

Development, *Project Cycle Management (PCM). A tool for Aid Effectiveness*, by E. KIJNE, Brussels, April 1995; E. KIJNE, *Project Cycle Management*, Dispense a cura dell'ESAS-CD dell'Università degli Studi di Pavia, a.a. 1998/99.

³¹ Bisogna innanzitutto considerare che il quadro logico nasce da un processo analitico volto alla costruzione dei cosiddetti «alberi dei problemi e degli obiettivi». Esistono inoltre diverse tecniche di progettazione: alcune rientrano nell'alveo del *logical framework* ma prevedono delle varianti, mentre altre se ne distaccano fortemente (come il metodo cosiddetto ZOPP).

³² Fondamentale in questa direzione è il contributo teorico di SEN, che ha studiato i caratteri delle carestie nel Bengala ricavandone utili indicazioni per la teoria dello sviluppo. Cfr.: A.K. SEN, *Poverty and Famines*, Oxford, 1981; IDEM, *La disuguaglianza*, Bologna, 1994.

4. La cooperazione allo sviluppo dell'Unione Europea

4.1 Le tendenze evolutive della cooperazione europea

La politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo e, più in generale, i rapporti tra l'Europa ed il Sud del mondo costituiscono un caso utile per verificare l'effettiva configurazione delle tendenze e dei modelli di cooperazione finora delineati. Soltanto nel corso degli ultimi anni, con la fine della «guerra fredda», la politica comunitaria per lo sviluppo ha acquistato ruolo e fisionomia propri, conoscendo l'esplicita proclamazione nelle fonti primarie dei propri principi e contenuti, nonché l'istituzionalizzazione degli assetti e strumenti operativi. Questa osservazione non intende certo disconoscere le politiche di aiuto avviate già dagli anni Sessanta, ma vuole rilevare le sostanziali trasformazioni nel contesto storico-politico, la corrispondente evoluzione nelle relazioni tra Comunità e Pvs e la conseguente natura di processo della cooperazione europea.

Nessuna disposizione del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (Roma, 1957) prevede espressamente l'instaurazione di una politica comune volta alla promozione dello sviluppo nei paesi e nelle aree arretrate.¹ Le uniche norme ricollegabili, pur fra importanti limiti, ad un'azione comunitaria nell'ambito dello sviluppo sono contenute negli articoli 3 *le*) e 131-136 che, prevedendo l'associazione alla CEE dei Paesi e Territori d'Oltre Mare, definiscono un particolare regime d'aiuto per i paesi e le aree non europee che godono di particolari relazioni con alcuni Stati membri. Più specificamente, si tratta dei paesi che all'epoca si trovavano ancora sottoposti alla dominazione, in quanto colonie o aree sotto amministrazione fiduciaria, di Francia, Belgio, Italia ed Olanda. Con il Trattato di Roma è stato altresì creato il primo Fondo Europeo di Sviluppo (FES), destinato

ad assicurare la realizzazione di infrastrutture e a mantenere legami politici, economici e commerciali con le colonie ed i protettorati.

Con l'avvio della decolonizzazione, intensificatasi negli anni Sessanta, si pone l'esigenza di ricercare nuovi fondamenti per le relazioni con le ex colonie, in grado cioè di riflettere la mutata concezione dei rapporti tra Comunità e Pvs. La politica di cooperazione allo sviluppo viene così progressivamente elaborata attraverso un'evoluzione dei tratti distintivi della politica commerciale comune e della struttura degli accordi di associazione con i paesi terzi.

Sul piano storico, il primo importante risultato di questo processo fu la *Convenzione di Yaoundé*, firmata nel 1963 dai primi sei Paesi membri della CEE e da 18 Stati africani di nuova indipendenza. La Convenzione, rinnovata nel 1969 per un altro quinquennio, costituisce il primo accordo negoziato tra un gruppo di paesi industrializzati ed un gruppo di paesi sottosviluppati, con il quale si provvede a fissare disposizioni commerciali e finanziarie e ad istituire anche il secondo e terzo FES.

Sotto il profilo giuridico, in assenza di strumenti specifici la Comunità ha fatto ricorso, per fondare le proprie azioni, principalmente alle seguenti norme del Trattato istitutivo:

- art. 113, che le riconosce competenza in ambito tariffario e commerciale. L'ampia interpretazione della nozione di politica commerciale ha permesso di ricondurre in quest'alveo tutte le misure che applicano strumenti commerciali e tariffari, anche se perseguono fini di cooperazione allo sviluppo. Inoltre, il ricorso alle politiche commerciali a fini di sviluppo deriva direttamente dall'evoluzione dei fondamenti teorici della cooperazione, ed in particolare dalla teoria del commercio internazionale che concepisce l'integrazione nel mercato mondiale come condizione imprescindibile per lo sviluppo economico.
- art. 238, che stabilisce la competenza comunitaria a concludere accordi di associazione caratterizzati da diritti ed obblighi reciproci, da azioni comuni e da procedure particolari, senza però specificarne gli ambiti specifici. La norma appare importante soprattutto in quanto ha costituito il fondamento per la stipula degli *accordi misti*,² conclusi cioè congiuntamente dalla Comunità e dagli Stati membri in ragione della parteci-

pazione di questi ultimi ai meccanismi di finanziamento, oppure per sopperire alla mancanza di competenza comunitaria per certe materie coperte dagli accordi stessi.

- art. 235, ovvero la norma che legittima l'ampliamento delle competenze e delle azioni della Comunità a condizione che ciò sia necessario per realizzare, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi previsti dal Trattato.

Rilevati i presupposti giuridici ed il primo importante accordo, l'analisi delle azioni inquadrabili nella logica della cooperazione comunitaria allo sviluppo, nei periodi che precedono il *Trattato di Maastricht* (7 febbraio 1992), può articolarsi nelle seguenti fasi:

- le attività di aiuto ai Pvs, distinte tra le azioni unilaterali e quelle che trovano invece fondamento in accordi conclusi con gli stessi paesi;
- le tendenze evolutive della filosofia della cooperazione comunitaria;
- il ruolo ed i caratteri fondamentali della *Convenzione di Lomé*;
- i risultati effettivi ed i nodi critici emergenti dalle politiche avviate.

4.1.1 Le azioni di cooperazione comunitaria allo sviluppo

Le attività di aiuto ai Pvs si distinguono in azioni unilaterali ed in quelle che derivano da accordi conclusi con gli stessi paesi. Le *azioni unilaterali*, cioè configurate attraverso atti autonomi comunitari che, in quanto tali, non pongono obblighi a carico della Comunità nei confronti dei paesi beneficiari e possono essere liberamente modificate o abrogate dalla stessa, si articolano in:

- a) *Le preferenze generalizzate*. Il sistema delle preferenze generalizzate, concepito nel quadro dell'UNCTAD (1968) al fine di promuovere l'espansione commerciale e l'industrializzazione dei Pvs, prevede un accesso preferenziale nel mercato dei Paesi del *centro* (in termini di riduzione o di franchigia doganale senza reciprocità) per certi prodotti provenienti dai Paesi *periferici*. L'attuazione di relazioni preferenziali era legittimata, in sede GATT, dalla *enabling clause* che permetteva alle parti contraenti, a certe condizioni, di derogare all'Accordo tariffario internazionale. La CEE ha adottato dal 1971 questo

sistema, rinnovandolo più volte per diversi prodotti industriali, agricoli e tessili, a favore soprattutto di quei Paesi dell'Asia e dell'America Latina non firmatari di accordi preferenziali con la Comunità.

- b) *L'assistenza tecnica e finanziaria* ai Pvs non associati. Al contrario del sistema di preferenze generalizzate, che costituisce un ampliamento dell'azione comunitaria in ambiti di propria competenza, l'aiuto tecnico e finanziario (non esplicitato dal Trattato istitutivo) viene fondato sull'art. 235 e specificamente disciplinato dal regolamento 442 del 1981. Destinato soprattutto ai Paesi più poveri dell'Asia e dell'America Latina con l'obiettivo di contribuire alla realizzazione di progetti di sviluppo in ambito rurale ed alimentare e di progetti di integrazione regionale, questo regime prevede la concessione di aiuti non rimborsabili da parte della Comunità e di co-finanziamenti da parte degli Stati membri.
- c) *L'aiuto alimentare*. Questo tipo di aiuto comunitario si propone di contribuire alla sicurezza alimentare; al miglioramento dei livelli nutrizionali delle popolazioni beneficiarie e agli interventi di emergenza. È interessante notare che la politica di aiuto alimentare non nasce come parte integrante dell'azione di cooperazione allo sviluppo, ma viene originariamente fondata sulle norme del Trattato relative alla politica agricola comune, configurandosi come misura di politica di aiuto ai Pvs solo nel corso degli anni Ottanta. Questa circostanza, unita al fatto che gli aiuti alimentari sono costituiti principalmente da eccedenze comunitarie (salvo i casi eccezionali di acquisto in loco o in altri paesi), ha spesso suscitato perplessità, in quanto si garantirebbe così l'efficiente impiego dei fattori produttivi nella Comunità grazie ai bisogni dei Pvs. In realtà, il problema non è costituito da tale ritorno positivo per la CEE, che potrebbe concepirsi come beneficio ulteriore rispetto alla finalità fondamentale dell'aiuto, ma piuttosto dalle distorsioni e dall'inefficienza introdotta per tale via nei mercati dei Pvs.
- d) Il *Compres* (compensazione dei mancati proventi da esportazione dei Pvs non firmatari della convenzione CEE-ACP). Si tratta di uno strumento impiegato, attraverso aiuti finanziari non rimborsabili, per la stabilizzazione dei proventi derivanti dalle esportazioni di prodotti agricoli di base nel mercato comune. Il sistema, analogo allo *Stabex* previsto dalla *Conven-*

zione di Lomé per i Paesi ACP, è esclusivamente destinato ai prodotti soggetti alle fluttuazioni di mercato e ai Paesi più poveri.

