

cifra pari al 25,95% del totale, e la Gran Bretagna per il 18,7%. Le rivendicazioni degli Acp concernenti la gestione paritaria e la ripartizione preventiva del fondo non suscitarono alcuna eco.

Se i britannici e i paesi africani e caraibici di lingua inglese fallirono nel tentativo di modificare lo schema istituzionale che restava uguale rispetto a Yaoundé (solo il vocabolo "associazione" sparì dal testo della convenzione), ottennero però soddisfazione sui problemi della mondializzazione degli aiuti e dello zucchero. L'adozione da parte del Consiglio Cee, il 16 luglio 1974, del principio di un aiuto finanziario limitato e dello sblocco di un aiuto eccezionale di 500 milioni di dollari (fondo Cheysson) in favore dei paesi terzi in via di sviluppo particolarmente colpiti dal rialzo dei prezzi dei prodotti petroliferi andava nel senso di una globalizzazione degli aiuti. Quanto al protocollo sullo zucchero, con il quale la Comunità s'impegnava ad importare ogni anno 1.400.000 tonnellate provenienti dai paesi Acp e dall'India ad un prezzo minimo garantito e indicizzato sul prezzo che la Comunità garantiva ai propri produttori, esso fu adottato il giorno seguente la firma della convenzione di Lomé.

Incoraggiato da una congiuntura favorevole del mercato (penuria di zucchero dovuta agli effetti congiunti dei cattivi raccolti del 1973-74 negli Stati Uniti, a Cuba e in Unione sovietica e all'aumento della domanda di zucchero in Europa e negli Stati Uniti), Cheysson considerò l'accordo come un banco di prova delle intenzioni della Comunità nei confronti dei paesi associabili di lingua inglese che valeva il sacrificio degli interessi dei coltivatori di barbabietole francesi. La Commissione vi vide anche un mezzo per ridurre le dispendiose eccedenze provocate dalla politica agricola comune¹².

2.2 Le convenzioni di Lomé II e di Lomé III: verso una razionalizzazione della politica comunitaria di sviluppo (1980-1990)

Le convenzioni di Lomé II (1980-1985) e Lomé III (1985-1990) costituirono dei faticosi aggiornamenti di Lomé I. Rimasto meramente intergovernativo nel suo processo decisionale e nel suo finanziamento, il sistema

12. M. Holland, *The European Union and the third World*, London, Palgrave, 2002, p. 34; C. Webb, "Mr. Cube versus Mr. Beet: The Politics of Sugar in the European community" in H. Wallace, W. Wallace and C. Webb (eds), *Policy-making in the European Communities*, London, Wiley, 1997.

europeo di cooperazione allo sviluppo era molto dipendente dagli impulsi che partivano da alcuni stati membri.

Con l'ingresso della Grecia, la cooperazione Cee-Acp risentì delle divergenze di vedute tra i paesi del Nord e del Sud della Comunità. Laddove i primi (Gran Bretagna, Danimarca, Paesi Bassi e Germania federale) erano favorevoli a maggiori concessioni commerciali per i prodotti originari dei paesi Acp omologhi e concorrenti ma ad un limite massimo per l'aiuto finanziario, i secondi (Italia, Grecia, Francia) sostenevano il mantenimento delle clausole di tutela commerciale ma erano pronte a permettere una rivalutazione del Fes motivata dall'allargamento della convenzione a un numero crescente di beneficiari (Mozambico). Contro la volontà del commissario Edgar Pisani di dare nuovo respiro alla convenzione, il complesso del V (4,6 miliardi di ecu) e VI Fes (7,5 miliardi di ecu) era nettamente inferiore alle necessità. Il Sysmin, estensione del sistema Stabex a otto prodotti minerari, che concedeva prestiti per ristabilire il potenziale di produzione quando la capacità d'esportazione diminuiva di almeno il 10% per ragioni dovute a catastrofi naturali, a eventi politici o alla caduta mondiale dei prezzi, costituiva – con gli aiuti settoriali mirati a obiettivi di sviluppo prioritari come il settore agricolo, l'autosufficienza alimentare, la promozione e la protezione degli investimenti privati – la sola innovazione del sistema. Esso era ancora una volta destinato, in quei tempi di crisi, più a garantire gli approvvigionamenti della Cee che ad assicurare entrate in moneta ai paesi Acp produttori di materie prime.

