

hevo  
12

ISTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE

**LA POLITICA COMUNITARIA PREFERENZIALE DI COOPERAZIONE ALLO  
SVILUPPO. UN'ANALISI GIURIDICA NEL CONTESTO COMUNITARIO E  
INTERNAZIONALE.**

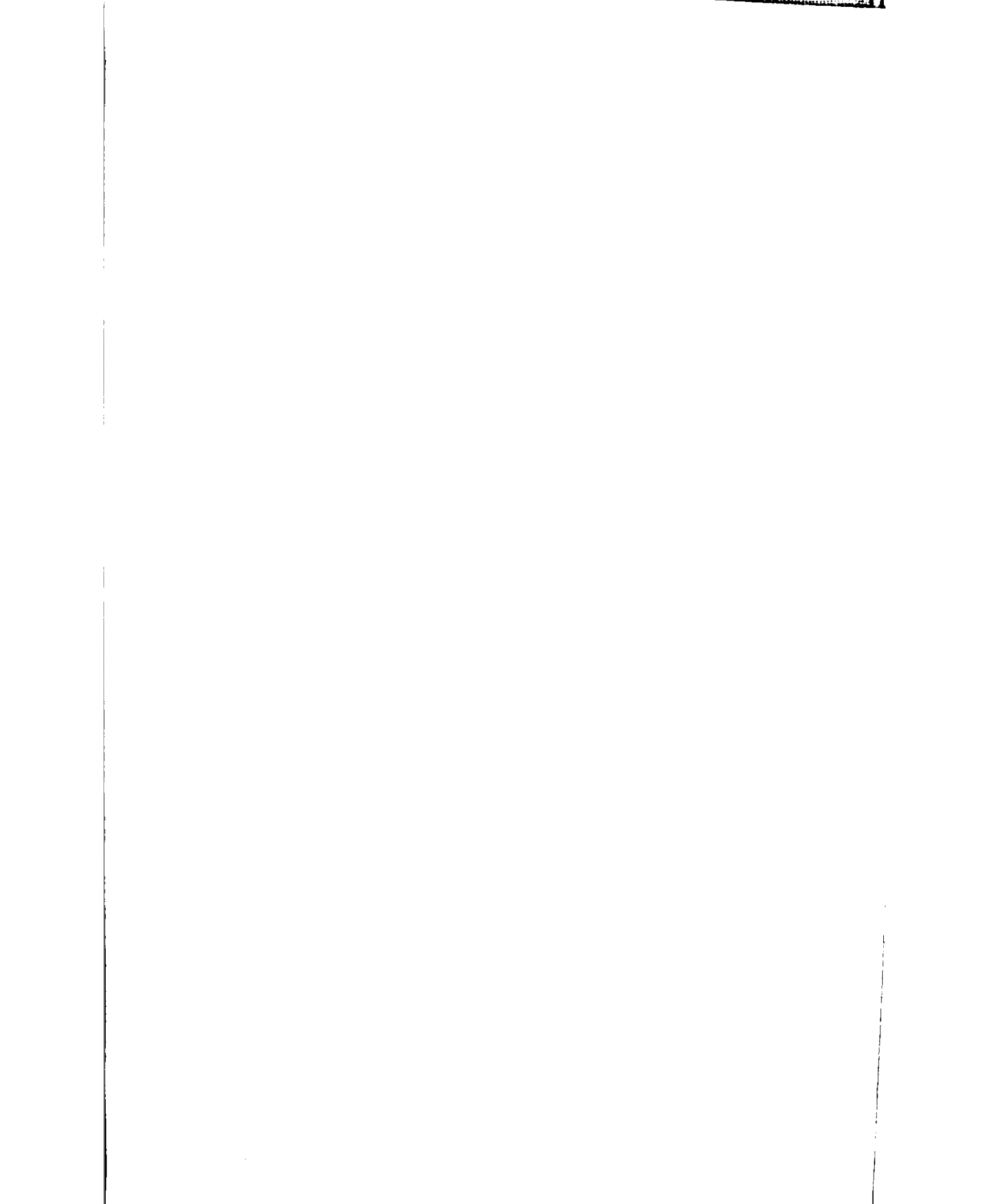
ANNA LIXI

Tesi presentata per il conseguimento del Dottorato di Ricerca in Scienze Giuridiche

Firenze 1997

B/C →





EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE



3 0001 0025 9176 8

(19)  
R0350

ISTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE

**LA POLITICA COMUNITARIA PREFERENZIALE DI COOPERAZIONE ALLO  
SVILUPPO. UN'ANALISI GIURIDICA NEL CONTESTO COMUNITARIO E  
INTERNAZIONALE.**

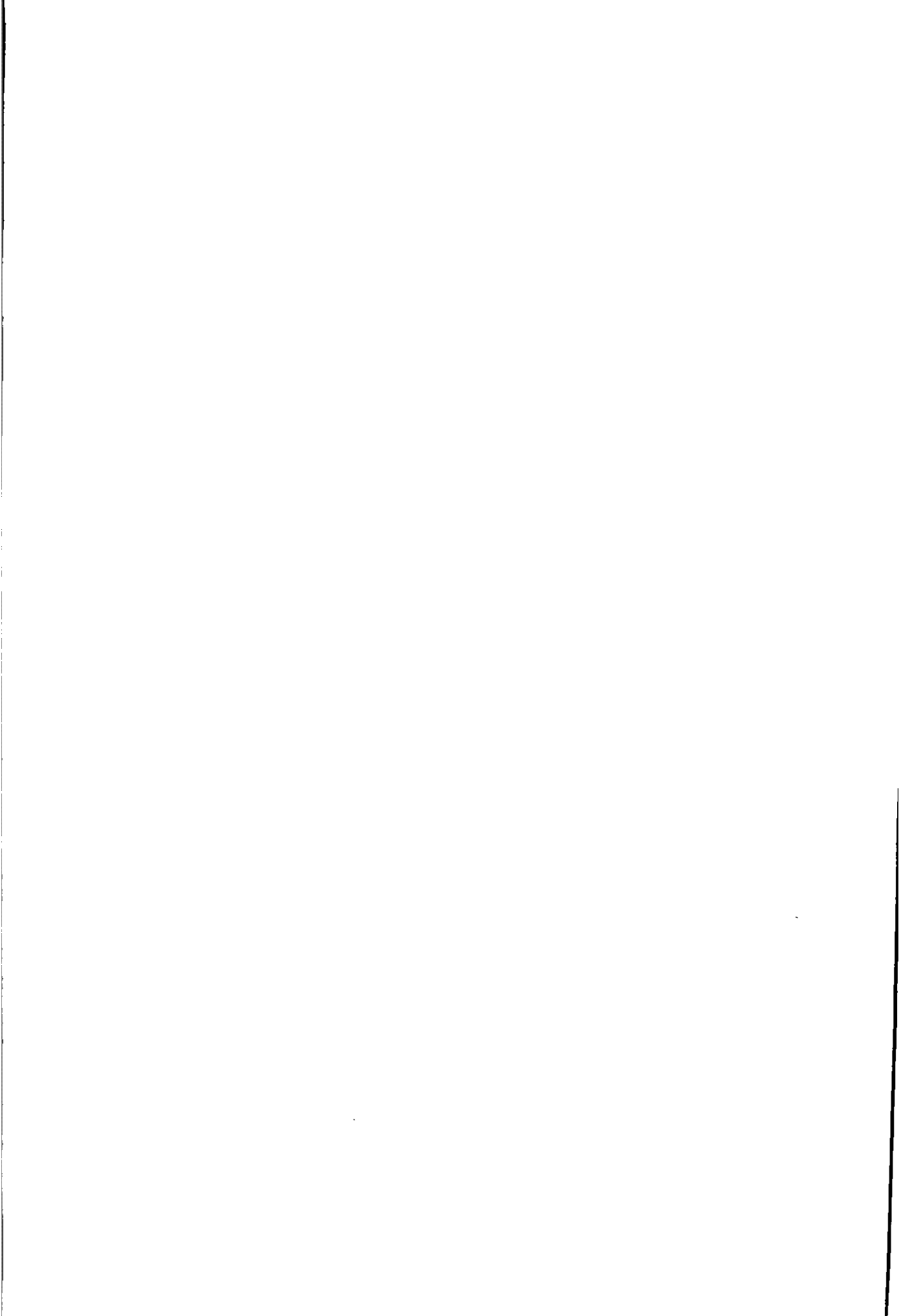
ANNA LIXI

Tesi presentata per il conseguimento del Dottorato di Ricerca in Scienze Giuridiche

Firenze 1997



*A mia madre e alla memoria di mio padre*





*Al fine del completamento del mio lavoro di ricerca sono stati indispensabili i suggerimenti, le critiche, e l'incoraggiamento, il supporto umano, la solidarietà, che da più parti ed in tantissime occasioni mi sono state espresse e manifestate.*

*Vorrei per questo ringraziare il Professor Snyder ed il Professor Sobrino Heredia, per i suggerimenti, l'incoraggiamento e la fiducia che hanno riposto in me, Annalise Strahtmann ed Emir Lawless, per la gentilezza e la disponibilità con cui hanno facilitato importanti fasi del mio lavoro.*

*Una piacevole e quotidiana costante al termine delle giornate trascorse a lavorare in Istituto sono state le conversazioni con il Signor Mugnaini, Teresa e Monica.*

*Infine vorrei ringraziare tutti i carissimi amici che mi hanno accompagnato in questi anni, e che spero continuino ad essere presenti in quelli futuri.*



**La Politica Comunitaria Preferenziale di Cooperazione allo Sviluppo.  
Un'analisi giuridica nel contesto comunitario e internazionale**

**Introduzione** pag. 1

**PARTE I: Contesto Generale**

**CAPITOLO 1: Considerazioni introduttive sulla politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo**

*Introduzione al capitolo 1°* pag. 13

1.1 Parallelismo tra l'evoluzione della Politica di Cooperazione e la trasformazione del sistema comunitario pag. 14

1.2 L'interdipendenza economica e giuridica nel contesto della politica comunitaria di cooperazione pag. 23

**CAPITOLO 2: Orientamenti generali e prospettive di valutazione della politica di cooperazione allo sviluppo**

*Introduzione al capitolo 2°* pag. 31

2.1 L'evoluzione delle Convenzioni di Associazione e di cooperazione nel contesto delle teorie economiche dello sviluppo ed in quello internazionale pag. 32

2.2 Prospettive di valutazione della Politica Comunitaria di Cooperazione allo Sviluppo pag. 45

2.3 La dimensione regionale e globale della politica di cooperazione comunitaria pag. 50

**CAPITOLO 3: Basi giuridiche e contenuto delle Convenzioni di associazione comunitarie come espressione della politica preferenziale di cooperazione**

*Introduzione al capitolo 3°* pag. 59

3.1 Fondamenti giuridici della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo pag. 60

3.2 L'associazione concessa alle ex colonie europee: prima tappa di evoluzione degli accordi preferenziali di cooperazione pag. 68

3.2.1 Compatibilità del regime associativo con l'Accordo Generale sulle Tariffe e il Commercio pag. 70

3.2.2 L'associazione successiva alla decolonizzazione pag. 73

3.3 Dall'associazione concessa all'associazione contrattata: le Convenzioni di Yaounde': prosecuzione del regime associativo di cooperazione postcoloniale pag. 77

3.3.1 Base legale delle Convenzioni e compatibilità con il Gatt pag. 81

3.3.2	I legami associativi mantenuti dalle due Convenzioni	pag.	84
3.3.3	Gli insegnamenti ed i limiti di Yaoundé	pag.	95

<b>PARTE II: Il contesto internazionale: base della Politica Comunitaria di Cooperazione allo Sviluppo</b>
--

• **CAPITOLO 4: Il contesto internazionale: il Sistema delle Preferenze Generalizzate, il Gatt, il Nuovo Ordine Economico Internazionale, il Diritto Internazionale dello Sviluppo come stimoli per la politica comunitaria di cooperazione**

	<i>Introduzione al capitolo 4°</i>	pag.	101
4.1	La costituzione dell'UNCTAD e la rottura dell'unità di regolamentazione del Gatt: parziali risposte alle esigenze dei paesi in via di sviluppo	pag.	102
4.2	Il Sistema delle Preferenze Generalizzate, suo significato e relazione con il GATT	pag.	108
4.2.1	Il Sistema delle Preferenze Generalizzate nel contesto comunitario	pag.	115
4.3	Il Diritto Internazionale dello Sviluppo: il principio della dualità delle norme, i meccanismi compensatori e i trattamenti differenziali	pag.	118

✓ **CAPITOLO 5: La condizionalità politica all'aiuto allo sviluppo: il contesto internazionale**

	<i>Introduzione al capitolo 5°</i>	pag.	133
5.1	L'aiuto allo sviluppo e i diritti dell'uomo nel dibattito internazionale	pag.	134
5.2	L'approccio punitivo della relazione aiuto economico - diritti dell'uomo: la condizionalità dell'aiuto economico bilaterale e multilaterale statunitense	pag.	143
5.3	La proibizione della condizionalità politica nelle politiche di prestito della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale	pag.	146

✓ **CAPITOLO 6: Dall'associazione alla cooperazione: La Convenzione di Lomé nel contesto internazionale**

	<i>Introduzione al capitolo 6°</i>	pag.	151
6.1	Lomé nel contesto internazionale e sua compatibilità con il Gatt.	pag.	152

6.1.2	La conformità tradizionale della Convenzione di Lomé al Gatt: articolo XXIV e Parte IV del General Agreement	pag.	155
6.1.3	La nuova compatibilità di Lomé al Gatt: necessità della concessione di una deroga	pag.	160
6.1.4	Le relazioni tra Lomé, il Gatt ed il nuovo regolamento comunitario sull'Organizzazione Comune del mercato delle banane	pag.	164
6.2	Lomé I: introduzione del principio di non reciprocità. Origine, evoluzione e significato nel sistema delle relazioni internazionali	pag.	168
6.3	Uno sguardo agli altri regimi disciplinati in Lomé I : lo Stabex, la Cooperazione Industriale, la Cooperazione Finanziaria e Tecnica	pag.	173
6.4	Conclusioni: valutazione sintetica del regime Lomé	pag.	178

<b>PARTE III: La politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo nell'evoluzione del globale contesto comunitario</b>
--

✓ **CAPITOLO 7: Il mercato unico e i Paesi in Via di Sviluppo**

7.1	Considerazioni Preliminari	pag.	183
7.2	Introduzione	pag.	183
7.3	1992: sintesi sugli effetti previsti nel mercato comunitario	pag.	188
7.4	Misure di politica commerciale e loro rilevanza nel settore della cooperazione allo sviluppo: l'articolo 115 dal trattato di Roma al Trattato di Maastricht	pag.	191
7.5	Misure di politica agricola comune aventi rilevanza nel settore della politica di cooperazione allo sviluppo: il regolamento 404/93 sulla organizzazione comune del mercato delle banane	pag.	199
7.6	Diversione commerciale e creazione commerciale nei paesi in via di sviluppo come effetti del mercato interno comunitario	pag.	209
—7.6.1	Il mercato unico e i paesi ACP	pag.	214
—7.6.1.1	Il mercato unico e i paesi ACP: il caso dello zucchero e delle banane	pag.	217
—7.6.1.2	La creazione e la deviazione commerciale come conseguenza della armonizzazione tecnica: il caso dei tabacchi e dei fosfati	pag.	224
7.7	1992 : Le incertezze delle previsioni. Dall'approccio regionale discriminatorio a quello multilaterale più equo nella politica di cooperazione allo sviluppo	pag.	228

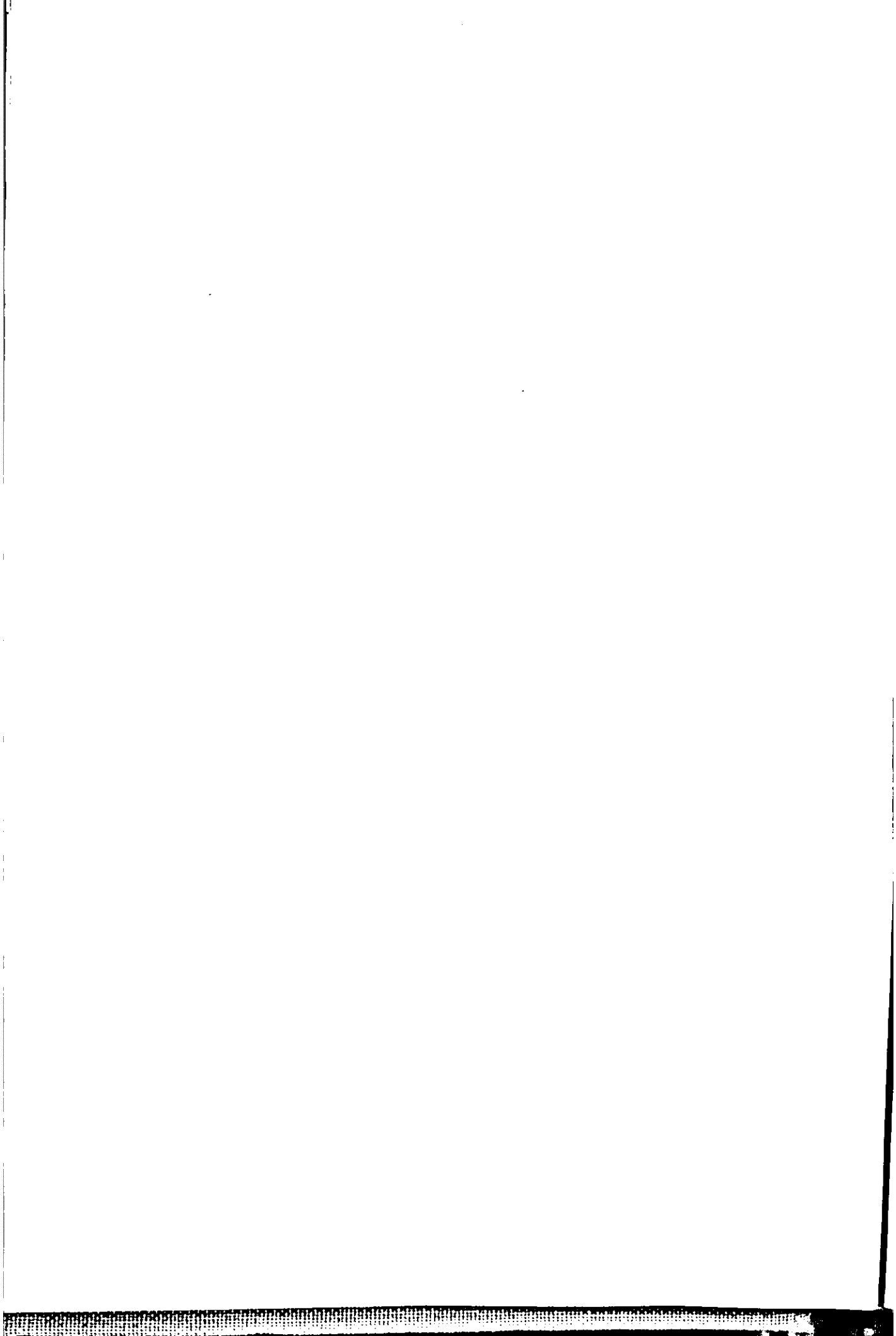
**CAPITOLO 8: Significato e limiti della politica comunitaria di cooperazione  
allo sviluppo nel nuovo contesto comunitario**

8.1	Introduzione: limiti e contraddizioni della politica comunitaria di cooperazione	pag. 235
8.2	La collocazione della politica di cooperazione allo sviluppo tra le distinte politiche comunitarie. Il ruolo dei gruppi di pressione nella individuazione e definizione di queste ultime.	pag. 236
8.3	Difficoltà di coordinamento tra le istituzioni comunitarie e limiti nel funzionamento delle istituzioni comuni CE-ACP.	pag. 245
8.3.1	Il ruolo delle distinte istituzioni comunitarie e loro difficoltà di coordinamento nel quadro della crescente burocratizzazione del sistema comunitario.	pag. 246
8.3.1.1	Il coordinamento tra le istituzioni nel processo decisionale. La procedura di cooperazione richiesta per la politica comunitaria di cooperazione	pag. 252
8.3.1.2	La complementarità della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo. Esigenze di coordinamento con le politiche degli stati membri.	pag. 257
8.3.1.3	La sussidiarietà come principio che regola l'esercizio delle competenze concorrenti	pag. 264
8.3.2	Limiti al funzionamento delle istituzioni comuni	pag. 271
8.4	La cooperazione allo sviluppo come risposta alle responsabilità comunitarie nell'ambito della comunità internazionale	pag. 275
8.5	Il carattere innovativo di Lomé IV: una maggiore efficacia della politica di cooperazione allo sviluppo preferenziale.	pag. 279

**CAPITOLO 9: Il rispetto dei diritti dell'uomo nella politica comunitaria di  
cooperazione allo sviluppo e nella Convenzione di Lomé**

	<i>Introduzione al capitolo 9°</i>	pag. 291
9.1	Il rispetto dei diritti dell'uomo nel quadro del sistema comunitario e delle relazioni comunitarie con stati non membri	pag. 293
9.2	Il rispetto dei diritti dell'uomo nel quadro della cooperazione allo sviluppo. Le origini nel sistema Lomé: nuova condizionalità politica agli aiuti economici?	pag. 300
9.3	L'emergere dell'approccio punitivo nella relazione cooperazione allo sviluppo-diritti dell'uomo nel contesto della cooperazione con gli ACP	pag. 305

9.4	Le norme che disciplinano le sanzioni in caso di violazione dei diritti dell'uomo: compromesso della protezione internazionale dei diritti e la salvaguardia della sovranità nazionale.	pag. 309
9.5	L'approccio sanzione e l'approccio promozionale nell'orientamento contemporaneo della cooperazione allo sviluppo comunitaria	pag. 311
9.6	Il riferimento sistematico alla democrazia e ai diritti dell'uomo negli accordi di cooperazione del dopo Maastricht: la clausola fondamento e la clausola elemento essenziale	pag. 317
9.7	La clausola elemento essenziale e la clausola di sospensione esplicita nella revisione della quarta Convenzione di Lomé	pag. 320
	<b>Considerazioni conclusive</b>	pag. 327
	<b>Bibliografia</b>	pag. 335





## Introduzione

Obiettivo della tesi è analizzare il significato e l'evoluzione della Politica Comunitaria Preferenziale di Cooperazione allo Sviluppo. Tale lavoro di ricerca non intende essere un "percorso storico", uno studio cronologico dell'evoluzione delle relazioni preferenziali con gli ACP, dal Trattato di Roma al Trattato di Maastricht. Piuttosto esso si prefigge di analizzare la Politica di Cooperazione allo Sviluppo preferenziale attraverso la sua trasformazione, avvenuta nella pratica comunitaria, da una situazione "de facto", a una situazione "de jure". Ovvero il passaggio da "relazioni di cooperazione", avviate fin dalle origini del sistema comunitario (Trattato di Roma), ad una reale Politica Comunitaria di Cooperazione con il riconoscimento specifico di una competenza in tale settore in capo alla Comunità (Trattato di Maastricht).

Il suddetto processo di trasformazione viene studiato attraverso il suo inquadramento nei due "contesti" che lo hanno generato e alimentato: quello internazionale e quello comunitario. È dunque precisa intenzione valutare, attraverso un approccio contestuale<sup>1</sup>, metodologicamente multidisciplinare, come i nuovi stimoli che andavano affermandosi nel quadro delle relazioni commerciali, economiche, di cooperazione internazionali, abbiano largamente condizionato le trasformazioni determinatesi relativamente a tale politica in seno alla Comunità. Da qui l'esigenza di un'analisi sommaria dei concetti di interdipendenza, di regionalismo e mondialismo nella cooperazione, di dialogo e ottica Nord-Sud per meglio comprendere la cooperazione allo sviluppo "per se".

Alla luce dell'esigenza di inserire la problematica in un ambito esteso che trascenda quello comunitario, ci si è voluti concentrare sullo studio di alcuni tra gli elementi propri del sistema generale delle relazioni tra Stati che hanno svolto un ruolo essenziale nella configurazione della Politica Comunitaria di Cooperazione allo Sviluppo Preferenziale. Tra essi il Sistema delle Preferenze Generalizzate, il General Agreement on Tariffs and Trade<sup>2</sup> e la

---

<sup>1</sup> *"The perspective of law in context may be summarised for our purposes as follows: either law is viewed from the standpoint of other disciplines, using their theories and modes of analysis; or law provides the starting point but is situated in a broader context, whether social, economic, political or cultural: both strands aim ultimately to contribute to a social theory of law"*, F. Snyder, "Soft law and institutional Practice in the European Community", EUI working paper Law No 93/5

compatibilità delle Convenzioni di Associazione e Cooperazione ad esso, i nuovi principi giuridici che andavano definendo ciò che alcuni giuristi sono pronti a classificare come Diritto Internazionale dello Sviluppo: la dualità delle norme, i meccanismi di compensazione, i trattamenti differenziali.

Il metodo che si è utilizzato allo scopo di raggiungere i suddetti obiettivi è come si è detto la contestualizzazione della tematica e l'opzione in favore della multidisciplinarietà, con gli evidenti limiti, e talvolta la superficialità, che le sono propri, in confronto ad uno studio specialistico effettuato secondo la prospettiva di un'unica disciplina, *"le juriste a sans doute son rôle à jouer dans l'analyse du phénomène de la coopération, puisque des opérations décidées au niveau politique-économique se traduisent nécessairement en termes juridiques par des accords conclus entre les deux partenaires. Mais il ne remplirait qu'incomplètement sa mission si son analyse se limitait à l'étude des opérations ponctuelles. Cette micro analyse est indispensable; elle n'est pas suffisante pour appréhender une situation que politistes et économistes n'hésitent pas - quant à eux - à juger dans son ensemble"*.

L'analisi del contesto comunitario ha reso indispensabile valutare i processi di trasformazione che andavano compendosi in esso, interessando dunque anche il settore delle relazioni esterne e più precisamente quello della cooperazione. Così il mercato interno e gli attesi effetti sui paesi in via di sviluppo, inoltre le interrelazioni tra la Politica di Cooperazione allo Sviluppo "in fieri", la Politica Commerciale Comune e la Politica Agricola Comune, nel quadro del cammino verso l'elaborazione del Trattato di Maastricht. Quest'ultimo a sua volta origine di nuovi interrogativi e nuove luci e ombre sulla cooperazione: la sussidiarietà e la sua applicazione alla cooperazione, i concetti di complementarietà e coordinamento tra la Politica Comunitaria e quella degli Stati membri.

\*\*\*

La presente analisi intende al principio proporre un quadro sintetico delle basi economiche e teorico ideologiche degli strumenti e delle misure che hanno costituito fin dal Trattato di Roma le relazioni

---

<sup>2</sup> Oggi Organizzazione Mondiale del Commercio, (World Trade Organization, W.T.O.)

<sup>3</sup> Maurice Flory, Droit International du Développement, PUF, Paris, 1977, p.122

comunitarie di cooperazione. Attraverso queste ultime si è sviluppata in modo pragmatico, quella che oggi, sulla base della sua effettiva istituzionalizzazione, operata dagli articoli 130 U - 130 Y del Trattato di Maastricht, definiamo *Politica Comunitaria di Cooperazione allo Sviluppo*.

La parte iniziale dello studio verrà condotta allo scopo di fornire un quadro introduttivo generale sulle teorie, gli strumenti e la terminologia del settore, che serva come base per le parti successive che vertono sugli aspetti più significativi assunti dalla cooperazione nella sua dimensione contemporanea. Sono questi gli elementi che costituiscono la base ed il substrato indispensabile per fornire gli strumenti teorici, che ci consentono di comprendere le trasformazioni attuali cui abbiamo assistito nel settore della cooperazione allo sviluppo e le nuove problematiche emerse.

L'espressione cooperazione internazionale si è gradualmente affermata in sostituzione di quella di aiuto economico internazionale<sup>4</sup> che si riconobbe squilibrante ed inadeguata nel riconoscere il nuovo ruolo che, a partire dagli anni immediatamente successivi ai processi di decolonizzazione, andavano acquisendo i paesi in via di sviluppo nella comunità internazionale "*Si la coopération apparait préférable à l'aide c'est parce qu'elle respect la souveraineté des Etats et l'égalité juridique des partenaires en présence*"<sup>5</sup>.

La cooperazione consiste in un complesso di azioni che riguardano tutti i settori di vita di un paese, é dunque un sistema caratterizzato da un certo dinamismo e da una continua evoluzione scandita dall'uso di nuovi strumenti e dall'acquisizione di nuovi significati e finalità. Per cooperazione comunitaria allo sviluppo si intende l'insieme delle misure e degli strumenti adottati dalla Comunità allo scopo di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei paesi più poveri. Lo studio delle "relazioni esterne" della CE con i paesi in via di sviluppo porta a trattare proprio l'insieme degli strumenti di cooperazione adottati da quest'ultima. Essa è stata costruita gradualmente sulla base di "*successive acquisizioni normative e*

---

<sup>4</sup> L'evoluzione della politica di aiuto è espressa dal cambiamento di terminologia avvenuto in questi ultimi decenni che si rileva dalla analisi di documenti e risoluzioni adottate nei sistemi globale e regionale di cooperazione: si è passati dall'aiuto estero all'aiuto allo sviluppo, all'assistenza allo sviluppo, ed infine alla cooperazione internazionale allo sviluppo.

<sup>5</sup> Maurice Flory, *op cit.* p.122

*giurisprudenziali*<sup>6</sup> seguite generalmente all'intervento pratico della Comunità con l'uso degli strumenti a lei disponibili. Accanto ad essa si sono affiancate e si continuano ad affiancare, in quanto Maastricht non ha istituzionalizzato una competenza esclusiva ma concorrente, le politiche bilaterali dei singoli stati membri, i quali, nonostante l'accelerata espansione dell'intervento comunitario nel settore, conservano un elevato grado di autonomia d'intervento.

Nonostante dunque solo con il Trattato di Maastricht si sia introdotta una concreta base legale che riconosce la competenza comunitaria per l'elaborazione della politica comunitaria di cooperazione, utilizzeremo la suddetta espressione, sia pure impropriamente, per ragioni di sintesi e di facilità comprensiva anche per definire le iniziali relazioni di cooperazione. Valutando infatti gli iniziali interventi comunitari operati nel settore sulla base della Parte IV e di alcuni altri articoli del Trattato di Roma, si dovrebbe più propriamente parlare del complesso delle *"relazioni di cooperazione allo sviluppo"* della Comunità, in uno sforzo graduale di pervenire alla comunitarizzazione degli interventi statali nel settore.

La Politica di Cooperazione nel sistema comunitario ha così preso forma gradualmente ed attraversando fasi distinte. Da una prima fase in cui erano predominanti le politiche nazionali concorrenziali<sup>7</sup> si è passati alla "comunitarizzazione" delle politiche, ovvero alla realizzazione di interventi "comunitari" non compiuti sulla base del riconoscimento di diritto di una competenza comunitaria nel settore della cooperazione allo sviluppo. Con il Trattato di Maastricht si è aperta una terza fase con il riconoscimento di una vera competenza comunitaria, che ci consente di poter parlare più propriamente della politica di cooperazione dell'Unione, per quanto ancora tale competenza non si estrinsechi in una concreta politica *comune* di cooperazione. Quest'ultima espressione, per quanto ricca di significato in termini teorici, necessita ancora di tradursi in una pratica concreta.

---

<sup>6</sup> C. Morviducci, "La cooperazione italiana allo sviluppo e la CEE", *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n°1, 1991, p.377.

<sup>7</sup> Constatava Paule Bouvier "...Les politiques nationales de coopération au développement des pays européens sont mises en pratique dans un esprit nullement solidaire, mais, au contraire, essentiellement concurrentiel." in *"Europe et Coopération au développement. un bilan: la Convention de Lomé"*, Institut d' études Européennes", Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles, 1980, p.125.

Le competenze molto discrete riconosciute dal Trattato di Roma in materia di relazioni esterne e quelle attribuite in temi commerciali (art. 113), per la conclusione di accordi di associazione (art. 238), disciplinanti le relazioni con le Nazioni Unite e altre Organizzazioni Internazionali (art. 229-231), e scaturite dall'articolo 235 (poteri impliciti), hanno permesso, attraverso gli anni, lo sviluppo "de facto" di una ambiziosa politica di cooperazione allo sviluppo. Il riconoscimento operato in Maastricht di una competenza comunitaria per la politica di cooperazione è frutto della necessità, nata dalla constatazione della realtà, di riconoscere e garantire il passaggio da tale situazione "de facto" ad una situazione "de iure".

In particolare nel quadro di una politica che consta del ricorso ad una pluralità di strumenti ed accordi per la sua attuazione, ci si propone di valutare in modo specifico esclusivamente il settore della politica di cooperazione concretizzatasi negli accordi di cooperazione *preferenziali*. Questi ultimi sono quelli conclusi con i paesi in via di sviluppo che, per ragioni storiche, a causa dei legami di dipendenza coloniale, si trovarono politicamente ed economicamente legati ad alcuni dei sei Stati membri originari della Comunità al momento della conclusione del Trattato di Roma<sup>6</sup>. Ad essi via via si affiancarono un maggior numero di paesi africani ed i Paesi dell'area Caraibica e Pacifica (ACP).

Per poter comprendere il significato reale e le cause esistenti alla base dell'evoluzione del contenuto di tali convenzioni, è indispensabile, inserire tale analisi nel più vasto quadro rappresentato dal sistema economico mondiale, con le teorie, gli avvenimenti e le politiche economiche più rilevanti, che forniscono gli strumenti per una interpretazione e comprensione più contestuale e per ciò stesso più completa. È infatti questo un campo fortemente multidisciplinare dove risulta indispensabile richiamarsi alle teorie dello sviluppo economico, incentrate maggiormente sulle dinamiche economiche interne ai paesi in via di sviluppo, in grado di spiegare, in parte, le cause delle richieste da questi espresse durante i negoziati avviati con gli Stati membri della Comunità per la conclusione delle Convenzioni su menzionate; richieste che hanno trovato talvolta risposta attraverso l'ampliamento dei settori di cooperazione con l'inserimento di nuovi articoli<sup>7</sup>. Si é

---

<sup>6</sup> Si tratta dei 18 Stati Africani e Malgasci, in grande maggioranza appartenenti all'Unione Francese

<sup>7</sup> Le Convenzioni infatti gradualmente introducono nuovi settori di cooperazione e divengono sempre più dettagliate nella regolamentazione di quelli già esistenti. Si passa così dai 98 articoli della Convenzione Lomé I<sup>o</sup>, ai 191 della Convenzione di

ritenuto indispensabile inquadrare l'evoluzione di tali accordi nel contesto di una società internazionale caratterizzata dall'emergere graduale dei paesi in via di sviluppo e dalla necessità di riconoscere il loro nuovo ruolo in essa. Questo ha richiesto l'adattamento delle politiche economiche di portata mondiale, attraverso l'uso di nuovi strumenti giuridici e l'arricchimento di nuovi significati e di una differente applicazione dei principi giuridici tradizionali regolatori dei rapporti economici tra gli Stati, allo scopo di ricercare soluzioni da prospettare alle problematiche della "sicurezza economica collettiva" e dello "sviluppo sostenibile" oggi emergenti nella stragrande maggioranza dei Summit internazionali.

Ciò ha richiesto che venissero presi in considerazione, nella parte II relativa all'analisi del contesto internazionale, i nuovi principi codificati nell'ambito di quelle che alcuni autori definiscono come le due nuove branche di diritto internazionale pubblico: il Diritto Internazionale Economico e il Diritto Internazionale dello Sviluppo. Queste ultime, emerse nella prima metà degli anni '70, hanno cercato di proporre delle soluzioni giuridiche alle problematiche emergenti dalle forti interrelazioni economiche tra aree a differente livello di sviluppo, come è appunto il caso delle relazioni economiche di tipo verticale costituite tra la UE e il gruppo dei Paesi ACP. Si potrà così constatare una sorta di rapporto osmotico e di reciproca influenza tra il diritto comunitario, attraverso le relazioni esterne, e il diritto internazionale dello sviluppo, per via dell'utilizzazione nell'ordinamento giuridico comunitario di meccanismi e strumenti codificati in tale diritto.

Lo studio intende quindi successivamente ripercorrere l'evoluzione delle Convenzioni di associazione concluse tra la Comunità ed una definita categoria di paesi in via di sviluppo, che oggi nel numero di 70 costituiscono i Paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico (ACP). Si propone quindi di soffermarsi sugli aspetti più rappresentativi ed innovativi delle Convenzioni di Lomé<sup>10</sup>, negoziate e concluse sulla scia del nuovo spirito di cooperazione che la Convenzione di Lomé I ha avviato nel 1975, inaugurando una nuova fase e strategia della politica di cooperazione allo sviluppo. Fase che ha oggi esaurito la sua carica

---

Lomé II°, ai 294 della Convenzione di Lomé III°, per infine arrivare ai 369 articoli della Convenzione di Lomé IV revisionata dall'Accordo firmato il 4 Novembre 1995 nelle Mauritius.

<sup>10</sup> Ci si riferisce, come risulterà più chiaro in seguito, alla Convenzione di Lomé II (31 Ottobre 1979), rinnovata l'8 dicembre 1984 dalla Convenzione di Lomé III, ed infine dalla Convenzione di Lomé IV entrata in vigore nel Marzo 1990 e rinnovata dal recente Accordo di Revisione.

innovativa e rivoluzionaria, lasciando il passo a studi e valutazioni del "sistema Lomé" non esenti da critiche. Queste ultime includono considerazioni generali sulla necessità di superare il modello "regionale" che Lomé propone, in vista di una maggiore inclinazione verso una tendenza globale nel trattare le tematiche dello sviluppo. Valutazioni e considerazioni più puntuali che si soffermano sulle cause dei suoi limiti allo scopo di formulare trasformazioni che migliorino la sua efficacia. Fino a giungere a studi e dichiarazioni che ne rimettono addirittura in causa la sua legalità nel sistema internazionale<sup>11</sup>.

La ricerca si propone quindi nella parte III di focalizzare l'attenzione sugli aspetti innovativi e particolarmente significativi della politica comunitaria di cooperazione con gli ACP inquadrandola nel nuovo contesto comunitario. Quest'ultimo infatti si è gradualmente trasformato rispetto al sistema iniziale registrando cambiamenti notevoli in merito al numero degli stati che lo costituiscono, al processo d'integrazione economica e di trasformazione istituzionale. Il "progetto 1992", relativo al mercato unico, ha prodotto trasformazioni nel sistema comunitario, provocando ripercussioni ed effetti concreti nei paesi ACP. Anche le trasformazioni istituzionali stimulate dal processo d'integrazione ed espresse nel Trattato di Maastricht condizionano il processo di elaborazione della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo, dopo che la stessa Commissione in un impegno di riflessione ed autocritica, ne aveva individuato carenze e limiti in un testo che ha rappresentato presso i distinti servizi della Commissione una sorta di guida in questi ultimi anni di attività<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Ci riferiamo qui alla problematica esplosa in seno al Gatt relativa alla legalità e compatibilità di Lomé al regime definito nel General Agreement on Tariffs and Trade che avremo occasione di trattare in seguito. Essa ha tratto spunto dai due ricorsi presentati nel 1992 al Gatt dai paesi latino-americani, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, Ecuador, Venezuela, produttori delle cosiddette banane-dollaro. Il primo ricorso è stato presentato contro le quote d'importazione sulle banane presenti nei regimi di alcuni stati membri, ed il secondo in opposizione al nuovo regime instauratosi nel Luglio 1993 con il Regolamento Comunitario 404/93 sull'Organizzazione del Mercato Comune delle banane. In realtà la problematica emersa ha trasceso i confini del settore delle banane travolgendo l'intero sistema di Lomé, riportando alla luce, nella storia delle relazioni Lomé/Gatt, l'assenza di una posizione precisa ed ufficiale relativa alla compatibilità e legalità di Lomé rispetto al Gatt. Si è recentemente ulteriormente precisata l'impossibilità di continuare ad accettare quali basi legali della Convenzione in seno al Gatt, gli articoli XXIV e XXXVI (Parte IV) del Gatt secondo la posizione sostenuta dalla Commissione al momento della presentazione delle successive Convenzioni di Yaoundé e di Lomé ai gruppi di lavoro del Gatt. Ciò ha reso indispensabile, per la prima volta in tale pratica, la concessione di una deroga in favore della Convenzione di Lomé da parte del Gatt l' 8 Dicembre 1994 basata sull'articolo XXV paragrafo 5.

La Convenzione di Lomé IV, quadro di riferimento contemporaneo della politica di cooperazione preferenziale dell'Unione ha modificato gli orientamenti ed il significato delle relazioni CE-ACP, introducendo un approccio di tipo più marcatamente macroeconomico attraverso il supporto da dare alla politica di aggiustamento strutturale, affiancandosi a quella praticata dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale<sup>13</sup>. Si può apprezzare inoltre in tale Convenzione il graduale superamento del modulo tradizionale della cooperazione allo sviluppo fondata sul rapporto inter-statale, in base all'accresciuta attenzione rivolta verso i nuovi "attori" della cooperazione. Così la cooperazione decentralizzata permette ad un numero di partners locali distinti dall'amministrazione nazionale di presentare progetti di sviluppo ed ottenere assistenza finanziaria dalla Comunità. I nuovi beneficiari dei finanziamenti che agiscono come partners decentralizzati della cooperazione, quali le autorità locali, le associazioni locali ed i gruppi rappresentanti degli interessi locali o di iniziative di solidarietà, come le ONG, le organizzazioni del settore produttivo, come le unioni sindacali e le cooperative, rappresentano una voce nuova ed alternativa nella definizione delle strategie e politiche di cooperazione rispetto alle politiche ufficiali e di governo elaborate ed intraprese sia a livello nazionale che comunitario<sup>14</sup>.

Di rilevante importanza è poi la centralità dell'uomo nella politica di cooperazione e l'attenzione rivolta al rispetto della sua dignità e dei suoi diritti fondamentali. L'analisi dell'articolo 5 della Convenzione di Lomé IV e delle sue trasformazioni con l'inserimento della clausola elemento essenziale e della clausola di sospensione esplicita, previste nell'ambito dei negoziati conclusi relativi alla cosiddetta Lomé Bis (Lomé IV revisionata), richiede ulteriori analisi di concetti e principi relativi alla condizionalità politica degli aiuti economici ed al suo inserimento in diverse legislazioni nazionali. Questo approfondimento ci conduce ad analizzare altre tematiche che

---

<sup>12</sup> "La politica di Cooperazione allo Sviluppo all'orizzonte 2000. Le relazioni della Comunità con i Paesi in via di Sviluppo viste nel contesto dell'Unione Politica", Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento, SEC (92) 915 final 15 Maggio 1992.

<sup>13</sup> Articoli 243-250 della Convenzione di Lomé revisionata.

<sup>14</sup> La cooperazione decentralizzata era disciplinata nella Convenzione di Lomé IV agli articoli 20-22 della Parte I sulle Disposizioni Generali della Cooperazione ACP-CE. Nella Convenzione revisionata gli articoli su indicati sono soppressi, ed essa viene più ampiamente disciplinata nella Parte III sugli strumenti della Cooperazione CE-ACP nella sezione 4 sul Cofinanziamento (Capitolo II del Titolo III), in particolare nella sezione 4 a relativa alla cooperazione decentralizzata art. 251a-251e.



valicano i confini del diritto comunitario. Per interesse personale dunque, e per esigenze di approfondimento, l'inserimento faticoso e graduale dell'iniziale riferimento ai diritti dell'uomo in Lomé II e III, e dell'esplicita formulazione dell'articolo 5 sui diritti dell'uomo in Lomé IV, sarà seguito attraverso una apertura verso altre discipline e campi d'interesse che superano i limiti della politica di cooperazione allo sviluppo ma che ne migliorano la comprensione e contestualizzazione. Ci domanderemo dunque se il concetto di condizionalità politica agli aiuti economici, originariamente formulato nella legislazione olandese e statunitense, è stato recepito nella normativa comunitaria trovando una sua particolare espressione nell' Accordo che la Comunità ha siglato con gli ACP. O se invece si tratta della ripercussione, nei rapporti esterni della Comunità, di un principio fondamentale parte del sistema comunitario fin dalla sua origine, quello stesso che ha impedito inizialmente l'integrazione della Grecia e del Portogallo in quanto regimi non democratici e caratterizzati da continue violazioni dei diritti fondamentali dell'uomo.

\*\*\*

*"Une règle ou une situation juridique sont effectives si elles se réalisent dans les faits, si elles s'incarnent dans la réalité"<sup>15</sup>.*

La "situazione giuridica" rappresentata dalla Convenzione di Associazione che lega oggi 70 paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico all'Unione Europea è *effettiva*, si è realizzata nei fatti, si è incarnata nella realtà giungendo a rappresentare il modello più completo di cooperazione multilaterale allo sviluppo. Se ci riferiamo solo all'operatività generata dalla Convenzione, al funzionamento dell'apparato istituzionale a cui essa ha dato vita, non possiamo che constatare la sua esistenza nei fatti, ed una certa vivacità nella realtà. Diverso invece se valutiamo *l'efficacia*<sup>16</sup> nei termini del

---

<sup>15</sup> Jean Touscoz, "Le principe d'effectivité dans l'Ordre International", Paris, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1964 p.2

<sup>16</sup> "L'efficacité exprime la mesure dans laquelle une institution ou une règle atteignent le but qui leur a été conféré par leur auteur. L'efficacité qualifie donc l'adaptation plus o moins parfaite de la règle à l'objectif social qui lui était assigné; l'efficacité se mesure par référence a une intention. Au contraire, l'effectivité mesure simplement la relation qui existe entre une règle ou une situation juridique et la réalité sociale: elle est en ce sens une notion plus simple, moins élaborée que celle d'efficacité", Jean Touscoz, *op.cit.* p.5

soddisfacimento degli obiettivi, in funzione ed in vista dei quali la situazione giuridica stessa è stata creata. L'avvio di processi di sviluppo autonomo ed autocentrato, l'indipendenza economica dei paesi in via di sviluppo, la sconfitta della povertà e della miseria nelle loro manifestazioni più drammatiche, l'inserimento armonioso e progressivo nel sistema economico internazionale obiettivi che l'articolo 130 U del Trattato di Maastricht attribuisce alla cooperazione allo sviluppo, non sono fenomeni reali, pur essendo stati al tempo stesso le cause e gli obiettivi alla base dell'origine dei sistemi e delle strategie di cooperazione. Il sistema di cooperazione è effettivamente esistente ma non efficacemente funzionante. Scopo di questo lavoro di ricerca non è valutare le ragioni della sua inefficacia in profondità, manca un'analisi economica approfondita per questo scopo, quanto piuttosto valutare la sua evoluzione seguendo due direttrici fondamentali: 1) studiare la sua evoluzione nell'ambito comunitario in relazione agli stimoli provenienti dalla comunità internazionale e presenti nel sistema giuridico ed in quello delle relazioni economico-commerciali; 2) trattare alcuni degli aspetti sui quali è stato possibile o si è voluto effettuare l'approfondimento indispensabile, che giustificano e spiegano tale inefficacia.

**PARTE I**

**Contesto generale**



## **1° Capitolo:**

### **Considerazioni introduttive sulla politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo.**

#### *Introduzione al 1° Capitolo*

Il presente capitolo si propone di analizzare alcuni concetti che permettono di inquadrare la politica di cooperazione allo sviluppo della comunità nel globale contesto comunitario ed in quello internazionale. In particolare il primo paragrafo intende giustificare l'interesse per uno studio parallelo tra il processo integrativo comunitario e la costruzione graduale, attraverso strumenti normativi e meccanismi ed azioni di intervento, della politica comunitaria di cooperazione. Sulla base di tale approccio vengono spiegate le cause e al tempo stesso gli obiettivi che di volta in volta nel corso della sua evoluzione la politica di cooperazione allo sviluppo preferenziale (Convenzione di Lomé) si è proposta di raggiungere. Gli sviluppi relativi alla più ampia realizzazione dell'integrazione economica e politica comunitaria trovano così una parallela espressione nell'inserimento di nuovi settori di cooperazione e nella concettualizzazione di nuovi principi. Questo è il caso del principio di coerenza della politica di cooperazione con la Politica Estera e di Sicurezza Comune formulato nell'articolo C del Trattato di Maastricht. Attraverso un insieme di considerazioni si spiega come il processo di integrazione europea spinga verso il superamento dell'ambito interno e verso una sua forte espansione nel sistema internazionale, richiedendo una presenza più coerente ed un più forte inserimento dell'Unione in quest'ultimo. Il secondo paragrafo si propone di presentare alcuni concetti chiave nello studio del fenomeno della cooperazione quali il dialogo e l'ottica Nord - Sud, che rappresenta una chiave di lettura di gran parte delle attività e dei rapporti economici che si realizzano nella comunità internazionale tra due aree socio-economiche differenti ed il principio dell'interdipendenza. Quest'ultimo inquadrato storicamente, definito economicamente, ed infine applicato al settore giuridico quale strumento interpretativo e conoscitivo per analizzare le relazioni dialettiche tra gli ordini socio-economici ed il diritto nei loro tre livelli: nazionale, europeo e internazionale.

## 1.1 Parallelismo tra l'evoluzione della politica di cooperazione e la trasformazione del sistema comunitario.

L'elemento di maggior rilievo riscontrabile nell'analisi svolta, quali che siano le valutazioni attribuibili ai risultati ottenuti, può essere identificato nella capacità della Comunità di aver recepito, nell'evoluzione delle Convenzioni siglate con i paesi ACP, le trasformazioni e gli stimoli espressi da un sistema internazionale in evoluzione, e sempre più interdipendente, alla ricerca di soluzioni globali da prospettare ai problemi dello sviluppo. Obiettivo che si è compiuto parallelamente al processo di integrazione comunitario e pertanto la cui analisi richiede un'attenta valutazione anche di quest'ultimo.

Il sistema della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo, che può essere definito tale in base alla sua organicità e completezza, si è sviluppato e costituito dunque attraverso una costruzione ed un consolidamento progressivo dei meccanismi di aiuto, e attraverso un processo di edificazione istituzionale. Quest'ultimo è stato caratterizzato dal passaggio graduale dal regime "associativo", quale quello dominante nelle sue prime fasi, al regime "cooperativo", che la Convenzione di Lomé I ha inaugurato nel 1975.

Nella valutazione ed analisi del processo di formazione della politica comunitaria di cooperazione, si deve prestare una particolare attenzione a cogliere le somiglianze esistenti col processo integrativo comunitario, esso procede infatti parallelamente all'evoluzione dell'integrazione economico-politica tra gli stessi Stati membri della CE.

I legami esistenti tra l'attività esterna della CE e l'edificazione interna sono riconosciuti in un rapporto sulla politica d'informazione delle Comunità Europee che mette in evidenza che la formazione di strutture accompagna inevitabilmente un impegno più incisivo della CE nel sistema delle relazioni economiche internazionali "*développer la notion de responsabilité à l'égard du monde extérieur peut favoriser la naissance de structures destinées à donner une forme politique évidente*". Il rapporto fa un'esplicito riferimento alle associazioni regionali che legano alla Comunità circa tre quarti dell'insieme della popolazione africana ricordando la partecipazione della Comunità agli affari mondiali nel settore delle relazioni economiche internazionali<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Schuijt, W., "Rapport sur la Politique d'information des Communautés Européennes", Parlement Européen, Documents de séance, février 1972, 246/71 p.6

Così al principio, con il regime associativo previsto nella parte IV del Trattato di Roma, ci si preoccupò essenzialmente di assicurare ai beni provenienti dai paesi associati l'ingresso e la circolazione nella nuova Europa Comunitaria. In modo da assicurare una certa continuità al regime esistente tra alcuni degli stati membri ed i loro possedimenti coloniali nel mutato contesto della unione doganale europea. In perfetta armonia con i principi della reciprocità e della non discriminazione che presiedono il processo di liberalizzazione del sistema commerciale mondiale.

