

LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO NEL QUADRO COMUNITARIO: QUALE RUOLO?

LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO NEL QUADRO COMUNITARIO: QUALE RUOLO?

La cooperazione allo sviluppo rappresenta un settore di attività in cui l'Unione Europea dalla sua costituzione a oggi ha investito notevoli energie, producendo un insieme di politiche dal carattere articolato e per alcuni versi innovativo, di cui viene analizzata l'evoluzione spaziale e temporale in base a più punti di vista.

THE COOPERATION FOR DEVELOPMENT IN THE EUROPEAN UNION CONTEXT. WHICH ROLE?

Cooperation for development represents a sector in which the European Union, since its constitution, invested much energy. The policies adopted for development were articulated and in part innovative. The article analyzes the spatial and temporal evolution of these policies from different points of view.

1. Premessa

La cooperazione allo sviluppo rappresenta un settore di attività in cui l'Unione Europea, dalla sua costituzione a oggi, ha investito notevoli energie, producendo un insieme di politiche dal carattere articolato e per alcuni versi innovativo, di cui è interessante, sotto più punti di vista, ripercorrere l'evoluzione spaziale e temporale. Si tratta infatti di politiche che, per lungo tempo, si sono rivolte con prevalenza a specifiche aree geografiche, non tanto in virtù della presenza di un preciso disegno strategico, quanto soprattutto per la nascita dell'attività comunitaria nel settore della cooperazione, caratterizzata per molto tempo, come si cercherà di evidenziare, più dagli interessi puntuali dei singoli paesi membri che non da una strategia di ampio respiro (Bossuyt et al, 1999). Questa situazione sta tuttavia evolvendo con rapidità, determinando un quadro delle attività comunitarie nel settore della cooperazione allo sviluppo estremamente variegato e per alcuni tratti incerto. Nell'ottica di ripercorrere alcuni passaggi dei cambiamenti intercorsi, verranno di seguito ripercorse le principali direttrici che hanno guidato la politica dell'Unione Europea

in questo ambito di attività dalla sua costituzione a oggi. Attraverso tale ricostruzione si intende riflettere in particolare sulle motivazioni che hanno portato la cooperazione allo sviluppo a rientrare nell'agenda delle attività europee, e inoltre su quanto (e in che termini) la scala comunitaria si presenti "adatta" per la gestione di una politica integrata di sostegno allo sviluppo.

2. Le prime fasi della cooperazione con i paesi in via di sviluppo: una prospettiva africo-centrica

La regolazione politica dei rapporti tra Europa e paesi in via di sviluppo è nata con l'istituzione stessa della Comunità Economica Europea, nel contesto del Trattato di Roma del 1957: si tratta di rapporti geograficamente concentrati in maniera prioritaria sul continente africano, una situazione che ha continuato a caratterizzare l'intera politica di cooperazione comunitaria fino alla fine del XX secolo (Allen e Smith, 1999).

La necessità di includere i rapporti con alcuni paesi terzi tra le questioni da regolare all'interno

Il Trattato di Roma



*Italia, Germania,
Francia, Belgio, Olanda e
Lussemburgo
costituiscono la CEE*

*La Comunità promuove
l'unione doganale e la libera
circolazione di persone, beni,
servizi e capitali*

1. Per saperne di più <<http://www.uciim.it/europa/lastoria.htm>>.

del Trattato di Roma si legava principalmente al fatto che, al momento della nascita della Comunità Europea, molti dei suoi stati membri, in particolar modo la Francia, fossero ancora potenze coloniali, e che anche dopo la decolonizzazione, molti paesi africani sono rimasti per la maggior parte dipendenti da relazioni economiche privilegiate con l'Europa. La principale conseguenza di questo approccio è stata la discriminazione di alcuni paesi, non coinvolti in relazioni "esplicite" con ambiti europei, che hanno visto esclusa, o fortemente limitata, ogni forma di partenariato. Si evidenzia così, già al momento della nascita dell'Unione Europea, un processo che ha informato buona parte della politica comunitaria verso i paesi in via di sviluppo, e cioè quella di privilegiare legami storici rispetto ad altri criteri, quali bisogni specifici, livelli di sviluppo ecc.

Queste relazioni "ex-coloniali", concentrate in Africa e in misura minore nei Caraibi e nel Pacifico, sono state inquadrare mediante successivi accordi attraverso i quali si è andata delineando una generale "politica comunitaria allo sviluppo".

