

# LA COOPERAZIONE EUROPEA ALLO SVILUPPO SI RAFFORZA CON L'ACCORDO DI GEORGE TOWN.

**Donatella del Vescovo<sup>1</sup>**

**Abstract ita:** Lo stadio più evoluto della cooperazione europea allo sviluppo è oggi l'Accordo di George Town frutto di analisi e valutazioni sull'efficacia delle precedenti convenzioni e nello stesso tempo uno strumento utile ad inserire i Paesi ACP in un contesto economico mondiale dal quale rimarrebbero inesorabilmente esclusi. Partendo da un *escursus* storico, questo lavoro si propone di esaminare innanzitutto l'Accordo di Cotonou, in maniera approfondita, per poi affrontare il tema del nuovo Accordo che propone un nuovo sistema di decentralizzazione dell'aiuto e di appropriazione delle politiche di sviluppo da parte dei beneficiari.

**Abstract eng:** The most advanced stage of European development cooperation today is the George Town Agreement, the result of analyses and evaluations of the effectiveness of previous conventions and at the same time a useful instrument for placing the ACP countries in a world economic context from which they would remain inexorably excluded. Starting from a historical *escursus*, this work aims to examine first of all the Cotonou Agreement, in depth, and then to address the theme of the new Agreement that proposes a new system of decentralization of aid and appropriation of development policies by the beneficiaries.

**SOMMARIO:** **1.** Premessa. **2.** Il Sistema del "partenariato tra eguali". **3.** La necessità di cambiare il sistema Lomé. **4.** Il nuovo approccio di partenariato avvenuto con Cotonou. **5.** I cinque pilastri del partenariato. **6.** La normativa dell'OMC riguardante i PVS. **7.** I punti deboli dell'Accordo di Cotonou. **8.** Conclusioni.

---

<sup>1</sup> Ricercatrice in Diritto dell'Unione Europea (IUS 14) - Università di Bari.

## 1. Premessa.

La cooperazione europea allo sviluppo, oggi estremamente articolata, è storicamente caratterizzata dalle relazioni tra l'Unione europea<sup>2</sup> e le sue ex colonie, riunitesi nel gruppo dei Paesi dell'Africa subsahariana, dei Caraibi e del Pacifico<sup>3</sup>.

Lo stadio più evoluto di queste relazioni iniziate con la convenzione di Youndè è oggi l'Accordo di George Town che mostra un costante adattamento ai mutamenti del contesto internazionale, essendo contemporaneamente il frutto di analisi e valutazioni sull'efficacia delle precedenti convenzioni e il necessario strumento utile ad inserire i Paesi ACP in un contesto economico mondiale dal quale rimarrebbero inesorabilmente esclusi<sup>4</sup>.

Il nuovo Accordo conclusosi il 3 dicembre 2020 ha sostituito il precedente Accordo di Cotonou siglato nel 2000, che nonostante sia scaduto già nel febbraio 2020 rimarrà valido in attesa che si concludano i negoziati<sup>5</sup>. Esso regolerà molti aspetti fondamentali nella relazione con gli Stati africani, come la cooperazione allo sviluppo e i rapporti commerciali.

Ai singoli Paesi ACP è lasciata dunque con le nuove regole piena facoltà decisionale relativamente al modello di sviluppo che ritengano più opportuno, nei limiti però di una conduzione politica ritenuta accettabile dall'Europa. Questi limiti come si vedrà pongono non pochi problemi derivanti soprattutto da una definizione degli stessi piuttosto imprecisa. Si parla infatti di "buon governo", di rispetto dei principi democratici dello stato di diritto, ma si fatica a riconoscere un limite certamente individuabile per esempio dei "gravi casi di corruzione" che determinano, come estrema conseguenza, la sospensione dell'aiuto stesso.

Partendo dunque da un *escursus* storico, questo lavoro si propone di esaminare innanzitutto l'Accordo di Cotonou, in maniera approfondita, per poi affrontare il tema del nuovo Accordo che come vedremo propone un nuovo sistema di decentralizzazione dell'aiuto e di appropriazione delle politiche di sviluppo da parte dei beneficiari.

Nostro obiettivo è dunque esaminare l'evoluzione delle relazioni tra Europa e Paesi ACP nella negoziazione, tuttora in corso, delle tante aree di libero scambio e nella revisione ormai compiuta dell'Accordo di Cotonou, mostrando una struttura giuridica

---

2 Si avverte che nel corso di questo lavoro verrà utilizzata l'abbreviazione Unione Europea (UE) anche per quanto riguarda i riferimenti precedenti all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, ove la dizione esatta è Comunità Economica Europea.

3 Di seguito denominati ACP.

4 A partire dall'aprile 2020, il Gruppo di Stati ACP è diventato l'Organizzazione degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (Organisation of African, Caribbean and Pacific States - OACPS).

5 Il testo del nuovo Accordo si trova in [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415_en.pdf)

dalle notevoli potenzialità, che se ben sfruttata, potrà diventare un modello esemplare nei rapporti tra Nord e Sud del mondo.

## 2. Il Sistema del "partenariato tra eguali".

La cooperazione tra i Paesi ACP e l'UE rappresenta un aspetto particolarmente importante della politica di sviluppo europea e delle sue relazioni esterne in generale<sup>6</sup>.

Il Trattato di Roma del 1957 istitutivo della Comunità Economica Europea, in un primo tempo costituiva la base giuridica della cooperazione con tale gruppo di Paesi (nonché con i Paesi e territori d'Oltre Mare<sup>7</sup>), che all'epoca erano per la maggior parte colonie di alcuni Stati membri<sup>8</sup>. Ma in seguito le Convenzioni di Yaoundè I e II tra gli Stati africani e malgasci associati e la stessa UE, firmate rispettivamente nel 1963 e nel 1969, hanno rappresentato il primo passo per la creazione di un vero e proprio partenariato<sup>9</sup>. Successivamente all'ingresso del Regno Unito nella UE<sup>10</sup> infatti, si era posto l'urgente problema del trattamento delle numerose ex colonie inglesi; fu così firmata a Lomè nel 1975 la I Convenzione tra la Comunità Europea e gli Stati

6 In generale sugli accordi conclusi dall'UE v. G. KOJANEC, *Gli accordi di associazione alla CEE*, Padova, 1965; P. FOIS, *Gli accordi degli Stati membri delle Comunità europee*, Milano, 1968; E. GRILLI, *The european Community and the developing countries*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993; E. BARONCINI, A. NAVARRO GONZALES, *La Politica comunitaria de cooperacion al desarrollo*, in *Revista des instituciones europeas*, 1994, p. 9; I. MACLEOD, I.D. HENRY, S. HYETT, *The external Relations of the European Communities*, Oxford, 1996; A. TIZZANO, *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione Europea*, in *Dir. Un. eur.*, 1999, p. 20.

7 Di seguito denominati PTOM e cioè: Anguilla, Isole Cayman, Isole Falkland, Georgia meridionale e Isole Sandwich meridionali, Montserrat, Pitcairn, Sant'Elena e le sue dipendenze, i territori dell'Antartico britannico, i territori britannici dell'Oceano Indiano, le Isole Turks e Caicos, le Isole Vergini britanniche, le Bermuda, la Nuova Caledonia e le sue dipendenze, la Polinesia francese, le Terre australi antartiche francesi, le Isole Wallis e Futuna, Mayotte, Saint Pierre e Miquelon, Aruba, le Antille olandesi (Bonaire, curacao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten), la Groenlandia.

8 Il Trattato di Roma nella parte IV riservata all'associazione dei Paesi e Territori d'Oltremare all'UE (artt.131 e ss.), ha inteso recepire le istanze di quegli Stati membri, che pure nel quadro della nuova CE, intendevano comunque continuare a mantenere relazioni commerciali con le loro antiche colonie. Per l'attuazione di questa cooperazione volta a promuovere lo sviluppo sociale ed economico dei PTOM, fu istituito un fondo la cui dotazione è stata alimentata dai contributi versati per 5 anni dagli Stati membri, denominato Fondo europeo di Sviluppo (FES).

9 La I Convenzione di Yaoundè fu firmata il 20 luglio 1963 e raggruppava i Paesi allora membri dell'UE e diciotto Paesi africani. Per il testo della Convenzione v. GUCE, L 93 del 11 giugno 1964, p. 1431 ss. Con questo Accordo l'UE ha esteso la zona di libero scambio ai prodotti e alle materie prime provenienti dai Paesi africani contraenti, mentre questi dal canto loro, si sono impegnati a ridurre gradualmente i dazi e i contingenti alle importazioni nei confronti dell'UE. Alla scadenza di tale Accordo le parti lo rinnovarono per altri 5 anni con un contenuto sostanzialmente identico. La II Convenzione di Yaoundè fu firmata il 29 luglio 1969 ed entrò in vigore il 1 gennaio 1974, in GUCE L 282, del 28 dicembre 1970, p. 1 ss.

10 Il Trattato di adesione all'UE di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca è stato firmato il 22 gennaio 1972, in GUCE, L 73 del 27 marzo 1972.

membri, da una parte, e 46 Stati ACP, tra cui appunto anche quelli anglofoni, dall'altra<sup>11</sup>.

Il primo modello di cooperazione, espresso dalla Convenzione di Lomè, si basava sul principio che, lo sviluppo economico, sociale e culturale non nasceva dalla semplice pratica degli scambi internazionali o dalla semplice erogazione di aiuti umanitari, bensì da una cooperazione e collaborazione continuativa in tutti gli ambiti tra Paesi sviluppati e non.

La Convenzione di Lomè non costituiva dunque soltanto un accordo preferenziale tra l'UE ed i Paesi ACP<sup>12</sup>, ma poteva considerarsi in realtà una sorta di "cartina tornasole" dell'evoluzione della politica europea di aiuto allo sviluppo perché, sebbene fissasse all'origine un'opzione preferenziale africana, poteva sintetizzare l'intera rete di rapporti tra Europa e Paesi in Via di Sviluppo<sup>13</sup> compresi in una logica di cooperazione<sup>14</sup>.

La prima Convenzione di Lomè introdusse fondamentali innovazioni nel rapporto tra Nord e Sud del mondo. L'Accordo stabiliva infatti, come architettura delle relazioni ACP-UE, il sistema del "partenariato tra eguali" ovvero un modello cooperativo che cercava di equilibrare la parità e l'interesse reciproco dei contraenti con l'autonomia di scelta e l'esercizio delle sovranità individuali.

L'Accordo è stato costantemente rinnovato allo scadere della durata quinquennale e precisamente nel 1979, nel 1984 e nel 1989<sup>15</sup>. La quarta Convenzione<sup>16</sup>, la cui durata

11 Tale Convenzione, in GUCE, L 25 del 30 gennaio 1976, p. 1 ss, è entrata in vigore il 1 aprile 1976. Sulla I Convenzione di Lomè v. in particolare F. MOSCONI, *La Convenzione di Lomè e i finanziamenti comunitari ai Paesi in via di sviluppo*, in *Riv. dir. eur.*, 1977, p. 377; J. RAUX, D. PERROT, *La Convention de Lomé*, in *Rev. trim. droit. eur.*, 1976, p. 314.

12 In quanto prevedeva un regime preferenziale non reciproco per le esportazioni dei Paesi ACP verso la CE.

13 Di seguito denominati PVS.

14 Cfr. W. BROWN, *Lomè IV, l'aggiustamento e la condizionalità politica*, Repubblica di S. Marino, 1999, p.51.

15 La II Convenzione di Lomè è stata stipulata il 31 ottobre 1979 ed è entrata in vigore il 1 gennaio 1981, in GUCE, L 374 del 22 dicembre 1980; la III è stata firmata l'8 dicembre 1984, ed è entrata in vigore il 1 maggio 1986, in GUCE, L 86 del 31 marzo 1986. Lomè IV è stata stipulata nel 1989 ed è entrata in vigore nel 1990, ed è stata la prima Convenzione a coprire un periodo di 10 anni, con una revisione dopo i primi 5 anni, revisione che si è avuta il 4 novembre 1995 nelle isole Mauritius e che ha dato vita a Lomè IV bis. Il numero dei Paesi ACP è aumentato di Convenzione in Convenzione a partire dai 46 Stati originari della I ai 58 della II ai 64 della III per arrivare ai 71 dell'ultima.

