

effetto dissuasivo. Nonostante gli effetti positivi, caratterizzati dal processo di "transizione democratica" iniziato nei primi anni '90 nella maggiore parte dei paesi africani (Conferenze nazionali, multipartitismo, elezioni più o meno regolari, apparizione di una libera stampa, ecc...) tale esperienza di "democrazia imposta" portò a risultati per lo meno contrastanti. La maggioranza degli elargitori di fondi, stanchi di vedere le loro condizioni aggirate, sembrò rassegnarsi ad un discorso minimale fondato sulla "buona governance" e sulle "strategie partecipative" di lotta contro la povertà²³.

Se le Convenzioni di Lomé contribuirono a migliorare le condizioni di vita, il livello d'educazione e la situazione sanitaria in numerosi paesi, il peso dei paesi Acp nel commercio internazionale comunque diminuì e la loro situazione economica peggiorò. Il "sistema Lomé", considerato come un quadro esemplare della cooperazione Nord-Sud, non raggiunse il compito ad esso affidato, cioè assicurare il decollo economico dei paesi Acp. Tale debolezza si accompagnava a conflitti internazionali e a guerre civili che generarono innumerevoli violazioni dei diritti umani.

2.4 Dopo il modello di Lomé, quale partenariato?

Prolungamento delle convenzioni di Lomé, l'accordo di Cotonou, firmato il 23 giugno 2000 per venti anni, costituì, rispetto a queste, un elemento di rottura in relazione all'approccio tradizionale dell'Unione in materia di cooperazione allo sviluppo.

I mutamenti intervenuti in ambito internazionale: globalizzazione e nuove regole del commercio internazionale, e riorientamento della politica europea in direzione dell'Europa centrale e orientale e dei paesi del bacino del Mediterraneo invertirono le priorità²⁴. I nuovi paesi aderenti all'UE dell'Europa dell'Est erano poco sensibili ai problemi dello sviluppo data la concorrenza che esisteva tra loro ed i paesi in via di sviluppo per la intercettazione dei fondi comunitari necessari alla convergenza delle proprie strutture economiche.

23. R. Banégas, "Enjeux et Paradoxes de la démocratie en Afrique", *Questions internationales, L'Afrique en mouvement*, n° 33 septembre-octobre, 2008, pp. 51-57.

24. Sono stati creati numerosi programmi regionali integrati forniti di dotazioni di aiuti pubblici allo sviluppo: Tacis (per l'Europa dell'Est e l'Asia centrale) nel 1991; Meda, strumento finanziario del partenariato euro-mediterraneo nel 1996 e Cards, destinato ai Balcani, nel 2000, in C. Bue, "Les tribulations de la coopération au développement communautaire" in K. Rucker and L. Warloutzet, *Which Europe? Quelle Europe?*, Berne, Pöschel-Peter Lang, 2005, pp. 181-193.

I risultati deludenti registrati dalle economie dei paesi Acp generarono allo stesso tempo una perdita di fiducia negli aiuti pubblici allo sviluppo. Le valutazioni dell'aiuto finanziario dimostrarono che l'ambito istituzionale e politico nel paese partner era stato insufficientemente preso in considerazione. L'impatto delle preferenze commerciali non era convincente e la comparsa di nuove regole commerciali nell'ambito dell'Omc richiedevano un adattamento della cooperazione tra Cee e Acp per rispondere al rischio di emarginazione di questi ultimi²⁵.

Per far fronte a tale problema, le istituzioni comunitarie arrivarono, alla vigilia degli anni 2000, ad interrogarsi sulla pertinenza della politica europea di sviluppo e a considerare indispensabile un adattamento sostanziale del sistema Lomé. Nel 1996, la Commissione innescò in Europa e nei paesi Acp a partire dal Libro verde un ampio dibattito pubblico sulla rinegoziazione della Convenzione. Nel 1997-98, il Parlamento europeo alimentò il dibattito con due rapporti presentati dalla sua commissione per lo Sviluppo e la Cooperazione (relatori: Wilfried Martens e Michel Rocard). I rapporti proposero un riequilibrio del partenariato a favore dei paesi Acp, con l'appropriazione della cooperazione da parte delle popolazioni, un'autonomia ampliata dei paesi beneficiari per rinforzare le loro capacità e la sostituzione delle condizionalità multiple con un contratto tra partner uguali. Inoltre, l'apertura della cooperazione a nuovi attori (ong) doveva contribuire a favorire la creazione di micro-imprese artigianali, ad appoggiare l'evoluzione di relazioni di scambi su basi solidali o associative e a promuovere strumenti sul campo come il micro-credito. Il Parlamento si batté ugualmente affinché il nuovo partenariato prendesse in considerazione l'importanza della prevenzione dei conflitti, della promozione dello sviluppo sostenibile, dell'integrazione delle questioni relative all'ambiente nelle politiche settoriali e del riconoscimento della parità uomo-donna come un elemento prioritario dello sviluppo²⁶. Dopo un anno e mezzo di negoziati difficili, dal settembre 1998 al febbraio 2000, ai quali furono strettamente associati i rappresentanti delle Ong, della società civile e degli operatori economici, l'accordo fu firmato a Cotonou (Benin) il 23 giugno

25. C. Bretherton and J. Vogler, *The European Union as a Global Actor* (second edition), London, Routledge, 2006, p. 114.