Il Trattato di Roma ha attribuito uno status associativo a una serie di stati oltreoceano (OCT - *Overseas Collectivities and Territories*) che intrattenevano "particolari rapporti" con uno stato membro, intendendo con tale espressione la presenza di un qualche tipo di legame politico o economico - nella maggior parte dei casi rapporti con colonie o ex colonie. Originariamente questi rapporti interessavano trentuno paesi OCT e quattro stati membri (Francia, Belgio, Italia e Paesi Bassi), successivamente ampliati a seguito del primo allargamento della Comunità nel 1973. La parte IV del Trattato di Roma (art. 131) definiva, con riferimento a questi paesi, una serie di parametri ispirati a un trattamento egualitario nell'accesso allo scambio e all'investimento, lasciando poi a un protocollo di accompagnamento la predisposizione di una dettagliata convenzione

tra l'UE e specifici territori dell'Africa, del Pacifico e dei Caraibi.

Con l'ottenimento dell'indipendenza della maggior parte degli stati OCT tra le fine degli anni cinquanta e l'inizio degli anni sessanta emerse tuttavia la necessità, sostenuta in particolare dai neo-nati stati indipendenti, di procedere alla stesura di nuovi accordi che ne regolassero i rapporti con l'Europa. Nasce in questo quadro la convenzione di Yaoundè, firmata in Camerun nel 1963, attraverso la quale, oltre a riconoscere la sovranità nazionale degli stati aderenti all'accordo, vengono stabiliti rapporti preferenziali di scambio tra i sei stati comunitari e i diciotto paesi africani, principalmente francofoni, noti come *Associazione di stati Africani e Madagascar* (EAMA - *États Africains et Malgache Associés*)¹. È interessante sottolineare come la convenzione di Yaoundè rappresenti a tutti gli effetti il primo esempio di predisposizione di basi contrattuali comuni tra paesi industrializzati e in via di sviluppo (Holland, 2002). Essa ha di fatto portato alla nascita di una cornice istituzionale multilaterale che ha avuto l'effetto di organizzare le relazioni della Comunità con il gruppo dei diciotto paesi coinvolti. A loro volta, questi paesi sono stati stimolati a operare in maniera maggiormente integrata tra di loro, benché questo non abbia determinato che in minima parte il consolidarsi dei legami all'interno dell'associazione (Ravenhill, 1985). Con la convenzione di Yaoundè, inoltre, per la prima volta un insieme di politiche per lo sviluppo sono state raggruppate sotto un unico approccio integrato: sostegno finanziario, assistenza e formazione tecnica, accordi di scambio e movimenti di capitale sono tutti aspetti al centro degli interventi.

3. Alcuni segnali di un'apertura di prospettiva

Il processo di costruzione di una serie strutturata di relazioni dell'UE con alcuni paesi in via di sviluppo

ha visto come tappa successiva le quattro convenzioni di Lomè - la prima firmata nel 1975 nella capitale togolese, le successive tre nel 1979, 1984 e 1989, l'ultima con durata decennale.

Il principale carattere distintivo delle convenzioni di Lomè è rinvenibile nella ricerca di un partenariato egualitario tra Europa e paesi ACP (*African, Caribbean and Pacific Countries Association*). La politica delle convenzioni si è articolata fondamentalmente intorno a due poli principali: la cooperazione economica e commerciale e la cooperazione allo sviluppo. Tali obiettivi si sono presen-

¹ Si tratta di Burundi, Camerun, Repubblica centrale africana, Ciad, Congo, Benin, Gabon, Costa d'Avorio, Madagascar, Mali, Mauritania, Niger, Ruanda, Senegal, Somalia, Togo, Burkina Faso e Repubblica democratica del Congo.

tati tanto lodevoli quanto ambiziosi, riguardando la promozione dello scambio tra Unione Europea e ACP, lo sviluppo agricolo e industriale, la definizione di aiuti speciali agli stati meno sviluppati, il supporto alla cooperazione regionale. Un aspetto centrale della cooperazione economica e commerciale inaugurato dalla prima convenzione di Lomè è stato inoltre il regime delle *preferenze commerciali*, il quale prevedeva che manufatti e prodotti agricoli non in diretta concorrenza con quelli soggetti alla *Politica agricola comune* dell'Unione Europea potessero essere importati senza dazi doganali né restrizioni quantitative. Non era presente una clausola di reciprocità da parte dei paesi ACP, i quali non erano tenuti a offrire alla Comunità europea alcuna preferenza, ma soltanto a non praticare discriminazioni commerciali tra i paesi dell'Unione e a soddisfare alcuni prerequisiti di ordine economico e politico. A livello politico, gli accordi di Lomè hanno rappresentato in questo senso molto più di una semplice prosecuzione delle convenzioni di Yaoundè, soprattutto se inoltre si considera l'introduzione del principio di *condizionalità* dei finanziamenti al rispetto di determinati parametri di natura politica, economica, sociale (Elgström, 2000). Si è assistito nel contempo all'allargamento degli stati coinvolti: già con la prima convenzione di Lomè viene maturato il superamento dell'Associazione di stati Africani e Madagascar, costituendo un gruppo istituzionalizzato ACP composto dagli stati associati di Africa, Caraibi e Pacifico. La convenzione ha così riunito i nove stati della comunità europea e quarantasei paesi in via di sviluppo, comprendenti gli originali diciotto stati aderenti a Yaoundè e Mauritius, sei ulteriori stati africani e ventuno paesi in via di sviluppo del Commonwealth.