Successivamente, gli sviluppi relativi alla più ampia realizzazione dell'integrazione economica e politica comunitaria, come testimonia l'Atto Unico del 1986, indispensabile per avviare l'impulso politico e fornire il contesto giuridico necessario per la realizzazione di un vero mercato unificato entro il termine del 1992, trovano una parallela espressione nell'inserimento di nuovi settori di cooperazione, o nella valorizzazione di ambiti di azione già presenti, realizzatisi nella Convenzione di Lomé IV. La difesa dell'ambiente, l'attenzione particolare rivolta alla cooperazione culturale, al settore dei servizi, che si affermano nella suddetta Convenzione, sono il risultato, prodotto sul fronte della politica comunitaria di cooperazione, del cammino intrapreso dalla Comunità verso la più forte integrazione tra i suoi Stati membri.

L'analisi di un quadro sugli effetti che il mercato del 1992 ha causato sul fronte delle relazioni di cooperazione, ed in particolare in seno ai paesi ACP, per quanto parziale e non esaustiva<sup>18</sup>, è giustificata anch'essa dall'interesse per uno studio parallelo tra il processo integrativo comunitario e la costruzione graduale, attraverso strumenti normativi e meccanismi ed azioni d'intervento, della politica comunitaria di cooperazione. È evidente che vi siano legami stretti tra le trasformazioni e le evoluzioni del soggetto (il sistema comunitario) e le trasformazioni dei prodotti del suo operare (politiche comunitarie).

Infine la formulazione del fondamento giuridico della Politica di Cooperazione allo Sviluppo nel trattato di Maastricht è da valutare nel più ampio quadro della riforma operata da quest'ultimo. Quest'ultima da un alto rappresenta il culmine del processo d'integrazione iniziato quarant'anni prima, dall'altro amplia il campo di azione europeo al di

---

<sup>18</sup> Ciò a causa della mancanza di dati precisi e soprattutto mancata elaborazione di quello che fu definito il libro bianco sugli effetti e le conseguenze che gli ACP si sarebbero dovuti attendere dal mercato unico.

la della sfera economica stabilendo le basi di una unione politica, già presente nelle preoccupazioni dei padri fondatori fin dalle origini del sistema comunitario. Tale evoluzione si traduce in una attualizzazione degli obiettivi della Comunità accompagnata da un rafforzamento ed ampliamento delle sue competenze.

Si valuti che in tutti gli Stati membri della Comunità la cooperazione allo sviluppo rappresenta un aspetto molto importante delle rispettive politiche estere. Quando dunque l'Unione ed i suoi stati membri hanno deciso di definire e di avviare una Politica Estera e di Sicurezza Comune (Titolo V art. J1.1 TUE) appare sua logica e diretta conseguenza la decisione di incorporare nel Trattato della Comunità Europea il nuovo Titolo XVII sulla Politica di Cooperazione allo Sviluppo.

A questo proposito si ricordi che il 1 Marzo 1991 la presidenza Lussemburghese in occasione dei dibattiti relativi alle trasformazioni del Trattato istituyente la Comunità e della proposta in merito elaborata dalla Commissione nell'ottobre 1990, portò alle estreme conseguenze la tendenza su citata. Espresse infatti l'esigenza di portare avanti l'azione della Comunità nel settore della cooperazione in modo coerente con gli obiettivi perseguiti dalla Politica Estera e di Sicurezza Comune.

L'espressione del principio di coerenza della cooperazione allo sviluppo con gli obiettivi della PESC fu la soluzione di compromesso raggiunta dinanzi alle pressioni di alcune delegazioni di includere la cooperazione allo sviluppo in un capitolo specifico incluso nell'ambito di quest'ultima. Si optò piuttosto per la sua inclusione nel Trattato CE come espressione di un settore autonomo della politica comunitaria pur con l'esortazione alla sua coerenza con la più estesa e generale PESC.

Le ragioni della sua esclusione da quest'ultima vanno individuate nella natura stessa e nelle caratteristiche acquisite dalla cooperazione allo sviluppo nel corso della sua evoluzione. Una prima ragione la si individua negli obiettivi e nelle specificità proprie della cooperazione allo sviluppo che, nella pratica comunitaria, non è stata considerata come uno strumento della politica estera o una sua appendice. Una seconda ragione è rappresentata dall'autonomia e dalla specificità acquisita dalla cooperazione allo sviluppo comunitaria rispetto alle politiche di cooperazione condotte dagli Stati membri, inizialmente pur senza una propria base giuridica e compiutasi con il ricorso a strumenti propri di altre politiche (politica commerciale) o creati ricorrendo all'articolo 235. Includere la cooperazione allo



sviluppo nel quadro della PESC avrebbe significato misconoscere questa sua specificità. Di qui l'origine dell'esigenza di esprimere, in termini più ridotti, la necessità della sua coerenza con essa, piuttosto che la sua sussistenza in quanto sua " appendice".

Il principio di coerenza della politica di cooperazione con la PESC tuttavia, nonostante l'appoggio espresso anche dalla delegazione Spagnola, non venne recepito nella versione definitiva del Titolo XVII del Trattato e fu invece incluso nell'articolo C. Si preferì attribuirgli un valore più programmatico a causa del timore che alcuni stati membri manifestarono riguardo alla possibilità che si potesse tradurre nelle evoluzioni future in un rafforzamento delle relazioni di cooperazione con l'America Latina a detrimento dell'area privilegiata degli ACP.

L'articolo C stabilì dunque l'obbligo di perseguire e mantenere la coerenza nel complesso della azione esterna dell'Unione, ed in particolare nelle sue politiche *"in materia di relazioni estere, di sicurezza, di economia e di sviluppo"*.

Nonostante l' avvenuto riconoscimento della politica di cooperazione sancito nell'articolo 130 U del Trattato di Maastricht, ci muoviamo pur sempre nell'ambito di una competenza concorrente. È una competenza riconosciuta dal Trattato, e dunque ineliminabile, nonostante non si esprima ancora nella formulazione di una politica comune nel settore della cooperazione. Ciò anche per la tendenza sempre più evidente nel sistema cooperativo mondiale verso la maggior predilezione mostrata per la cooperazione bilaterale portata avanti dagli Stati membri<sup>19</sup> autonomamente, e quella multilaterale<sup>20</sup>, tendenza oggi in continua crescita.

Vi sono inoltre delle ragioni strutturali che fanno sì che l'Unione Europea non si sia potuta e non si possa disinteressare dei paesi del terzo mondo; essa rappresenta infatti uno dei più grandi mercati del

<sup>19</sup> Si noti che l'aiuto pubblico allo sviluppo gestito a livello comunitario rappresenta meno del 15 % dell'apporto globale di aiuto degli Stati membri. Globalmente la Comunità e gli Stati membri rappresentano poi più del 40% dell'aiuto mondiale. I paesi in via di sviluppo preferiscono tra le varie modalità quella della cooperazione multilaterale consistente in un aiuto denazionalizzato dunque potenzialmente disinteressato. I paesi sviluppati sono invece inclini a preferire le vie bilaterali che permettono loro di inquadrare la cooperazione come fattore d'influenza nel quadro della politica estera.

<sup>20</sup> La cooperazione multilaterale consiste nel finanziamento totale o parziale da parte di un paese donatore di progetti o programmi di cooperazione elaborati, valutati o amministrati da un organismo internazionale.

mondo, ed uno dei più grandi donatori di aiuti allo sviluppo. Accanto dunque alle politiche interne della Comunità ed all'elaborazione del diritto comunitario finalizzato alla più forte integrazione Europea, le relazioni esterne della UE sono andate gradualmente acquisendo una importanza maggiore<sup>21</sup>.

È lo stesso processo d'integrazione Europea che spinge verso il superamento dell'ambito interno e verso una sua forte espansione nel sistema internazionale. Questo può essere spiegato attraverso una pluralità di considerazioni. Innanzitutto la prosperità economica maggiore, derivante dal processo di integrazione avviato grazie all'armonizzazione delle politiche economiche degli Stati membri nei diversi aspetti attraverso i quali esse si estrinsecano, richiede una presenza più coerente ed un più forte inserimento dell'Unione nel sistema economico internazionale. Un soggetto giuridico e di tale valenza economica, qual è l'Unione, in un sistema internazionale in trasformazione acquisisce inevitabilmente un ruolo diverso nelle relazioni che si modificano, o che si costituiscono nuove, con gli altri Stati, o meglio con gli altri gruppi regionali di Stati secondo la dimensione oggi prevalente<sup>22</sup>, che tale sistema animano.

La coerenza nella strategia d'espansione è raggiungibile attraverso il superamento, in un primo tempo, delle resistenze manifestate dagli Stati membri dinanzi al possibile processo di "comunitarizzazione" delle proprie politiche estere, di cui la politica di cooperazione allo sviluppo costituisce uno degli aspetti più significativi; in un secondo tempo, una volta superate le resistenze manifestate dagli Stati membri, attraverso l'elaborazione di strategie e di politiche più unitarie.

Una seconda ragione volta a spiegare la stretta connessione esistente tra il processo d'integrazione interno all'Unione e lo sviluppo delle sue relazioni esterne, è poi rappresentata dall'esigenza avvertita

---

<sup>21</sup> Un indicatore dell'accresciuta importanza che è andata acquisendo negli anni la politica Comunitaria di cooperazione allo sviluppo è rappresentato dal fatto che già nel 1985 nella Conferenza intergovernamentale a Lussemburgo, i governi Tedesco e Danese fecero delle proposte per introdurre nuove disposizioni per la politica di sviluppo nel Trattato CEE, cfr. O.Schmuck, W. Wessels "The Community Development policy: the problem of inter-(intra)institutional coordination" in C. Cosgrove and J.Jamar The European Community's development policy: the strategies ahead, De Tempel, Bruges, 1986.

<sup>22</sup> "Group to Group approach", secondo l'interpretazione data da Elfriede Regelsberger in Edwards Geoffrey and Elfriede Regelsberger, Europe's global links. The European Community and Inter-Regional cooperation, London, Pinter, 1990.

da quest'ultima, di rivestire un ruolo credibile ed efficace nel sistema internazionale, in base alla responsabilità di cui viene indirettamente e direttamente investita da una comunità internazionale sempre più interdipendente. È un ruolo questo che le deriva dall'essere, in tale comunità, uno dei maggiori blocchi commerciali ed economici.

Le relazioni che l'Unione intreccia con altri gruppi di Stati sono pertanto la necessaria espressione del tentativo di attuare una "Politica Estera Europea" secondo quanto l'articolo 30.1 del titolo III dell'Atto Unico Europeo del 1986 dispone<sup>23</sup>, e di garantire l'avanzamento della cooperazione politica Europea (EPC). Lo stesso Trattato sull'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 Febbraio 1992, ribadisce nell'articolo B al secondo comma tra gli obiettivi della Comunità, la necessità di *"affermare la sua identità sulla scena internazionale, segnatamente mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune"*. Appare pertanto ancora una volta auspicabile l'adozione di una politica unitaria nel settore della cooperazione perchè l'identità comunitaria sulla scena internazionale possa essere perseguita e realizzata nel modo più completo ed integrale. Il Titolo XVII del Trattato dell'Unione relativo alla "Cooperazione allo Sviluppo" chiarifica quali siano gli obiettivi perseguiti da tale politica, mettendo pur sempre in evidenza che ci si muove nell'ambito di competenze comunitarie non esclusive, la politica della Comunità deve, infatti, integrare in tale settore quelle svolte dagli Stati membri<sup>24</sup>.

In questo quadro è doveroso sottolineare però che i recenti avvenimenti nell'Europa dell'Est hanno contribuito a ridurre l'attenzione della Comunità verso i Paesi ACP, il "gruppo regionale" di paesi con i quali la politica di cooperazione allo sviluppo acquista la sua dimensione più originale e avanzata e che rappresenta l'oggetto di

---

<sup>23</sup> Articolo 30.1 dell'Atto Unico Europeo: *"Le alte parti contraenti, membri delle Comunità Europee si adoperano per definire ed attuare in comune una politica estera europea"*. Nel paragrafo 5 viene poi espressa l'esigenza di realizzarla in forma coerente: *"Le politiche esterne della Comunità Europea e le politiche concordate in sede di cooperazione politica europea devono essere coerenti"*, O.J. L 169, 1987, p.13.

<sup>24</sup> 130 U, 1 " *La politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo, che integra quelle svolte dagli Stati membri, favorisce:*  
- *lo sviluppo economico e sociale sostenibile dei paesi in via di sviluppo, in particolare di quelli più svantaggiati;*  
- *l'inserimento armonioso e progressivo dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale;*  
- *la lotta contro la povertà nei paesi in via di sviluppo.*" Trattato sull'Unione Europea Maastricht 7 Febbraio 1992.

analisi dello studio in corso. Si è aperta infatti una continua politica di aiuti ed intervento verso i Paesi dell'Europa Orientale, motivata in parte dalle interessanti prospettive di commercio, prevalentemente nel settore industriale, che strutture economiche indubbiamente più simili a quelle Occidentali consentono.

Tale accresciuto interesse per l'Europa Orientale<sup>25</sup>, accompagnato al crollo del 25% degli investimenti privati in Africa in quest'ultimo decennio, alla difficoltà di attuazione a cui stanno andando incontro i "programmi di aggiustamento strutturale", al disimpegno manifestato dalla CE per l'incremento delle quote del Fondo Europeo di Sviluppo<sup>26</sup>, ha fatto temere ai Paesi ACP di essere dimenticati dall'Europa e di essere abbandonati alla deriva a seguito degli importanti cambiamenti nell'Europa dell'Est<sup>27</sup>.

Ma l'attuale evoluzione delle relazioni internazionali, che a ragione viene considerata un passo avanti nella stabilizzazione della pace, porterebbe con sé elementi d'incertezza e di pericolosità quanto più si accentui il grado di sottosviluppo dei paesi del terzo mondo. Per questo devono continuare ad essere avviate delle procedure che permettano ai flussi finanziari di non seguire la sola direzione Est-Ovest lasciando al Sud un ruolo marginale.

È importante inoltre sottolineare che, dato il rilievo assunto, anche nella sua evoluzione storica, dalla politica di cooperazione allo sviluppo preferenziale, così come si è andata costituendo con i paesi ACP, il Trattato di Maastricht, pur stabilendo all'art. 130 W nel primo paragrafo che "...il Consiglio in conformità con il procedimento dell'articolo 189 C adotta le misure necessarie al conseguimento degli obiettivi di cui all'art.130 U"<sup>28</sup> per la concreta realizzazione della politica di cooperazione allo sviluppo, aggiunge nel terzo paragrafo

---

<sup>25</sup> In questo contesto si valuti la proposta di cancellare il debito di 1.5 bilioni di ECU ai paesi in via di sviluppo abbandonata nel momento in cui si approvò la concessione di 2.5 bilioni di ECU in aiuto alla ex Unione Sovietica, che originò nuove accuse di diversione dell'aiuto dal terzo al secondo mondo. "EC turns its back on Africa", *New African*, February 1992, p.24

<sup>26</sup> Le dotazioni del FES presentano infatti in valore reale, tenuto cioè conto sia del tasso d'inflazione sia dell'aumento nel numero dei paesi parte del gruppo ACP, una tendenza alla riduzione rispetto alle dotazioni originarie del FES I°.

<sup>27</sup> L. Tubiana, V. Leclerc, "L'esprit de Lomé menacé" in *Le Monde Diplomatique*, 8 dicembre 1989, p.2

<sup>28</sup> cfr. nota n°24 che riporta il contenuto dell'art.130 U

dello stesso articolo che *"le disposizioni del presente articolo non interesseranno la cooperazione con i paesi dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico nell'ambito della Convenzione ACP-CE"*<sup>29</sup>. L'adozione delle misure previste nell'ambito della Convenzione di Lomé continuerà dunque a richiedere l'accordo unanime degli Stati membri, senza che possa applicarsi il procedimento dell'articolo 189 C secondo il quale il Consiglio statuisce a maggioranza qualificata. È questa senza dubbio l'espressione della rilevanza particolare che in quest'ambito rivestono tali Convenzioni. Ed è inoltre espressione del sistema piramidale di concessione delle preferenze adottato fin dalle origini dalla Comunità e che, come avremo occasione di valutare a più riprese, mostra la predilezione verso la regionalizzazione, in antitesi con la mondializzazione<sup>30</sup> nel settore della cooperazione allo sviluppo.

Gli obiettivi più immediati e contingenti della politica di cooperazione allo sviluppo, di cui prenderemo essenzialmente in considerazione gli accordi di cooperazione preferenziali, si sono modificati nel tempo a seconda della maggiore o minore pressione esercitata da diverse cause di tipo storico, economico o giuridico. Le ragioni che premetterono inizialmente, e che hanno avviato una dinamica che attraverso l'accumulazione di distinti obiettivi ha dato origine alla politica di cooperazione allo sviluppo, sono essenzialmente di tipo strategico-geografico legate agli interessi politici ex-coloniali. In questo quadro si colloca inizialmente la necessità da parte dei sei Stati membri originari della Comunità Europea, di ottenere il benessere della Francia, che nel 1957 subordinava la sua adesione al Trattato all'inserimento della parte IV° relativa all'associazione dei Paesi e dei Territori d'Oltremare. Alla base di tale necessità le forti relazioni economiche avviate nell'Unione Francese con le sue colonie che non intendeva perdere e alle quali voleva garantire un regime di continuità. Successivamente l'apertura di una politica di più ampio respiro verso la categoria degli associabili del Commonwealth, seguita all'adesione della G. Bretagna, e, infine, al nuovo stimolo delle relazioni con l'America Latina successiva all'integrazione di Portogallo e Spagna. Tuttavia, l'obiettivo emergente e di lungo periodo è rappresentato dalla volontà della CE di evitare il deterioramento delle relazioni economico-commerciali internazionali a causa della forte interdipendenza tra le economie dei suoi stati membri e quelle degli stati della comunità internazionale. Si deve inoltre aggiungere la

---

<sup>29</sup> Il che significa mantenere come base giuridica l'articolo 238 e l'accordo misto

<sup>30</sup> Tali concetti verranno analizzati in seguito.

responsabilità avvertita dalla CE, a partire dalla seconda metà degli anni '70, per la configurazione di un "Nuovo Ordine Economico Internazionale", elaborato in seguito alle pressioni esercitate nel sistema economico internazionale dai paesi in via di sviluppo. Questi ultimi richiedevano soddisfazione delle loro esigenze e necessità e il suo adattamento al nuovo ruolo che in esso rivestivano le loro economie. L'analisi delle relazioni esterne dell'Unione ed in particolare delle relazioni esistenti con i paesi in via di sviluppo non può pertanto prescindere da considerazioni di ordine ideologico e politico oltretutto giuridico-economiche.

È bene inoltre precisare che la politica di cooperazione allo sviluppo è parte di una politica mista che consta di aspetti relativi alla politica estera in termini generali, alla politica commerciale, agricola, a quella relativa alla protezione ambientale, e tutto ciò causa difficoltà in termini di distribuzione delle competenze e di chiara definizione degli obiettivi. Per questo si richiede un forte coordinamento istituzionale ed una stretta cooperazione tra tutti gli attori che interagiscono nella politica di cooperazione allo sviluppo: i paesi in via di sviluppo, gli Stati membri e l'Unione Europea. A livello comunitario di particolare rilevanza è la relazione esistente tra la Commissione del Parlamento Europeo per la Cooperazione e lo Sviluppo e la corrispondente Direzione Generale (DG VIII) della Commissione. Sono state inoltre stabilite una pluralità di Commissioni nelle quali sono rappresentati gli Stati membri che, affiancandosi alle altre Istituzioni Comunitarie nel processo decisionale, garantiscono un più forte coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri<sup>31</sup>.

I problemi di coordinamento sono inoltre caratterizzati da aspetti politici, in quanto le politiche di cooperazione allo sviluppo dei

---

<sup>31</sup> Sulla base del budget 1984 (O.J. N°L 12, 16 Gennaio 1984, p.353) è stata prevista la costituzione, nell'area della politica dello sviluppo, della Commissione per l'aiuto ai Paesi in via di sviluppo non- Associati, della Commissione per l'aiuto alimentare, della Commissione di gestione per il programma speciale di lotta contro la fame nel mondo, che lavoravano sotto la DG VIII. Alle precedenti, fatta eccezione per l'ultima menzionata che non è stata rinnovata fino al 1992, sono state aggiunte, la Commissione per il Fondo Europeo di Sviluppo, la Commissione per la Programmazione ed il Coordinamento degli aiuti garantiti dagli Stati membri, la Commissione per il Mediterraneo Orientale e Meridionale, ed infine la Commissione per le relazioni delle Organizzazioni non- Governative. Sono Commissioni la cui consultazione è obbligatoria, nella procedura per la stesura della legislazione Europea, e che pertanto, possono esercitare una discreta influenza sull'esercizio del potere decisionale della Commissione Europea; essa però si esplica attraverso procedure differenti, secondo le norme indicate e definite nei diversi statuti. The European Communities Encyclopedia and Directory 1992, Europa Publications Limited, 1991, Staples Printers Rochester Limited, England.

singoli stati membri talvolta si differenziano quanto ai motivi e agli obiettivi perseguiti; così da un lato si pongono la Francia e la G.Bretagna, che sulla base dell'antico potere coloniale sono legate da relazioni particolari con alcune regioni del terzo mondo<sup>32</sup>, dall'altro la Germania e la Danimarca che sostengono in genere una politica più equilibrata e di dimensioni mondiali.

## 1.2 L'interdipendenza economica e giuridica nel contesto della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo

Le Convenzioni di Lomé, che indubbiamente rappresentano l'espressione più significativa di ciò che, per facilità d'espressione ed impropriamente definiamo politica comunitaria di cooperazione, e che si è visto sussiste come tale solo con l'entrata in vigore del trattato di Maastricht, si inseriscono in un contesto internazionale caratterizzato dal dialogo Nord-Sud e dal principio dell'interdipendenza. Per molti commentatori, politici, economisti, Lomé rappresenta infatti il nuovo modello nelle relazioni Nord-Sud<sup>33</sup>.

Il conflitto Nord-Sud nasce dall'inserimento subalterno dei paesi del terzo mondo all'interno del sistema mondiale unificato. L'esigenza del dialogo Nord-Sud nasce invece dalla consapevolezza dell'esistenza di una stretta correlazione tra la prosperità dei paesi industrializzati e la crescita e lo sviluppo dei paesi in via di sviluppo. Il rapporto Nord-Sud è un rapporto complesso che spesso, soprattutto nei grandi fora internazionali viene vissuto in modo conflittuale, in quanto in essi, a

---

<sup>32</sup> Per quanto esse abbiano dato vita a sistemi coloniali totalmente differenti, perché si ispiravano a modelli distinti, in parte derivanti dalle diverse ideologie economiche alle quali si ispiravano.

<sup>33</sup> Si veda la sezione dedicata alla Convenzione di Lomé e alla sua valutazione. Nonostante molti commentatori e politici coinvolti nei negoziati e nel processo di elaborazione della Convenzione salutarono Lomé come modello innovativo nelle relazioni Nord-Sud, vi è chi assume una posizione più cauta al riguardo, ridimensionando il suo carattere rivoluzionario. *"In many respects the new Convention resembled the previous Associations and many of the apparent changes were semantic rather than concrete."* M. Lister, The European Community and the developing world, Aldershot: Avebury, 1988, p.58.

Differente è invece la valutazione di Michael B. Dolan che considera Lomé, nel quadro delle relazioni Nord-Sud come una nuova espressione della perpetuazione del colonialismo: *"...The Lomé Convention has several critical deficiencies, and rather than being a model for future North-South relations, it is essentially representative of traditional spheres of influence and bloc politics"* in Michael B. Dolan "The Lomé Convention and Europe's relationships with the third world: a critical analysis" *Revue d'intégration Européenne* 1,(3), 1978, p.393.

partire dagli anni '70, è divenuta particolarmente vivace la presenza e partecipazione dei paesi del terzo mondo. Si è così gradualmente elaborata quella che, definita "ottica Nord-Sud", rappresenta una chiave di lettura di gran parte delle attività e dei rapporti economici che si realizzano nella comunità internazionale di cui l'Unione è, si è detto, un soggetto emergente. L'approccio Nord-Sud diventa essenziale perchè problemi di portata universale, quali l'approvvigionamento delle materie prime, o relativi alle fonti energetiche, alla tutela dell'ambiente e alla difesa dalle grandi epidemie, possano essere affrontati a livello globale. In questo quadro, l'integrazione del Sud nel sistema internazionale richiede una ristrutturazione dei rapporti economici internazionali e delle relative istituzioni, con una diversa qualità della cooperazione e della solidarietà internazionale. La cooperazione allo sviluppo viene concepita in questo quadro come strumento che deve riuscire a garantire una più equa partecipazione del sud nella gestione del sistema economico internazionale. Il dialogo Nord-Sud deve allora favorire un incontro positivo e complementare di interessi e convenienze, deve essere *"un gioco a somma positiva"*<sup>34</sup>.

Tale dialogo è stato in parte istituzionalizzato con la convocazione della Conferenza sulla Cooperazione Economica Internazionale, o Conferenza Nord-Sud, che si svolse a Parigi tra il dicembre 1975 e il dicembre 1976, anni in cui la conclusione e l'entrata in vigore della Convenzione di Lomé I tendeva a proporre un modello nuovo di relazioni economiche, commerciali e giuridiche tra gruppi regionali a differente livello di sviluppo, la CEE da un lato, e gli ACP, dall'altro. È poi gradualmente emersa la tendenza verso la "decentralizzazione" del dialogo Nord-Sud; le relazioni consolidatesi tra la CEE e gli ACP e la CEE e l'America Latina ne sono una diretta espressione.

Il tentativo di rilancio di una gestione "centralizzata" e globale del dialogo, per la realizzazione dei negoziati globali relativi all'attuazione del Nuovo Ordine Economico Internazionale intrapreso con il Summit di Cancun il 22 e 23 Ottobre 1981, non ha prodotto i risultati sperati<sup>35</sup>. Alla luce di tali considerazioni acquistano pertanto

---

<sup>34</sup> È questo il titolo del testo a cura di I. William Zartman, Positive Sum Game: Improving North-South negotiations New Brunswick, Transaction Pubs., 1986.

<sup>35</sup> Il vertice di Cancun che sulla base delle indicazioni fornite dalla Commissione Brandt (in seno alle Nazioni Unite) intendeva discutere le prospettive del dialogo Nord-Sud, si chiuse il 23 Ottobre senza alcun impegno preciso concordato ufficialmente. Le conclusioni del vertice di Cancun valgono sostanzialmente come una dichiarazione d'intenti: "... *Tutti i partecipanti hanno riconosciuto l'importanza*



ancor più rilevanza i tentativi di attuazione del dialogo effettuati secondo dimensioni regionali e circoscritte come quelli, nel caso specifico, intrapresi dalla CE.

La necessità della soluzione del dialogo Nord-Sud è espressa dalle sempre più forti interrelazioni e dalla più stretta interdipendenza che lega le due differenti aree socio-economiche, il Nord è presente nel Sud con la sua tecnologia, l'assistenza, i modelli sociali e di comportamento che propone, il Sud si propone al Nord con gli emigrati, le crisi economiche e le richieste di maggior partecipazione attiva nel sistema economico internazionale. Si è così avvertita l'esigenza di favorire il passaggio dal sistema nel quale le norme e le istituzioni hanno maggiormente assecondato gli interessi dei paesi più sviluppati, ad uno che prenda sempre più in considerazione l'interdipendenza crescente che lega le nazioni, garantendo una partecipazione paritaria ai paesi in via di sviluppo ed una reale soddisfazione delle loro pressanti esigenze. Ed è proprio sulla base del principio dell'interdipendenza che la Comunità ha avviato le proprie relazioni di associazione con le ex-colonie di alcuni dei suoi Stati membri originari<sup>36</sup>.

L'interdipendenza è un principio di base delle relazioni economiche internazionali, che è emerso recentemente in seguito alla sua formulazione in seno all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in occasione della elaborazione della Dichiarazione e del Programma d'Azione del Nuovo Ordine Economico Internazionale<sup>37</sup>. Tale principio

---

*dell'interdipendenza dell'economia fra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo..., si sono detti d'accordo sul fatto che i problemi economici del loro singolo paese possono essere risolti soltanto con un'azione comune condotta dagli altri Stati..., i capi di Stato e di Governo hanno confermato la convenienza ad appoggiare con carattere d'urgenza, una intesa in seno alle Nazioni Unite per l'avvio di negoziati globali." Atti del vertice di Cancun, nella sezione antologica di G. Calchi Novati, Nord/Sud due mondi per un mondo possibile, Cultura della Pace, Firenze, 1987, p. 144-145.*

<sup>36</sup> Francesco Tanini considera la politica Comunitaria di cooperazione allo sviluppo come espressione della filosofia della cooperazione internazionale allo sviluppo definita *dell'interdipendenza*, differenziandola dalla filosofia dello *sviluppatismo* dominante negli anni '70, e da quella del *contrattualismo* emergente negli anni '50, in R. G. Salvadori e F. Tanini, Progresso e Sviluppo itinerario di una idea dal secolo dei lumi all'età dell'interdipendenza, Franco Angeli, Milano, 1991.

<sup>37</sup> Risoluzioni n°3201 e 3202 approvate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella Sesta sessione speciale il 1 Maggio 1974. Djonovich, United Nations Resolutions, General Assembly, vol.XIV, 1972-1974.

La Dichiarazione, adottata con la suddetta Risoluzione 3201 conteneva una lista di 20 richieste elaborate sulla base del programma realizzato durante la Conferenza

modifica l'opposizione tra "l'indipendenza dello Stato, sancita da una situazione di diritto, e la sua dipendenza, espressa da una condizione di fatto"<sup>38</sup>, rappresentando una sintesi nuova di tali concetti. Il NOEI nel programma di azione viene definito come " *un système fondé sur l'équité, l'égalité souveraine et l'interdépendance des intérêts des pays développés et des pays en voie de développement*"<sup>39</sup>.

L'articolo 31 (paragrafo 4) Della Carta dei Diritti e Doveri Economici degli Stati statuisce che " *Tous les états ont le devoir de contribuer à l'expansion équilibrée de l'économie mondiale, compte dument tenu de l'interdépendance étroite qui existe entre le bien- être des pays développés d'une part, la croissance et le développement des pays en voie de développement d'autre part, et du fait que la prospérité de la Communauté internationale toute entière dépend de la prospérité des éléments qui la constituent*".

Si rifiuta la visione antagonistica dei rapporti Nord Sud e l'interdipendenza viene qualificata come il principio di base nella realizzazione del NOEI. La Carta propone il cammino della crescita solidaria in quanto la prosperità della "comunità internazionale", concepita come sistema unitario è funzione della prosperità dei singoli. L'interdipendenza dunque, al tempo stesso origine ed obiettivo della cooperazione, promuove un programma di sviluppo per paesi inegualmente sviluppati da compiersi solidariamente.

L'interdipendenza si definisce economicamente come la complementarietà tra le economie di paesi a differente livello di sviluppo, mentre però per i paesi industrializzati essa individua essenzialmente, come obiettivo, la realizzazione della *sicurezza* economica collettiva, in quanto la loro prosperità economica dipende in parte da beni che sono i paesi del Sud a detenere, per i paesi in via di sviluppo rappresenta piuttosto il tentativo di vedere gradualmente garantita l'*autonomia* economica collettiva, ovvero l'avvio di processi di sviluppo economico che siano determinati e perseguiti in modo

---

UNCTAD svoltasi a Santiago del Cile nel 1972, aventi per fondamento i principi di equità, interdipendenza, cooperazione tra gli Stati.

Per una trattazione più estesa relativa al NOEI si veda più avanti la parte II sul contesto internazionale al capitolo 4 su: il contesto economico giuridico alla base dell'evoluzione delle relazioni preferenziali: il Sistema delle Preferenze Generalizzate e l'emergere del Diritto Internazionale dello Sviluppo.

<sup>38</sup> Cfr. M. Belanger, *Institutions économiques internationales*, Paris, Economica, 1987 p.39

<sup>39</sup> Risoluzione 3201 AGNU paragrafo 1, in *op.cit.*

autonomo e non dipendente. Essa pertanto, sulla base dell'assunto che gli stati sono mutualmente dipendenti per poter vedere assicurata la propria sussistenza ed il proprio progresso, suscita la necessità della cooperazione e della solidarietà internazionale.

Particolare l'interpretazione data da Brayer al principio dell'interdipendenza alla base della conclusione della Convenzione di Lomé I<sup>40</sup>. La scoperta infatti da parte della Comunità della dipendenza energetica e nell'approvvigionamento in materie prime dai paesi ACP era stata alla base della loro volontà di elaborare una strategia che generasse in questi ultimi una controdipendenza, che consentisse cioè di trasformare la dipendenza unilaterale Europea in dipendenza reciproca<sup>41</sup>. La Convenzione secondo questa interpretazione non nasce dunque sull'interdipendenza e la complementarietà d'interessi che lega gruppi di paesi economicamente diseguali, ma dall'incontro di due strategie divergenti ed inconciliabili. La controdipendenza generata negli ACP quale obiettivo richiesto dalla prosperità Europea, e la riduzione della dipendenza economica perseguita dagli Stati Associati<sup>42</sup>.

Mutuato dunque dalla terminologia più prettamente economica, il concetto d'interdipendenza può essere applicato al settore giuridico divenendo uno strumento interpretativo e conoscitivo per analizzare le relazioni dialettiche tra gli ordini socio-economici e il diritto nei loro tre livelli: nazionale, europeo e internazionale<sup>43</sup>. Avremo infatti modo di apprezzare come l'adozione di nuovi principi e di nuovi strumenti codificati nell'ambito del diritto internazionale abbiano comportato un adeguamento del diritto comunitario (è il caso dell'introduzione del principio di non reciprocità nella Convenzione di Lomé I in seguito alla

<sup>40</sup> Brayer, "Europe-Tiers Monde. Lomé une nouvelle Cooperation Douaniere?", Paris, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1989.

<sup>41</sup> M. Claude Cheysson "*cette dépendance unilaterale, nous devons la transformer en dépendance mutuelle. C'est la condition impérative de notre prospérité*", tratto dall'intervista apparsa nel *Nouvelle Observateur*, 24 Fevrier, 1975, p.36

<sup>42</sup> Ciò ha indotto Johan Galtung a dichiarare "*le deux tendances se feront jour et que nous entendrons beaucoup parler de leurs contradictions dans les années a venir*", "La Convention de Lomé et le néo-capitalisme", *Etudes Internationales*, vol.IX, n°1, 1978, pp.78-86, p.86.

<sup>43</sup> Cfr. K. Mortelmans, "The interdependence of International. European and national Economic Law: the European Community example in restructuring the International Economic Order: the role of law and lawyers", edited by P. Van Dijk, F. Van Hoof, A. Koers, K. Martelmans, Deventer, The Netherlands, 1987.

sua codificazione nel sistema GATT, art. XXXVI; e della concessione dei trattamenti preferenziali ai paesi in via di sviluppo riconosciuto nella "enabling clause", decisione adottata nel corso dei negoziati Gatt del Tokyo Round). Si constata inoltre come gli ordinamenti giuridici nazionali di alcuni dei paesi del terzo mondo siano stati modificati allo scopo di soddisfare esigenze economiche (si pensi alle modifiche delle disposizioni nazionali relative alle nazionalizzazioni, o alle agevolazioni per l'espatrio dei profitti allo scopo di garantire una maggiore sicurezza all'intervento dei capitali privati attraverso le Corporazioni Multinazionali).

Infine è bene fornire alcune precisazioni sul significato più strettamente ideologico e sull'uso che è stato fatto del principio dell'interdipendenza valutato come una vera dottrina ed ideologia<sup>44</sup>. L'interdipendenza è stata proposta come approccio e come ideologia dalle collettività e dalle istituzioni degli stati industrialmente avanzati, ovvero come risposta data dal Nord alla necessità di proporre delle soluzioni, ai cambiamenti avvenuti nella politica economica mondiale, quali la fine del periodo di crescita post-bellico, la crisi petrolifera del 1973, i problemi ambientali. Ad essa si è contrapposto l'approccio "dipendentista", che esprime la reazione critica del terzo mondo alla perpetuazione delle condizioni di povertà e di sottosviluppo e al crollo delle illusioni derivanti dalla possibilità di vedere garantito il proprio processo di crescita attraverso un sistema economico interdipendente. L'interdipendenza, in un sistema economico dominato dal libero gioco delle forze di mercato e dalla preponderanza schiacciante delle maggiori potenze economiche, è vista dai dipendentisti come causa di ineguaglianze ed asimmetrie<sup>45</sup>, per questo essi aspirano e sostengono l'indipendenza dal sistema e non l'integrazione, come strategia che possa garantire lo sviluppo autonomo, cioè basato sulle proprie risorse, e autocentrato, ovvero che si dirige al raggiungimento degli obiettivi e delle finalità definiti in modo autonomo e avvertiti come condizioni determinanti dello sviluppo.

---

<sup>44</sup> In tal senso si veda T.M. Shaw, "Dependence to (Inter) Dependence : Review of debate on the (New) International economic Order", *Alternatives* IV, (1978-1979), pp. 557-578.

<sup>45</sup> "...Interdependence and inequality proceeded hand in hand; countries were integrated into the world system, but the result was increasing inequality", in F. Ajami, "The global logic of the neoconservatives", *World Politics* vol.30, n°3 1978, p.455.

I principi ideologici suesposti, quello dell'interdipendenza e della dipendenza, che formano il binomio ideologico dominante nel dialogo Nord-Sud, hanno condizionato largamente la politica condotta dalla Comunità e portata avanti da alcuni dei paesi ACP nel corso dei negoziati che culminarono nella firma delle Convenzioni di associazione. Essi ci permettono, ad esempio, di chiarire la resistenza manifestata dai paesi associabili del Commonwealth al momento dell'adesione della G.Bretagna al Trattato di Roma, dinanzi al loro inserimento nella Convenzione di Yaoundé allora in vigore, a causa del timore di vedere estesi i rapporti di dipendenza neo-coloniale che erano stati creati con le ex colonie Francofone, e che, a loro giudizio, venivano mascherati dall'ideologia dell'interdipendenza. Nel presente contesto avremo così modo di valutare l'interdipendenza attraverso due fondamentali dimensioni: quella concernente più specificamente i legami che si sono istituzionalizzati tra l'Unione Europea e gran parte dei paesi in via di sviluppo, i paesi integrati nel gruppo ACP; ed una seconda dimensione di portata più generale, che ci consente di apprezzare come le relazioni economiche costituitesi tra i due gruppi di paesi menzionati, non siano totalmente comprensibili se non vengono inquadrare nel sistema più ampio rappresentato dalle diverse tendenze della politica economica internazionale.

La rilevanza che acquista l'interdipendenza come principio giustificante l'individuazione di obiettivi e finalità nella politica di cooperazione comunitaria con gli ACP è chiaramente espressa nell'Allegato II: *Joint Declaration on Article 2 of the Convention: interdependence*, dell'Atto Finale della Convenzione di Lomé IV. La recente revisione della Convenzione siglata il 4 Novembre scorso nelle Mauritius ha mantenuto il suddetto Allegato come conferma della validità e contemporaneità del principio valido anche come base e fondamento dell'eguaglianza tra partners. La cooperazione in esso viene vista come strumento che offre opportunità di arricchimento di natura economica, sociale, culturale nel breve e nel lungo periodo a tutte le parti contraenti, ed il contributo di queste ultime viene qualificato pertanto come reciproco.



## **2° CAPITOLO**

### **Orientamenti generali e prospettive di valutazione della cooperazione allo sviluppo.**

#### *Introduzione al capitolo 2°*

Il capitolo 2°, anch'esso appartenente alla Parte sul contesto generale, è un capitolo introduttivo che intende fornire alcuni strumenti di lettura e di interpretazione delle Convenzioni nelle quali si estrinseca la politica di cooperazione comunitaria. In particolare il paragrafo 2.1 si propone di fornire un quadro sintetico generale su come la politica della comunità rifletta, nelle sue linee essenziali e nei contenuti delle Convenzioni, i differenti orientamenti che si rinvergono nel panorama mondiale, sia quelli relativi alle teorie economiche dello sviluppo, che quelli espressi nelle distinte strategie della cooperazione allo sviluppo. Le teorie economiche che cercarono di spiegare le origini e le cause del sottosviluppo, di identificare gli obiettivi dello sviluppo economico da perseguire, e gli strumenti e le strategie per la loro realizzazione, formano un substrato indispensabile per la comprensione dell'evoluzione della politica comunitaria nel settore. Utilizzando tale prospettiva si anticipano dunque i contenuti e i settori di intervento delle Convenzioni di Yaoundé e Lomé, e si comprende come questi ultimi siano in armonia con le tendenze presenti nel sistema internazionale, spesso frutto di queste ultime. È il caso dell'importanza attribuita alla cooperazione commerciale e a quella tecnica, passate attraverso processi di rivalutazione nel quadro delle Nazioni Unite e nei centri accademici, e non, di ricerca economica. Il medesimo approccio vale anche ad individuare, nella definizione dei contenuti e nell'applicazione delle convenzioni, l'influenza esercitata dalle trasformazioni operate da Maastricht (art. 130 U). Il successivo paragrafo presenta differenti prospettive di interpretazione e valutazione delle relazioni di cooperazione che, pur nate negli anni dei fervidi dibattiti occasionati dalla formulazione della Convenzione di Lomé, continuano ad essere utili per la comprensione del fenomeno attuale. Sono dunque introdotte la teoria ufficiale della Comunità, quella dell'imperialismo, la teoria che ritiene la cooperazione frutto della concorrenza internazionale nella spartizione delle risorse mondiali, ed infine la teoria sulla nuova divisione internazionale del lavoro. Il paragrafo 2.3 studia quindi le dimensioni acquisite dalle relazioni di cooperazione nel loro corso evolutivo, la regionale e la mondiale. La prima inquadrata nel movimento generale verso la regionalizzazione delle relazioni economiche e commerciali, affermatosi anche in ambito Gatt, che ha contribuito ad attribuire al regionalismo

economico quale sua nuova finalità, quella della promozione dello sviluppo dei paesi poco sviluppati (integrazione regionale di tipo verticale).

## **2.1 L'evoluzione delle convenzioni di associazione e di cooperazione nel contesto delle teorie economiche dello sviluppo ed in quello internazionale.**

L'avvio della odierna politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione, abbiamo avuto modo di ricordare, è avvenuto contemporaneamente alla nascita delle Comunità nel Marzo 1957 con l'inserimento della parte IV al Trattato di Roma. Tale iniziativa, indipendentemente dalle ragioni storiche, economiche, politiche cui abbiamo accennato, ed avremo modo di approfondire, si inquadra in un clima di generale interesse verso la necessità di elaborare strumenti di solidarietà e cooperazione per assicurare lo sviluppo economico di aree fortemente arretrate.

Sulla base del generale consenso emerso al termine della seconda guerra mondiale sull'esigenza di assicurare lo sviluppo economico dei paesi sottosviluppati, si elaborarono le prime teorie economiche<sup>46</sup> che cercarono da un lato, di spiegare le cause e le origini

---

<sup>46</sup> Si ricordino in modo particolare la teoria della Modernizzazione e la scuola Dipendentista. Secondo la prima corrente la dicotomia tradizione -modernità, consente di valutare le trasformazioni qualitative che intervengono nei paesi del terzo mondo, caratterizzati da elementi definiti tradizionali, nel momento in cui intraprendono il processo di evoluzione che li conduce ad abbandonare tali elementi tradizionali per acquisire invece quelli che garantiscono il passaggio alla modernità. La prospettiva della Dipendenza o scuola dipendentista fu elaborata da studiosi di differenti discipline in America Latina che si strinsero attorno al United Nations Economic Commission for Latin America (ECLA) nel tentativo di spiegare le origini del sottosviluppo in questa regione del mondo. Vi furono poi alcuni studiosi ed economisti dell'Africa che mutuarono tali teorie, alcuni senza compiere alcun adattamento al contesto africano, quale ad esempio André Gunder Frank, altri che proposero invece le necessarie modifiche, quali Samir Amin e Wallerstein. I teorici della dipendenza ritengono che lo sviluppo di una unità nazionale possa essere compreso solo valutando il suo inserimento storico nel sistema politico ed economico mondiale quale è emerso con il processo di colonizzazione europea del mondo. Tale sistema globale è caratterizzato da uno sviluppo ineguale dei sistemi che lo compongono, dei quali alcuni costituiscono il "centro", e sono quelli che traggono i maggiori profitti e vantaggi dai legami di integrazione esistenti nel sistema mondiale, altri costituiscono la "periferia", con un tipo di sviluppo che è piuttosto limitato dall'incorporazione al sistema mondiale e dalla sua capacità di adattarsi alle esigenze di espansione del centro. Elemento di base della teoria è la cosiddetta analisi della duplice dipendenza: i paesi in via di sviluppo sono doppiamente dipendenti perchè da un lato parte del loro reddito dipende dalle esportazioni di materie prime i cui prezzi sono fissati nei paesi sviluppati, dall'altro



del sottosviluppo, dall'altro, di identificare gli obiettivi dello sviluppo economico da perseguire e gli strumenti e le strategie indispensabili per la loro realizzazione<sup>47</sup>. Tali teorie economiche il cui studio ed approfondimento rinviemo ad altra sede, formano un substrato indispensabile per la comprensione dell'evoluzione della politica comunitaria nel settore; così si avrà modo di valutare come l'importanza attribuita al commercio come stimolo allo sviluppo economico, presente fin dalle prime Convenzioni di associazione di Yaoundé, sia da prendersi in considerazione nel contesto di una sua generale rivalutazione come fattore determinante della crescita economica dopo un iniziale periodo in cui la sua validità fu fortemente contestata. Un simile tipo di considerazione deve essere fatto relativamente al valore attribuito all'assistenza tecnica, che soprattutto nelle prime due Convenzioni di Yaoundé ha rappresentato lo strumento principale, accanto a quello commerciale, per l'attuazione della politica comunitaria di cooperazione.

---

devono importare beni manufatti dai paesi sviluppati non avendo neanche in questo caso alcun controllo su di essi.

Esiste una vastissima letteratura al riguardo; di particolare interesse si ricordino tra gli altri, J.S.Valenzuela and Arturo Valenzuela, "Modernization and Dependence: alternative perspectives in the study of Latin America underdevelopment" pp.31-55 in J.J. Villamil, Transnational Capitalism and National Development. New perspectives on dependence, Hassocks: The Harvester Press, 1979; G. Myrdal, Teoria Economica e Paesi Sottosviluppati, Milano, Feltrinelli, 1966; F. Snyder, "Law and development in the light of dependency theory", *Law and Society Review*, vol.14 n°3, 1980, pp.723-803, R. W. Cox "Ideologies and the New International Economic Order: reflection on some recent literature" in *International Organization*, 33, 2, Spring 1979, pp. 257-302; a cura di L. Marcolungo, M. Pugno, F. Targetti, L' Economia Mondiale in trasformazione. Contributi per una comparazione tra sistemi economici, Milano, Franco Angeli, 1988; S. Amin, "Self-Reliance and the New International Economic Order", *Monthly Review*, vol. 29, n3, July-August 1977, pp. 1-21; eds. P.C.W. Gutkind and I. Wallerstein, The Political Economy of Contemporary Africa, Sage Publications, London, 1976; D. P. Calleo, B.M. Rowland, America and the World Political Economy Atlantic Dreams and National Realities, Bloomington, Indiana University Press, 1973; P.J. Mc Gowan and D. L. Smith "Economic Dependency in Black Africa: an analysis of competing theories", *International Organization*, vol. 32, 1, winter 1978, pp. 179-217; R. Fernandez "Third World Industrialization: a new Panacea?", *Monthly Review*, may 1980, pp. 10-18; S. Amin Lo Sviluppo Ineguale: Saggio sulle Formazioni Sociali del Capitalismo Periferico, Torino, Einaudi, 1977; Cardoso Faletto, Dipendenza e Sviluppo in America Latina, Milano Feltrinelli 1971.

<sup>47</sup> Già nel 1951 Lewis, nel rapporto redatto per l'ONU *Misure da adottare per lo sviluppo economico dei paesi insufficientemente sviluppati*, aveva espresso la tendenza verso la considerazione dello sviluppo e degli aiuti come strumenti indispensabili per poter garantire uno sviluppo economico integrato e di dimensioni mondiali. Successivamente il Comitato di aiuti allo sviluppo (CAD) in seno all'OECSSE, nel rapporto redatto annualmente, sottolinea l'importanza del ruolo e dei meriti degli aiuti allo sviluppo, sia quelli bilaterali che multilaterali, per assicurare processi di sviluppo nei paesi economicamente più deboli.

La politica della Comunità riflette così, nelle sue linee essenziali, i differenti orientamenti che si rinvergono nel panorama mondiale, sia quelli relativi alle teorie economiche dello sviluppo, sia quelli espressi nelle distinte strategie della cooperazione allo sviluppo. Cercheremo di fornire un quadro sintetico generale nel presente paragrafo, in relazione a quanto abbiamo adesso affermato, perchè potrà fornire alcuni elementi utili per l'analisi più specifica che verrà svolta in seguito.

Nel periodo compreso tra il 1945 ed il 1955 in un clima di generale ripresa economica seguita alla seconda guerra mondiale, i paesi in via di sviluppo, quelli che avevano già conseguito l'indipendenza politica e quelli in cui era in corso il processo di decolonizzazione, sperimentarono un crollo economico ed una fase generale di ristagno. Essi erano stati infatti indotti ad aumentare la produzione ed esportazione delle materie prime, ma, a causa della anelasticità della domanda relativa a tali beni, alle oscillazioni dei loro prezzi nel mercato mondiale, agli ineguali termini di scambio così come si venivano consolidando tra prodotti manufatti e beni primari, videro ridursi gradualmente il volume dei loro redditi da esportazione<sup>48</sup>. Pertanto fin dal momento della elaborazione del Trattato di Roma gli iniziali obiettivi perseguiti dalla Comunità con le originarie azioni ed interventi di cooperazione allo sviluppo, che trovano la propria base legale nella parte IV del Trattato (art.131-136), si concentrarono sulla necessità di garantire un certo volume di reddito da esportazioni ai Paesi e Territori D'oltremare associati. Ciò fu perseguito rendendo più agevoli gli scambi commerciali e garantendo in condizioni di reciprocità l'ingresso nel mercato comunitario senza il pagamento delle tariffe doganali, alle importazioni di beni primari provenienti da tali paesi. Quest'iniziale posizione risente dell'impostazione teorica prevalente all'epoca secondo la quale la *crescita* economica veniva identificata con lo *sviluppo* economico che invece, come evidenzieranno via via in modo sempre più approfondito le Convenzioni di Lomé, presuppone trasformazioni profonde delle strutture economiche e sociali. In accordo con la filosofia dello "svilupppismo"<sup>49</sup> ed in armonia con le differenti

<sup>48</sup> Tra gli anni '50 e '60 il commercio mondiale duplicò mentre quello dei paesi in via di sviluppo passò da un terzo ad un quinto, tra le varie cause si individuano la bassa elasticità del reddito della domanda mondiale per i prodotti primari rispetto a quelli industriali, differenze nelle strutture del mercato ed essenzialmente le differenze tra i due "gruppi" di prodotti offerti dai paesi industrializzati e da quelli in via di sviluppo. Cf. H. Perroy, L'Europe devant le tiers monde, Aubier Montaigne, Parigi, 1971.

teorie economiche ad essa assimilabili, che identificava essenzialmente gli obiettivi dello sviluppo economico nella crescita del Prodotto Nazionale Lordo e nel miglioramento dei livelli di vita, era sufficiente, anche per la politica espressa dalla CE, tendere a garantire l'incremento quantitativo del tasso di crescita economico che ci si attendeva avrebbe poi condotto anche ad una crescita qualitativa nel settore politico e sociale.

Tale convinzione ritengo sia in armonia con lo stesso genere d'impostazione presente, tenendo in debita considerazione le opportune differenze, alla base della costituzione della Comunità. Quest'ultima è nata e si è trasformata negli anni, espandendosi e costruendosi attorno ad una aspirazione verso l'integrazione politica che è presente nel sistema comunitario fin dalle origini. Si considerava necessario partire dall'integrazione economica per avviare una dinamica di armonizzazione dei regimi che fungesse da base per un processo di integrazione o unificazione politica.