L'entrata dei britannici ebbe come conseguenza una profonda riorganizzazione della gestione degli aiuti allo sviluppo da parte della Comunità. Tra il 1979 e il 1989, il governo di Margaret Thatcher e Douglas Hurd adottò una politica neoliberista e spinse a favore di una maggiore efficacia nella politica degli aiuti. Ispirandosi all'esperienza della *Overseas Development Administration (Oda)* britannica, pretese una migliore valutazione dei programmi d'aiuto, mettendo l'accento sugli aggiustamenti strutturali e la redditività economica. L'Oda si basava sull'importanza del legame tra "good governance and development": l'accesso agli aiuti doveva essere condizionato dal rispetto delle regole del mercato e della democrazia politica¹³. Nello stesso tempo, il governo conservatore dette minore importanza alla politica di sviluppo dai suoi predecessori ed era convinto del "lack of expertise" del programma di cooperazione comunitaria. Era quindi incline a porre fine all'erosione degli aiuti bilaterali, che Londra considerava come

13. P. Tod, "Britain and the Lomé Convention", in C. Cosgrove-Sacks (ed.), *The European Union and Developing Countries. The Challenges of Globalization*, London, Palgrave, 1999, pp. 61-71.

più redditizi, mentre era favorevole a mantenere legami stretti con il Commonwealth ad un costo minore¹⁴. La Gran Bretagna intendeva convogliare la sua esperienza al livello delle istituzioni multilaterali come la Cee. L'arrivo di personale britannico alla Direzione generale della Commissione europea incaricata dello sviluppo (DG VIII) coincise con l'applicazione di nuovi metodi. Le lotte d'influenza che ne conseguirono segnano la fine per i funzionari francesi e per la politica da loro incarnata, centrata sull'Africa e improntata all'empirismo e al paternalismo¹⁵. Ciò si accompagnò ad una diversificazione degli obiettivi e ad una razionalizzazione delle modalità della politica di cooperazione allo sviluppo: programmazione, ripartizione dei fondi in funzione di criteri più obiettivi e presa in carico, da parte della Commissione, del ruolo d'esecutore dell'aiuto, riservato fino a quel momento agli stati beneficiari.

Dal lato dei paesi Acp, l'inversione della congiuntura economica all'inizio degli anni 80 fu fatale per l'Africa. Dopo la breve impennata dei prezzi seguita al secondo shock petrolifero nel 1979, la rendita delle materie prime si inaridì. Nel 1982, i prezzi dei prodotti di base si abbassarono fino a toccare il loro livello più basso dal 1950. Tra il 1979 e il 1989, diminuirono della metà. I paesi Acp, che non erano riusciti né a diversificare le loro esportazioni (più del 70% delle esportazioni erano di prodotti primari o semilavorati), né a sviluppare un settore produttivo capace di dare il cambio al settore primario¹⁶, si rivelarono incapaci di preservare le loro parte di mercato ed i loro redditi. Nello stesso periodo, le riduzioni successive della tariffa esterna comune consentite dai successivi "rounds" del Gatt confermarono l'erosione del trattamento commerciale preferenziale consentito ai paesi Acp in rapporto ai paesi terzi in via di sviluppo, allorché la richiesta crescente di norme armonizzate in materia tecnica o sanitaria su prodotti come il caffè, il cacao o il tabacco, introdotta dall'Atto unico – e di difficile applicazione per i paesi Acp – rendeva sempre più aleatoria l'esportazione

14. *Ivi*, pp. 63-64. La parte britannica nei contributi per gli aiuti Cee agli Acp era raddoppiata tra il 1979 ed il 1989. Nel 1978, il 6% degli aiuti britannici erano stati allocati tramite la Comunità. Nel 1989, avevano raggiunto il 19%. La politica britannica mirava «to ensure that multilateral contributions do not swallow up our bilateral aid», in L. Chalker, "Oda: New Aims and Priorities", *Speech to the Royal Institute for International Affairs*, London, 14th February 1996.