16 La IV Convenzione di Lomè è pubblicata in GUCE, 17 agosto 1991, L 229, p. 1 ss. L'Italia ha ratificato e reso esecutivo la Convenzione con legge 6 giugno 1991 n. 177, con la quale è stata data efficacia anche all'accordo interno per il finanziamento e la gestione degli aiuti CE ai Paesi ACP, firmato a Bruxelles il 17 luglio 1990 in GURI, suppl. ord. N. 138 del 14 giugno 1991, p. 1 ss. Lomè IV ha introdotto numerose innovazioni importanti. La promozione di diritti umani e il rispetto della democrazia sono diventati elementi chiave del partenariato, mentre nella cooperazione sono stati inseriti nuovi obiettivi come, ad es. il potenziamento del ruolo delle donne e la protezione ambientale. Un'altra importante innovazione è stata la cooperazione decentrata, vale a dire la partecipazione al processo di sviluppo di altri attori, come ad es. la società civile. La letteratura in tema di rinnovamento e conclusione della IV Convenzione di Lomè è vastissima; a titolo esemplificativo possiamo ricordare G. MAGANZA, *La Convention de Lomé*, in J. MEGRET, M. WAELBROECK, J. LOUIS, D. VIGNES, J.L. DEWOST, *Le droit de la Communauté économique européenne. Commentaire du traité et des textes pris polo- son application*, vol. 13, Bruxelles, 1990, in particolare p. 497 ss.; D. DORMOY, *Lomé IV, Les*

fu fissata in dieci anni, fu rinegoziata nel 1995 (Lomè IV-bis) al fine, tra l'altro, di enfatizzare la questione democratica e la tutela dei diritti umani nelle politiche di cooperazione comunitaria.

Altra caratteristica di Lomè era quella non solo di stabilire l'ingresso nel mercato comunitario dei prodotti originari dai Paesi ACP in regime di franchigia doganale e senza reciprocità<sup>17</sup> (salvo alcune eccezioni), ma anche di garantire il diritto degli stessi ad un'assistenza tecnica e finanziaria, adottando in sostanza un approccio basato sulla cooperazione globale<sup>18</sup>.

Gli strumenti principali previsti da Lomè erano dati in sostanza dalle preferenze commerciali<sup>19</sup>, dallo *Stabex*, dal *Sysmin*<sup>20</sup> oltre che dagli aiuti tecnici e finanziari. In

---

*negociations et l'accord*, in *Rev. gén. droit int. pub.*, 1990, p. 635 ss.; A. ROCCO, *La IV° Convenzione di Lomé*, in *Comm. int.*, 1990, p. 397 SS.; N. PROUVEZ, *Les relations ACP-CEE dans le contexte de 1992 et de Lomé IV*, in *African Journ. Int. Comp. Law*, 1990, p. 249 ss.; F. NICORA, *Lomé IV: processus, phases et structures de la négociation*, in *Rev. marc. comm.*, 1990, p. 395 ss.; *Lomé IV°, 1990-2000. Contesto, innovazioni e miglioramenti*, in *Europa*, marzo 1990; C. COVA, *Lomé IV: une convention pour 10 ans*, in *Rev. marc. comm.*, 1990, p. 1 SS.; C. COVA, *Vers la IVe Convention ACP/CEE*, in *Rev. mare. comm.*, 1988, p. 198 SS.; C. COVA, *Les negociations pour le renouvellement de la IVe Convention de Lomé*, in *Rev. marc. comm.*, 1988, p. 569 ss.; M. LISTER, *The European Community and the Developing World. The Role of the Lomé Convention*, Avebury, 1988; D. MATTHEWS, *Lomé IV and ACP/EEC Relations: surviving the lost decade*, in *Cal. West. Int. Law Journ.*, 1991-1992, p. 2 ss.

17 Non vi è clausola di reciprocità da parte dei Paesi ACP, i quali sono tenuti unicamente ad applicare all'UE la clausola della nazione più favorita e a non praticare discriminazione tra i Paesi dell'Unione.

18 Gli interventi coprivano 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. Per un esame approfondito dell'evoluzione caratterizzata dalla fine della omogeneità sostanziale degli Stati membri della comunità internazionale, dal rilievo giuridico acquisito dalla disuguaglianza economica degli Stati, con la conseguente legittimazione di trattamenti differenziati con funzione riequilibratrice v. E. TRIGGIANI, *Il trattamento della nazione più favorita*, Napoli, 1984.

19 Un aspetto fondamentale della cooperazione economica e commerciale istituito sin dalla I Convenzione di Lomé è il regime delle preferenze commerciali, il quale prevede che i prodotti manufatti e i prodotti agricoli, che non sono direttamente in concorrenza con i prodotti soggetti alla Politica Agraria Comune, entrino nell'Unione senza dazi doganali né restrizioni quantitative. Per quanto riguarda invece i prodotti agricoli che sono in concorrenza con i prodotti che rientrano nella PAC, essi beneficiano di un accesso limitato anche se privilegiato, sono previsti cioè dei contingenti con dei diritti o dei prelievi ridotti o nulli.

20 L'analisi del funzionamento di questi meccanismi è molto complessa e, pur se interessante, fuoriesce dall'ambito di questo lavoro. Tale funzionamento brevemente si può così riassumere: il sistema STABEX ha come obiettivo la stabilizzazione dei proventi di un certo numero di esportazioni agricole dei Paesi ACP all'UE; per alcuni dei Paesi più poveri esso si applica anche alle esportazioni di questi prodotti verso altri Paesi ACP e, in alcuni casi, anche alle loro esportazioni totali di questi prodotti. Questi prodotti sono quelli dai quali dipendono le economie di questi Paesi e che risentono delle fluttuazioni dei prezzi, dei quantitativi o di entrambi i fattori (l'elenco dei prodotti rientranti nel sistema è attualmente previsto nell'art. 187 della IV° Convenzione). Il sistema si applica ai proventi delle esportazioni di uno Stato ACP dei prodotti in questione qualora, nell'anno di applicazione, tali proventi originati dall'esportazione di ciascun prodotto abbiano rappresentato almeno il 5% (1% per gli ACP meno sviluppati, senza sbocco sul mare e insulari) del totale dei suoi proventi da esportazione di tutte le merci. Se in un determinato anno di applicazione del sistema i proventi delle esportazioni di un prodotto scendono in modo rilevante sotto la media dei proventi risultante da un certo periodo di riferimento- sei anni precedenti l'anno di applicazione, meno i due anni con i valori più elevato e più basso - interviene un contributo comunitario a riequilibrarli, a meno che il calo dei proventi sia la conseguenza di misure discriminatorie verso l'Unione. Il sistema SYSMIN è un sistema di finanziamento per i prodotti minerari e presenta caratteristiche analoghe allo STABEX: i finanziamenti si hanno quando il ricavato delle esportazioni

particolare, lo *Stabex* era 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 ed allo sviluppo del settore minerario e delle materie prime nei Paesi ACP, si concretizzava in un sistema speciale di finanziamento che trovava applicazione nelle ipotesi di calo della capacità produttiva o di congiuntura economica sfavorevole.

Inoltre fondamentali, per l'attuazione degli interventi prefigurati, erano i protocolli finanziari allegati all'Accordo<sup>21</sup>, nei quali venivano fissate le risorse disponibili, le fonti ed i canali di finanziamento (tra cui il Fondo Europeo di Sviluppo<sup>22</sup>).

---

rappresenta almeno il 15% (10% per gli ACP meno sviluppati) dei proventi delle esportazioni di uno dei prodotti minerari elencati nell'Accordo o almeno il 20% (12%) dei proventi dell'insieme della produzione mineraria. Se si verifica o è previsto un calo di almeno il 10% della capacità di produzione o di esportazione lo Stato interessato può chiedere alla Commissione di intervenire con un contributo. La differenza fondamentale con lo STABEX è che nel SYSMIN l'intervento europeo non è automatico, ma dipende da una valutazione della situazione concreta e dalla richiesta del Paese interessato. Per questi aspetti v. S. SIDERI, *La Comunità europea nell'interdipendenza mondiale*, Milano, 1989, p. 99 ss.; l'intervento di F. CONZATO, *Lo Stabex, al Convegno su La cooperazione CEE per lo sviluppo, Lomè e nuovo ordine economico*, Milano, 18-21 maggio 1992, p. 97 ss.; S. ALESSANDRINI, *Struttura e gestione della Convenzione di Lomè*, Torino, 1982; F. POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, 5 ed., Milano, 1997, p. 81 ss.

<sup>21</sup> Sin dalla I Convenzione di Lomè sono stati via via elaborati e sottoscritti numerosi protocolli. Il protocollo è un atto bilaterale o plurilaterale integrativo che viene predisposto e sottoscritto per dare esecuzione alle norme generali contenute nella Convenzione. I protocolli possono essere suddivisi in due categorie: di contenuto economico e senza contenuto economico; quelli che interessano maggiormente questo lavoro sono, naturalmente, quelli a contenuto economico. Ne proponiamo alcuni esempi; *Il Protocollo sullo zucchero (n.3 Lomè I e n.5 Lomè IV)* Con il protocollo sullo zucchero, la Comunità accetta di acquistare ogni anno una quota fissa di zucchero di canna, grezzo o bianco dai produttori ACP a dei prezzi garantiti, stabiliti sulla base dei prezzi in vigore nel mercato interno europeo, dove lo zucchero viene commercializzato a prezzi liberamente negoziati tra acquirenti e venditori. *Il Protocollo sulle banane (n.6 Lomè I e n.5 Lomè IV)* Prevede il mantenimento della situazione esistente al momento della firma della prima Convenzione per quanto riguarda l'accesso ai mercati europei e i vantaggi di cui fruiscono gli ACP. In questo protocollo viene sancito l'impegno ad elaborare ed ad attuare azioni appropriate al fine di aumentare le esportazioni di banane degli Stati ACP sui mercati comunitari tradizionali e al fine di creare nuovi sbocchi nei mercati europei. Nel Protocollo contenuto nella IV Convenzione vengono specificati i mezzi a cui si potrà far ricorso per tali azioni e i settori in cui interviene.

<sup>22</sup> Il Fondo europeo di sviluppo (FES) è lo strumento principale degli aiuti europei alla cooperazione allo sviluppo degli Stati ACP nonché dei Paesi e Territori d'oltremare (PTOM). Gli articoli 131 e 136 del trattato di Roma del 1957 ne prevedono la creazione per fornire aiuti tecnici e finanziari ai paesi africani ancora colonizzati all'epoca e con i quali alcuni Stati hanno avuto legami storici. Benché, su richiesta del Parlamento europeo, al Fondo sia riservato un titolo nel bilancio comunitario dal 1993, il FES non fa parte del bilancio comunitario generale. È finanziato dagli Stati membri, dispone di regole finanziarie proprie ed è diretto da un comitato specifico. Gli Stati membri fissano il bilancio del FES in seno al Consiglio mediante accordi che in seguito sono ratificati dal Parlamento nazionale di ciascuno Stato membro. La Commissione europea ed altre istituzioni istituite nel quadro del partenariato svolgono un ruolo chiave nella gestione quotidiana del Fondo. Ciascun FES è concluso per un periodo di circa cinque anni. Dalla conclusione della prima convenzione di partenariato nel 1964, i cicli del FES seguono in generale quelli degli accordi o delle convenzioni di partenariato. Primo FES: 1959-1964. Secondo FES: 1964-1970 (Convenzione di Yaoundé I). Terzo FES: 1970-1975 (Convenzione di Yaoundé II). Quarto FES: 1975-1980 (Convenzione di Lomè I). Quinto FES: 1980-1985 (Convenzione di Lomè II). Sesto FES: 1985-1990 (Convenzione di Lomè III). Settimo FES: 1990-1995 (Convenzione di Lomè IV). Ottavo FES: 1995-2000 (Convenzione di Lomè IV e sua revisione IV bis). Il 9° FES, concluso per lo stesso periodo dell'Accordo di Cotonou, è dotato di un importo di 13,5 miliardi di euro per un periodo di cinque anni. Inoltre, le rimanenze dei FES precedenti ammontano a oltre 9,9 miliardi di euro. Gli aiuti allo sviluppo forniti dal

Tuttavia i limiti della Convenzione di Lomè sono stati molti, pur potendo essa dimostrare in realtà quanto il commercio potesse essere funzionale allo sviluppo e come attraverso questo tipo di relazioni possano essere introdotte, nel dialogo politico con i Paesi interessati, tematiche altrettanto importanti nelle relazioni internazionali. La condizionalità politica infatti, inizialmente nata con riferimento ai principi democratici e ai diritti dell'uomo, si è poi allargata all'ambiente, alle questioni di genere, ai diritti dei lavoratori e a numerosi altri temi.