Accanto al regime di associazione concessa<sup>50</sup>, nato con il Trattato di Roma, anche le successive Convenzioni d'associazione riflettono i principi comuni ad alcune tra le teorie sullo sviluppo economico. Esse pur condividendo l'impostazione di base, relativa all'identificazione della "crescita" e dello "sviluppo", si differenziavano in tre principali scuole di pensiero a seconda della maggiore o minore preponderanza attribuita ai fattori considerati essenziali per avviare un processo di sviluppo autonomo ed autocentrato<sup>51</sup>: il commercio, il capitale umano, la propensione al risparmio che consente un incremento degli investimenti. Una scuola di pensiero rivalutò il commercio internazionale come fattore fondamentale dello sviluppo; essa esercitò un'influenza notevole sull'elaborazione delle due Convenzioni di Yaoundé, nelle quali si assiste ad una valutazione positiva del

---

<sup>49</sup> Cfr. la precedente nota n°34 che presenta la distinzione tra la filosofia dello svilupppismo, dell'interdipendenza e del contrattualismo, per la definizione delle politiche di cooperazione sul cui tracciato si innesta la politica di cooperazione comunitaria.

<sup>50</sup> Si tratta, come avremo modo di approfondire, di un regime associazionista concesso con atto unilaterale intracomunitario ai Paesi e Territori d'Oltremare non ancora Stati indipendenti e, pertanto, non dotati del potere contrattuale necessario per poter stipulare Trattati.

<sup>51</sup> Definito già in precedenza, lo sviluppo autonomo ed autocentrato rappresenta l'obiettivo verso cui tendono i paesi in via di sviluppo, in uno sforzo costante che consenta loro di affrancarsi dalla "dipendenza" economica dai paesi industrializzati, e dalla ingerenza di questi ultimi nella formulazione delle strategie, programmi e progetti d'intervento.

commercio anche da parte dei rappresentanti degli SAAM (Stati Africani Associati e Madagascar) che inizialmente, avevano condiviso l'impostazione tradizionale dei dipendentisti secondo i quali il commercio rappresentava uno strumento per perpetuare ineguaglianze economiche.

Una seconda teoria riteneva invece indispensabile investire sul capitale umano; in base ad essa solo attraverso il miglioramento delle capacità dell'uomo e del loro uso è possibile pervenire ad una crescita in termini di ricchezza e di benessere; questa forma d'investimento rende necessaria l'assistenza tecnica, sia attraverso l'invio della nuova tecnologia e degli esperti che consentano la sua utilizzazione, sia attraverso la costituzione di strutture educative adeguate che permettano la formazione di personale specializzato locale.

Infine, l'impostazione in base alla quale è necessario puntare sull'aumento della propensione al risparmio, che può garantire un incremento degli investimenti e conseguentemente l'indispensabile avvio del processo di industrializzazione; processo quest'ultimo che si scisse nelle due differenti strategie che si sperimentarono variamente nei paesi associati alla Comunità, la *strategia di sostituzione delle importazioni* e la *strategia orientata alle esportazioni*.

Le tre impostazioni, come emergerà dai riferimenti al contenuto delle convenzioni, hanno trovato espressione pratica sia durante il periodo dei negoziati sia al momento della definizione del loro contenuto, si pensi in modo particolare alle due convenzioni di Yaoundé e alla prima convenzione di Lomé che inglobano, nell'organizzare una politica di cooperazione organica su più fronti, le impostazioni esposte.

È un valido esempio delle prime due correnti esposte la Convenzione di Yaoundé che indica nel testo redatto, come scopi essenziali, lo sviluppo del commercio internazionale, lo sviluppo degli scambi e della cooperazione economica tra i paesi della Comunità e gli Stati Africani Associati e il Madagascar, ed il contributo che deve essere dato per il conseguimento dell'indipendenza economica di questi ultimi. La Convenzione assume una struttura particolare in quanto può essere suddivisa idealmente in due differenti accordi strettamente legati e connessi, un accordo commerciale per la costituzione di diciotto aree di libero scambio, ciascuna esistente tra ogni singolo paese

associato ed i sei paesi comunitari, ed una Convenzione d'assistenza finanziaria e tecnica<sup>52</sup>.

È bene tuttavia precisare, che la considerazione del commercio come fattore di crescita è avvenuto al termine di un processo di rivalutazione dopo le forti critiche che le teorie dello sviluppo avevano espresso al riguardo. Un centro non accademico<sup>53</sup> di opposizione all'economia politica neoclassica<sup>54</sup> si trovava localizzato nell'ECLA (United Nations Economic Commission for Latin America), guidato da Prebisch, il quale riteneva che il commercio internazionale avesse ostacolato piuttosto che promosso lo sviluppo, garantendo la crescita del "centro" senza modificare le reali condizioni economiche della "periferia"<sup>55</sup> a causa della rigidità strutturale del commercio tra tali aree, in quanto tende a crescere più velocemente la domanda di beni manufatti mentre, per la sua anelasticità, rimane statica la domanda di prodotti primari<sup>56</sup>. Myrdal, segretario della Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Europa, considerava l'ineguaglianza economica internazionale come inerente al libero gioco delle forze del mercato e, pertanto, il commercio internazionale come lo strumento in grado di rafforzare la posizione economica dei paesi già industrializzati

---

<sup>52</sup> La cooperazione commerciale e quella finanziaria e tecnica rappresentano i due fondamentali settori di intervento Comunitario secondo quanto definito nella parte IV del Trattato di Roma e nelle prime due Convenzioni di Yaoundé. È a partire dalla prima Convenzione di Lomé nel 1975 che il regime si è gradualmente ampliato includendo altri meccanismi di cooperazione ed aree d'intervento fino ad acquisire la complessa struttura attuale di un sistema globale di cooperazione che si estende dai tradizionali settori d'intervento macroeconomico fino all'area della cooperazione culturale e a quella più strettamente coinvolgente aspetti di politica locale (rispetto dei diritti dell'uomo e accelerazione dei processi di democratizzazione).

<sup>53</sup> Il centro accademico di opposizione alla teoria economica neoclassica è rappresentato da Keynes e dalla sua scuola che con la teoria dei cicli economici inerenti al sistema rifiuta il postulato neoclassico dell'equilibrio stabile.

<sup>54</sup> Il libero gioco delle forze del mercato, la teoria del vantaggio comparato, la tendenza all'equilibrio stabile per cui ogni distorsione del sistema provoca l'intervento di una forza eguale e contraria che tende a ristabilirlo sono i principi propri della politica economica neoclassica, che assicurano la crescita, la piena occupazione e l'ottima allocazione delle risorse nel sistema economico globale.

<sup>55</sup> Terminologia, come abbiamo accennato, utilizzata dalla scuola Dipendentista per definire i sistemi economici dei paesi sviluppati e industrializzati e quelli delle aree sottosviluppate.

<sup>56</sup> Tra le varie cause di staticità si possono individuare: il progresso tecnico che riduce la quantità di prodotti naturali di base necessari, e che consente la loro sostituzione con i prodotti sintetici, ed il generale aumento dei redditi, che provoca la crescita nella domanda di beni industriali e di servizi e non nella domanda di beni primari

e di indebolire maggiormente quella dei paesi meno sviluppati. La diretta conseguenza dell'emergere di tali teorie fu la scelta, come nuova strategia per assicurare il processo di sviluppo, della strategia di sostituzione delle importazioni, in modo da rendere tali paesi indipendenti dal commercio estero. Il corollario indispensabile di tale strategia era dunque rappresentato dall'adozione di una rigida politica protezionistica allo scopo di proteggere il mercato interno dalla concorrenza dei competitivi paesi industrializzati e per creare una domanda interna in grado di sostenere le produzioni domestiche.

Questo tipo di strategia economico-politica è accompagnata dalla immediata individuazione dei limiti<sup>57</sup> legati alla sua stessa attuazione, e dalle nuove contrarie tendenze e fermenti che andavano affermandosi nel panorama internazionale. La Conferenza di Bretton Woods convocata negli anni immediatamente successivi alla guerra sotto gli auspici delle Nazioni Unite, pur trattando essenzialmente problematiche finanziarie<sup>58</sup>, toccò anche tematiche commerciali invitando alla cooperazione commerciale internazionale. In occasione della Conferenza di Havana alcuni anni più tardi, ne 1947, fu redatto il General Agreement on Tariffs and Trade, il cui obiettivo ultimo è il processo di liberalizzazione del commercio mondiale promosso attraverso i successivi rounds di negoziati tariffari. In questo contesto prende vigore il processo di riabilitazione del commercio così come alcune risoluzioni dell'ONU dell'epoca affermarono e come le due Convenzioni di Yaoundé recepiranno negli anni successivi nei propri testi, dirigendosi a regolare le relazioni economico-commerciali tra i sei paesi Comunitari e i diciotto SAAM, Yaoundé I nel periodo compreso tra il 1964 e il 1969, e Yaoundé II tra il 1970 e il 1975.

Nel Giugno 1960 il direttore Generale del GATT diresse l'attenzione verso la necessità di assicurare il libero accesso nei mercati dei paesi sviluppati ai prodotti provenienti da quelli sottosviluppati esortando l'adozione di politiche tendenti ad abbattere tariffe e restrizioni e ad incoraggiare le esportazioni dei paesi in via di sviluppo. Alcuni mesi più tardi, nel Settembre 1960, l'United Nations Economic Commission for Europe pubblicò uno studio su *"L'Europa ed i bisogni*

---

<sup>57</sup> Tale strategia tendeva ad incoraggiare la produzione domestica di beni di consumo e non di beni capitali, inoltre i mercati domestici erano troppo piccoli per poter consentire il raggiungimento delle economie di scala mentre l'elevato protezionismo aveva portato alla creazione di imprese ad alti costi che producevano prodotti cari, qualitativamente non concorrenziali, causando tutto ciò forti costi amministrativi ed al settore agricolo.

<sup>58</sup> Con essa furono istituite il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale.

*commerciali dei paesi meno sviluppati*" che fu il modello per la definizione della politica di cooperazione commerciale inserita nelle Convenzioni di Yaoundé e, presenta gli spunti a partire dai quali, la Comunità elaborò ed adottò il Sistema delle Preferenze Generalizzate nel 1971. Si trovano infatti in tale studio espressi principi quali, la necessità di provvedere al graduale abbattimento delle barriere tariffarie e alle tasse d'effetto equivalente nelle relazioni commerciali con i paesi in via di sviluppo e l'esigenza di garantire loro maggiori entrate derivanti dalle esportazioni. Su tali basi l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvò il 19 dicembre 1961 la Risoluzione dal titolo "*Commercio Internazionale come strumento primario per lo sviluppo economico*"<sup>59</sup> che segnò il principio di una nuova concezione che contribuì alla convocazione dell'UNCTAD<sup>60</sup>, alla modifica della politica commerciale espressa ed intrapresa dal GATT relativamente ai paesi in via di sviluppo con l'inserimento della parte IV al General Agreement, e all'emergere di nuovi strumenti che trovarono poi una propria codificazione nell'ambito del Diritto Internazionale dello sviluppo, come avremo modo di apprezzare in seguito<sup>61</sup>.

Quanto è stato esposto ha indubbiamente rappresentato la fonte di ispirazione ed il quadro di riferimento dei redattori delle Convenzioni di Yaoundé che propongono un regime in perfetta armonia con i principi di libero commercio espressi dal liberalismo dell'epoca. La Convenzione di Yaoundé I mira alla progressiva

---

<sup>59</sup> Tale Risoluzione, la n°1707, approvata il 19 Dicembre 1961 nella XVI Sessione speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, fu elaborata in seguito alle iniziative di due differenti gruppi di paesi, uno costituito da 7 paesi Latino Americani guidati dall'Argentina, l'altro da 10 paesi Afro-Asiatici guidati dalla Tunisia. Essa rappresentò una tappa importante verso la costituzione della Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo. Cfr. H.W. Arndt, Economic Development: The history of an idea, Chicago, University of Chicago, 1987; A.S. Friedeberg, The United Nations Conference on Trade and Development of 1964, Rotterdam, Rotterdam University Press, 1969, p.10; H.G. Johnson, Economic Policies towards Less Developed Countries, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1967, p.25. Djonovich, United Nations Resolutions. Series I. General Assembly, vol. VIII, 1960-62

<sup>60</sup> L'UNCTAD fu convocata a Ginevra nel 1964 in seguito alle pressioni esercitate dai paesi in via di sviluppo e alla loro maggiore unità, espressa in seno al Movimento di Paesi non Allineati (Belgrado, Settembre 1961) nelle sue successive Conferenze al vertice, che consentì loro di avere un maggiore potere contrattuale.

<sup>61</sup> Il principio di non reciprocità, i trattamenti differenziati e preferenziali, i meccanismi di compensazione, il principio della dualità della norme divennero gradualmente strumenti imperanti nell'ambito delle relazioni commerciali con aree economiche in via di sviluppo, essi sono concetti che analizzeremo più particolareggiatamente nel capitolo 4° e nel capitolo 6°.

eliminazione delle barriere tariffarie e delle restrizioni quantitative tra le parti contraenti in perfetta armonia e compatibilità con i dettati del Gatt. Il principio alla base degli scambi commerciali è quello della *reciprocità* delle concessioni, secondo quanto dispone l'articolo I del Gatt, formulazione dei principi della non discriminazione, della clausola della nazione più favorita (nota comunemente come MFNC: Most Favoured Nation Clause), e della reciprocità, e secondo i requisiti richiesti dall'articolo XXIV per la costituzione delle aree di libero scambio. Yaoundé infatti viene presentata al Gatt come un area di libero scambio, o meglio come espressa dal raggruppamento di 18 aree differenti di libero scambio, avente i requisiti richiesti dall'articolo XXIV del Gatt sulle Unioni Doganali e sulle aree di Libero Scambio. Le misure tuttavia che disciplinano le relazioni commerciali sono accompagnate da eccezioni e dalle clausole di salvaguardia<sup>62</sup>. Esse potranno essere sospese, qualora questo risulti indispensabile per i bisogni di sviluppo e di industrializzazione dei paesi associati SAAM. Allo stesso modo i paesi Comunitari dovranno tener conto delle esigenze imposte dalla Politica Agricola Comune rispetto ai "prodotti omologhi e concorrenti" esportati dai paesi associati e dei "disturbi di particolare gravità" che possono derivare in conseguenza delle importazioni dai paesi associati<sup>63</sup>.

Abbiamo ricordato che una seconda scuola di pensiero considerò invece l'assistenza e la cooperazione tecnica come fattore fondamentale di crescita e di sviluppo economico. L'origine di tale impostazione può essere fatta risalire al Punto Quattro del discorso inaugurale del Presidente Truman del 20 Gennaio 1949, nel quale fu affermata la necessità di rendere disponibili, per la crescita delle aree sottosviluppate, i progressi scientifici, tecnologici e industriali realizzati nel sistema economico Occidentale<sup>64</sup>. Il "Punto Quattro"

<sup>62</sup> Tali clausole saranno analizzate in occasione dello studio sulle Convenzioni di Yaoundé.

<sup>63</sup> Tali disposizioni sono presenti nella Convenzione d'associazione di Yaoundé I nel Titolo I relativo agli Scambi Commerciali; ed in particolare nell' articolo 6 del capitolo I relativo ai dazi doganali e alle restrizioni quantitative; nell' articolo 11 del capitolo II sulle disposizioni relative a taluni prodotti agricoli; e, nell'articolo 13 del Capitolo IV sulle clausole di salvaguardia.

<sup>64</sup> Per ragioni di guerra fredda gli Stati Uniti accordarono priorità alla ricostruzione post-bellica in Europa, il Piano Marshall assorbì dunque la maggior parte delle risorse finanziarie disponibili, mentre per tutte le altre forme di cooperazione, si ritenne particolarmente vantaggioso ed economico ricorrere all'assistenza tecnica. *"There are many aspects of development in which much can be accomplished through technical aid requiring relatively small expenditures for supplies and equipment"* in Technical Assistance for economic development, United Nations, New York, 1949,



indusse, da un lato le Nazioni Unite a coordinare e ad approfondire le proprie operazioni e quelle delle sue Agenzie Specializzate in un "Programma Esteso di Assistenza Tecnica"(PNUD), dall'altro stimolò programmi di cooperazione bilaterali con un ampio interesse dedicato alla cooperazione tecnica<sup>65</sup>.

La sua influenza pertanto non fu estranea ai redattori del Trattato di Roma e delle due successive Convenzioni di Yaoundé che attribuiscono notevole importanza alla cooperazione tecnica e finanziaria. I fondi e i mezzi finanziari che ammontano a 730 milioni di unità di conto sotto la prima Yaoundé, e a 918 milioni secondo il regime della seconda Yaoundé, si dirigono ad aiutare i paesi associati a promuovere il loro sviluppo economico e sociale garantendo proprio l'attuazione di progetti nel settore, tra gli altri, della cooperazione tecnica, attraverso il compimento degli studi di fattibilità e la realizzazione di corsi di addestramento professionale<sup>66</sup>.

In questa sintetica espressione delle tendenze e dei contenuti generali presenti nelle prime Convenzioni Comunitarie d'associazione con i paesi in via di sviluppo, è doveroso ricordare l'importanza che fu attribuita al processo di industrializzazione e alla cooperazione regionale soprattutto nelle successive Convenzioni di Lomé. Nell'articolo primo della seconda Convenzione di Yaoundé viene espressamente dichiarato che scopo dell'associazione è "*promuovere l'industrializzazione degli Stati associati*" e "*incoraggiare la cooperazione regionale Africana*". Ma il vero e proprio salto qualitativo

---

p.6; Truman sottolineava poi "*our imponderable resources in technical knowledge are constantly growing and are inexhaustible... greater production is the key to prosperity and peace. And the key to a greater production is a wider and more vigorous application of modern scientific and technical knowledge*" in J. Bernstein, "Point Four and after" in Technical Assistance and development, Jerusalem H.S. Truman Research Institute, 1970, p.26.

<sup>65</sup> Il punto IV fu alla base dell'elaborazione nel 1950 del "Colombo Plan" in cui gli originari membri non asiatici, United Kingdom, Canada Australia, New Zeland, s'impegnarono a fornire ai membri asiatici l'assistenza finanziaria e tecnica necessaria per l'attuazione dei loro programmi di sviluppo. F. Benham, The Colombo Plan and other essays, Oxford University Press, London, 1958.

<sup>66</sup> La Convenzione di Yaoundé I prevede le disposizioni sulla cooperazione finanziaria e tecnica nel Titolo II agli articoli 15-28, in particolare l'importo fissato dall'articolo 16 in 730 milioni di unità di conto è impiegato "*...Per l'assistenza tecnica che precede accompagna e segue gli investimenti; nel settore della cooperazione tecnica in generale, -per studi sulle prospettive di sviluppo degli Stati associati, -per programmi di formazione del personale dirigente e di formazione professionale*" secondo quanto recita l'art. 17.

La Convenzione di Yaoundé II non introduce agli articoli 17-30 sostanziali modifiche, incrementando però l'importo in 918 milioni di unità di conto all'articolo 18.

nel settore della cooperazione industriale fu compiuto dalla prima Convenzione di Lomé quando, valutati i rischi e le difficoltà connesse alla strategia di sostituzione delle importazioni, si ritenne indispensabile contribuire alla creazione di industrie manifatturiere che rivalutassero le materie prime locali e che fossero gradualmente agevolate nella conquista dei mercati esteri, affinché fosse possibile intraprendere la strada della strategia orientata verso l'esportazione<sup>67</sup>. L'attività di coordinamento e formazione, quella di preparazione ed elaborazione dei programmi, rispettivamente svolte dal Comitato di Cooperazione industriale e dal Centro per lo sviluppo industriale, entrate in attività nel 1977 e previste in Lomé I, furono indispensabili, anche se risultati apprezzabili emersero solo sotto le successive Convenzioni di Lomé II e Lomé III<sup>68</sup>.

La cooperazione Regionale per quanto fosse già auspicata nella prima e seconda Convenzione di Yaoundé<sup>69</sup> acquista valore nel panorama internazionale ed in quello comunitario solo successivamente, in special modo dopo il periodo di stasi e la mancanza di nuovi stimoli nell'ambito della politica di cooperazione registrato al principio degli anni '80. Il dialogo Sud-Sud rappresenta un concetto che si affermò con particolare vigore in seno alla IV° Conferenza al vertice del Movimento dei Paesi non Allineati che si svolse ad Algeri

<sup>67</sup> La Convenzione di Lomé I prevede nel Titolo III relativo alla cooperazione industriale che *"la cooperazione industriale tra la Comunità e gli Stati ACP avrà i seguenti obiettivi:*

*-promuovere lo sviluppo e la diversificazione dell'industria negli Stati ACP e aiutare la realizzazione di una migliore distribuzione di industrie sia all'interno di quegli Stati sia tra loro..."* art.26; mentre l'articolo 29 sottolinea il suo impegno e contributo per la creazione ed estensione di industrie che lavorano le materie prime e di industrie che producono beni finiti e semifiniti, di cui è necessario promuovere l'introduzione nei mercati esteri art.26 comma 3.

<sup>68</sup> La convenzione di Lomé II prevede nel Titolo V art.65-82, la cooperazione industriale sottolineando con maggior precisione gli obiettivi in precedenza già indicati *"...Special emphasis will be placed on the domestic processing of ACP raw materials with a view to achieving a larger and equitable share of processed raw materials in both production and exports of the ACP states ...the Community will contribute to...(4) the promotion within the Community and other markets of the exports of ACP processed products."*art.70.

Nel Titolo III Parte II della Convenzione di Lomé III, art.60-74, relativo alla cooperazione industriale, si riconosce infine che *"...The industrialization is a driving force in bringing about balanced and diversified economic and social development and creating conditions conducive to the attainment of the ACP States' collective self reliance..."*art.60.

<sup>69</sup> Nel preambolo della Convenzione di Yaoundé I si afferma che le parti contraenti sono *"...Consapevoli dell'importanza dello sviluppo della cooperazione e degli scambi interafricani nonché delle relazioni economiche internazionali..."*.

nel 1973. La cooperazione economica, tecnica e soprattutto commerciale che tale dialogo propone tra i paesi in via di sviluppo, si basa sul principio della "collective self reliance", espressione della loro volontà e capacità di svilupparsi in modo sempre più autonomo dall'intervento dei Paesi industrializzati sulla base della stretta interdipendenza esistente tra le loro economie<sup>70</sup>.

La terza Convenzione di Lomé (1985) ed ancor più la quarta (1990), esprimono l'esigenza dello sviluppo autoctono ed autocentrato<sup>71</sup>, per la realizzazione del quale una più stretta forma di integrazione tra aree economicamente periferiche risulta indispensabile. Questo garantisce anche il recupero graduale delle culture originali locali consentendo il riaffermarsi dello *sviluppo globale*, ovvero dello sviluppo da raggiungersi anche nel settore sociale, politico e soprattutto culturale, come fu auspicato nella terza e nella quarta Convenzione di Lomé<sup>72</sup>, segnando l'avvenuta distinzione tra il concetto di crescita e quello di sviluppo e avviando rapporti cooperativi che, estendendosi in una molteplicità di settori, divengono sempre più completi, ma anche più complessi e problematici.

Nell'articolo 8 *"La presente Convenzione non ostacola il mantenimento e la creazione di unioni doganali e di zone di libero scambio fra Stati Associati"*; *"La presente Convenzione non ostacola il mantenimento o la creazione di unioni doganali o di aree di libero scambio fra uno o più Stati Associati e uno o più Paesi Terzi, nella misura in cui queste non siano o non si rivelino incompatibili con i principi e le disposizioni della Convenzione"* art. 9 Yaoundé I. Con ulteriori specificazioni si esprimono gli articoli 12, 13, 14 di Yaoundé II.

<sup>70</sup> È la Convenzione di Lomé IV che recepisce ed esprime con particolare vigore tale esigenza, l'intero Titolo XII della Parte II della Convenzione di Lomé IV ( art. 156-166) è dedicato alla cooperazione e all'integrazione regionale *"In order to promote and strengthen the ACP' States collective capabilities, the Community shall provide effective aid enabling them to strengthen regional economic integration and consolidate cooperation of a functional type or on specific themes referred to in articles 158,159"*, art. 156 (3).

<sup>71</sup> La cooperazione e l'integrazione regionale sono valutati come strumenti in grado di assicurare lo sviluppo autonomo ed autocentrato verso cui le aree ACP tendono; *"The Community shall support the ACP States'efforts through regional cooperation and integration to promote long term collective and self-reliant, self-sustained and integrated social, cultural, and economic development and greater regional self-sufficiency"*, art.156 Convenzione Lomé IV.

<sup>72</sup> La Convenzione di Lomé III nel Titolo VIII della Parte II (art.114-128) e la Convenzione Lomé IV Titolo XI Parte II (art.139-155) stabiliscono disposizioni atte a promuovere la dimensione culturale e sociale in tutti i progetti e programmi di sviluppo; a garantire la promozione delle identità culturali e del dialogo interculturale e infine a contribuire a far avanzare il valore delle risorse umane attribuendo in particolare rilevanza al ruolo della donna nello sviluppo, questo ultimo aspetto è presente nelle due Convenzioni rispettivamente negli articoli 123 e 153.

Gli obiettivi definiti nella IV Convenzione di Lomé e dalla sua recente revisione, devono inoltre essere valutati alla luce dei tre grandi obiettivi cui tende nel suo complesso la politica di cooperazione allo sviluppo così come sono definiti nel Trattato di Maastricht. Il nuovo stile e modello di programmazione definito in seno ai servizi della Commissione relativamente alla compilazione dei Programmi Indicativi Nazionali richiede che nelle strategie di Sviluppo degli Stati ACP si tenga conto degli obiettivi e delle priorità della politica di cooperazione della Comunità (art.130 U):

- \* lo sviluppo economico e sociale durevole dei paesi in via di sviluppo e più in particolare dei più sfavoriti tra loro*
- \* l'inserimento armonioso e progressivo dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale*
- \* la lotta contro la povertà nei paesi in via di sviluppo.*

Il riferimento allo sviluppo durevole riflette la nuova sensibilità ecologica che si è affermata in questi ultimi anni ed ha contribuito all'emergere della tematica dello sviluppo sostenibile nell'ambito del Diritto Internazionale come i recenti Atti della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo Sviluppo (UNCED Rio de Janeiro 3 - 14 Giugno 1992) testimoniano. La nozione di crescita durevole è inoltre presente nell'articolo 2 del Trattato CE che enuncia gli obiettivi interni della Comunità.

L'inserimento armonioso e progressivo dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale è un obiettivo di lungo periodo che constata ed esprime ancora una volta l'esigenza dell'interdipendenza come caratteristica della Comunità Internazionale. Ma esso è soprattutto espressione della necessità di garantire loro l'autonomia economica (e non l'indipendenza), affinché si contrasti il rischio di trasformarli in assistiti permanenti.

La lotta contro la povertà nei paesi in via di sviluppo non solo esprime l'esigenza di colmare i divari economico-sociali che maggiormente li caratterizzano, ma traduce anche la paura che tale instabilità politica provochi delle ripercussioni in Europa stessa.

In piena conformità con una certa condizionalità politica che caratterizza, attraverso l'iscrizione delle clausole sul rispetto dei diritti dell'uomo, quasi tutti gli accordi conclusi dalla Comunità con i paesi terzi in questi ultimi anni, viene inserito accanto agli obiettivi economici e sociali summenzionati il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La menzione del contributo comunitario

all'obiettivo generale dello sviluppo della democrazia e dello stato di diritto nell'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo, si ritrova ugualmente in termini identici tra gli obiettivi dell'Unione nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune (art. J 1 paragr. 2).

## 2.2 Prospettive di valutazione della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo

Un' analisi sintetica delle differenti prospettive attraverso le quali le iniziali relazioni o azioni comunitarie di cooperazione allo sviluppo e l'attuale politica di cooperazione allo sviluppo sono studiate ed interpretate, può risultare di particolare utilità, consentendoci, da un lato, di comprendere la quantità e complessità di fattori coinvolti, dall'altro di acquisire il background indispensabile per poter compiere uno studio giuridico più puntuale sugli accordi di cooperazione preferenziale, vertice di tale politica.

Di particolare interesse è il quadro sintetico presentato da M. B. Dolan e J.A. Caporaso<sup>73</sup> che individuano due prospettive d'interpretazione, quella *ufficiale della UE* e quella dell'*imperialismo economico*, alle quali se ne allacciano altre di importanza minore ma utili per chiarificare alcuni aspetti. La prospettiva acritica ed ufficiale della UE, comunemente e variamente espressa dai responsabili dell'elaborazione della politica di cooperazione allo sviluppo nell'ambito comunitario, presenta quest'ultima come il risultato della pressione esercitata da due differenti categorie di fattori, i fattori altruistico-umanitari ed il riconoscimento dell'interdipendenza economica tra le due aree<sup>74</sup>. I fattori altruistico-umanitari esprimono la volontà dell'UE di assistere lo sviluppo del terzo mondo dinanzi alla crescente consapevolezza dei problemi economici che lo affliggono e alla necessità di proporre unitarie ed autonome strategie nel quadro dei sistemi globali di cooperazione tracciati dai "Decenni per lo Sviluppo" inaugurati dalle Nazioni Unite. Per definizione il motivo di base che giustifica l'aiuto è l'altruismo. L'individuazione nell'altruismo del principale motivo di concessione dell'aiuto non ha impedito la valutazione della copresenza di altri motivi di giustificazione e di altri

---

<sup>73</sup> M. Dolan and J. Caporaso, The external relations of the European Community, *Annals* 440, Nov. 1978, pp.135-155.

<sup>74</sup> Moderna revisione dei concetti coloniali rispettivamente della missione civilizzatrice delle metropoli e del concetto di complementarietà Eurafricana

obiettivi perseguiti dai donatori. Si sono riconosciuti il mutuo interesse, il futuro comune da costruire, già presenti nel rapporto Brandt quali concetti alla base del principio di interdipendenza.

In questo contesto è stata fondamentale la capacità dei paesi in via di sviluppo di proporsi solidariamente come un fronte più unitario nell'ambito dei fora internazionali, conducendo inevitabilmente la Comunità a riconoscere la loro forza contrattuale, derivante, sulla base dell'insegnamento svolto dai paesi dell'OPEC durante la crisi del petrolio del 1973, dal possesso delle materie prime e delle risorse naturali. Il riconoscimento da parte della Comunità della loro maggior forza contrattuale, ci riferiamo in particolar modo ai paesi ACP legati ad essa da rapporti di cooperazione preferenziali, è stato alla base del passaggio dallo stile contrattuale *associativo* presente in Yaoundé, allo stile contrattuale *cooperativo*, inaugurato da Lomé<sup>75</sup>. Il passaggio dallo stile contrattuale associativo a quello cooperativo non comporta trasformazioni pratiche e di contenuto concrete rilevanti. Esso riveste soprattutto un significato ideologico che tuttavia, prendendo forma e definizione con maggior precisione attraverso le successive convenzioni, ha prodotto cambiamenti ed effetti pratici di valore. Tra essi ritengo si possano individuare un ampliamento e rafforzamento del coinvolgimento e del ruolo degli ACP nella definizione ed attuazione dei loro programmi di sviluppo. Ed inoltre, in parte dovuto all'effetto precedente, un estensione del dialogo politico che ha portato all'ampliamento dei campi d'intervento (cultura, diritti dell'uomo).

La prospettiva ufficiale affianca al suddetto fattore, che abbiamo definito di tipo altruistico, il riconoscimento dell'interdipendenza economica esistente, ovvero dei bisogni della Comunità delle materie prime, dei mercati e delle possibilità d'investimento per le sue crescenti MNCs di cui il terzo mondo dispone, che rendono indispensabile una preponderante presenza economica Europea in esso.

La seconda corrente d'interpretazione, quella dell'imperialismo economico, adattamento storico della precedente ideologia alla base dei processi di colonizzazione, sottolinea maggiormente i vantaggi perseguiti dalla Comunità. La politica di cooperazione viene infatti vista come una strategia che consente il mantenimento e la perpetuazione di vincoli di dipendenza economica, con dei paesi ai quali gli originari Stati membri della Comunità, proprio in quegli anni,

<sup>75</sup> Nel capitolo successivo verranno analizzate in modo più particolareggiato le cause ed il significato dell'evoluzione dall'"associazione" al "partenariato".

avevano dovuto riconoscere l'indipendenza giuridica e formale al termine del processo di decolonizzazione<sup>76</sup>. Secondo tale prospettiva la CE riesce ad esercitare un potere di sfruttamento e di controllo indiretto sulle risorse naturali e sulle materie prime presenti nei paesi in via di sviluppo, trovandovi i mercati per i propri investimenti finanziari, e per l'esportazione dei beni, mezzo quest'ultimo indispensabile per risolvere eventuali problemi continentali di sovrapproduzione<sup>77</sup>. Si consolidano e si rafforzano così, soprattutto con le prime due Convenzioni di Yaoundé, concluse rispettivamente nel 1963 e 1969 con gli Stati Africani Associati e Madagascar, e la prima Convenzione di Lomé nel 1975 con i paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico, i rapporti economico commerciali volti a garantire, da un lato, lo sbocco nei mercati terzomondisti delle produzioni industriali comunitarie, e, dall'altro, il costante flusso di materie prime a basso costo provenienti da queste aree economiche, per tradizione essenzialmente agricole e monocolturali, verso i mercati Comunitari. Secondo tale prospettiva d'interpretazione la politica di cooperazione allo sviluppo comunitaria è causa della frammentazione del blocco dei paesi in via di sviluppo, blocco che proprio in quegli stessi anni in cui tale politica andava prendendo forma, nell'ambito delle diverse sedi di dibattito internazionali, tendeva a presentarsi sempre più come una forza unitaria<sup>78</sup>. In particolare la frammentazione nelle categorie dei

<sup>76</sup> K. Nkrumah, uno dei più insigni uomini politici africani, divenuto presidente del Ghana al termine del processo di decolonizzazione parla di "colonialismo collettivo", per definire la politica di cooperazione allo sviluppo intrapresa dalla Comunità, in relazione al neocolonialismo come nuova realtà di dipendenza economica dei paesi africani divenuti indipendenti politicamente.

<sup>77</sup> Si ricordi al proposito che inizialmente gli aiuti alimentari furono concepiti essenzialmente per la loro funzione di utilizzazione della sovrapproduzione comunitaria, piuttosto che come esclusivo strumento d'intervento sulle carenze alimentari dei paesi associati. L'utilizzazione della sovrapproduzione comunitaria in questi termini dovrà sempre essere accompagnata dall'analisi dei possibili effetti sui prezzi dei prodotti agricoli locali, affinché non si verifichino distorsioni rispetto all'obiettivo originario dell'intervento.

<sup>78</sup> Si pensi al Gruppo dei 77 che, emerso in seno al Movimento dei Paesi non Allineati, acquistò in quegli anni una rilevanza maggiore in seno all'UNCTAD. Gli Stati membri fondatori del gruppo dei 77 furono quei paesi in via di sviluppo che in occasione della I Conferenza UNCTAD nel 1964 firmarono la "Dichiarazione Comune dei Paesi in via di Sviluppo". Successivamente tutti i paesi in via di sviluppo divenuti membri dell'UNCTAD hanno aderito al Gruppo dei 77 nel quale viene stabilito come unico criterio di appartenenza l'impegno a sostenere le posizioni definite da quest'ultimo in tutti i fora. Fino al terzo incontro ministeriale del gruppo dei 77 tenutosi dal 26 Gennaio al 7 Febbraio 1976 a Manila nelle Filippine la base di adesione era di carattere regionale. Per divenire membro del gruppo uno Stato doveva prima essere ammesso ad uno dei tre gruppi regionali: Africa, Asia, America Latina. Per approfondimenti si veda Third World Cooperation. The Group of 77 in UNCTAD, M. Williams, London: Pinter Publishers, 1991.

paesi *associati* alla Comunità, che godono di trattamenti preferenziali e di un regime cooperativo che abbraccia tutti i settori, da quello commerciale-economico a quello culturale e sociale, dei *non-associati*, generalmente parti di accordi di minor portata, relativi solitamente alla cooperazione commerciale o a quella tecnica-finanziaria e, fino al 1973, la categoria degli *associabili* del Commonwealth<sup>79</sup>. Tra queste categorie di Paesi sono infatti emersi talvolta contrasti per il timore che l'estensione dei privilegi, prima accordati ad una di esse in via esclusiva, anche alle altre categorie, avesse potuto comportare una graduale erosione delle preferenze e quindi una perdita dei vantaggi. Tra gli altri casi possiamo ricordare come esempio, il timore avvertito dagli SAAM in seguito all'adozione del Sistema Generalizzato di Preferenze<sup>80</sup> che avvantaggiava loro potenziali rivali, quali la Jugoslavia, l'India, il Brasile, minacciando le loro possibilità di sviluppo industriale; o ancora il timore di perdere parte degli aiuti finanziari loro concessi se altri paesi in via di sviluppo non associati

---

<sup>79</sup> La categoria dei Paesi Associabili definisce l'insieme dei Paesi del Commonwealth dotati di strutture economiche e produttive paragonabili a quelle degli Stati Africani Associati e Madagascar.

Durante i negoziati per il primo ampliamento della Comunità con l'adesione della G.Bretagna che si tennero nel 1963, il Consiglio delle Comunità esprime, nella Dichiarazione d'Intenzioni nella sessione dell'1 e 2 Aprile 1963, che "...La Comunità s'impegna a negoziare con qualunque paese che abbia strutture economiche e produttive simili a quelle degli SAAM, sia l'accessione agli Accordi di Yaoundé, sia accordi di associazione comprendenti diritti ed obblighi reciproci, particolarmente nel campo commerciale, sia accordi commerciali". Cfr. *Septième Rapport Général sur l'activité de la Communauté*, Communauté Economique Européenne, Commission, 1964, p.262 (258-299). L'articolo 58 della stessa Convenzione di Yaoundé I stabilisce la procedura per l'accessione alla Convenzione, definendo il carattere aperto e non esclusivo di quest'ultima.

Infine il Protocollo n°22 del Trattato di Adesione della G.Bretagna (Protocollo sulle "Relazioni tra la CEE, gli Stati Africani Associati, il Madagascar ed anche i paesi in via di sviluppo indipendenti del Commonwealth situati in Africa, Oceano Indiano, Oceano Pacifico e Caraibi") ridefinì, nel 1973, le tre suddette opzioni di scelta per i 27 paesi associabili del Commonwealth, modificando la prima opzione. Dovendo infatti la Convenzione di Yaoundé terminare di lì a poco, nel 1974, il Protocollo prevedeva la partecipazione di tali paesi " ...alla Convenzione di associazione, che dopo il termine della Convenzione d'associazione firmata il 29 Luglio 1969, governerà le relazioni tra la Comunità e gli Stati Africani Associati e Madagascar che firmarono la Convenzione precedente", Treaties establishing the European Communities. Treaties amending these Treaties. Documents concerning the Accession, Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1973. Gli articoli 117-119 del Trattato di adesione regolamentano l'associazione secondo le disposizioni presenti nel Trattato di Roma.

<sup>80</sup> Il S.G.P. sarà oggetto di approfondimento nel capitolo 4 per l'importanza che ha rivestito nel processo d'evoluzione degli accordi preferenziali d'associazione che stiamo analizzando.



avessero avuto la possibilità di attingere alle risorse del Fondo Europeo di Sviluppo.

A questa seconda, è strettamente legata la terza prospettiva d'interpretazione che considera l'interesse comunitario per il terzo mondo come la conseguenza diretta della concorrenza esistente tra i maggiori poli economici (USA, Giappone) per l'accapparramento delle risorse presenti nel terzo mondo. È doveroso ricordare che la concorrenza da un lato, e la necessità di mantenere equilibrate e pacifiche relazioni dall'altro, con le altre potenze economico-politiche, ha spesso influito sulla determinazione dei principi e delle regole inserite nelle Convenzioni d'associazione. Le prime due Convenzioni di Yaoundé erano caratterizzate dal sistema delle Preferenze Inverse in base alle quali gli SAAM erano tenuti, salve le clausole di salvaguardia, ad assicurare un "reciproco" trattamento preferenziale ai prodotti provenienti dalla CEE al momento dell'ingresso nei loro mercati. Ebbene, uno dei motivi che indusse le Comunità a modificare tale regime nella Convenzione di Lomé il 28 Febbraio 1975, introducendo il principio della non-reciprocità, fu, tra gli altri<sup>81</sup>, il desiderio della Comunità, di mantenere uno stabile sistema commerciale mondiale pervenendo ad una soluzione dei contrasti che erano intervenuti, proprio per via del regime precedentemente esistente, con gli Stati Uniti. L'Amministrazione U.S.A. infatti stabilì nel "Trade Reform Act" del 1973 che *"...generalized tariff preferences will not be granted to any developing country which accord preferential treatment to the products of a developed country other than the United States, unless the President has received assurances satisfactory to him that such preferential treatment will be eliminated before January 1, 1976"*<sup>82</sup>. L'eliminazione del criterio di reciprocità nella Convenzione di Lomé venne a sanare la situazione di contrasto nel sistema triangolare di relazioni commerciali che vedeva coinvolti la Comunità, gli Stati Uniti, e i paesi in via di sviluppo.

---

<sup>81</sup> Le altre cause che portarono a questo cambiamento verranno analizzate in seguito.

<sup>82</sup> Trade Reform Act 1973 Sezione 604b. È evidente che la presenza di un gruppo di Paesi Latino-Americani e di paesi Asiatici che godevano di trattamenti preferenziali da parte degli Stati Uniti, mentre i Paesi Africani e Caraibici ne erano esclusi, a causa del trattamento preferenziale accordato ai paesi CEE, diventava causa di instabilità nelle relazioni economiche e commerciali future. Cfr. J. Pinder, "The Community and the developing countries: Associates and Outsiders", *Journal of Common Market Studies*, n°1, 1973-1974, pp.53-77, p.66.

Infine la prospettiva interpretativa sostenuta in modo particolare da Mytelka<sup>63</sup> che, essenzialmente, considera gli accordi di cooperazione conclusi fino alla elaborazione della seconda Convenzione di Yaoundé (1969), un omaggio alla vecchia divisione internazionale del lavoro: flusso di beni manufatti nelle esportazioni CEE ed importazione delle materie prime dagli Stati Africani Associati e Madagascar; mentre la convenzione di Lomé rappresenta l'inaugurazione della nuova divisione internazionale del lavoro: emergere dell'"internazionalizzazione della produzione". La politica comunitaria inauguratasi a Lomé rappresenta pertanto per Mytelka la risposta ai nuovi bisogni delle Corporazioni Multinazionali che pongono le basi del processo di produzione nelle regioni in via di sviluppo per trarre i vantaggi del basso costo del lavoro, mantenendo il controllo e la direzione delle attività produttive, la ricerca e il progresso tecnologico, nei paesi ad alto livello di sviluppo.

Le suesposte teorie per quanto superate, risalendo agli anni '70, inglobano nelle loro formulazioni elementi presenti nelle convenzioni, ragioni che ne giustificano l'evoluzione, e che continuano a caratterizzare, sia pure con tinte meno accese il dibattito attuale.

### **2.3 La dimensione "regionale" e "globale" della politica di cooperazione comunitaria**

Le ragioni dell'assenza fino ad oggi dell'espressa instaurazione di una politica comune sono da ricercarsi nelle origini storiche della Comunità. L'Europa Occidentale era in quegli anni essenzialmente preoccupata dei suoi problemi interni, premevano le esigenze di ricostruzione post-bellica, la società internazionale acquisiva nuovi elementi di sicurezza (processi integrativi) e di tensione (guerra fredda). Accanto a queste iniziali giustificazioni storiche si sono poi via via affiancati motivi di ordine economico, frutto principalmente delle pressioni dei singoli Stati membri, in base ai quali non risultava indispensabile ed era invece piuttosto vantaggioso, mantenere distinte la competenza dei singoli Stati membri e quella Comunitaria nel settore. La politica di cooperazione allo sviluppo espressa negli stati membri della politica estera, risulta spesso pertanto uno strumento che viene guidato più dagli interessi dello stato donatore che da quelli del

---

<sup>63</sup> L.K. Mytelka, "The Lomé Convention and a New International Division of Labour", *Journal of European Integration*, n°1, 1977, pp. 63-73.

beneficiario<sup>44</sup>, ciò ci consente di comprendere il perchè della resistenza manifestata dagli Stati membri rispetto alla sua comunitarizzazione.

Mancando quindi un'esclusiva competenza comunitaria in materia, ed affiancandosi ad essa le competenze spettanti ai singoli Stati membri che essi estrinsecano nelle politiche di cooperazione bilaterali, la politica comunitaria non possiede una sua intima coerenza, ed è stata invece, specialmente alle origini, di volta in volta, il risultato delle loro differenti e spesso contrastanti strategie, o del prevalere di una posizione sulle altre. Così inizialmente la Francia riuscì ad imporre il suo punto di vista favorevole alla cooperazione che si restringesse esclusivamente agli ex-territori coloniali del continente africano, mentre la posizione Tedesca e Olandese, favorevole ad una dimensione più estesa in base a dei modelli d'investimento globale per ridurre la pressione inflazionistica interna, riuscì a prevalere a partire dagli anni '70 quando venne adottato dalla Comunità il Sistema delle Preferenze Generalizzate.

Volendo dunque fornire un quadro sintetico delle relazioni di cooperazione allo sviluppo avviate dalla Unione risulta indispensabile richiamarsi alle due fondamentali dimensioni che le hanno caratterizzate nel loro corso evolutivo, la dimensione *regionale* e quella *mondiale*. Tali dimensioni non si pongono in conflitto ma inizialmente si succedono temporalmente, per poi successivamente sovrapporsi e coesistere.

Le relazioni esterne comunitarie con i paesi in via di sviluppo hanno infatti inizialmente assunto una dimensione "regionale", indirizzandosi verso due aree di azione geograficamente ristrette. Una, rappresentata nelle diverse fasi successive, dai Paesi e Territori d'Oltremare, Stati Africani Associati e Madagascar, Paesi dell'Africa Caraibi e Pacifico, determinata sulla base dei legami storici del passato che univano in rapporti coloniali alcuni Stati membri della CEE con le colonie africane poi divenute stati indipendenti. L'altra, basata su connessioni di tipo geografico economico, rappresentata dalla politica mediterranea.

---

<sup>44</sup> Per un'analisi approfondita dei diversi modelli di approccio nelle strategie di cooperazione bilaterali (donor interests approach, recipient needs approach) si veda a cura di C. M. Santoro, I problemi della Cooperazione allo Sviluppo negli anni 90, Bologna, Il Mulino, 1993.

La Comunità stessa individua ed esprime gli elementi alla base dell'avvio della propria politica preferenziale di carattere regionale *"la politique d'ouverture preferentielle que la Communauté pratique à l'égard des autres pays en voie de développement répond à des obligations et à des interets particuliers crees, aussi bien par l'histoire et la geographie que par una complementarité économique evidente et un ensemble de rapports traditionnels qui ne sont pas seulement d'ordre commercial"*<sup>85</sup>.

Tale tendenza manifestata dalla CE verso la costituzione di aree regionali di integrazione economica di tipo "verticale", si innesta e trae spunto dal movimento generale verso la regionalizzazione delle relazioni economiche e commerciali. Quest'ultimo movimento, a sua volta, è parte della tendenza generale verso il cosiddetto regionalismo economico ovvero "il trattamento di problemi economici e di attività economiche ad un livello interstatale limitato geograficamente"<sup>86</sup>

A questo scopo ritengo che possa servire come esempio l'affermarsi del regionalismo sul piano commerciale espresso anche nel sistema giuridico del Gatt (W.T.O). Al livello del commercio internazionale, la struttura economica ha subito un processo di regionalizzazione e l'entità di base in essa ha gradualmente cambiato dimensione divenendo regionale e non più statale.

Il Gatt nella costruzione del suo sistema giuridico si è sforzato nell'articolo XXIV di conciliare le due dimensioni, il regionalismo con il mondialismo, ovvero la legittima costituzione di aree di integrazione economica regionale con i due principi portanti del processo di liberalizzazione commerciale, la non discriminazione e la clausola della nazione più favorita. Lo sviluppo del regionalismo economico e commerciale nel mondo, che il Gatt legittima all'articolo XXIV, disciplinando la costituzione di unioni doganali e aree di libero scambio, richiede un adattamento (e non alterazione) della clausola della nazione più favorita e del principio di non discriminazione. La loro applicazione si effettua anche sul piano regionale e non solo statale, interessando diversi blocchi regionali. La constatazione che l'integrazione regionale diviene un mezzo che non ostacola ma facilita la liberalizzazione commerciale promuovendo lo sviluppo economico, ha consentito la valutazione del legame esistente tra il regionalismo ed il

<sup>85</sup> "Memorandum sur une Politique Communautaire de Cooperation au Developpement", Commission des CE, 1972, p. 35.

<sup>86</sup> Analisi del regionalismo economico contenuta in M.Belanger, *op.cit.* pp.88-93.

problema del sottosviluppo. Il regionalismo economico ha quindi acquisito una nuova finalità, che si è espressa variamente nella pratica comunitaria ed ha trovato un interessante riconoscimento nella pratica del Gatt.

In essa si è infatti sempre più affermata e radicata un'attitudine che conduce le parti contraenti a valutare la legittimità delle integrazioni regionali non intrinsecamente ma in rapporto ai paesi terzi, al commercio mondiale e agli effetti e conseguenze prodotte in termini di creazione commerciale e diversione commerciale per le correnti commerciali. Si è inoltre fatta strada una maggiore flessibilità nella valutazione delle integrazioni regionali che raggruppano paesi poco sviluppati e paesi sviluppati che perdono parzialmente l'identità di strumenti validi per la liberalizzazione commerciale ed acquisiscono in parte quella di mezzi per la promozione dello sviluppo dei paesi poco sviluppati.

Questa nuova finalità acquisita dal regionalismo economico si riflette, nella flessibilità mostrata di volta in volta dal Gatt nella valutazione della legittimità e compatibilità delle associazioni dei Paesi e Territori d'Oltremare (Trattato di Roma), e delle convenzioni di Associazione (Yaoundé e Lomé) al sistema giuridico dell'Accordo Generale (Gatt)<sup>87</sup>.

Il regionalismo economico si estrinseca nella creazione di aree di integrazione economica di tipo "orizzontale", cioè tra aree che godono del medesimo livello di sviluppo, e di aree di integrazione di tipo "verticale", qualora esse non godano del medesimo livello di sviluppo. Le relazioni UE-ACP sono un esempio parziale e illuminante di quest'ultima categoria. L'interesse per il regionalismo, specie nel settore preso in considerazione, si è manifestato come mezzo per superare le difficoltà e le debolezze, che sono connesse al trattamento mondiale di questo genere di problematiche economiche. Esso rappresenta una categoria intermedia tra la loro gestione a livello nazionale e a livello mondiale.

Accanto alla dimensione suesposta di carattere preferenziale regionale si è poi gradualmente affiancata la dimensione definita "mondialista"<sup>88</sup> della politica di cooperazione della Comunità, diretta

---

<sup>87</sup> Si rimanda ai successivi paragrafi 3.2.1, 3.3.1, 6.1, 6.1.2, 6.1.3, per l'analisi della compatibilità del regime associativo con il Gatt

alla adozione di misure volte a garantire un processo di sviluppo economico e sociale su scala mondiale per tutti i paesi in via di sviluppo e non solo per quelli associati. Questa dimensione si configurò fin dal principio nelle posizioni espresse dall'Olanda e dalla Germania sostenitrici della politica comunitaria estesa, ma emerse concretamente successivamente, durante gli anni '70.

Tra i vari fattori che giocarono un ruolo fondamentale per la sua elaborazione possono essere individuati l'ingresso della Gran Bretagna nella CEE, che rafforzò le aspirazioni mondialiste proprie della Germania e dell'Olanda conducendo, da un lato, all'inserimento nella prima convenzione di Lomé dei paesi associabili del Commonwealth, dall'altro, alla considerazione delle problematiche di sviluppo emergenti nella definita categoria dei non-associati, ovvero i paesi asiatici e latino-americani. Durante i negoziati per la sua adesione al mercato comune la Gran Bretagna, come era accaduto in precedenza per la Francia, subordinò la firma di adesione alla condizione che la Comunità Europea definisse una politica globale di cooperazione allo sviluppo che inglobasse i paesi associati e i non associati. Essa incentrò i negoziati relativi a tale tematica sull'estensione dell'aiuto comunitario all'insieme dei paesi in via di sviluppo<sup>89</sup>.

