimato in 16,1 miliardi di dollari, favorendo, in particolare, le donne, che attualmente gestiscono il 70% del commercio transfrontaliero informale, e i giovani, grazie all'apertura di nuove opportunità di lavoro.

L'espansione economica e commerciale intra-africana riguarderebbe soprattutto il settore industriale e manifatturiero, a dimostrazione del ruolo che l'AfCFTA può svolgere nel guidare la trasformazione strutturale dei paesi africani. Come già ricordato, infatti, il commercio extra-continentale, incentrato sulle esportazioni di materie prime e prodotti agricoli, non è di per sé in grado di sostenere adeguatamente il processo di industrializzazione africana. Al contrario, il commercio intra-africano, relativamente più diversificato e a maggior valore aggiunto (nel 2016 i manufatti hanno rappresentato oltre il 40% del commercio intra-africano), offre migliori opportunità di sviluppo e riqualificazione industriale.

Promuovere una rapida industrializzazione comporta sfide complesse, tra cui lo sviluppo di un adeguato sistema di infrastrutture continentale. La strategia di riferimento in tale ambito è il [Programma 2010 per lo sviluppo delle](#)

[infrastrutture in Africa](#), che si pone l'obiettivo di rispondere alle esigenze infrastrutturali dell'Africa in settori essenziali quali energia (in particolare pulita e rinnovabile), tecnologie dell'informazione e della comunicazione, trasporti e risorse idriche transfrontaliere, rappresentando al contempo un esempio promettente del modo in cui obiettivi di integrazione regionale, strategie commerciali e investimenti in infrastrutture possono essere coordinati e perseguiti contemporaneamente.

D'altra parte, i paesi africani non possono realisticamente sperare di migliorare le condizioni di vita delle proprie popolazioni e ridurre la povertà diffusa senza adottare al contempo misure efficaci che promuovano anche lo sviluppo del settore agricolo. L'agricoltura è e continuerà ad essere una delle principali fonti di reddito, occupazione e guadagni in valuta estera a breve e medio termine, e i paesi africani dovrebbero creare legami virtuosi tra il settore agricolo e gli altri settori delle loro economie.

Tali progressi "interni" potrebbero, a loro volta, contribuire a rafforzare la posizione del continente africano nell'ambito delle relazioni commerciali globali. Con il fallimento del Doha round e la crisi dei negoziati commerciali multilaterali, nonché della stessa autorità normativa dell'Organizzazione mondiale del commercio, le più recenti decisioni sulle regole che governano il commercio sono state assunte nell'ambito di accordi preferenziali negoziati a livello bilaterale, regionale (continentale) o trans-regionale, da cui l'Africa è stata esclusa in maniera quasi sistematica. Il consolidamento del regionalismo africano può dunque rivelarsi decisivo, da un lato, per sviluppare un potere negoziale adeguato, da far valere nei confronti di importanti partner commerciali (come

Unione Europea e Cina); dall'altro, per promuovere economie di scala e catene di valore che possano aiutare le società africane a competere sui mercati internazionali.

La realizzazione di tali benefici, tuttavia, è condizionata al superamento di numerose sfide politiche, giuridiche, economiche e funzionali.

Adottare un approccio *win-win*

Sul piano politico, in cima alla lista di priorità vi è la necessità di coinvolgere al più presto nell'accordo quei paesi che ancora mancano all'appello, tra cui Burundi, Uganda, Benin, Namibia, Eritrea, Sierra Leone e, soprattutto, Nigeria e Sud Africa, che rappresentano le principali economie che trainano lo sviluppo del continente. Sono due, in particolare, le questioni che ad oggi rallentano la firma dell'AfCFTA: la preoccupazione, espressa da alcune associazioni di produttori e sindacati nazionali, che l'eliminazione dei dazi possa compromettere la sopravvivenza delle produzioni nazionali; il tema delle compensazioni per quei paesi che utilizzano i dazi doganali per tenere in equilibrio i propri (fragili) bilanci pubblici.