La Convenzione di Lomè in sostanza conobbe, nel corso dei decenni, una costante evoluzione, anche attraverso modifiche dell'assetto e degli strumenti operativi. Questa evoluzione, sul piano più generale, rifletteva le vicende caratterizzanti il contesto nel quale l'Accordo si collocava, ed in particolare la recessione economica mondiale degli anni '80, 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 distintivi dell'architettura disegnata da Lomè.

In particolare, al di là dei risultati effettivamente conseguiti da Lomè sul piano economico, possono realmente cogliersi i seguenti esiti: a) la cooperazione europea con i Paesi ACP risultava caratterizzata a monte da una "confusione di elementi coloniali anticoloniali e postcoloniali", che ha minato la funzionalità della Convenzione<sup>23</sup>; b) l'Accordo ha riunito, in modo indistinto, Paesi la cui eterogeneità si è nel tempo accresciuta<sup>24</sup>: si può infatti ritenere che solo pochi Paesi del gruppo ACP

FES rientrano in un quadro europeo più ampio. In seno all'Unione Europea, i fondi del bilancio generale della Comunità possono essere utilizzati per determinate azioni. Inoltre, pur gestendo una parte delle risorse del FES (i prestiti e i capitali di rischio), la Banca europea per gli investimenti (BEI) contribuisce con risorse proprie per un importo di 1,7 miliardi per il periodo di cinque anni del 9° FES.

23 V. in questo senso S. ALESSANDRINI, nell'intervento, Il degrado economico africano e necessità di un rilancio, al convegno di Milano, *La cooperazione CEE per lo sviluppo, Lomè e nuovo ordine economico*, Milano, 18-21 maggio, 1992, p. 11 ss. e nell'intervento al convegno I rapporti verso l'esterno della Comunità dopo il 1992, tenutosi a Pavia il 22 maggio 1992; v. anche S. SIDERI, *La Comunità europea*, cit. (in particolare v. p. 113 ss.), il quale conclude la sua analisi sulla cooperazione comunitaria allo sviluppo con i Paesi dell'Africa con la considerazione che la politica posta in essere attraverso le Convenzioni di Lomè non è stata decisamente un successo: « ...il sistema di Lomè offre alla CE essenzialmente una fragile e transitoria sicurezza per i suoi settori economici più deboli ed, inoltre, un falso senso di missione, e forse di identità, a chi guarda al passato più che al futuro ». Per quanto riguarda i Paesi ACP la conclusione non è migliore, dal momento che, sempre secondo l'Autore, l'« attaccamento » alle Convenzioni in questione nasce dalla speranza di ottenere migliori condizioni nel futuro e di appropriarsi dei « benefici materiali che scaturiscono dal rapporto privilegiato con la Comunità » e non dalla certezza di un reale miglioramento delle loro condizioni.

24 Il difetto fondamentale che alcuni Autori rimproverano al sistema di Lomè (v. in particolare F. POCAR nell'intervento *Dal Trattato di Roma alla IV Convenzione di Lomè*, al convegno *L'Europa unita e il Sud del mondo: problemi aperti e nuove prospettive*, Milano, 1-2 marzo 1991) è quello di non aver previsto un meccanismo completo di cooperazione tra la Comunità, da una parte e l'insieme degli Stati ACP, dall'altra, ma, al contrario, di essersi limitati a stabilire « un fascio di rapporti tra la Comunità ed i singoli paesi ACP » senza preoccuparsi di una loro collaborazione o integrazione reciproca. La IV' Convenzione cerca di ovviare a questa lacuna attraverso le disposizioni del Titolo XII dedicate proprio alla Cooperazione regionale, ma fino ad ora la situazione non si è modificata e i rapporti interni tra gli Stati ACP sono del tutto inesistenti.

stiano tuttora percorrendo la via dello sviluppo, a fronte invece della marginalizzazione politica ed economica che investe la maggior parte degli associati (in particolare gli Stati dell'Africa sub-sahariana); c) l'UE, 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; d) l'esigenza di maggiore efficacia ed efficienza negli interventi di assistenza, connessa alla scarsa capacità di gestione dimostrata dalle controparti, ha condotto l'UE ad adottare una inclinazione interventista e fortemente condizionante le scelte dei *partners* la quale, unita agli elementi già delineati, ha determinato la netta erosione del sistema del partenariato e della cooperazione decentrata.

La necessità dunque di configurare una nuova strategia di cooperazione, più responsabile e coerente, posta dall'insieme delle tendenze descritte e dall'evoluzione del ruolo dell'UE nel nuovo quadro geopolitico internazionale, risultava quindi rafforzata dall'analisi dei risultati effettivi fino a quel momento raggiunti dalle politiche di aiuto.

### 3. La necessità di cambiare il sistema Lomè.

La necessità di rinnovare la Convenzione di Lomè è stato oggetto di intense discussioni a partire dal 1996 data in cui la Commissione Europea ha pubblicato un Libro Verde<sup>25</sup> che ha contribuito ad aprire un ampio dibattito in Europa e nei Paesi ACP. In tale documento, oltre a mettere in luce le importanti trasformazioni dell'UE sia sul piano interno sia nel quadro delle relazioni esterne, la Commissione ha sottolineato la necessità che il dibattito sul futuro delle relazioni ACP-UE tenesse conto del «nuovo contesto globale», cioè dell'evolversi delle condizioni politiche ed economiche profondamente cambiate nel corso degli anni.

Oltre a ciò la Commissione metteva in luce la necessità di modificare le regole del partenariato, in modo da poter adottare misure diverse in relazione proprio alle diversità dei Paesi interessati. Anzi era stata addirittura prevista, tra le varie opzioni<sup>26</sup>, la possibilità di scomporre la Convenzione di Lomé in una serie di accordi

25 V. *Libro Verde sulle relazioni tra l'UE e i Paesi ACP all'alba del XXI secolo. Sfide e opzioni per un nuovo partenariato*, Bruxelles, 20 novembre 1996, Com (96)570, def; Sul futuro della politica di cooperazione allo sviluppo si vedano anche Commission européenne, *L'avenir des relations Nord-Sud. Pour un développement économique et social durable*, Luxembourg, 1997 e la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su *Democratizzazione, stato di diritto, rispetto dei diritti dell'uomo e sana gestione degli affari pubblici: le sfide del partenariato tra l'Unione europea e i paesi ACP*, Bruxelles, 12 marzo 1998, COM (1998) 146 def.

26 Le altre opzioni previste erano: 1) il mantenimento dell'accordo globale con modalità diverse in funzione del livello di sviluppo dei Paesi beneficiari; 2) un accordo globale che comprenda impegni generali, integrato da accordi bilaterali negoziati con i singoli Paesi o con gruppi di Paesi (come ad esempio l'Africa subsahariana); 3) la previsione di un accordo di cooperazione con i Paesi meno sviluppati che potrebbe essere aperto anche a quelli non facenti parte del gruppo ACP, in *Libro verde* cit., p. 46 s.

regionali. Tale orientamento sarebbe stato in linea con l'approccio generale adottato dall'UE nel corso degli ultimi anni nelle sue relazioni esterne, in funzione di strategie differenziate per regioni e sottoregioni, ma si sarebbe scontrato con la contemporanea tendenza alla globalizzazione del commercio internazionale.

C'è da dire che l'inefficacia della cooperazione europea nei Paesi ACP è stata spesso imputabile alla sottovalutazione del contesto istituzionale e politico dei Paesi partner. In molti di essi, infatti, piccoli miglioramenti economici sono stati vanificati dall'insorgere di conflitti, dalla disgregazione sociale e dai disastri umanitari che hanno costretto i committenti a focalizzarsi su aiuti di emergenza anziché su politiche di sviluppo a lungo termine.

L'appoggio alle istituzioni locali e regionali, la promozione di una società civile pluralista, l'attuazione delle riforme istituzionali e la lotta alla corruzione sono diventati quindi obiettivi prioritari delle politiche di cooperazione<sup>27</sup>.

Per di più, i PVS coi quali l'UE aveva avviato da tempo relazioni di aiuto costituivano un gruppo assai variegato, le cui diversità crescevano col passare del tempo. I Paesi ACP, in particolare, non rappresentavano un nucleo omogeneo né sotto il profilo politico né dal punto di vista socio economico. Questa situazione, dunque, richiedeva una differenziazione funzionale e territoriale degli interventi di cooperazione. Le azioni e gli assetti operativi adottati dalla cooperazione europea dovevano quindi risultare diversificati secondo le esigenze e le caratteristiche delle aree in questione, nonché destinati al perseguimento di obiettivi concreti di sviluppo. Era necessario pertanto che la nuova politica di cooperazione dell'UE si basasse su un principio di concentrazione degli interventi, senza peraltro doversi tradurre nella esclusione dei Paesi non rientranti nelle preoccupazioni politiche ed economiche dell'Unione, ma piuttosto conducendosi alla definizione di singoli obiettivi di sviluppo a beneficio delle aree marginali e più arretrate.

Il partenariato e la cooperazione decentrata, elementi innovativi della Convenzione di Lomè, sono stati dunque progressivamente erosi dai caratteri della gestione effettiva degli aiuti europei. La nuova forma di cooperazione doveva pertanto confrontarsi con le tendenze evolutive del sistema economico-finanziario internazionale.

Le relazioni instaurate coi PVS al fine di promuoverne lo sviluppo dunque non potevano più fondarsi sull'adozione di semplici strumenti tariffari e/o commerciali, ma dovevano mirare alla reale integrazione delle aree arretrate nell'economia mondiale. Questa finalità richiedeva tuttavia l'accrescimento della valenza politica

---

<sup>27</sup> In numerosi documenti, la Commissione ha sottolineato queste priorità, ponendo come obiettivi la democratizzazione, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e la sana gestione degli affari pubblici (COM (1998) 146 def. e COM (2000) 324 def.).

della cooperazione ed il riequilibrio, a maggior beneficio dei PVS, dei processi economici internazionali.

#### 4. La normativa dell'OMC riguardante i PVS.

A questo punto del nostro lavoro ci preme evidenziare come le relazioni ACP-UE in realtà si sono adeguate alla normativa internazionale definita nel quadro della *World Trade Organization*. A tal proposito si dirà come l'entrata in vigore dell'Accordo OMC ha comportato in realtà una radicale modifica del regime normativo multilaterale degli scambi internazionali<sup>28</sup>, mettendo di conseguenza in dubbio il trattamento preferenziale accordato ai PVS nell'ambito del GATT 1947.

A partire dai primi anni novanta si è assistito, infatti, ad una parziale riforma della intera struttura dell'ONU, che ha coinvolto in modo particolare gli organi operanti nei settori economico e sociale, seguita da alcuni importanti mutamenti in seno all'UNCTAD<sup>29</sup>. Tali modifiche di natura istituzionale costituivano uno dei risultati più incisivi di una radicale modifica dell'approccio seguito a livello universale in materia di sviluppo economico<sup>30</sup>. Ciò in conseguenza anche di alcuni importati mutamenti di ordine politico (la caduta dei regimi comunisti nei Paesi dell'Europa orientale) ed economico (il successo delle politiche di promozione delle esportazioni adottate dai Paesi del sud-est asiatico), che hanno determinato l'affermazione del liberismo quale unica strategia in grado di assicurare ritmi sostenuti di crescita.

Alcune risoluzioni dell'Assemblea generale (quali la Dichiarazione sulla cooperazione economica internazionale, adottata nel maggio 1990, e la Strategia internazionale per lo sviluppo per il quarto decennio delle Nazioni Unite, del dicembre dello stesso anno<sup>31</sup>) nonché i rapporti adottati al termine delle più recenti conferenze dell'UNCTAD<sup>32</sup> sottolineavano come lo sviluppo dei Paesi

---

28 Il regime previsto dall'OMC ha prodotto importanti modifiche nel regime degli scambi internazionali. Un settore in cui la disciplina è stata radicalmente modificata è quella della soluzione delle controversie scaturite dall'applicazione delle regole commerciali. Per un'analisi approfondita della disciplina della soluzione delle controversie commerciali v. A. LIGUSTRO, *Le controversie tra Stati nel diritto del commercio internazionale: dal GATT all'OMC*, Padova, 1996.

29 United Nations Conference on Trade and Development, anche UNCTAD. In merito si v. G. CANTINI, *L'VIII conferenza dell'UNCTAD nel quadro della ristrutturazione del settore economico delle Nazioni Unite*, in *La Comunità Internazionale*, 1992, 233.