Contribuirono inoltre a far emergere la necessità di un orientamento mondiale e globale, la crisi petrolifera del '73 e le sue ripercussioni avvertite nei paesi in via di sviluppo in seguito alla alterazione dei tradizionali rapporti commerciali ed economici con i paesi avanzati, le catastrofi naturali che si abbattono in alcuni paesi "sottosviluppati", i nuovi orientamenti emergenti nel quadro ONU. La Commissione stessa, nel periodo durante il quale l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite inaugurò il Secondo Decennio per lo Sviluppo<sup>90</sup>, si espresse in favore di una concezione globale di lotta contro il sottosviluppo<sup>91</sup>. Nel Memorandum del 27 Luglio del 1971<sup>92</sup>, la

---

<sup>89</sup> La distinzione tra le due dimensioni è sapientemente analizzata da J.M. Sobrino Heredia "Consideraciones en torno a la dimension mundialista de la Política Comunitaria de cooperacion para el desarrollo" *Revista de Instituciones Europeas*, vol.12, n°3, 1985 pp.757- 773, e in P. Hugon, "L'Europe et le Tiers Monde: entre la mondialisation et la régionalisation", *Revue Tiers Monde*, n° 136, Oct.-Dec. 1993

<sup>90</sup> Fu dibattuto inoltre il protocollo n 22 che prevede l'allargamento dell'associazione prevista per i paesi associati ai paesi del Commonwealth secondo tre distinte modalità a) la partecipazione totale all'associazione b) la conclusione di una formula speciale c) conclusione di un accordo commerciale.

<sup>91</sup> Risoluzione n°2626 approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella XXV° sessione nel 1970, Djonovich, Op.cit. vol. XIII 1970-1971.

Commissione indicò una strategia di intervento che potesse affiancare alla politica di associazione, base dei rapporti preferenziali avviati con gli SAAM, l'uso di nuovi strumenti in favore dei paesi non associati. La Comunità intendeva assumersi concretamente l'incarico di proseguire la sua politica di cooperazione a carattere regionale rafforzandola con l'avvio di una politica svolta su scala mondiale, e l'adozione del Sistema Generalizzato di Preferenze è la diretta espressione pratica di tale esigenza e aspirazione<sup>91</sup>.

A partire dall'adozione nel sistema comunitario del sistema generalizzato di preferenze i due orientamenti tendono ad affiancarsi. Così, da un lato, si colloca la dimensione che si caratterizza per il carattere contrattuale, la sua continuità nel tempo, la presenza di strutture istituzionali paritarie, l'elaborazione di programmi di finanziamento di lungo periodo, ad essa appartengono la politica di Lomé e la politica Mediterranea; dall'altro lato invece, l'orientamento rappresentato da azioni frammentarie, discontinue, talvolta mere opere assistenziali, alcune delle quali si iscrivono in vere politiche comuni (S.P.G., la Politica di aiuti Alimentari), mentre altre sono più isolate e fissate unilateralmente dalla CE (Aiuti finanziari e tecnici ai paesi non-associati, aiuti d'urgenza, cofinanziamenti con le O.N.G.).

I due orientamenti hanno dato origine a corrispondenti schieramenti sia all'interno degli stati membri della Comunità sia nell'ambito del gruppo ACP. Così nella UE i "regionalisti" considerano la relazione esistente con gli ACP, esclusiva e privilegiata, mentre i "mondialisti" premono perchè essa rappresenti la base e l'esempio da utilizzarsi in tutte le relazioni con i paesi in via di sviluppo<sup>92</sup>; nel quadro ACP i "regionalisti" vogliono mantenere i benefici e i vantaggi che il loro rapporto preferenziale assicura, mentre i "mondialisti"

---

<sup>91</sup> La necessità di adottare una politica di cooperazione di più ampio respiro da parte della Comunità viene espressa nel suo *Fourth General Reports on the activities of the Communities in 1970*, Commission, Bruxelles Luxembourg, 1971, pp.165-183.

<sup>92</sup> COM CEE, "Commission Memorandum on a Community Development Cooperation policy Summary Document, Supplement 5/71 annex to the Bulletin of the European Communities 9/10 1971.

<sup>93</sup> Per l'analisi del Sistema Generalizzato di Preferenze si vedano i successivi paragrafi 4.2, 4.2.1.

<sup>94</sup> Gli orientamenti sono riflessi nella stessa struttura delle istituzioni comunitarie, così mentre le relazioni con i paesi Africani e Caraibici sono condotte nell'ambito della D G VIII, le relazioni con l'America Latina e l'Asia s'inquadrano nell'ambito della Direzione Generale I che riguarda le Relazioni Esterne, e precisamente nel settore che si occupa delle Relazioni Nord-Sud, Politica Mediterranea e relazioni con l'America Latina e l'Asia.

premono perchè gli stessi benefici siano accordati alla maggioranza della popolazione del terzo mondo impedendo la divisione di quest'ultimo e gettando le basi per un suo sviluppo autonomo.<sup>95</sup>

Brayer<sup>96</sup> individua una vera e propria contraddizione tra l'applicazione regionale e mondiale dello strumento preferenziale, contraddizione messa in evidenza dalla stessa Commissione: "*un tel type de coopération n'est praticable qu'à la condition qu'elle ne recouvre qu'une proportion assez faible du commerce mondial et si elle se limite à des pays relevant de zones géographiquement relativement homogènes...poussée au-delà, la politique d'association tendrait à se diluer...et deviendrait antagoniste avec la coopération internationale*"<sup>97</sup>.

— Ciò che ha caratterizzato la sopravvivenza del regime di cooperazione preferenziale su scala regionale e l'adozione di più efficaci misure di cooperazione su scala mondiale, che come si è visto il Sistema di Preferenze Generalizzate e gli Aiuti Finanziari e Tecnici ai paesi non associati testimoniano, è stata l'adozione di un approccio globale. Ovvero di un approccio pluridimensionale che non si esaurisce esclusivamente negli interventi nel settore commerciale. Per politica globale di sviluppo si intende dunque una politica di cooperazione che comprende strumenti diversi di aiuto allo sviluppo e conduce all'intervento nei molteplici settori coinvolti nei processi di sviluppo e non attuazione a livello mondiale della politica preferenziale<sup>98</sup>. L'adozione di approccio globale allo sviluppo si è resa indispensabile dinanzi alla comprensione delle interrelazioni esistenti tra gli aspetti commerciali, economici, sociali ed umani di cui lo sviluppo consta.

Gli orientamenti regionale e mondiale individuati, ritornano oggi di grande attualità, si pensi al caso delle banane che ha risollevato

---

<sup>95</sup> Si veda in particolare T. M. Shaw, "EEC-ACP interactions and images as redefinitions of Eurafrika: exemplary, exclusive and/or exploitative?" *Journal of Common Market Studies*, vol.18 1979, la sezione d: Regionalist v. Globalist: EEC-ACP as exemplary or exclusive p.148.

<sup>96</sup> Cfr. *op.cit*

<sup>97</sup> Memorandum, *op. cit.* p.35.

<sup>98</sup> "*La politique globale de développement n'est pas synonyme de politique en faveur de tous les pays en voie de développement, mais implique surtout que la politique de développement de la Communauté comprend tous les instruments d'aide au développement*", G. Bersani, "Rapport sur la Politique Communautaire Globale de Cooperation au Developpement". Doc. 42/75, p. 14.



nuovamente contrasti tra la Germania e gli altri paesi dell'Unione in merito alla soluzione da proporsi. I conflitti che, opponendo i produttori di banane Sudamericani a quelli ACP, a causa delle discriminazioni di cui i primi si sentono vittime, si sono estesi, trascendendo il campo specifico e concreto delle banane, e conducendo una volta di più in seno al Gatt, alla valutazione della legalità e compatibilità di Lomé (come regime preferenziale) rispetto ad esso.



### **3° Capitolo**

#### **Basi giuridiche e contenuto delle convenzioni di associazione comunitarie come espressione della politica preferenziale di cooperazione**

##### *Introduzione al capitolo 3°*

Il capitolo 3° presenta delle tematiche più strettamente giuridiche, articolandosi essenzialmente attorno a tre elementi: i fondamenti giuridici delle azioni e relazioni di cooperazione, le tappe di evoluzione degli accordi preferenziali di cooperazione, e la compatibilità di questi ultimi con il regime statuito dal Gatt. Relativamente al primo elemento si analizzano le norme che anteriormente al riconoscimento della competenza comunitaria nell'ambito della politica di cooperazione avvenuta con il Trattato di Maastricht, rappresentano le basi giuridiche delle azioni e relazioni di cooperazione. Trattasi delle norme che esprimono l'interesse comunitario per il supporto da concedere ai processi di sviluppo economico e sociale dei paesi in via di sviluppo (art. 3 K, articoli 131 - 136 del Trattato di Roma); e delle norme che rendono legittima l'adozione di strumenti e misure attraverso le quali, in modo pragmatico, si è sviluppata quella che noi oggi definiamo politica di cooperazione della Comunità (art. 113, 238, 235). Quest'ultima, riconosciuta nel Trattato di Maastricht, viene in esso disciplinata agli articoli 130 U - 130 Y, e qualificata come competenza concorrente con quella dei singoli stati membri (art. 130 Y, 130 X) (paragrafo 3.1). Un secondo elemento analizzato riguarda l'evoluzione delle relazioni di cooperazione, che viene distinta in tre tappe, tutte comunque appartenenti al medesimo stile di cooperazione post coloniale o di successione: l'associazione concessa, l'associazione successiva alla decolonizzazione e l'associazione contrattata. L'analisi si incentra sulla individuazione delle ragioni storiche esistenti alla base della loro formulazione, sui fondamenti giuridici che ne hanno permesso l'adozione, e sullo studio sommario dei contenuti delle successive formule associative (paragrafi 3.2, 3.2.2, 3.3, 3.3.2, 3.3.3)). Il terzo elemento, sulla base dell'approccio contestuale seguito, è rappresentato dallo studio della compatibilità dei suddetti regimi con l'Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio, che riflette, nelle posizioni sostenute dalle parti contraenti, le trasformazioni che andavano preparandosi nel sistema internazionale rispetto agli strumenti da adottarsi nell'ambito commerciale nei confronti dei paesi in via di sviluppo (paragrafi 3.2.1, 3.3.1).

### 3.1 Fondamenti giuridici della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo

Impropriamente si è parlato di politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo fin dalle sue originarie espressioni. In realtà è solamente con il recente Trattato di Maastricht sull'Unione Europea che si è pervenuti a istituzionalizzare una vera e propria politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo con il riconoscimento di una competenza comunitaria, sia pure concorrente, in questo senso. Essa trova oggi la propria base legale nell'art. 130 U che, stabilendo gli obiettivi cui tende l'Unione nel settore della cooperazione la qualifica come "complementare" definendola una politica d'integrazione a quelle svolte dagli stati membri.

La competenza comunitaria dunque è una competenza concorrente e non esclusiva, salvo poi differenziarla in competenza primaria, qualora si ravvisi che gli interventi successivi degli stati membri siano limitati nella loro autonomia dai principi guida o dai limiti imposti dall'Unione. L'articolo 130 X si limita ad indicare le necessità e modalità del coordinamento tra la Politica comunitaria e le politiche nazionali nel settore, ma non ci sembra di ravvisare nella sua espressione la presenza di elementi che inducano a ritenere che si tratti di una competenza "primaria" e non unicamente "concorrente", "*1 La Comunità e gli Stati membri coordinano le rispettive politiche in materia di cooperazione allo sviluppo e si concertano sui rispettivi programmi di aiuto, anche nelle organizzazioni internazionali ed in occasione delle Conferenze Internazionali. Essi possono intraprendere azioni congiunte. Gli stati membri contribuiscono, se necessario, all'attuazione dei programmi di aiuto comunitario. 2 La Comunità può prendere qualunque iniziativa utile a promuovere il coordinamento di cui al paragrafo 1*".

L'Unione non è chiamata dunque a definire i principi guida ed i limiti a cui gli stati debbono uniformarsi, riconoscendo esclusivamente il potere della Commissione di prendere qualunque iniziativa utile a promuovere il coordinamento<sup>99</sup>. Ci sembra opportuno però aggiungere che nel campo della politica preferenziale di cooperazione, è il quadro

---

<sup>99</sup> In una sezione successiva del capitolo 8 verranno approfonditi i concetti di coordinamento e complementarietà che rappresentano le basi delle rinnovate relazioni istituzionali tra la Comunità e gli Stati membri nel settore della politica di cooperazione.

stesso delle Convenzioni, divenuto sempre più particolareggiato con Lomé IV, che rappresenta una sorta di definizione dei principi guida e delle priorità che condizionano ed ispirano gli interventi nazionali.

Ciò che si è definito impropriamente politica comunitaria di cooperazione anteriormente al Trattato di Maastricht, sono dunque una pluralità di azioni e di strumenti qualificabili più propriamente come "azioni" o "relazioni" di cooperazione. Si è detto infatti che il Trattato di Roma non prevede norme specifiche che sanciscano l'istituzione di una politica comune, tuttavia sono in esso individuabili norme che, suddivise in due categorie distinte, rappresentano le basi o fondamenti giuridici di tali azioni e relazioni di cooperazione.

Alla prima categoria appartengono le norme che esprimono l'interesse comunitario per il supporto da concedere ai processi di sviluppo economico e sociale dei paesi in via di sviluppo; alla seconda le norme che rendono legittima l'adozione di strumenti e misure<sup>100</sup> attraverso le quali, in modo pragmatico, si è sviluppata quella che noi oggi definiamo politica di cooperazione della comunità.

Nella prima categoria individuiamo l'articolo 3 che nel comma k prevede "*l'azione della Comunità importa alle condizioni e secondo il ritmo del presente Trattato, l'associazione dei Paesi e Territori d'oltremare, intesa ad incrementare gli scambi e proseguire in comune nello sforzo di sviluppo economico e sociale*"; e gli articoli dal 131 al 136 (Parte IV del Trattato)<sup>101</sup>, che istituiscono l'associazione dei Paesi e Territori d'Oltremare legati ai Paesi membri della CEE da "relazioni particolari" (art.131).

Alla seconda categoria si è detto appartengono le norme che rendono legittima l'adozione di strumenti e misure attraverso le quali, in modo pragmatico, si è sviluppata quella che noi oggi definiamo politica di cooperazione della Comunità. Esse hanno acquisito rilevanza con il raggiungimento dell' indipendenza degli Stati Africani in seguito al processo di decolonizzazione, che ha consentito loro l'inserimento nella società internazionale in qualità di nuovi soggetti di

---

<sup>100</sup> Precisiamo che intendiamo qui riferirci in linee sintetiche e generali alle differenti relazioni di cooperazione allo sviluppo e non specificamente alle relazioni di cooperazione preferenziali concretizzatesi negli Accordi di Associazione conclusi con gli Stati Africani Associati e Madagascar, poi Paesi ACP, sui quali in seguito si concentrerà maggiormente la nostra attenzione.

<sup>101</sup> Il regime di associazione concessa prevista nei menzionati articoli verrà analizzato nel paragrafo successivo.

diritto, rendendo inadeguato il ricorso alle norme precedentemente indicate. Queste ultime infatti, presupponendo l'esistenza di "relazioni particolari", mal si adattavano alla loro nuova condizione di Stati indipendenti e sovrani. È questa la categoria che riveste un'importanza maggiore per la nostra analisi, in quanto esse rappresentano le basi legali che hanno legittimato gli interventi e le azioni comunitarie che hanno gradualmente permesso il configurarsi della oggi riconosciuta politica comunitaria di cooperazione.

In tale categoria includiamo:

a) - *l'articolo 113* sulle competenze comunitarie in materia commerciale e tariffaria (Politica Commerciale Comune), in quanto, come abbiamo avuto modo di osservare e come analizzeremo in seguito, la politica di cooperazione si estrinseca essenzialmente nel settore degli scambi e delle relazioni commerciali -

b) - *l'articolo 238*, fondamento giuridico per la conclusione degli accordi di associazione. Esso rappresenta la base giuridica delle Convenzioni di Yaoundé<sup>102</sup> e di Lomé, espressione e simbolo della politica preferenziale di cooperazione .-

c) - *l'articolo 235*, che estende l'ambito delle competenze comunitarie qualora queste non siano espressamente previste dal trattato e risultino indispensabili per realizzare uno degli scopi in esso indicati - (poteri impliciti)

Il *Trattato di Maastricht* opera infine la comunitarizzazione della politica di cooperazione allo sviluppo disciplinandola nel Titolo XVII agli articoli 130U-130Y e qualificandola propriamente come politica comunitaria, consentendoci di non fare più un uso improprio di tale espressione o di dover ricorrere alle formule di "azioni" o "relazioni" di cooperazione<sup>103</sup> fondate sulle precedenti basi legali.

---

<sup>102</sup> La base legale dell'associazione istituita dalle due Convenzioni di Yaoundé è incerta, in nessuna di esse esiste un riferimento alla Parte IV ( art. 131 - 136) o all'articolo 238, le posizioni dei giuristi, lo vedremo in seguito, sono al riguardo discordanti.

<sup>103</sup> L'esigenza della europeizzazione dell'aiuto allo sviluppo e della comunitarizzazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo era stata espressa in origine già nel lontano 1976 dal Governo Belga: "*Notre pays a l'intention d'europeaniser sans réserve son aide par une étroite coordination et une intégration sur le plan européen afin d'arriver à une politique commune du développement*" in Van Elslande, Renaat, *La Belgique et le Tiers Monde*, Oyez, Bruxelles, 1977, p. 159.

Dorainavanti le misure di cooperazione allo sviluppo dovranno essere adottate sulla base dell'articolo 130 W.

Fino dunque all'entrata in vigore del Trattato l'assenza di una effettiva base giuridica e l'evoluzione internazionale del concetto di commercio hanno permesso di basare le azioni e relazioni qualificabili di cooperazione sugli articoli 113 e 235, ed hanno inoltre favorito una interpretazione estensiva dell'articolo 113 del Trattato di Roma. Tra tali azioni qualificabili di cooperazione per quel che riguarda l'adozione del regime di Preferenze Generalizzate quale strumento di cooperazione con i paesi in via di sviluppo, la giurisprudenza della Corte ha accolto una interpretazione estensiva del concetto di commercio. In particolare nella sentenza del 26 marzo 1987 del caso 45/86<sup>104</sup> si stabilì che il regime unilaterale di Preferenze Generalizzate concesso dalla Comunità ai paesi in via di sviluppo è uno strumento commerciale dell'articolo 113, sia pure con finalità di sviluppo. La Corte, accogliendo una sua interpretazione estensiva, ha sposato la posizione della Commissione sostenitrice della tesi strumentale oggettiva, secondo la quale ogni provvedimento idoneo alla disciplina del commercio internazionale rientra nel campo della politica commerciale comune, quali che siano gli scopi ulteriori perseguiti<sup>105</sup>.

Gli Accordi puri di cooperazione economica e commerciale conclusi con alcuni Stati dell'America Latina nell'ambito delle relazioni di cooperazione anteriori al riconoscimento di una competenza comunitaria, sono stati siglati sulla base di entrambi gli articoli 113 e 235. Il ricorso a quest'ultimo articolo si è reso indispensabile per dare una copertura giuridica a degli ambiti non riconducibili ad una interpretazione estesa del concetto di commercio.

Infine non si dimentichi la dimensione che il regime di associazione dell'articolo 238<sup>106</sup> ha acquisito nella politica di

---

Non così si esprimeva negli stessi anni la Francia "...*Il n'apparaît pas souhaitable de soumettre les politiques bilatérales aux orientations de la Communauté en raison des différences dans la nature des liens qui unissent les divers pays membres aux PVD*" in Bilan de la Convention de Lomé, Assemblée Nationale, Secrétariat Permanent des Délégations Françaises aux Assemblées Européennes, Novembre 1976, in A. Hougassian-Rudovich, Un défi à l'inégalité: la Convention de Lomé, Lausanne: Editions Loisir et Pedagogie, 1984, p. 28.

<sup>104</sup> Causa 45/86, Commissione delle Comunità Europee contro Consiglio delle Comunità Europee, *Raccolta della Giurisprudenza della Corte* 1987-3, pp.1493-1523

<sup>106</sup> Questa tematica verrà ulteriormente approfondita in una specifica sezione sul Sistema delle Preferenze Generalizzate del capitolo 4

cooperazione allo sviluppo qualificandosi come forma particolare di assistenza allo sviluppo<sup>107</sup>. Si ricordi che formalmente Lomé, si è detto che relativamente alle precedenti Convenzioni di associazione di Yaoundé i pareri non sono uniformi, è una Convenzione di Associazione fondata sull'articolo 238. In particolare il Trattato di Maastricht, mantiene la specificità di Lomé e del regime preferenziale in essa disciplinato rispetto alla "generale" politica di cooperazione. L'articolo 130 W al punto 3 infatti, differenzia la cooperazione con i Paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico dalle altre azioni di cooperazione, ed esclude per essa il ricorso alla procedura (di cooperazione) dell'articolo 189 C come richiesto al punto 1 dell'articolo 130W per le altre azioni di cooperazione. In base ad essa le azioni saranno adottate a maggioranza qualificata dal Consiglio e con un rilevante contributo del Parlamento quanto alla loro formazione. Tale esclusione si traduce formalmente, per il regime di cooperazione preferenziale avente per oggetto i paesi ACP, nel mantenimento dell'articolo 238 quale base giuridica<sup>108</sup>.

È poi l'articolo 228 che descrive la procedura per la conclusione di accordi tra la Comunità e uno o più Stati o con un'organizzazione internazionale. In particolare il paragrafo 2, nel quale si stabilisce che gli accordi sono conclusi dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, precisa che *"il Consiglio delibera all'unanimità quando l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità sul piano interno, nonch  per gli accordi di cui all'articolo 238"*, ovvero gli accordi di associazione di cui trattasi. Il paragrafo 3 precisa ed estende il ruolo del Parlamento Europeo nella conclusione degli accordi, reintroducendo la procedura del parere conforme che era stata introdotta agli articoli 237 (accordi di adesione) e 238 (accordi di associazione) dall'Atto Unico Europeo e richiedeva la maggioranza assoluta dei membri che compongono il Parlamento Europeo. Nel nuovo Trattato sull'Unione non viene fatto per  alcun

---

<sup>106</sup> Gi accordi puri o misti dell'articolo 238 permettono alla Comunit  di adottare politiche di associazione o regimi di associazione quando non sembri adeguato iscrivere le relazioni con uno stato terzo nel quadro della cooperazione allo sviluppo, anche se l'accordo contiene strumenti propri di questa politica.

<sup>107</sup> Si distinguono infatti tre tipi di associazione: l'associazione come forma particolare di assistenza allo sviluppo; l'associazione come fase preliminare all'appartenenza alla Comunit , e l'associazione come regime in sostituzione all'adesione e appartenenza alla Comunit .

<sup>108</sup> Art. 238 cos  modificato dall'articolo G punto 84 del TUE " *La Comunit  pu  concludere con uno o pi  Stati o Organizzazioni Internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari*"



riferimento alla maggioranza richiesta<sup>109</sup>, si ritiene dunque sufficiente la maggioranza semplice dei votanti"...*gli accordi di cui all'articolo 238, nonché gli altri accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione, gli accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per la Comunità e gli accordi che implicano la modifica di un atto adottato secondo la procedura di cui all'articolo 189 B sono conclusi previo parere conforme del Parlamento Europeo*".

L'esclusione delle relazioni di cooperazione CE-ACP dall'applicazione della procedura di cooperazione dell'articolo 189 C è inoltre espressa in una disputa comunitaria di lunga data relativa al finanziamento del Fondo Europeo di Sviluppo creato nel quadro delle Convenzioni ACP-CEE. La differenziazione delle relazioni CE-ACP rispetto alle altre relazioni di cooperazione viene indicata anche nella necessità di ribadire e precisare la prosecuzione del finanziamento del Fondo con i contributi nazionali, in contrasto con la sua budgetizzazione sostenuta per ragioni di coerenza e trasparenza, dalla Commissione, dal Parlamento, e da alcuni Stati membri<sup>110</sup>.

Precisiamo, in questo breve sguardo d'insieme alle diverse basi e fondamenti giuridici attraverso i quali si è pragmaticamente pervenuti al riconoscimento della competenza comunitaria nel settore, che il Trattato di Maastricht introduce un'apparente contraddizione. Esso si caratterizza per una certa ambivalenza tra una logica giuridica d'integrazione e la volontà di mantenere la competenza e le sfere statali d'azione. Tale ambivalenza è rilevabile attraverso l'analisi degli articoli 130 W e 130 Y in relazione all' articolo 189 C.

L'articolo 130 W statuisce che le azioni di cooperazione allo sviluppo dovranno essere adottate ricorrendo alla procedura di cooperazione definita all'articolo 189 C<sup>111</sup>. In base ad essa, le azioni comunitarie potranno essere adottate dal Consiglio a maggioranza

<sup>109</sup> Il riferimento alla maggioranza richiesta compare negli articoli 138, relativamente alle disposizioni da adottarsi per l'elezione del parlamento Europeo, e all'articolo O del trattato di Maastricht che riprende il testo dell'articolo 237 sugli accordi di adesione ora abrogato. In entrambi si richiede la maggioranza dei membri che lo compongono.

<sup>110</sup> Un ulteriore precisazione in questo senso venne formulata nella Dichiarazione n 12 annessa al Trattato "...*Le Fond Européen de développement continuera à être financé par des contributions nationales conformément aux dispositions actuelles*"

<sup>111</sup> Previamente introdotto dall'atto Unico come articolo 149 del Trattato sulla Comunità Economica Europea

qualificata, salvo alcune eccezioni, ed il Parlamento ricoprirà un ruolo rilevante potendo contribuire alla loro stessa formazione<sup>112</sup>. Ciò che si evince dai due articoli precedenti è dunque espressione di una forza e logica giuridica d'integrazione. Al tempo stesso, la competenza statale riconosciuta all'articolo 130 Y e l'espresso riferimento alle competenze statali in azioni unilaterali di cooperazione allo sviluppo (art.130 X), sembrano voler salvaguardare le singole sfere di azione e le identità nazionali di fronte ai terzi in via di sviluppo.

Tale "ambivalenza" ci consente di comprendere le ragioni alla base della scelta di annettere al Trattato sull'Unione la Dichiarazione (numero 10) della Conferenza<sup>113</sup>, relativa, tra gli altri, all'articolo 130 Y del Trattato costitutivo della Comunità Europea: " *La Conferenza ritiene che le disposizioni dell'articolo 109 paragrafo 5, dell'articolo 130 R paragrafo 4, dell'articolo 130 Y non ledano i principi che emergono dalla sentenza del Tribunale di Giustizia nel caso AETS* "<sup>114</sup>

Le disposizioni summenzionate del Trattato preservano i diritti degli Stati membri a negoziare in organismi internazionali e concludere accordi internazionali. Obiettivo della dichiarazione è dunque ribadire che il riconoscimento della competenza statale, in particolare nel settore della cooperazione, non è in contrasto con i principi stabiliti dalla Corte nel caso 22/70 AETS del 1971. Nella sentenza la Corte stabilì che, ogniquale volta la Comunità, per la realizzazione di una politica comune prevista dal Trattato, adotta norme comuni, qualunque forma esse possano avere, gli Stati membri non hanno più il potere, agendo individualmente o collettivamente, di contrarre degli obblighi con paesi terzi che incidano su queste norme o alterino la loro portata.

Si richiama dunque il concetto giurisprudenziale delle regole comuni che rappresenta un forte stimolo al processo di trasferimento dell'esercizio delle competenze statali al sistema comunitario, in quanto la loro adozione sul piano interno suppone un trasferimento di

---

<sup>112</sup> Il ruolo delle diverse istituzioni comunitarie nel processo di elaborazione della politica Comunitaria di cooperazione allo sviluppo è oggetto di analisi in una sezione successiva.

<sup>113</sup> Dichiarazione n° 10 sugli articoli 109, 130 R, 130 Y, del trattato che istituisce la Comunità Europea, Allegata all'Atto Finale del Trattato di Maastricht, (riprende la Dichiarazione n°9 precedentemente annessa all'Atto Unico nel 1985).

<sup>114</sup> Causa 22/70 Commissione versus Consiglio, Raccolta della Giurisprudenza della Corte 1971, p.264.

poteri sul piano interno ed esterno. Ma esso deve essere qui valutato tenendo in considerazione che ci si muove nell'ambito di una competenza comunitaria complementare, e che risulta difficile determinare la formazione e stabilire il contenuto di regole comuni di cooperazione allo sviluppo. Difficoltà quest'ultima incrementata dall'assenza di ulteriori precisazioni sul concetto ad opera della Corte.

Esistono dunque settori nei quali la CE gode di una *competenza esclusiva*, essendo questa conferitale dal Trattato; è questo il caso del Sistema delle Preferenze Generalizzate espressione della politica commerciale comune<sup>115</sup>, e delle Convenzioni d'associazione. Mentre in altri settori la Comunità ha una *competenza concorrente* con quella statale in quanto si affiancano ad essa le politiche bilaterali condotte dagli Stati membri con i paesi in via di sviluppo, che si esprime negli aiuti alimentari, aiuti d'urgenza, aiuti finanziari e tecnici concessi ai paesi in via di sviluppo non associati, assistenza alle O.N.G., aventi la propria base giuridica nell'articolo 113 e nell'articolo 235 del Trattato che da una copertura giuridica agli ambiti di cooperazione allo sviluppo non relazionati ad una interpretazione estesa del concetto di commercio che li possa includere<sup>116</sup>.

Le azioni e gli strumenti utilizzati dalla CE possono distinguersi in due principali categorie, gli *atti unilaterali*, che sono adottati unilateralmente dalla Comunità e pertanto non creano obblighi potendo essere modificati o abrogati liberamente; e gli *accordi*, per i quali si verifica la diretta partecipazione dei paesi beneficiari, negoziati e conclusi con essi su un piano di eguaglianza giuridico-formale<sup>117</sup>. Tra le azioni unilaterali, il Sistema delle Preferenze

---

<sup>115</sup> Si è espressa in tal senso la Corte Europea di Giustizia nel caso 45/86 sentenza del 26 marzo 1987, Commissione delle Comunità Europee contro Consiglio delle Comunità europee; tale aspetto sarà approfondito in seguito durante la trattazione sul Sistema di Preferenze Generalizzate sez. 4.1.1.

<sup>116</sup> C. Morviducci aggiunge alle categorie suddette i settori in cui la CEE gode di una *competenza primaria* che non esclude interventi successivi degli stati membri ma li condiziona, imponendo loro principi guida o limiti, e per questo differenziandola dalla *competenza concorrente* in cui l'autonomia degli stati membri è maggiore. Ritene che essa si possa fondare sia sulla combinazione di specifici articoli dei Trattati con l'articolo 235 (es. accordi quadro di cooperazione), sia sul solo articolo 235 (es. alcune forme di aiuto tecnico e finanziario ai Paesi non-Associati); in *op. cit.*, pp.371-389.

<sup>117</sup> Il concetto di eguaglianza giuridico-formale tende a contrapporsi a quello di eguaglianza economica che cominciò ad assumere importanza nell'ambito del nascente Diritto Internazionale dello Sviluppo negli anni '70 in seguito alle pressioni

Generalizzate, gli aiuti alimentari, gli aiuti finanziari e tecnici, rappresentano indubbiamente le azioni più efficaci. Tuttavia concentreremo l'attenzione sull'evoluzione degli accordi di associazione con gli Stati Africani Associati e Madagascar poi Paesi dell'Africa Caraibi e Pacifico che rappresentano, sia pure non esenti da notevoli limiti e critiche, l'espressione più avanzata e completa degli interventi comunitari nel settore della cooperazione allo sviluppo. Accorderemo inoltre una certa attenzione tra gli atti unilaterali al Sistema delle Preferenze Generalizzate per l'importanza che ha acquisito nel provocare una certa trasformazione di orientamento nella politica comunitaria espressa negli accordi, ed in quanto riflette la nuova sensibilità ed attenzione mostrata nel sistema internazionale verso la tematiche dello sviluppo.

### **3.2 L'associazione concessa alle ex colonie Europee: prima tappa di evoluzione degli accordi preferenziali di cooperazione.**

Le relazioni di cooperazione allo sviluppo intraprese dalla CE, che si sono concretizzate nella realizzazione degli accordi preferenziali<sup>118</sup>, hanno subito un processo di trasformazione fin dal momento della loro iniziale espressione avviata fin dal trattato di Roma. Le modifiche sono dovute, in parte, alle trasformazioni storico-politiche verificatesi nei paesi in via di sviluppo oggetto delle relazioni preferenziali avviate dalla CE, ed in parte, all'evoluzione dei lineamenti giuridici nell'ambito delle strategie mondiali di cooperazione e del Diritto Internazionale dello Sviluppo.

Per una valutazione sistematica e sintetica possiamo individuare essenzialmente tre tappe. La prima è rappresentata dall'*Associazione concessa ai paesi e territori d'oltremare* in base ad un accordo intracomunitario, espressione unilaterale della volontà dei sei stati membri originari della Comunità. Il regime associativo così istituito e codificato nella parte IV del Trattato di Roma art.131-136<sup>119</sup>,

---

esercitate dai paesi in via di sviluppo negli organismi internazionali e alla maggiore sensibilità manifestata verso tali problematiche dalla comunità internazionale.

<sup>118</sup> Nella categoria degli accordi sono inclusi anche gli Accordi sui Prodotti di Base, gli Accordi non-preferenziali conclusi con l'America Latina, i cosiddetti Accordi Quadro di cooperazione, ma sicuramente gli Accordi Preferenziali che trovano espressione oggi nella Convenzione di Lomé e negli accordi di cooperazione con i Paesi Mediterranei sono i più interessanti, e rivestono un ruolo di stimolo e d'esempio nel quadro delle strategie mondiali di cooperazione.

che rappresenta esclusivamente il diritto interno comunitario si spiega in base alle particolari condizioni economiche e politiche di Paesi che non avevano ancora conseguito l'indipendenza politica, ed erano legati attraverso *relazioni particolari* ad alcuni stati membri della CEE (art.131 del trattato). Anche se nel Trattato istitutivo troviamo solo l'espressione "relazioni particolari" è chiaro che si tratta di relazioni di natura coloniale; relazioni di tipo storico, economico, quale quelle esistenti all'epoca con la Libia, la Tunisia, il Marocco, non avrebbero potuto giustificare l'imposizione di un vincolo quale quello previsto dall'associazione. Lo stesso articolo 131 proprio per evitare problemi di interpretazione di tale generica espressione rinviava all'elencazione dei paesi prevista nell'allegato IV. Fu la Francia<sup>120</sup>, sulla base dei forti vincoli di solidarietà economica che la legavano ai suoi territori coloniali uniti nell'Unione Francese, dinanzi al timore di dover affrontare difficoltà tecniche dovute alla sovrapposizione di due unioni doganali, a prospettare come soluzione l'incorporazione al sistema comunitario di tali paesi attraverso l'adozione del regime associativo. Dinanzi al nuovo ordine rappresentato dalla CEE, risultava impossibile la continuità del regime precedente tra la Francia ed i suoi territori coloniali uniti nell'Unione Francese, in base al quale i prodotti provenienti da questi ultimi potevano entrare in Francia in franchigia doganale. Per la Francia risultava impossibile continuare a sostenere lo sviluppo di questi paesi mentre i suoi mercati venivano aperti alla concorrenza dei suoi nuovi partners nella emergente Unione Doganale tra i 6 paesi Europei. Il regime associativo apparve come l'unico realizzabile per poter assicurare a tali territori una partecipazione ai vantaggi del Mercato Comune e per permettere la prosecuzione del regime di assistenza allo sviluppo, date inoltre le difficoltà di natura giuridica, tecnica ed economica<sup>121</sup>, oltre alla totale assenza di un

---

<sup>119</sup> Alla parte IV del Trattato si affiancava la Convenzione di Applicazione allegata ad esso e prevista per una durata di cinque anni, che poneva pertanto l'obbligo di rivedere il regime associativo alla sua scadenza nel 1962.

<sup>120</sup> Il ministro francese Pineau fece sapere durante la Conferenza di Venezia che si tenne nel Maggio 1956, che la Francia considerava l'associazione dei Paesi e dei Territori d'Oltremare alla CEE come *condicio sine qua non* della sua stessa partecipazione alla Comunità.

Cfr. G. Vedovato, "L'associazione dei territori d'oltremare", in Unione Italiana delle Camere di Commercio, industria e agricoltura, Milano, Giuffrè 1958.

<sup>121</sup> Si trattava di paesi che non avevano conseguito l'indipendenza politica, non appartenenti al territorio Europeo e con strutture economiche e sociali profondamente differenti. La totale incorporazione era auspicata dai sostenitori della concezione Eurafriana che gradualmente, in relazione al processo di decolonizzazione, perse la sua credibilità e fu in larga misura abbandonata.

effettivo interesse in tal senso, nel rendere impraticabile una loro totale incorporazione ad esso.

### 3.2.1 Compatibilità del regime associativo con l'Accordo Generale sulle Tariffe e il Commercio (Gatt)

Il regime d'associazione concessa ai Territori e Paesi d'Oltremare definito negli articoli 131-136 del Trattato di Roma fu oggetto di analisi da parte del Sottocomitato D del gruppo di lavoro incaricato in seno al Gatt di valutare la compatibilità del Trattato di Roma all'Accordo Generale. È questo il primo esempio di una serie di analisi svolte in seno al Gatt sull'associazione concessa, l'associazione contrattata e successivamente il nuovo modello di cooperazione incarnato da Lomé che, come vedremo in seguito in maggior dettaglio, hanno, ai giorni nostri, riacquisito particolare significato.

Un iniziale elemento di incompatibilità veniva individuato dalle parti contraenti Gatt nell'appartenenza simultanea di uno stesso gruppo di paesi ad una Unione Doganale (la CEE) e ad un'area di libero scambio (Associazione dei Paesi e Territori d'Oltremare disciplinata dalla Parte IV Trattato di Roma), ritenuta contraria alle regole dell'Accordo Generale: *"Some members stated that under the terms of the General Agreement it was not contemplated that the same group of countries should belong at the same time to a customs union and a free trade area"*<sup>122</sup>.

Tale coesistenza determina l'infrazione del paragrafo 8 punto a dell'articolo XXIV, secondo il quale deve essere applicato un regime identico a tutti i paesi esterni all'Unione Doganale. Pertanto solo una generalizzazione dei vantaggi concessi ai Paesi e Territori d'Oltremare a tutte le parti contraenti Gatt può rendere legittima la coesistenza dei due sistemi.

I sei Stati membri originari della CEE hanno rifiutato tali critiche non rinvenendo nell'Accordo Generale alcuna disposizione specifica che proibisse la simultanea costituzione di una unione doganale e di un area di libero scambio da parte di un medesimo gruppo di paesi. Teoria questa sostenuta e spiegata da T. Flory<sup>123</sup>,

---

<sup>22</sup> Rapporto Sottocomitato D del Gatt, Basic Instruments and Selected Documents, Sixth Supplement, Decisions, Reports of the Twelfth Session, Geneva, 1958, p. 90.

secondo il quale si è in presenza di due sistemi distinti totalmente indipendenti l'uno dall'altro che impediscono si possa parlare di loro coesistenza e della sua impossibilità giuridica.

Le parti del trattato di Roma sostennero la compatibilità del regime ricorrendo al paragrafo 2 dell'articolo I e all'articolo XXIV dell'Accordo Generale. In base al primo dei citati articoli essi sostenevano che gli articoli 131-136 potessero essere considerati come un'estensione all'intera Comunità delle preferenze che la Francia, in virtù di tale articolo, era legittimata ad accordare ai suoi possedimenti coloniali<sup>124</sup>. L'articolo XXIV legittimava poi una deroga automatica alla clausola della Nazione più Favorita (MFNC), per la costituzione delle aree di libero scambio nella cui categoria poteva essere inserito il regime creato dalla parte IV del Trattato con i Paesi e Territori d'oltremare.

Entrambi i richiami sono stati contestati e ritenuti insufficienti a giustificare il regime. Relativamente all'utilizzazione dell'articolo 1 paragrafo 2, fa notare Imhoof " *A notre avis, une telle extension serait contraire aux principes du Gatt. En effet, les exceptions à la généralisation de la clause admises au profit des préférences coloniales françaises sont énumérées expressement et limitativement dans l'alinéa b du paragraphe 2 de l'article 1 Gatt si bien qu'un prolongement de la dérogation à la clause à d'autres territoires ne saurait être admise* "<sup>125</sup>

Mentre l'articolo 133 al paragrafo 3 permette ai paesi associati, rispetto al regime di reciproca liberalizzazione commerciale definito nel paragrafo 2 dello stesso articolo 133, di prelevare diritti doganali e di imporre restrizioni quantitative qualora queste rispondano alle loro necessità di sviluppo e di industrializzazione in contrasto dunque con l'esigenza della liberalizzazione per *l'essenziale degli scambi commerciali* come richiesto per le aree di libero scambio dall'articolo XXIV paragrafo 8 punto b.

---

<sup>123</sup> T. Flory, "Le Gatt, le Droit International et Commerce Mondial", Librairie generale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1968

<sup>124</sup> Art. 1 paragrafo 2: "*The provisions of paragraph 1 of this article shall not require the elimination of any preferences in respect of import duties or changes... which fall within the following descriptions:... (b) preferences in force exclusively between two or more territories which on July 1, 1939 were connected by common sovereignty or relations of protection or suzerainty and which are listed in Annexes B, C, D, subject to the conditions set forth therein;...*"

<sup>125</sup> R. S. Imhoof, "Le Gatt et les zones de libre échange", Georg, Librairie de l'Université, Genève, 1979, p.133

Per i sei Stati fondatori della CEE la possibilità di ricorrere a dei diritti fiscali non impedisce che la liberazione si realizzi per l'essenziale degli scambi commerciali.<sup>126</sup> Essi ritengono valida e legittima l'associazione in quanto area di libero scambio accogliendo l'interpretazione quantitativa del principio di liberalizzazione dell'essenziale degli scambi commerciali ed opponendosi a che si potesse stabilire la illegalità di una struttura rispetto ad una regola caratterizzata da una profonda imprecisione giuridica (art. XXIV paragr. 8 punto b: essenziale degli scambi commerciali), quale quella relativa alla liberalizzazione dell'essenziale degli scambi commerciali interpretabile secondo il criterio quantitativo o qualitativo<sup>127</sup>.

Le parti contraenti del Gatt partendo dalla constatazione dell'assenza nell'accordo di un quadro giuridico appropriato per disciplinare le cosiddette integrazioni economiche regionali impure, tra paesi sviluppati ed in via di sviluppo, e dalla consapevolezza dell'importanza del regime associativo per lo sviluppo dei Paesi e Territori d'Oltremare, non hanno condannato le disposizioni del Trattato relative all'Associazione, pur non dando conclusioni definitive e lasciando il dibattito giuridico aperto.

---

<sup>126</sup> Rapporto del Sottocomitato D del Gatt, Basic Instruments and Selected Documents, *op. cit.* p.99.

<sup>127</sup> Accogliendo l'interpretazione quantitativa del principio di liberalizzazione dell'essenziale degli scambi commerciali: *"The six had proposed the following definition: a free trade area should be considered as having been achieved for substantially all the trade when the volume of liberalized trade reached 80 % of total trade. As long as no counter definition was brought forward, it seemed to them logically and legally unacceptable that they should be charged with infringing a rule, the exact contents of which the competent body refused to define"* Basic Instruments and Selected Documents, *op. cit.* p. 99. Secondo il criterio qualitativo la liberalizzazione dell'essenziale degli scambi commerciali riguarda i beni di importanza essenziale nei flussi commerciali di dati paesi in quanto elementi portanti del loro sistema economico e commerciale. A proposito dei criteri quantitativo e qualitativo accolti per la valutazione della liberalizzazione dell'essenziale degli scambi commerciali si veda la chiara sintesi in Marta Lopez, PhD thesis, *"European Economic Law and the developing countries: the banana case"*, mimeo, Law Department, European University Institute, Firenze, 1995.



### 3.2.2 L'associazione successiva alla decolonizzazione

L'associazione alla Comunità definisce "un regime elastico che permette di considerare una vasta gamma di situazioni intermedie tra lo "status" di stato membro e quello di stato terzo"<sup>128</sup> È stato il Comitato dei Giuristi del Consiglio d'Europa per la Comunità Europea a proporre una definizione illuminante: "Uno Stato Associato è uno stato che si impegna a stringere forti legami con la Comunità e tali vincoli e legami si traducono in trattati particolari che possono anche concernere oggetti limitati"<sup>129</sup>. Nel caso preso in esame, gli oggetti sono essenzialmente economico-commerciali: la creazione di un'area di libero scambio che comprenda il complesso degli stati membri e dei territori coloniali, da conseguire attraverso la progressiva riduzione dei diritti doganali che gravano sulle importazioni dei prodotti provenienti da questi ultimi, al momento dell'ingresso nel mercato degli stati membri, e sui prodotti provenienti dagli stati membri (art.133) ed introdotti nei mercati dei Paesi Associati. Il sistema è poi caratterizzato da deroghe accordate ai paesi associati, i quali possono percepire delle entrate doganali qualora queste rispondano alle loro necessità di sviluppo e di industrializzazione (art.133 paragrafo 3), e dall'obbligo posto a loro carico di adottare una politica doganale autonoma e non discriminatoria riguardo ai differenti stati membri della CEE (art.133 paragrafo 5). Il regime prevedeva inoltre un programma minimo di assistenza finanziaria con l'istituzione del Fondo per lo Sviluppo e la devoluzione di 581 milioni di dollari destinati allo sviluppo dei paesi associati<sup>130</sup>. Compito del Fondo era di intervenire attraverso sovvenzioni non rimborsabili<sup>131</sup> al finanziamento di istituzioni sociali, educative, sanitarie, per le quali la procedura di

---

<sup>128</sup> Definizione data dal De Soto in "Les relations internationales de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier", in *Congres International d'Etudes sur la CECA*, 1957, Actes Officcielles, vol.III, p.236.

<sup>129</sup> In G. Pennisi, "Lineamenti giuridico istituzionali dell'associazione CEE-SAMA", *Rivista di Diritto Europeo*, n°2, 1966, p.101.

<sup>130</sup> È la Convenzione d'applicazione, che regolamentava le modalità dell'associazione definita agli articoli 131-136, che prevede negli articoli 1-7 un Fondo Europeo dello sviluppo dell'oltremare, della durata della stessa Convenzione.

<sup>131</sup> Relativamente ai limiti connessi al ricorso esclusivo alle sovvenzioni non rimborsabili si esprime H. Hendus, Direttore Generale per lo sviluppo dell'Oltremare presso la CEE in quel periodo: "L'insufficiente differenziazione delle operazioni finanziarie del Fondo, che poteva concedere solo sovvenzioni a titolo gratuito e non prestiti, ha inoltre impedito di finanziare eccellenti progetti a motivo della loro redditività diretta troppo evidente" L. Morino, *La Comunità Europea e l'Africa*, Dedalo, Bari, 1975, p.85

decisione era affidata alla Commissione che deliberava autonomamente. Le sovvenzioni potevano essere concesse anche per l'attuazione di progetti di sviluppo d'interesse economico generale, in tal caso la Commissione doveva affiancare alla sua decisione quella del Consiglio dei Ministri.

È necessario ricordare che il regime istituito è caratterizzato dalla *mancaza di identità fra la Convenzione di Applicazione da un lato e l'associazione dall'altro*<sup>132</sup>. La Convenzione infatti era valida solo per un periodo di cinque anni, dal 1958 al 1962, (art. 59), mentre allo scadere di tale periodo, "il Consiglio deliberando all'unanimità, stabilisce...le disposizioni che dovranno essere previste per un nuovo periodo" (art. 136 del Trattato di Roma). Questo significa che l'associazione era stata istituita con una durata illimitata, alla pari del Trattato (art. 249), mentre le modalità e procedure di applicazione erano state fissate per un periodo limitato, in quanto si rendeva indispensabile tenere in considerazione le possibili evoluzioni politiche alle quali i paesi africani andavano incontro.

Le problematiche concrete dello sviluppo, della cooperazione allo sviluppo, e del concetto dell'interdipendenza economica pura, dunque bilaterale, non furono sollevate durante i negoziati per il Trattato di Roma. La necessità imperante, come si è analizzato, derivava dalla necessità di risolvere il problema dei territori coloniali che necessitavano una nuova collocazione ed un nuovo trattamento nel contesto dell'emergente sistema comunitario. Tuttavia fin da queste iniziali manifestazioni andarono esprimendosi distinte ed opposte posizioni da adattarsi rispetto ai paesi del terzo mondo nel contesto delle strategie di cooperazione allo sviluppo, che, come vedremo, si consolidarono nel corso delle evoluzioni delle relazioni e della politica di cooperazione della Comunità. Da un lato, si è visto, la tendenza alla globalizzazione delle misure da adottarsi rispetto alla generale categoria dei paesi in via di sviluppo, sostenuta maggiormente dalla Germania e dall'Olanda. Dall'altro il regionalismo, per il quale premeva la Francia, nel tentativo di garantire continuità al suo regime, sia pure nel mutato contesto comunitario.

Le accennate evoluzioni politiche non tardarono a manifestarsi, nel 1960 infatti diciannove dei Territori coloniali associati conseguirono l'indipendenza politica. Tale evoluzione fece sorgere

---

<sup>132</sup> G. Vedovato, *Studi Africani ed Asiatici*, Firenze, Edit. Poligrafico Toscano, 1964, vol. II, p. 192

immediate difficoltà di ordine giuridico relative alla necessità di conciliare l'acquisita indipendenza con il mantenimento dell'associazione, in quanto quest'ultima trovava la sua base e giustificazione in funzione delle relazioni particolari che univano i territori coloniali ad alcuni degli Stati membri (art. 131).

Furono molteplici le posizioni espresse dai giuristi in merito alla individuazione delle modalità e delle norme che hanno reso legittima la prosecuzione del regime associativo fino alla conclusione della Convenzione di Associazione di Yaoundé ( 20 Luglio 1963), nonostante fossero venute a mancare, con il raggiungimento dell'indipendenza politica, "le relazioni particolari", base e fondamento giuridico di tale regime (art.3 K, art.131). Secondo una prima teoria l'assunzione della piena sovranità nazionale aveva provocato una tale trasformazione delle condizioni che anteriormente caratterizzavano i Paesi e Territori d'Oltremare Associati, da rendere necessario intraprendere nuovi negoziati per istituire un nuovo regime associativo sulla base dell'articolo 238<sup>133</sup>. Per un'altra impostazione invece, la conquista dell'indipendenza politica non significava necessariamente la rottura delle relazioni particolari, pertanto il regime associativo poteva continuare ad essere considerato sussistente sulla base dell'articolo 131, in attesa della successiva modificazione dei rapporti: *"L'Associazione organizzata dal Trattato di Roma tra la nostra Comunità e 24 Paesi dell'Oltremare, è una manifestazione di solidarietà e di mutuo reciproco aiuto atto a favorire il maggior benessere di tutti gli abitanti di questo insieme. L'indipendenza non modifica tali obiettivi. Senza dubbio, trasformazioni dell'attuale sistema si renderanno necessarie e noi le cercheremo insieme ai paesi interessati. Ci sembra che le azioni iniziate debbono essere proseguite senza interruzione, ma senza pregiudicare le soluzioni che saranno alla fine adottate per regolare i rapporti dei paesi associati alla Comunità"*

<sup>134</sup>

Alcuni autori propendevano per la tesi della continuazione del regime associativo per ragioni d'opportunità, era così possibile evitare le complicazioni di avviare complessi negoziati dovendo comunque questi intervenire alla scadenza della Convenzione di Applicazione.<sup>135</sup>

<sup>133</sup> Si veda in tal senso la posizione assunta da G. Gozard, "L'avenir des rapports des Pays d'outremer et du Marché Commun", in *Revue du Marché Commun*, n°29, 1960, pp. 317 -319.