È vero che, a livello aggregato, l'introduzione dell'AfCFTA dovrebbe comportare uno shock economico relativamente modesto, non solo per il volume ridotto degli scambi intra-africani, ma anche perché, secondo le stime dell'[UNCTAD](#), le perdite in termini di entrate a causa della riduzione dei dazi saranno compensate da un aumento generale delle entrate derivanti dalle imposte sul commercio, dovute all'espansione del livello globale degli scambi intra-africani.

L'evidenza empirica ha tuttavia dimostrato che gli accordi sulla liberalizzazione del commercio possono comportare la

scomparsa di industrie e servizi non competitivi; costi di adeguamento significativi per alcuni gruppi vulnerabili (come piccoli produttori, commercianti informali ecc.) e per quei paesi che dipendono largamente dai dazi per le proprie entrate pubbliche; più in generale, una distribuzione diseguale di costi e benefici tra paesi differenti per tasso di sviluppo e capacità di risorse (problema particolarmente sensibile in Africa, dove sette paesi generano da soli circa il 60% delle esportazioni di merci intra-africane).

Sono, dunque, i paesi economicamente più deboli, comprese le economie meno sviluppate e di piccole dimensioni, nonché i paesi privi di sbocchi sul mare, ad essere maggiormente esposti alle conseguenze negative generate dalla riduzione delle tariffe, sotto forma di perdite fiscali (stimate dall'UNCTAD in complessivi 4,1 miliardi di dollari) e chiusura delle industrie locali.

Pertanto, è necessario adottare politiche di coesione e misure a sostegno delle esigenze particolari dei diversi tipi di paesi o attori nazionali, al fine di rendere l'AfCFTA un accordo inclusivo e reciprocamente vantaggioso per tutti. E non solo per una questione di equità, ma anche di efficacia: è dimostrato, infatti, che gli accordi commerciali che non risultano vantaggiosi per tutte le parti coinvolte tendono a rimanere “sulla carta” o a deteriorarsi nel corso del tempo, proprio perché i paesi partner hanno scarso interesse per la loro applicazione.

Tali politiche potrebbero svilupparsi a partire da tre misure principali: la creazione di un fondo di adeguamento e compensazione; la promozione di programmi di *capacity building*; la consultazione sistematica con operatori economici e attori non-statali.

La realizzazione dell'AfCFTA dovrebbe innanzitutto procedere di pari passo con la creazione di un fondo di adeguamento e di compensazione per quei paesi che saranno interessati dagli effetti negativi dei cambiamenti strutturali e normativi introdotti dall'accordo. L'importanza di tale fondo è confermata dal fatto che molti stati africani hanno sistemi di amministrazione fiscale ancora deboli e di fatto dipendenti dalle attuali tariffe commerciali. Un fondo di compensazione ben finanziato, con criteri chiari di ammissibilità e procedure rapide di pagamento, rappresenterebbe per tali paesi una forma di garanzia e di sostegno nella fase di attuazione delle riforme necessarie per adeguare il proprio sistema allo AfCFTA. Ciò produrrebbe, inoltre, benefici ulteriori in termini di aumento della competitività e riduzione della necessità di assistenza finanziaria nel corso del tempo, contribuendo a evitare la nascita di un sistema “cronico” di finanziamenti e sussidi costoso e inefficiente.

Del resto, molte delle comunità economiche regionali africane già prevedono degli strumenti di compensazione finanziaria, che includono meccanismi di condivisione, tra gli stati membri, dei benefici derivanti dalla liberalizzazione del commercio. Ad esempio, la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale ([ECOWAS](#)) ha istituito un *Fondo per la cooperazione, la compensazione e lo sviluppo della Comunità*, per compensare uno stato membro per eventuali costi o perdite subite a causa delle politiche comunitarie di liberalizzazione. L'Unione doganale dell'Africa meridionale ([SACU](#)) ha invece adottato un accordo per la condivisione delle entrate doganali, in base al quale la distribuzione della componente di sviluppo del fondo avviene in maniera ponderata, a vantaggio degli stati

membri economicamente meno sviluppati. In entrambi i casi, i fondi provengono da contributi degli stati membri o da donatori internazionali.