- e) *I programmi di ricerca* al servizio dello sviluppo. Con l'istituzione di questi programmi la Comunità ha introdotto anche la dimensione scientifica e tecnica nella politica di cooperazione allo sviluppo. I progetti che ne derivano, proposti da organismi di ricerca dei Pvs, della Comunità o da Organizzazioni internazionali, vengono realizzati attraverso contratti finanziati al 50% da fondi comunitari.
- f) *Gli aiuti d'emergenza*. Questa forma di intervento è attuata nel caso di eventi tragici naturali o di circostanze di straordinaria gravità (conflitti), e si concretizza nello stanziamento di risorse finanziarie, a favore di governi, Organizzazioni internazionali ed ONG, per l'acquisto di beni e servizi di prima necessità. Per i caratteri impliciti delle emergenze, gli aiuti d'urgenza sono sottoposti a celeri procedure per garantire la maggiore efficacia degli interventi.
- g) *La cooperazione finanziaria e tecnica (Agevolazione Cheyson)*. Questo strumento, che prevede il co-finanziamento di programmi e progetti volti a promuovere gli investimenti diretti privati attraverso *joint-ventures*, risulta destinato ai Pvs più avanzati in Asia, America Latina e Mediterraneo. I finanziamenti, che possono assumere varie forme, passano attraverso il coinvolgimento di più soggetti, pubblici e privati, e sono diretti all'identificazione dei progetti e dei partner locali, all'assistenza gestionale ed alla formazione.
- h) *Il coordinamento con le Organizzazioni non governative*. Nella fattispecie, la Comunità agisce come donator e/o partner delle ONG per la conduzione di interventi di sviluppo nei Pvs e di attività di informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica negli Stati membri.

Gli *accordi*, cioè le azioni comunitarie nel campo dell'aiuto allo sviluppo che trovano fondamento in specifici patti conclusi con i Pvs, possono distinguersi in:

- a) *Gli accordi sui prodotti di base*. Si tratta di accordi negoziati nel quadro UNCTAD, la cui applicazione dovrebbe garantire la stabilizzazione dei prezzi di certi prodotti primari, attraverso

l'adozione di misure (commerciali e tariffarie) che regolamentano l'offerta e la domanda internazionali.

- b) Gli *accordi non preferenziali* con i Paesi dell'Asia e dell'America Latina. Fino al 1972, l'azione comunitaria nei confronti dei Paesi in via di sviluppo si era indirizzata, per ragioni storiche e politico-economiche, prevalentemente verso i Paesi dell'Africa e del Mediterraneo. Con il vertice di Parigi del 1972, pur mantenendosi la necessità di rapporti privilegiati con i paesi nei confronti dei quali la Comunità, per ragioni storiche, avesse responsabilità specifiche, si pose l'esigenza di adottare un approccio globale ai temi dello sviluppo. Questa circostanza ha stimolato progressivamente la CEE ad ampliare il gruppo dei paesi beneficiari di interventi di assistenza ed aiuto.

Sebbene la politica di cooperazione nei confronti dei Paesi asiatici e latino-americani si fosse concretizzata principalmente in azioni unilaterali (le *preferenze generalizzate*), bisogna rilevare che proprio a partire dalla rielaborazione di queste relazioni, in funzione degli interessi dei partner, cominciarono a stemperarsi il carattere di unilateralità degli interventi e a delinearsi delle basi contrattuali. Più specificamente, i rapporti tra Comunità europea e questi paesi hanno condotto alla conclusione di accordi commerciali settoriali (specialmente nel settore tessile, con l'*Accordo Multifibre*), accordi di cooperazione commerciale e finanziaria, nonché accordi quadro di cooperazione economica. Di particolare rilievo risultano gli accordi conclusi con gli Stati membri dell'Associazione del Sud-est asiatico (ANSEA), con i Paesi aderenti al Trattato di integrazione economica centro-americana, nonché quelli contratti con l'*Accordo di Cartagena*.

Gli accordi di cooperazione economica a fini di sviluppo, pur non essendo contemplati dal *Trattato di Roma*, sono stati adottati dalla CEE, sulla base degli artt. 113 e 235, nei rapporti con Paesi industrializzati, nelle relazioni con i Pvs e, più di recente, anche con i Paesi in transizione dell'Est europeo. Gli ambiti d'intervento delineati dagli accordi sono inoltre tanto flessibili da non escludere alcun settore, pur trovando opportune specificazioni a seconda dei paesi contraenti.³

- c) Gli *accordi preferenziali*, in particolare gli *Accordi di cooperazione con i Paesi del Mediterraneo* e la *Convenzione di Lomé*.

Il problema delle relazioni con i Paesi mediterranei si è posto originariamente all'attenzione della Comunità solo nella misura di una disciplina dei rapporti coloniali. Tuttavia, fattori geopolitici ed economici hanno avviato, nel breve volgere di qualche decennio, una profonda evoluzione della politica comunitaria in quest'ambito. Agli *Accordi Mediterranei* di prima generazione, conclusi tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta, è seguita la stipulazione di una nuova serie di patti, tra il 1976 ed il 1978, su impulso del Vertice di Parigi.

Questa seconda fase è risultata peraltro caratterizzata dalla ricerca di un equilibrio tra orientamenti spesso divergenti: la necessità che il tema della cooperazione e quello dello sviluppo assumessero una prospettiva globale, anche nel contesto del rafforzamento del dialogo euro-arabo, si è infatti scontrata con le rivendicazioni avanzate dai Paesi emergenti (nell'ambito del dibattito relativo al Nuovo Ordine Economico Internazionale) e con l'oscillante andamento delle stesse relazioni politiche con i Paesi del Mediterraneo.

Sebbene negoziati e conclusi separatamente, gli accordi stipulati (i *Protocolli Mediterranei*)⁴ sono tutti *accordi misti*, di durata illimitata, fondati sull'art. 238, che definiscono in termini generali una assistenza tecnica e finanziaria, nonché le caratteristiche fondamentali della cooperazione commerciale. Ogni accordo crea organi comuni, composti pariteticamente dai rappresentanti dei contraenti, ed è accompagnato da un protocollo finanziario di durata quinquennale ed articolato in strumenti di finanziamento di varia natura.

Più di recente, per la crescente importanza strategica assunta dall'area mediterranea, la Commissione europea ha rilevato la necessità sia di integrare il sistema degli accordi vigenti, con un nuovo quadro normativo in grado di creare una zona di libero scambio, sia di estendere i contenuti della cooperazione alle questioni sociali e culturali, alla politica di sicurezza, alla valorizzazione delle risorse umane e alla tutela dei diritti fondamentali. Ed infatti, sotto questo profilo, tanto la Commissione quanto il Consiglio europeo si sono più volte espressi per il rafforzamento del partenariato e delle interdipendenze euro-mediterranee, al fine di dar vita ad un unico spazio economico caratterizzato da pace e stabilità.

In particolare, nel 1995, la Dichiarazione adottata dalla Conferenza Euromediterranea di Barcellona, promossa dall'Unione Europea, ha sancito il principio del partenariato per la costruzione di nuove relazioni solidaristiche tra istituzioni regionali e locali e tra organismi della società civile del Nord e del Sud del mondo, fondate sullo sviluppo e sulle opportunità reciproche.

4.1.2 L'evoluzione della filosofia di cooperazione comunitaria

Prima di approfondire l'altro importante tipo di accordo preferenziale, cioè la *Convenzione di Lomé*, appare opportuno rilevare in sintesi l'evoluzione dei fondamenti sui quali si basa l'insieme delle azioni adottate dalla CEE in una logica definibile di cooperazione allo sviluppo. Nel processo che ha caratterizzato la politica comunitaria in quest'ambito e, dunque, nella progressiva attribuzione di una identità autonoma alle politiche di aiuto ai Pvs (prima del Trattato di Maastricht), un contributo fondamentale ai successivi sviluppi è stato offerto dal Vertice di Parigi del 1972. In quella sede, infatti, anche in conseguenza delle crescenti rivendicazioni dei Paesi emergenti, si è rilevata la necessità di adottare un approccio globale per i temi dello sviluppo, in grado cioè di coniugare crescita economica e sviluppo equilibrato in un'ottica di giustizia e parità nelle relazioni internazionali.

Gli interventi della Corte di Giustizia, tesi ad individuare le basi giuridiche dell'azione comunitaria in materia, ed il *Memo-randum* Pisani del 1982, in cui per la prima volta la politica per lo sviluppo viene concepita come parte essenziale della politica estera della CEE, hanno contribuito a focalizzare una graduale svolta. Si assiste cioè al passaggio da una fase iniziale, nella quale la Comunità fonda la propria azione per i Pvs esclusivamente sugli accordi commerciali e/o tariffari e su un eterogeneo retaggio coloniale, ad un altro stadio in cui si pone l'esigenza di attribuire significati politici sostanziali agli accordi negoziati con i paesi terzi.

Anche l'evoluzione delle idee di sviluppo ha influenzato fortemente la configurazione della politica comunitaria di cooperazione, definendo gradualmente un «*primauté des impératifs du dé-*

veloppement sur les impératifs du commerce». ⁵ Il crescente impiego della cooperazione economica, l'approccio multisettoriale, l'enfasi posta sui fattori sociali, culturali e ambientali (oltreché su quelli strettamente economici) per una definizione dello sviluppo realmente connessa al *well-being* dei soggetti, nonché i più recenti richiami alla promozione della democrazia e dei diritti umani sono infatti tutte espressioni dei cambiamenti in atto in questa materia.

Infine, non possono non considerarsi anche gli effetti provocati dal mutamento degli assetti politici internazionali e dal deterioramento della situazione politica ed economica di numerosi Pvs. La fine del bipolarismo, la globalizzazione e la stessa crescita dell'Unione Europea stanno infatti modificando l'intero sistema delle sue relazioni e contribuiscono così a ridefinire (in una dimensione sempre più politica) gli obiettivi ed i contenuti della cooperazione con i Pvs.