15. V. Dimier, "Institutional change within a multinational organisation: life and death of DG Dev (European Commission), 1958-2002", in *European Consortium for Political Research*, Edimburgo, workshop n° 5, 2003.

16. C. Balleix, *La politique européenne de coopération au développement*, Note de la Fondation Robert Schuman, n° 29, 2005, p. 22.

in direzione del mercato unico¹⁷. La situazione degli scambi si deteriorò. I paesi Acp apparivano come un mercato residuale per la Comunità europea: tra il 1976 e il 1992, la parte degli Acp nelle importazioni della Cee calò dal 6,7% al 3,5% del totale. Infine, il continente africano attraversò dall'inizio degli anni 70 un ciclo di siccità che penalizzò i raccolti e portò ad un calo maggiore dei suoi redditi¹⁸.

L'Africa affrontava in questo periodo una grave crisi debitoria. In seguito al crollo dei pagamenti del Messico e dell'America Latina nel 1982, gli investitori privati si disinteressarono del continente nero, che presentava ai loro occhi un "rischio-paese" maggiore, dal momento che vedeva scomparire le sue risorse proprie: nel 1985, il continente africano ricevette 1 miliardo di dollari di investimenti, invece dei 10 miliardi di cinque anni prima. Dal 30% annuo nel periodo 1961-73, il tasso degli investimenti negli Acp cadde al 2,5% per il periodo 1979-89. Gli stati si trovarono nell'impossibilità di fare fronte alle loro scadenze di rimborsi. L'aiuto pubblico sostituì l'investimento privato, per permettere ai paesi africani, non più di investire, ma semplicemente di funzionare, assicurando la spesa corrente ed evitando loro di affondare. Sottoposti alle pressioni delle istanze finanziarie internazionali (Fondo monetario internazionale, Banca mondiale) i governi di questi paesi dovettero accettare piani di "aggiustamento strutturale" imposti dagli esperti. Reagirono con riforme economiche draconiane che provocarono sommovimenti sociali talvolta violenti.

Dopo l'ottimismo dei decenni '60 e '70, gli anni '90 si accompagnarono alla cosiddetta "stanchezza dell'aiuto" e ad interrogativi sulla sua efficienza. Lo sperpero amministrativo in certi paesi e l'instabilità politica delle giovani democrazie Acp cominciavano a scoraggiare gli elargitori di fondi. Constatando la scarsa efficienza dell'aiuto pubblico allo sviluppo in genere e dell'"approccio progetto" in particolare, Lomé III (1985-1990) costituì il primo colpo alla cooperazione tra la Comunità e gli paesi Acp: al periodo di un certo "laissez-aller" fece seguito un'epoca più esigente. Sotto l'impulso del Commissario Edgar Pisani, la Comunità impose a suoi partners un dialogo serio sull'utilizzo delle risorse finanziarie prima che esse fossero impegnate. Concretamente, il dialogo sulle politiche ("Policy Dialogue") avviò il passaggio dal finanziamento di progetti puntuali (ad esempio la costruzione di una strada) all'appoggio istituzionale e finanziario di politiche settoriali (ad esempio una politica dei trasporti che contemplasse l'insieme dei mezzi di trasporto, la presa in carico della *maintenance* degli

17. K. Radtke, "The Record of The Trade Provisions of The Lomé Convention", in C. Cosgrove-Sacks (ed.), *The European Union and Developing Countries. The Challenges of Globalization*, pp. 127-143.