In secondo luogo, l'implementazione dell'AfCFTA dovrebbe essere accompagnata da programmi di *capacity building*, al fine di garantire che tutti i paesi africani e gli attori interessati siano pienamente a conoscenza di obiettivi, norme e meccanismi dell'accordo, e siano in grado di sfruttarne benefici e opportunità.

Tali programmi dovrebbero avere un duplice scopo. Da un lato, aiutare gli operatori economici e le imprese, in prevalenza piccole e medie, a orientare la propria produzione verso il commercio intra-africano. A tal fine, è necessario che le istituzioni comunitarie e gli stati membri investano in formazione economico-commerciale (soprattutto in relazione alle questioni più complesse dell'accordo, quali norme di origine e rimedi commerciali) e facilitino l'accesso iniziale ai finanziamenti. Dall'altro, promuovere l'*empowerment* di specifiche categorie di beneficiari (es. giovani e donne) e tutelare al contempo i gruppi vulnerabili che potrebbero essere danneggiati dalla liberalizzazione del commercio (es. commercianti transfrontalieri informali e produttori di alimenti di origine rurale). Tali gruppi necessiteranno anche di ulteriori forme di tutela, quali le clausole di esclusione e le misure di salvaguardia, demandate, come già detto, alla seconda fase negoziale. In tal senso, sarà importante garantire che qualsiasi meccanismo di salvaguardia sia sufficientemente accessibile per i paesi economicamente meno sviluppati e per i gruppi sociali più vulnerabili, prevedendo al contempo un attento monitoraggio per valutare l'impatto di tali misure.

Infine, lo sviluppo di meccanismi di consultazione con gli attori del settore privato e le organizzazioni di società civile rappresenta un fattore determinante per il successo dell'AfCFTA.

Da un lato, strumenti quali il *Country Business Index*, che sarà a breve lanciato dalla Commissione Economica per l'Africa, e l'*Afrobarometro* saranno utili per monitorare, a livello continentale, la percezione rispettivamente degli operatori economici e della popolazione in generale in relazione all'impatto reale dell'accordo. Dall'altro, gli stati membri dovrebbero prevedere, a livello nazionale, meccanismi attraverso i quali consultare periodicamente le parti interessate e garantire che le loro opinioni siano pienamente prese in considerazione. Un ruolo particolare in tal senso potrebbe essere svolto dai parlamenti, che potrebbero istituire dei forum istituzionali per coinvolgere i produttori e le associazioni agricole, gli organismi dei consumatori, le camere di commercio e industria, i media, le organizzazioni di società civile (in particolare quelle che lavorano nel campo dei diritti dei lavoratori, dell'ambiente, delle questioni di genere o relative ai giovani) e il mondo accademico.

Un sistema di *governance* regolato dal diritto e multi-livello

Una volta ottenuto il necessario sostegno politico ai più alti livelli decisionali, l'obiettivo principale sarà quello di definire l'AfCFTA a livello tecnico e assicurarne l'implementazione. Storicamente, infatti, uno degli ostacoli principali all'avanzamento dei processi di integrazione in Africa è rappresentato dalla carenza non tanto di strategie lungimiranti o politiche ambiziose, quanto piuttosto della loro effettiva implementazione.

L'attuazione dell'AfCFTA, dunque, avrà successo nella misura in cui si riuscirà a dar vita ad un adeguato sistema di *governance*, fondato sul primato del diritto e su una solida architettura istituzionale, che sia in grado di promuovere, come richiesto dalla Banca africana di sviluppo, obiettivi di armonizzazione, coerenza e prevedibilità.

In fase negoziale, gli stati membri avevano inizialmente sul tavolo due modelli istituzionali alternativi. Da un lato, la possibilità di “ospitare” gli organismi dell'AfCFTA all'interno del quadro istituzionale dell'Unione Africana, istituendo, ad esempio, uno specifico dipartimento all'interno della Commissione Africana. Più forte era la tentazione di dar vita ad una nuova organizzazione internazionale intergovernativa (una sorta di “Organizzazione Africana del Commercio”, sul modello dell'OMC), separata dall'Unione Africana. Ma il rischio, in questo secondo caso, era quello di creare una costosa duplicazione istituzionale, con annessi problemi di coordinamento e divisione del lavoro tra Unione Africana e AfCFTA.