<sup>134</sup> Dichiarazioni espresse dal Prof. W. Hallstein presidente della Commissione in Bull. CEE n°6-7, 1960, p.52 (pp.51-57).

Emerse una tesi secondo la quale il problema poteva essere affrontato e risolto seguendo i principi generali del Diritto internazionale, ricorrendo alla teoria della successione universale del nuovo Stato al vecchio; al riguardo si manifestarono immediate complicazioni, esistendo delle eccezioni relative alla successione del nuovo Stato al vecchio per i Trattati che si possono configurare come politici e siano in contrasto con la natura politica del nuovo governo. L'associazione economica alla Comunità non rappresentava un semplice accordo commerciale, infatti per le sue basi, i suoi contenuti, e le modalità di realizzazione, non si poteva negare la sua natura politica. Ciò rendeva difficilmente applicabile la tesi della successione. Infine quella che, secondo la maggior parte degli studiosi può essere considerata la teoria giuridicamente più valida, ritiene che il regime che si è applicato a partire dal 1960, quando molti PTOM conseguirono l'indipendenza, "è un regime di associazione dal contenuto sostanzialmente identico a quello istituito dal Trattato di Roma e dalla Convenzione di Applicazione, ma che trova il suo fondamento giuridico nell'art.238."<sup>136</sup>.

Con il conseguimento dell'indipendenza si rese pertanto indispensabile, per la prima volta, la manifestazione della volontà espressa degli Stati Associati, nuovi soggetti di diritto, non più passivamente legati ad un Trattato Internazionale che, pur essendo concepito per produrre effetti favorevoli al loro sviluppo, costituiva una decisione unilaterale degli Stati membri.

Sulla base delle trasformazioni intervenute si rese indispensabile, nonostante si trattasse di un regime transitorio, introdurre delle modifiche. Così per la prima volta fu concesso ai Paesi Associati di presentare in forma autonoma i progetti di investimenti economici e sociali, senza più dover dipendere dallo Stato con il quale intrattenevano relazioni particolari. Inoltre, e questo preparò la strada all'avvio dei negoziati per la conclusione della Convenzione, fu deciso lo stabilimento di rappresentanze degli Stati Africani Associati presso la CEE e l'organizzazione di incontri periodici tra il Consiglio CEE e i ministri responsabili degli Stati associati, anticipo della costituzione

<sup>135</sup> Si veda al riguardo il Lemaigen che sosteneva il suo proseguimento in quanto essa permetteva di ottenere dei risultati più immediati, evitando le complicazioni di pesanti negoziati, considerando inoltre che, in ogni caso, altri negoziati dovevano intervenire per il rinnovamento della Convenzione di Applicazione la cui efficacia sarebbe terminata il 31/12/1962, in "L'Association des Pays d'Outremer au Marché Commun", *Annuaire Européen*, 1960, p.36 (pp.36-57).

<sup>136</sup> Posizione sostenuta da G. Testa, "Il fondamento giuridico dell'Associazione degli Stati Africani e Malgascio alla Comunità Economica Europea", *Rivista di Diritto Europeo*, n°2, 1965, p. 145-146 (pp.133-153)

degli organi e delle istituzioni dell'associazione che si realizzarono nella successiva Convenzione di Yaoundé.

### **3.3 Dall'associazione concessa all'associazione contrattata: le Convenzioni di Yaoundé prosecuzione del regime associativo di cooperazione postcoloniale**

La seconda tappa nel processo di evoluzione delle relazioni di cooperazione, si apre con la firma della prima Convenzione di Yaoundé il 20 Luglio 1963<sup>137</sup>, poi rinnovata cinque anni dopo dalla seconda Convenzione di Yaoundé il 29 Luglio 1969<sup>138</sup>. Con tali convenzioni si attua una svolta importante, ci si trova di fronte ad un legame associativo che si unisce "storicamente e non giuridicamente"<sup>139</sup> al regime originatosi nel 1957. Le diversità tra il nuovo regime ed il precedente riguardano soprattutto la natura stessa dell'atto, ed il suo fondamento giuridico, mentre non si rilevano sostanziali trasformazioni dal punto di vista contenutistico e nella teoria ed ideologia ispiratrice di base che continua ad essere quella della "formula associativa".

Il precedente regime associativo era stato istituito attraverso l'adozione di un atto unilaterale da parte dei sei Stati membri originari, nè poteva essere altrimenti, riguardando il regime associativo Paesi dipendenti politicamente da questi. Si è detto però che tra il 1960 e il 1962 si era compiuto il processo di decolonizzazione conclusosi con la costituzione di nuovi stati indipendenti, che, possedendo i requisiti richiesti, entravano a far parte, come soggetti di diritto, della società internazionale. Fu dunque in seguito alla conquista dell'indipendenza politica nel 1961 che la maggior parte degli Stati Associati "hanno cominciato ad attribuire una maggiore importanza all'aspetto politico dell'associazione piuttosto che al suo contenuto economico"<sup>140</sup>. Ovvero ritenevano indispensabile che fossero

---

<sup>137</sup> La Convenzione di Yaoundé I è riportata nella *G.U.C.E.* dell'11 Giugno 1964 n° L 93 p.143

<sup>138</sup> La Convenzione di Yaoundé II è riportata nella *G.U.C.E.* del 28 Dicembre 1970 n. L 282 p.56.

<sup>139</sup> G. Testa, *op. cit.* p. 150.

<sup>140</sup> Tratto dall'intervento di Djime Momar Gueye, Ambasciatore del Senegal e suo rappresentante presso le Comunità Europee in occasione della Conferenza sul "Renouvellement de la Convention de Yaoundé", tenutasi mercoledì 4 Dicembre 1968

riconosciute le mutate condizioni politiche, data la qualità di Stati sovrani, e che pertanto il contenuto economico dell'associazione fosse determinato e stabilito come frutto di negoziati ai quali essi stessi avevano partecipato, potendo esprimere le loro posizioni, esigenze, ed obiettivi, in quanto Stati politicamente indipendenti. Tali Stati, insieme con gli Stati Membri della Comunità, si posero inizialmente il problema di conciliare il regime associativo istituito dal Trattato di Roma e dalla Convenzione di Applicazione, con l'indipendenza conseguita<sup>141</sup>.

La convenzione di Yaoundé, come trattato di diritto internazionale, pur sempre espressione della continuità dei rapporti associativi secondo quanto espresso nell'articolo 136 del Trattato di Roma<sup>142</sup>, ma che contiene elementi strettamente legati alla raggiunta indipendenza politica da parte dei paesi associati, rappresenta la risposta e la soluzione a tale esigenza. Con essa si inaugura il passaggio dall'associazione *concessa* all'associazione *contrattata*, frutto dei negoziati ai quali hanno partecipato i 18 Stati Africani Associati e Madagascar (S.A.A.M.), su un piano di perfetta parità ed eguaglianza giuridico-formale con gli stati membri.

All'eguaglianza giuridico-formale, o eguaglianza di potere, non corrispondeva tuttavia un'eguaglianza di "status", gli associati infatti si trovarono a negoziare tale tipo di Trattato per la prima volta, incontrando anche particolari difficoltà nella definizione di posizioni comuni non costituendo una forza ed un gruppo unitario di Paesi. L'Associazione, vista come elemento essenziale del Trattato, secondo quanto in esso espresso nell'articolo 3 K e negli articoli 131-136, fu

---

presso l' Institut D'Etudes Europeennes, Universite Libre de Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, 1969, p.53.

<sup>141</sup> Per i Territori che non divennero indipendenti le Decisioni del Consiglio del 25 Febbraio 1964 e del 29 Settembre 1970 hanno stabilito che la loro associazione continua ad essere basata sugli articoli 131-136. Si tratta di: Greenland (Danimarca); St. Pierre e Miquelon, Mayotte, New Caledonia and Dependencies, French Polynesia, French Southern and Antarctic Territories,, Wallis and Futuna (Francia); Aruba, Netherlands Antilles (Olanda); Anguilla, British Antarctic Territory, British Indian Ocean Territory British Virgin Islands, Cayman Islands, Falkland Islands, South Georgia and Sandwich Islands, Montserrat, Pitcairn Island, St. Helena and dependencies, Turks and Caicos Islands (Gran Bretagna), in The Courier, January February 1996, n° 155.

<sup>142</sup> "Prima dello scadere della Convenzione prevista dal comma precedente, il Consiglio, deliberando all'unanimità, stabilisce, movendo dalle realizzazioni acquisite e basandosi sui principi iscritti nel presente Trattato, le disposizioni che dovranno essere previste per un nuovo periodo", art. 136, comma secondo, del Trattato di Roma.

considerata come una opzione politica che doveva essere liberamente scelta dai nuovi Stati sovrani ponendosi su basi di parità ed eguaglianza. Tali principi furono riconosciuti e proclamati durante la Conferenza dei rappresentanti parlamentari degli Stati Associati e degli Stati membri che si tenne nel Giugno 1961 a Strasburgo, durante la quale il Presidente dell'Assemblea Parlamentare Senegalese Lamine Gueye esortò a che, per la prima volta, si realizzassero degli accordi nei quali entrambe le parti, poste su un piano d'eguaglianza, fossero chiamate a fare reciproche concessioni, senza che si configurassero dei donatori da un lato e dei beneficiari dall'altro.

È necessario inoltre, introdurre una piccola precisazione relativa alla Convenzione e alla categoria dei Trattati nella quale può essere inserita. Quest'ultima fu sicuramente il frutto della diretta partecipazione ai negoziati, su base contrattuale, degli Stati Africani Associati e Madagascar, che in qualità di soggetti di diritto, contribuirono all'elaborazione del suo contenuto, manifestando il proprio punto di vista in relazione alla proposta presentata dalla Commissione CEE. Tuttavia è doveroso constatare che sia dai lunghi e difficili negoziati, sia dal contenuto della Convenzione, si rilevano forti squilibri nel potere contrattuale delle due parti. Da un lato si ponevano i sei Stati membri originari come una forza unitaria istituzionalizzata, nonostante la presenza tra essi di divergenti interessi e posizioni, dall'altra i diciotto S.A.A.M., a cui viene riconosciuta la sovrana eguaglianza come soggetti di diritto, ma che si contraddistinguono dai paesi CEE per le forti differenze nel grado di sviluppo economico, e che, nonostante la sostanziale convergenza degli obiettivi, non rappresentano, si è detto, un'entità giuridicamente unitaria<sup>143</sup>. La Convenzione di Yaoundé, risente ancora dell'impostazione coloniale, rappresenta quella pratica di cooperazione che il diritto internazionale dello sviluppo classificherà successivamente come *"cooperazione post-coloniale"*. Per cooperazione post coloniale si intende il modello nelle relazioni di cooperazione che prevalse negli anni immediatamente successivi al processo di decolonizzazione soprattutto nelle ex colonie Francesi, nelle quali ha

<sup>143</sup> L' Organizzazione Comune Africana e Malgascia, della quale erano membri quasi tutti gli Stati Africani Francesi, fatta eccezione per il Mali ed il Togo, rappresentò il centro che favoriva i contatti e dunque la possibilità di elaborare delle posizioni comuni per gli Stati Africani che negoziavano con la Comunità. Inoltre nel Marzo del 1961, in occasione della Conferenza che i capi di Stato dell'OCAM organizzarono a Yaoundé, essi diedero vita a due organizzazioni per la cooperazione economica e politica, l'"Unione Africana e Malgascia" (UAM) e l'"Organizzazione Africana e Malgascia di Cooperazione Economica"(OAMCE), che in parte svolsero l'importante ruolo di coordinare le loro relazioni con la CEE.

indubbiamente assunto la forma più caratteristica. Essa è sostanzialmente caratterizzata dalla conclusione di una pluralità di rapporti privilegiati bilaterali, conclusi con la ex metropoli, che coprono settori differenti che vanno dalla cooperazione amministrativa, alla cooperazione culturale, a quella tecnica, finanziaria, militare. Tale modello è stato fortemente criticato in quanto visto come strumento che non riconosceva il diritto ai nuovi stati di affermare la propria piena sovranità economica imponendo invece loro un modello di sviluppo estraneo alla loro libera scelta, plasmato secondo gli interessi economici dominanti negli ex colonizzatori e diretto ad accentuare i legami di dipendenza economica. Nonostante con la Convenzione di Yaoundé si sia operato il passaggio da una sistema bilaterale ad uno multilaterale della cooperazione, con l'abbandono del ruolo di monopolio e di predominio da parte dell'ex metropoli, si ritiene che per i contenuti, le procedure di concessione degli "aiuti" e dell'"assistenza", sostanzialmente determinate e controllate dai Paesi donatori CEE, si debba ancora parlare di *cooperazione post-coloniale* o *cooperazione di successione* come è stata altrimenti definita. La cooperazione di sostituzione, che comincerà a prendere forma nel sistema CEE con la successiva Convenzione di Lomé, è invece caratterizzata da una maggiore attenzione attribuita al riconoscimento dell'eguaglianza sovrana, sia pure in termini assolutamente formali, degli Stati beneficiari, il che si traduce nell'espressione di un maggior potere contrattuale durante lo svolgimento dei negoziati e la definizione dei contenuti delle Convenzioni che istituiscono regimi di cooperazione<sup>144</sup>.

La Convenzione di Yaoundé si innesta in un quadro di trasformazione parziale della società internazionale dovuto all'inserimento dei nuovi paesi Afro-Asiatici indipendenti. Parziale in quanto ci si concentra ancora essenzialmente sui requisiti e principi fondamentali propri del diritto internazionale pubblico classico, quali l'eguaglianza, la sovranità, l'eguaglianza sovrana degli Stati, senza valutare l'ineguaglianza dei livelli di sviluppo economico che, una volta presa in considerazione, arricchisce, e in parte modifica, il contenuto stesso dei principi tradizionali indicati ed inaugura un nuovo significato di cooperazione. La valutazione dell'ineguaglianza economica, il nuovo dogma della sovranità reale (economica) degli Stati, animeranno il Diritto internazionale Economico negli anni immediatamente successivi ed in esso acquisiranno valore l'interventismo, attraverso l'uso di *trattamenti differenziali* e di

---

<sup>144</sup> Per uno studio più approfondito dei differenti sistemi e modelli di cooperazione si veda M. Flory, *Droit International du développement*, Paris, Presse Universitaires de France, 1977.



*meccanismi compensatori*, e il principio della *dualità delle norme*<sup>145</sup>, che si rinvengono nel passaggio dall'*associazione* alla *cooperazione* inauguratosi con la politica di Lomé<sup>146</sup>.

Infatti questo processo di trasformazione è in quegli anni, ancora in via di compimento, il Principio di non-reciprocità codificato nell'articolo XXXVI della Parte IV del GATT sul "Commercio e lo Sviluppo", dovrà attendere qualche anno prima di poter informare di sé gli accordi economico-commerciali conclusi tra paesi a differente livello di sviluppo<sup>147</sup>. La politica Comunitaria lo ingloberà implicitamente a partire dall'adozione del Sistema di Preferenze Generalizzate nel 1971 e quindi nella Convenzione di Lomé nel 1975.

### 3.3.1 Base legale delle Convenzioni e compatibilità con il Gatt

Volendo sinteticamente analizzare le problematiche giuridiche concernenti la Convenzione di Yaoundé, appare opportuno ricordare quelle relative al suo fondamento giuridico ed alla natura dell'atto, se essa debba cioè configurarsi come un semplice rinnovamento del regime associativo definito per il periodo 1957-1962, o se rappresenti invece una nuova associazione. Relativamente alla base giuridica la dottrina non è concorde, alcuni autori hanno ritenuto che la si potesse individuare nell'articolo 136 del Trattato, posizione fortemente contestata in quanto, le decisioni adottate all'unanimità dal Consiglio, secondo quanto disposto dall'articolo, avrebbero rappresentato, da un punto di vista giuridico, esclusivamente un'offerta rivolta ai Paesi Associati senza alcuna considerazione per il loro nuovo "status" di Stati indipendenti. La posizione giuridicamente più valida individua invece,

<sup>145</sup> Concetti che verranno trattati in una sezione successiva.

<sup>146</sup> Elaborate su presupposti anteriori all'elaborazione ed espressione dei suddetti nuovi principi, le Convenzioni di Yaoundé devono necessariamente essere inquadrate nella categoria dei cosiddetti "Trattati Ineguali". Categoria individuata da C.A. Colliard, *Institutions des Relations Internationales*, Dalloz, Paris, 1974, nella quale vengono inclusi tutti i Trattati che si fondano sul principio dell'eguaglianza economica, che comporta inevitabilmente conseguenze inegualitarie nel caso in cui le parti del Trattato abbiano livelli di sviluppo economico profondamente ineguali.

<sup>147</sup> La Parte IV è entrata "de jure" ufficialmente in vigore il 27 Giugno 1966 per le 45 parti contraenti su un totale di 70 che l'avevano accettata. Tuttavia essa, adottata il 26 Novembre 1964 è stata applicata "de facto" in virtù di una dichiarazione adottata l'8 Febbraio 1965, "Declaration on de facto implementation of the provisions of the Protocol amending the General Agreement on Tariffs and Trade to introduce a Part IV on Trade and Development," *Basic Instruments and Selected Documents*, Thirteenth Supplement, Geneva, 1965, p.11

come già è stato messo in evidenza per il periodo transitorio intermedio precedentemente analizzato, la base giuridica nell'articolo 238, nonostante la procedura prevista in esso si applichi alle nuove associazioni, mentre nel caso preso in esame ci si trovi in presenza di un regime associativo già esistente<sup>148</sup>.

L'incertezza relativa al suo fondamento, per la quale riteniamo opportuno propendere, è inoltre espressa nel titolo e nella genericità del Preambolo. Il titolo "*Convenzione di Associazione tra la Comunità Economica Europea e gli Stati Africani e Malgascio Associati a questa comunità*" manifesta la preesistenza del legame associativo; il preambolo "*Visto il Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea*" permette un diretto riferimento al Trattato nella sua totalità, e dunque, sia all'articolo 238 sia alle disposizioni contenute nella parte IV. Tralasciando ogni altra considerazione al riguardo, che rischierebbe di diventare piuttosto sterile, è importante sottolineare da un lato, la continuità del regime, e dall'altro, l'innovazione, la svolta, rappresentata dall'associazione istituita su una base contrattuale paritaria, sia pure con i limiti ricordati derivanti dalle profonde ineguaglianze che caratterizzavano i due blocchi di paesi.

Entrambe le Convenzioni, come tutti gli Accordi di Associazione conclusi in quegli anni, fatta eccezione per quelli con la Tunisia e il Marocco nel 1969, Malta nel 1970, e Cipro nel 1972, furono conclusi utilizzando la cosiddetta procedura mista. Furono negoziati con gli Stati Africani Associati e il Madagascar da una delegazione nella quale erano rappresentati sia la Commissione che gli Stati membri, e furono conclusi dal Consiglio, in nome della Comunità, e dagli Stati membri, richiedendo la procedura di ratifica in questi ultimi. Tale procedura era d'obbligo quando l'accordo di associazione regolamentava certe materie non appartenenti ai settori per i quali la Comunità era stata dotata di poteri che le consentissero di assumere obblighi rispetto ai paesi terzi. La giustificazione del ricorso alla procedura mista risiedeva nella necessità di affiancare gli stati membri alla Comunità, in tutti gli

---

<sup>148</sup> In particolare G. Pennisi, in *op. cit.*, accoglie la tesi della voluta indeterminazione nella individuazione della base giuridica della Convenzione, dovuta ad una scelta precisa in tal senso dei negoziatori. In questo medesimo senso si esprime G. Vedovato, *Studi Africani ed Asiatici, op. cit.* Mentre G. Testa, in "*L'associazione degli Stati Africani e Malgascio alla CEE*", *Rivista di Diritto Europeo*, n°2, 1965, propende per la tesi opposta ritenendo che la base della Convenzione sia senza dubbio da identificarsi nell'articolo 238, in questo fortemente contestato da F. Luchaire ("*L'associazione degli Stati Africani e del Madagascar alla CEE*", *Commentario CEE*, Giuffrè, Milano, 1964, p.467) che rileva: "*l'articolo 238 concerne nuove associazioni le cui finalità sono ben diverse rispetto a quelle della Parte IV del Trattato di Roma*".

accordi di associazione che il Consiglio riteneva andassero al di là della competenza della comunità di concludere Trattati. Si riteneva che la tecnica della procedura mista soddisfacesse le richieste presenti negli articoli 228 e 236 richiedenti un emendamento del trattato per garantire efficacia agli accordi contenenti disposizioni che oltrepassassero i poteri comunitari di conclusione dei Trattati. La procedura mista deve essere dunque valutata come un adattamento speciale legalmente accettabile, della procedura di emendamento dell'articolo 236, necessaria ogniqualvolta gli accordi di associazione presentino parti non pienamente conformi al Trattato di Roma<sup>149</sup>. Nel caso specifico delle Convenzioni di Yaoundé è punto di vista ampiamente condiviso nella Comunità, il ritenere le sezioni relative alla concessione dell'aiuto finanziario al di sopra dei poteri della Comunità per quanto non si possa parlare di non conformità piena al Trattato. Il sistema di procedura mista richiede che inizialmente l'accordo sia soggetto alle norme costituzionali di ratifica in ciascuno degli Stati membri e che si proceda solo in un secondo momento all'adozione della decisione che approva l'accordo da parte del Consiglio dei Ministri in nome della Comunità. Per contro in un accordo comunitario puro l'accordo è approvato solo dalla Comunità pur essendo vincolante per la Comunità e i singoli Stati membri.

Relativamente all'analisi della compatibilità della Convenzione con l'Accordo Generale sulle tariffe e sul Commercio si ricordi che ancora una volta la legittimità del regime, valutata ricorrendo all'articolo XXIV, non viene definitivamente accertata ed espressa. Per quanto ancora la Convenzione sia stata conclusa su una base di reciprocità, e dunque non originando le problematiche che interverranno successivamente con la sua esclusione in Lomé, non appare definitivamente compatibile con la definizione che l'art. XXIV dà delle zone di libero scambio. Infatti, come nel precedente regime associativo, gli associati sono legittimati a conservare le tariffe doganali qualora ciò sia reso necessario dai loro bisogni di sviluppo: *"Tuttavia, ciascuno Stato Associato può mantenere o istituire dazi doganali e tasse di effetto equivalente a tali dazi che rispondano alle necessità del suo sviluppo e ai bisogni della sua industrializzazione o che abbiano per scopo di alimentare il suo bilancio"*.<sup>150</sup>

<sup>149</sup> Per un approfondimento si veda P.J.G. Kapteyn & P. Verloren Van Themaat, "Introduction to the law of the European Communities", London, Sweet & Maxwell, 1973.

<sup>150</sup> Yaoundé I articolo 3 paragrafo 2. Con minori variazioni Yaoundé II articolo 3 paragrafo 2.

Anche in questo caso, come precedentemente detto per il regime di associazione concessa, secondo le parti contraenti delle Convenzioni, il riconoscimento agli associati di tale possibilità non esclude che si realizzi la liberalizzazione per l'essenziale degli scambi commerciali. Ancora una volta il regime viene accettato in ambito Gatt nonostante manchi una chiara e definitiva posizione al riguardo che metta fine al dibattito giuridico sulla compatibilità con il Gatt delle cosiddette Convenzioni d'Associazione impure.

### 3.3.2 I legami associativi mantenuti dalle due Convenzioni

Un fondamentale elemento volto ad assicurare, sia pure sempre in linea di principio e da un punto di vista giuridico formale, la partecipazione paritaria degli S.A.A.M. alla determinazione dei programmi di sviluppo economici e sociali che li riguardano, è rappresentato dall'apparato istituzionale che le due Convenzioni prevedono e che rappresentano i loro peculiari elementi di differenziazione rispetto ad altri generici regimi associativi aventi anch'essi la propria base giuridica nell'articolo 238 del Trattato. Le Istituzioni previste dalle Convenzioni, il Consiglio dell'Associazione coadiuvato dal Comitato, la Conferenza Parlamentare coadiuvata dalla Commissione Paritetica, la Corte Arbitrale, sono dei veri organi dell'associazione, e non Conferenze periodiche obbligatorie, dotati di propri poteri normativi (Consiglio d'associazione) e di propri statuti, che presiedono all'applicazione delle norme delle Convenzioni (Consiglio d'associazione), garantiscono l'organizzazione e preparazione delle attività in tutti i settori toccati dall'associazione (Conferenza Parlamentare), e dirimono le controversie sorte tra le parti contraenti (Corte Arbitrale)<sup>151</sup>. Tuttavia nonostante la paritarietà, in

---

Ricorda S. Imhoof che per la prima volta alcune parti contraenti del Gatt in base alla parte IV art. XXXVI dell'Accordo Generale applicabile de facto al momento della conclusione della Convenzione di Yaoundé, si domandarono se i paesi industrializzati non dovessero rinunciare alla reciprocità dei vantaggi accordati ai paesi in via di sviluppo. Come vedremo la rinuncia alla reciprocità nella successiva Convenzione di Lomé sarà l'origine dell'inaccettabilità definitiva, per le parti contraenti del Gatt, della utilizzazione dell'art. XXIV quale base giuridica per giustificarla, come sostenuto nella posizione espressa dalle parti alla Convenzione.

<sup>151</sup> Si rinvia ad altra sede l'analisi puntuale dell'apparato istituzionale previsto dalle Convenzioni, volendo in questa sede attribuire la priorità ad altri aspetti. Per uno studio specifico di tali aspetti si rinvia a C. C. Twitchett, "Europe and Africa: from Association to Partner ship", Saxon House, England, 1978; M. Guy, "The political Economy of African European Relations from Yaoundé I to Lomé II. 1963-1980: a case study in Neocolonialism and Dependency", UMI Dissertation Information

essi non emerge un ruolo autonomo e forte dei paesi associati, che verrà gradualmente affermandosi negli anni successivi grazie anche alla maggior forza, unità e coesione che come blocco unito e solidale i paesi in via di sviluppo acquisiranno nei diversi fora internazionali.

Relativamente al regime instaurato le due Convenzioni di Yaoundé rappresentano la continuità ed approfondimento dei legami associativi precedenti. Tuttavia il passaggio dalla prima alla seconda Convenzione sottolinea il verificarsi di trasformazioni, sia pure graduali, nell'ambito dei principi che sottendono le strategie di cooperazione. Si evidenziano infatti delle trasformazioni nelle formulazioni dell'articolo 1 che definisce in entrambe le Convenzioni gli obiettivi e gli strumenti indispensabili per la realizzazione degli stessi. Sono trasformazioni minori che tuttavia acquistano importanza per le ideologie e strategie di cooperazione negli anni 70 e che hanno giocato un ruolo importante nella trasformazione delle formule cooperative determinatesi con Lomé nel 1975.

Nella Convenzione di Yaoundé I, l'articolo 1 viene inquadrato nel titolo I relativo agli scambi commerciali, e serve come introduzione generale alle disposizioni successive della Convenzione *"intese a regolare le reciproche relazioni commerciali"*. La disciplina dunque prevista nella Convenzione sembra incentrarsi essenzialmente nel settore della cooperazione commerciale, identificato quale strumento prioritario per la realizzazione dei processi di sviluppo<sup>152</sup> in perfetta armonia con la tendenza dominante<sup>153</sup>; infatti, dopo un iniziale periodo di critica e contestazione ad opera delle diverse teorie dello sviluppo economico, la stessa scuola dipendentista Sud Americana<sup>154</sup>, pur contestando i principi di base, quale la Ricardiana teoria del vantaggio comparato, nell'ambito del diritto del commercio internazionale, riconosce il valore dell'incremento degli scambi commerciali come

---

Service, Indiana University PhD 1982, 1987; J. Moss, *"The Yaoundé Convention, 1964-1975"*, University Microfilms International, U.S.A., 1986.

<sup>152</sup> *"Al fine di promuovere l'aumento degli scambi tra gli Stati Associati e gli Stati membri, di rafforzare le loro relazioni economiche e l'indipendenza economica degli Stati Associati e di contribuire in tal modo allo sviluppo del commercio internazionale, le Alte Parti contraenti hanno convenuto di adottare le disposizioni seguenti intese a regolare le reciproche relazioni commerciali"*

<sup>153</sup> Si veda nel capitolo precedente la sezione relativa alla rivalutazione del commercio internazionale e della sua importanza in Yaoundé.

<sup>154</sup> Si confronti la nota n° 46 del testo per una valutazione sintetica della Teoria della Modernizzazione e della Teoria della Dipendenza e per alcuni consigli di riferimento bibliografico.

stimolo ed incentivo allo sviluppo<sup>155</sup>. "Commercio e non aiuto" fu la formula accolta da Prebish alla convocazione della I<sup>a</sup> Conferenza dell'UNCTAD nel 1964<sup>156</sup>.

Gli obiettivi che le Alte Parti contraenti si propongono di perseguire con la Convenzione sono identificati *nell'aumento degli scambi tra gli Stati associati e gli Stati membri, nel rafforzamento delle loro relazioni economiche e nell'indipendenza economica degli Stati Associati* nel contributo infine che in tal modo si garantisce allo *sviluppo del commercio internazionale*.

La Convenzione di Yaoundé II introduce per la prima volta il concetto di cooperazione tra le parti contraenti, dunque anticipa una trasformazione di prospettiva e di significato. Non più una concezione di tipo assistenzialista e paternalista, come è naturale attendersi nelle formule associative che risentono ancora del passato coloniale, ma l'affermazione, sia pure ancora debole, della "cooperazione" intesa come processo che avvantaggia reciprocamente i "soggetti" e le parti che vi partecipano. Non solo si comincia ad intravedere questa trasformazione, che possiamo chiamare di tipo ideologico, ma si anticipa una trasformazione degli obiettivi stessi, che si arricchiscono e si estendono a nuovi settori. Fa capolino lo sviluppo sociale e l'industrializzazione degli Stati Associati, e l'importanza della cooperazione regionale africana.

È già significativo che nella Convenzione di Yaoundé II l'articolo I venga collocato al di fuori del Titolo I relativo agli scambi commerciali, espletando la funzione di introduzione generale alla Convenzione, definendone gli obiettivi e chiarendone il significato. L'analisi dell'articolo ci consente di identificare gli obiettivi nella *promozione della cooperazione tra le parti contraenti, nel favorire lo sviluppo economico e sociale degli Stati Associati, nel rafforzare la loro struttura e indipendenza economica, nel promuovere la loro industrializzazione e favorire la cooperazione regionale africana, nello sviluppare quindi le relazioni economiche tra le parti contraenti e contribuire così al progresso del commercio internazionale*.

---

<sup>155</sup> Cfr. G. Mirdal, Teoria economica e paesi sottosviluppati, Milano Feltrinelli, 1966; B. Stallings, Economic Dependency in Africa and Latin America, London, Sage Publications, 1972; José J. Villamil, Transnational Capitalism and National Development. New Perspectives on Dependence, Hassocks The Harvester Press, 1979.

<sup>156</sup> H.W. Arndt, *op. cit.* p.77

Gli strumenti sono identificati nell'*incremento dei loro scambi commerciali e nell'attuazione di interventi finanziari e di cooperazione tecnica*. Può inoltre essere considerato uno strumento per l'attuazione degli obiettivi previsti, la promozione della cooperazione tra le parti contraenti. Quest'ultima infatti viene introdotta nell'articolo attraverso un'espressione linguistica che sembra qualificarla al tempo stesso quale obiettivo della Convenzione e quale strumento utile per la realizzazione degli altri obiettivi elencati: "*Le disposizioni della presente Convenzione hanno lo scopo di promuovere la cooperazione tra le parti contraenti, al fine di favorire lo sviluppo economico e sociale degli Stati Associati...*"<sup>157</sup>.

Quelle che abbiamo indicato sono variazioni minori che tuttavia ci consentono di apprezzare i graduali cambiamenti di significato e di contenuto che preparano la strada alla successiva Convenzione di Lomé I (1975).

Il settore commerciale é tuttavia ancora fortemente limitato dall'adozione del sistema di preferenze inverse e dalla politica protezionistica CEE nei riguardi dei prodotti agricoli degli S.A.A.M. in concorrenza con quelli coperti dalla Politica Agricola Comune. I paesi Comunitari devono infatti tener conto delle esigenze imposte dalla suddetta politica rispetto ai "*prodotti omologhi e concorrenti*" esportati dai paesi associati, "*Nel determinare la propria Politica Agricola Comune la Comunità prende in considerazione gli interessi degli Stati Associati per quanto concerne i prodotti omologhi e concorrenti dei prodotti europei...*"<sup>158</sup>. Per quanto la prospettiva nell'articolo sembri esprimere una sorta di priorità alla considerazione degli interessi degli Stati Associati nei settori coperti dalla Politica Agricola Comune non é difficile immaginare come la priorità realmente spettasse agli interessi agricoli europei. Veniva dunque garantito il libero accesso nei mercati CEE per un piccolo numero di prodotti tropicali e una progressiva riduzione delle barriere doganali alle importazioni provenienti dai paesi associati e reciprocamente a quelle provenienti dalla CEE.

---

<sup>157</sup> "*Le disposizioni della presente Convenzione hanno lo scopo di promuovere la cooperazione tra le parti contraenti al fine di favorire lo sviluppo economico e sociale degli Stati Associati mediante l'incremento dei loro scambi commerciali e l'attuazione di interventi finanziari e di cooperazione tecnica. Con tali disposizioni le Parti Contraenti intendono sviluppare le loro relazioni economiche, rafforzare la struttura e l'indipendenza economica e promuovere l'industrializzazione degli Stati Associati, favorire la cooperazione regionale africana e contribuire al progresso del commercio internazionale*" Art. 1 Yaoundé II

<sup>158</sup> Art. 11 Yaoundé I

Le preferenze inverse che gli Stati Associati erano chiamati a concedere agli Stati membri della Comunità nel quadro del modello di zona di libero scambio istituito si rivelarono via via contrarie alle esigenze di progresso della loro economia. Divenne più netta la contraddizione tra il sistema di libero scambio quale strumento, e lo sviluppo dei paesi associati quale obiettivo che con esso ci si proponeva raggiungere.

Gli aspetti di reciprocità vennero minimizzati fino a scomparire del tutto nell'arco di un decennio<sup>159</sup>, ed il sistema degli scambi tese a caratterizzarsi soprattutto come un sistema preferenziale regionale piuttosto che come una zona di libero scambio. La reciprocità infatti, elemento base essenziale di quest'ultima poteva essere derogata in virtù delle disposizioni che permettevano agli Stati Associati di applicare alla Comunità dazi doganali e tasse di effetto equivalente che rispondessero alle necessità del loro sviluppo economico e abbiano per scopo di alimentare il loro bilancio ( Yaoundé I art. 3 paragr. 2, Yaoundé II art. 3 paragr. 2). Ed in virtù delle disposizioni che permettono loro di mantenere o istituire restrizioni quantitative o misure di effetto equivalente per far fronte alle necessità del loro sviluppo o in caso di difficoltà della bilancia dei pagamenti ( Yaoundé I art. 6 paragr. 2, Yaoundé II art. 7 paragr. 2 ).

Le suddette disposizioni si inquadrano nel processo di definizione progressiva di un regime di preferenze non-reciproche che si compirà con l'introduzione della non reciprocità in Lomé I (art. 7). Trattandosi di misure di salvaguardia previste esclusivamente a vantaggio degli Stati Associati, e dunque non reciproche, le consideriamo come il gradino intermedio tra le cosiddette clausole di salvaguardia reciproche che riguardano nella stessa misura e nello stesso modo entrambe le parti della Convenzione, Stati Membri e Stati Associati, e la regola della non- reciprocità in favore di questi ultimi.

Entrambe le Convenzioni prevedono le clausole di salvaguardia reciproche, ovvero a beneficio e vantaggio sia degli Stati Associati che degli Stati membri " *qualora gravi perturbazioni si manifestino in un settore economico di uno o più Stati Associati...o in un settore economico della Comunità o di uno o più Stati membri* "<sup>160</sup>; e le misure di salvaguardia non reciproche, previste ad esclusivo vantaggio degli

<sup>159</sup> articolo 7 della Convenzione di Lomé I siglata nel Febbraio 1975.

<sup>160</sup> Art. 13 Yaoundé I, art. 16 Yaoundé II



Stati Associati e rappresentate dalle disposizioni poc'anzi ricordate che consentono esclusivamente a questi ultimi, in deroga al sistema generale di liberalizzazione degli scambi, il mantenimento o l'istituzione di barriere doganali o restrizioni quantitative per le finalità ricordate.

Si era preparato con ciò il passaggio dalla non reciprocità delle misure di salvaguardia all'instaurazione della non reciprocità negli scambi stessi, complice in questo il cambiamento intervenuto in ambito Gatt e le problematiche emergenti nel quadro generale delle relazioni internazionali tra paesi ad ineguale livello di sviluppo.

Da un lato è evidente dunque il carattere preferenziale della Convenzione di Associazione, che può essere considerato come frutto dell'ampliamento geografico del regime preferenziale esistente tra la Francia ed i suoi possedimenti d'oltremare. Dall'altro è improprio parlare da un punto di vista strettamente giuridico di Yaoundé come di un accordo preferenziale in quanto esso si limita ad imporre l'eliminazione dei dazi doganali e delle altre restrizioni di carattere commerciale per l'essenziale degli scambi tra i partners come richiesto per le aree di libero scambio.

Contrariamente al fatto che la Convenzione fosse criticata, perchè considerata strumento diretto ad ostacolare il processo di cooperazione commerciale e di integrazione economica nel continente africano<sup>161</sup>, essa stabiliva nell'articolo 8 che *"non intendeva precludere il mantenimento o la creazione di unioni doganali e di aree di libero scambio tra gli Associati o tra uno o più di essi e Stati terzi"*. Lo stesso preambolo, abbiamo visto precedentemente, riconosceva l'importanza dello sviluppo del commercio e della cooperazione inter-africana.

Il secondo rilevante settore presente nel regime di Yaoundé è rappresentato dalla cooperazione finanziaria e tecnica. La Convenzione di Yaoundé rende ufficiale la Cooperazione Finanziaria e Tecnica, infatti nè il Trattato di Roma nè la Convenzione di Applicazione ad esso annessa avevano previsto l'intervento della Comunità nel settore della Cooperazione Tecnica. Con la prima convenzione fu stabilito il II° Fondo Europeo di Sviluppo pari a 730 milioni di Unità di Conto; con la

<sup>161</sup> Tali critiche furono essenzialmente espresse dai paesi africani non-associati membri del Commonwealth, in quanto si ritenevano lesi dall'instaurazione di un regime commerciale preferenziale tra gli Stati africani associati e gli Stati membri della Comunità non potendo i loro prodotti, sostanzialmente omologhi e pertanto concorrenziali con quelli di questi ultimi, godere allo stesso livello dell'eliminazione delle restrizioni quantitative e della progressiva riduzione delle barriere tariffarie.

seconda convenzione il Fondo passò a 918 milioni. La sua funzione consisteva principalmente nel fornire i mezzi economici e finanziari indispensabili per il finanziamento di progetti e programmi definiti, per quanto possibile, nel quadro di un programma o piano di sviluppo, attraverso la pratica degli aiuti non rimborsabili e dei crediti ordinari e speciali. Indubbiamente l'inserimento della possibilità di concessione dei cosiddetti "crediti d'aiuto" rappresenta forse la più importante innovazione rispetto al regime precedente previsto nella Convenzione di Applicazione annessa al Trattato di Roma che, non prevedendo, come si è visto, la possibilità della concessione di crediti ma esclusivamente di sovvenzioni a titolo gratuito, si riteneva impedisse la possibilità di finanziare progetti di sviluppo globali e pianificati. Venne a mancare inoltre la distinzione effettuata in precedenza tra gli investimenti "sociali" e quelli "economici" che in passato era stata alla base della divisione di competenze tra la Commissione, chiamata a decidere sui primi, e il Consiglio competente invece per i secondi.

La disciplina relativa alla cooperazione finanziaria e tecnica prevista agli articoli 15-28 e nel Protocollo n 5 Relativo alla Gestione degli Aiuti Finanziari in Yaoundé I e agli articoli 17-30 e nel Protocollo n 6 in Yaoundé II, presenta alcune caratteristiche, con minori variazioni nelle due Convenzioni, che è utile rilevare per la nostra analisi.

Viene espressa la necessità di definire i progetti ed i programmi per i quali viene richiesto il finanziamento nel quadro di un *programma* o di un *piano di sviluppo*<sup>162</sup>. È un'esigenza questa<sup>163</sup> che si è andata affermando nelle Convenzioni successive in modo via via più complesso, come strumento indispensabile per promuovere processi di sviluppo equilibrati ed armoniosi frutto dell'integrazione di progetti in

---

<sup>162</sup> La nozione di programma e la necessità della sua definizione emerge fin dall'origine in tutte le forme di cooperazione multilaterale come segno distintivo rispetto alla cooperazione bilaterale. Principalmente e originariamente figura nei programmi definiti, tra le attività in favore dello sviluppo, dalle Nazioni Unite, quali il Programma Ordinario di Assistenza tecnica, il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, *"Le recours à l'instrument que constitue le programme devient pratiquement nécessaire dès le moment où une institution éprouve le besoin de planifier son action dans le temps, c'est à dire de se fixer des objectifs précis mais non immédiatement atteignables, et de déterminer par quels moyens et de quelle façon y parvenir. Le Programme se présente donc avant tout comme un acte de prévision, mais d'une nature particulière et qui a valeur normative"*, Virally, "La notion de programme: un instrument de la coopération technique multilatérale", *Annuaire Française de Droit International*, 1968, vol.14, p.530.

<sup>163</sup> Espressa inizialmente in Yaoundé I nel Protocollo 5 ed in Yaoundé II all'art. 19

settori distinti d'intervento. Prima espressione dunque di quanto si è andato consolidando nella pratica comunitaria, che nel tracciare gli orientamenti che definiscono le linee guida di attività nel settore della cooperazione allo sviluppo preferenziale, ha conosciuto differenti stili di programmazione. I differenti modelli di programmazione si sono andati definendo nelle successive Convenzioni, e la stessa Direzione Generale VIII ha gradualmente modificato il suo approccio nella realizzazione dei distinti progetti e programmi passando dall'approccio - progetto, all'approccio - programma, all'odierno approccio settoriale. Quest'ultimo è l'approccio vigente oggi nella pratica comunitaria che esige che la definizione degli obiettivi e finalità debba essere effettuata in considerazione del contesto economico, istituzionale e di bilancio nel quale l'intervento specifico dovrà realizzarsi<sup>164</sup>. La formulazione ora ricordata presente nelle due Convenzioni di Yaoundé presenta dunque in forma embrionale e di anticipazione un elemento che andrà configurandosi come essenziale nella strategia di cooperazione comunitaria.

Altra caratteristica rilevante nel settore è rappresentata dall'espressione della necessità di stabilizzare i redditi da esportazione dei paesi associati. Si trovano dunque in entrambe le Convenzioni le anticipazioni del Sistema di Stabilizzazione delle Esportazioni, lo Stabex, che troveremo disciplinato nella successiva Convenzione di Lomé. Così in Yaoundé I si prevede l'impiego dell'importo fissato per la cooperazione finanziaria e tecnica per *anticipazioni allo scopo di contribuire ad attenuare le conseguenze delle fluttuazioni temporanee dei prezzi mondiali*<sup>165</sup>. Ed in Yaoundé II si istituisce un fondo di riserva al fine di aiutare gli Stati Associati a far fronte a difficoltà particolari e straordinarie dovute non solamente ad un crollo dei prezzi mondiali ma anche a calamità quali carestie o inondazioni<sup>166</sup>.

Pur cercando, alla luce della nuova raggiunta indipendenza dei paesi associati, di garantire loro una più diretta partecipazione attraverso canali di scambio e comunicazione, il sistema di gestione previsto nell'ambito della cooperazione finanziaria e tecnica disattese le loro speranze di poter essere direttamente inglobati nel sistema di

---

<sup>164</sup> Si rinvia ad una sezione successiva per l'analisi più specifica delle evoluzioni dello stile di programmazione definito nelle successive Convenzioni di Lomé e degli approcci adottati dalla Direzione Generale VIII nell'espletamento dei suoi compiti.

<sup>165</sup> Yaoundé I art. 17 paragrafo 4

<sup>166</sup> Yaoundé II art. 20

gestione e di amministrazione del Fondo, che continuò ad essere di esclusiva competenza comunitaria.

Si stabilì che la Commissione continuasse ad essere investita dell'incarico di amministrare il FED, essendo chiamata a decidere sui progetti d'investimento presentati dagli Stati Associati, e dovendo ricorrere alla valutazione del Consiglio dei Ministri solo qualora fosse stata negativa la posizione espressa dal Comitato FED, organo a lei affiancato nell'esercizio di tale competenza.

Il regime previsto è lontano dall'essere espressione di una formula cooperativa in cui gli interventi siano frutti congiunti degli sforzi dei partners. C'è invece una distribuzione di ruoli e competenze che predilige la Comunità riconoscendole in ultima analisi il potere di deliberare. Sono queste le espressioni pratiche di ciò che abbiamo definito da un punto di vista ideologico formula associativa. Spetta dunque agli Stati Associati di sottoporre alla Comunità un fascicolo per ciascun progetto o programma per il quale è richiesto un finanziamento<sup>167</sup>. Mentre la Comunità, che istruisce le domande di finanziamento, è chiamata a mantenere con gli Stati Associati i contatti necessari *onde deliberare con piena cognizione di causa sui progetti e programmi che le sono sottoposti*<sup>168</sup>.

Distinto è il ruolo riconosciuto alla Comunità nel caso non si tratti di azioni per la realizzazione di investimenti economici e sociali ma di progetti di assistenza tecnica connessa agli investimenti o di azioni di cooperazione tecnica generale. La Convenzione di Yaoundé I riconosceva infatti alla Comunità il potere di elaborare, in caso di necessità e con l'accordo dello Stato Associato interessato, progetti di assistenza tecnica connessa agli investimenti e di presentare proposte per il finanziamento di cooperazione tecnica generale<sup>169</sup>.

La Convenzione di Yaoundé II semplifica ed unifica la disciplina nel settore riconoscendo alla Comunità il potere di proporre progetti o programmi di cooperazione tecnica, senza effettuare forme di differenziazione tra quella connessa agli investimenti e quella generale, *"essa chiede l'accordo preliminare dello Stato Associato o del gruppo di stati Associati interessati sulle grandi linee di tali progetti o*

---

<sup>167</sup> Art. 21 Yaoundé I, art. 22 Yaoundé II

<sup>168</sup> Art. 22 Yaoundé I, art. 23 Yaoundé II

<sup>169</sup> Yaoundé I Protocollo 5 art. 1, art. 6

*programmi*<sup>170</sup>. L'estensione alla Comunità di tale competenza è giustificata dal significato e dal contenuto delle proposte di cooperazione tecnica che prevedono tra gli altri meccanismi, proprio l'assistenza tecnica sia nella fase di elaborazione dei fascicoli che è competenza degli Stati Associati elaborare, sia in quella della realizzazione degli interventi che spetta a questi ultimi.

Un'altra caratteristica rilevante riguarda le parità di condizioni riconosciute agli Stati membri e agli Stati Associati nella partecipazione alle gare d'appalto. Essa è espressione della prospettiva dominante nell'elaborazione delle strategie di cooperazione, non ancora pienamente influenzate dai principi della dualità delle norme o dei meccanismi compensatori e ben lontana dalla formulazione dei principi di *autosviluppo*. Gli investimenti economici e sociali per i quali veniva richiesta la cooperazione finanziaria non furono vincolati, ovvero la concessione degli aiuti economici per l'attuazione dei progetti d'investimento non fu subordinata alla concessione dei contratti, in fase di realizzazione, alle imprese europee. Ma l'assenza di disposizioni che privilegiassero il ricorso alle imprese locali avvantaggiò le compagnie europee partecipanti alle gare d'appalto date la loro maggiore efficienza, migliore organizzazione e disponibilità di risorse<sup>171</sup>.

La Convenzione di Yaoundé II in omaggio al principio della dualità delle norme mitigò nel paragrafo 2 dell'articolo 26 la condizione di assoluta parità stabilita nel paragrafo 1, ed in precedenza in Yaoundé I all'articolo 25, riconoscendo il ricorso a misure atte a favorire la partecipazione *di imprese di lavori o di produzione industriale o artigiana dello Stato Associato interessato sia pure solo per l'esecuzione di contratti di lavoro di importanza limitata o per forniture per le quali esista una produzione locale*.

Globalmente le risorse finanziarie disponibili sotto la prima Convenzione di Yaoundé ammontavano a 730 milioni di unità di conto distinti in 666 milioni del Fondo Europeo di Sviluppo, i 64 milioni della Banca Europea per gli Investimenti; sotto la seconda convenzione esse salirono a 918 milioni, distinti in 828 del FES e 90 della BEI. Trascurando un'analisi specifica e puntuale della loro utilizzazione è

<sup>170</sup> Yaoundé II art. 22

<sup>171</sup> "Per gli interventi il cui finanziamento è assicurato dalla Comunità, alle aggiudicazioni, alle gare d'appalto, ai contratti possono partecipare, a parità di condizioni, tutte le persone fisiche e giuridiche degli Stati membri e degli Stati Associati." art. 26 Yaoundé I paragr. 1, art. 25 Yaoundé II paragr. 1

importante e sufficiente ricordare essenzialmente l'uso verso cui sono stati indirizzati i prestiti a condizioni speciali ("soft loans"), i cosiddetti prestiti d'aiuto del FED, (essi ammontavano a 46 milioni in Yaoundé I, e a 80,5 milioni in Yaoundé II). Essi infatti, secondo la strategia dominante, furono convogliati verso la realizzazione di progetti industriali che garantissero la graduale sostituzione delle importazioni, ovverossia nelle industrie estrattive e nelle attività agro-industriali che, nonostante le aspettative e le speranze nutrite, non riuscirono a mettere in marcia un efficace processo di sviluppo industriale in grado di svincolarli realmente dalla dipendenza dal mercato estero.

Conformemente a quanto disposto dall' articolo 60 della prima Convenzione di Yaoundé, un anno prima dello spirare del suo termine di validità, furono avviati i negoziati per il suo rinnovamento. Essi si svolsero in un clima parzialmente modificato rispetto al precedente, il terzo mondo infatti era riuscito ad imporsi come una forza più unita e solidale nell'ambito dei diversi organismi internazionali; inoltre il sistema internazionale registrava delle trasformazioni di valore particolare per esso, quali la convocazione dell'United Nation Conference on Trade and Development, l'inserimento della Parte IV del Gatt sul "Commercio e lo Sviluppo"<sup>172</sup>; lo stesso clima di contrattazione appariva meno caratterizzato dall'"euforia e l'entusiasmo" e maggiormente da uno spirito "realistico"<sup>173</sup>. Fatta eccezione dunque per le variazioni che abbiamo rilevato al principio della sezione, e che hanno ricoperto soprattutto un valore ideologico, la seconda Convenzione di Yaoundé, lasciò sostanzialmente invariato il regime precedente introducendo delle modifiche solo nei dettagli, ampliando o precisando maggiormente obiettivi già perseguiti nella precedente Convenzione. Così fu attribuita maggiore attenzione alla cooperazione regionale inter-africana (art. 12,13,14), e si puntualizzò maggiormente la responsabilità degli SAAM nell'elaborazione dettagliata dei piani e programmi di sviluppo.

---

<sup>172</sup> La convocazione dell'UNCTAD e l'inserimento della Parte IV del Gatt sono importanti per il ruolo che essi rivestirono nel passaggio dal regime di Yaoundé al regime di Lomé, dato che le loro conseguenze nel settore della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo si registrarono negli anni successivi. Questi aspetti sono studiati nella sezione sulla Convenzione di Lomé nel contesto internazionale (capitolo 6)

<sup>173</sup> "Ainsi après dix ans de vie commune, Européens et Africains ont décidé de continuer leur route ensemble. Non dans l'enthousiasme ou l'euphorie, mais dans un climat un peu frais de lucidité et de réalisme", J. Ferrandi, "Le renouvellement de la Convention de Yaoundé. Une association intelligente", *Le Monde*, 29 Juillet, 1969, p.III.