18. S. Brunel, *L'Afrique*, Paris, Editions Bréal, 2008, p. 74.

investimenti realizzati, i regolamenti per l'utenza, ecc.). Il dialogo doveva concretizzarsi in mutui impegni da iscriverne in programmi indicativi quinquennali. Tutto questo rese i negoziati sulla programmazione delle risorse più aspri¹⁹.

2.3 La cooperazione allo sviluppo nell'era della globalizzazione. Da Lomé IV a Cotonou (1990-2000)

Lomé IV (1990) rappresentò un capovolgimento ancora più importante. Con l'entrata della Spagna e del Portogallo nella Comunità e la fine della guerra fredda si assistette ad un progressivo disimpegno della Cee nei riguardi dei paesi Acp a vantaggio d'una politica mondiale della cooperazione allo sviluppo. L'adesione dei paesi iberici e l'influenza crescente in seno all'esecutivo di Bruxelles di commissari allo sviluppo originari della penisola iberica, Manuel Marín poi João de Deus Pinheiro, maggiormente interessati per ragioni storiche ed economiche all'America Latina che alla zona Africa-Caraibi-Pacifico, portarono ad un riorientamento della politica di aiuto verso i paesi in via di sviluppo dell'America del Sud e dell'Asia del Sud-Est. L'allargamento infoltì i ranghi dei paesi scettici riguardo ad un'apertura illimitata del mercato europeo ai prodotti che entravano in concorrenza diretta con le produzioni dell'Europa mediterranea. Con la caduta del muro di Berlino e la fine della guerra fredda, l'Africa cessò di essere un teatro strategico. L'appoggio fornito a certi stati dissipatori o a regimi dittatoriali diventò sempre meno giustificabile agli occhi delle classi dirigenti e delle opinioni pubbliche europee nel momento in cui il progetto di unione monetaria imponeva loro un rigore accresciuto nei limiti di spesa. D'altra parte, la Comunità europea si preoccupò di stabilizzare i paesi dell'Europa centrale e orientale. La Germania, che disponeva di relazioni più strette con questi ultimi, vide in questa politica un mezzo per aumentare la sua influenza in un'Unione europea allargata. La riallocazione delle risorse verso i paesi dell'Est europeo, candidati all'adesione, diventò prioritaria: tra il 1990 e il 1995, il programma Phare che era loro destinato mise in moto aiuti per 48 milioni di ecu *pro-capite* contro i 34 milioni di ecu per i paesi Acp.

Il disimpegno assunse tre forme diverse. Si manifestò prima con una ri-nazionalizzazione degli aiuti. A partire dalla Convenzione di Lomé IV, i

grandi contributori come la Germania e la Gran Bretagna non si dimostrarono disponibili ad aumentare la loro partecipazione al Fes. Costatando che essi beneficiavano di un numero meno elevato di contratti di sviluppo rispetto ai francesi e agli italiani (nel sesto Fes, i francesi si aggiudicarono il 21,1% dei contratti, gli italiani il 16,1%, quando britannici e tedeschi raccolsero rispettivamente il 10,1% e il 5,6%), Londra e Berlino preferirono rilanciare i loro programmi d'aiuto bilaterali, che controllavano direttamente e che offrivano maggiori garanzie dal punto di vista delle ricadute politiche e commerciali. Di fatto, la crescita nominale dell'ammontare complessivo del Fes (10,4 miliardi di ecu per il 6° Fes 1984-1989, 13,3 miliardi per il 7° Fes 1990-1995, 15 miliardi per l'8° Fes 1995-2000) non riuscì a nascondere una diminuzione della dotazione in valore reale e soprattutto *pro-capite*, tenuto conto dell'aumento del numero dei beneficiari (40 nel 1975, 70 nel 1995). Riguardo al finanziamento, la Francia fu costretta ad accettare il disaccoppiamento con la Germania aumentando la propria partecipazione di 100 milioni di ecu, diventando così il primo paese contributore del Fondo. La Germania non acconsentì ad aumentare di misura il suo contributo se non dopo essersi assicurata un ammontare pari a 6,7 miliardi di ecu per l'Europa centrale e orientale. La Spagna e l'Italia ne seguirono i passi ottenendo 4,7 miliardi di ecu per i paesi mediterranei²⁰. In totale, la zona dei paesi Acp beneficiò solo del 29% dell'aiuto europeo nel 1996-1998, contro il 67% del periodo 1986-1995.