4.1.3 La Convenzione di Lomé

La *Convenzione di Lomé* può certamente considerarsi una cartina di tornasole dell'evoluzione della politica comunitaria di aiuto allo sviluppo poiché, sebbene fissi *ab origine* un'opzione preferenziale africana, può sintetizzare l'intera rete di rapporti tra Europa e Pvs compresi in una logica di cooperazione. Essa non costituisce soltanto un accordo preferenziale tra la Comunità europea ed i Paesi di Africa, Caraibi e Pacifico (ACP), ma rappresenta certamente «il picco dell'era post-coloniale, quando il dialogo Nord-Sud era un tema centrale per le relazioni internazionali». ⁶

La prima *Convenzione di Lomé*, diretta filiazione delle *Convenzioni di Yaoundé*, è stata sottoscritta nel 1975 dai nove Paesi che allora costituivano la CEE e da 46 Paesi ACP. Per molti aspetti sostanziali Lomé risulta figlia del suo tempo, cioè di un periodo in cui i rapporti con le ex colonie vengono riformulati alla luce di un sistema internazionale bipolare e di un'economia mondiale progressivamente interdipendente. In particolare, la prima Convenzione discende dalla necessità di dare sistemazione, con l'ingresso nella CEE di nuovi Stati ed in particolare dell'Inghilterra, alle relazioni tra Comunità europea e Paesi del Commonwealth britannico.

Il ventennio (1950-1973) che precedette l'accordo fu caratterizzato dalla forte crescita dell'economia mondiale, grazie al corso di alcuni fattori: la forte coesione politica ed economica tra le principali economie capitalistiche, le politiche economiche espansive di matrice keynesiana, nonché l'ampia disponibilità di risorse produttive e i rendimenti crescenti assicurati dalla diffusione del progresso tecnologico. Sul piano teorico, i modelli di crescita di ispirazione accumulazionista offrirono rigore formale ai risultati raggiunti dai Paesi industrializzati e divennero i fondamenti delle politiche di sviluppo per le aree arretrate.

Tuttavia, già all'inizio degli anni Settanta, risultava evidente che la dinamica economica mondiale, con riferimento ai Pvs, non aveva prodotto risultati equilibrati e sostenibili. Il rallentamento della crescita economica e l'innescarsi della spirale inflazionistica (con il conflitto arabo-israeliano del *Kippur* e la conseguente crisi petrolifera) diedero l'avvio, nello stesso periodo, ad una nuova fase nei rapporti tra Paesi sviluppati e Pvs. Le relazioni tra l'Europa comunitaria e le ex colonie erano infatti attraversate da tendenze contrapposte: da un lato, le rivendicazioni dei *nuovi Paesi*, tese a sovvertire radicalmente l'assetto economico mondiale ritenuto responsabile del sottosviluppo e, dall'altro, la forte resistenza dei Paesi industrializzati, che vedevano invece minacciati i propri percorsi di crescita dai rischi insistenti sulle disponibilità di materie prime. La crisi mondiale apertasi nel 1973 rafforzò tali contrapposizioni, ma soprattutto mise in rilievo la crescente interdipendenza tra i diversi paesi, nonché l'esistenza di vaste aree del mondo (il cosiddetto *Quarto Mondo*) del tutto marginali rispetto al resto e dipendenti dall'aiuto poiché privi di risorse.

Queste vicende delineano il contesto nel quale si giunge alla stipula della prima *Convenzione di Lomé*, che introduce fondamentali innovazioni nel rapporto tra Nord e Sud del mondo. L'Accordo stabilisce infatti, come architettura delle relazioni CEE-ACP, il sistema del *partenariato tra eguali*, ovvero un modello cooperativo che cerca di equilibrare la parità e l'interesse reciproco dei contraenti con l'autonomia di scelta e l'esercizio delle sovranità individuali. L'esperienza pluridecennale di Lomé è la storia di una continua apertura della Convenzione all'ingresso di nuovi membri, fino all'adesione del Sudafrica, che porta nel 1997 il numero degli associati a 71.

L'Accordo è stato costantemente rinnovato allo scadere della durata quinquennale (1979, 1984, 1989). La quarta Convenzione, la cui durata è stata fissata in dieci anni, è stata rinegoziata nel 1995 (*Lomé IV révisé*) al fine, tra l'altro, di enfatizzare la questione democratica e la tutela dei diritti umani nelle politiche di cooperazione comunitaria. Infine, un nuovo Accordo di partenariato tra UE ed ACP, destinato a sostituire *Lomé IV*, è stato raggiunto a Bruxelles nel febbraio del 2000 (dopo un complesso negoziato iniziato nel settembre 1998) ma, al momento della stesura finale di questo manuale, non è stato ancora sottoscritto.⁷

Per quanto concerne i contenuti specifici, *Lomé* non si è limitata a stabilire l'ingresso nel mercato comunitario dei prodotti originari dai Paesi ACP in regime di franchigia doganale e senza reciprocità (salvo alcune eccezioni) e un'assistenza tecnica e finanziaria, ma ha cercato di adottare un approccio di cooperazione globale. Gli interventi hanno coperto infatti ogni settore significativo per la promozione dello sviluppo nei Pvs, così da comprendere l'agricoltura, l'industria, la sicurezza alimentare, il settore energetico e quello minerario, il commercio, lo sviluppo dell'imprenditoria, dei servizi, delle infrastrutture, nonché la cooperazione culturale, sociale, ambientale e regionale.

Gli strumenti principali previsti dalla Convenzione sono le preferenze commerciali, lo *Stabex*, il *Sysmin* e gli aiuti tecnici e finanziari. In particolare, lo *Stabex* è un sistema volto alla stabilizzazione dei proventi delle esportazioni, attraverso trasferimenti finanziari da attuare nel caso di congiunture sfavorevoli nel mercato internazionale; il *Sysmin*, destinato precipuamente al risanamento e allo sviluppo del settore minerario e delle materie prime nei Paesi ACP, si concretizza in un sistema speciale di finanziamento che trova applicazione nelle ipotesi di calo della capacità produttiva o di congiuntura economica sfavorevole. Fondamentali, per l'attuazione degli interventi prefigurati, sono anche i protocolli finanziari allegati all'Accordo, nei quali vengono fissate le risorse disponibili, le fonti e i canali di finanziamento (tra cui il Fondo Europeo di Sviluppo, l'ottavo dalla sua prima istituzione).

La *Convenzione di Lomé* ha conosciuto, nel corso di questi decenni, una costante evoluzione, anche attraverso modifiche dell'assetto operativo e degli strumenti. Questa evoluzione, sul



piano più generale, riflette le vicende caratterizzanti il contesto nel quale l'Accordo si colloca, e in particolare la recessione economica mondiale degli anni Ottanta, il collasso dei sistemi socialisti dell'Est e la fine del bipolarismo, nonché l'accelerazione del processo di unificazione europea. Questa successione di eventi, infatti, non solo ha modificato il sistema delle relazioni internazionali, ma ha altresì rilevato la progressiva erosione di alcuni presupposti e caratteri nell'architettura disegnata da Lomé. In particolare, al di là dei risultati effettivamente conseguiti dall'Accordo sul piano economico, possono ormai cogliersi i seguenti esiti:

- La cooperazione comunitaria con i Paesi ACP risulta caratterizzata a monte da una «confusione di elementi coloniali, anticoloniali e postcoloniali»,⁸ che ha minato la funzionalità della Convenzione.
- L'Accordo ha riunito, in modo indistinto, paesi la cui eterogeneità si è nel tempo accresciuta. Si può infatti ritenere che solo pochi paesi del gruppo ACP stanno percorrendo la via dello sviluppo, a fronte invece della marginalizzazione politica ed economica che investe la maggior parte degli associati (in particolare l'Africa sub-sahariana).
- L'Unione Europea, mettendo in discussione l'originaria opzione preferenziale africana, ha instaurato sempre più spesso rapporti organici con aree del mondo, in via di sviluppo o in transizione, non comprese nel gruppo ACP.
- Nel corso degli ultimi decenni, la Convenzione ha visto progressivamente venire meno il principio dell'interesse reciproco ed ha conosciuto una crescente burocratizzazione del proprio assetto operativo.
- L'esigenza di maggiore efficacia ed efficienza negli interventi di assistenza, connessa alla scarsa capacità di gestione dimostrata dalle controparti, ha condotto l'Unione europea ad adottare una inclinazione interventista e fortemente condizionante le scelte dei partner. Tale tendenza, unita agli elementi già delineati, ha determinato la netta erosione del sistema del partenariato e della cooperazione decentrata.

La necessità di configurare una nuova strategia di cooperazione, più responsabile e coerente, posta dall'insieme delle ten-

denze descritte e dall'evoluzione del ruolo dell'Unione europea nel nuovo quadro geopolitico internazionale, risulta rafforzata dall'analisi dei risultati effettivi finora raggiunti dalle politiche di aiuto.

4.1.4 I risultati raggiunti dalla cooperazione comunitaria

Lo stato delle relazioni economiche e commerciali tra l'UE e i Paesi in via di sviluppo (in particolare quelli ACP) appare insoddisfacente, soprattutto se riferito agli originari obiettivi di sviluppo economico e sociale e all'integrazione di queste aree nel sistema economico internazionale.⁹ Lo stesso processo di riflessione avviato dalla Commissione europea con il *Libro Verde*¹⁰ risulta foriero di critiche per i risultati raggiunti e richiede nuove prospettive per la politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo.

Sia i dati relativi ai trend economici, che gli indici di sviluppo umano (esposti nei rapporti annuali dello UNDP), evidenziano infatti la crescita del ritardo accumulato dal maggior numero dei Paesi ACP rispetto al resto del mondo ed all'insieme dei Pvs. Le pessime posizioni di partenza e la mediocrità dei tassi di crescita degli ultimi decenni hanno portato questi paesi nella categoria dei *Low Income Countries*, travolgendo così anche l'ottimismo dei modelli di crescita meccanicistica formulati in passato. Anche le più recenti tendenze del sistema economico internazionale delineano la crescente marginalizzazione commerciale e finanziaria delle aree in oggetto, nonostante le politiche di cooperazione e aiuto finora condotte dall'UE e dagli altri Paesi sviluppati.