### 3.3.3. Gli insegnamenti e i limiti di Yaoundé

La valutazione delle due Convenzioni di Yaoundé, alla luce delle dinamiche da queste attivate e dei risultati prodotti, ha messo essenzialmente in evidenza i limiti e le profonde imperfezioni; gli aiuti economici non furono distribuiti tra i differenti SAAM sulla base dei loro bisogni e necessità, ma spesso, in base alla loro maggiore forza diplomatica o al coinvolgimento diretto di interessi economici dei Paesi Comunitari nell'aiutare questo o quel paese. I maggiori beneficiari degli aiuti economici nel periodo compreso tra il 1970 e il 1975 sono stati i paesi più ricchi, dotati delle maggiori risorse, e dove la dominazione coloniale era stata più stabile e penetrante, avendo dotato tali paesi delle infrastrutture indispensabili per l'utilizzazione delle risorse presenti. Si trovarono in queste condizioni il Kenia, la Tanzania, la Costa d'Avorio<sup>174</sup>, che offrirono maggiori prospettive di riuscita e di profitto, e minori rischi, agli investimenti economici che qui si indirizzarono e che furono soprattutto di carattere pubblico, in quanto gli investimenti privati attendevano maggiori garanzie e assicurazioni. Si concentrarono poi prevalentemente nel settore dei trasporti e delle comunicazioni e soprattutto, nella massima parte dei casi furono realizzati ricorrendo alle imprese Europee.

Nell'ambito delle relazioni commerciali venne mantenuto il cosiddetto "patto coloniale", con lo stesso flusso di prodotti e di beni nelle due direzioni che si era consolidato durante il periodo precedente; inoltre mentre in termini assoluti il valore degli scambi commerciali dei Paesi associati subì una grande spinta in avanti, la quota delle loro esportazioni introdotte nei mercati CEE calò, espandendosi invece con altri partners commerciali, e la CEE aumentò invece il volume dei prodotti provenienti da altri paesi meno sviluppati non associati. Tali conseguenze analizzate e confermate da numerosi studi statistici e da una puntuale analisi numerica sono state variamente interpretate; in parte il crollo nelle importazioni CEE da tali Paesi lo si deve alla cessazione dei privilegiati rapporti commerciali tra la Francia e le sue ex colonie, in parte invece alla necessità di beni, (quali il petrolio),

---

<sup>174</sup> Per un'analisi particolareggiata relativa alla distribuzione degli aiuti economici tra i Paesi beneficiari Africani si analizzino i dati statistici presenti in M. Guy, The political Economy of African European Relations from Yaoundé I to Lomé II, 1963-1980: A case study in neocolonialism and dependency, University Microfilm International, Indiana University, 1987, table B. III. 10, p.543.

importati in quegli anni in grande quantità dai Paesi del Medio Oriente

I rappresentanti delle Comunità considerarono la Convenzione come un importante passo in avanti nelle relazioni Euro-africane, una nuova fase storica nelle relazioni tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo, che consentiva un giusto equilibrio tra gli obiettivi comunitari e quelli dei paesi associati, garantendo un dialogo permanente e continuo, e la possibilità di elaborare strategie comuni lavorando insieme per gli stessi scopi attraverso l'apparato istituzionale costituito.

La prospettiva africana offriva uno spettro più ampio di valutazioni, i rappresentanti ed i portavoce degli Stati Africani associati manifestarono in linea generale soddisfazione per i più forti legami con la CEE che tale regime associativo assicurava, mentre furono particolarmente scettiche e critiche le posizioni assunte dagli altri paesi africani non associati che si sentirono defraudati nei loro diritti. Per essi la eliminazione dei legami preferenziali di tipo neocoloniale con le singole ex- metropoli e l'estensione a tutti i paesi europei aveva rappresentato solo in parte uno "sviluppo positivo del sistema", in quanto aveva di fatto spianato la strada verso la "multilateralizzazione" dei legami economici coloniali e conseguentemente di una nuova forma di dipendenza.

Ciò che possiamo aggiungere, allo scopo non tanto di parziale conclusione quanto di riflessione, è che le Convenzioni di Yaoundé, sia pure innovative rispetto al regime associativo concesso nella fase precedente, continuano a risentire dell'impostazione coloniale nelle relazioni con i paesi in via di sviluppo. Non emerge in esse una concreta volontà di affrancare i paesi associati dalla situazione di povertà e dipendenza economica. Le spiegazioni possono facilmente essere rinvenute sia nell'intricato complesso di motivazioni storiche ed economiche esistenti alla base della necessità di avviare relazioni nuove sostituendole a quelle "particolari" esistenti nel precedente periodo coloniale; sia nella non ancora avvenuta affermazione delle problematiche dello sviluppo che andavano imponendosi in quegli anni nei diversi settori del sistema internazionale, come per esempio nell'ambito del sistema commerciale mondiale disciplinato dal GATT con le nuove necessità di tener conto delle esigenze dei paesi in via di sviluppo; nell'ambito del Diritto Internazionale Pubblico, con la codificazione di nuovi strumenti che indussero una scuola di giuristi a parlare della individuazione in esso del Diritto Internazionale dello Sviluppo, e nell'ambito degli organismi mondiali, quali quello ONU,



che presero a formulare con precisione le Decadi Internazionali dello Sviluppo.

I problemi dei Paesi in via di Sviluppo non erano in quegli anni ancora emersi, con particolare vigore, sia perchè offuscati dalle esigenze di ricostruzione economica delle economie occidentali fiaccate dalla guerra, sia perchè molti dei paesi in via di sviluppo erano ancora colonie.





## **PARTE II**

**Il contesto internazionale: base della politica comunitaria  
di cooperazione allo sviluppo**



#### **4 ° Capitolo :**

**Il contesto internazionale: Il Sistema delle Preferenze Generalizzate, il Gatt, il Nuovo Ordine Economico Internazionale, il Diritto Internazionale dello Sviluppo come stimoli per la politica comunitaria di cooperazione.**

##### *Introduzione al capitolo 4°*

Con il capitolo 4° si apre la II° Parte dedicata allo studio del contesto internazionale visto come base e fondamento, ricco di stimoli ed incentivi, della politica comunitaria di cooperazione. In questo contesto la costituzione della Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo nel giugno 1964, e l'adozione della Parte IV del Gatt il 26 Novembre 1964, sono espressione della inadeguatezza e inaccettabilità, per una Comunità fortemente eterogenea, del principio che ne rappresenta la base ed il fondamento: l'eguaglianza formale e di diritto di tutti gli stati. Un'eguaglianza concepita in astratto, senza alcuna considerazione per la loro reale situazione economica. Si comprende che l'ineguaglianza economica tra i paesi impone una modifica delle regole di reciprocità in materia di negoziati commerciali. Ciò ha contribuito alla rottura dell'unità di regolamentazione che era in vigore nel Gatt, favorendo, in nome del particolarismo, il funzionamento di due regimi giuridici distinti, uno applicabile ai rapporti tra i paesi sviluppati e l'altro ai rapporti tra i paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo (paragrafo 4.1). In questo medesimo contesto si colloca l'adozione del Sistema Generalizzato di Preferenze, espressione dell'ampliamento delle relazioni comunitarie di cooperazione, strumento attraverso il quale la Comunità ha inteso estendere e diversificare le sue relazioni esterne con il terzo mondo, rispondendo parzialmente alle esigenze da questo espresse. Il sistema viene inquadrato storicamente, solo parzialmente analizzato nel funzionamento e prevalentemente indagato nel suo significato e nella sua giustificazione legale rispetto al Gatt. Piuttosto che come reale strumento legale internazionale viene visto come l'adattamento degli strumenti legali ad una realtà complessa, espressione dei cambiamenti intervenuti nelle relazioni internazionali, frutto dell'emergere dei paesi in via di sviluppo come partners nella comunità delle Nazioni (paragrafo 4.2). Il Sistema, valutato anche nell'ambito del contesto comunitario, offre spunto per una considerazione dell'intima connessione esistente tra il commercio e lo sviluppo, come emerge dall'interpretazione estensiva dell'articolo 113 accolta dalla Corte Europea di Giustizia. Quest'ultima conferma che la nozione di politica

commerciale è suscettibile di sviluppo e deve essere interpretata tenuto conto anche delle nuove tendenze e dei nuovi principi accolti dalla pratica internazionale, primo fra tutti quello che ha condotto all'affermazione dello stretto legame esistente tra il commercio e lo sviluppo (paragrafo 4.2.1). Nel contesto delineato in cui la nuova finalità diventa quella di garantire, accanto alla sovranità politica dei paesi in via di sviluppo anche la sovranità economica, il sistema tradizionale di diritto manifesta l'incapacità e l'inadeguatezza di alcuni dei suoi fondamentali concetti e strumenti di analisi, ed acquisisce una maggiore inclinazione verso l'adozione di nuovi principi e strumenti compensatori che possano assistere la promozione dello sviluppo economico degli Stati economicamente svantaggiati. L'irruzione di fattori ed elementi intrinsecamente economici ne ha così reso indispensabile la trasformazione. Di qui l'analisi del diritto internazionale dello sviluppo, dei principi che ad esso sono legati quali la dualità delle norme ed il ricorso a meccanismi compensatori, degli strumenti legali non convenzionali adottati nel quadro delle Nazioni Unite per la realizzazione del nuovo ordine economico (paragrafo 4.3).

#### **4.1 La costituzione dell'UNCTAD e la rottura dell'unità di regolamentazione del Gatt: parziali risposte alle esigenze dei paesi in via di sviluppo.**

La firma della I<sup>a</sup> Convenzione di Lomé<sup>175</sup>, il 28 Febbraio 1975, apre quella che, per facilità metodologica consideriamo come la quarta tappa di evoluzione nelle relazioni CE-paesi in via di sviluppo associati. Ma la sua importanza non deriva dalla demarcazione cronologica di un periodo nuovo di rapporti, quanto dal suo significato ideologico e dalle disposizioni in essa inserite.

La conclusione della Convenzione di Lomé avviene al termine di un lungo periodo di elaborazione e di negoziati nel quale si apprezza il coinvolgimento non più di stati isolati, ma di continenti interi che vogliono ridefinire il modello delle loro relazioni in un contesto internazionale alterato dalla crisi economica. La prima metà degli anni 70 fu caratterizzata infatti da profonde trasformazioni in particolare la crisi economica del 1973, ricordata come la crisi del petrolio, definita da una generale tendenza inflazionistica in tutti i settori economici, amplificò ed accelerò il corso di alcune tendenze che trovano lo loro

---

<sup>175</sup> Il testo della Convenzione di Lomé I è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee n°L 25 del 30 Gennaio 1976.

origine negli anni immediatamente precedenti, ma si esprimono in questi anni con un nuovo vigore<sup>176</sup>.

Già nel 1964, nel corso della I Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD) a Ginevra, i paesi in via di sviluppo avevano cominciato a configurarsi come forza unitaria e solidale nel Gruppo dei 77. La Conferenza, convocata a Ginevra dal 23 Marzo al 16 Giugno 1964, riunì 120 Stati di cui la maggior parte (77) in via di sviluppo, essa fu il risultato delle pressioni esercitate da questi ultimi per ottenere delle trasformazioni nel sistema dei rapporti e degli scambi commerciali che tenessero conto del loro ineguale livello di sviluppo economico. Le norme previste infatti dall'Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio, venivano da loro considerate essenzialmente contrarie ai loro interessi, protettrici invece delle esigenze dei paesi industrializzati, in perfetta coerenza con la natura del GATT come "club dei ricchi", come ai paesi in via di sviluppo piacque definirlo. Non si dimentichi che la natura dell'Accordo Generale e delle sue norme è il riflesso del contesto nel quale esso ebbe origine. Il contesto internazionale era dominato dalle esigenze di ricostruzione post-bellica sulla cui base furono istituiti il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale in seno alla convocazione della Conferenza di Bretton Woods (1944). Le esigenze di cooperazione commerciale che in essa si espressero facilitarono il cammino per la convocazione della Conferenza di Havana (1947), nella quale si diede vita al General Agreement on Tariffs and Trade, dominato dagli interessi di liberalizzazione commerciale di paesi che volevano sfruttare i benefici della teoria Ricardiana del vantaggio comparato e che credevano ed aderivano ai principi tradizionali dell'economia neoclassica.

Nel suo ambito si è gradualmente compresa l'inadeguatezza ed inaccettabilità per una Comunità internazionale fortemente eterogenea, dei principi che ne rappresentano la base ed il fondamento, e si fondano sull'eguaglianza formale e di diritto di tutti gli Stati. Un'eguaglianza concepita in astratto senza alcuna considerazione per

---

<sup>176</sup> Ci si riferisce qui alle tendenze che hanno condotto i paesi in via di sviluppo ad imporsi nel sistema internazionale con un nuovo vigore ed un maggior potere contrattuale. Essi sono stati alla base dell'adozione di nuovi principi, nell'ambito dei Trattati e degli accordi internazionali di contenuto economico; alla base inoltre della modificazione delle problematiche discusse in seno agli organismi internazionali, primo fra tutti l'ONU; ed infine alla base dell'introduzione di modifiche nel quadro del Diritto Internazionale Pubblico Classico, come specchio dei cambiamenti intervenuti nella società internazionale.

la loro reale situazione economica. In tale principio si radicano le clausole che del sistema giuridico del Gatt ne rappresentano i fondamenti: la reciprocità e la non discriminazione.

Si comprese che un trattamento uguale può essere assicurato solo a degli eguali e l'applicazione della Most Favoured Nation Clause può ritorcersi contro i paesi più deboli che sono incapaci di poter garantire le stesse concessioni di cui beneficiano. Alla luce di ciò si rese indispensabile un rinnovamento in materia di commercio internazionale, dal momento che la dottrina classica fondata sulla liberalizzazione e la promozione del commercio garantita dal libero gioco delle forze economiche e dalle leggi di mercato apparve inappropriata per il commercio tra paesi economicamente diseguali : *"on admet de plus en plus depuis quelque temps que l'inegalité economique entre les pays impose una modification de ces regles de reciprocité en matiere de negociations commerciales"*<sup>177</sup>.

Dalla comprensione dell'inadeguatezza dell'Accordo Generale fronte al problema del sottosviluppo si è fatta strada la necessità di inserire nel suo sistema dei "nuovi" principi, che, partendo dalla considerazione dell'ineguaglianza economica degli Stati proponessero una disciplina più appropriata ed in grado di soddisfare meglio le esigenze dei paesi economicamente più deboli e meno tutelati in ambito Gatt. Ciò ha contribuito ad aprire una breccia nella sua unità giuridica contribuendo alla rottura dell'unità di regolamentazione che vi era in vigore e favorendo, in nome del particolarismo, il funzionamento di due regimi giuridici distinti, uno applicabile ai rapporti tra i paesi sviluppati , e l'altro ai rapporti tra paesi in via di sviluppo e paesi sviluppati *"Le principe de la dualité des normes applicables aux pays industrialisés et aux pays en voie de développement tend a devenir l'un des nouveaux principes du Droit International Economique et commercial"*<sup>178</sup>, *"le nouveau principe de la dualité des réglementations correspond a l'idée d'un droit adapté aux problèmes économiques du sous-développement et différent de celui qui régit les pays développés. Il est le fondement du nouveau droit international du développement"*<sup>179</sup>.

---

<sup>177</sup> R. Prebish "Vers une nouvelle politique commerciale en vue de développement économique" Rapport du Secrétaire General de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, Nations Unies, Dunod Paris, 1964, p.86.

<sup>178</sup> G. de Lacharriere, "Commerce extérieur et sous-développement", Paris, Presse Universitaires de France, 1964

<sup>179</sup> V.M. Virally, "Vers un Droit International du Développement", *Annuaire Français de Droit International*, 1965, pp.3-12, p.12.



Il processo che ha gradualmente determinato una trasformazione del sistema legale del Gatt ed un adeguamento alle tematiche connesse al sottosviluppo si è compiuto attraverso tappe successive. Importante nel suo svolgimento il ruolo svolto dalle forti pressioni esercitate in seno ad esso dal notevole numero di paesi in via di sviluppo suoi Stati membri. Una prima fase si è caratterizzata per il ricorso a misure derogatorie, dunque di carattere eccezionale e non espressamente previste in favore dei paesi in via di sviluppo, ma utilizzabili per soddisfare esigenze ad essi connesse, quali quelle relative alla generale concessione di deroghe (art. XXV, paragrafo 5) e alla disciplina delle aree di integrazione economica regionale (art. XXIV), manifestatesi inadeguate nel caso in cui coinvolgessero paesi poco sviluppati.

Una seconda fase si è caratterizzata per l'adozione di misure negative d'intervento con lo specifico obiettivo di eliminare o ridurre gli ostacoli al commercio dei paesi in via di sviluppo. In questo senso si valuti l'adozione del Programma d'Azione il 21 Maggio 1963 che imponeva ai paesi industrializzati di astenersi dall'introdurre nuovi ostacoli al commercio d'esportazione dei paesi poco sviluppati, di sopprimere le restrizioni quantitative alle importazioni provenienti da questi ultimi e di ammettere i prodotti tropicali in franchigia doganale<sup>100</sup>.

È stato in seno alla riunione Ministeriale delle Parti Contraenti che ha portato all'adozione del summenzionato Programma d'Azione che si è riconosciuta infine la necessità di revisione dell'Accordo Generale accogliendo la richiesta dei paesi in via di sviluppo di poter beneficiare di regole d'ordine generale, di uno statuto giuridico loro applicabile, e non concepito in forma derogatoria o caratterizzato esclusivamente da misure di carattere negativo, "*la nécessité d'un cadre juridique et institutionnel satisfaisant, pour permettre aux parties contractantes de s'acquitter de leurs responsabilites dans le domaine de l'expansion des échanges des pays peu développés*"<sup>101</sup>.

La consapevolezza del profondo squilibrio esistente tra le concessioni dei paesi sviluppati, di ordine provvisorio e volontario, e le

<sup>100</sup> Riunione Ministeriale 1963, Risoluzione adottata il 21 Maggio dalle Parti Contraenti, Basic Instruments and Selected Documents, Twelfth Supplement, Geneva, 1966, pp.36 ss; 84 ss.

<sup>101</sup> Conclusione e Risoluzione adottata dai Ministri delle Parti Contraenti il 21 Maggio 1966, *ibidem* p.46.

esigenze dei paesi in via di sviluppo, che volevano gli fossero riconosciuti dei veri e propri diritti, impose una trasformazione più radicale del sistema.

La parte IV adottata dalle parti contraenti il 26 Novembre 1964 introduce una trasformazione profonda nel sistema, modificando l'operatività ed il significato dei principi di reciprocità e non discriminazione in applicazione alle relazioni commerciali tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo.

In particolare l'articolo XXXVI paragrafo 8 erige in principio giuridico la nozione di non reciprocità inizialmente bandita dal sistema dell'Accordo: "*The developed contracting parties do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of less developed contracting parties*". Non reciprocità che, come avremo modo di valutare in seguito, si differenzia dal concetto di preferenza che ha una portata di ordine positivo, qualificando gli interventi e i trattamenti preferenziali accordati ai paesi poco sviluppati. Ed inoltre non si identifica con il concetto di discriminazione positiva in quanto un intervento concepito in favore dei paesi in via di sviluppo non implica necessariamente l'attuazione di una pratica discriminatoria contro i paesi industrializzati<sup>182</sup>

---

<sup>182</sup> L'apporto giuridico della Parte IV al sistema legale del Gatt si sostanzia inoltre nella nuova disciplina relativa alle azioni di intervento in favore del commercio dei paesi in via di sviluppo presente negli articoli XXXVI e XXXVII. L'articolo XXXVII disciplina nei primi due paragrafi le misure di ordine negativo con cui le parti contraenti sviluppate si impegnano: (a): "*To accord high priority to the reduction and elimination of barriers to products currently or potentially of particular export interest to less-developed contracting parties, including customs duties and other restrictions. (b): refrain from introducing or increasing the incidence of customs duties or non-tariff import barriers on products currently or potentially of particular export interest to less developed contracting parties. (c): refrain from imposing new fiscal measures.* Nel paragrafo 3 sono indicate le misure di ordine positivo: *the developed contracting parties shall: (a) make every effort... to maintain trade margins at equitable levels. (b) give active consideration to the adoption of other measures designed to provide greater scope for the development of imports from less developed contracting parties... (c) have special regard to the trade interests of less developed contracting parties...*". L'articolo XXXVIII prevede poi la disciplina delle misure collettive previste per la realizzazione degli obiettivi stabiliti nell'articolo XXXVI: facilitare l'accesso dei prodotti primari nel mercato mondiale stabilizzando i prezzi dei beni ad un livello equo e remunerativo, cercare una appropriata collaborazione con l'ONU, le sue agenzie specializzate in materia di commercio e politica di sviluppo, collaborare analizzando i piani e le politiche di sviluppo individuali, dei singoli paesi in via di sviluppo al fine di individuare le misure più appropriate per promuovere lo sviluppo.

Di lì a poco l'esigenza avvertita nel panorama mondiale di dare risposte distinte in materia commerciale alle necessità espresse dai paesi in via di sviluppo trovò un nuovo riconoscimento nell'UNCTAD, la cui nascita fu sancita con l'adozione della Risoluzione n°1995, il 30 Dicembre 1964 ad opera dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel corso della XIX<sup>a</sup> sessione<sup>183</sup>. La formazione del Gruppo dei 77 risale ad una dichiarazione fatta da 77 paesi in via di sviluppo, alla 18<sup>a</sup> sessione ordinaria dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1963 e al raggruppamento di tali paesi in seno alla I Unctad nel 1964. Fu nel suo ambito che i paesi in via di sviluppo riuscirono a configurarsi come forza unitaria e reale costituendo il Gruppo dei 77, nonostante le iniziali incertezze e difficoltà dovute alle differenze culturali e soprattutto al retaggio coloniale che aveva facilitato la creazione di legami forti con le ex metropoli impedendo che questi si realizzassero anche tra le colonie. Indubbiamente alla base della sua costituzione si riconosce il contributo dato dalla formazione ufficiale dei gruppi regionali in seno all'ONU, tra cui quello Afro-Asiatico, e di movimenti e organizzazioni quali, il Movimento dei Paesi Non Allineati e l'Organizzazione dell'Unità Africana. La parziale efficacia che tale gruppo riuscì a rivestire fu dovuta alla sua incapacità di proporsi come un vero strumento di negoziazione e di cooperazione<sup>184</sup>.

Le fratture e divisioni che in parte le convenzioni di Yaoundé avevano indirettamente originato, causando la differenziazione di trattamento tra le distinte categorie dei paesi associati, dei paesi non associati e degli associabili del Commonwealth, tendono gradualmente a ricomporsi, proprio grazie a questi nuovi stimoli ed impulsi. Nella ricomposizione parziale di tali divisioni hanno giocato un ruolo determinante due elementi, un elemento relativo alle relazioni del sistema comunitario con l'esterno, rappresentato dall'adozione del Sistema di Preferenze Generalizzate nel 1971, ed un elemento riguardante più direttamente la vita stessa del sistema comunitario che si amplia con l'adesione della G. Bretagna. Entrambi i fattori spingono verso il superamento della distinzione in piccoli blocchi, verso l'attuazione graduale e parziale della dimensione che abbiamo definito "mondialista", attraverso l'estensione della politica di cooperazione alla categoria degli "associabili", che tuttavia non sancisce un passo concreto verso la globalizzazione delle relazioni di cooperazione allo sviluppo. Questi ultimi sono paesi in via di sviluppo membri del

---

<sup>183</sup> United Nations Resolutions, Series I, Djonovich, General Assembly, vol X, 1964-1965.

<sup>184</sup> Si veda la nota n 78.

Commonwealth, dotati delle stesse strutture economico-produttive dei Paesi Associati e dunque, sulla base dell'articolo 58 della Convenzione di Yaoundé I eleggibili all'inserimento nelle Convenzioni d'associazione, *"Qualsiasi domanda di associazione alla Comunità di uno Stato la cui struttura economica e la cui produzione siano paragonabili a quelle degli Stati Associati che, in seguito ad esame da parte della Comunità, sia stata sottoposta da quest'ultima al Consiglio di Associazione, forma oggetto di consultazioni in seno al Consiglio stesso"*.

Si intende soffermare maggiormente l'attenzione sul primo dei fattori che ha giocato un ruolo determinante nella ricomposizione delle divisioni tra i paesi in via di sviluppo, l'adozione di trattamenti preferenziali negli scambi commerciali con tutti i paesi appartenenti a tale categoria, per il valore che il suddetto fattore acquista anche al di fuori del sistema comunitario, nel processo generale di elaborazione di nuovi strumenti di cui si avvalgono pian piano le strategie di cooperazione.

#### **4.2 Il Sistema delle Preferenze Generalizzate, suo significato e relazione con il Gatt**

Il *Sistema delle Preferenze Generalizzate*, come espressione del parziale ampliamento delle relazioni comunitarie di cooperazione, rappresenta lo strumento attraverso il quale la CE ha inteso estendere e diversificare le sue relazioni esterne con il terzo mondo. Ha risposto così parzialmente alle esigenze da questo espresse, nel tentativo di supplire all'assenza di relazioni preferenziali con l'intera categoria dei paesi in via di sviluppo.

Il concetto delle preferenze generalizzate concesse dalla CE ai paesi in via di sviluppo riflette il cambiamento intervenuto nelle strategie di cooperazione: dall'importanza accordata alla politica di aiuti si è passati all'identificazione della politica commerciale come strumento al servizio del processo di sviluppo dei paesi più poveri del mondo.

Il sistema da un lato ha provocato una graduale erosione dei privilegi prima accordati in via esclusiva ai paesi associati<sup>185</sup>, dall'altro,

<sup>185</sup> Nonostante l'adozione del S.P.G. provocasse in parte l'erosione dei privilegi accordati agli SAAM quindi ACP, la politica comunitaria continuò ad orientarsi sempre verso la politica di "preferenzializzazione" di cui questi ultimi beneficiavano,

ispirandosi al principio della "compensazione", ha svolto un processo di armonizzazione tra i due poli della strategia comunitaria di cooperazione allo sviluppo, quello regionale e ristretto, e quello globale ampliato. Gli Stati ACP<sup>186</sup> sono inclusi nella lista dei Paesi e Territori che beneficiano del S.P.G., ma devono essere considerati come beneficiari nominali piuttosto che come beneficiari reali. Ciò soprattutto in quanto essi stessi non hanno interesse a ricorrere ad un sistema meno vantaggioso di quello di cui godono. Il fatto che essi siano inclusi nella lista tra i paesi e i territori che godono del S.P.G. è probabilmente dovuto alla natura stessa di quest'ultimo che è non discriminatorio e deve dunque offrire le preferenze a tutti i paesi in via di sviluppo senza distinzione. Il S.P.G. rappresenta comunque per i Paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico, e per quelli che abbiano concluso accordi preferenziali, un trattamento preferenziale minimo, che deve essere loro garantito nel caso in cui gli accordi di cooperazione preferenziali cessino di essere applicabili, ad esempio rispetto alla Convenzione di Lomé, nel caso di denuncia unilaterale della Convenzione da parte di uno Stato ACP.

Il sistema<sup>187</sup> fu presentato per la prima volta in seno al GATT nel 1963, fu dibattuto in seno alla prima Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo a Ginevra nel 1964 e divenne oggetto di un accordo tra paesi industrializzati ed in via di sviluppo sulla sua introduzione nell'ambito della II Conferenza UNCTAD a Nuova Delhi nel 1968<sup>188</sup>. Esso fu infine adottato, nel quadro del sistema economico-

---

essi infatti continuarono a godere di un regime preferenziale speciale per una vasta gamma di prodotti agricoli tropicali non coperti invece dal S.G.P. Si veda Lebullenger, "La politique Communautaire de coopération au développement", *Revue Trimestrielle de Droit Européenne*, n°24, 1988, p.123 ss. Si noti inoltre che i Regolamenti CE sul S.P.G. espressamente enfatizzavano la clausola di salvaguardia in favore dei paesi ACP: "...Whereas this possibility may be adopted *inter alia* with a view to remedying any unfavourable situations which might arise in the ACP States following the implementation of the Generalized Preference Scheme." Council Regulation EEC N° 3019/76 del 13 Dec. 1976, Official Journal Vol. 19 N° L 349, 1976, p.1

<sup>186</sup> Il Protocollo 4 annesso alla Convenzione di Yaoundé II siglata nel 1969 alla luce del cammino intrapreso verso l'elaborazione comunitaria del Sistema di Preferenze Generalizzate disponeva che le "disposizioni della Convenzione ed in particolare l'art. 3 non si oppongano all'Istituzione di un sistema generale di preferenze, ne ostano a che gli Stati Associati vi partecipino".

<sup>187</sup> Ciò che si chiama sistema generalizzato è in realtà un insieme di 16 schemi individuali, undici dei quali adottati da paesi ad economia di mercato e 5 da paesi socialisti dell'Europa Orientale

<sup>188</sup> Fu adottata in tale occasione la Risoluzione n°21 relativa a "Il principio di un sistema generale di preferenze non reciproche e non discriminatorie per

commerciale internazionale, dalla CE il 1 Luglio 1971, prima entità a tradurre, sul piano strumentale, esigenze e principi ormai consolidatisi sul versante teorico, relativi alla necessità di modificare i modelli di relazione economico-commerciale con i paesi in via di sviluppo, data l'importanza ormai attribuita al principio dell'eguaglianza economica tra gli Stati. La CE fu dunque il primo<sup>189</sup> gruppo di paesi industrializzati a dare applicazione al proprio S.P.G.

Il sistema prevede un trattamento preferenziale per i prodotti manufatti, semilavorati, e per alcuni prodotti agricoli provenienti dai paesi in via di sviluppo. Essi godono della riduzione o della franchigia doganale al loro ingresso nei mercati CE entro dei contingenti e dei massimali tariffari indicati per singolo prodotto e paese secondo le nuove disposizioni adottate nel 1980, mentre lo schema precedente, elaborato per gli anni 1971-1980, prevedeva contingenti e massimali totali. Sulla base del sistema elaborato, la Comunità adotta annualmente regolamenti, per consentire la graduale introduzione nel sistema di certi prodotti, industriali ed agricoli e tessili originari dei paesi in via di sviluppo, originariamente esclusi<sup>190</sup>.

*l'esportazione di prodotti manufatti e semifiniti dei Paesi in via di sviluppo".* Le modalità del sistema furono poi dibattute in un accordo del 12 Ottobre 1970, nel seno del Comitato Speciale di Preferenze, costituitosi nell'UNCTAD. Tuttavia già nel corso della Conferenza precedente tenutasi a Ginevra nel 1964, erano stati adottati 15 principi generali e 13 principi particolari, nei quali troviamo espresse formule che hanno rappresentato la base nel processo di elaborazione del S.G.P. e che hanno dato origine alla teoria dell'"ineguaglianza prottettiva e compensatrice". In particolare il principio generale n° 8 specificamente riconosceva concessioni preferenziali ai paesi in via di sviluppo e stabiliva tra le altre cose: *"Developed Countries should grant concessions to all developing countries and extend to developing countries all concessions they grant to one another and should not, in granting these or other concessions, require any concessions from developing countries"* in base ad essa i Paesi Sviluppati sono chiamati ad accordare benefici e concessioni ai paesi in via di sviluppo, non esigendo la reciprocità, in Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, First Session, vol. 1, Final Act and Reports, Geneva, 1964.

<sup>189</sup> Più precisamente fu l'Australia nel 1966 ad introdurre un sistema generalizzato di preferenze in risposta alle domande dei paesi in via di sviluppo, tuttavia era un sistema piuttosto limitato comprendente solamente una lista di 160 prodotti, si veda A. Borrmann, C. Borrmann, M. Stegger, "The EC's Generalized System of Preferences", Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Netherlands, 1986, p.26

<sup>190</sup> "Regolamento del Consiglio n° 3058/95 estende al 1996 l'applicazione dei Regolamenti n° 3833/90, n° 3835/90, n°3900/91 e 2651/95 che applica la preferenze tariffarie generalizzate rispetto a certi prodotti agricoli originari nei paesi in via di sviluppo ed emendanti certe disposizioni del Regolamento 3282/94", O.J. L 326, 30/12/95 p.10; il "Regolamento del Consiglio n° 3281/94 del 19 Dicembre 1994 applica uno schema quadriennale di preferenze tariffarie generalizzate (1995 - 1998) rispetto a certi prodotti industriali originari nei paesi in via di sviluppo", O.J. L 348, 31/12/94, p.1. È stato recentemente adottato il regolamento del Consiglio 1256/96 che

Gli obiettivi delle preferenze commerciali in favore dei paesi in via di sviluppo, chiariti già in termini generali nella Risoluzione 21 dell'UNCTAD, venivano identificati nella: a) promozione delle esportazioni dei prodotti lavorati e semilavorati dei paesi in via di sviluppo garantendo loro la sospensione o riduzione delle tariffe doganali, b) crescita dei redditi da esportazione, c) promozione dell'industrializzazione e d) accelerazione della crescita economica.

Piuttosto che sul suo funzionamento è sul suo significato<sup>191</sup> che intendiamo soffermarci in quanto svolge un ruolo determinante nell'affermazione dei nuovi principi che reggono le relazioni tra paesi ad ineguale livello di sviluppo. Esso da una parziale risposta alle aspirazioni dei paesi in via di sviluppo e crea le basi per l'affermazione dei principi delle ineguaglianze compensatrici e dei trattamenti differenziali. Il S.P.G. è un tipico strumento di "soft law"<sup>192</sup> con forza non vincolante e volontariamente ed unilateralmente adottato dai paesi più ricchi non essendo il risultato di un processo negoziale. I paesi sviluppati si opposero a che il sistema fosse alla base della creazione di un nuovo ordine legale internazionale, e si opposero al suo inserimento nell'ordine legale internazionale che disciplina le relazioni commerciali esistenti, il Gatt. Nonostante le pressioni esercitate dai paesi in via di sviluppo, le parti contraenti sviluppate del Gatt si rifiutarono di alterare il sistema legale del Gatt e decisero di inserirlo in esso nella forma di un emendamento all'articolo 1 opponendosi ad inquadrarlo nella Parte IV e a renderlo parte integrante di esso,

---

applica uno schema multiennale di preferenze tariffarie generalizzate dal 1 Luglio 1996 al 30 Giugno 1999 rispetto a certi prodotti agricoli originari nei paesi in via di sviluppo, O.J. n° L 160, 26/06/96 p.1. Per un'analisi del corrente Sistema Generalizzato di Preferenze, che si differenzia dai precedenti, in particolare rispetto alle tariffe graduate, agli incentivi, alla graduale rimozione di certi paesi dalla lista si veda F. Snyder, L. Hawkes, *International Trade and Customs Law of the European Union*, Butterworth, London, 1997; Waer P. and Driessen B., "The new European Union Generalised System of Preferences. A workable compromise in the EU but a better deal for developing countries", *Journal of World Trade*, 29, n 4, 1995, pp.97-124.

<sup>191</sup> " For the classical legal scientist, the fragility of the construction raises most serious problems as to whether one can really describe the GSP as an international legal instrument. For the observer of the effects on the legal field of the changes in international relations resulting from the emergence of the developing countries as partners in the community of nations, the GSP will for a long time offer a remarkable case study of the adjustment of legal instruments to a complex reality, reflecting both the convergence of political will, and the persistence of acute conflicts of interests", *Unctad and the South - North Dialogue*, edited by Zammit Cutayar, Pergamon Press, Oxford, 1985, p.80

<sup>192</sup> Il concetto verrà approfondito in una sezione successiva.

volendo minimizzare il suo impatto sul General Agreement e riservandosi la facoltà di dare applicazione ai loro schemi preferenziali volontariamente e temporaneamente. Il sistema, che prevede la possibilità d'adozione di trattamenti preferenziali per i paesi in via di sviluppo in regime autonomo e non reciproco, rappresenta un'eccezione al regime istituito dal GATT che proibisce la concessione di trattamenti preferenziali. Quest'ultimo, infatti, aveva già codificato nell'articolo XXXVI il principio di non reciprocità, con l'inserimento della Parte IV nel suo sistema legale, ma non aveva ancora stabilito il principio della concessione di trattamenti preferenziali se non in via di deroga. Ed è appunto in via di deroga che il S.P.G. adottato dalla CEE fu autorizzato inizialmente per una durata di dieci anni, con decisione del 25 Giugno 1971, ai sensi dell'articolo XXV paragrafo 5<sup>193</sup>. Successivamente la permanente giustificazione legale del sistema fu accordata, durante i negoziati del Tokyo Round nel 1979, quando fu adottata la decisione *"Trattamento Differenziale e più Favorevole, Reciprocità e più ampia Partecipazione dei paesi in via di sviluppo"*, divenuta parte della struttura legale del GATT, sia pure in quanto decisione che assicura una deroga permanente. Anche in questo caso le parti contraenti, volendo minimizzarne l'impatto non furono disposte ad inserire la decisione nella parte IV del Gatt. La cautela e prudenza mostrata nell'inquadrare legalmente il sistema è espressa nelle caratteristiche che lo definiscono. I paesi che concedono le preferenze si riservano di poterle adottare volontariamente senza che sussista un impegno obbligatorio e vincolante che impedisca loro di modificarle o abbandonarle, mantenendo un ampio potere discrezionale. Le preferenze mantengono un carattere eccezionale, rappresentando pur sempre una deroga rispetto ai principi fondamentali che disciplinano le relazioni commerciali internazionali, e sono dunque di natura temporanea.

La decisione menzionata che assicura la deroga permanente, contiene delle norme (paragrafi 1-4) che costituiscono quella che viene ricordata come "Enabling Clause", che riconosce il principio di trattamento preferenziale e di trattamenti differenziali, entro i limiti stabiliti, nel sistema commerciale mondiale, "1. *Notwithstanding the*

---

<sup>193</sup> L' articolo XXV al paragrafo 5 recitava *"In exceptional circumstances not elsewhere provided for in this Agreement, the Contracting Parties may waive an obligation imposed upon a contracting party by this Agreement; provided that any such decision shall be approved by a two thirds majority of the votes cast and that such majority shall comprise more than half of the contracting parties..."* in Studies in Transnational Economic Law. The European Community and GATT, edited by M.Hilf, F.G. Jacobs, E U Petersmann, vol.4, Kluwer Publisher, The Netherlands, 1986.



*provisions of article 1 of the General Agreement , contracting parties may accord differential and more favourable treatment to developing countries without according such treatment to other contracting parties..."* . Si accorda alle parti contraenti di concedere un trattamento preferenziale tariffario ai paesi in via di sviluppo, senza che questo venga garantito ad ogni altra parte contraente. Essa legalizza la possibilità di concedere preferenze tariffarie pur non istituendo l'obbligo legale di garantirle. Si tratta di un sistema "generale", non discriminatorio, le preferenze infatti non sono regionali ma generalizzate, dunque non discriminano tra i paesi in via di sviluppo, ed in questo il regime si differenzia totalmente da Lomé I, che sarà invece un accordo di concessione di preferenze di carattere regionale e dunque in questo senso discriminatorio<sup>194</sup>.

La decisione riconosce inoltre la possibilità di concedere "un trattamento differenziale e più favorevole" ai paesi in via di sviluppo, scegliendo accuratamente il termine differenziale rispetto al più ampio e generico preferenziale ed applicandolo al campo delle misure non tariffarie<sup>195</sup>. Il concetto di misure differenziali viene formulato, nella

<sup>194</sup> Il S.P.G. e la Convenzione di Lomé appartengono entrambi alla rete di relazioni commerciali preferenziali rigidamente strutturate in un sistema gerarchico. Sono entrambi strumenti appartenenti ad una rete di accordi attraverso i quali la CE modella le sue relazioni con i paesi in via di sviluppo. Nell'ambito di tale gerarchia di preferenze la Convenzione di Lomé si colloca indubbiamente in una posizione più elevata rispetto al Sistema di Preferenze Generalizzate:

- a) il gruppo dei prodotti che godono delle preferenze tariffarie è più ampio in Lomé;
- b) in Lomé c'è un'esenzione illimitata dalle tariffe senza restrizioni quantitative;
- c) le regole dell'origine, per definire l'origine dei prodotti che beneficiano delle preferenze, sono più liberali in Lomé;
- d) è più esteso il sistema di preferenze di cui godono i prodotti agricoli in Lomé;

Secondo il S.P.G. solo il 13,8% dei prodotti agricoli godono dell'esenzione doganale, mentre l'86,2% godono solo della riduzione doganale, mentre per i paesi ACP secondo le disposizioni della Convenzione di Lomé il 98% dei prodotti agricoli sono importati in franchigia doganale ed esenti da prelievi ed il 2% godono solamente della riduzione tariffaria.

<sup>195</sup> Decision of 28 November 1979, L/4903: 2. *"The provisions of paragraph 1 apply to the following:*

*(a) Preferential tariff treatment accorded by developed contracting parties to products originating in developing countries in accordance with the Generalized System of preferences.*

*(b) Differential and more favourable treatment with respect to the provisions of the General Agreement concerning non-tariff measures governed by the provisions of instruments multilaterally negotiated under the auspices of the Gatt*

*(c) Regional or Global arrangements entered into amongst less developed contracting parties for the mutual reduction or elimination of tariffs and, in accordance with criteria or conditions which may be prescribed by the contracting parties, for the mutual reduction or elimination of non tariff measures, on products imported from one another.*

decisione adottata nel Tokyo Round, come principio distinto da quello delle preferenze. Il principio del trattamento differenziato e più favorevole rispetto ai paesi in via di sviluppo, che si lega ai meccanismi giuridici di ineguaglianza compensatrice come applicazione del principio di dualità delle norme, non incontra l'accettazione unanime della dottrina, né dell'intera categoria dei paesi industrializzati. Feuer<sup>196</sup> ritiene che il principio di un trattamento speciale, differenziato e più favorevole di cui beneficiano i paesi in via di sviluppo sia ammesso nel sistema giuridico del commercio internazionale e faccia parte dell'ordine giuridico positivo in quanto consacrato nei testi adottati nel Tokyo Round. Seidl Hohenveldern<sup>197</sup> sostiene invece che molti paesi ad economia di mercato ritengano inaccettabile l'intervento nel libero gioco delle forze di mercato che il principio delle ineguaglianze compensatrici implica. La pianificazione economica di scala mondiale, per quanto di ridotte dimensioni, che la concessione di termini di scambio speciali e più favorevoli richiede è vista con avversione e sospetto dagli Stati ad economia di mercato. Questi ultimi non intendono riconoscere un diritto generale agli Stati del terzo mondo all'ineguaglianza compensatrice anche se tale diritto dovesse ritenersi limitato all'ambito del Diritto Internazionale Economico. L'autore, pur riconoscendo che l'idea dell'ineguaglianza compensatrice sia stata accettata dal gruppo dei paesi occidentali nel General Agreement on Tariffs and Trade e nelle Convenzioni di Lomé, perviene alla conclusione "*that the New International Economic Order, at least in its entirety*" (al quale l'ineguaglianza compensatrice appartiene come parte del suo contenuto) "*is not yet part of international economic law and that some of the demands figuring therein may not even count on general acceptance de lege ferenda*".

Una certa forma di "cautela" dunque, si trova espressa, con modalità distinte, dalla Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite nel 1978 relativamente al riconoscimento della chiara tendenza tra gli stati a promuovere il commercio dei paesi in via di

---

(d) *Special treatment of the least developed among the developing countries in the context of any general or specific measures in favour of developing countries.*

In seguito il paragrafo 5 fonde in un'unica disposizione il principio di non reciprocità, già espresso nell'articolo XXXVI paragrafo 8, e le disposizioni supplementari relative a tale articolo presenti nell'appendice 1.

<sup>196</sup> G. Feuer, "Les différentes catégories de pays en développement. Genèse. Evolution. Statut", *Journal du Droit International*, n 109, 1982, pp.5-54.

<sup>197</sup> Ignaz Seidl Hohenveldern, *International Economic Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1992, p.9

sviluppo attraverso un trattamento differenziale senza che sia però possibile inglobarlo in una chiara norma legale<sup>198</sup>.

L'enabling clause rappresenta dunque un'eccezione rispetto a quanto stabilito in altre disposizioni del General Agreement. In particolare, rappresenta una eccezione rispetto ai principi base dell'intero sistema legale del GATT, la non discriminazione e la reciprocità, entrambi espressi nella Most Favoured Nation Clause. Secondo la quale ogni vantaggio commerciale accordato da una parte contraente ad ogni altro paese dovrà essere esteso a tutte le parti contraenti "... *tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par una partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes*".

#### **4.2.1 Il Sistema delle Preferenze Generalizzate nel contesto comunitario.**

Rispetto al diritto comunitario, è stato ribadito dalla Corte Europea di Giustizia nella causa 45/86, che la base ed il fondamento giuridico del Sistema delle Preferenze Generalizzate è unicamente rappresentato dall'art. 113 che disciplina la politica commerciale comune. Attraverso l'interpretazione estensiva dell'articolo 113, ed una volta valutata l'intima connessione esistente tra il commercio e lo sviluppo, la Corte ha avuto modo di esprimere che le misure utilizzando strumenti commerciali e tariffari, sia pure per raggiungere finalità di cooperazione allo sviluppo, come nel caso in esame, debbano esclusivamente essere giustificate sulla base del solo articolo 113<sup>199</sup>.

Nella causa su menzionata la Commissione aveva presentato ricorso contro il Consiglio, che aveva adottato due regolamenti nel 1985 per l'attuazione del SGP per l'anno successivo; rispettivamente il 3599, relativo a prodotti industriali, e il 3600 sui prodotti tessili, adottandoli sulla base legale del Trattato CEE, specificando, dietro richiesta, di

---

<sup>198</sup> Report of the International Law Commission on the work of its Thirtieth Session, 1978, United Nations Document, A/33/10 pp.137 ss. Avremo occasione di ritornare su tale concetto in una sezione successiva relativa al Diritto Internazionale dello Sviluppo: 4.3.

<sup>199</sup> Causa 45/86, Commissione delle Comunità Europee contro Consiglio delle Comunità Europee, *Raccolta della Giurisprudenza della Corte 1987-3*, pp. 1493-1523.

voler riferirsi all'art.113 e all'art.235, nonostante la Commissione avesse proposto come base esclusivamente l'art.113. Dinanzi alla tesi finalistico-soggettiva sostenuta dal convenuto, secondo la quale rientrano sotto l'imperio dell'articolo 113 gli atti che abbiano per scopo la modifica del volume o delle correnti degli scambi mentre non vi rientrano quelli in cui tale scopo è perseguito accanto ad altri o non è perseguito, e alla tesi strumentale-oggettiva, sostenuta dalla Commissione, secondo la quale ogni provvedimento idoneo alla disciplina del commercio internazionale rientra nel campo della politica commerciale comune, quali che siano gli scopi ulteriori perseguiti, la Corte ha optato per una interpretazione estensiva ed evolutiva dell'art. 113 e in generale, del significato attribuito alla "politica commerciale comune". La Corte ha confermato così, che la nozione di politica commerciale è suscettibile di sviluppo e deve essere interpretata tenuto conto anche delle nuove tendenze e dei nuovi principi accolti dalla pratica internazionale, primo fra tutti quello che ha condotto all'affermazione dello stretto legame esistente tra il commercio e lo sviluppo. Ricorda inoltre la Corte che il ricorso all'articolo 235 *"è giustificato solamente...quando nessun'altra disposizione del Trattato conferisce alle istituzioni comunitarie la competenza per adottare detto atto"* <sup>200</sup>

L'ammissibilità di basare tali provvedimenti anche sull'articolo 235, secondo quanto compiuto dal Consiglio, provocherebbe immediate ripercussioni, tra cui quella più rilevante per i nostri interessi, un più ampio margine di azione agli stati membri, in quanto non si sarebbe in presenza in tal caso della competenza esclusiva della Comunità, come invece si evince dalla considerazione esclusiva dell'articolo 113, ma della competenza concorrente, potendo in tal caso gli Stati membri istituire dei regimi individuali in attesa dell'emanazione dell'atto comunitario ex art. 235.

È questo un aspetto che interessa il quadro della evoluzione della politica di cooperazione, in quanto tutti gli accordi di cooperazione presentano un settore relativo alla cooperazione commerciale e ciò causa immediate conseguenze in merito alla distribuzione delle competenze tra la Comunità e gli stati membri. In quanto questi ultimi nel settore cooperativo hanno sempre teso a preservare una certa autonomia di intervento. È inoltre importante la sentenza perché ribadisce l'obbligo delle parti di motivare in modo preciso i loro atti, particolarmente nel quadro dei rapporti esterni, consentendo così una delimitazione più agevole dei limiti tra le

<sup>200</sup> Punto 13 della sentenza, causa 45/86, *ibidem*.

competenze della CE e quelle dei suoi Stati membri che spesso mancano di chiarezza. Oggi tuttavia l'esplicito riconoscimento della Politica Comunitaria di Cooperazione allo Sviluppo, effettuato nell'art. 130 U del Trattato di Maastricht come politica concorrente che integra quelle praticate dagli Stati membri, ha gettato una nuova luce nel settore della cooperazione allo sviluppo nell'ambito dell'Unione Europea<sup>201</sup>.

Si è detto che il S.P.G. rappresenta una sorta di ampliamento ed apertura della politica comunitaria di cooperazione all'intera categoria dei paesi in via di sviluppo, che ha inevitabilmente causato una sorta di erosione delle preferenze accordate agli ACP. Per quanto gli ACP si inquadrino nella categoria generale dei paesi in via di sviluppo ed abbiano espresso nella dichiarazione comune indirizzata al Gatt che "*les relations de la Communauté avec les Etats ACP devraient évoluer parallèlement à ses relations avec le reste des pays en voie de développement*", hanno sempre premuto per una salvaguardia dei loro interessi preferenziali.

La necessità di tale salvaguardia fu espressa nella Risoluzione UNCTAD in occasione della Conferenza di Nairobi (1976) dalla quale si evince che molti paesi in via di sviluppo valutano le più ampie preferenze in favore di paesi in via di sviluppo privilegiati, più importanti della associata discriminazione che queste comportano per gli altri: "*The Generalized System of non reciprocal, non discriminatory preferences should be improved in favour of the developing countries, taking into account the relevant interest of those developing countries enjoying special advantages as well as the need to find ways and means of protecting their interests*"<sup>202</sup>.

La Politica Comunitaria di Cooperazione continua ad essere caratterizzata dal preferenzialismo come la disciplina nel settore delle banane ha recentemente messo in evidenza nel tipo di differente trattamento accordato alle banane dollaro ed a quelle ACP. Tuttavia il

---

<sup>201</sup> Si analizzerà tale tematica in seguito valutando soprattutto quali siano i nuovi significati della Politica di Cooperazione alla luce del suo avvenuto riconoscimento, del principio di sussidiarietà, e delle trasformazioni introdotte dal Trattato.

<sup>202</sup> Resolution 96 (IV) of the United Nations Conference on Trade and Development, in *EC's Generalized System of Preferences*, A. Borrmann, C. Borrmann, M. Stegger, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Netherlands, p.156. Al proposito non si dimentichi che dei 115 paesi in via di Sviluppo indipendenti, 62 godevano di accordi preferenziali speciali con la Ce

preferenzialismo non si è concretizzato nell'adozione di una specifica disposizione giuridica che garantisca il consolidamento delle preferenze ACP prevedendo che, qualunque erosione delle preferenze dovesse essere compensata in modo appropriato attraverso il riconoscimento di una sorta di statuto speciale. Hanno giocato contro tale possibilità il principio dell'autonomia commerciale della Comunità, che avrebbe visto il suo margine di manovra ridursi se avesse riconosciuto agli ACP uno strumento giuridico che garantisca loro la salvaguardia continua delle preferenze in relazione alle erosioni subite a causa della loro concessione o estensione ad altri paesi in via di sviluppo. Ed inoltre il problema della compatibilità del consolidamento dei margini preferenziali degli ACP rispetto all' accordo generale del Gatt. Le zone di libero scambio sono infatti caratterizzate dall'autonomia doganale di ciascun membro rispetto ai paesi terzi e mal si concilierebbero con tariffe esterne consolidate.