Il disimpegno fu segnato, in seguito, dall'erosione costante dei privilegi commerciali. Questo fatto dipese da molti fattori, come le diminuzioni successive delle tariffe esterne comuni, imposte dai negoziati multilaterali del Gatt e poi dell'Omc e dalle barriere non tariffarie mantenute da certi stati della Comunità contro l'importazione di prodotti concorrenti originari dei paesi Acp. Dall'inizio del ciclo di Doha, l'Omc aveva condannato i privilegi commerciali consentiti ai paesi Acp. L'UE ottenne una deroga provvisoria, che sarebbe scaduta il 31 dicembre 2007. Le preferenze commerciali sarebbero state sostituite con nuovi accordi di partenariato economico (Ape) negoziati con le sei regioni d'Africa occidentale, Africa centrale, Africa dell'est, Africa australe, Carabi, Pacifico, destinate a realizzare dei mercati regionali ed internazionali più efficienti per i paesi Acp e a proseguire con la diversificazione delle loro economie. L'obiettivo dell'integrazione progressiva del commercio degli Acp nell'economia mondiale sostituì in Lomé IV bis (1995) il sistema di garanzia dei prezzi voluto dalla Francia: i sistemi Stabex e Sysmin furono conseguentemente

19. D. Fritsch, *La politique de développement de l'Union européenne. Un regard personnel sur 50 ans de coopération internationale*, Maastricht, European Centre For Development Policy Management, 2008, p. 20.

20. E. Giaufret, "The European Development Fund", in C. Cosgrove-Sacks (ed.), *The European Union and Developing Countries. The Challenges of Globalization*, pp. 144-153.

moniali. ESSO SI caratterizzava per l'accento posto sulle condizionalità economiche e politiche crescenti richieste per poter accedere agli aiuti. Sotto l'impulso della Gran Bretagna e dei paesi nordici, il "buon governo" e l'impiego efficace delle risorse erano all'ordine del giorno. Allineandosi progressivamente sugli orientamenti degli attori più potenti del mondo nel settore dello sviluppo come la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale, la Cee utilizzò sempre più gli strumenti della cooperazione (come il Fondo d'aggiustamento strutturale) per introdurre negli Acp delle riforme macroeconomiche e promuovere il ruolo dell'impresa e degli investimenti privati nei progetti centrati sulla produttività e lo sviluppo sostenibile. Gli anni '90 furono dominati dall'"aggiustamento strutturale": l'austerità riguardante il budget, le privatizzazioni a tappeto, la liquidazione delle imprese statali meno redditizie, l'apertura brutale delle frontiere decapitarono economie fino ad allora protette ed ampiamente sovvenzionate dall'esterno²¹. Lo stato perse una parte della sua sovranità, messo in concorrenza in campo economico con nuovi attori, con la privatizzazione di settori una volta riservati all'autorità pubblica – vecchie società parastatali, concessioni di acqua, elettricità, telecomunicazioni, trasporti – allocate a multinazionali straniere.