Le successive convenzioni di Lomè hanno consolidato l'ACP come gruppo, per via dell'importanza per questi stati di negoziare congiuntamente gli accordi con la comunità/unione europea. Tuttavia, i paesi in via di sviluppo coinvolti sono cresciuti rapidamente in numero, raggiungendo la quota di settantuno al termine di Lomè IV.

Con il nuovo secolo, le convenzioni di Lomè hanno però ceduto il passo a un nuovo accordo, Cotonou², il quale ha introdotto per molti versi un nuovo approccio alla cooperazione allo sviluppo. La necessità di un nuovo accordo di partnership va individuata in una serie di situazioni e ragioni concomitanti. Da un lato si palesava la necessità di superare i limiti del metodo di gestione principale delle *preferenze commerciali* non reciproche nel migliorare la posizione economica della maggior parte degli stati ACP, le cui relazioni continuavano a essere caratterizzate da una dipendenza strutturale dall'Europa. Dall'altro lato un ruolo importante è stato giocato dai forti cambia-

menti avvenuti negli anni novanta in ambito internazionale, che hanno portato alla necessità di reimpostare su nuove basi le relazioni di cooperazione allo sviluppo dell'Europa. Se prima del 1989 infatti la politica europea per lo sviluppo si rivolgeva al tradizionale "Terzo Mondo", con il collasso del comunismo nell'Europa centrale e orientale l'UE ha assunto fra le proprie priorità proprio il sostegno a queste nuove economie in trasformazione. Ancora, l'evoluzione dei sistemi finanziari e di scambio portati dalla globalizzazione e la progressiva liberalizzazione degli scambi rendevano sempre più impraticabili i rapporti esclusivi e preferenziali che caratterizzavano la convenzione di Lomè. Proprio a partire da questi fattori, l'aspetto più innovativo dell'accordo di Cotonou è rappresentato dalla "differenziazione" delle intese con gli stati ACP e con le diverse regioni sulla base delle differenti necessità e situazioni di sviluppo, distinguendo tra ambiti in grado di competere nell'economia globale e altri meno sviluppati, ai quali viene accordata una maggiore protezione (Crawford, 1996). Le conseguenze di questo cambiamento sono radicali, aprendo la strada a un approccio *a più velocità*. L'accordo di Cotonou introduce inoltre diversi cambiamenti nel quadro commerciale, prevedendo la negoziazione di specifici patti commerciali compatibili con le norme dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio, liberalizzando gli scambi e ponendo fine al regime delle preferenze non reciproche, in modo tale da consentire ai paesi ACP di partecipare pienamente al commercio internazionale allineandosi ai meccanismi di scambio dei paesi sviluppati.

4. Le relazioni con l'Asia e con l'America latina

Come evidenzia il quadro fin qui tracciato, il continente asiatico e l'America latina

sono stati per lungo tempo esclusi dalle politiche di cooperazione allo sviluppo dell'Unione Europea. Questo si lega al fatto che, nonostante già al tempo del Trattato di Roma con molti paesi asiatici e latinoamericani fossero presenti relazioni economiche e commerciali, l'assenza di legami coloniali diretti ha fortemente limitato l'attenzione rivolta a questi contesti. In questo senso un ruolo centrale è stato giocato dalla capacità, della Francia prima e del Regno Unito in seguito, di indirizzare la politica comunitaria sulla base dei propri interessi politici e commerciali, a scapito di altri stati membri, tra cui l'Italia, la cui influenza è stata minore.

² Dal nome della capitale del Benin in cui è stato firmato il 23 giugno 2000. L'accordo è entrato in vigore il 1° aprile 2003 con una durata di venti anni e una clausola di revisione ogni cinque.