Per quanto concerne l'integrazione nel sistema finanziario internazionale, i dati disponibili rilevano una capacità di attrazione dell'Africa sub-sahariana e dei paesi più poveri sostanzialmente limitata, a fronte di un aumento vertiginoso dei flussi finanziari complessivi registrato nell'ultimo decennio. La tendenza afferma ogni tipo di trasferimento, pubblico e privato, evidenziandone un netto squilibrio nella distribuzione a favore dei Paesi del Sud-est asiatico (che hanno raccolto, tra il 1995 ed il 1997, il 65% del totale degli investimenti diretti destinati all'insieme dei Pvs). L'esclusione di tutti i paesi più poveri (*Less Developed Countries*, LDCs) dai flussi d'investimento privato conferma la progressiva marginalizzazione finanziaria delle stesse aree.

I dati contenuti nelle Tabb. 4.1 e 4.2 confermano la graduale regressione nell'ambito dell'economia internazionale che coinvolge l'insieme dei Paesi ACP e, al suo interno, soprattutto il continente africano. Sebbene il volume del commercio mondiale nell'ultimo decennio sia fortemente aumentato, tanto la suddivisione dei flussi per aree geografiche, quanto il peso degli interscambi evidenziano la marginalizzazione dell'Africa subsahariana. La stessa Unione Europea, nonostante il sistema delle preferenze commerciali previsto da Lomé, sta progressivamente riducendo il proprio interscambio con queste aree, mentre va aumentando le relazioni con i Paesi emergenti dell'Asia.

Appare opportuno rilevare che tale tendenza non è riconducibile ad una chiusura delle economie dei Paesi ACP, le quali al contrario risultano caratterizzate da un elevato grado di apertura (sia

Tab. 4.1 *Export dell'Unione Europea per aree geografiche*

Aree geografiche	1965	1975	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Paesi industrializzati	44.5	33.4	45.4	47.7	44.6	42.8	40.9	41.6	39.8	39.4
Pvs	47.8	54.2	46.7	44.7	46.2	49.0	49.3	48.2	48.7	48.0
PECO ^a	4.9	6.9	3.2	3.7	5.2	6.1	6.4	6.6	7.8	8.6
ASEAN ^b	1.8	2.5	2.9	4.5	4.8	5.1	5.6	5.9	6.5	6.5
Cina	1.1	1.1	2.1	1.5	1.6	1.8	2.6	2.7	2.6	2.4
ACP ^c	9.3	8.0	5.4	4.5	4.2	4.4	3.7	2.9	3.1	3.0

^aPECO: Paesi dell'Europa centro-orientale.

^bASEAN: Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico.

^cACP: Paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico.

Fonti: ICE, FMI, 1997.

Tab. 4.2 *Import dell'Unione Europea per aree geografiche*

Aree geografiche	1965	1975	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Paesi industrializzati	44.0	37.4	42.1	49.6	49.1	48.5	46.2	45.6	45.1	44.5
Pvs	48.2	53.9	47.7	42.4	42.4	44.3	44.8	44.2	43.5	44.2
PECO ^a	4.0	4.2	3.5	3.5	4.0	4.7	4.9	5.5	6.8	6.8
ASEAN ^b	1.5	1.9	2.8	4.0	4.5	5.1	5.8	6.2	6.3	6.6
Cina	0.8	0.6	1.0	2.6	3.4	3.9	4.5	4.7	4.8	5.1
ACP ^c	9.8	7.9	7.9	4.8	4.3	4.0	3.3	3.7	3.7	3.8

^aPECO: Paesi dell'Europa centro-orientale.

^bASEAN: Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico.

^cACP: Paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico.

Fonti: ICE, FMI, 1997.

assoluta che relativa al proprio livello di sviluppo). Solo negli ultimi anni il rapporto tra import ed export, correlato al reddito nazionale, appare calante, ma tale dato deve collegarsi, più che a effettive politiche *introverse*, quasi esclusivamente alle difficoltà di importazioni derivanti dall'elevato servizio del debito estero, ai trend negativi delle ragioni di scambio e agli effetti dell'applicazione di severi programmi di aggiustamento strutturale. Il successo delle politiche *estroverse* attuate nel Sud-est asiatico ha d'altra parte stimolato l'applicazione in quasi tutti i Pvs di processi di *export-led growth*.

L'insieme di questi fattori delinea in realtà una forte dipendenza dei Paesi meno sviluppati dalle vicende e dalle politiche internazionali, in grado di influire direttamente sui processi di sviluppo e sulle dinamiche interne. In particolare, si fa riferimento alla dipendenza dai volumi e dai corsi dei prodotti esportati ed importati, nonché dalle politiche avviate dai principali partner. Così, guardando alle relazioni commerciali tra UE ed ACP, colpisce che per l'Unione europea le importazioni dai paesi in oggetto ammontino a meno del 4% del totale, mentre il mercato europeo costituisca per i Paesi ACP il principale mercato di sbocco, assorbendo più del 40% del proprio export (e nonostante il trend decrescente dell'interscambio tra queste aree a livello mondiale).

La dipendenza assume caratteri più gravi se si guarda alla distribuzione settoriale degli scambi commerciali, che delinea il sostanziale insuccesso delle politiche di cooperazione avviate dalla CEE allo scopo di diversificare la produzione dei Pvs e, quindi, le loro esportazioni. Queste ultime rimangono, infatti, per larga parte concentrate nei prodotti di base a basso valore aggiunto¹¹ che, per loro natura e per effetto delle dinamiche economiche internazionali, sono i più esposti alle fluttuazioni di volume e di valore.

I mediocri risultati raggiunti in certi contesti non devono però inficiare l'esistenza stessa della cooperazione comunitaria allo sviluppo, quanto piuttosto sollecitarne il riassetto funzionale ed operativo. Non bisogna cioè abbandonare i regimi di aiuto, anche perché il tasso di sviluppo di certe aree e le correlate sacche di povertà sarebbero ancora più gravosi senza il costante flusso di risorse proveniente dall'estero.

Appare invece più utile una revisione critica di certi strumenti, come il sistema delle preferenze commerciali e delle age-

volazioni tariffarie. In generale, se si osservano i trend dell'ultimo ventennio, si può ricavare una correlazione inversa tra intensità delle preferenze tariffarie e quote di mercato dei vari gruppi di paesi esportatori, nonché insoddisfacenti risultati sul piano della diversificazione. Più specificamente, guardando alle performance dei singoli paesi, appare evidente che la produzione di benefici da parte del sistema preferenziale poggia sulle caratteristiche specifiche del destinatario (struttura produttiva e tipi di politiche adottate). Il sistema delle preferenze richiede pertanto un impiego selettivo e non generalizzato, modulato cioè sulle fattispecie sulle quali deve incidere. La politica tariffaria dovrebbe essere concepita nel contesto di tutte le altre politiche (congiunturali e strutturali), in un quadro globale che tenga conto della crescente interdipendenza e si ponga l'obiettivo della crescita economica e dello sviluppo (non solo dei flussi commerciali).

L'analisi specifica degli interventi di aiuto ai Paesi ACP da parte della Comunità europea evidenzia una sostanziale limitatezza nel volume assoluto dell'assistenza. Infatti, pur in presenza di un aumento costante delle risorse complessivamente destinate a queste aree tramite il Fondo Europeo di Sviluppo e la Banca europea per gli investimenti (cfr. Tab. 4.3), la somma complessiva in 25 anni di cooperazione è di poco superiore all'ammontare annuale dell'APS bilaterale stanziato dall'insieme degli Stati membri.

Tab. 4.3 *Ripartizione dell'aiuto comunitario (in milioni di Ecu) secondo le Convenzioni di Lomé*

Tipologia	Lomé I	Lomé II	Lomé III	Lomé IV (1989-94)	Lomé IV (1995-00)	Totale
Aiuto non rimborsabile	2.096	2.955	5.029	7.995		
Prestiti speciali	421	525	600	825		
Capitali di rischio	96	275	600	1.660		
Stabex	390	669	1.449	480		
Sysmin		230	253			
Totale FES	3.003	4.654	7.931	10.900	12.967	39.455
Finanziamenti BEI*	390	685	1.100	1.200	1.685	5.033
Totale Convenzione	3.393	5.339	9.031	12.100	14.625	44.488

*BEI: Banca europea per gli investimenti.
Fonte: Commission Européenne, 1996.

Il dato desta maggiori perplessità se si considera che, a fronte della crescita dei paesi associati (passati da 46 a 71), quasi il 50% delle erogazioni comunitarie è stato ripartito negli ultimi anni a beneficio soltanto di 15 paesi (cfr. Tab. 4.4).

Guardando alla ripartizione settoriale delle risorse comprese nel FES, è interessante notare che i maggiori beneficiari hanno ottenuto assistenza comunitaria principalmente a titolo di aiuto umanitario ed al fine di stabilizzare, nelle fluttuazioni negative dei prezzi internazionali, i proventi originati dalle esportazioni (sistema *Stabex*). Tuttavia, questo tipo di sostegno al reddito dei Pvs è generalmente concepito come trattamento sintomatico di un male più grave, cioè l'assenza di diversificazione produttiva. L'impiego prolungato di certi strumenti può addirittura accrescere la dipendenza economica dall'estero dei paesi beneficiari ed impedire l'avvio di interventi in grado di agire sulle cause strutturali del sottosviluppo. Questi fattori tendono così a snaturare l'aiuto comunitario, in quanto configurano le azioni unilaterali e quelle negoziate dell'Unione Europea come strumenti congiuntu-

Tab. 4.4 *Primi 15 beneficiari tra i Paesi ACP (in milioni di Ecu)*

1986-1990		1991-1995		1986-1995	
Etiopia	573	Etiopia	841	Etiopia	1414
Costa d'Avorio	554	Ruanda	564	Costa d'Avorio	1053
Nigeria	415	Mozambico	547	Mozambico	848
Sudan	344	Costa d'Avorio	499	Camerun	788
Camerun	312	Camerun	468	Nigeria	777
Kenya	315	Zambia	442	Ruanda	711
Senegal	310	Uganda	430	Sudan	707
Mozambico	301	Tanzania	414	Tanzania	666
Guinea	259	Zimbabwe	375	Kenya	646
Tanzania	252	Angola	369	Uganda	622
Zaire	240	Sudan	363	Senegal	590
Mali	211	Nigeria	362	Guinea	585
Malawi	207	Burkina Faso	347	Zambia	565
Niger	203	Kenya	330	Zimbabwe	538
Uganda	192	Guinea	326	Malawi	521
Totale	4695	Totale	6678	Totale	11030
% su tot. ACP	47.0	% su tot. ACP	48.5	% su tot. ACP	46.4
Aiuto tot. ACP	9.998	Aiuto tot. ACP	13.776	Aiuto tot. ACP	23.774

Fonte: OCSE, 1997.

rali e d'emergenza, piuttosto che politiche strutturali di cooperazione per lo sviluppo.