30 Per una autorevole dissertazione sull'integrazione del commercio sugli scambi mondiali basato sul regionalismo o sul globalismo v. E. TRIGGIANI, *La disciplina del commercio internazionale tra multilateralismo e regionalismo*, in *Diritto e organizzazione del commercio internazionale dopo la creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, II convegno, Milano, 5-7 giugno 1997.

31 I due documenti sono commentati in L. RICCI, *La cooperazione allo sviluppo tra rinnovamento e stagnazione. La strategia per il IV decennio dello sviluppo delle Nazioni Unite*, in *La Comunità Internazionale*, 1991, 517 ss.

32 V. ad es. UNCTAD doc. TD/380 *Beyond the unification of markets: a global Community of cooperation and shared knowledge for security and development: report of the secretary-general of UNCTAD to UNCTAD X* del 29 luglio 1999 e anche UNCTAD doc. TD/390 *Report to the United Nations Conference on Trade and*

economicamente arretrati dovesse essere promosso favorendo un crescente coinvolgimento dei soggetti privati nei meccanismi di mercato e potenziando le funzioni di tutela dell'ordine sociale esercitate dagli organi di governo.

Coerentemente con tale prospettiva, si era posto in evidenza come una maggiore integrazione delle economie nazionali nella rete di interscambio commerciale su scala mondiale sarebbe risultata senza alcun dubbio funzionale al pieno sviluppo delle potenzialità dell'iniziativa economica privata e all'avvio di sostenuti processi di crescita. Ai fini che ci interessano, in seguito all'istituzione dell'Organizzazione mondiale del commercio alcune raccomandazioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite<sup>33</sup> avevano messo in risalto il ruolo che proprio questa organizzazione poteva effettivamente avere affinché le politiche nazionali e l'attività di cooperazione internazionale a favore dello sviluppo economico potessero essere realizzate con successo. Nel contesto di tale evoluzione, nel settembre 1986 venne adottata la Dichiarazione di Punta dell'Este<sup>34</sup>, in cui le parti contraenti dedicarono particolare attenzione alle esigenze dei PVS. In primo luogo vennero richiamate la disciplina e la prassi fino a quella data affermatesi in seno al GATT, essendo previsto che il nuovo sistema commerciale multilaterale avrebbe contemplato l'applicazione di un trattamento differenziato e si sarebbe uniformato al principio di non reciprocità a favore dei PVS; in secondo luogo si era posta in evidenza la necessità di distinguere, all'interno della categoria dei PVS, i Paesi Meno Avanzati (PMA) quali potenziali beneficiari di un trattamento ulteriormente differenziato. Al contempo, nel testo della Dichiarazione era riprodotta la "clausola evolutiva" in cui non solo si ribadiva che i PVS avrebbero dovuto attenersi alla disciplina complessiva dell'Accordo generale in corrispondenza dei progressi registrati dalle rispettive economie nazionali, ma piuttosto era loro specificamente richiesto di realizzare simili progressi al fine di ampliare l'ambito soggettivo di applicazione del sistema normativo multilaterale degli scambi commerciali.

Anche in seguito il sistema normativo facente capo all'OMC conteneva un'ampia e dettagliata regolamentazione che conferiva ai PVS specifici diritti e obblighi che, in linea di principio tenevano in dovuta considerazione le difficoltà che i Paesi economicamente arretrati potessero incontrare nel dare attuazione alla vasta normativa prevista negli Accordi allegati. Da sottolineare, tuttavia, è il fatto che nessuna disposizione degli atti adottati a Marrakech contempla espressamente l'applicazione del "principio del trattamento differenziato". Tale approccio è stato fortemente criticato da alcuni autori<sup>35</sup> e interpretato come una negazione di quei

*development on its tenth session held in Bangkok, Thailand, from 12 to 19 february 2000*, del 21 settembre 2000.

33 V. ad esempio UN doc. A/RES/55/182 *International Trade and Development* del 18 gennaio 2001.

34 La dichiarazione si trova nel testo integrale in [http://www.sice.oas.org/trade/punta\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/trade/punta_e.asp)

35 V. per tutti P. VINCENT, *L'impact des négociations de l'Uruguay Round sur le pays en développement*, in *Revue Belge de droit international*, 1995, 486ss.

diritti che i PVS erano riusciti ad affermare nel GATT e come un chiaro segnale di ritorno alla filosofia liberista cui l'Accordo generale si uniformava nel suo testo del 1947.

In realtà una delle principali lacune della disciplina elaborata a livello internazionale in materia di sviluppo economico riguardava innanzitutto la mancanza di una definizione di PVS universalmente accettata e applicata. Infatti, in ambito del GATT si era seguito il cosiddetto "criterio di autoelezione", in base al quale erano considerati in via di sviluppo i Paesi che si reputassero tali. La disciplina posta dall'Accordo OMC, al contrario, distingueva all'interno dell'ampia categoria dei PVS, i PMA: i secondi identificati in base ad una classificazione elaborata dalle NU<sup>36</sup>, mentre dei primi permane l'assenza di una definizione di carattere generale. I PMA erano titolari di ulteriori diritti rispetto a quelli attribuiti ai PVS<sup>37</sup>, ma ben più rilevante era il fatto che nel nuovo ordinamento del commercio internazionale solo i PMA e non, come nel sistema normativo del GATT 1947, tutti i PVS erano legittimati ad invocare l'applicazione nei loro confronti del principio di non reciprocità. Tuttavia questo principio era soggetto alla "clausola del ritorno graduale", potendo i PMA beneficiarne fintanto che continuavano a far parte di tale categoria.

In aggiunta a ciò i benefici dei Paesi economicamente arretrati, che differenziavano la loro posizione giuridica da quella degli altri membri dell'Organizzazione, si identificavano in a) concessione di deroghe temporanee<sup>38</sup> o permanenti<sup>39</sup>, rispetto agli obblighi sanciti dagli Accordi allegati; b) concessione di periodi più lunghi rispetto a quelli accordati agli altri Stati membri durante i quali applicare misure protezionistiche<sup>40</sup>; c) applicazione di specifiche norme procedurali a tutela della loro posizione processuale nell'ambito del meccanismo contenzioso; d) possibilità di beneficiare dell'assistenza tecnica del Segretariato OMC. Pertanto coerentemente con l'approccio negoziale seguito durante l'Uruguay Round, la disciplina facente capo all'OMC mirava in sostanza alla completa integrazione dei PVS nel sistema

36 V. art.IX, paragrafo 2 dell'Accordo OMC. Nell'ambito delle NU vengono considerati meno avanzati i Paesi nei quali il valore di alcuni parametri economici e sociali specificamente determinati sia pari o inferiore a valori prefissati. La lista dei PMA è periodicamente aggiornata e attualmente comprende 48 Stati, 29 dei quali sono membri dell'OMC.

37 V. Accordo sull'Agricoltura, art.15, paragrafo 2; Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie, art.14; Accordo sui tessili e sull'abbigliamento, art.6, paragrafo 6.a); Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi, art.12, paragrafo 7; Accordo TRIMs, art.5, paragrafo 2; Accordo sulle sovvenzioni, art.27 paragrafi 2.a), 3 e 5; Accordo GATS, art. IV, paragrafo 3, Accordo TRIPs, art. 66; DSU, art.24.

38 v. ad es. gli artt. 65 e 66 dell'Accordo TRIPs che dispensano i PVS e i PMA dal dare attuazione all'Accordo (ad eccezione di alcune disposizioni) per un periodo rispettivamente di quattro e di dieci anni a partire dal 1° gennaio 1996. In alcune ipotesi è prevista la sospensione temporanea della disciplina di un accordo previa l'autorizzazione del competente comitato, come ad es. l'art.12 dell'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie e l'art. 66, paragrafo 1 dell'Accordo TRIPs.

39 V. ad es. l'art.27, paragrafo 2.a) dell'Accordo sulle sovvenzioni e l'art.6, paragrafo 2 dell'Accordo sull'agricoltura.

40 V. ad es. l'art.9 , paragrafo 2 dell'Accordo sulle misure di salvaguardia.

commerciale multilaterale, giacché la maggiore apertura all'interscambio commerciale veniva considerata una condizione essenziale per avviare sostenuti processi di crescita economica. Il nuovo ordinamento multilaterale degli scambi commerciali dunque non modula il contenuto degli obblighi imposti agli Stati membri in funzione del livello di sviluppo economico raggiunto da ciascuno. Infatti ad esclusione dei PMA, i PVS erano tenuti al rispetto dei medesimi obblighi imposti ai Paesi industrializzati, anche se venivano loro concessi periodi transitori durante i quali adottare gli opportuni provvedimenti legislativi, amministrativi o giurisdizionali, ma al cui termine il loro *status* giuridico in seno all'Organizzazione, in nulla si differenziava dal regime generale.

## 5. Il nuovo approccio di partenariato avvenuto con Cotonou.

Con l'arrivo del nuovo millennio e con la scadenza della IV Convenzione di Lomé, vi è stato un mutamento significativo nelle relazioni ACP-UE. Uno spartiacque determinante nell'evoluzione delle relazioni UE-Africa è stato infatti l'Accordo di Cotonou del 2000, che ha avuto il compito di innovare le precedenti convenzioni di Lomé.

I negoziati dell'Accordo di partenariato, iniziati nel settembre del 1998, si sono conclusi con la firma a Cotonou (Benin) di un nuovo Trattato<sup>41</sup>. Questo concluso per una durata di 20 anni<sup>42</sup> introduceva un nuovo approccio di partenariato, facendo nel contempo aumentare il numero degli Stati interessati dalla cooperazione a 79<sup>43</sup>. Tale strumento alla luce del successo limitato riscosso dal principale metodo di gestione delle preferenze commerciali non reciproche delle Convenzioni che lo hanno

---

41 Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati ACP da un lato e l'UE e i suoi Stati membri dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, in *GUCE*, L 317, del 15 dicembre 2000, p.3 ss.

42 L'Accordo di Cotonou è entrato in vigore il 1° aprile 2003. Esso si applica a tutti gli Stati aventi ratificato l'accordo (15 Stati europei più 70 Stati ACP). L'Accordo in base all'art.93.3 viene applicato a partire dal primo giorno del secondo mese successivo la data nella quale gli strumenti di ratifica saranno stati depositati.

43 I 79 Stati ACP che partecipano a tale Accordo sono i seguenti: **Stati ACP (esclusi gli Stati ACP meno avanzati)**, Sudafrica (a titolo parziale), Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Botswana, Camerun, Congo (Brazzaville), Cook (isole), Costa d'Avorio, Dominica, Repubblica Dominicana, Figi, Gabon, Ghana, Grenada, Guyana, Giamaica, Kenia, Marshall (Isole), Isola Maurizio, Micronesia (Stati federati di), Namibia, Nauru, Nigeria, Niue, Palau, Papuasias Nuova Guinea, Saint Christopher e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Senegal, Seicelle, Suriname, Swaziland, Tonga, Trinidad e Tobago, Zimbabwe; **Stati ACP meno avanzati (PMA)** (ai sensi dell'allegato VI dell'accordo di Cotonou), Angola, Benin, Burkina, Faso, Burundi, Repubblica del Capo Verde, Repubblica Centrafricana, Ciad, Comore, Repubblica Democratica del Congo, Gibuti, Etiopia, Eritrea, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Equatoriale, Haiti, Kiribati, Lesotho, Liberia, Malawi, Mali, Mauritania, Madagascar, Mozambico, Niger, Ruanda, Samoa, Sao Tomé e Principe, Sierra Leone, isole Salomone, Somalia, Sudan, Tanzania, Tuvalu, Togo, Uganda, Vanuatu, Zambia. Questa distinzione viene fatta dall'Accordo proprio per sottolineare ai sensi dell'art.84 "il trattamento speciale a favore dei Paesi ACP meno avanzati, che permette loro di trarre pienamente profitto dalle possibilità offerte dall'Accordo e in modo da accelerare il rispettivo ritmo di sviluppo".

preceduto era inteso a potenziare la dimensione politica, a garantire una nuova flessibilità oltre che a conferire maggiori responsabilità agli Stati ACP<sup>44</sup>.

Il nuovo Accordo dunque, fondato principalmente sul rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello stato di diritto, fu arricchito da un approfondimento del dialogo politico oltre che dal rafforzamento della cooperazione economica e finanziaria. Disposizioni innovative inoltre garantivano un più ampio coinvolgimento dei protagonisti economici e sociali nell'attuazione dei progetti e programmi di cooperazione<sup>45</sup>.