**2. Vertice della
Comunidad Andina
de Naciones
tenutosi il 12
luglio 2004,
<[http://www.
selvas.org/](http://www.selvas.org/)>.**

Per queste ragioni l'ingresso dell'America latina nella politica allo sviluppo comunitaria si è verificato relativamente tardi, nel momento in cui per l'Unione si è palesata la necessità, soprattutto in termini politici, di abbracciare una politica di sviluppo più allargata. Un primo accordo di cooperazione tra la Comunità europea e alcuni paesi dell'America latina aderenti al *Patto Andino*³ risale al 1983, strutturandosi in un più esteso e completo accordo di cooperazione nel decennio successivo. Allo stesso modo un accordo di cooperazione con i paesi partner del *Trattato Generale di Integrazione Economica dell'America Centrale* è stato firmato nel 1985, seguito nel 1993 da un accordo di cooperazione con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Panama. Una tappa importante è consistita due anni dopo nella firma dell'accordo inter-regionale del 1995 tra UE e MERCOSUR, o Mercado Comùn del Sur, disegnato per rafforzare la cooperazione politica regionale e guidare una progressiva liberalizzazione degli scambi tra le due macro-regioni.

Anche con riferimento all'Asia, la nascita di un partenariato stabile con l'Europa si presenta relativamente avanti nel tempo, e più precisamente con la nascita nel 1996 dell'*Asia-Europe Meeting* (ASEM), che ha stabilito la prima forma regolare di dialogo tra i due partner. Questo evidenzia come il continente asiatico non abbia rappresentato per molto tempo una priorità nelle politiche europee. Si tratta di una situazione singolare vista la storia coloniale che ha legato il continente alle maggiori potenze europee: Francia, Gran Bretagna, Portogallo e Paesi Bassi hanno infatti intrattenuto diversi rapporti post-coloniali, in particolare in India, Indocina e Indonesia. L'Asia avrebbe potuto inoltre rappresentare tanto quanto l'Africa un mercato di approvvigionamento per tutta una serie di prodotti tropicali richiesti dal mercato europeo. Alcune ragioni di questo interesse tardivo sono riconducibili alla marcata distanza sia geografica sia culturale, nel forte divario di sviluppo tra gli stati asiatici,

e in generale nel fatto che il continente sia stato a lungo considerato come una fonte di materie prime meno affidabile rispetto ad altri. Nel 1994 tuttavia una serie di ragioni politiche ed economiche, tra cui la necessità di colmare la palese omissione di un insieme di relazioni strutturate tra l'Europa e una nascente potenza di scambio come l'Asia, hanno portato alla stesura del documento della Commissione europea *Towards a New Asia Strategy*. A questo è seguita la stipulazione, come precedentemente accennato, dell'accordo Europa-Asia, conosciuto come ASEM, includente Brunei, Cina, Indonesia, Giappone, Corea del Sud, Malaysia, Filippine, Singapore, Thailandia e Vietnam. Il rapporto "da regione a regione" instaurato con l'ASEM ha incontrato tuttavia una serie di limiti dettati dalla forte differenza tra gli stati aderenti all'ASEM - comprendente sia paesi avanzati e ad alta intensità tecnologica come Giappone e Singapore, sia paesi poveri come Vietnam e Thailandia - che hanno reso e rendono difficile la definizione di una politica unitaria.

**5. Quale ruolo per una
politica comunitaria di
cooperazione allo sviluppo?**

Il complesso mosaico di accordi e interventi delineatosi dal Trattato di Roma a oggi stimola una serie di considerazioni sui modi e sugli obiettivi delle relazioni dell'Europa con i paesi in via di sviluppo. Un primo aspetto riguarda il progressivo evolvere di una geografia comunitaria preferenziale, che ha in passato coinvolto un bacino relativamente ristretto di stati, verso una situazione in cui un numero sempre più ampio di paesi con differenti livelli di sviluppo va rientrando nel seno degli aiuti e degli interventi della cooperazione comunitaria.

Questa crescente apertura spinge tuttavia a interrogarsi su quanti e quali obiettivi di cooperazione allo sviluppo siano realisticamente perseguibili dall'Unione (Arts e Dickson, 2004), considerando soprattutto i limiti finanziari dei budget comunitari, i quali richiedono il costante finanziamento degli stati membri. In questo senso, si prospetta sempre più la necessità di un fattivo e continuativo coordinamento tra il livello comunitario e i singoli stati. La politica comunitaria si trova infatti, e si troverà sempre più in futuro, a doversi interfacciare, e a dover negoziare il proprio spazio, con diversi altri attori europei che agiscono in questo settore: in primo luogo con la cooperazione allo sviluppo promossa

3 Il Patto Andino è stato firmato nel 1969 da Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù e Venezuela. Nel 1997 ha assunto un maggior rigore e organizzazione trasformandosi nella Comunità Andina (*Comunidad Andina de Naciones - CAN*).