La scelta finale rappresenta una sorta di compromesso tra le due alternative iniziali. L'accordo, infatti, prevede l'istituzione di un Segretariato dell'AfCFTA, con personalità giuridica distinta da quella dell'Unione Africana, ma governato dagli organismi politici dell'Unione, ovvero l'Assemblea dell'Unione Africana (composto dai Capi di stato e di governo degli stati membri, massimo organo decisionale) e il Consiglio esecutivo (composto per l'occasione dai ministri del commercio), supportati da un istituendo Comitato di alti funzionari nazionali responsabili per gli affari commerciali.

Per quel che riguarda, in particolare, il Segretariato, la sua composizione e le sue funzioni saranno definite in

seguito da appositi atti dell'Assemblea dell'Unione e del Consiglio dei Ministri. Indipendentemente dalla forma che esso assumerà, il Segretariato dovrà svolgere non solo funzioni amministrative, ma anche di carattere esecutivo, di coordinamento dell'attuazione delle politiche necessarie per il funzionamento dell'AfCFTA, di monitoraggio e valutazione, di assistenza tecnica, di consultazione e comunicazione con gli stati membri e gli attori non-statali, nonché di rappresentanza nei consessi globali. È possibile, tuttavia, che nel medio/lungo periodo la Commissione dell'Unione Africana sarà ristrutturata e dotata di risorse aggiuntive per servire come Segretariato dell'AfCFTA.

Tra le varie funzioni qui individuate, per il Segretariato sarà fondamentale, in considerazione delle deboli performance del passato, sviluppare un sistema di monitoraggio e valutazione dei progressi realizzati verso l'attuazione degli impegni assunti ai sensi dell'AfCFTA. In tal senso, uno strumento quale il “Quadro di valutazione del mercato interno”, utilizzato dall'Unione Europea per misurare il grado di recepimento delle norme comunitarie nelle singole legislazioni nazionali entro i termini stabiliti, può rappresentare un utile modello di riferimento al fine di esercitare pressioni sugli stati membri affinché accelerino l'attuazione degli impegni.

È possibile muovere per lo meno due rilievi critici nei confronti di tale architettura. Utilizzando l'ombrello istituzionale dell'Unione Africana, l'AfCFTA ne importerà anche il principale meccanismo decisionale, ovvero la regola del consenso fra tutti gli stati membri, con prevedibili conseguenze in termini di efficacia della prassi deliberativa (i cui limiti sono già evidenti oggi nel contesto dell'Unione Africana).

In secondo luogo, l'accordo non riconosce alcun ruolo istituzionale nel quadro dell'AfCFTA al Parlamento Pan-Africano. Sebbene questo organismo non sia dotato di significativi poteri legislativi, esso potrebbe tuttavia svolgere rilevanti funzioni di natura consultiva (fungendo da forum permanente di dialogo e confronto tra attori istituzionali, economici e della società civile) e di monitoraggio, non tanto dell'impatto economico dell'AfCFTA (di competenza del Segretariato), quanto di quello sociale e in ambito diritti umani.

L'architettura continentale dell'AfCFTA dovrebbe inoltre svilupparsi in senso "multi-livello", ed essere sostenuta dalle istituzioni (sub-)regionali e nazionali.

A livello (sub-)regionale, la principale sfida consisterà nel razionalizzare e rendere compatibili i diversi (e a volte confliggenti) regimi delle comunità economiche africane con le finalità e le tempistiche stabilite per la creazione dell'AfCFTA. Attualmente, infatti, il continente africano è caratterizzato dalla presenza di ben diciotto accordi commerciali preferenziali: un vero e proprio intreccio (definito in gergo anglosassone *spaghetti bowl*) di accordi di cooperazione economica, monetaria e settoriale, con un considerevole tasso di sovrapposizione in termini di *membership*, dato che ciascun paese africano appartiene generalmente a più raggruppamenti (sub-)regionali.