L'Accordo, in sostanza, semplificato anche nella redazione (solo 100 articoli accompagnati da una serie di protocolli ed annessi contro i 369 precedenti), prefigurava un nuovo sistema di relazioni paritarie aventi come obiettivo, attraverso il sostegno mirato dell'UE, una dinamica di crescita istituzionale, sociale ed economica dei Paesi ACP. Obiettivo strategico era come sempre il rafforzamento dei processi d'integrazione regionale in quell'area, che contribuisse al loro inserimento nel processo di globalizzazione economica mondiale<sup>46</sup>.

L'Accordo di Cotonou dunque aveva il compito di dare rilievo alla crescita del settore privato al fine di stabilire condizioni endogene di sviluppo nei Paesi ACP prevedendo aiuti non rimborsabili ed il finanziamento di « micro-realizzazioni » a livello locale, il tutto in un'ottica decentrata.

---

44 Tra le monografie pubblicate sulla politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo segnaliamo: C. COSGROVE-SACKS (ed.), *The European Union and Developing Countries. The Challenges of Globalization*, Basingstoke, 1999; A. LUCCHINI, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica estera dell'Unione europea*, Milano, 1999; A. COX, J. HEALEY with P. HOEBINK, T. VOIPIO, *European Development Cooperation and the Poor*, Basingstoke, 2000; C. COSGROVE-SACKS (ed.), *Europe, Diplomacy and Development. New Issues in EU Relations with Developing Countries*, Basingstoke, 2001; M. HOLLAND, *The European Union and the Third World*, Basingstoke, 2002.

45 In base all'art.4 dell'Accordo gli attori non statali vengono coinvolti nel seguente modo: - informati e consultati sulle politiche e sulle strategie di cooperazione nonché sulle priorità di cooperazione, soprattutto nei settori che li interessano o li riguardano direttamente, e sul dialogo politico; - dotati di risorse finanziarie alle condizioni stabilite nel presente Accordo, al fine di sostenere i processi di sviluppo a livello locale; - coinvolti nell'attuazione dei progetti e dei programmi di cooperazione nei settori che li interessano o nei quali detengono un vantaggio comparativo; - sostenuti nello sviluppo delle loro capacità in settori critici, al fine di rafforzarne le competenze, in particolare in materia di organizzazione e rappresentazione, e per potenziare i meccanismi di consultazione, compresi i canali di comunicazione e dialogo, e promuovere alleanze strategiche.

46 Per una disamina dell'Accordo di Cotonou si vedano: K. ARTS, *ACP-EU relations in a new era: the Cotonou Agreement* in *Common Market Law Review*, February 2003, v. 40, n. 1, pp. 95-116; O. BABARINDE, G. FABER, *From Lomé to Cotonou: business as usual?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, vol. 9, pp. 27-47; S. BILAL, *On the compatibility of Doha and Cotonou*, in *Trade negotiations insights. From Doha to Cotonou*, 2002, n°4, p.3-6; S.C. CAMARA, S. GOMES, *The political dimension of the new ACP-EU partnership*, in *The Courier*, June -July 2000, issue 181, pp. 10-13; S. CANTONI, *Cooperazione multilaterale e finanziamento dello sviluppo*, Napoli, 2004; D. DEL VESCOVO, *Aiuto comunitario allo sviluppo nel quadro dell'Accordo di Cotonou*, in *La Comunità Internazionale*, vol. LX, 2005, pp. 51-74; R. GEBB, *Post-Lomé: the European Union and the South*, in *Third World Quarterly*, giugno 2000, vol. 21, n° 3, pp. 457-481; M. HAGUENAU, T. MONTALIEU, *L'évolution du partenariat UE-ACP de Lomé à Cotonou : de l'exception à la normalisation*, *Communication présentée aux XXèmes journées ATMCREDES, droits et développement*, Nancy, 25-26-27 mai 2004; P. HILPOLD, *EU development at a crossroad: the Cotonou Agreement and the principle of good governance*, in *European Foreign Affairs Review*, 2002, vol. 7, n 1, pp. 53-72.

Per quanto riguarda invece il quadro istituzionale, l'Accordo riprendeva quello già esistente nelle Convenzioni di Lomé e cioè prevedeva un Consiglio dei Ministri ACP-CE, un Comitato degli Ambasciatori e un'Assemblea parlamentare. Il Consiglio dei Ministri, composto da una parte dei membri del Consiglio e della Commissione dell'UE e dall'altra da un membro del governo di ogni Stato ACP, era l'organo politico paritario più elevato che era investito del mandato di condurre il dialogo politico e di adottare gli orientamenti politici e le decisioni importanti riguardo alla messa in opera dell'Accordo. Il Comitato degli Ambasciatori era composto da un rappresentante permanente di ogni Stato membro dell'UE, da un rappresentante della Commissione e dal capo missione di ogni Stato ACP presso l'UE; esso assisteva il Consiglio dei Ministri ed eseguiva i mandati da esso conferitigli. L'Assemblea parlamentare congiunta era composta dai membri del Parlamento europeo e dai parlamentari delegati da ogni Paese ACP e svolgeva funzioni consultive.

## **5. I cinque pilastri del partenariato Cotonou.**

La caratteristica dell'Accordo di Cotonou era in sostanza quella di riunire in un'unica prospettiva la politica, il commercio e lo sviluppo. Questo veniva garantito attraverso cinque pilastri interdipendenti:

- a. Il rafforzamento della dimensione politica delle relazioni ACP-UE (artt. 8-13);
- b. Il coinvolgimento della società civile, del settore privato e degli altri attori non statali (artt. 2 e 6);
- c. La riduzione della povertà, confermata come obiettivo chiave nel contesto delle strategie di sviluppo concordate a livello internazionale (NU)(artt.19-24);
- d. La creazione di una nuova struttura di cooperazione economica e commerciale (artt. 25-52);
- e. Infine una riforma della cooperazione finanziaria (artt. 62-68).

a) Il primo punto poneva l'accento su di un regolare dialogo politico<sup>47</sup>. È solo così, infatti, che si poteva assicurare una maggiore coerenza e un impatto sempre più crescente della cooperazione allo sviluppo. Questo perché dalle precedenti Convenzioni di Lomé era emersa la necessità di rafforzare proprio la componente politica della cooperazione in quanto spesso l'efficacia degli aiuti veniva compromessa da casi di corruzione o di cattiva gestione. Pertanto l'integrazione della dimensione politica rappresentava il punto di arrivo di un lungo percorso proprio partendo dalla considerazione che nella I Convenzione non si faceva alcuna allusione alla dimensione politica. Trattandosi infatti di un Accordo prettamente commerciale, l'UE aveva adottato una posizione neutrale rispetto alla vita politica nei Paesi ACP

---

47 L'art.8, 1°c., testualmente recita: "Le parti procedono regolarmente ad un dialogo politico approfondito, equilibrato e globale, che porta all'assunzione di impegni da entrambe le parti".

sottolineando così la sua volontà di rispettare la sovranità di tali Stati. La tendenza a voler introdurre la dimensione politica cominciò però già a partire da Lomè III: nel corso dei negoziati infatti, l'UE manifestò di voler introdurre una clausola in proposito, ma gli Stati ACP si mostrarono fortemente contrari, considerandola in contraddizione con i principi di sovranità e del partenariato su base paritaria. Solo con la fine della guerra fredda si è accelerato questo processo, l'Unione infatti basava le sue motivazioni sul fatto che gli aiuti per lo sviluppo economico dei Paesi ACP sarebbero sempre stati insufficienti se non fossero stati accompagnati da adeguati sforzi nella politica interna di questi Paesi.

Proprio alla luce di questo contesto venne attribuito un ruolo chiave al dialogo politico che in Cotonou fu reso molto più profondo e più ampio. Per garantirne l'efficacia, lo svolgimento del dialogo politico venne però ipotizzato in modo molto flessibile: poteva essere formale o informale, poteva svolgersi all'interno del quadro istituzionale, ma anche a livello nazionale, regionale e del gruppo ACP<sup>48</sup>. Oltre che nel rafforzamento del dialogo, la maggior importanza attribuita alla dimensione politica si manifestò anche nel definire all'interno dell'Accordo un insieme di principi politici che dovevano essere rispettati da entrambe le parti. Questi principi sono col tempo divenuti gli elementi essenziali del partenariato (il rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici, dello Stato di diritto, il "buon governo" definito come la "gestione trasparente e responsabile delle risorse umane, naturali, economiche e finanziarie ai fini di uno sviluppo equo e duraturo). Un accento particolare veniva posto sui diritti umani (art. 9) che sono sempre stati una parte integrante di uno sviluppo durevole. Le parti infatti all'interno del documento si sono impegnate a promuovere e a proteggere tutte le libertà e i diritti umani fondamentali, sia civili che politici, economici, sociali o culturali. Questo avveniva attraverso nuove procedure di consultazione che furono previste nei casi di violazione di questi diritti insieme ai principi democratici e dello stato di diritto. Infatti a differenza della precedente Convenzione di Lomé, con questo Accordo si poneva una maggior enfasi sulla responsabilità dello Stato autore della violazione in quanto avrebbe comportato per lo stesso la sospensione del partenariato. L'art.96 di Cotonou a tal proposito infatti disponeva che qualora una parte reputasse che l'altra non avesse soddisfatto un obbligo derivante dal rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello stato di diritto di cui all'art. 9, avrebbe invitato l'altra parte a tenere consultazioni vertenti principalmente sulle misure da adottare per porre rimedio alla situazione. Le consultazioni non avrebbero dovuto superare i 60 giorni e se non avessero portato ad una soluzione accettabile si sarebbero autorizzate misure appropriate<sup>49</sup> revocabili nel momento in cui venivano meno le ragioni che avevano condotto alla loro adozione. L'UE e i Paesi ACP si sono accordati anche su

---

<sup>48</sup> V. art.8, 6° c. dell'Accordo.

una nuova procedura specifica da applicarsi ai casi gravi di corruzione e questa costituiva una reale innovazione non solo nel contesto delle relazioni ACP-UE ma anche nelle relazioni internazionali<sup>50</sup>. Questa procedura è stata più volte applicata non solo in caso di corruzione concernente i fondi del FES ma anche più in generale in tutti i Paesi dove l'UE è finanziariamente implicata e dove la corruzione costituisce un ostacolo allo sviluppo.

b) L'Accordo conteneva inoltre disposizioni innovative miranti al coinvolgimento della società civile e degli altri attori economici e sociali nel contesto dell'associazione. È vero che Lomè I conteneva delle disposizioni relative ai microprogetti e Lomè IV disposizioni per la cooperazione decentrata, tuttavia la partecipazione degli attori-non statali fino a quel momento era confinata all'attuazione di progetti a livello locale, beneficiando inoltre di risorse finanziarie ridotte senza prevedere effettive occasioni di dialogo.

Quando iniziarono le consultazioni per il rinnovo della Convenzione di Lomè, emerse quanto fosse in contraddizione con i grandi cambiamenti a cui gli Stati ACP dovevano far fronte il fatto che i governi detenessero il monopolio nell'elaborazione delle politiche di sviluppo. Da quel momento in poi dunque la promozione della partecipazione di attori-non statali al partenariato cominciò ad essere considerata come una priorità nel rinnovo della Convenzione. Proprio nel rispetto di questo obiettivo infatti nell'art.6 dell'Accordo venivano definiti come attori-non statali: il settore privato, i partner economici e sociali comprese le organizzazioni sindacali e la società civile in tutte le sue forme, a seconda delle particolarità nazionali. Nello specifico in merito al concetto stesso di società civile è stata utilizzata nell'Accordo una accezione più ampia, comprendendo diverse categorie, come i gruppi per la difesa dei diritti umani, le associazioni di categoria, le associazioni femminili, i movimenti ambientalisti, le organizzazioni degli agricoltori, gli istituti di ricerca, i media, ecc.

c) Un altro obiettivo dell'Accordo di Cotonou era quello di ridurre e, a lungo termine, sradicare la povertà in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile e di integrazione progressiva dei Paesi ACP nell'economia globale<sup>51</sup>. A tal proposito

49 Con l'espressione "misure appropriate" si intendono le misure adottate in conformità del diritto internazionale e proporzionate alla violazione. Nella scelta di tali misure si privilegiano quelle che pregiudicano meno l'applicazione dell'Accordo. Resta inteso che la sospensione dell'Accordo costituisce l'ultima risorsa.