Lomé IV (1990), rivisto a metà percorso (Lomé IV-bis 1995) dette luogo a intensi negoziati che prepararono l'integrazione progressiva dei paesi Acp nel sistema commerciale internazionale, allo scopo di migliorarne la competitività e la capacità istituzionale e tecnica per porre in opera le politiche d'aiuto. Il sistema di un ammontare fisso per ciascun paese beneficiario lasciò il posto, con Lomé IV bis, ad un sistema d'aiuto «programmabile» attribuito in due *tranche*: il 70% dell'ammontare nel corso dei primi tre anni, il 30% nel corso dei due anni seguenti, subordinato allo stato di esecuzione del programma indicativo nazionale previa valutazione effettuata sul posto. Veniva così assegnato un premio ai paesi più efficienti grazie al fatto che la Commissione poteva disporre della possibilità di sopprimere e ridistribuire la seconda *tranche* da un paese all'altro in funzione dei risultati ottenuti. Imparata la lezione dal fallimento del modello economico che concedeva un ruolo preponderante allo Stato, Lomé IV bis mise la "cooperazione decentrata" all'ordine del giorno: gli attori designati per gli aiuti non erano più soltanto gli stati ma anche «i poteri pubblici decentralizzati, le comunità rurali e i villaggi, le cooperative, i sindacati, le organizzazioni non governative e altre entità senza fini di lucro».

21. S. Brunel, *op. cit.*, p. 80; G. Durufflé, *L'Ajustement structurel en Afrique*, Paris, Khartala, 1988.

Si trattava anche di assicurare il rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici dello Stato di diritto. Considerata negli anni della guerra fredda, del terzomondismo trionfante degli anni settanta, dello shock petrolifero e del rialzo dei prezzi delle materie prime, come un'ingerenza nella vita interna degli Stati, la discrezionalità politica dell'aiuto aveva fatto una timida apparizione con il preambolo della Convenzione di Lomé III (1984), che alludeva alla dignità umana. Era tuttavia presa in considerazione sotto la prospettiva riduttiva dei diritti economici e sociali (in particolare la protezione degli investimenti privati contro le espropriazioni arbitrarie e le nazionalizzazioni), piuttosto che sotto quella dei diritti politici e civili. Nel momento in cui l'Atto unico concesse al Parlamento europeo poteri accresciuti nella conclusione d'accordi internazionali da parte della Comunità, questa istituzione fece del rispetto dei diritti umani una clausola fondamentale di Lomé IV (1989). Facendo riferimento alla Dichiarazione dei diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa e alla Carta africana dei diritti dell'uomo, la convenzione (all'articolo 5) affermava che «la cooperazione prevede uno sviluppo centrato sull'uomo. Il rispetto dei diritti dell'uomo è riconosciuto come un fattore fondamentale di un autentico sviluppo».

Ma fu soprattutto il grande movimento di democratizzazione che attraversava il continente dopo la caduta del muro di Berlino (novembre 1989) e il discorso di François Mitterrand a La Baule (giugno 1990) – il Presidente condizionava ormai l'aiuto della Francia, principale donatore di fondi della Comunità, all'istaurarsi della democrazia – a porre fine alla "neutralità politica" delle convenzioni. Mezzi finanziari avrebbero potuto ormai essere elargiti per lo sviluppo di libere elezioni, di sistemi pluralisti e di poteri giudiziari indipendenti nei paesi beneficiari degli aiuti. Lomé IV non arrivò tuttavia a prevedere la sospensione degli aiuti per gli stati che fossero contravenuti alle regole previste. Fu solo dopo il trattato di Maastricht – che dette, nel suo titolo XVII alla politica per lo sviluppo una base giuridica specifica – e con le Convenzioni di Lomé IV bis (articolo 366 §a) e Cotonou (articolo 96), che venne introdotta una clausola di discrezionalità dell'aiuto che prevedeva non solo misure di promozione ma anche sanzioni sospensive in caso di violazioni di questi principi²². Benché in pratica la procedura delle sanzioni fosse poco utilizzata, a causa dell'effetto perverso di tali disposizioni (il dialogo si trovava interrotto *de facto*, le sanzioni colpivano minimamente gli attori designati e la sospensione degli aiuti esterni finiva per penalizzare soprattutto i ceti più vulnerabili), il semplice fatto che esistessero produsse sicuramente un

22. G. Scapucci, "EU-Acp Relations in the 1990s", in C. Cosgrove-Sacks (ed.), *The European Union and Developing Countries. The Challenges of Globalization*, pp. 109-123.