26. Com (96) 0570 - C4-039/96, *Rapport (Wilfried Martens) sur le Livre vert de la Commission sur les relations entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Acp) à l'aube du XXI^e siècle: défis et options pour un nouveau partenariat*, 22 septembre 1997; Com (97) 0537 - C4 0581/97, *Rapport (Michel Rocard) sur la communication de la Commission sur les orientations en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Acp)* 4 mars 1998.

Gli Stati Uniti, che per un certo periodo avevano dato l'impressione di disinteressarsi dell'Africa, la riconsiderano oggi con l'ottica di diversificare i loro fabbisogni energetici e di assicurarne il trasporto, di contrapporsi alla minaccia terrorista e di riequilibrare l'intrusione cinese che li preoccupa.

3. "Generosi" ma non troppo.

*La Cee, i paesi in via di sviluppo e i negoziati sulla riforma del Sistema monetario internazionale (1958-1976)**

di Daniele Caviglia e Giuliano Garavini

3.1 Le origini del dibattito sulla scarsità delle riserve monetarie mondiali

Il 28 dicembre 1958 l'annuncio del ritorno alla convertibilità esterna delle monete di quattordici paesi europei insieme alla concreta prospettiva di un'adesione più generalizzata aprirono la strada a un duplice ordine di conseguenze non sempre conciliabili. Per un verso, la decisione di eliminare le restrizioni sui cambi e di procedere a una graduale riduzione dei controlli sui trasferimenti di capitale rappresentava un indubbio successo sul cammino della promozione e della stabilizzazione di quel sistema economico internazionale che era stato elaborato a Bretton Woods¹ con lo scopo di ricostruire su basi nuove le relazioni economiche post-belliche. In termini pratici, però, ciò che appariva un passo fondamentale in direzione dell'instaurazione di un regime più liberale dei commerci e dei cambi rischiava anche di produrre trasformazioni tali da mettere a repentaglio l'equilibrio dell'intero sistema. La progressiva liberalizzazione degli scam-

* Pur essendo il capitolo il risultato della collaborazione fra i due autori, i paragrafi da I a III sono da attribuire a Daniele Caviglia, quelli da IV a VI a Giuliano Garavini.

1. Tra la vasta bibliografia sugli accordi di Bretton Woods si vedano: M. De Cecco, "Ascesa e declino del sistema di Bretton Woods", in S. Carruba, M. De Cecco, F. Saccomanni, C. Santini e L. Spaventa, *Il cammino della lira da Bretton Woods all'Euro. 50 anni di storia dei mercati finanziari della nostra moneta*, Milano, Mediaprint, 2007, pp. 15-50; J. Denizet, *Le dollar. Histoire du système monétaire international depuis 1945*, Paris, Fayard, 1985; A.E. Eckes jr., *A Search for Solvency: Bretton Woods and the International Monetary System, 1941-1971*, Austin, University of Texas Press, 1975; B. Eichengreen, *La globalizzazione del capitale. Storie del sistema monetario internazionale*, Milano, Baldini&Castoldi, 1998; H. James, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, New York, Oxford University Press, 1996; R. Solomon, *The International Monetary System 1945-1981*, New York, Harper and Row, 1982.

2000. Nello stesso momento, rispondendo alla Dichiarazione delle Nazioni unite "Millenium Declaration on Development Goals" la Commissione ed il Consiglio pubblicarono una dichiarazione congiunta che decretò la lotta contro la povertà e il suo possibile sradicamento quali obiettivi prioritari della politica dello sviluppo dell'UE. L'obiettivo fondamentale della convenzione di Cotonou risiedeva nello sviluppo economico, sociale e umano. Essa, però, pose l'accento soprattutto sull'integrazione progressiva dei paesi Acp nelle relazioni economiche e commerciali internazionali: liberalizzazione progressiva degli scambi tra l'UE e gli Acp, passaggio dei paesi non classificati come Pma (paesi meno avanzati) ad un regime di compatibilità con le regole dell'Omc nel 2008, smantellamento dei sistemi Stabex e Sysmin delle vecchie convenzioni. Dal punto di vista finanziario, prevedeva una strategia di cooperazione nazionale (Scn) unica per ogni Stato, il consolidamento di tutti gli strumenti del Fes al fine di evitare sistemi di programmazione paralleli, allocazioni non automatiche, sottoposte a revisioni in funzione delle performance, e la "programmation glissante" quinquennale composta di revisioni regolari per permettere un aggiustamento ed una flessibilità continui all'evoluzione della situazione e dei risultati nel paese beneficiario. Si dette, inoltre, l'obiettivo di promuovere un ambiente politico stabile e democratico²⁸.