50 In base al testo dell'art.97 «casi gravi di corruzione devono essere oggetto di consultazioni tra le parti. Ciascuna delle parti può invitare l'altra a procedere a consultazioni che iniziano entro 21 gg. dall'invito e non durano più di 60 gg. se le consultazioni non portano ad una soluzione accettabile per entrambe le parti, o se la consultazione è rifiutata, le parti adottano le misure appropriate. In ogni caso, incombe principalmente alla parte presso la quale si sono verificati i casi di corruzione gravi prendere le misure necessarie per rimediare immediatamente alla situazione. Le misure adottate dall'una o dall'altra Parte devono essere proporzionate alla gravità della situazione. Nella scelta di tali misure si privilegiano quelle che pregiudicano meno l'applicazione del presente accordo. Resta inteso che la sospensione costituisce l'ultima risorsa».

51 Così come cita l'art.19 dell'Accordo.

occorre evidenziare come in contrasto con la precedente Convenzione, il nuovo Accordo propose una strategia talmente globale di sviluppo da richiedere all'UE, agli Stati Membri e ai partner ACP uno sforzo concentrato per stabilire una struttura consolidata e di cooperazione operativa. Le strategie di sviluppo attuate infatti hanno tenuto conto della situazione di ciascun Paese ACP assicurando la complementarità e l'integrazione tra le questioni economiche, sociali, culturali e le questioni istituzionali, ambientali e di uguaglianza tra uomo e donna.

Questo approccio integrato inoltre si è concentrato su tre aree prioritarie di cooperazione: lo sviluppo economico, lo sviluppo sociale ed umano e l'integrazione e la cooperazione regionale<sup>52</sup>, definendo appunto le priorità Paese per Paese, secondo il principio di differenziazione che costituiva uno dei principi del partenariato<sup>53</sup>. Il nuovo approccio a queste strategie di sviluppo è stato nel corso degli anni regolarmente rivisto mediante la pubblicazione annuale di un compendio che ha permesso di tenere conto delle migliori pratiche di sviluppo<sup>54</sup>.

d) Per quanto concerne invece la cooperazione commerciale, vediamo come mentre precedentemente nel contesto della Convenzione di Lomè essa era basata essenzialmente su tariffe preferenziali, con Cotonou si è evoluta in un più completo gruppo di accordi. In questo senso infatti l'UE e i Paesi ACP stabilirono nuovi accordi commerciali con la conseguenza di una totale liberalizzazione del commercio tra le parti. Questi accordi includevano una maggiore cooperazione dei settori collegati al commercio, quali le politiche di concorrenza, la protezione dei diritti di proprietà intellettuale, la standardizzazione, la certificazione sanitaria e fitosanitaria e le politiche dei consumatori.

L'obiettivo della cooperazione economica e commerciale serviva in sostanza a promuovere l'integrazione progressiva dei Paesi ACP nell'economia globale,

---

52 V. art.20 dell'Accordo.

53 Nell'art. 2 vengono indicati i principi fondamentali del partenariato: "La cooperazione ACP-UE, basata su un regime di diritto e sull'esistenza di istituzioni congiunte, si esercita in base ai seguenti principi fondamentali:

-parità dei partner e responsabilità delle strategie di sviluppo: ai fini del conseguimento degli obiettivi del partenariato, gli Stati ACP determinano sovranamente le strategie di sviluppo delle loro economie e società, tenendo debitamente conto degli elementi essenziali di cui all'articolo 9; il partenariato incoraggia l'assunzione da parte dei Paesi e delle popolazioni interessati della responsabilità delle strategie di sviluppo;

-partecipazione: a prescindere dal governo centrale, che costituisce il partner principale, il partenariato è aperto ad altri attori di vario tipo, al fine d'incoraggiare l'inserimento di tutti i settori della società, compreso il settore privato e le organizzazioni della società civile, nella vita politica, economica e sociale;

-ruolo centrale del dialogo ed esecuzione degli obblighi reciproci: gli obblighi assunti dalle parti nel quadro del dialogo sono al centro del partenariato e delle relazioni di cooperazione;

-differenziazione e regionalizzazione: le modalità e le priorità della cooperazione variano a seconda del livello di sviluppo di ciascun partner, delle sue esigenze, dei suoi risultati e della sua strategia di sviluppo a lungo termine; un'attenzione particolare è rivolta alla dimensione regionale; un trattamento speciale è accordato ai Paesi meno avanzati e si tiene conto della vulnerabilità dei Paesi senza sbocco sul mare e insulari.

54 Il compendio costituisce oggi un testo separato dall'Accordo, così è stato deciso congiuntamente dal Consiglio dei ministri ACP-CE.

assicurando nel contempo la conformità con le regole OMC e il rispetto dei rispettivi livelli di sviluppo.

Per quanto riguarda le modalità e le procedure, l'Accordo di Cotonou prevedeva l'introduzione di nuovi accordi commerciali<sup>55</sup> dopo un periodo di preparazione di otto anni durante i quali veniva mantenuto in vigore il previgente regime di commercio<sup>56</sup>. Questi accordi sono stati negoziati a partire dal settembre 2002 a Bruxelles<sup>57</sup> e sono entrati in vigore il 1 gennaio 2008, anno in cui è finalmente partita la liberalizzazione degli scambi che è stata totalmente raggiunta nel corso di un periodo di transizione durato due anni.

Gli accordi di associazione economica hanno in sostanza preso il posto delle attuali "preferenze non reciproche" nelle relazioni commerciali tra l'UE e i Paesi ACP. Essi sono stati improntati ad una estrema flessibilità, tenendo cioè conto del diverso grado di sviluppo dei Paesi o delle regioni ACP, dei risultati dagli stessi conseguiti, dei nuovi sviluppi nella cooperazione commerciale e degli aiuti allo sviluppo.

e) L'ultimo pilastro su cui si basava il nuovo Accordo è come abbiamo detto la cooperazione finanziaria. Pertanto i finanziamenti da quel momento in poi hanno smesso di essere automatici ma sono stati costantemente soggetti a revisione in funzione dell'evoluzione dei bisogni di ciascun Paese<sup>58</sup>. Questo ha necessariamente implicato che non venissero più per lungo tempo congelati nei Paesi incapaci di farne buon uso. Inoltre mentre in passato ciascun FES era suddiviso in vari strumenti<sup>59</sup>, ciascuno dei quali funzionava seguendo una propria logica e proprie procedure e un metodo di programmazione con Cotonou si è provveduto a raggruppare e a razionalizzare gli strumenti del FES introducendo un sistema di programmazione

55 V. art. 34, 4°c. dell'Accordo.

56 Le modalità e le procedure dei nuovi accordi commerciali sono indicate negli artt.36 e 37 dell'Accordo.

57 Un incontro a livello ministeriale tra gli ACP e l'UE tenutosi il 2 ottobre 2003 ha segnato la transizione tra la prima fase dei negoziati tra la totalità dei Paesi ACP e l'UE e la seconda fase concernente i negoziati a livello regionale.

L'incontro ha dato vita a un rapporto congiunto adottato da entrambe le parti, che sintetizzava i loro punti di convergenza e di divergenza. Tra i punti di convergenza emersero: L'integrazione regionale, che rivestiva un'importanza cruciale per lo sviluppo dei Paesi ACP; Un maggiore margine di flessibilità sugli accordi di associazione economica tale da garantire un migliore accesso ai mercati dei Paesi ACP nel quadro dell'Accordo di Cotonou, sempre nel rispetto delle regole OMC; Gli accordi dovevano essere sempre accompagnati da misure appropriate di aiuto allo sviluppo; in merito si veda V. C. WAGNER, *Economic Partnership Agreement negotiations- state of play*, in *The Courier ACP-EU*, n.201, nov-dic, 2003, 21.

58 In base all'art.63 i «modi di finanziamento per ciascun progetto o programma sono determinati congiuntamente dallo Stato o dagli Stati ACP interessato(i) e dalla Comunità in funzione: a) del livello di sviluppo, della situazione geografica, economica e finanziaria dello o degli Stati ACP; b) della natura del progetto o programma, delle sue prospettive di redditività economica e finanziaria e del suo impatto sociale e culturale; c) nel caso di prestiti, dei fattori che garantiscono il servizio dei prestiti».

59 Il FES era composto di vari strumenti, in particolare gli aiuti non rimborsabili e i capitali di rischio per la crescita del settore privato. Gli strumenti STABEX e SYSMIN volti ad aiutare rispettivamente i settori agricolo e minerario sono stati soppressi dall'Accordo di Cotonou. Tuttavia questo sistema di allocazione delle risorse rigido causava anche una mancanza di flessibilità nel quadro di ciascuna programmazione nazionale.

evolutiva consentendo così una maggiore flessibilità e conferendo di conseguenza una maggiore responsabilità agli Stati ACP<sup>60</sup>.

La totalità delle risorse del FES dunque con questo Accordo venne incanalata in tre strumenti: gli aiuti non rimborsabili, i servizi di consulenza e i capitali a rischio forniti al settore privato<sup>61</sup>. In tal modo è divenuto possibile per ciascun Paese usare queste risorse per finanziare una vasta gamma di differenti operazioni, facendo in modo diversamente dal passato che nessuna risorsa rimanesse bloccata per uno specifico obiettivo.

Gli aiuti non rimborsabili venivano in sostanza cogestiti dalla Commissione e dallo Stato ACP interessato. Gli ACP sceglievano essi stessi le regioni che avrebbero goduto del supporto, privilegiando quelle più attive nel negoziare gli accordi di partenariato economico con l'UE. Per quanto invece riguardava i capitali a rischio forniti al settore privato essi avevano come obiettivo quello di promuovere lo sviluppo delle imprese dei Paesi ACP, potendo quindi finanziare quelle imprese private che garantivano adeguati rinnovamenti commerciali ed economici. In tal modo si offriva ai Paesi ACP un certo numero di risorse disponibili per lo sviluppo del settore privato a medio e lungo termine.

Come sopra accennato, anche il sistema di programmazione ha subito con l'Accordo di Cotonou una riforma basata sulla distribuzione delle risorse adeguata ad una valutazione delle necessità e degli adempimenti. I criteri di necessità si sono in questi anni basati su elementi quali la quantità della popolazione, il grado di sviluppo sociale ed economico, il livello di indebitamento e la dipendenza o meno dai guadagni delle esportazioni. In tal modo le procedure per l'assegnazione dei fondi sono state notevolmente semplificate rispetto al sistema di base applicato sotto Lomè. In ultimo occorre sottolineare che gli agenti esecutivi del nuovo Accordo rimasero gli stessi della Convenzione di Lomè (l'Ufficio di autorizzazione principale, l'Ufficio di autorizzazione nazionale e il Direttore di delegazione), mentre le responsabilità amministrative e finanziarie sono state decentralizzate dalla Commissione al Direttore di delegazione, il quale aveva potere di decisione per i progetti sotto la soglia stabilita.

## **6. I punti deboli dell'Accordo di Cotonou.**

Nonostante le modifiche innovative e positive evidenziate, Cotonou presentava però numerosi punti deboli.

---

<sup>60</sup> In base all'art.64 spetta allo Stato ACP interessato selezionare e istruire ogni progetto e gestire i fondi messi a sua disposizione in base alle condizioni previste nel presente accordo e di comune accordo tra le parti.

<sup>61</sup> Una descrizione dettagliata di questi strumenti di cooperazione si trova nell'art.76 dell'Accordo.

Il primo che occorre sottolineare è la mancanza di interessi reciproci dichiarati nell'Accordo, rafforzando in tal modo la relazione di ineguaglianza fra le parti. L'Accordo, infatti, non fa alcuna menzione di quali siano gli innumerevoli interessi dell'Unione a seguitare la cooperazione con i Paesi ACP; questi appaiono pertanto, fin dall'inizio di questo Accordo, come dei "beneficiari" che si aspettano tutto da un "donatore" (in questo caso la UE), che si preoccuperà dei loro problemi di povertà ed emarginazione, senza aspettarsi nulla in cambio. Ciò introduce a nostro avviso elementi di debolezza nella partnership e rende utopistica una parte dei principi fondatori dell'Accordo (eguaglianza, impegni reciproci, partnership...). Non esisterà infatti una vera e propria partnership, fino a quando gli interessi reciproci delle parti non saranno evidenziati in modo da favorirne i relativi impegni e la reciprocità nella cooperazione. Occorrerebbe piuttosto che le relazioni ACP/UE si basassero su principi come la gestione trasparente, democratica e partecipativa. In caso contrario si rischierebbe di vedere la maggior parte degli obiettivi, soprattutto quelli volti verso lo sviluppo sociale ed economico, restare "lettere morte". Questo dimostra come non si sia fatto tesoro dell'esperienza derivata dalle precedenti Convenzioni di Lomé, nelle quali erano stati formulati molti buoni obiettivi e principi senza che gli stessi siano stati in sostanza tradotti in azioni concrete.