#### **4.3 Il Diritto Internazionale dello Sviluppo. Il principio della dualità delle norme, i meccanismi compensatori e i trattamenti differenziali.**

Il Sistema delle Preferenze Generalizzate deve essere valutato nel contesto di una società internazionale in trasformazione nella quale, la nuova ed emergente disciplina legale alla quale ci riferiamo come al diritto internazionale dello sviluppo<sup>203</sup> esprime nuovi imperativi economici e di giustizia distributiva di carattere etico-morale. Esso rappresenta uno strumento che contiene in se le premesse per l'instaurazione di un nuovo ordine legale internazionale che

<sup>203</sup> Per un'analisi sistematica del diritto internazionale dello sviluppo si rinvia a F. Snyder P. Slinn (eds) International law of development: comparative perspectives, Abingdon, Professional books, 1987; G. Feuer H. Casson, Droit international du développement, Paris Dalloz, 1985; M. Flory, Droit international du développement, Paris, P.U.F., 1977, J.J. Israel, "Le droit au développement" *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 1, 1983, pp.6-41; G. de Lacharriere "Inégalité de développement et droit International", *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, 1973, (vol. II), pp.233-269; O. Schachter, "The evolving International Law of Development", *Columbia Journal of International Law*, 15, 1976; M. Flory, "Le Droit au Développement. A propos d'une colloque de l'académie de La Haye", *Annuaire Français de Droit International*, 1981, pp.170-174; M. Flory, A. Mahiou, J.R. Henry, "La Formation des Normes en Droit International du Développement", Editions du CNRS, Paris, 1984; M. Virally "Vers un Droit International du Développement", *Annuaire Français de Droit International*, 1965, pp.3-12; J. Bouveresse, "Droit et Politiques du Développement et de la coopération", Presse Universitaires de France, Paris, 1990; ed. R.J. Dupuy, Hague Academy of International law, "The Right to Development at the International Level", Workshop, The Hague, 16-18 Oct. 1979, Sijthoff & Noordhoff, The Netherlands, 1980; M. Bulajic, Principles of International Development Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993 .

disciplini in modo distinto le relazioni tra i paesi sviluppati ed i paesi in via di sviluppo.

Nel nuovo contesto internazionale prende forma l'obbligo, o piuttosto la necessità<sup>204</sup>, di modificare la pratica delle relazioni economico-commerciali a vantaggio dei paesi economicamente più deboli. Il processo di trasformazione nella pratica delle relazioni tra Stati ad ineguale livello di sviluppo ha tratto origine da una nuova percezione e valutazione dell'ineguaglianza di fatto o reale, che caratterizza gli stati e che é stata a lungo ignorata rispetto alla preoccupazione e volontà di assicurare loro l'eguaglianza di diritto o formale. Così nel momento in cui la nuova finalità diventa quella di garantire, accanto alla sovranità politica dei paesi in via di sviluppo anche la sovranità economica, il sistema tradizionale di diritto manifesta l'incapacità e l'inadeguatezza di alcuni dei suoi fondamentali concetti e strumenti di analisi ed acquisisce una maggiore inclinazione verso l'adozione di nuovi principi e strumenti compensatori che possano assistere la promozione dello sviluppo economico degli Stati economicamente svantaggiati.

Molti giuristi si sono dunque mostrati ricettivi nel comprendere che la dimensione internazionale delle problematiche connesse al processo di sviluppo richiedeva un adeguamento del loro precedente sistema di principi e strumenti. Per essi il diritto internazionale dello sviluppo si è fatto strada gradualmente, emergendo come nuova disciplina giuridica e rappresentando una sfida al diritto internazionale tradizionale, profondamente influenzato in tale processo di formazione, da fattori ed elementi intrinsecamente economici. L'irruzione di questi ultimi nel diritto ne ha reso indispensabile la trasformazione, la considerazione di nuovi obiettivi e finalità e l'utilizzazione di nuovi meccanismi d'intervento.

Il processo di trasformazione che andava compendosi nell'ordine economico, richiedendo un adattamento nella sfera legale, trova espressione nell'accresciuta flessibilità rilevata nell'applicazione delle norme del GATT e nella consapevolezza, acquisita anche in esso, delle responsabilità emerse nei confronti dei paesi in via di sviluppo. In questo senso si deve valutare la già osservata riforma della struttura legale del GATT attraverso l'adozione della parte IV dal nome "Commercio e Sviluppo" contenente nell'articolo XXXVI (paragrafo 8) il

---

<sup>204</sup> Parliamo ancora genericamente di necessità e non di obbligo effettivo in quanto la definizione di quest'ultimo necessita l'individuazione di un corrispettivo diritto di cui sia titolare un soggetto e delle concrete basi legali che lo sanciscano

riconoscimento e l'accettazione del principio di non reciprocità, in base al quale, le parti contraenti sviluppate, al fine di poter agevolare il processo di sviluppo economico, non aspettano la reciprocità, per impegni assunti e concessioni fatte, in accordi commerciali conclusi con i paesi meno sviluppati "*the developed contracting parties do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of less-developed contracting parties*". L'allegato all'articolo specifica poi ulteriormente che l'espressione "*do not expect reciprocity*" significa, nel contesto degli obiettivi stabiliti nell'articolo, che i paesi in via di sviluppo in qualità di parti contraenti all'Accordo Generale "*should not be expected in the course of trade negotiations to make contributions which are inconsistent with their individual development, financial and trade needs taking into consideration post trade developments*"<sup>205</sup>.

In questo stesso quadro deve essere collocata l'adozione della decisione sui Trattamenti Preferenziali, durante i negoziati del Tokyo Round nel 1979, che abbiamo ricordato in precedenza come "Enabling clause", in cui i "trattamenti preferenziali" vengono legalizzati come veicolo per promuovere lo sviluppo economico dei paesi economicamente più deboli. Mentre però il principio di non reciprocità ha una portata di ordine *negativo*, in quanto statuisce che i paesi sviluppati non si aspettano la reciprocità dai paesi in via di sviluppo, il principio della concessione di preferenze ha una portata *positiva*, in quanto implica il riconoscimento dell'esigenza di accordare loro positivamente trattamenti preferenziali<sup>206</sup>. Tale pratica giunse ad influenzare ogni area di attività economica internazionale, in particolare quella delle relazioni tra la CE e i paesi in via di sviluppo, le Convenzioni di Lomé ne sono infatti una concreta manifestazione.

La maggiore flessibilità nell'applicazione delle norme del Gatt, così come la trasformazione osservata della sua struttura legale, con l'inserimento della parte IV, sono, si è detto, la conseguenza dell'emergere di nuove esigenze espresse nel sistema delle relazioni economiche internazionali, in seguito alle pressioni esercitate dai paesi in via di sviluppo<sup>207</sup>. I principi di non reciprocità (art. XXXVI, Parte IV)

---

<sup>205</sup> Article XXXVI (8) Gatt. La Parte IV fu approvata in una sessione speciale tenutasi nel Novembre 1964. I governi delle Parti Contraenti cominciarono immediatamente l'applicazione "de facto". Basic Instruments and Selected Documents, 13th Supplement, 1965, p.10

<sup>206</sup> E. Decaux, La Réciprocité en Droit International, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1980.



e della concessione delle preferenze e dei trattamenti differenziali (enabling clause) ora analizzati nell'ambito del Gatt, sono pertanto due dei meccanismi compensatori previsti nel quadro dell'emergente diritto internazionale dello sviluppo. I meccanismi compensatori richiedono pertanto una ineguaglianza temporanea sul piano giuridico, al fine di poter garantire la realizzazione dell'eguaglianza reale<sup>208</sup>. Essi rappresentano i primi passi verso l'affermazione della "dualità delle norme". Il principio della dualità delle norme era implicitamente previsto nel principio generale n°8 del sistema di 15 principi generali e 13 principi particolari adottati durante la prima United Nation Conference on Trade and Development a Ginevra nel 1964, e rappresenta il principio ispiratore alla base della formulazione del principio di non-reciprocità ed in quello della concessione delle preferenze.

L'articolo XXXVII<sup>209</sup> della Parte IV del Gatt, pur con espressioni prudenti e caute, accoglie il principio secondo il quale i paesi sviluppati sono chiamati ad accordare ai paesi in via di sviluppo dei trattamenti speciali per compensare lo squilibrio del loro settore esterno. Esso enumera una serie di impegni unilaterali che dovranno essere assunti

---

<sup>207</sup> " *The developing country bloc has sought two kinds of change in general. It has urged the developed country towards a greater "legalism", more effective enforcement of developed country obligations, and adoption of new developed country obligations for the particular benefit of developing countries. On the other hand, the bloc has worked just as hard to remove inconvenient Gatt obligations controlling its own conduct*", *"The Gatt legal System and World Trade Diplomacy*, Robert E. Hudec, London, Butterworth Legal Publishers, 1990, p.226

<sup>208</sup> "L'inegalità par le droit se traduit par l'affirmation d'obligations sans contropartie à la charge des pays développés" in "La Charte des droits et devoirs économiques des Etats, notes de lecture", *Annuaire Français de Droit International*, vol.XX, 1974, pp.57-77, p.75

<sup>209</sup> 1. "The developed contracting parties shall...give effect to the following provision"  
a) accord high priority to the reduction and elimination of barriers to products currently or potentially of particular export interest to less developed contracting parties...  
b) refrain from introducing, or increasing the incidence of, customs duties or non-tariff import barriers...  
c) refrain from imposing new fiscal measures...  
3. The developed contracting parties shall  
a) make every effort... to maintain trade margins at equitable levels;  
b) give active consideration to the adoption of other measures designed to provide greater scope for the development of imports from less-developed contracting parties  
c) have special regard to the trade interests of less-developed contracting parties when considering the application of other measures, permitted under this Agreement to meet particular problems and explore all possibilities of constructive remedies before applying such measures where they would affect essential interests of those contracting parties

dai paesi sviluppati. Giuridicamente offriva per la prima volta un framework legale che stabiliva obiettivi commerciali individuali e collettivi e determinava nel perseguimento di questi obiettivi, un'azione unilaterale da parte dei paesi sviluppati in favore dei paesi in via di sviluppo. Il suddetto articolo è il riconoscimento della necessità di concedere un trattamento speciale che non significa istituzionalizzare in norma legale il principio della dualità delle norme. Con esso si percorre la strada della possibilità di ricorrere a norme differenti e separate che regolino i rapporti "verticali", ma non si ha ancora espressione della dualità delle norme intesa in tal senso come rappresentante un corpus autonomo di norme. Quest'ultima esprime in un formale senso legale il principio del trattamento differenziale nella cui direzione si esercitavano le pressioni dei paesi in via di sviluppo, in quanto la sua applicazione e garanzia implica il ricorso ad un sistema di norme differenziato. Nonostante il lavoro dell'UNCTAD e le attività e i dibattiti relativi al commercio e allo sviluppo abbiano accreditato il principio dei due differenti sets di norme da applicarsi nei rapporti verticali tra Stati, tale principio legale non deve essere sovrastimato.

Se è vero che il principio della dualità delle norme sembra aprire la strada verso un diritto differenziato, che intende imporsi su un diritto egualitario, attraverso l'adozione di norme e principi applicabili a vantaggio dei paesi in via di sviluppo <sup>210</sup>, considerate come norme autonome e non come deroghe alle regole che si applicano tra paesi ad elevato livello di sviluppo, esso tuttavia non ha trovato una chiara

---

<sup>210</sup> Si vedano gli articoli 18 e 19 della Carta dei Diritti e Doveri Economici degli Stati espressione del principio del trattamento differenziale la cui applicazione richiama un sistema duale di norme:

art. 18 *"Developed countries should extend, improve and enlarge the system of generalized non-reciprocal and non-discriminatory tariff preferences to the developing countries consistent with the relevant agreed conclusions and relevant decisions as adopted on this subject, in the framework of the competent international organizations. Developed countries should also give serious consideration to the adoption of other differential measures, in areas where this is feasible and appropriate and in ways which will provide special and more favourable treatment, in order to meet the trade and development needs of the developing countries. In the conduct of international economic relations the developed countries should endeavour to avoid measures having a negative effect on the development of the national economies of the developing countries, as promoted by generalized tariff preferences and other generally agreed differential measures in their favour"*. art.19 *"With a view to accelerating the economic growth of developing countries and bridging the economic gap between developed and developing countries, developed countries should grant generalized preferential, non-reciprocal and non-discriminatory treatment to developing countries in those fields of international economic cooperation where it may be feasible"*. General Assembly Twenty-ninth Session, Resolution 3281, United Nations Resolutions, Series I Djonovich, General Assembly Vol. XV, 1974-1976

formulazione legale. La stessa Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite, pur riconoscendo il processo di evoluzione in corso dei principi legali che governano le relazioni economiche internazionali, si dimostrò particolarmente cauta riguardo alla possibilità di inglobare in una specifica norma legale il principio della concessione dei trattamenti preferenziali, considerandolo piuttosto sempre come una deroga ed una eccezione ai principi vigenti<sup>211</sup>. Non siamo pertanto legittimati a parlare di un diritto differenziato, di un corpus autonomo di norme, nè a proseguire il percorso inizialmente aperto in tale direzione dal dibattito sul principio della dualità delle norme che sembrava voler giungere a riconoscere due corpi autonomi di norme. In questo contesto si prenda atto dell'accoglienza in seno al GATT di principi che garantiscono soddisfazione agli interessi dei paesi in via di sviluppo, ed ottenuti in seguito alle loro pressioni, ma che continuano a rappresentare un'eccezione rispetto ai principi di base sui quali l'intero sistema legale del GATT si è costruito, la non discriminazione e la reciprocità<sup>212</sup>

---

<sup>211</sup> " Whereas in 1978 it accepted as a general principle, as we have seen above, an exception to the most favoured nation clause in relation to treatment under a generalized system of preferences, the Commission (si tratta della Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite) took a much more cautious approach in respect of differential treatment in general. It declared itself conscious of the fact that promoting the trade of developing countries with a view to their economic development was being pursued in areas other than that of preferences. It referred in this regard to the multilateral trade negotiations, in the context of which a concept of differential measures had been formulated as distinct from that of preferences...While all these developments may show that there might be a tendency among States to promote the trade of developing countries through differential treatment, the conclusion of the Commission is that this tendency has not yet crystallized sufficiently to permit it to be embodied in a clear legal rule which could find its place among the general rule on the functioning and application of the most favoured nation clause" UNCTAD and the South-North dialogue, edited by M. Zammit Cutayar, Pergamon Press, Oxford, 1985. p.85.

<sup>212</sup> In questo stesso senso si esprime Marta Lopez, per la quale la Parte IV del Gatt è considerata un'eccezione al sistema complessivo "...First because formally it does contradict GATT principles and constitutes an exception to the general rule of article I. Secondly because the situation it provides for, underdevelopment, is seen in the GATT system as a transitory one, which would be theoretically overcome when free trade governs". Prosegue riferendosi alla dualità delle norme "this theory has lead some authors to declare that the contradiction between Part IV (non-reciprocity) and the basic principles of the Gatt (non discrimination and reciprocity) is only apparent. The application of the theory of duality of norms resolves the problem", Doctoral Thesis, "European economic law and the developing countries: the banana case.", mimeo, Law Department, European University Institute, 1995, p.29; segue citando Feuer & Cassan "l'adoption de la Partie IV n'a entraîné en aucune façon la désuétude des principes de non discrimination et de réciprocité. Elle signifie simplement que ces principes ne sont plus applicables aux rapports entre pays développés et pays en développement", op. cit p. 491.

Tali ambiguità ed incertezze investono l'intera problematica relativa al Diritto Internazionale dello Sviluppo. Diritto che attraverso l'uso di misure inegualitarie intende perseguire come scopo l'instaurazione di veri meccanismi di sviluppo <sup>213</sup>, un diritto che si dirige "a compensare le ineguaglianze" dando risposta all'ineguaglianza dello sviluppo economico <sup>214</sup>. È un diritto orientato, un diritto teleologico e finalistico, nelle parole di Feuer e Cassan "*Le droit international du développement est orienté, en ce sens qu'il se définit moins par le domaine qu'il regit que par l'objectif qu'il poursuit*"<sup>215</sup>. Sua caratteristica essenziale è il suo estendersi non a settori circoscritti e determinati, ma a tutte le materie che rappresentano i tradizionali campi d'intervento del diritto internazionale pubblico e che in modi diversi riguardano problemi legati al sottosviluppo. Non esiste tra i giuristi unanimità di vedute sulla sua esistenza come branca separata ed autonoma del Diritto Internazionale Pubblico. Tuttavia l'esistenza di una vasta letteratura e le contrapposizioni al suo riguardo tra le diverse scuole di pensiero testimoniano l'esigenza di sistematizzare nell'ambito di un sistema legale, che per sua essenza intrinseca e naturale deve garantire la "sicurezza" nelle relazioni tra gli Stati, le necessità dei paesi in via di sviluppo.

Il diritto internazionale dello sviluppo<sup>216</sup> si propone così essenzialmente come una "*rilettura del diritto internazionale pubblico tradizionale*" <sup>217</sup> riaffermando i suoi stessi principi ed arricchendoli di nuovi contenuti. Branca più giovane del Diritto Internazionale Pubblico secondo alcuni studiosi, non possiede, per altri, una costruzione definita ed omogenea, e definisce piuttosto un'insieme di

---

<sup>213</sup> Si veda la posizione espressa da T. Flory nel Colloquio della Société Française de Droit International tenuto ad Aix en Provence nel 1973 in Pays en voie de Développement et transformation du Droit International, Paris, Pedone, 1974, p.25

<sup>214</sup> G. de Lacharriere, "L'influence de l'inegalité de développement des Etats sur le Droit International", *Recueil des Cours Académie de Droit International*, 1973, vol.II, p. 246 pp.233-269

<sup>215</sup> G. Feuer, H. Cassan, Droit International du Développement, Dalloz, Paris, 1991, p.24

<sup>216</sup> Fu André Philip a lanciare l'idea del Diritto Internazionale dello sviluppo in occasione della I Conferenza UNCTAD di Ginevra (1964). Costituito dall'insieme di norme che si dirigono a definire la giusta collocazione del terzo mondo nel sistema mondiale, esso ha come precisa finalità economica quella di garantire l'eguaglianza dello sviluppo delle nazioni.

<sup>217</sup> M. Flory, *op. cit.* p.31.

norme che non generano un sistema legale coerente ma che sono emerse nella sfera legale come risultato di un processo di adattamento economico. Processo che si è compiuto attraverso l'emergere delle necessità di trasformazione economica e di realizzazione di un Nuovo Ordine Economico Internazionale, che ha portato all'affermazione di nuovi principi, che hanno a loro volta reso indispensabile lo sviluppo di norme che li traducevano nella pratica delle relazioni tra gli Stati.

Proprio in virtù della sua origine e del processo che ha portato alla sua formazione, nel quale si è più volte confrontato il diverso potere negoziale delle parti coinvolte, esso esprime, come dirà M. Flory, le debolezze più note del diritto internazionale, presentando numerose imperfezioni, contraddizioni, incertezze, soprattutto riguardo alla portata legale delle norme che lo costituiscono, in quanto essenzialmente caratterizzato da principi generali ed astratti e da una attività normativa di valore non vincolante.

Gross Espiell H. lo definisce in modo sintetico e completo particolarmente efficace : " *The term International Development law should be understood not only as a new discipline but also as a legal technique aimed at providing the normative instruments of the struggle against under-development...Development law cannot be conceived only as a set of norms dealing with a specific matters i.e. development. On the contrary it constitutes a legal system aiming at stimulating and accelerating development. In the final analysis, it is a law that is essentially finalistic and teleological, whose characteristics are determined by the mission that is assigned to it*"<sup>218</sup>

In esso continuano ad aver valore principi quali la sovranità e l'eguaglianza sovrana degli Stati, ma ad essi si affiancano considerazioni economiche sulla sovranità economica degli stati, i principi tradizionali si arricchiscono quindi di una dimensione economica. Acquista nuovo rilievo la promozione della sovranità economica degli Stati concepita come un concetto dinamico che richiede una realizzazione continua in quanto l'eguaglianza giuridica e formale appare incompleta e insufficiente. Ma dal momento che l'eguaglianza dello sviluppo non può essere garantita perchè intervengono fattori anche di tipo naturale e climatico ad impedirla, l'obiettivo verso il quale si tende e che deve essere assicurato è l'eguaglianza nelle opportunità di sviluppo. La nuova concezione del diritto fa sì che i

<sup>218</sup> In J. Castañeda y otros, Derecho Economico Internacional: análisis jurídico de la Carta de derecho y deberes económicos de los estados, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p.99-100.

diritti e i doveri degli Stati debbano essere determinati in accordo con il grado di sviluppo delle loro strutture economiche, promuovendo il passaggio dal *Diritto Internazionale dell'Indifferenza al Diritto Internazionale della Finalità* e dal *Diritto Internazionale della Coesistenza al Diritto Internazionale della Cooperazione*<sup>219</sup>. Si intende perseguire così una diminuzione delle diseguaglianze economiche e sociali tra gli Stati, esigenza questa che nasce dall'idea base della solidarietà tra gli stati, che conduce alla cooperazione, la cui finalità è quella di sostenere processi di sviluppo negli stati economicamente più deboli.

Sono queste problematiche complesse che non hanno trovato completa soluzione da un punto di vista giuridico. Ci si muove ancora in un area incerta a metà strada tra l'etica internazionale ed una forma embrionale di diritto.

La nuova concezione del diritto e l'elaborazione di nuovi strumenti e principi legali si erano resi indispensabili per l'attuazione del Nuovo Ordine Economico Internazionale, nozione chiave nel Diritto Internazionale dello Sviluppo e nell'ambito del dialogo Nord-Sud. Ai tre principi di base dell'ordine economico tradizionale, l'eguaglianza, la reciprocità e la non discriminazione i paesi in via di sviluppo chiedevano di sostituire un differente ordine legale (come fondamento del Nuovo Ordine Economico), basato, come si è analizzato, sull'ineguaglianza compensatrice, la non reciprocità e i trattamenti preferenziali, il solo in grado di poter assicurare il processo evolutivo verso l'attuazione del NOEI. Quella che si può dunque definire come la dottrina del Nuovo Ordine Economico Internazionale consiste in una rivalutazione e in uno sviluppo di principi e strumenti tradizionali, ed in una organizzazione più sistematica di principi, di meccanismi, di norme obbligatorie e non, che erano andate definendosi negli anni precedenti. I principali obiettivi che si intendevano raggiungere attraverso la sua instaurazione, riguardavano essenzialmente una maggior eguaglianza tra i soggetti del sistema economico internazionale, da conseguire con una loro partecipazione più diretta alla definizione dell'ordine economico e soprattutto, sulla base del

---

<sup>219</sup> Si veda W. Friedmann *"The changing structure of international law"*, London, Stevens & Sons, 1964. Il diritto internazionale della coesistenza è formato dalle norme che intendono assicurare la coesistenza pacifica di tutti gli stati senza considerazione delle loro strutture economiche e sociali. Il diritto internazionale della cooperazione è frutto della trasformazione della società internazionale nella quale si sono affermate nuove esigenze che esprimono il bisogno della cooperazione e riguardano aree d'interesse vitale per la crescita della comunità internazionale ed il benessere dei cittadini dei suoi stati membri.

principio dell'interdipendenza, attraverso un'utilizzazione ed uno sfruttamento comune delle risorse.

La strategia per la sua realizzazione fu preparata in seno al vertice del Movimento dei Paesi non Allineati che si svolse ad Algeri nel 1973, fu in questa occasione che i paesi in via di sviluppo ebbero modo di definire collettivamente le proprie richieste da sottoporre all'attenzione dei paesi sviluppati nell'ambito di organismi multilaterali di contrattazione. Attraverso dichiarazioni di principi e programmi di azione la dottrina del NOEI si materializza in un insieme di Risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale ONU. La "Dichiarazione" ed il "Programma d'Azione" per l'attuazione del NOEI<sup>220</sup> furono adottate il 1 Maggio 1974 nel corso della sesta sessione speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite<sup>221</sup>, ma dopo un iniziale periodo d'entusiasmo, seguì un periodo di particolare scetticismo e disillusione, dovuto, da un lato, alla forte resistenza manifestata dai paesi sviluppati in merito alla sua traduzione pratica, dall'altro, alla mancanza di coesione ed unità sul fronte dei paesi in via di sviluppo<sup>222</sup>, che condusse al fallimento dei negoziati globali<sup>223</sup>,

<sup>220</sup> Secondo l'impostazione seguita da M. Belanger, Institutions Economiques Internationales, Economica, Paris, 1987, è più appropriato parlare di una pluralità di Nuovi Ordini Economici Internazionali. Accanto infatti al NOEI Terzomondista, costituito dalle rivendicazioni dei paesi del Terzo Mondo, si colloca il NOEI capitalista frutto della considerazione del terzo mondo nell'ordine economico che intende però preservare gli interessi dei paesi occidentali. La Commissione Trilaterale costituitasi nel 1973, come organismo privato composto da personalità del mondo economico, politico e universitario Statunitensi, Europei e Giapponesi ha rappresentato una sorta di istituzionalizzazione, ed uno strumento per l'elaborazione delle strategie di quest'ultima.

<sup>221</sup> Risoluzioni n°3201 3202 adottate dall'A.G.N.U. il 1 Maggio 1974, Djonovich, Op. cit. vol XIV 1972-1974.

<sup>222</sup> I paesi in via di sviluppo persero la coesione ed unità che erano stati in grado di esprimere in occasione della crisi petrolifera del 1973, momento in cui presero realmente coscienza del potere contrattuale che loro derivava dal possesso di importanti risorse economiche. Essi cominciarono a comprendere di trovarsi nell'impossibilità di poter esprimere tale potere in altri settori e si frantumarono in blocchi di paesi che si differenziavano per esigenze diverse, i paesi Arabi esportatori di petrolio, i paesi di nuova industrializzazione come il Brasile ed il Messico, ed i paesi meno sviluppati sorniti di tali ricchezze e di tali possibilità di sviluppo.

<sup>223</sup> Per negoziati globali s'intendono quelli che avrebbero dovuto incentrarsi sullo sviluppo globale dei paesi in via di sviluppo e non solo sulla soddisfazione dei loro bisogni essenziali, e che avrebbero dovuto condursi nel quadro del sistema delle Nazioni Unite. Oltre all'opposizione degli USA, della G.Bretagna, e della Repubblica Federale Tedesca, che portarono al fallimento delle trattative nel 1980, si devono ricordare i reali limiti, derivanti sia dalla dimensione orizzontale, cioè la partecipazione di molti paesi, dalla dimensione verticale, relativa alla trattazione di

rendendo impossibile una traduzione concreta e pratica dei suoi contenuti. Alcuni mesi dopo l'adozione delle risoluzioni n°3201-2 sul NOEI, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nel Dicembre 1974, adottò la Risoluzione 3281, la Carta dei Diritti e dei Doveri Economici degli Stati<sup>224</sup>, che intendeva ribadire i diritti e doveri degli Stati che emergono nelle relazioni economiche, proponendosi come strumento legale per la realizzazione del nuovo ordine economico<sup>225</sup>.

La configurazione ampia se non generale del Diritto Internazionale dello Sviluppo e dei principi del "nuovo ordine legale" indispensabili per la realizzazione del "nuovo ordine economico" hanno richiesto il ricorso a strumenti legali non convenzionali, che hanno condotto i giuristi a muoversi in un ambito poco conosciuto e definito, in una realtà che tende a superare la distinzione tra diritto e non diritto, tra norme legalmente vincolanti e principi la cui appartenenza alla sfera legale viene messa in dubbio essendo inglobati in norme che non sono legalmente vincolanti. Si ritiene inappropriato l'uso di canoni giuridici tradizionali per definire la portata legale ed il significato legale di raccomandazioni, decisioni, risoluzioni, come quelle adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e da altri organismi internazionali che agiscono nel settore, che essendo degli strumenti non dotati di forza vincolante, vengono considerati privi di portata legale e al di fuori della sfera giuridica. La necessità quindi della individuazione di una nuova categoria concettuale emerse nel momento in cui si rese indispensabile definire gli effetti e le conseguenze legali prodotte dai principi elaborati per rendere possibile la definizione di un nuovo ordine economico, principi con cui si intendeva regolamentare le relazioni tra gli Stati e che per questo necessitavano di essere tradotti in nuove norme legali.

---

diverse materie (commercio, materie prime, settore finanziario) e dall'inevitabile durata indeterminata che negoziati così ambiziosi avrebbero sicuramente comportato.

<sup>224</sup> Esortazioni in favore della sua adozione furono espresse alcuni anni prima dal Presidente del Messico nel corso della terza UNCTAD che si tenne a Santiago del Cile nel 1972

<sup>225</sup> Oltre alle Risoluzioni 3201 e 3202 e alla Carta dei Diritti e Doveri Economici degli Stati Feuer ricorda come strumenti nei quali la dottrina del NOEI si è materializzata la Dichiarazione ed il Programma di Azione di Lima adottato il 26 Marzo 1975 dalla seconda conferenza generale ONUDI e la Risoluzione dal Titolo "Sviluppo e Cooperazione Economica Internazionale" adottata il 16 Settembre 1975 dalla Assemblea Generale nella 7° Sessione straordinaria, G. Feuer, "Les différentes catégories de pays en développement. Genèse. Evolution. Statut", *Journal du Droit International*, 109, 1982, pp.5-54



*"It is precisely within this legally non binding sphere and with regard to the possible crossing of the threshold towards legally binding force that there is a need for a new conceptual category, if used cautiously and within a number of limits; and in this respect one may not disregard the fact that soft law is not only a means to explain normative phenomena of State practice, but that it is also and above all a concept which finds its raison d'etre in the need to describe and define the legal effects of non conventional instruments for the sake of the legal situations at issue and of the rights and obligations of the legal subjects involved"*<sup>226</sup>.

La categoria concettuale individuata alla quale ci si riferisce con il nome di soft law<sup>227</sup> consta di strumenti, che richiedono una valutazione specifica effettuata caso per caso, trattandosi di norme e principi caratterizzati da gradi diversi e da modalità nuove di forza vincolante, "by soft law I mean rules of conduct which, in principle, have no legally binding force but which nevertheless may have practical effects"<sup>228</sup>.

Nonostante la confusione e la mancanza di precisione e chiarezza che caratterizza le descrizioni e definizioni del soft law, la sua crescente utilizzazione in ambiti<sup>229</sup> che trascendono il contesto originario della sua formulazione, quello del diritto internazionale pubblico in relazione alla necessità di definire il Nuovo Ordine Economico, è oggi testimonianza della sua necessità e utilità. Le definizioni e descrizioni, sia pure utilizzando formule ed espressioni distinte, si focalizzano sulla individuazione nelle norme di soft law dell'assenza di diritti ed obblighi internazionali legalmente vincolanti e nell'esistenza di una portata e di un impatto legale differente, di una

---

<sup>226</sup> In K.C. Wellens and G.M. Borchardt "Soft Law in European Community Law", *European Law Review*, 14, 1989, p.269, pp.267-321

<sup>227</sup> Alcuni autori rifiutano la nozione stessa di soft law, ritenendo che il diritto per essere tale debba necessariamente essere vincolante, e che il concetto sia in se stesso una contraddizione, si veda P. Weil "Towards relative normativity in International Law?", *American Journal of International Law*, 1983, p.416. Altri ritengono sia uno strumento del diritto internazionale pubblico utilizzato per cercare di attribuire un carattere anche giuridico alle relazioni politiche.

<sup>228</sup> F. Snyder, "The effectiveness of European Community law: Institutions, Processes, Tools and Techniques", *Modern Law Review* 56, 1993, pp.19-54, p.32.

<sup>229</sup> Nella Comunità Europea si registra una tendenza crescente all'uso del soft law. Al proposito si veda F. Snyder, "Soft law and Institutional Practice in The European Community", European University Institute, Working Paper Law No 93/5, Florence.

forza giuridica attenuata che le rende atte a condizionare e limitare la condotta dei soggetti ai quali si dirigono <sup>230</sup>.

Pur non dando origine a degli autentici obblighi e diritti internazionali legalmente vincolanti in capo ai soggetti di diritto, tali strumenti di soft law condizionano la condotta degli Stati, delle Organizzazioni Internazionali e degli individui e producono cambiamenti nel sistema legale tradizionale internazionale, rappresentando una fonte di ispirazione o una base legale per la promulgazione di norme legali vincolanti all'interno dei sistemi nazionali dei singoli Stati, o fornendo un framework legale per discussioni o negoziati tra i soggetti di diritto della Comunità internazionale. Così le risoluzioni adottate dall' Assemblea Generale ONU, la stessa Carta dei Diritti e Doveri Economici degli Stati , essendo l'espressione più autorevole della volontà e del consenso della maggioranza, pur non essendo legalmente vincolanti, condizionano e formano l'opinione pubblica, e creano un sistema di pressione tale da indurre gli Stati ad uniformarsi ad esse in quanto l'approvazione collettiva del loro operato è indispensabile nel quadro delle relazioni internazionali<sup>231</sup>. La non sanzionabilità nel caso di loro violazione e l'impossibilità dunque di individuare una responsabilità internazionale in caso di non osservanza, non trattandosi di diritti ed obblighi di diritto internazionale che possono essere fatti valere, non compromette il loro valore, né la loro portata legale o giuridica. La non sanzionabilità non è un elemento che qualifichi e caratterizzi gli

---

<sup>230</sup> "Il n'est pas besoin d'insister sur le fait que ces programmes,...relèvent de la soft law et n'ont par conséquent qu'une force juridique atténuée...Elles ont, comme tant de normes du droit international du développement, un caractère pre ou para juridique" Feuer G. "Les Différentes catégories de pays en développement, Genève, Evolution, Statut"; *Journal du Droit International*, vol 109 n°1, 1982, p.8 (pp.5-54); "Norms in written forms...with different legal impact falling short of obligation in the strict sense" in R. R. Baxter "International law in her infinite variety", *International and Comparative Law Quarterly* vol. 29 parte IV , 1980, p.565 pp.549-566. In Seidl Hoeveldern "soft law is something more than law without any legal obligation quite apart from the fact that the concept of a law without legal obligation is a logical and semantic impossibility", "International Economic Soft Law", *Académie de Droit International Recueil des Cours*, 1979-II, p.194 (pp. 169-246).

<sup>231</sup> Riferendosi all'emergere di nuove norme legali per regolare il NOEI Shridath Ramphal nella prefazione in Oswaldo de Rivero "New Economic Order and International Development Law", Pergamon Press, 1980, p.VIII " *Meanwhile, in spite of their present evolutionary character, (those principles), cannot be disregarded by States without overstepping the imperceptible line between impropriety and illegality, between discretion and arbitrariness, between the exercise of a legal right to disregard a recommendation and the abuse of that right. Even in such a twilight zone the defaulting state would soon find that it has exposed itself to consequences that follow with all the legitimacy of a legal sanction* "

strumenti di soft law, vi sono strumenti distinti che consentono il perseguimento degli effetti a cui tendono le misure di soft law, quali le consultazioni, i rapporti e i verbali sulle attività degli stati e delle organizzazioni internazionali, le indagini e gli strumenti di ritorsione.

Distinta la posizione espressa da Brayer, il quale, a proposito degli strumenti di soft law, pur rilevando la stretta concordanza esistente tra lo spirito della Convenzione di Lomé, che rappresenta il "modello" più moderno di strategia di cooperazione con i paesi in via di sviluppo e gli orientamenti che emergono nei testi ora ricordati, e che definiscono il Nuovo ordine Economico Internazionale, (la Dichiarazione ed il Programma d'Azione del 1 Maggio 1974, e la Carta dei Diritti e Doveri Economici degli Stati, 14 Dicembre 1974) li qualifica come testi che hanno una limitata portata giuridica ed esprimono semplicemente le aspirazioni e rivendicazioni del Terzo Mondo.<sup>232</sup>

Come sorta di breve conclusione sull'incertezza giuridica che caratterizza il Diritto Internazionale dello Sviluppo e della "soft law", come strumenti d'analisi indispensabili per la comprensione del sistema nel quale deve essere inserita e studiata la Convenzione di Lomé sono efficaci le parole pronunciate da P. Berthoud: *"There are few today who continue to argue that this is a perversion of legal science. In a world undergoing a fundamental change, the lawyer must remember at all times that his role is not an attempt to recognize what he knows, but rather to attempt to know the reality. The point is not to ask him to abandon his conceptual tools or to introduce disorder in juridical thinking. The lawyer must however make a serious effort to understand a moving reality, to accept new concepts and to adjust his framework of analysis"*<sup>233</sup>.

---

<sup>232</sup> " Ces textes ont peu de portée juridique et l'on peut considérer d'une manière générale qu'ils expriment simplement les aspirations ou les revendications du Tiers Monde", Brayer, *op. cit.* p. 199

<sup>233</sup> P. Berthoud, Former Director, U.N. Secretariat, in Unctad the North South Dialogue, *Op. cit.* p. 96



## 5° Capitolo

### La condizionalità politica all'aiuto allo sviluppo: il contesto internazionale

#### *Introduzione al capitolo 5.*

Il capitolo 5 si propone di ricercare nel contesto internazionale le origini della connessione esistente tra gli aiuti e la cooperazione allo sviluppo ed i diritti dell'uomo, base di ciò che andrà gradualmente configurandosi come la condizionalità politica degli aiuti economici. Nell'ambito dell'approccio prescelto per la tesi, che intende compiere una sorta di analisi parallela tra il sistema internazionale e quello comunitario, si intende cogliere il substrato presente nel sistema internazionale, indispensabile per valutare l'origine, nel sistema comunitario di cooperazione con gli ACP, delle trasformazioni recentemente apportate all'articolo 5 della Convenzione di Lomé IV e di ciò che possiamo definire la "condizionalità politica degli aiuti economici" comunitari. L'evoluzione della Convenzione di Lomé, fino alla revisione ultima della Convenzione di Lomé IV dello scorso Novembre 1995, esprime una attenzione crescente verso la salvaguardia, tutela e promozione dei diritti dell'uomo e verso il loro uso come strumento che giustifica il ricorso a misure di sanzione, attraverso l'interruzione parziale o totale dell'aiuto allo sviluppo, nel caso si registrino violazioni *gravi* dei diritti dell'uomo nel paese beneficiario di quest'ultimo. Si rimanda al successivo capitolo 9 nella parte III relativa al contesto comunitario, l'analisi della progressiva evoluzione della Convenzione di Lomé fino all'inserimento, nella revisione di Lomé IV (Lomé bis), della *componente essenziale* della clausola democratica e del fondamento giuridico dato alle interruzioni degli aiuti come sanzioni alle violazioni dei diritti dell'uomo, fino ad ora compiute discrezionalmente e ricorrendo a principi di diritto internazionale. Mentre nel presente capitolo ci si sofferma sul contesto internazionale: la prima sezione (paragrafo 5.1) focalizza inizialmente la sua attenzione sulla indissociabilità esistente tra l'aiuto economico per lo sviluppo e i diritti dell'uomo per motivi di ordine teorico e materiale. Si è compreso che solo uno sviluppo effettivo consente l'esistenza di mezzi e strumenti materiali che permettono di poter garantire e promuovere i diritti dell'uomo. La relazione tra le due sfere viene quindi indagata attraverso le convenzioni internazionali e i molteplici documenti che riconoscono la stretta relazione esistente tra lo sviluppo economico e la cooperazione ad esso finalizzata e la protezione dei diritti dell'uomo. Si passa successivamente ad un secondo piano di analisi, quello relativo alla considerazione dei diritti

dell'uomo come criterio valido per l'adozione delle decisioni di concessione o sospensione degli aiuti. È questo il concetto della condizionalità che può essere colto in una duplice dimensione: una che qualifica la condizione necessaria ai fini della concessione dell'aiuto o della sua interruzione, a seguito della valutazione del rispetto o delle sopraggiunte violazioni dei diritti dell'uomo nel paese beneficiario dell'aiuto (condizionalità negativa o uso punitivo dei diritti dell'uomo), ed una seconda dimensione relativa all'uso dell'aiuto concesso, che viene dunque subordinato al rispetto di determinate utilizzazioni al fine di rendere vantaggioso e benefico il suo impatto sui diritti dell'uomo. La politica di cooperazione allo sviluppo e gli strumenti normativi ad essa relativi degli Stati Uniti forniscono un esempio interessante dell'approccio che definiamo punitivo o di condizionalità negativa (paragrafo 5.2). Mentre è meno chiara l'attitudine della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale, che pur escludendo in modo diretto (Banca Mondiale) o indiretto (Fondo Monetario Internazionale) nei propri statuti qualunque forma di interferenza politica nelle proprie politiche e decisioni di prestito, manifestano nella pratica la considerazione dei diritti dell'uomo come criteri addizionali e non essenziali alla base delle politiche di prestito.

### **5.1 L'aiuto allo sviluppo e i diritti dell'uomo nel dibattito internazionale.**

Nel dibattito internazionale sulle politiche di cooperazione allo sviluppo si è registrata una tendenza a riconoscere la relazione esistente tra le condizioni economiche di un paese e la situazione dei diritti dell'uomo in esso, e ad includere nell'approccio dell'aiuto pubblico il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo, ciò ha favorito la comparsa, o il rafforzamento, delle condizionalità politiche ed economiche.

Si precisa che la condizionalità è un elemento che ha caratterizzato la storia dell'aiuto e della cooperazione allo sviluppo, esprimendosi attraverso la concessione di aiuti associati alla necessità di rispettare certe priorità politiche imposte dal paese donatore, oppure legati all'acquisto di certi beni o servizi in quest'ultimo. È dunque uno strumento che, riflettendo il rapporto di forza esistente tra il donatore dell'aiuto ed il beneficiario di quest'ultimo, deve essere utilizzato con particolare precauzione, data la sua natura ambigua e gli effetti perversi che può provocare. Questi ultimi in particolare si possono generare se le condizioni poste riguardano la salvaguardia degli interessi del paese donatore senza un effettivo desiderio di sviluppo

delle popolazioni del paese aiutato; inoltre nel caso in cui gli elementi o le condizioni politiche, normalmente prescelte dai paesi occidentali, si trovino in contraddizione con le condizionalità di ordine economico imposte dal Fondo Monetario e dalla Banca Mondiale, aggravando i problemi sociali e generando nuove sofferenze per gli strati più poveri della popolazione.

Sono due i piani di analisi che ci interessa considerare nella relazione esistente tra l'aiuto economico per lo sviluppo e i diritti dell'uomo: il primo riguarda la indissociabilità delle due sfere per motivi di ordine teorico e materiale, in quanto si è compreso che solo uno sviluppo effettivo consente l'esistenza di mezzi e strumenti materiali che permettano di poter garantire e promuovere i diritti dell'uomo<sup>234</sup>. L'instaurazione di un sistema di democrazia formale è infatti votato al fallimento laddove non siano soddisfatti i bisogni essenziali della popolazione, in quanto esiste tra loro una convergenza necessaria, e solo il miglioramento delle condizioni e del livello di vita della maggioranza dei cittadini permette il consolidamento di un sistema democratico ed il godimento effettivo delle libertà e dei diritti fondamentali<sup>235</sup>. Ci si può dunque legittimamente attendere che l'insufficienza dello sviluppo influenzi notevolmente il rispetto dei diritti dell'uomo in uno Stato determinato<sup>236</sup>. Il secondo piano di analisi

---

<sup>234</sup> "Certaines conditions fondamentales doivent être satisfaites avant de pouvoir commencer à parler sérieusement de la protection des droits de l'homme: un développement économique suffisant susceptible de procurer les moyens indispensables à la protection de ces droits, la stabilité politique et le respect de la règle de droit qui, seule, peut assurer la garantie effective des droits de l'homme contenus dans les constitutions ou autres documents", Osita C. Eze, "Les droits de l'homme et le sous-développement", *Revue des Droits de l'homme*, Vol. XII, 1979, p.9, pp.5-18.

<sup>235</sup> Francois Rigaux, "L'égalité de droits pour différents peuples. Paix, Démocratie, Développement, qui les garantira?", intervento al convegno nazionale di Mani Tese, Firenze 1993. Ricorda al proposito M. René Jean Dupuy che "Il y a un lien, une dialectique, une triade: paix, développement, droits de l'homme. La paix sans laquelle le développement est impossible, le développement sans lequel les droits de l'homme sont illusoire, les droits de l'homme sans lesquels la paix est violence", in "L'article 5 de la Convention de Lomé IV", Mémoire de DEA, Aix en Provence, 1993.

<sup>236</sup> La Risoluzione del 24.02.1983 adottata dal Comitato Paritario dell'Assemblea Consultiva ACP CE affermava al proposito che: "Le respect et l'application des droits de l'homme sont liés étroitement à l'amélioration des conditions économique et sociales". Si richiama qui brevemente una tematica il cui approfondimento si rinvia ad altra trattazione ma la cui indicazione è opportuno ricordare. Emerge, da quanto detto che il sottosviluppo appare come un ostacolo essenziale all'applicazione effettiva ed immediata dei diritti dell'uomo, giustifica dunque una eccezione temporanea a tale applicazione. Riconoscono i giuristi dell'Africa francofona riuniti a Dakar nel 1967 che il sottosviluppo costituisce una situazione eccezionale che può

riguarda invece le valutazioni sul rispetto dei diritti dell'uomo nei paesi beneficiari dell'aiuto economico, quali termini di riferimento che ne condizionano la concessione o la utilizzazione, o che possono determinarne la sospensione parziale o totale.

Relativamente al primo piano di analisi l'universalità dei diritti dell'uomo e la necessità di assicurarne il rispetto a livello nazionale e internazionale riconoscendo la relazione con le condizioni di sviluppo economico è stata più volte affermata in diversi fora internazionali. Esiste un gran numero di convenzioni internazionali e di documenti che indicano tra i propri obiettivi sia la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sia la promozione della cooperazione finalizzata al miglioramento delle condizioni di vita e di benessere degli individui. Le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite riconoscono la stretta relazione esistente tra lo sviluppo economico, e la cooperazione ad esso finalizzata, e la protezione dei diritti dell'uomo. Nell'articolo 1<sup>237</sup> nel paragrafo 3 tra gli obiettivi delle Nazioni Unite

---

essere accettata come scusa di assoluzione rispetto a certe violazioni dei diritti dell'uomo (in K. M'Baye, "Droits de l'Homme et pays en développement", in M. R. J. Dupuy, *Humanité et Droit International*, Paris, Editions A. Pedone, 1991, pp.211-222). A questa base si ricollega il dibattito relativo ad una sorta di classificazione dei diritti in categorie distinte per alcune delle quali non è possibile tollerare alcuna forma di violazione, "*La Communauté Européenne ne peut tolérer des violations des droits fondamentaux même si le pays concerné invoque des circonstances extérieures ou son faible niveau de développement. Aucune violation à ces droits ne peut être justifiée par les nécessités du progrès économique*", Rapport J. Penders, "*Les droits de l'homme dans les pays signataires de la Convention de Lomé*", P.E. 18 Avril 1983, p.13. I diritti fondamentali a cui ci si riferisce sono i diritti assoluti (il diritto alla vita, a non essere sottoposto a tortura, a delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, a non essere ridotto in schiavitù, etc...) che non permettono di prevedere deroghe alle regole che stabiliscono il loro rispetto. Vi sono invece dei diritti che non hanno un carattere assoluto, il cui riconoscimento e protezione può essere sottomesso a delle condizioni, è questo il caso in generale dei diritti economici, sociali e culturali. Ciò spiega perché il paragrafo 3 dell'articolo 2 del Patto Internazionale relativo ai Diritti Economici, Sociali e Culturali, precisa che i paesi in via di sviluppo, "*Peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantiront les droits économiques reconnus dans le présent Pacte à des non-ressortissant*". Esiste dunque una sorta di "*Relativisation de l'obligation d'assurer l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels*", K. M'Baye op.cit. p. 218. "*Il convient toutefois de souligner que de telles dérogations ne peuvent pas s'étendre aux droits fondamentaux...il existe donc...des possibilités légales de rétrécissement des règles de protection des droits de l'homme, jusqu'à la situation tangentielle du cercle des droits fondamentaux ...ce qu'il est convenu d'appeler le jus cogens de droits de l'homme*", K. M'Baye op. cit. p.220

<sup>237</sup> "The purposes of the United Nations are:

1 (...) 2(...) 3. To achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.



vengono indicate sia la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale ed umanitario, sia la promozione e lo stimolo del rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali<sup>238</sup>. L'articolo 55 poi colloca i diritti dell'uomo nel quadro della cooperazione internazionale economica e sociale legando il perseguimento di questi diritti al contesto economico e sociale<sup>239</sup>. La Proclamazione di Teheran riconosce che il crescente dislivello tra i paesi economicamente sviluppati ed i paesi in via di sviluppo impedisce la realizzazione dei diritti dell'uomo nella comunità internazionale e stabilisce come imperativo della condotta di tutti gli stati il compimento di tutti gli sforzi volti a sanare tale squilibrio<sup>240</sup>. La Carta dei Diritti e Doveri Economici degli Stati adottata dalla Assemblea Generale come strumento per la realizzazione del Nuovo Ordine Economico Internazionale consacra il rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali come *principio fondamentale delle*

---

<sup>238</sup> "The term human rights and fundamental freedoms combines two different concepts, which are distinguishable according to their literal meanings. Rights may refer to any kind of claims, either in a positive or negative sense, used in an offensive or defensive manner. Freedoms do not encompass demands for positive action. Rather, they demand exemptions from burdens or from intervention in a sphere. The historical origin of these concepts confirms this difference. The cry for human rights was heard in revolutions; fundamental freedom is a term used primarily in state constitutions to denote norms protecting individuals against interference by public authorities. Thus human rights is apparently the broader term". The Charter of the United Nations. A Commentary, edited by Bruno Simma, Oxford University Press, 1994, p.778

<sup>239</sup> "With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote: a) higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development; b) solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and c) universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion", art. 55 Charter of the United Nations. Relativamente al significato che ha acquisito nella pratica delle Nazioni Unite il concetto di sviluppo, si precisa che quest'ultimo viene inteso in termini generali come sviluppo economico e sociale dei paesi in via di sviluppo, comprendendo tutte le aree, anche quelle non espressamente previste nel paragrafo a. La parola sviluppo è divenuta una parola chiave nella pratica delle Nazioni Unite rappresentando la base di tutte le misure adottate per la realizzazione del Nuovo Ordine Economico Internazionale, in The Charter of The United Nations. A Commentary, *op. cit.* p.764.

<sup>240</sup> "L'écart croissant qui sépare les pays économiquement développés des pays en voie de développement fait obstacle au respect effectif des droits de l'homme dans la communauté internationale...Les progrès durables dans la voie d'application des droits de l'homme supposent une politique nationale et internationale rationnelle et efficace de développement économique et social" Conferenza Internazionale dei Diritti dell'Uomo riunita dal 22 Aprile al 13 Maggio 1968 a Teheran.

*relazioni economiche internazionali*<sup>241</sup>. Il principio viene ulteriormente ribadito in una Risoluzione successiva che riconosce la realizzazione del Nuovo Ordine Economico Internazionale come un elemento essenziale per la effettiva promozione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>242</sup>. Il Nuovo Ordine Economico Internazionale, per la cui realizzazione è indispensabile una riforma delle relazioni economiche internazionali accompagnata da una riforma sociale che includa una redistribuzione della ricchezza ed una giusta distribuzione dei redditi, è dunque considerato elemento prioritario e fondamentale per creare condizioni economiche e politiche internazionali che favoriscano la promozione ed il rispetto dei diritti dell'uomo<sup>243</sup>: *"The New International Economic Order and the declarations and treaties of the United Nations on human rights must be seen as essential complements one of the other"*<sup>244</sup>.

Recentemente nella Conferenza Mondiale sui diritti dell'uomo si è ribadito che la democrazia, lo sviluppo ed il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sono interdipendenti e si rinforzano reciprocamente. Si è riconosciuto che è compito della Comunità Internazionale sostenere il loro rafforzamento e la loro promozione nel mondo intero<sup>245</sup>.

<sup>241</sup> Charter of Economic Rights and Duties of States, Chapter I Fundamentals of International Economic Relations (k), Resolution 3281 of 12 December 1974

<sup>242</sup> Resolution 32/130 , 16 december 1977, United Nations Resolutions, Djonovich, *op. cit.* , vol. XVI.