Tra questi, l'Unione Africana riconosce otto "comunità economiche regionali" come elementi costitutivi del processo di integrazione continentale⁴. Se da un lato l'esistenza stessa delle comunità economiche regionali segnala un genuino interesse dei paesi africani verso la promozione dell'integrazione regionale come strategia di sviluppo, bisogna

altresì riconoscere che i risultati sin qui raggiunti non hanno sempre rispettato le aspettative. L'evidenza empirica riflette una realtà molto variegata, in cui il tasso di integrazione economica, politica ed istituzionale effettivamente raggiunto varia in maniera considerevole da comunità a comunità (si vedano, in tal senso, i dati elaborati dall'[Africa Regional Integration Index](#)).

Le comunità economiche regionali sono tuttavia chiamate a svolgere un ruolo fondamentale per garantire l'immediata operatività di molte delle componenti sostanziali dell'AfCFTA. Ci si aspetta, infatti, che, sotto la supervisione ed il coordinamento delle istituzioni continentali, le comunità regionali istituiscano comitati direttivi e gruppi di lavoro tecnico per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione delle misure previste dall'AfCFTA.

In attesa che le istituzioni continentali e (sub-)regionali diventino operative, il passo più immediato consiste nella creazione, da parte di ciascuno stato membro, di un'agenzia ministeriale *ad hoc*, responsabile dell'attuazione a livello nazionale delle questioni relative all'AfCFTA. Si tratta di un modello utilizzato già con (discreto) successo in alcune comunità economiche regionali, in particolare nella Comunità dell'Africa orientale (EAC), in cui è stata istituita un'unica agenzia governativa in ciascun paese membro, con il mandato di coordinare l'attuazione degli impegni comunitari a livello nazionale e l'adeguamento del diritto interno agli obblighi comunitari.

Infine, per conferire agli obblighi previsti dall'accordo maggiore certezza giuridica e prevedibilità, il quadro istituzionale dell'AfCFTA è completato da un meccanismo per

la risoluzione delle controversie, obbligatorio e vincolante per gli stati membri. Tale meccanismo, ispirato al modello dell'Organizzazione mondiale del commercio, prevede che ciascuno stato possa rivolgersi ad un "Organismo di risoluzione delle controversie", strutturato in panel e in un organo di appello, per contestare l'applicazione o l'interpretazione dei diritti e degli obblighi sanciti dal trattato sull'AfCFTA da parte di suoi pari.

Basandosi su pratiche già sperimentate in alcune comunità economiche regionali, in particolare nel Mercato comune dell'Africa orientale e meridionale (COMESA), l'Organismo di risoluzione delle controversie incoraggerà inizialmente gli stati ad avviare negoziati diretti; in caso di fallimento della via diplomatica, si proporranno strumenti non contenziosi, quali, mediazione e conciliazione, prima di ricorrere al contenzioso vero e proprio.

In aggiunta a tale meccanismo, di carattere esclusivamente intergovernativo, sarebbe opportuno riconoscere in maniera esplicita la possibilità anche per gli individui di far valere i propri diritti ai sensi dell'AfCFTA. In questo caso, il quadro giurisprudenziale dovrebbe svilupparsi secondo un'ottica di sussidiarietà.

I tribunali nazionali degli stati membri rappresentano il primo livello istituzionale al quale cittadini, associazioni professionali e attori non-statali potrebbero rivolgersi, da un lato, per chiedere il rispetto degli obblighi sanciti dall'AfCFTA a livello nazionale; dall'altro, per accedere a rimedi adeguati in caso di violazioni dei propri diritti derivanti da tali obblighi. In secondo luogo, bisognerebbe predisporre un sistema di ricorsi e appelli tale da coinvolgere i tribunali istituiti dalle

comunità economiche regionali e, come ultima istanza, la [Corte africana per i diritti umani e dei popoli](#), attraverso l'istituzione di una sezione "commerciale" *ad hoc*⁵, anche al fine di creare sinergie positive tra il diritto commerciale ed il diritto dei diritti umani.