Qualche considerazione, infine, sulla capacità effettiva, da parte delle Istituzioni comunitarie, di impiegare le risorse rese disponibili dalle Convenzioni di Lomé a fini di aiuto e cooperazione. Si intende cioè accertare il grado di corrispondenza tra destinazione dello stanziamento, capacità di impegno e spesa effettiva delle risorse, dal momento che in alcuni paesi (come l'Italia) esiste un largo divario tra quanto deliberato e quanto realmente attuato.

Nella Tab. 4.5 si può rilevare, dal primo Accordo (1975) alla quarta Convenzione, un crescente divario tra le risorse disponibili ed i vari livelli di stanziamento, impegno e traduzione in spesa effettiva. Lo scostamento è sia verticale, cioè per ciascun tipo di scelta nelle diverse fasi temporali, che orizzontale, ovvero trasversale ai tre livelli decisionali per ciascun Accordo, ad eccezione della I Lomé che ha conosciuto il totale impiego delle risorse disponibili. Il progressivo divario, pur tra diverse interpretazioni, evidenzia una crescente burocratizzazione dell'assetto operativo e pone comunque gravi perplessità sull'efficienza ed efficacia delle attività di amministrazione, coordinamento e valutazione caratterizzanti il modello europeo di cooperazione.

Le politiche europee di aiuto sono state più volte oggetto di analisi critica da parte delle Organizzazioni non governative, le quali peraltro godono di un rapporto diretto (nei termini sia di finanziamento dei programmi, che di formulazione degli interventi) con le Istituzioni comunitarie preposte alla gestione delle attività di cooperazione. Le ONG, tese per propria natura ad evidenziare le implicazioni sociali dell'aiuto, hanno focalizzato negli

Tab. 4.5 Fondo Europeo di Sviluppo: stanziamenti, impegni e spese delle risorse disponibili

Convenzioni-FES	Decisione (mil. Ecu)	% su risorse disponibili	Impegno (mil. Ecu)	% su risorse disponibili	Spesa (mil. Ecu)	% su risorse disponibili
Lomé I	3002.50	100	3002.5	100	3002.5	100
Lomé II	4142.59	97.9	4145.00	88.2	3813.2	81.1
Lomé III	7380.26	85.6	4706.30	59.2	3323	41.8
Lomé IV	8615	74.1	5978	51.4	4382	37.7

Fonte: Commission Européenne, 1997.

anni più recenti l'importanza di relazioni effettivamente partecipative e sostenibili, l'esigenza di perseguire l'eguaglianza, di sradicare la povertà, di aumentare le risorse destinate allo sviluppo.

Sulla scorta anche delle sollecitazioni provenienti dalla società civile, la consacrazione nel *Trattato di Maastricht* del ruolo e dei caratteri di assoluta preminenza della politica di cooperazione allo sviluppo e, più recentemente (5 giugno 1997), la risoluzione adottata dal Consiglio europeo sulla coerenza tra la politica di aiuto e le altre politiche comunitarie, costituiscono i segni sostanziali della ricerca di un nuovo modello. Nel complesso quadro della nuova Europa, già dotata di politica comune in ambito monetario, agricolo e commerciale, il dato più controverso rimane però l'assenza di una politica comune estera e, quindi, di un'univoca politica di cooperazione.

4.2 La nuova cooperazione europea fra Maastricht e principio di condizionalità

La crescita ed il consolidamento delle interdipendenze (di varia natura) tra paesi ed aree, il processo di unificazione europea, le nuove teorie dello sviluppo e, più in generale, gli eventi che, nell'ultimo decennio, hanno caratterizzato la modifica del sistema internazionale, hanno contribuito anche a determinare una nuova configurazione della politica comunitaria allo sviluppo. Si può infatti ritenere che essa abbia ormai acquisito, pur in presenza di alcuni limiti, una propria identità, profili di autonomia e preminenza di ruolo.

L'azione della Comunità europea verso i Pvs, fondata sulla politica commerciale comune (azioni unilaterali ed accordi in materia tariffaria e commerciale), sul perseguimento della stabilità e della sicurezza, nonché sugli interventi di assistenza allo sviluppo, ha infatti conosciuto con il *Trattato di Maastricht* una più precisa ed articolata definizione.

Articolo 130 U

1. La politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo, che integra quelle svolte dagli Stati membri, favorisce:
 - lo sviluppo economico e sociale sostenibile dei Paesi in via di sviluppo, in particolare di quelli più svantaggiati;

- l'inserimento armonioso e progressivo dei Paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale;
 - la lotta contro la povertà nei Paesi in via di sviluppo.
2. La politica della Comunità in questo settore contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.
3. La Comunità e gli Stati membri rispettano gli impegni e tengono conto degli obiettivi riconosciuti nel quadro delle nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali competenti.

Articolo 130 V

La Comunità tiene conto degli obiettivi di cui all'articolo 130 U nelle politiche da essa svolte che potrebbero avere un'incidenza sui Paesi in via di sviluppo.

Articolo 130 W

1. Fatte salve le altre disposizioni del presente trattato, il Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 189 C, adotta le misure necessarie al conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 130 U. Tali misure possono assumere la forma di programmi pluriennali.
2. La Banca europea per gli investimenti contribuisce, alle condizioni previste dal suo statuto, all'attuazione delle misure di cui al paragrafo 1.
3. Le disposizioni del presente articolo non pregiudicano la cooperazione con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico nell'ambito della Convenzione ACP-CEE.

Articolo 130 X

1. La Comunità e gli Stati membri coordinano le rispettive politiche in materia di cooperazione allo sviluppo e si concertano sui rispettivi programmi di aiuto, anche nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali. Essi possono intraprendere azioni congiunte. Gli Stati membri contribuiscono, se necessario, all'attuazione dei programmi di aiuto comunitario.
2. La Commissione può prendere qualsiasi iniziativa utile a promuovere il coordinamento di cui al paragrafo 1.

Articolo 130 Y

Nell'ambito delle rispettive competenze, la Comunità e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione della Comunità possono

formare oggetto di accordi, negoziati e conclusi conformemente all'articolo 228, tra questa ed i terzi interessati.

Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali.

Non solo il Trattato, per la prima volta, ha inserito nel corpo dei fondamenti giuridici dell'Unione Europea la *cooperazione allo sviluppo*, ma sono stati altresì «debitamente costituzionalizzati»¹² i relativi principi, contenuti ed obiettivi. Fondamentale è anche la definizione della connessione tra l'azione comunitaria volta a dare effettività al diritto allo sviluppo e la promozione della democrazia e dei diritti umani. Il Trattato istituzionalizza così un processo in atto da tempo ed ormai giunto a maturazione, fissando un nesso indissolubile tra la politica di cooperazione e il rispetto del sistema democratico e dei diritti umani.

È significativo che le Istituzioni comunitarie abbiano stabilito, pur nell'assenza di una compiuta unità politica, il principio del coordinamento tra le politiche di cooperazione degli Stati membri, quello della coerenza tra l'azione per lo sviluppo e le altre politiche comunitarie ed, infine, la complementarità nelle relazioni d'aiuto ai Pvs tra le attività degli Stati membri e quelle della Comunità. In questo senso, il dettato di Maastricht sembra delineare un unico sistema europeo di cooperazione allo sviluppo, pluralistico ma fortemente coordinato, in grado di costituire una concreta espressione di un nuovo (ma ancora indefinito) ruolo politico dell'Unione nel contesto internazionale. La recente istituzione, nell'Esecutivo dell'Unione, di un apposito Commissariato alla politica estera e alla sicurezza comune, finisce così con il costituire un significativo segno della tendenza alla configurazione di una univoca e comune posizione politica nelle relazioni con i paesi terzi.

I modelli e gli strumenti operativi adottati dalla politica comunitaria negli ultimi decenni sono destinati, in questo nuovo contesto, a subire modifiche ed adeguamenti. L'analisi della possibile evoluzione dell'assetto operativo può essere compiuta guardando alla più significativa esperienza di cooperazione europea, cioè la *Convenzione di Lomé*, scaduta nel febbraio del 2000 e già sostituita da un nuovo Accordo di partenariato UE-ACP, del quale però non è ancora possibile definire con certezza i contenuti specifici e gli assetti operativi.

L'importanza dell'Accordo UE-ACP discende da una serie di fattori: innanzitutto il numero e la dimensione dei paesi coinvolti (15 Paesi dell'UE e 71 Paesi ACP, con una popolazione complessiva superiore ai 600 milioni di abitanti), che attribuiscono all'Accordo un ruolo fondamentale nell'ambito delle relazioni tra Nord e Sud del mondo. Tanto i Pvs, quanto i Paesi industrializzati nutrono infatti forti aspettative per una cooperazione comunitaria rinnovata, posto peraltro che l'Unione europea è oggi il maggior donatore di aiuti pubblici allo sviluppo.