Altro punto debole risulta la mancanza di coerenza politica e tecnica fra gli obiettivi di sviluppo economico e sociale previsti nell'Accordo e gli obblighi di integrazione nel mercato mondiale, contenuti nelle norme OMC al cui rispetto sono tenute le relazioni ACP-UE. La mancanza di coerenza politica fu resa ancora più evidente, in quanto: - da un lato l'Accordo di Cotonou ha sostenuto esclusivamente ed esplicitamente la via della neoliberalizzazione su scala mondiale, come concepita dai Paesi dominanti con l'obiettivo di livellare le strutture e le istituzioni degli Stati ACP (destatalizzare e privatizzare al massimo), in modo da permettere al mercato libero di impiantarvisi "perfettamente" e di svilupparsi alla stessa velocità attuale dell'Occidente<sup>62</sup>; - dall'altro, l'Accordo prevedeva, paradossalmente che ogni Stato ACP avesse la responsabilità di definire i propri orientamenti i propri obiettivi e priorità in materia di sviluppo economico e sociale (Artt. 2 e 4 dell'Accordo).

Anche sulla privatizzazione, ulteriore obiettivo di Cotonou, ci sono stati una serie di ostacoli all'interno degli Stati ACP. Non bisogna infatti confondere il "rafforzamento del settore privato" con la privatizzazione. Una cosa infatti è liberalizzare l'accesso del privato in un certo numero di settori di attività, che sono sotto il monopolio dello Stato. Altra cosa è portare gli Stati ACP a rinunciare alle loro responsabilità, in particolare nell'organizzazione e nel finanziamento del trasporto ed altre infrastrutture sociali al fine di assicurare l'accesso di tutti i cittadini a servizi di

---

<sup>62</sup> Cfr. art. 21 dell'Accordo.

base, come ad esempio l'accesso all'acqua potabile<sup>63</sup>. In realtà, ogni volta che si nomina la privatizzazione come la chiave di volta delle riforme economiche non si considera quasi mai il modo in cui essa dovrebbe avvenire cioè non solo attraverso una maggiore partecipazione popolare/europea (sindacati, associazioni di auto promozione, banche e cooperative popolari, ONG...), ma anche attraverso la ripresa economica e la creazione di imprese, stimolando così una vera e propria "economia sociale" in grado di che mobilitare capitali in un certo numero di attività economiche-chiave.

Altra carenza dell'Accordo di Cotonou è che esso affronta, in modo alquanto timido la problematica dell'indebitamento dei Paesi ACP, l'art. 66 infatti è l'unico in tutto l'Accordo che contiene la regolamentazioni sul sostegno all'alleggerimento del debito nei Paesi ACP. Pertanto nonostante l'obiettivo dichiarato consistesse nell'alleviare l'onere del debito degli Stati ACP e di attenuare i loro problemi di bilancia dei pagamenti, non è stato affrontato nel modo giusto il peso attuale del debito di questi Paesi nei loro meccanismi strutturali. Il problema del debito costituisce infatti, ancora oggi, una delle maggiori cause del peggioramento delle condizioni di vita delle popolazioni e dei lavoratori nei Paesi ACP, impedendo senza dubbio l'avvio di una vera e propria svolta economica e sociale. Le azioni ed i meccanismi previsti in tal senso sono abbastanza eloquenti in merito. Infatti pur potendo utilizzare non solo le risorse del 9° Fondo europeo di sviluppo ma anche i resti delle risorse non utilizzate nei programmi indicativi precedenti<sup>64</sup>, questo non ha affatto risolto la crisi del debito. Tutto ciò non fa che aumentare il carattere insignificante dell'impatto di tale disposizione (l'art. 66) sul problema del debito. Inoltre, occorre sottolineare che il fatto di utilizzare tali fondi per contribuire a delle iniziative di riduzione del debito a livello internazionale, non ha fatto altro che ridurre in proporzione i trasferimenti diretti di fondi verso i Paesi ACP non riuscendo in tal modo fino ad ora ad attirare i nuovi flussi di capitali che ci si aspettava.

Ulteriore criticità risulta il fatto che l'Accordo non affronta in modo adeguato la questione della protezione della democrazia e della pace<sup>65</sup>. Esso infatti prevede solo principi generali sui valori politici che è necessario costruire e proteggere (democrazia, diritti dell'uomo, consolidamento dello Stato, buona gestione degli affari politici, lotta contro la corruzione, pace...), mentre manca di precisione sulle situazioni in cui le parti risultino aver violato un obbligo che deriva dal rispetto dei

---

63 Così come è riportato nell'art. 25 dell'Accordo.

64 Lo stanziamento delle risorse previste ai sensi del presente Accordo per il periodo transitorio (9° FED + risorse non impegnate dei periodi precedenti + fondi della Banca Europea d'Investimento) equivalevano a circa 25,7 miliardi di euro, che corrispondevano a circa 1/10 del debito cumulato dai soli Paesi dell'Africa subsahariana (membro del gruppo ACP).

65 Cenni ai temi della democrazia e pace sono contenuti negli artt. 11, 20, 33.

diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello Stato di diritto... (artt. 9, 96, 97, 98). Ci si aspettava in realtà che almeno un allegato approfondisse tale questione, tanto più che l'Accordo fa riferimento a molti impegni internazionali, che meriterebbero una ricapitolazione. Inoltre l'Accordo privilegia una procedura di consultazione (art. 97), anche nei casi di gravi violazioni dei principi in questione. La dimensione vincolante quindi è gravemente assente, con la conseguenza di un mancato rispetto dell'Accordo da parte dei contraenti. Come detto dunque tra i principi generali menzionati si constata che la democrazia viene affrontata in modo ancor più cauto rispetto agli altri. Invece, il riconoscimento dell'universalità dei principi democratici (art. 9, 2° c.) sarebbe stato necessario creare un apposito meccanismo convenzionale per proteggere la democrazia emergente nei Paesi ACP, ad esempio, proclamando come non democratico ogni accesso al potere attraverso dei colpi di Stato, ribellioni e guerre civili, soprattutto quando si tratta di rovesciamenti di regimi democraticamente eletti, adottando in questi casi una misura che permetta di ricorrere alla "non esecuzione" dell'Accordo.

Anche la questione della corruzione è affrontata, con molte riserve. Il fatto che "le misure appropriate" previste dall'articolo 97 dell'Accordo non riguardassero che "gravi casi di corruzione" di fatto non applicandosi "nei casi in cui l'Unione è un partner importante in termini di appoggio finanziario", ha permesso in realtà di tutelare tutte quelle operazioni di deviazioni e di corruzione che non venissero ritenute "gravi". Questo ha impedito di fatto di condurre una vera e propria lotta contro la corruzione, proprio in quanto è mancata la possibilità per i Paesi ACP di interpellare l'Unione per i casi di deviazioni e/o corruzione. In sostanza è come se l'Accordo destini le misure appropriate previste solo verso i Paesi ACP, come se fossero gli unici ad avere la responsabilità di tale flagello.

Ultimo punto di riflessione riguarda la pace e la prevenzione e risoluzione dei conflitti<sup>66</sup>. L'Accordo in realtà dà l'impressione di considerare i conflitti come situazioni di fatto e che le parti non interverrebbero se non per cercare di risolverli. Tuttavia a nostro avviso, alcuni principi meritavano invece di essere adeguatamente evidenziati. Come ad esempio il quadro giuridico internazionale, che afferma l'intangibilità e l'inviolabilità delle frontiere, nella misura in cui si sa che i conflitti transfrontalieri si riaffacciano nello spazio ACP (particolarmente nell'Africa subsahariana) fin dagli anni '90. Si spera a tal proposito che al più presto i Paesi membri dell'Unione adottino una politica comune su tali questioni.

## **7. La nuova strategia dell'Unione.**

---

<sup>66</sup> Art. 11 dell'Accordo.

Dopo tre anni di incontri e negoziati la Commissione Europea ha pubblicato nel giugno 2021 la versione definitiva del nuovo Accordo di partenariato tra l'Unione Europea e i Paesi ACP<sup>67</sup> che sostituirà l'Accordo di Cotonou. Un percorso complesso che ha messo a confronto gli interessi individuali dei Paesi e le loro rivendicazioni di potere nel definire il quadro vincolante per la cooperazione politica, economica e settoriale per il prossimo ventennio.

Volendo esaminare nel dettaglio le novità di questo Accordo, ma anche le sue criticità, riassumiamone le caratteristiche, esaminando in cosa esso differisca dall'Accordo di Cotonou.

L'Accordo di Georgetown è un trattato legalmente vincolante che dovrebbe dare forma ad una serie di relazioni politiche, sociali ed economiche tra 106 Paesi appartenenti a quattro continenti.

Tra le principali novità di questo Trattato è da evidenziare il definitivo abbandono del Fondo europeo di sviluppo (FES), che è stato il braccio finanziario della cooperazione UE-ACP per diversi decenni. Con questa modifica, l'Accordo probabilmente acquisterà una sua unicità proprio in base al fatto che i suoi protocolli regionali verranno in tal modo disconnessi dai finanziamenti. Le procedure riguardanti la cooperazione economica saranno ora governate dal "Global Europe"<sup>68</sup>, il nuovo strumento finanziario di cui l'UE sarà l'unica ad avere responsabilità e autorità, e che verrà utilizzato per finanziare azioni esterne dell'UE in tutte le regioni, comprese quelle al di fuori dei Paesi ACP. Il "Global Europe" si articolerà intorno a tre pilastri fondamentali.

Il primo pilastro si incentra sulla componente geografica che promuoverà partenariati attraverso la cooperazione con i Paesi partner nelle seguenti regioni: vicinato europeo, Africa subsahariana, Asia e Pacifico, Americhe e Caraibi. Esso si concentrerà sugli obiettivi climatici e ambientali, l'eliminazione della povertà, la lotta contro le disuguaglianze e la prevenzione dei conflitti. Inoltre, i Paesi del vicinato europeo beneficeranno di una cooperazione politica rafforzata e di un sostegno

67 Proposta di Decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'Accordo di partenariato tra l'Unione europea, da una parte, e i membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (OSACP), dall'altra, COM/2021/312 final. del 11/06/2021.

68 Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dalla Presidenza portoghese, hanno firmato il regolamento che istituisce lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale (NDICI-Global Europe). Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale, che modifica e abroga la decisione n. 466/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (UE) 2017/1601 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio (Testo rilevante ai fini del SEE), *GUUE L 209* del 14.6.2021, pp. 1-78. Il regolamento è entrato in vigore il 14 giugno 2021. Il Global Europe è il principale strumento finanziario per l'azione esterna dell'UE ed è sempre più importante alla luce del pesante impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19 a livello mondiale. Con una dotazione complessiva di 79,5 miliardi di euro a prezzi correnti, per il periodo 2021-2027, che rappresenta un aumento di oltre il 10% rispetto al ciclo di bilancio precedente, il nuovo strumento riguarderà la cooperazione con tutti i Paesi terzi.

finalizzato a migliorare la cooperazione regionale e a promuovere l'integrazione nel mercato interno dell'UE. La dotazione finanziaria della cooperazione geografica ammonterà a 60.388 milioni di euro, con quasi 30.000 milioni destinati all'Africa subsahariana, posta oggi al vertice delle priorità, con un incremento di circa il 12% rispetto al precedente quadro finanziario. Per il restante vicinato europeo saranno stanziati almeno 19.323 milioni di euro.

Il secondo pilastro riguarderà la componente tematica. I programmi tematici, a cui sono destinati 6.358 milioni di euro, finanzieranno azioni connesse agli obiettivi di sviluppo sostenibile a livello globale, compreso il sostegno alle organizzazioni della società civile. Si concentreranno quindi sui diritti umani e la democrazia, la società civile, la stabilità e la pace, oltre che su sfide globali come la salute, l'istruzione e la formazione, le donne e i bambini, il lavoro, la protezione sociale, la cultura, la migrazione e i cambiamenti climatici.