Rafforzare il legame tra diritti umani e liberalizzazione del commercio

Sebbene l'AfCFTA non sia stata istituita con l'obiettivo primario di promuovere i diritti umani, bisogna tuttavia riconoscere l'esistenza di un legame inestricabile tra tali diritti e uno degli obiettivi fondamentali dell'area di libero scambio: migliorare le condizioni di vita delle popolazioni africane. Il benessere e i posti di lavoro che possono essere creati attraverso lo sviluppo del commercio intra-africano hanno in effetti il potenziale per contribuire in modo significativo, nel medio-lungo termine, alla riduzione della povertà e alla promozione dei diritti sociali ed economici.

Tuttavia, nel breve termine gli accordi commerciali e l'integrazione economica non portano *necessariamente* a risultati equi e sostenibili. La liberalizzazione degli scambi può produrre impatti diversi su vari gruppi socio-economici, a causa della diversa disponibilità di beni, credito e opportunità economiche, del diverso livello di formazione e specializzazione, e del diverso settore di impiego. La liberalizzazione del commercio agricolo, ad esempio, solleva particolari preoccupazioni in Africa, per il potenziale impatto negativo in termini di sussistenza e sicurezza alimentare.

Valutare l'impatto distributivo di un accordo come l'AfCFTA è quindi fondamentale per garantire che promozione dei di-

ritti umani e liberalizzazione del commercio risultino complementari. Come ha osservato la [Banca mondiale](#), porre i diritti umani al centro delle decisioni economiche aggiunge qualità alla crescita economica. In tal senso, adottare un “approccio diritti umani” consente di concentrare l’attenzione immediatamente sulle questioni distributive e aiuta a identificare le misure di accompagnamento nei periodi di aggiustamento economico. Tale approccio non solo offre strumenti di natura procedurale, ma definisce anche i punti di riferimento normativi per valutare l’impatto delle nuove politiche e delle misure economiche proposte⁶.

La valutazione di tale impatto è oggi particolarmente importante, soprattutto alla luce del generale e crescente scetticismo nei confronti dei processi di liberalizzazione degli scambi, alimentato in larga misura dalla diffusa percezione che i benefici del commercio e della globalizzazione non siano stati equamente distribuiti. È necessario evitare che questo scenario possa ripetersi in Africa: sarà quindi essenziale adottare politiche attive per garantire che i benefici derivanti dall’aumento della produttività e dalla diffusione del benessere che l’AfCFTA potrà introdurre siano equamente distribuiti.

Per rendere l’AfCFTA un accordo socialmente sostenibile ed inclusivo, in aggiunta alle politiche di coesione e di aggiustamento, nonché ai meccanismi di consultazione e di accesso ai rimedi già analizzati in precedenza, sarebbe altresì opportuno: adottare un approccio graduale e mirato ai processi di liberalizzazione; monitorare l’impatto dell’AfCFTA sui diritti economici e sociali delle popolazioni coinvolte; mantenere un controllo *politico* sulla realizzazione dell’accordo.

L’approccio graduale e mirato ai processi di liberalizzazione consentirebbe di tutelare i gruppi più vulnerabili della popolazione, soprattutto in particolari settori vitali (ad esempio la sicurezza alimentare). In tal senso, la predisposizione di elenchi di esclusione, demandata alla seconda fase negoziale dell’AfCFTA, rappresenta uno strumento fondamentale in mano ai governi per selezionare un determinato numero di prodotti sensibili da escludere temporaneamente dalla liberalizzazione tariffaria. La selezione di tali prodotti dovrebbe ispirarsi ad obiettivi di tutela dei gruppi vulnerabili e di mitigazione dell’impatto negativo della liberalizzazione delle tariffe sulle entrate doganali. Un utile riferimento a tal fine è l’elenco dei prodotti agricoli strategici che i paesi africani si sono impegnati a promuovere e proteggere in occasione del [Vertice sulla sicurezza alimentare di Abuja del 2006](#), identificati sulla base della loro rilevanza per il paniere africano, delle spese di cambio relative per importarli e del loro potenziale di produzione ancora non sfruttato nel continente africano.