In secondo luogo, la posizione assunta dall'UE nel contesto internazionale e le relative responsabilità in tema di stabilità, pace, rispetto della democrazia e dei diritti umani, nonché di promozione dello sviluppo umano e sostenibile, impongono alla nuova Lomé contenuti e modelli originali e risorse adeguate per soddisfare, in modo più efficace ed efficiente rispetto al passato, le esigenze di sviluppo poste dai Paesi ACP.

Infine, l'affermazione dell'identità europea deve compiersi non solo attraverso la modulazione di nuove politiche economiche e commerciali o l'adeguamento della struttura istituzionale e normativa, ma anche con la graduale esplicazione di un'efficace politica estera comune, della quale la cooperazione allo sviluppo costituisce un'espressione fondamentale. In quest'ambito, la nuova *Convenzione di Lomé* può allora rappresentare il primo atto di una coerente e responsabile politica di aiuto ai Pvs, in un più vasto processo di consolidamento del ruolo internazionale dell'Unione.

Una nuova politica comunitaria di cooperazione (e, nello specifico, il nuovo Accordo UE-ACP) dovrebbe essere caratterizzata dall'innovazione dei suoi fondamenti e contenuti:

- I Paesi in via di sviluppo coi quali l'Unione europea ha avviato da tempo relazioni di aiuto costituiscono un gruppo assai variegato, le cui diversità sono progressivamente cresciute. I Paesi ACP, in particolare, non rappresentano un nucleo omogeneo né sotto il profilo politico, né dal punto di vista socio-economico. Questa situazione richiede allora una differenziazione funzionale e territoriale degli interventi di cooperazione. Le azioni e gli assetti operativi adottati dalla cooperazione comunitaria devono cioè risultare diversificati secondo le esigenze e le caratteristiche delle aree e delle co-

munità target, nonché destinati al perseguimento di obiettivi concreti di sviluppo.

- È necessario che la nuova politica di cooperazione dell'UE si fondi su un principio di concentrazione degli interventi e, nel contempo, sia flessibile. Questo non deve tradursi nella esclusione dei paesi che non rientrano nelle preoccupazioni politiche ed economiche della Comunità, ma piuttosto deve condurre alla definizione di singoli obiettivi di sviluppo a beneficio delle aree marginali e più arretrate. In questo senso, anche la concentrazione deve essere funzionale e territoriale. La politica di cooperazione deve però essere caratterizzata anche da flessibilità, in quanto dovrebbe definire un mix di interventi ed azioni, di breve e di lungo periodo, modulate secondo le caratteristiche e i bisogni dei settori *target* e delle istituzioni coinvolte (così, ad esempio, le aree di libero scambio possono giovare ai settori più competitivi, mentre la regolamentazione tariffaria appare più utile per i settori più vulnerabili come quello agricolo).

La differenziazione e la concentrazione degli interventi di cooperazione devono infine favorire i processi di integrazione attraverso la costituzione o il rafforzamento delle associazioni regionali.

- Il partenariato e la cooperazione decentrata, elementi innovativi della *Convenzione di Lomé*, sono stati progressivamente erosi dai caratteri della gestione effettiva degli aiuti comunitari. Tuttavia, l'estrema importanza degli approcci partecipativi nella logica dello sviluppo umano e sostenibile, al quale si collegano le nuove politiche di cooperazione, ne impone il recupero e la piena valorizzazione ad ogni livello di intervento. In una dimensione istituzionale, la cooperazione tra autorità ed organizzazioni pubbliche, in posizione di parità e con approccio di concertazione, dovrebbe programmare le linee generali d'intervento, le relative strategie e gli obiettivi fondamentali. Dal punto di vista operativo, il decentramento al settore privato (imprese, associazioni, università, istituzioni locali del Nord e del Sud) ed alla cooperazione non-governativa (ONG ed altre espressioni della società civile del «centro» e della «periferia») potrebbe garantire la copertura di tutti i settori significativi per lo sviluppo. Tale approccio risulterebbe in generale più efficace ed efficiente, e potrebbe altresì essere

determinante per il trasferimento di *know-how* (di varia natura) dai Paesi industrializzati ai Pvs nel rispetto dei fattori sociali e culturali locali.

Dalle limitate informazioni disponibili sul nuovo Accordo di partenariato UE-ACP si può evincere un rilancio del dialogo politico, dell'approccio partecipativo e della cooperazione congiunta. La valorizzazione del partenariato appare inoltre compiuta entro un più vasto disegno di promozione dell'associazionismo regionale, ma non risultano ancora ben definite le strategie effettive, gli assetti operativi e le politiche concrete volte alla sua realizzazione.

- Una politica di cooperazione che intenda perseguire concreti obiettivi di sviluppo e voglia fondarsi sul partenariato non può prescindere dal focalizzare il settore informale. Si tratta del complesso di micro-realtà produttive estranee alla logica e ai canoni dell'economia di mercato (e spesso per questo ritenute illegali), ma che costituiscono spesso la struttura economica fondamentale e la principale fonte di sopravvivenza per la maggior parte della popolazione nei Pvs. Appare pertanto necessario creare le condizioni per la valorizzazione e lo sviluppo di questa imprenditorialità, attraverso processi di formazione del capitale umano e la modulazione di quadri normativi ed istituzionali in grado di favorirne l'emersione piuttosto che l'assorbimento nell'economia criminale.
- Il coordinamento delle azioni di sviluppo condotte dall'UE e dagli Stati membri e la concentrazione delle risorse finanziarie (provenienti a vario titolo dai Paesi della Comunità) appaiono condizioni imprescindibili per superare gli effetti negativi derivanti dalla incoerenza tra interventi e programmi, dalla conflittualità di interessi e dalla dispersione delle risorse disponibili.
- La gestione efficace ed efficiente delle risorse impone la netta separazione tra gli interventi di sviluppo e quelli d'emergenza. Infatti, pur sussistendo importanti relazioni tra le due fasi, l'aiuto umanitario e l'intervento di emergenza risultano comunque distinti per contenuti e finalità, nonché sotto il profilo delle caratteristiche afferenti la gestione operativa. Attualmente, a differenza dell'assetto precedente, esiste a livello comunitario un'unica direzione politica (cioè un solo Commissariato) per i due tipi di intervento, mentre le istitu-

zioni e le strutture organizzative preposte alla loro gestione (ECHO - European Community Humanitarian Office - per le emergenze, e la Direzione Generale VIII per i programmi di sviluppo) permangono separate. La commistione di risorse, pur non essendo strutturale, discende da una visione di fondo che lega l'emergenza e lo sviluppo in un'unica politica di cooperazione, posto che il beneficiario è il medesimo per i due tipi di intervento e che l'aiuto umanitario rappresenta spesso una *conditio sine qua non* per le azioni di medio e lungo periodo.¹³ La netta scissione tra le due tipologie e la distinzione dei flussi di risorse consentirebbe invece, a monte e a valle, di ottenere risultati più efficienti ed efficaci.

Più in generale, è auspicabile che l'Unione Europea adotti, per la gestione delle risorse finanziarie della cooperazione, criteri specifici. La riforma dei criteri di gestione potrebbe infatti rafforzare la concentrazione delle risorse e massimizzarne l'impatto, promuovendo maggiori sinergie tra i vari flussi e l'uso di efficaci strumenti di controllo e valutazione.

- La nuova cooperazione comunitaria deve confrontarsi con le tendenze evolutive del sistema economico-finanziario internazionale. Le relazioni instaurate coi Pvs al fine di promuoverne lo sviluppo non possono più fondarsi sull'adozione di semplici strumenti tariffari e/o commerciali, ma devono mirare alla reale integrazione delle aree arretrate nell'economia mondiale. Questa finalità richiede tuttavia l'accrescimento della valenza politica della cooperazione e il riequilibrio, a maggior beneficio dei Pvs, dei processi economici internazionali.
- Il nuovo Accordo di partenariato UE-ACP, focalizzando il ruolo centrale del rapporto tra politica, sviluppo e rapporti commerciali, sembrerebbe innovare in modo sostanziale l'assetto delle relazioni tra l'Unione ed i Pvs, ma non appaiono tuttavia definite né le direttrici del nuovo processo, né le strategie e gli strumenti per la sua realizzazione. Sembra ormai certo che si passerà, in modo graduale, dall'attuale regime di relazioni preferenziali e non reciproche ad un sistema di associazioni regionali di libero scambio. Rimangono però forti incertezze sull'impatto di questa trasformazione sui paesi ACP, le cui economie sono ormai modulate sull'attuale sostegno e non sembrano poter sostenere a breve termine un confronto paritario e concorrenziale con i Paesi sviluppati. Appare cioè ne-

cessaria, da un lato, l'esplicazione di politiche complesse, in grado di riorientare verso il mercato, ma in modo equilibrato e sostenibile, le strutture delle nuove associazioni regionali; dall'altro lato, si impongono la coerenza ed il coordinamento di tutte le politiche comunitarie e, quindi, la reale volontà di perseguire lo sviluppo dei Pvs, rinunciando a misure protezionistiche e non-concorrenziali intrinseche in alcune politiche (come nella PAC, la politica agricola comune) e alla tutela di interessi forti ma contrapposti ai bisogni dei Pvs.

Sebbene il contesto sia assolutamente diverso, l'esperienza relativa alle politiche per lo sviluppo delle aree depresse all'interno dell'Unione, caratterizzate da un equilibrato mix di integrazione regionale, trasferimenti netti di ingenti risorse attraverso fondi strutturali e complesse politiche di sostegno dei meccanismi endogeni, potrebbe offrire utili spunti per la specificazione delle strategie nelle nuove relazioni UE-ACP.

Non bisogna peraltro dimenticare che il problema della definizione di nuove strategie di cooperazione con i Paesi ACP si aggiunge a quello dell'allargamento dell'Unione ai Paesi dell'Est Europa e dell'Africa mediterranea. La questione dell'estensione comunitaria pone difficili quesiti non solo per le notevoli diversità (in termini demografici, economici e sociali) che i paesi-candidati presentano tra loro e rispetto ai paesi-membri, ma soprattutto per la formula di integrazione da adottare.¹⁴ In proposito, le alternative possono essenzialmente ricondursi al modello classico europeo dei trasferimenti netti di risorse (attraverso appositi fondi e politiche settoriali comuni), alla istituzione di aree di libero scambio (peraltro già parzialmente avviate con gli *Accordi Mediterranei*) nonché, infine, al modello asiatico degli investimenti diretti esteri. Considerato che ognuna delle forme di integrazione presenta potenziali benefici ma suscita anche forti perplessità, appare allora necessaria una prioritaria base programmatica di natura politica in grado di adottare il mix di azioni più opportune.