L'ultimo pilastro invece concerne una risposta rapida pari a 3.182 milioni di euro, da dedicare per finanziare la capacità di reagire tempestivamente nella gestione delle crisi, nella prevenzione dei conflitti e nella costruzione della pace. Tutte le azioni finanziate nell'ambito di questa componente mirano a rafforzare la crescita dei Paesi colpiti da crisi, a sviluppare le azioni umanitarie e per lo sviluppo oltre a dare seguito alle esigenze e alle priorità della politica estera. Inoltre, poiché il Global Europe è stato concepito per essere uno strumento più flessibile del FES, in grado dunque di affrontare nuove priorità e sfide diverse, 9.534 milioni di euro aggiuntivi saranno destinati a una serie di eventi imprevedibili, quali le situazioni di crisi e post-crisi o la pressione migratoria.

Un altro cambiamento importante previsto nel nuovo Accordo sono le preferenze commerciali e gli accordi di partenariato economico che (insieme al dialogo politico e alla cooperazione allo sviluppo) facevano parte dell'Accordo di Cotonou, mentre ora saranno negoziate e disciplinate indipendentemente dall'Accordo stesso.

Il nuovo Accordo inoltre mira a promuovere un approccio multi-*stakeholder*, che consente ad un'ampia varietà di attori – inclusi parlamenti, autorità di enti locali, società civile e settore privato – di impegnarsi attivamente nella promozione della cooperazione e di maggiori processi di dialogo tra partner. Nella stessa ottica esso promuove anche la partecipazione attiva dei giovani, incluso lo sviluppo, l'attuazione e il monitoraggio delle politiche che li vedono protagonisti. L'accordo di Georgetown in tal senso fornisce un quadro giuridico per la partecipazione effettiva della società civile, ma questo non significherà necessariamente che l'attuazione avverrà rapidamente in tutti gli Stati membri dell'UE e delle regioni ACP. Come successo con il precedente Accordo infatti, è probabile che ci sia un divario tra le possibilità offerte nell'Accordo stesso e la realtà sul campo, soprattutto nei primi anni. Inoltre, le procedure e le condizioni per garantire piena, strutturata ed effettiva

partecipazione da parte delle organizzazioni della società civile non sono ancora ben chiare.

Come il precedente Cotonou, anche Georgetown si incentra su particolari temi chiave come i diritti umani, democrazia e *governance*. Esso riafferma infatti la precedente determinazione delle parti a “proteggere, promuovere e realizzare i diritti umani, le libertà fondamentali e i principi democratici, oltre che rafforzare lo Stato di diritto e il buon governo”, riconoscendo il rispetto dei diritti umani come parte integrante per uno sviluppo sostenibile. Esso si sofferma anche sulla parità dei sessi, ma soprattutto sulla parità di genere che è uno degli obiettivi dell’Accordo e un tema che viene toccato in maniera trasversale in tutto il documento.

Anche lo sviluppo umano e sociale è una priorità strategica dell’Accordo mentre invece minore enfasi è data all’argomento economico. L’accordo post-Cotonou infatti è meno incentrato sul commercio, questo viene anche dedotto dal fatto che non vi è alcun riferimento al ruolo delle imprese sostenibili o all’agricoltura su piccola scala o agro-ecologia.

Il tema obbligato rimane quello della migrazione e mobilità, fondamentale in quelle zone, che però rispetto al precedente Accordo, vede limitati progressi anche se si specificano le diverse aree relative alla migrazione regolare su cui le parti dovrebbero investire (es. percorsi legali, migrazione circolare e comparabilità di tutte le qualifiche). In questo senso però, il nuovo Accordo presta scarsa attenzione agli aspetti positivi delle migrazioni, ai vari contributi che i migranti potrebbero dare ai Paesi di destinazione, e ai vantaggi che si avrebbero nel considerare la migrazione come una forza per lo sviluppo.

Riguardo all’ambiente l’Accordo tenta di discutere di sostenibilità ambientale e cambiamento climatico in modo olistico, considerando, ad esempio, le loro interconnessioni con il corrente (e dannoso) modello economico. Esso contiene norme che vedono un impegno a integrare sostenibilità ambientale e clima facendone un *mainstream* nelle agende in tutte le politiche, nei piani e negli investimenti, nel rispetto dei più rilevanti Trattati e convenzioni in materia di cambiamenti climatici, di mari e di biodiversità. Purtroppo, però l’Accordo non riconosce la contraddizione intrinseca in un’economia basata sulla crescita, anche quando presumibilmente tenta di muoversi nella direzione della limitazione degli impatti dell’economia sull’ambiente.

Anche i temi della pace e sicurezza sono presenti nel testo. L’accordo di Georgetown infatti riconosce che pace, stabilità e sicurezza sono componenti fondamentali per uno sviluppo sostenibile, e riconosce l’importanza di raggiungere uno “sviluppo inclusivo” come prerequisito per la sostenibilità, la pace e la sicurezza. Esso impegna le parti a prevenire e affrontare le cause profonde del conflitto e della fragilità in modo più olistico e al coinvolgimento della società civile nei dialoghi e

nelle consultazioni volte alla risoluzione dei conflitti. L'unico limite che secondo noi trova fondamento è che l'Accordo, non adotta un approccio integrato in caso di conflitti o crisi, e non riesce a collegare gli sforzi umanitari, sviluppo, pace e sicurezza in tutte le fasi del ciclo di un conflitto.

## 8. Conclusioni.

Volendo trarre alcuni spunti conclusivi dall'analisi svolta, può osservarsi come il nuovo Accordo con i Paesi ACP sembri contenere alcuni elementi di continuità rispetto al precedente Cotonou anche se le priorità europee paiono essersi spostate soprattutto verso la transizione verde e la gestione delle migrazioni rispetto ai temi commerciali che monopolizzavano il precedente. Il tema commerciale pare infatti passare in secondo piano, a fronte di una maggiore enfasi sul contributo del commercio a una crescita inclusiva e sostenibile.

Di particolare impatto rispetto all'impianto precedente è il raggiungimento di un accordo quadro valido per tutti i partner, che fissa priorità e valori condivisi. Viene poi promossa una più esplicita differenziazione regionale tramite l'adozione di tre specifici protocolli che rispondano alle esigenze delle tre regioni componenti il gruppo degli ACP. Si tratta di una soluzione fortemente voluta dall'UE, soprattutto per quanto riguarda il protocollo con l'Africa.

Come si è osservato *supra*, una delle aree su cui l'UE ha premuto maggiormente è stata quella riguardante le migrazioni e la mobilità<sup>69</sup>. La tematica infatti è particolarmente sensibile perché costituisce uno degli argomenti su cui la divergenza di vedute fra Europa e Africa continua ad essere significativa. Infatti il principale terreno di scontro rimane quello degli accordi sui rimpatri, a riguardo dei quali la nuova intesa si appresta a rafforzare l'impianto precedente tramite un allegato apposito. In questo senso l'UE sta cercando di introdurre normative stringenti in materia di rimpatri in molti degli strumenti normativi in via di negoziazione ma, in questa come in altre aree controverse, dovrà presto riconoscere l'esistenza di interessi legittimi dei partner africani e non solo. Solo in questo modo, la nuova intesa costituirà un primo passo verso il superamento di una relazione verticale e asimmetrica fra Europa ed Africa.

Per quanto riguarda soprattutto la partecipazione della società civile e degli altri attori non statali alla cooperazione, si constata che sicuramente molti sono stati i progressi fatti, ma molte sono ancora le cose da fare per assicurare che i meccanismi effettivi per una reale partecipazione siano più significativi. Gli attori infatti, mancano di *know-how* e di capacità, in particolare nei nuovi settori della cooperazione

---

<sup>69</sup> La migrazione costituisce un aspetto importante delle relazioni UE-ACP. Il quadro della cooperazione in questo settore è definito dall'articolo 13 dell'Accordo di Cotonou.

(per esempio nella prevenzione dei conflitti, nella lotta alla corruzione, nel sostegno al decentramento) e nell'utilizzo dei nuovi strumenti come la programmazione flessibile. Inoltre l'Accordo è vago sulle modalità per favorire la partecipazione degli attori-non statali e delle autorità locali.

Un altro punto fondamentale è quello che riguarda il dialogo politico. I negoziatori si sono accordati sui principi, anche se nella pratica è stato dimostrato che questi sono molto difficili da applicare. Notiamo infatti che, se l'UE considera questo dialogo come un modo conveniente per affrontare temi delicati e risolvere le difficoltà tra i diversi Paesi ACP, tutto questo però potrebbe essere visto da questi Paesi come un'ingerenza. Non c'è dubbio che il dialogo sia la situazione migliore per risolvere le divergenze e incoraggiare la comprensione reciproca, ma quando vi sono argomenti scottanti, esso deve essere effettuato, diversamente dal passato, in maniera attenta e senza caratteri di automaticità. Pertanto per la "salute" del dialogo politico, maggior enfasi dovrebbe essere messa nell'incoraggiare una comprensione reciproca in una grande varietà di settori (e non solo sugli elementi essenziali).

Viene sottolineata inoltre l'importanza cruciale dell'agricoltura e a questo riguardo si invita l'UE a facilitare le esportazioni agricole dei Paesi ACP attraverso la predisposizione di assistenza tecnica e adeguate risorse finanziarie e attraverso iniziative volte a promuovere la trasformazione, la commercializzazione, la distribuzione e il trasporto dei prodotti ACP. Sempre a proposito dell'agricoltura il nuovo Accordo invita l'UE a rafforzare il valore delle preferenze agricole di cui beneficiano attualmente i Paesi ACP e a tutelare più efficacemente i mercati di questi Paesi contro la concorrenza sleale dei prodotti agricoli e alimentari dell'UE.

Ultima ma non di minore importanza è la decisione di accordare ai Paesi ACP ulteriori risorse finanziarie e una maggiore assistenza tecnica, al fine di aiutare questi Paesi a migliorare la loro capacità di produrre e esportare, a migliorare i trasporti e le telecomunicazioni così come l'accesso all'acqua e all'energia elettrica.

Pochi giorni dopo l'Accordo sul post-Cotonou, è anche arrivata l'intesa fra Consiglio e Parlamento europeo sul nuovo strumento per il Vicinato, lo Sviluppo e la Cooperazione internazionale (NDICI)<sup>70</sup> da 70,8 miliardi di euro, che finanzierà anche la cooperazione con i paesi ACP. Questa intesa in sostanza parte dal presupposto che i negoziati sugli Accordi di Partenariato economico condotti fino ad ora, hanno rilevato gravi divergenze tra i Paesi ACP e la CE su alcuni elementi chiave. Viene in esso riconosciuta dunque l'enorme importanza di un sistema commerciale multilaterale più equilibrato e paritario sotto l'egida dell'OMC, fondato su un

---

<sup>70</sup> Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument. Uno strumento da 70,8 miliardi di euro nei prossimi sette anni per lo sviluppo, il vicinato e la cooperazione internazionale. Esso si concentrerà soprattutto sullo stato di diritto, la democrazia, e il sostegno ai diritti umani oltre che sul rafforzamento della guida strategica e del controllo da parte del Parlamento europeo.

trattamento speciale e differenziato per i PVS, compresi i Paesi meno avanzati e le piccole isole, e sulla trasparenza del processo decisionale.

Insomma in nuovo Accordo di partenariato si prefigge evidentemente degli obiettivi ambiziosi, ma notevoli appaiono ancora le difficoltà da affrontare. In realtà l'impressione che emerge nettamente è che l'Europa non sembra realmente intenzionata ad aprire un sincero dibattito per la creazione di nuovi accordi internazionali che permetterebbero agli Stati ACP di cessare di essere "la periferia del mondo". L'opacità delle clausole contenute in esso ne è una prova tangibile.

Permane infatti la sensazione che l'attenzione dedicata a un tema così importante sia ancora inferiore al dovuto, cosa effettivamente del tutto comprensibile data la difficoltà di seguire un processo in continua e rapida evoluzione come quello dei rapporti UE-ACP in questi anni.

Tuttavia esso rappresenta ad oggi il tentativo più significativo e concreto da parte della Comunità internazionale di affrontare il cruciale problema del rapporto Nord-Sud. Un serio ridimensionamento della portata di questo tentativo, nell'attuale complesso e delicato quadro delle relazioni internazionali, produrrebbe conseguenze gravissime nel problematico tentativo di costruire la pace.

È quindi auspicabile che una Unione Europea finalmente in grado di esprimere una propria autonoma politica estera, possa convincersi della assoluta priorità da attribuire ai suoi rapporti con i Paesi ACP.