In secondo luogo, tra gli strumenti di monitoraggio dell’AfCFTA, sarà necessario includere un meccanismo per valutare gli effetti distributivi e sui diritti umani dell’accordo. Un’opzione praticabile sarebbe quella di conferire il mandato ad uno degli organismi dell’Unione Africana (o del Parlamento Pan-Africano) che si occupano di diritti umani di lanciare un sistematico [human rights impact assessment](#), per analizzare l’evoluzione del godimento dei diritti umani in Africa così come influenzato dal nuovo quadro continentale economico e commerciale. Tale monitoraggio sarà utile ad identificare le misure di carattere

compensativo, di adeguamento o di accompagnamento che potrebbero risultare necessarie affinché l'AfCFTA continui a rispondere alle esigenze economiche, sociali e di sviluppo del continente.

Infine, il diritto dei diritti umani impone alle istituzioni di adottare misure legislative, amministrative, di bilancio, giudiziarie e di altro tipo che siano "appropriate" per proteggere e promuovere i diritti umani. Ma ciò che è appropriato può cambiare con il variare delle circostanze e del tempo. Lo sviluppo economico è un processo dinamico: pertanto, le istituzioni africane dovrebbero essere molto attente a non limitare il loro spazio di manovra politico per il futuro. In altri termini, dovrebbero evitare di inserire negli accordi commerciali negoziati nel quadro dell'AfCFTA qualsiasi disposizione che possa minare la loro capacità di adottare future misure per garantire che i diritti umani siano effettivamente protetti e rispettati.

Diversificare le fonti di finanziamento

Le indicazioni contenute in questa analisi non possono essere attuate senza la previsione di finanziamenti e investimenti strategici a sostegno della creazione dell'AfCFTA.

Il ruolo dei donatori sarà essenziale: Banca Mondiale e Unione Europea hanno già espresso la propria disponibilità "in linea di principio" a contribuire al finanziamento necessario per la realizzazione dell'accordo. Per l'Unione Europea, in particolare, si tratterà del banco di prova per testare la propria capacità di dare sostanza all'ambizioso [piano per gli investimenti esterni](#), lanciato dalla Commissione nel settembre 2016.

Ulteriore sostegno finanziario dovrebbe essere garantito dalle organizzazioni internazionali che operano direttamente in Africa, quali la Banca africana di sviluppo, la Commissione Economica per l'Africa delle Nazioni Unite e l'UNCTAD, nonché dalle iniziative di [aid for trade](#), gestite, tra le altre, dall'Organizzazione mondiale del commercio e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico. In attesa che venga istituito il Segretariato dell'AfCFTA, la Commissione dell'Unione Africana potrebbe convocare una conferenza dei donatori e coordinare l'attuazione degli impegni finanziari attraverso l'istituzione di un meccanismo tecnico congiunto.

In prospettiva, il finanziamento dell'area africana di libero scambio dovrà tuttavia contare in maniera crescente sulla mobilitazione delle risorse continentali pubbliche e private.

Prima di poter ipotizzare un sistema di risorse proprie dell'AfCFTA, è necessario innanzitutto che i governi africani si impegnino a migliorare e razionalizzare il complesso di entrate pubbliche nazionali, rendendo i sistemi fiscali più equi, trasparenti ed efficaci, ed affrontando in maniera risoluta i cronici problemi di corruzione, deboli capacità istituzionali, basi imponibili ristrette ed una pervasiva elusione ed evasione fiscali.

In questa maniera, si contribuirà a superare le criticità legate alla dipendenza dei progetti africani dall'aiuto pubblico allo sviluppo internazionale, incluso il rischio di perpetuare iniziative guidate dai donatori piuttosto che dagli stessi attori africani, garantendo a questi ultimi maggior controllo e la responsabilità nei confronti delle proprie scelte politiche.