2.5 Conclusioni

Nel 2004, l'Unione europea distribuiva più della metà (52%) dell'aiuto pubblico mondiale complessivo (aiuti bilaterali e multilaterali combinati) cioè 43,3 miliardi di dollari contro 19,7 miliardi per gli Stati Uniti. Di questi 43 miliardi, il 51% era dedicato all'Africa sub-sahariana. L'UE era così uno dei protagonisti principali degli aiuti prestati al continente africano. Questo reale impegno non rinforzava la sua influenza nel mondo. Il valore aggiunto degli aiuti era poco percepito nei paesi donatori e l'efficacia degli aiuti ai beneficiari suscitava delle perplessità. I problemi legati alla corruzione o al carattere comunque molto limitato delle capacità d'assorbimento da parte dei paesi destinatari richiedevano tempo per essere corretti. I tempi

27. Si veda in proposito il capitolo di Maria Rosa Pettazzoni a seguire nel presente volume nonché F. Moreau, "L'accord de Cotonou. Genèse et architecture", in D. Perrot, (éd.), *Les Relations Acp/UE. Après le modèle de Lomé: Quel partenariat?*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 29-40.

28. C. Degryse, *Dictionnaire de l'Union européenne*, Bruxelles, De Boeck, 2007, pp. 237-238.

tra la votazione dei bilanci, la messa in opera dei programmi e la loro applicazione concreta rimanevano lunghi.

Dal 2000, una riforma profonda della gestione degli aiuti esterni fu avviata. Un migliore coordinamento dei programmi, diventati pluriennuali e strategici, la rispondenza ai bisogni socio-economici dei partners, e la presa in conto delle loro performance politiche (miglioramento della *governance*, riforme istituzionali) diventarono i nuovi capisaldi della politica europea dello sviluppo. La valutazione regolare dei programmi con i paesi beneficiari e soprattutto la possibilità di rivalutarli in funzione dei risultati segnarono la fine delle eccezioni. La pagina dell'assistenzialismo era chiusa.

Volendo fare degli Ape degli accordi globali e includerci i "temi di Singapore" (investimenti, concorrenza, trasparenza e facilitazione degli scambi) l'Unione europea spinse troppo le sue ambizioni: i paesi africani meno sviluppati, sprovvisti di risorse naturali, erano profondamente ostili al libero scambio. Nonostante le garanzie di transizione, temevano che l'assenza di protezione e la reciprocità commerciale lasciassero entrare prodotti europei molto più competitivi dei loro e che fossero eliminate entrate fiscali importanti. La gran disparità esistente tra le economie africane rese ampi accordi regionali difficili da negoziare. L'UE a tutt'oggi non è riuscita a firmare gli accordi Ape globali né con le cinque regioni africane né con il Pacifico²⁹.

L'evoluzione merita attenzione anche perché l'Europa ha perso il suo monopolio. Comparando l'aiuto europeo e cinese, l'ex ministro francese alla cooperazione Charles Josselin mette in guardia: «Autant l'une se fonde sur des critères de prévisibilité, de conditionnalité et pluri-annualité, autant l'autre se symbolise par son caractère réactif, inconditionné et immédiat». La Cina si è impegnata ad aumentare il suo aiuto verso l'Africa a un miliardo di dollari nel 2009; a creare un Fondo di sviluppo dotato di 5 miliardi di dollari e a cancellare il debito dei trentuno paesi meno avanzati (1,4 miliardi di dollari); ad aprire il mercato cinese alle esportazioni dei paesi africani portando da 190 a 440 il numero dei prodotti che entrano in franchigia di dazi tariffari, (allorché la parte delle esportazioni in provenienza di Africa sub-sahariana verso l'UE diminuiva della metà tra 2000 e 2005, passando dal 50% al 27%, le esportazioni verso la Cina aumentavano dal 48% l'anno); a portare a 4000 il numero di borse annuali accordate agli studenti africani. Più di settecento imprese cinesi operano ormai in Africa. Gli effetti della riforma della politica degli aiuti europei potrebbero saldarsi con l'avanzata della Cina come protagonista della cooperazione con l'Africa.

29. Fino ad oggi è stato firmato solo l'Ape con la regione Caraibi.