Anche la cooperazione non-governativa, nel nuovo contesto comunitario, è chiamata ad una revisione dei propri assetti. La riorganizzazione e la ristrutturazione appaiono infatti necessarie per il perseguimento di tre obiettivi ritenuti fondamentali: coerenza, trasparenza e professionalità.¹⁵ La forte diversità strutturale esistente tra le ONG che agiscono in seno all'Unione impone

altresì, pur nel rispetto dell'identità di ciascuna, una convergenza tra i differenti modelli di gestione e di intervento attualmente esistenti.

Non si può non considerare d'altra parte che sono oramai pienamente riconosciuti la soggettività politica e l'autonomia operativa e progettuale delle varie espressioni organizzate della società civile europea, nonché il loro ruolo di stimolo e di integrazione delle politiche istituzionali. Tuttavia, le ONG ed il settore dell'associazionismo impegnato per i Pvs devono confrontarsi con il libero mercato, offrendo elevati standard di efficienza ed efficacia ed assoluta trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche. Pur ammettendo le forti difficoltà che un tale processo implica (soprattutto per l'associazionismo del Sud Europa, frazionato e carente per capacità organizzative e programmatiche), esso consentirebbe alle ONG ed alle altre associazioni di superare l'immagine di coacervo caotico con cui oggi si presentano e di rappresentare una fonte ispiratrice della nuova politica europea.

4.2.1 La questione delle condizionalità

In conclusione all'analisi delle tendenze della cooperazione europea, appare opportuno focalizzare il nesso, posto per la prima volta dal *Trattato di Maastricht*, tra le politiche di aiuto ai Pvs ed il rispetto del sistema democratico e dei diritti umani, rilevando così i caratteri fondamentali della questione afferente le *condizionalità*.¹⁶

In generale, la condizionalità politica si riferisce ai criteri che legano i volumi e/o la qualità dell'aiuto a determinate performance politiche da parte del beneficiario, quali soprattutto il rispetto dei diritti umani e l'avvio di processi di transizione democratica. Non potendo approfondire in questo manuale i contributi teorici in materia provenienti dalle principali correnti di pensiero (realismo, liberalismo e marxismo), si può osservare che solo dopo il 1989 tutti i Paesi raccolti nell'OCSE hanno promosso l'introduzione di forme di condizionalità nelle politiche di cooperazione. Bisogna però rilevare (prescindendo peraltro dai caratteri specifici) che, già nel 1975, Carter (l'ex presidente USA) aveva introdotto il principio della condizionalità politica degli aiuti al rispetto dei diritti umani nelle relazioni con i governi dell'America Latina, mentre Reagan (il suo successore) spostò, negli

anni '80, l'enfasi sul rispetto del sistema democratico. In Europa, una prima forma di condizionalità può considerarsi il *policy dialogue* (in materia di rispetto dei diritti fondamentali), che la CEE cercò di introdurre sin dal 1982 nelle relazioni con i Paesi ACP.

L'orientamento dell'azione per lo sviluppo a beneficio dei meccanismi democratici e dei diritti umani è esplicitato dal Trattato sull'Unione Europea nell'art. 130 U, ove è previsto che la politica di cooperazione «contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». ¹⁷ Secondo l'interpretazione prevalente, la norma, configurando il principio di condizionalità, offrirebbe forza preceettiva al rapporto tra cooperazione e rispetto dei diritti fondamentali. Pertanto, l'efficacia giuridica degli accordi di associazione e dei programmi di cooperazione (e quindi la relativa vigenza o cessazione), conclusi tra l'UE ed i paesi terzi, risulterebbe subordinata al rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto. Dati questi presupposti, il principio di condizionalità è stato inserito in numerosi accordi bilaterali, specialmente in quelli conclusi con gli Stati ex socialisti, ed ha trovato compiuta espressione nella *Convenzione di Lomé* del 1995 (*Lomé IV révisé*). ¹⁸

Appare opportuno evidenziare che tra la questione della condizionalità politica e le determinanti dell'aiuto, come dimostrato anche dalle esperienze storiche, esiste uno stretto legame, soprattutto se si guarda alle potenziali arbitrarietà nell'impiego di tali strumenti e alle motivazioni *altruistiche* o *egoistiche* che possono stimolarne l'adozione. In effetti, il principio di condizionalità è assai ricco di implicazioni politiche, non solo perché potrebbe configurare forme di ingerenza o di ritorsione verso i Pvs contraenti, ma anche in quanto risulta facilmente suscettibile (qualora si ponga come obiettivo prioritario) di entrare in conflitto con altri interessi fondamentali di natura economica, geo-politica o strategica.

Oltre ai rischi connessi all'arbitrarietà ed al tornaconto derivanti dal suo impiego, il principio di condizionalità non è scevro da perplessità sia sul piano culturale, che su quello della sua efficacia. Per quanto concerne il primo profilo, risulta difficile nella realtà trovare un equilibrio tra la promozione dei diritti umani ed il relativismo culturale, dal momento che l'esportazione nei

Pvs di modelli e valori maturati in Occidente può rappresentare (o essere percepita come) il tentativo di costituire un'unica «civiltà universale». ¹⁹ Posto pertanto il primato della persona umana e dei suoi diritti, l'uso della condizionalità non può che essere ponderato e modulato a seconda delle fattispecie.

L'efficacia delle condizionalità politiche rimane ancora un problema del tutto aperto, afferendo sostanzialmente alla loro effettività ed alla efficacia dei profili sanzionatori. Più in generale, le sanzioni economiche e talora politiche imposte dalla comunità internazionale a certi Paesi al fine di promuovere la democratizzazione degli assetti politici ed il rispetto dei diritti umani, oppure le politiche di *containment* ²⁰ adottate nei confronti dei *rogue States*, cioè gli Stati accusati di essere nemici attivi dell'ordine internazionale (in particolare, Iran, Libia, Cuba ed Iraq), si sono rivelate nel lungo periodo non solo inefficaci ma anche talora controproducenti. ²¹ Esse infatti hanno spesso prodotto il netto peggioramento delle condizioni economiche e sociali per la popolazione civile nonché, in certi casi, il rafforzamento dei regimi esistenti e l'aumento di pratiche lesive dei diritti fondamentali.

Prescindendo inoltre dalla complessa questione relativa alla legittimità ed alla titolarità delle azioni volte all'imposizione di sanzioni, è evidente che il problema delle condizionalità nelle politiche di cooperazione stenta comunque a trovare una giusta ed equilibrata configurazione. Sebbene l'art. 130 U abbia consacrato uno dei postulati del più recente pensiero politico ed economico, cioè la complementarità tra sviluppo (umano e sostenibile), diritti fondamentali e valori della democrazia, appare necessario, nel contesto attuale, un cauto impiego della norma.

Se sviluppo e democrazia dei Pvs sono fattori complementari, essi possono essere efficacemente perseguiti solo nel rispetto delle loro differenti caratteristiche, in termini di modalità, tempi e strategie di attuazione. Il nesso tra cooperazione e diritti umani appare cioè un principio fondamentale, destinato nel tempo a trovare specificazione, piuttosto che uno strumento destinato nell'immediato a regolamentare le relazioni tra gli Stati. Pertanto, la disposizione può rappresentare attualmente una garanzia effettiva solo nelle ipotesi in cui gli aiuti vengano distorti rispetto alle finalità concordate, cioè nel caso di abusi e di utilizzi arbitrari delle risorse destinate allo sviluppo.

Poiché la libertà individuale e lo sviluppo non sono soltanto valori sociali centrali (e desiderabili), ma anche inseparabili prodotti sociali, risulta evidente la necessità di scegliere le *policies* più in grado di garantirli e promuoverli. Ciò non esclude (ma anzi rafforza) l'esigenza di conoscere e di affrontare gli assetti politici e sociali che ne rappresentano una limitazione. Tuttavia, come una società libera è una società che offre *chance* ed opportunità ma non impone i modi di usarle, così la ricerca di una più equa distribuzione delle libertà individuali può compiersi solo attraverso processi che non siano di per sé coercitivi ma equilibrati e liberamente compresi dai destinatari.

Non bisogna inoltre dimenticare che la persona umana costituisce l'intrinseco oggetto ed il comune denominatore di ogni tipo di politica (non solo cioè della cooperazione), ed impone pertanto una generalizzata inclusione di processi volti alla sua tutela e promozione. Il ruolo dell'Unione Europea nel contesto internazionale, anche nell'ambito di queste problematiche, può allora risultare determinante, ma soltanto se la coerenza e l'efficacia degli approcci ai problemi dello sviluppo sono fondate non tanto su retaggi coloniali o su astratti assiomi, ma sulla natura dei problemi da risolvere.

Note

¹ T. BALLARINO, *Lineamenti di diritto comunitario*, Padova, 1993; F. MARTINES, *La politica di cooperazione allo sviluppo della CEE*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1991; A. LUCCHINI, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'Unione Europea*, Milano, 1999; J.A. MC MAHAN, *The Development Co-operation Policy of the EC*, London, 1998; G. CALCHI NOVATI, *Passato e futuro della Convenzione di Lomé*, in *Politica Internazionale*, n. 1-2/1998.

² Tra gli accordi di questo tipo si possono ricordare quelli sui prodotti di base promossi dall'UNCTAD, quelli del caucciù e gli accordi con i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP).