Conclusioni

Dalla precedente analisi risulta evidente che le sfide poste alla formazione di un'area di libero scambio nel continente africano pertengono più alla sfera politica che all'ambito economico.

L'AfCFTA costituisce per i paesi africani una finestra di opportunità per promuovere il commercio intra-africano, diversificare e trasformare in maniera strutturale l'economia del continente, e perseguire importanti obiettivi in materia di diritti umani e contrasto alla povertà fissati nell'Agenda 2063 (di cui l'AfCFTA è parte integrante). In tal senso, lungi dall'essere in posizione antitetica, integrazione regionale e diritti umani sono interdipendenti e, attraverso la sottoscrizione di impegni giuridici vincolanti e la creazione di istituzioni regionali preposte alla loro attuazione, concorrono nel definire lo scopo e le funzioni della sovranità territoriale in Africa.

Bisogna riconoscere, tuttavia, che l'armonizzazione delle priorità nazionali con il perseguimento di beni pubblici regionali e globali richiederà volontà politica, una ferma determinazione e uno sforzo di coordinamento da parte dei leader politici africani

Quali sono i prossimi passi per far nascere l'area di libero scambio continentale? Il testo dell'accordo sull'AfCFTA ne delinea soltanto la cornice giuridica. Da qui a circa un anno, l'accordo dovrà essere ratificato dai singoli parlamenti nazionali africani ed entrerà in vigore nel momento in cui verrà ratificato da almeno la metà dei paesi firmatari (ventidue stati). Si passerà quindi alla seconda (delicata)

fase negoziale, in cui bisognerà, tra l'altro, individuare gli investimenti necessari per avviare l'area di libero scambio e i meccanismi di compensazione, nonché definire i prodotti sensibili da includere nel 10% di beni esentato dall'abolizione dei dazi. Nel frattempo, l'auspicio è che possa esser stato istituito il Segretariato che dovrà gestire la fase di attuazione dell'accordo.

Da queste scelte e decisioni dipenderà la possibilità di formare un blocco regionale coeso, che possa contribuire allo sviluppo economico e sociale dell'Africa ed alla sua integrazione nell'economia globale.

Note

- 1 Cfr., in particolare, Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Londra: Allen and Unwin, 1973.
- 2 Dati UNCTAD riferiti al 2016: cfr. unctadstat.unctad.org
- 3 Dati UNCTAD riferiti al 2016: cfr. unctadstat.unctad.org
- 4 Unione del Maghreb arabo (AMU); Mercato comune dell'Africa orientale e meridionale (COMESA); Comunità degli Stati del Sahel e del Sahara (CEN-SAD); Comunità dell'Africa orientale (EAC); Comunità economica degli Stati dell'Africa centrale (ECCAS); Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS); Autorità intergovernativa per lo sviluppo (IGAD); Comunità di sviluppo dell'Africa meridionale (SADC).
- 5 In futuro, tale Corte sarà sostituita dalla Corte africana di giustizia e diritti umani, il cui Protocollo istitutivo è stato adottato nel luglio 2008 dall'Assemblea dell'Unione Africana, ed entrerà in vigore al raggiungimento del 15^{mo} strumento di ratifica. Ad oggi, sono sei gli stati africani che hanno ratificato il Protocollo: Benin, Burkina Faso, Congo, Libia, Liberia, Mali.
- 6 In Africa, il quadro politico e normativo di riferimento in materia diritti umani è rappresentato dalla *Carta africana sui diritti umani e dei popoli*, dall'*Agenda 2063*, nonché dai principali trattati delle Nazioni Unite sui diritti umani di cui i paesi africani sono parte.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione, i cui soci fondatori sono la Compagnia di San Paolo e le Università degli Studi di Torino, di Pavia e di Milano.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF pubblica **Commenti, Policy Paper, Research Paper**, libri nella collana "**Federalism**", le riviste **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**. Per maggiori informazioni si veda il sito: **www.csfederalismo.it**

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Vincenzo Arbarelo, 8

10122 Torino - ITALY

Telefono 011 670 5024

Fax 011 670 5081

info@csfederalismo.it

www.csfederalismo.it