³ Le disposizioni dei tre accordi quadro menzionati sono sostanzialmente identiche, poiché in tutti i casi la Comunità si impegna ad intensificare le azioni nel campo della cooperazione allo sviluppo inserendole nei programmi applicati a favore dei Pvs. Nel caso degli accordi con l'ANSEA ed i Paesi del Centro America, si indicano specifiche priorità, pur sempre non esaustive, come l'adozione di progetti di interesse regionale, attività rurali, sicurezza alimentare, azioni nel campo della formazione professionale, sinergie tra istituzioni finanziarie.

⁴ Accordi di cooperazione sono stati conclusi tra la Comunità e quasi tutti i Paesi mediterranei: Algeria, Marocco, Tunisia, Egitto, Siria, Libano, Giordania, Malta, Cipro, Israele.

⁵ S. ANGIOI, *Genesi ed evoluzione del «principio di condizionalità» nella politica commerciale e nella politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità europea*, *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 2/1999, p. 464. L'autore riprende una felice espressione usata da RAUX, in *Politique de coopération au développement et politique commerciale commune*, 1993.

⁶ G. CALCHI NOVATI, *op. cit.*, p. 9. Sulla *Convenzione di Lomé*, cfr. anche: F. MARTINES, *op. cit.*; A. LUCCHINI, *op. cit.*; J.A. MC MAHAN, *op. cit.*

⁷ Si tenga presente che, nel momento in cui questo studio sulla cooperazione allo sviluppo viene portato a compimento, il testo completo del nuovo Accordo UE-ACP non è ancora integralmente disponibile e non sono state diffuse prese di posizioni e commenti significativi. Ufficialmente il nuovo testo sarebbe dovuto essere sottoscritto a Suva (capitale delle isole Fiji) nel giugno del 2000, ma gli avvenimenti verificatisi nell'area (un colpo di stato) hanno imposto uno slittamento dei termini.

⁸ G. CALCHI NOVATI, *op. cit.*, p. 12.

⁹ Sul punto, in particolare: O. GARAVELLO, *I Paesi Acp, la Ue dopo l'Uruguay Round*, in *Politica Internazionale*, n. 1-2/1998; U. TRIULZI, *Nuovi scenari di cooperazione*, in *Politica Internazionale*, n. 1-2/1998; J.A. MC MAHAN, *op. cit.*; UNDP, *Human Development Report*, New York; ed. it.: *Rapporto su Lo Sviluppo Umano*, Torino, varie annate.

¹⁰ Commissione delle Comunità europee, *Libro Verde sulle relazioni fra l'Unione europea ed i Paesi ACP all'alba del XXI secolo*, Bruxelles, 1997.

¹¹ Sebbene la diversificazione produttiva sia stato uno tra i principali obiettivi degli accordi e delle preferenze generalizzate istituite da più di vent'anni dalla CEE, le importazioni dell'UE dall'area ACP, oltre ad essere scarse ed in costante declino, riguardano principalmente petrolio (25% dell'import totale), cacao e caffè (6% ciascuno), canna da zucchero (4%). Solo questi prodotti costituiscono così oltre il 50% del totale delle importazioni mentre, all'opposto, più del 50% delle esportazioni europee verso le stesse aree riguarda beni intermedi e strumentali e prodotti manifatturieri.

¹² G. CALCHI NOVATI, *op. cit.*, p. 15. Nello stesso senso si esprime S. ANGIOI, *op. cit.*, p. 467: col *Trattato di Maastricht*, «si giunge a cristallizzare in una serie di norme quelli che possono definirsi come gli orientamenti progressivamente affermatasi nel settore della cooperazione». Sul dopo Maastricht cfr. anche: A. LUCCHINI, *op. cit.*, U. TRIULZI, *op. cit.*; G. LIVI, *L'UE e la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo*, in *Politica Internazionale*, n. 3/1997.

¹³ Pur in presenza della differenziazione tra le istituzioni preposte alla gestione degli aiuti, non è un caso che più del 50% delle risorse previste dalle *Convenzioni di Lomé* (che costituirebbero accordi di cooperazione) sia andato a beneficio di soli 15 paesi, composti principalmente da aree colpite da eventi tragici (conflitti o calamità naturali), mentre la restante parte sia stata impiegata per gli altri 56 paesi, sia al fine di fronteggiare incombenze umanitarie che per programmi di sviluppo.

¹⁴ Sul punto: G. VAGGI, *Europe and its Neighbours*, Quaderni del Dipartimento di Economia Politica e Metodi Quantitativi dell'Università di Pavia, n. 61, Aprile 1997.

¹⁵ È lo stesso Presidente della Commissione europea, R. Prodi, che invita le organizzazioni della società civile impegnate nella solidarietà internazionale a sostanziali cambiamenti, utilizzando gli strumenti del sistema di mercato ma evitandone ogni omologazione. La futura revisione dei criteri di accesso e di controllo nella gestione dei contributi pubblici costituirà, nell'ottica del Governo europeo, una garanzia per una maggiore trasparenza ed uno stimolo alla efficiente gestione delle risorse ed alla corretta attuazione dei programmi di sviluppo. All'opposto, c'è chi vede

negli inviti del Presidente e nelle tendenze più recenti della politica europea in materia di cooperazione il forte rischio di snaturare l'identità delle ONG, relegando ad esse il ruolo di «apripista» del sistema di mercato nei Pvs, a danno dei processi endogeni di sviluppo. Cfr.: R. LEMBO, *Cooperazione internazionale e Organizzazioni non governative: è ora di organizzarsi*, *Solidarietà Internazionale*, 5/1999, p. 32.

¹⁶ Sul punto: F. FOSSATI, *Cooperazione allo sviluppo: la condizionalità politica*, in *Politica Internazionale*, n. 3-1999; S. ANGIÖI, *op. cit.*; P. DI FRANCO, *Il rispetto dei diritti dell'uomo e le «condizionalità» democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo*, in *Rivista di Diritto Europeo*, 3/1995; A. LUCCHINI, *op. cit.*

¹⁷ Significativa, in quanto per la prima volta la Corte di giustizia europea è stata chiamata a pronunciarsi sulle disposizioni in materia di cooperazione allo sviluppo introdotte dal *Trattato di Maastricht* (anche con riferimento alla problematica della condizionalità), è la sentenza del 3 dicembre 1996 (*Repubblica del Portogallo c. Consiglio dell'Unione europea*). Pur non entrando nel merito della questione (relativa alla individuazione delle giuste basi giuridiche e quindi alla legittimità dell'Accordo di cooperazione concluso tra la Comunità e l'India nel 1994), la pronunzia appare fondamentale in quanto ritiene le disposizioni contenute nel Titolo XVII del Trattato (*Cooperazione allo sviluppo*) idonee a configurare una politica autonoma dell'Unione rispetto a quella commerciale e, quindi, in grado di offrire agli accordi di cooperazione non semplici obiettivi programmatici ma sostanziali basi giuridiche.

¹⁸ L'art. 5 della Convenzione stabilisce che «la cooperazione contempla uno sviluppo incentrato sull'uomo, suo attore e beneficiario principale, che comporta pertanto il rispetto e la promozione dei suoi diritti. [...] Il rispetto dei diritti dell'uomo è riconosciuto come un fattore fondamentale per un reale sviluppo. [...] La stessa cooperazione è concepita come un contributo alla promozione di tali diritti. [...] La cooperazione ACP-CE contribuisce all'eliminazione degli ostacoli che impediscono il godimento pieno ed effettivo da parte degli individui e dei popoli dei loro diritti economici, sociali, politici e culturali e ciò grazie allo sviluppo indispensabile alla loro dignità, al loro benessere e alla loro pienezza. [...] Il rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi della democrazia e dello Stato di diritto, sul quale si fondano le relazioni tra gli Stati ACP e la Comunità come tutte le disposizioni della presente Convenzione, e che ispira le politiche interne ed internazionali delle parti contraenti, costituisce un elemento essenziale della presente Convenzione». Secondo l'art. 366 bis, che così pone in un rapporto sinallagmatico la cooperazione allo sviluppo ed i diritti umani, la violazione, da parte di uno dei contraenti, degli elementi essenziali previsti dall'art. 5, può originare «misure appropriate, compresa, se necessario, la sospensione parziale o totale della Convenzione». Cfr.: U. VILPANI, *L'evoluzione del diritto allo sviluppo nel diritto internazionale*, in *Volontari e Terzo Mondo*, n. 4, 1997, p. 54. Anche il nuovo Accordo di partenariato UE-ACP sembra confermare la rilevanza della dimensione politica nella cooperazione, ribadendo misure di condizionalità per gli aiuti (allo stato attuale non ancora specificate). Con esse rimangono inalterati i problemi di arbitrarietà e legittimità delle azioni che possono essere intraprese, considerata la difficoltà di definire in modo univoco che cosa sia *good governance* ed i limiti entro cui le sanzioni possano trovare attuazione.

¹⁹ F. FOSSATI, *op. cit.*, p. 11; l'Autore riprende il pensiero di S. Huntington.

²⁰ Per *containment* si intende il «cordone sanitario», cioè le politiche volte ad impedire, attraverso le sanzioni e l'isolamento internazionale, il raggiungimento degli obiettivi dei *rogue States* e a confidare nel loro collasso politico ed economico. Questa strategia, che non si svolge nel breve ma nel lungo periodo poiché esclude lo

scontro drammatico e risolutivo, si colloca fra le due opposte alternative del rovesciamento traumatico del potere e dell'inerzia rispetto alle sue iniziative, ma per essere efficace non può essere unilaterale poiché richiede il coinvolgimento generalizzato delle potenze mondiali.

²¹ Per un'analisi approfondita della problematica, con riferimento anche alle più significative esperienze degli ultimi anni, cfr.: Z. BRZEZINSKI, B. SCOWCROFT and R. MURPHY, *Differentiated Containment*, *Foreign Affairs* 76 (1997): 20-30; J. AMUZEGAR, *Adjusting to Sanctions*, *Foreign Affairs* 76 (1997): 31-41; A. BENZONI, *Stati Uniti e Iran: che fare?*, *Politica Internazionale*, n. 4-5, 1997; A. TAROCK, *US-Iran Relations: Heading for Confrontations*, *Third World Quarterly* 17 (1996): 149-167.