<sup>243</sup> Ricordiamo inoltre tra gli altri strumenti internazionali la Dichiarazione Internazionale dei Diritti dell'Uomo che all'articolo 22 promuove la cooperazione internazionale per la realizzazione dei diritti economici, sociali, culturali, indispensabili per la dignità e lo sviluppo di ciascuno; e l'articolo 2 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali, e Culturali del 1966, che obbliga le parti ad adottare delle misure, sulla base delle risorse disponibili, per promuovere delle migliori condizioni di vita sia nell'ambito dei propri paesi che al di fuori di esso attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale.

<sup>244</sup> "Human rights and development aid", J.P.Pronk , *The Review International Commission of Jurists* , n° 18-21, 1977, p.39, pp.33-39.

<sup>245</sup> World Conference on Human Rights, Vienna 14-25 giugno 1993, UN doc A/CONF.157/DC/1, paragr. 5. Si ricordano altri due punti rilevanti della Conferenza: *"There is a need for States and International Organizations, in cooperation with Non- Governmental Organizations, to create favorable conditions at the National, Regional and International level, to ensure the full and effective enjoyment of human rights. States should eliminate all violations of human rights and their causes..."*, paragr. 7; *" The existence of widespread extreme poverty inhibits the full and effective enjoyment of human rights, its immediate alleviation and eventual elimination must remain a high priority for the international community"*, paragr. 7 bis

Il secondo piano di analisi è quello relativo alla considerazione dei diritti dell'uomo come criterio valido per l'adozione delle decisioni di concessione o sospensione degli aiuti, è questo il concetto della condizionalità che può essere colto in una duplice dimensione: una che qualifica la condizione necessaria ai fini della concessione dell'aiuto o della sua interruzione, a seguito della valutazione del rispetto o delle sopraggiunte violazioni dei diritti dell'uomo nel paese beneficiario dell'aiuto (condizionalità negativa o uso punitivo dei diritti dell'uomo); ed una seconda dimensione relativa all'uso dell'aiuto concesso, che viene dunque subordinato al rispetto di determinate condizioni al fine di rendere vantaggioso e benefico il suo impatto sui diritti dell'uomo.

L'uso dell'aiuto come sanzione nel caso in cui si verificano violazioni *gravi e sistematiche*<sup>246</sup> dei diritti dell'uomo rappresenta

---

<sup>246</sup> Le violazioni che possono richiedere o giustificare la sospensione dell'aiuto sono state definite gravi e sistematiche. Devono cioè distinguersi per la gravità e serietà e non rappresentare degli isolati episodi quanto inserirsi in una pratica e politica continua, appunto sistematica, del paese. La nozione di violazione grave e sistematica è stata formulata in seno alle Nazioni Unite in occasioni distinte e con strumenti formulati per vari scopi. In particolare la Risoluzione 1235 (XLII) del 6 Giugno 1967 conferiva alla Commissione dei diritti dell'uomo ed al suo organo sussidiario, la Sottocommissione sulla Prevenzione della Discriminazione e Protezione delle Minoranze, l'autorità di esaminare le informazioni relative a gravi violazioni dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, aggiungendo a titolo esemplificativo, "*as exemplified by the policy of apartheid as practised in the Republic of South Africa*", paragr. 2. Decideva inoltre che la Commissione potesse fare uno studio approfondito di situazioni che rivelano "*a consistent pattern of violations of human rights as exemplified by the policies of apartheid and racial discrimination*", paragr. 3. Due successive risoluzioni relazionate alla precedente, la Risoluzione 1 (XXIV) della Sottocommissione menzionata (1971) e la Risoluzione 1503 (XLVIII) del Consiglio Economico e Sociale (27 maggio 1970), adottate allo scopo di definire le procedure per trattare le comunicazioni che pervengono al Segretariato delle Nazioni Unite relative alle violazioni dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottano l'espressione "*consistent pattern of gross and reliable attested violation of human rights and fundamental freedoms*". Ciò che sembra indicato sono dunque violazioni ripetute, di un certo grado di gravità, che suggeriscono una deliberata, permanente attitudine o politica. M. Tardu, nel commentare la procedura 1503, che giunge a definire "Gross Violation Procedure", suggerisce che, nel valutare l'esistenza di un costante sistema di gravi violazioni dei diritti dell'uomo sia fatto riferimento alla presenza di tre elementi: la natura della presunta violazione, un elemento quantitativo e il tempo. La violazione deve essere qualificabile grave alla luce dell'esempio di riferimento indicato, relativo alle politiche di discriminazione razziale, segregazione, e apartheid. La quantità delle violazioni in termini di diritti violati e di episodi, deve essere valutata al fine di definire se si sia in presenza di situazioni sistematiche di violazione. Ed infine si deve tener conto dell'arco di tempo nel quale le violazioni si sono verificate. Si veda tale analisi in M. Tardu, Human Rights International Petition System, August 1985, Oceana Publications, New York, vol.1 e 2, e in Tran Van Minh "Sanctions juridiques et politiques des violations des droits de l'homme" in Droits de l'homme. Droits des peuples, PUF, Paris, 1982, il

l'aspetto più dibattuto e controverso del legame esistente tra i diritti dell'uomo e l'aiuto allo sviluppo<sup>247</sup>. La condizionalità negativa, consistente nella sospensione o cessazione dell'aiuto nel caso si rilevino violazioni gravi e sistematiche dei diritti dell'uomo, può produrre un effetto di dissuasione sui regimi autoritari rafforzando la pressione per l'osservanza dei diritti dell'uomo e stimolare il processo di democratizzazione. Perchè tale processo sia stimolato l'obiettivo delle misure adottate deve essere quello del contributo alla trasformazione della situazione politica e non della penalizzazione delle popolazioni. L'aiuto deve essere legato ai bisogni di queste ultime e non alla condotta dei governi, si ricordi infatti che la cooperazione allo sviluppo intende migliorare le condizioni di vita degli individui e non rappresentare un mezzo per ricompensare l'adozione di una migliore politica di salvaguardia dei diritti dell'uomo, non è infatti uno strumento della politica dei diritti dell'uomo, per quanto produca effetti e conseguenze su questi ultimi. La sospensione o cessazione dell'aiuto non deve pertanto valere come sanzione per costringere i paesi beneficiari ad adottare o perseguire determinate politiche domestiche o come strumento di manipolazione del paese ricevente l'aiuto, quanto impedire la perpetuazione di pratiche inaccettabili, sia sottraendo qualunque appoggio al regime, eliminando ogni forma di complicità e di sostegno indiretto<sup>248</sup>, sia producendo generali effetti dissuasivi<sup>249</sup>. È

---

quale allo stesso modo riferendosi al carattere sistematico identifica le "*violations commises sur une grande échelle et présentant une certaine fréquence ou constance dans le temps*" p. 125. La formula definita in seno al sistema Onu è stata poi mutuata da altre legislazioni ed in altri contesti, avremo modo di valutare la presenza della medesima espressione nella legislazione degli Stati Uniti. Torneremo inoltre sul concetto analizzando il Progetto Finale dell'Accordo che comporta le recenti modifiche della Convenzione di Lomé IV dello scorso novembre 1995, in particolare la nuova appendice *LXXXIII Dichiarazione Comune relativa all'articolo 366 bis* che indica invece *violations particulièrement graves et évidentes*, a differenza della formula precedentemente analizzata, usata nella comunità internazionale per qualificare le violazioni.

<sup>247</sup> Il termine sanzione è ormai ampiamente utilizzato nella letteratura sull'argomento per qualificare l'uso punitivo dell'aiuto in relazione ai diritti dell'uomo, Katarina Tomasevski fornisce indicazioni precise sulla sua origine richiamandosi alla terminologia mutuata dalla Carta delle Nazioni Unite "*The term "sanction" is used in the aid parlance to denote the withdrawal of aid justified by human rights violations. The term was borrowed from Chapter VII of the United Nations Charter, which lays down the powers of the Security Council in the maintenance of international peace and security which include the imposition of sanctions. The unilateral withdrawal of aid on human rights grounds is different from the concept of sanctions in the United Nations Charter and general international law. Hence the term is put in inverted commas here*", Development Aid and Human Rights Revisited, Pinter Publishers, London, 1993, p.116

<sup>248</sup> Interessanti al proposito gli studi compiuti sulla relazione tra l'aiuto economico e lo stato dei diritti dell'uomo in Sud Africa dalle Nazioni Unite sulla cui base

dunque necessario sempre vegliare sul fatto che la limitazione dell'aiuto non aggravi la situazione degli individui che sono già vittime delle violazioni, che non intacchi mai gli aiuti umanitari e d'emergenza<sup>250</sup>, e che si prediliga una condizionalità delle relazioni economiche e finanziarie che riguardi, in caso di sanzioni, gli interessi dei gruppi sociali e politici responsabili delle violazioni dei diritti dell'uomo constatate<sup>251</sup>.

Si noti che il crescente uso punitivo dei diritti dell'uomo come base per decidere sospensioni, riduzioni o cessazioni dell'aiuto allo sviluppo, ha suscitato le critiche dei governi dei paesi in via di sviluppo che sono spesso portati a giudicarlo un pretesto per giustificare la riduzione dell'assistenza internazionale in loro favore. Ha inoltre provocato espressioni di critica perfino dalle Nazioni Unite: *"There is strong disapproval of the use of development aid to apply political pressure for the observance of human rights. Aid programmes are already affected by environmental considerations and other issues. An element such as human rights could complicate aid planning"*<sup>252</sup>. In

---

Katarina Tomasevski è pervenuta alla definizione di tre importanti conclusioni: (1) *All aid to a government which pursues the policy of violating human rights contributes directly or indirectly to repression...*(2) *Aid is not politically neutral. The relationship between political and economic components of aid were convincingly proven,...The negative role of economic aid includes the undermining of internal and international pressure for change.* (3) *The policy of human rights violations makes the government ineligible for aid, but not the people...Eligibility for assistance in such circumstances was redefined as follows: Assistance should be redirected to the oppressed people of Southern Africa.* Commenti su Adverse consequences for the enjoyment of human rights of political, military, economic and other forms of assistance given to the racist and colonialist regime of South Africa, Ahmed M. Khalida, Special rapporteur, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1984/Rev.1, in K. Tomasevski, *ibidem*, p.97-98.

<sup>249</sup> *"The rationale for attaching human rights conditions to our foreign assistance and arms sales programs is that these programs give us some leverage and influence over the governments we aid (as well as some responsibility for their practices), and that we ought to use this influence to promote the cause of human rights"*, Human Rights and U.S. Foreign Policy, P. G. Brown, D. Maclean, Lexington Books, U.S.A., 1979, p. XXV.

<sup>250</sup> *"The World Conference affirms that food should not be used as a tool for political pressure"*, paragr. 19 bis, World Conference on Human Rights, UN doc A/CONF.157/DC/1

<sup>251</sup> Si possono prevedere sanzioni per esempio consistenti nel congelamento dei conti esteri delle elites sociali e politiche dominanti, l'interdizione della vendita delle armi, o l'embargo sui prodotti di lusso. Si veda Commissions Justice et Paix d'Europe, Conditionnalité et Droits de l'Homme, Bruxelles, Commissions Justice et Paix, 1993.

altre occasioni si è avuto modo di rilevare un sovraccarico di condizionalità che includono i diritti dell'uomo, il sistema di mercato, l'ambiente, problematiche sociali e relative alla condizione della donna o riguardanti il sistema politico<sup>253</sup>, che inevitabilmente finiscono per generare contraddizioni riducendo ogni eventuale efficacia in termini di contributo per stabilire o ristabilire il rispetto dei diritti dell'uomo. È interessante valutare anche ragioni di tipo più prettamente teorico alla base delle critiche mosse alla condizionalità definita in termini d'uso punitivo e sanzionatore. Quest'ultima si ritiene caratterizzata da incoerenze e contraddizioni per la mancanza di criteri uniformi ed espliciti di applicazione universale, che leghino in modo coerente ed uniforme le violazioni dei diritti dell'uomo alle risposte date dai donatori. Il ricorso dei singoli donatori a pratiche ed azioni individuali, espressione di valutazioni discrezionali, è all'origine della continua creazione di casi controversi. Ciò determina che, nel condannare o meno i singoli governi e nel decidere se interrompere o proseguire gli aiuti economici, spesso svolgono un ruolo importante criteri distinti da quelli relativi al rispetto dei diritti dell'uomo, e non di rado si tratta di criteri di tipo economico. La mancata adesione dunque al diritto internazionale dei diritti dell'uomo come base comune per le proprie decisioni, ed il mancato ricorso al sistema internazionale previsto per la loro tutela e protezione, diventano causa dell'indebolimento di quest'ultimo:

*"All governments are bound by human rights obligations; violations are determined by applying substantive and procedural rules which apply to all. A parallel system has been set up by donors: human rights violations are condemned and sanctions applied by individual donors at their discretion. Discretion is incompatible with the very notion of the rule of law on which human rights are based"*<sup>254</sup>.

La seconda dimensione precedentemente indicata attraverso la quale possiamo qualificare la condizionalità politica agli aiuti economici riguarda le condizioni apposte dai donatori al loro uso da parte dei paesi beneficiari. Si tenga presente che il mancato godimento dei diritti dell'uomo nei paesi in via di sviluppo non è solo conseguenza delle violazioni consentite o effettuate dal regime politico, ma talvolta della mancanza delle infrastrutture necessarie, delle risorse e degli

---

<sup>253</sup> *United Nations Document E/CN.4/1992/10*, 29 November 1991, parag. 30, Report of the Secretary General on the effective implementation of the Declaration on the Right to Development

<sup>253</sup> A. Shepherd, "From adjustment to development. Interview with Jan Pronk", *Africa Report*, July/August, 1992, p.67

<sup>254</sup> Katarina Tomasevski, *op. cit.* p.iv

investimenti adeguati, delle differenti priorità stabilite nella allocazione dell'aiuto. Per questo sulla base della raccomandazione già fatta in occasione della Conferenza Internazionale dei Diritti dell'Uomo a Teheran nel 1968 che auspicava "a high priority to assistance programmes having a direct bearing on the universal realization of human rights", si ribadisce oggi l'urgenza di promuovere i diritti dell'uomo assegnando loro una collocazione di rilievo nel quadro degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo. Tuttavia, salvo alcune eccezioni<sup>255</sup>, i riferimenti all'aiuto allo sviluppo come strumento per promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo sono ancora piuttosto rari e spesso totalmente assenti nella pianificazione degli investimenti o nell'elaborazione di accordi di carattere più prettamente commerciale. È tuttavia, come vedremo, in questa direzione che si sta muovendo l'Unione Europea, affinché nell'allocazione delle risorse concesse per l'aiuto economico si dia priorità all'attuazione di progetti e programmi relativi alla salvaguardia e promozione dei diritti.

## **5.2 L'approccio punitivo della relazione aiuto economico-diritti dell'uomo: la condizionalità dell'aiuto economico bilaterale e multilaterale statunitense.**

La politica di cooperazione allo sviluppo e gli strumenti normativi ad essa relativi degli Stati Uniti forniscono un esempio interessante dell'approccio poc'anzi descritto della relazione esistente tra i diritti dell'uomo e gli aiuti allo sviluppo, esso racchiude le caratteristiche fondamentali dell'approccio che con formula sintetica definiamo "punitivo"<sup>256</sup>.

---

<sup>255</sup> Un'eccezione degna di rilievo è quella rappresentata dall'European Programme for Reconstruction and Development in South Africa dell'Unione Europea. Nel programma infatti venne riconosciuta come prioritaria la necessità di promuovere il processo di transizione al regime democratico attraverso anche la salvaguardia e la tutela dei diritti dell'uomo. Ed è dunque sulla base di tale obiettivo che vengono selezionati e individuati i progetti da finanziare.

<sup>256</sup> La legislazione olandese sull'aiuto allo sviluppo fornisce un esempio interessante dell'approccio che possiamo definire "promozionale", emerso attraverso l'introduzione di un certo numero di criteri che disciplinano la distribuzione dell'aiuto e che vertono sui diritti dell'uomo. La rilevanza della politica dei diritti dell'uomo del governo beneficiario è esplicitamente riconosciuta come un criterio nella distribuzione dell'aiuto accanto alla valutazione del grado di povertà e del conseguente bisogno di aiuto. Quanto più infatti è positiva la politica sui diritti dell'uomo del paese beneficiario tanto più sarà probabile, avviando delle relazioni di cooperazione, promuovere il benessere della sua popolazione. Per un esame approfondito si veda: "Human Rights and Foreign Policy", *Memorandum by the Minister for Foreign Affairs and the Minister for Development Cooperation*, May 1979, The Netherlands,

Gli Stati Uniti furono il primo paese, durante l'amministrazione Carter<sup>257</sup>, ad includere nella propria politica e nella legislazione dell'aiuto allo sviluppo i diritti dell'uomo<sup>258</sup>. L'approccio adottato è essenzialmente, anche se non esclusivamente, quello punitivo, il rispetto dei diritti dell'uomo rappresenta infatti il criterio che legittima la concessione dell'aiuto ed ogni decisione di sua sospensione o riduzione. Il quadro legislativo è rappresentato dall'"Harkin Amendement" sui diritti dell'uomo del 1975 che costituisce la sezione 116 del Foreign Assistance Act del 1961. Esso rese l'osservanza di certi diritti di base nell'ambito del paese beneficiario condizione per ricevere l'aiuto economico bilaterale dagli Stati Uniti:

*a) No assistance may be provided under this part to the government of any country which engages in a consistent pattern of gross violations of internationally recognized human rights, including torture or cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment, prolonged detention without charges, or other flagrant denial of the right to life, liberty and the security of person, unless such assistance will directly benefit the needy people in such country.*

È nostro proposito soffermarci brevemente solo su alcuni elementi presenti nell'emendamento, che acquistano per noi importanza anche nel contesto delle precedenti argomentazioni. È interessante notare che la condizione che impedisce la concessione dell'assistenza qualora sussista un *costante sistema di gravi violazioni dei diritti dell'uomo*, è formulata mutuando la terminologia dagli strumenti sopra ricordati elaborati nell'ambito delle Nazioni Unite<sup>259</sup>.

---

J. P. Pronk, "Human Rights and Development Aid", *The Review International Commission of Justice*, n°18-21, 1977, pp.33-39.

<sup>257</sup> I diritti dell'uomo sono diventati una parte rilevante della Politica Estera Statunitense in seguito al movimento che prese piede nel Congresso nel 1973 e che culminò nella campagna presidenziale di Carter nel 1976. Una coalizione di liberali e conservatori in seno al Congresso sostenne la necessità che l'amministrazione legasse i programmi di assistenza estera al livello di rispetto dei diritti dell'uomo nei paesi beneficiari dell'aiuto. In seguito all'emendamento al Foreign Assistance Act presentato dal liberale Harkin nel 1974, fu richiesto ai delegati statunitensi alle Istituzioni Finanziarie Internazionali (World Bank, Inter American Development Bank, African Development Bank) di subordinare i loro voti sui prestiti da concedere, alla valutazione dello stato dei diritti dell'uomo nei paesi beneficiari.

<sup>258</sup> "Human rights concerns should affect all of our foreign aid", Tom Harkin in *Human Rights and U.S. Foreign Policy op. cit.* p.16

<sup>259</sup> Si veda la nota n 246



La legislazione inoltre non utilizza valori domestici, ma si affida ai principi di base riconosciuti dalla comunità internazionale, i criteri infatti sulla base dei quali la condotta dei governi deve essere definita in merito al rispetto dei diritti dell'uomo sono gli standards *internationally recognized* dalla comunità degli stati di cui le Nazioni Unite sono espressione. Altro elemento importante è quello espresso nella clausola d'eccezione, la possibilità che l'assistenza continui ad essere garantita nel caso in cui benefici "direttamente" la categoria della gente bisognosa ci riconduce alla valutazione che si è fatta in precedenza sull'uso punitivo dei diritti dell'uomo nell'aiuto economico. L'obiettivo non è punire i governi, ma contribuire al miglioramento delle condizioni, anche in termini di godimento dei diritti, delle popolazioni soggette a regimi repressivi, principio questo in base al quale, si è detto, nella maggior parte delle politiche dei donatori si prevede la continua concessione degli aiuti umanitari e d'emergenza. Le critiche sollevate in merito a quest'ultimo elemento vertono essenzialmente sull'impossibilità di garantire che l'assistenza sia realmente gestita dai beneficiari ritenuti colpevoli delle violazioni, in modo realmente vantaggioso e benefico per i bisognosi<sup>260</sup>. Antonio Cassese individua nella clausola d'eccezione prevista uno degli elementi deboli dell'Harkin Amendment "*The needy people doctrine is in fact a short-term policy which can serve the purpose of meeting the needs of only small segments of the society and only to a very limited extent. Therefore, this doctrine ultimately turns out to be based on a charity philosophy.....it cannot tackle the deep roots of social inequalities nor does it contribute to radically improving the fate of the underprivileged strata of society*". Tali critiche mossero l'autore dell'emendamento a richiamare l'attenzione sul termine "direttamente", che lascia intravedere la possibilità di una gestione degli aiuti affidata ad organizzazioni non governative o comunque non passando attraverso l'intermediazione del governo<sup>261</sup>.

Gli emendamenti relativi ai diritti dell'uomo sono stati adottati anche nelle leggi che autorizzano il contributo economico americano alle Istituzioni Finanziarie Internazionali attraverso le quali viene incanalato parte dell'aiuto economico multilaterale statunitense. Gli emendamenti all'International Financial Institutions Act del 1977 intendono assicurare che le banche non sostengano con i loro prestiti, sia pure indirettamente, regimi che violano diritti dell'uomo. La

---

<sup>260</sup> A. Cassese, "Foreign Economic Assistance and Human Rights Two Different Approaches", *Human Rights Review*, vol.4, 1979, p.44, p 41-46.

<sup>261</sup> Tom Harkin in *Human Rights and U.S. Foreign Policy op.cit.* p.19

sezione 701 dell'International Financial Act<sup>262</sup> richiede al Delegato di opporsi ad ogni prestito da accordare a governi che violano diritti dell'uomo di base. Per quanto gli Stati Uniti non abbiano il potere di veto, attraverso la loro opposizione sono riusciti a far rimandare dei prestiti e soprattutto a generare un interesse ed un sostegno crescente dei loro principi tra gli altri membri.

### **5.3 La proibizione della condizionalità politica nelle politiche di prestito della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale.**

La relazione tra i diritti dell'uomo e le politiche di prestito della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale deve essere valutata alla luce delle disposizioni sulla proibizione delle attività politiche presenti nello Statuto costitutivo di entrambe. La tematica è resa complessa dall'esistenza di distinte interpretazioni delle disposizioni che stabiliscono il carattere non politico delle loro decisioni di prestito. La loro pratica inoltre testimonia una crescente incorporazione dei diritti dell'uomo quali criteri che condizionano il loro intervento. Ciò ha originato la conseguente necessità di dare una nuova interpretazione legale agli immutati articoli dei loro accordi istitutivi, adattando le istituzioni ad un ambiente legale trasformato e ampiamente caratterizzato da una crescente attenzione verso la necessità di salvaguardare e promuovere i diritti dell'uomo.

L'accordo della Banca Mondiale contiene una chiara disposizione, articolo 4 sez. 10, che stabilisce il carattere non politico dell'Istituzione:

*"The bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned . Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighted impartially in order to achieve the purposes stated in article 1"*

Sono dunque proibiti due tipi di azioni politiche: l'interferenza negli affari politici degli stati membri e l'adozione di decisioni che siano influenzate dal loro carattere politico. I diritti dell'uomo furono

---

<sup>262</sup> U.S. Public Law 95-118 October 3, 1977 citato come "Authorization Act" in Ibrahim F.I. Shihata, The World Bank in a Changing World Selected Essays, Martinus Nijhoff Publishers, The Netherlands, 1991 p.105; come "International Financial Institutions Act" in Human Rights and U.S. Foreign Policy, op. cit. p.21

inizialmente considerati inclusi, dall'ufficio legale della Banca, nelle suddette azioni politiche e per questo esclusi dai termini di riferimento della Banca nelle sue decisioni di prestito. Ciò in contrasto con l'interpretazione data al proposito dall'ufficio legale delle Nazioni Unite<sup>263</sup> secondo il quale i diritti dell'uomo non possono essere considerati incorporati nella clausola di neutralità politica rappresentando un obbligo universale per tutti i membri.

L'evoluzione successiva della pratica della Banca Mondiale mostra una trasformazione della politica di prestiti che testimonia quanto la Banca abbia svolto e continui a svolgere un ruolo significativo nel promuovere diritti sociali ed economici<sup>264</sup>. Nella trasformazione della sua politica di prestito indubbiamente svolsero un ruolo considerevole le pressioni verso la considerazione dei diritti dell'uomo nelle politiche di aiuto multilaterale derivanti dal crescente numero di donatori che li includevano quali "condizioni" e termini di riferimento nelle loro politiche bilaterali<sup>265</sup>. Gli stessi effetti di stimolo svolsero le opposizioni del rappresentante statunitense ai prestiti da concedere all'Afghanistan, alla Repubblica Centro Africana, ed inoltre le richieste inoltrate alla Banca, dalle Nazioni Unite, per la cessazione della cooperazione con il Sud Africa ed il Cile quale misura punitiva a seguito delle persistenti violazioni in questi paesi dei diritti dell'uomo .

La posizione che la Banca venne esprimendo è che i diritti dell'uomo possono divenire un elemento di rilievo nella politica di prestito, ma il grado di rispetto che un governo gli riserva non può essere considerato in se stesso una base o un criterio indipendente delle sue decisioni. Una certa resistenza ed esitazione ancora si manifesta verso l'inclusione dei diritti civili e politici, come parte dei criteri di prestito, l'interpretazione infatti rigida e letterale della proibizione statutaria delle attività politiche sembra escludere che questi diritti possano essere presi in considerazione. Ma una

---

<sup>263</sup> *Memorandum of the Legal Department of the International Bank for Reconstruction and Development*, UN Doc. A/6825, Annex II come citato e analizzato in Ibrahim F.I. Shihata, *op. cit.* e in *The Right to Development in International Law* edited by Subrata Roy Chowdury, E. Denters & P. de Waart, Martinus Nijhoff Publishers, The Netherlands, 1992.

<sup>264</sup> In particolare si veda l'attenzione crescente mostrata, nel suo duplice e talvolta contraddittorio ruolo di Banca e di Agenzia di promozione dello sviluppo, verso il Diritto allo sviluppo, la Libertà dalla povertà, l'Educazione, il Diritto alla salute, i Rifugiati, l'Ambiente, e la Tutela delle donne in Ibrahim Shihata, *op. cit.*

<sup>265</sup> Si veda il caso della Norvegia, del Canada, dell'Olanda in Katarina Tomasevski, *op. cit.*

interpretazione contemporanea dell'Accordo costitutivo alla luce delle trasformazioni verificatesi nel sistema mondiale, e nei concetti relativi allo sviluppo richiede che la dottrina della proibizione delle attività politiche sia applicata in modo da non comprendere anche i diritti dell'uomo, in particolare quelli civili e politici:

*"A legal contradiction between the doctrine of prohibition of political activities and the civil and political rights can be avoided if the last mentioned rights are related to the social and economic development process of the country concerned"*<sup>266</sup>

Quanto detto non può in alcun modo suggerire che la Banca possa privare le popolazioni dei paesi in via di sviluppo delle opportunità di raggiungere un più alto grado di sviluppo economico semplicemente sulla base dei trattamenti che i governi possono riservare ai diritti dell'uomo, ma suggerisce che debba essere interessata ai più ampi effetti e alle conseguenze dei suoi prestiti su di loro; nelle parole di Ibrahim Shihata, vicepresidente della Banca e suo consigliere legale: *"Pervasive human rights violations may in specific cases also have broader implications related to the country's stability and prospective creditworthiness or to its ability to carry out Bank financed projects, or to the Bank's ability to supervise them, which obviously are factors that the Bank must take into account to the extent they prove relevant in the circumstances of a specific case"*<sup>267</sup>.

Il caso del Fondo Monetario Internazionale è parzialmente distinto, la proibizione dell'attività e interferenza politica è infatti piuttosto il frutto della pratica legale che di un obbligo espressamente indicato nel suo statuto. Mancano infatti delle disposizioni che stabiliscano una proibizione generale delle attività politiche, e la sua neutralità politica è piuttosto derivata dall'interpretazione di due disposizioni relative all'interrelazione tra le attività del Fondo e le politiche degli Stati membri. L'articolo I nel quale si statuisce che in tutte le sue politiche e decisioni il Fondo dovrà essere guidato dagli obiettivi definiti nei precedenti paragrafi dello stesso articolo, che non contemplano in alcun modo elementi politici; e l'articolo IV sezione 3 b<sup>268</sup> relativo all'attività regolamentare del Fondo sugli accordi di

---

<sup>266</sup> Marc Cogen, Human rights, prohibition of political activities and the lending policies of Worldbank and International Monetary Fund p.396, in Chowdury, Denters, De Waart (eds.) The Right to Development in International Law, op. cit. p. 396.

<sup>267</sup> Ibrahim F.I. Shihata, op. cit. p.133

scambio che impone il rispetto in tale settore della prassi politica o sociale domestica dei paesi membri<sup>269</sup>.

Sulla base delle precedenti disposizioni e dei criteri di condizionalità formulati dal Fondo, che non includono i diritti dell'uomo, la dottrina della proibizione delle attività politiche si è estesa a tutte le attività del Fondo. Tuttavia il fatto che la proibizione della attività politica sia emersa come frutto della pratica legale e come risultato di una particolare interpretazione dello statuto in assenza di un obbligo generale stabilito in esso, ha permesso una certa flessibilità e libertà di includere la considerazione del rispetto dei diritti dell'uomo come una condizione della politica di prestito e nell'ambito dei criteri di condizionalità. Il semplice riferimento agli obiettivi indicati nell'articolo I, e l'indicazione presente nella norma che disciplina gli accordi di scambio, sembrano insufficienti a precludere che le considerazioni politiche e i diritti dell'uomo valgano come elementi da tenere in considerazione nelle decisioni di prestito.

Il progressivo coinvolgimento del Fondo nella elaborazione ed attuazione dei programmi di adeguamento strutturale ha già gradualmente condotto ad un processo di incorporazione di obiettivi e criteri sociali nelle politiche di prestito. Si è affermata la necessità di valutare l'impatto del processo di sviluppo sulla povertà e la distribuzione del reddito, tanto da portare ad includere nel quadro politico di ogni programma di adeguamento una sezione sui costi e gli indicatori sociali. Ciò esprime una attenzione crescente verso i diritti economici e sociali, ed apre la strada, come si è previamente indicato per la Banca Mondiale, al superamento della cautela mostrata rispetto ai diritti civili e politici come criteri addizionali utilizzabili alla base delle politiche di prestito.

Ciò che si evince dalla analisi sommaria sopra presentata sulle attitudini delle politiche bilaterali di aiuto allo sviluppo, e di quelle multilaterali di prestiti per lo sviluppo, è l'esistenza di un rapporto e di un legame con i diritti dell'uomo. Il sistema internazionale nel suo

---

<sup>268</sup> Articolo I : "...The Fund shall be guided in all its policies and decisions by the purposes set forth in this article".

Articolo IV sez. 3 b: "These principles shall respect the domestic social and political policies of members, and in applying these principles the Fund shall pay due regard to the circumstances of members"

<sup>269</sup> Dottrina della proibizione delle attività politiche del Fondo sviluppata da J. Gold, ex consigliere legale del Fondo, in "Political considerations are prohibited by Articles of Agreement when the Fund considers request for use of resources", *IMF Survey*, May 1988, pp.146-148

complesso è stato la dimensione nella quale ha preso corpo il concetto della condizionalità politica agli aiuti economici, concretizzandosi a livelli e gradi differenti: da una iniziale espressione di una esigenza di valutazione, come è accaduto e sta accadendo nelle politiche di prestito delle agenzie internazionali dello sviluppo, ad una più concreta forma di subordinazione della concessione o prosecuzione degli aiuti ad un sistema politico che tuteli e promuova i diritti dell'uomo. In questo contesto si inquadra il sistema comunitario di cooperazione, come avremo occasione di valutare nella parte dedicatagli (capitolo 9), che nello strumento specifico della Convenzione di Lomé esprime i distinti modelli, fino ad includere, nella recentissima revisione di Lomé IV, la clausola di sospensione esplicita che legittima la pratica dell'uso punitivo dell'aiuto, ed apre dunque la strada ad una sua classificazione di aiuto "condizionato".

## 6°Capitolo

### Dall'associazione alla cooperazione: la Convenzione di Lomé nel contesto internazionale

#### *Introduzione al capitolo 6°*

Con il capitolo 6° si chiude la parte II° dedicata allo studio del contesto internazionale. Obiettivo del capitolo è lo studio della Convenzione di Lomé, colta non tanto nell'analisi puntuale del suo contenuto, quanto essenzialmente nel suo significato, in quanto inaugura il passaggio teorico-ideologico dall'associazione alla cooperazione, e nel suo radicarsi nel sistema internazionale. Lomé infatti recepisce le trasformazioni che erano andate configurandosi in quest'ultimo, oggetto di analisi nel capitolo precedente, esprimendo la forte connessione esistente con le teorie e strategie internazionali. Ciò giustifica una volta di più la scelta fatta in favore di un approccio di tipo contestuale (paragrafo 6.1). In quest'ambito, un primo elemento meritevole oggi di nuova attenzione, in base alle problematiche emerse nel settore delle banane, è quello della conformità di Lomé rispetto al Gatt. I due ricorsi presentati al Gatt da alcuni paesi sudamericani, e le minacce di ritorsioni USA in seguito alle forti perdite di profitto delle Multinazionali americane, ha risollevato con vigore il problema della legalità di Lomé in ambito Gatt (paragrafo 6.1.2). Alla flessibilità e pragmatismo che caratterizzano le conclusioni a cui sono giunti i gruppi di lavoro del Gatt, che non sono mai pervenuti ad una definitiva conclusione sulla materia non accertando pienamente nè la conformità nè la illegalità di Lomé rispetto ad esso, si oppone il risultato espresso con chiarezza dai due Panels convocati in seno al Gatt. Quest'ultimo, riconoscendo la non conformità, ha pertanto reso indispensabile procedere alla concessione di una deroga in base all'articolo XXV paragrafo 5 (paragrafo 6.1.3). Questa, concessa nel Novembre 1994 è stata all'origine di una rivalutazione delle relazioni esistenti tra Lomé, il Gatt, ed il nuovo regolamento comunitario sull'Organizzazione Comune del Mercato delle Banane, adottato nel quadro della Politica Agricola Comune nel Febbraio 1993. Gli Stati Uniti, ritenendo che la deroga alle disposizioni del Gatt concessa per l'operatività della Convenzione di Lomé, non giustificasse il regime definito nell'Organizzazione Comune del Mercato delle Banane, hanno minacciato il ricorso alla sezione 301 del Trade Act per contrastare unilateralmente l'attuazione di pratiche che ritengono discriminatorie e lesive dei loro interessi economici. Con tali problematiche si trascende il campo della Convenzione di Lomé e della politica di

cooperazione e si individua la dimensione esterna del diritto economico comunitario sulla base dei contrasti tra i molteplici interessi economici in gioco. Ciò pone nuovi interrogativi sul funzionamento delle norme che disciplinano il commercio internazionale e sull'uso di misure protezionistiche unilaterali in un sistema che tende sempre più verso la liberalizzazione e mette direttamente in causa una delle caratteristiche rilevanti della Convenzione di Lomé: l'uso degli accordi commerciali preferenziali come strumento di aiuto in favore dei paesi meno sviluppati (paragrafo 6.1.4). Uno dei più importanti elementi di innovazione introdotti da Lomé è rappresentato dal principio di non reciprocità, prima traduzione nell'ambito comunitario, del complesso dei principi di solidarietà, delle ineguaglianze compensatrici, della dualità delle norme, riconosciuti precedentemente nel contesto internazionale (paragrafo 6.2). Altri ulteriori elementi di novità sono lo Stabex, il sistema di stabilizzazione dei redditi derivanti agli ACP dalle esportazioni dei prodotti primari, ed un maggior impulso al processo di industrializzazione attraverso la costituzione della Commissione e del Centro di sviluppo industriale (paragrafo 6.3). Il capitolo si chiude infine con la presentazione sommaria delle valutazioni positive di Lomé, considerata come nuovo modello delle relazioni Nord-Sud, e delle critiche formulate da alcuni autori che continuano a vedere in essa la perpetuazione, in mutati contesti, dei vecchi modelli di dipendenza coloniale (paragrafo 6.4).

### **6.1 Lomé nel contesto internazionale e sua compatibilità con il Gatt.**

Lomé s'inserisce nel sistema economico e giuridico internazionale che abbiamo tratteggiato nelle linee essenziali, risentendo degli stimoli e dei fermenti che si erano affermati in esso. Recepisce gli strumenti, i meccanismi compensatori che andavano istituzionalizzandosi nelle relazioni tra paesi a differente livello di sviluppo. Ci riferiamo soprattutto all'adozione del principio di non-reciprocità e dei trattamenti preferenziali rispetto ai paesi in via di sviluppo già emersi e riconosciuti, come si è visto, in seno all'UNCTAD e al GATT.

Lomé è un Trattato economico internazionale concluso tra paesi giuridicamente eguali ma economicamente profondamente diseguali, che inaugura l'adozione di un modello nuovo di relazioni tra i paesi sviluppati ed in via di sviluppo. Come scrive D. Perrot la Convenzione di Lomé è frutto " *du choix délibéré de deux groupes de pays de se lier*



*entre eux en vue d'une oeuvre constructive nouvelle débarrassée des séquelles du passé*<sup>270</sup>.

Ideologicamente si realizza con Lomé il passaggio, sia formale e concettuale che pratico, dall'associazione alla cooperazione, questa sottintende un rapporto di scambio (nell'accezione più estesa del termine) e di collaborazione, partecipazione, che avviene simultaneamente in due direzioni e non più un rapporto concepito maggiormente come univoco come è espresso nell'associazione<sup>271</sup>. Nel preambolo della Convenzione viene eliminata l'espressione presente nei preamboli delle precedenti Convenzioni di Yaoundé nei quali si affermava la volontà delle parti contraenti di mantenere la loro associazione. L'associazione è ancora nella sua forma assunta con i paesi in via di sviluppo essenzialmente manifestazione dei vecchi rapporti coloniali. Da un punto di vista teorico e concettuale la cooperazione trova la sua giustificazione nel concetto di interdipendenza che lega in modo *complementare* sistemi economici differenti<sup>272</sup>; le parti coinvolte nel rapporto cooperativo e alle quali viene assicurata l'eguaglianza giuridica cooperano alla stessa impresa : lo sviluppo. Mentre però nei rapporti associativi precedenti l'attenzione maggiore era rivolta essenzialmente ai distinti obiettivi di cui consta lo sviluppo, pertanto alla finalità, il nuovo rapporto attribuisce importanza prioritaria alla cooperazione in se stessa, ovvero agli strumenti, alle modalità indispensabili per pervenire alla finalità indicata. Finalità che s'intende perseguire intervenendo con i mezzi di azione appropriati in tutti i settori, l'approccio globale è infatti una delle maggiori innovazioni introdotta da Lomé.

Si passa dalla cooperazione-successione o sostituzione del sistema coloniale, alla cooperazione frutto della complementarietà

<sup>270</sup> D. Perrot "La Convention de Lomé", *Revue Trimestrielle de Droit Européenne*, 1976, n 2, pp.314-373, p.356

<sup>271</sup> Per E Grilli Lomé appare come una prosecuzione dell'associazionismo comunitario, che ha chiare e profonde radici nel colonialismo europeo e si basa sull'Euroafricanismo, la teoria della complementarietà tra le aree metropolitane e le colonie. Per l'autore Lomé non rappresenta un modello nuovo delle relazioni Nord-Sud, è stato infatti, nelle sue successive versioni un modello stagnante, sia nel contenuto che nella sua carica innovativa, incapace di rappresentare un modello ed un approccio generalizzabile nè nella cooperazione regionale Nord-Sud , nè in quella globale. Cfr. E. Grilli, "The European Community and the developing countries", World Bank, Johns Hopkins University, Cambridge University Press, 1993.

<sup>272</sup> Cfr. il paragrafo 1.2: Interdipendenza economico-giuridica nel contesto della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo.

d'interessi e della solidarietà, la cosiddetta cooperazione temperata, caratterizzata dall'equilibrio e dall'eguaglianza dei soggetti che vi concorrono e dei metodi e procedure utilizzate<sup>273</sup>. L'eguaglianza sovrana dei partners è il principio di base della cooperazione. Nel preambolo della Convenzione si afferma che è volontà delle parti "*d'établir, sur une base d'une complète égalité entre partenaires une coopération étroite et continue dans un esprit de solidarité*". Quanto affermato non deve però indurci in errore, tale espressione ideologicamente più neutrale e che esprime un progresso nel sistema delle relazioni con una parte del mondo sottosviluppato, non significa automaticamente miglioramento effettivo della crescita economica, stimolo allo sviluppo autonomo ed autocentrato, passaggio dallo sviluppo dipendente allo sviluppo indipendente.

Non si dimentichi infatti l'elemento originario e di base che ha caratterizzato l'intervento della Comunità nel settore. La Comunità, per ragioni storiche e per ragioni d'interesse economico nelle relazioni con i paesi in via di sviluppo espresse nella suddetta Convenzione, ha dovuto necessariamente recepire e contribuire ad elaborare i nuovi principi e strumenti legali che andavano affermandosi nel quadro del Diritto Internazionale dello Sviluppo. La Convenzione di Lomé aveva così dovuto assumere una nuova veste ed un nuovo linguaggio rispetto alle due Convenzioni precedenti, in relazione ai cambiamenti economico-politici avvenuti nel panorama internazionale dove la crisi petrolifera del 1973 rendeva indispensabile garantire la "sicurezza economica a livello interregionale"<sup>274</sup>. Aveva inoltre dovuto modificare il proprio regime e contenuto, basandosi sul principio del "contrattualismo paritario nelle relazioni economiche interregionali"<sup>275</sup>, dati i nuovi principi posti alla ribalta dal diritto internazionale economico ed il nuovo valore e ruolo riconosciuto ai paesi del terzo mondo.

È solo attraverso il suo inserimento nel panorama internazionale esposto che si possono comprendere le novità espresse da Lomé; da un lato manifestazione della necessità di disegnare una dimensione più globale dello sviluppo, attraverso l'introduzione di nuovi meccanismi e principi compensatori, dall'altro perpetuazione di un sistema preferenziale rispetto ad alcune categorie di paesi in via di

---

<sup>273</sup> M. Flory, *op. cit.* pp. 139-144.

<sup>274</sup> M. Belanger, *Op. cit.* p.121.

<sup>275</sup> *ibidem* p.121.

sviluppo e dunque conseguentemente discriminatorio rispetto alle altre.

L'inserimento di Lomé nel sistema economico e giuridico internazionale nel quale essa si è formata rende indispensabile valutare la sua compatibilità e conformità alle regole in esso definite. In particolare trattandosi di un Trattato di cooperazione che si estrinseca in gran parte nella cooperazione commerciale è indispensabile soffermarsi proprio sulla compatibilità con il General Agreements on Tariffs and Trade che detta le norme di comportamento a cui devono uniformarsi gli Stati contraenti nel sistema commerciale internazionale.

### **6.1.2 La conformità tradizionale della Convenzione di Lomé al Gatt: articolo XXIV e Parte IV del General Agreement.**

Nonostante le ambiguità che hanno caratterizzato le posizioni espresse sia dai Working Parties del GATT sia dai servizi preposti nella Commissione, riguardo alla compatibilità di Lomé con il GATT, la sua considerazione merita oggi nuova attenzione. Ciò è dovuto ad un insieme di elementi che hanno risollevato in maniera diretta o indiretta il problema della legalità di Lomé in seno al GATT. In particolare: a) i ricorsi presentati al Gatt dai produttori di banane dollaro dell'America Centrale e Latina b) le minacce di ritorsioni USA alle produzioni europee a causa delle forti perdite subite dalle Multinazionali Americane che commerciano le banane dollaro; c) il fatto che per la prima volta si sia reso necessario giustificare legalmente l'operatività di Lomé con la concessione di una deroga (art. XXV, paragrafo 5 del Gatt) al regime GATT. Alle tre ragioni esposte che rendono oggi nuovamente meritevole di attenzione l'analisi della compatibilità di Lomé al Gatt si aggiungano due fondamentali elementi che da loro derivano ed hanno un significato meno pratico e di natura più teorica, potendo influire sulla elaborazione futura della strategia di cooperazione allo sviluppo: il riemergere con nuovo vigore del problema della discriminazione realizzata a danno di alcuni paesi in via di sviluppo a causa delle preferenze commerciali concesse ai Paesi ACP; e la riaffermazione dell'antico dilemma della globalizzazione della politica comunitaria di cooperazione preferenziale regionale espressa in Lomé. Quest'ultimo elemento fa riemergere con una luce nuova i timori espressi da alcuni paesi in via di sviluppo in seno ai Working Parties del Gatt, costituiti allo scopo di studiare la compatibilità via via delle Convenzioni di Yaoundé e Lomé al Gatt, in merito alle discriminazioni di cui si sentivano vittime. E di

conseguenza le continue riassicurazioni espresse al riguardo dai rappresentanti della Comunità. Attraverso queste ultime è più volte stato ribadito dalla Commissione la necessità del ricorso a strumenti e misure di cooperazione in favore dei paesi in via di sviluppo non associati in vista di una armonizzazione generale degli interventi a vantaggio dell'intera categoria dei paesi in via di sviluppo per una costruzione graduale di un regime globale in loro favore. Sono da intendersi in questo senso l'adozione del Sistema delle Preferenze Generalizzate, la conclusione degli Accordi di Cooperazione Finanziaria e Tecnica, gli Aiuti Alimentari, gli Aiuti d'emergenza.

Oltre alle ragioni suesposte non si dimentichi inoltre che in termini generali la necessità della compatibilità è enucleata nell'articolo 234 del Trattato CEE. In base ad esso la Comunità fin dal suo nascere è obbligata ad adempiere i medesimi obblighi sottoscritti anteriormente dagli Stati membri, che al momento della sua costituzione erano tutti firmatari del Gatt<sup>276</sup>.

La volontà di agire ed operare in conformità agli obblighi internazionali che gravano sulle parti della Convenzione è inoltre espressa nello stesso preambolo della Convenzione di Lomé. In esso si esprime la volontà delle parti di garantire *"un fondament sûr conformément à leurs obligations internationales"* alla propria cooperazione commerciale.

Tratteremo nelle linee essenziali alcuni dei fattori suesposti, che hanno reso nuovamente meritevole di attenzione oggi la

---

<sup>276</sup> Si ricordi che la Comunità Economica Europea non ha mai aderito al Gatt diventandone Parte Contraente e che le parti contraenti di quest'ultimo non hanno mai formalmente regolato lo Stato legale della CEE in seno ad esso, come era invece accaduto per la Comunità del Carbone e dell'Acciaio che aveva richiesto ed ottenuto la deroga con decisione del 10 Novembre 1952. La duplice membership della CEE e dei suoi Stati membri non ha dato origine a problemi legali di appartenenza.

*"Yet it is doubtful whether the characterization of the EEC as a ghost of international law, that is fully present in all international organizations and yet legally not tangible is an apt description of the EEC's legal status in Gatt"*. In realtà la situazione legale che è derivata sia dalla pratica del Gatt nel trattare la CEE come titolare di diritti ed obblighi secondo l'Accordo Generale, sia la partecipazione della CEE come parte contraente in numerosi accordi e protocolli di adesione conclusi nell'ambito del GATT, inducono a concludere che la situazione legale derivante escluda la possibilità di descrivere la CEE come un mero fantasma di Diritto GATT. Da *"The EEC as a Gatt member-legal conflicts between Gatt law and European Community law"*, Ernst-Ulrich Petersmann, in *Studies in International Economic Law* Vol. 4, del *The European Community and Gatt*, a cura di Meinhard Hilf, Francis Jacobs, Ernst-Ulrich Petersmann, Kluwer, Deventer, The Netherlands, 1986, p. 37.

valutazione della compatibilità di Lomé al Gatt, tenendo però in considerazione il punto di vista dal quale siamo partiti. Ovvero l'inserimento di Lomé nel contesto internazionale, la nuova attualità della tematica della sua compatibilità con il Gatt sulla base delle recentissime evoluzioni registratesi. Rinviamo infatti ad una sezione successiva l'analisi specifica delle problematiche relative al settore delle banane, che è stato il fattore scatenante della nuova attualità della tematica. Tali problematiche verranno trattate nel contesto delle relazioni che intervengono tra i distinti settori d'intervento comunitario: la politica di cooperazione allo sviluppo, la politica agricola comune, la politica commerciale.

Si sono ricordati i due ricorsi presentati nel corso del 1992 da alcuni paesi dell'America Centrale e dell'America Latina<sup>277</sup>. Il primo contro le quote d'importazione delle banane presenti nei regimi di alcuni Stati membri, il secondo contro il regime imposto dal nuovo Regolamento 404/93 sull'Organizzazione Comune del Mercato delle banane, sono stati alla base della convocazione di due panels in seno al GATT. In realtà, la contestazione del regime preferenziale concesso nel quadro della Convenzione di Lomé ai paesi tradizionalmente legati all'Europa, è antica, ed il suo riemergere è stato favorito dalle discussioni che si sono sviluppate in merito alla compatibilità del regime d'accesso al mercato comunitario delle banane ACP istituito sulla base dell'Organizzazione Comune del Mercato delle banane. I due Panels hanno elaborato dei rapporti, che, pur essendo stati da tempo presentati al Consiglio non sono stati adottati dalle parti contraenti, nei quali viene per la prima volta espressa a chiare lettere la non conformità di Lomé rispetto all'Accordo Generale. In essi viene formalmente riconosciuta l'impossibilità di accettare la posizione da sempre sostenuta dalla Commissione, che individuava come basi e giustificazioni legali del regime, l'articolo XXIV da valutarsi alla luce della Parte IV del General Agreement (Art. XXXVI). La tesi sostenuta dalla Comunità verte essenzialmente su tre argomentazioni: a) il richiamo ad una interpretazione storica, l'articolo 1 al paragrafo 2 permetteva alla Francia e alla G. Bretagna di mantenere le preferenze che al momento della firma dell'Accordo Generale essi accordavano alle loro colonie. Inoltre l'articolo XXIV al paragrafo 2 permetteva che quelle stesse preferenze fossero mantenute nel caso in cui uno dei paesi coinvolti diventasse membro di una unione doganale o un area di libero scambio; b) l'importanza del contesto e l'esortazione all'uso di un approccio flessibile nel trattare materie legali nel Gatt. Le preferenze

---

<sup>277</sup> Trattasi della Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua e Venezuela che presentarono i due ricorsi al Gatt.

accordate agli ACP per l'esportazione delle banane sono essenziali per le economie di questi ultimi e di fondamentale significato per la loro stabilità economica e politica; c) infine la difesa delle preferenze di Lomé è basata sull'argomentazione che esse sono giustificate secondo l'articolo XXIV del GATT , paragrafi 5 (b) e 8 (b), fondamento giuridico della costituzione delle aree di libero scambio e delle unioni doganali da valutarsi in relazione alla Parte IV. Nonostante sussista infatti uno squilibrio tra gli obblighi commerciali della Comunità e quelli degli ACP, in quanto alle importazioni nella Comunità è garantito il libero accesso e non reciprocamente alle importazioni negli ACP, Lomé deve comunque essere considerata un'area di libero scambio. La Comunità ha al proposito ulteriormente argomentato la sua tesi sostenendo che, a causa del principio di non-reciprocità stabilito nella Parte IV <sup>278</sup> del Gatt rispetto ai paesi in via di sviluppo, le tariffe e le altre restrizioni al commercio devono essere eliminate dalla Comunità, ma non dai paesi ACP. Il ricorso all'articolo XXXVI della Parte IV giustifica così l'assenza degli obblighi di reciprocità dalla parte degli ACP, introducendo tale principio giuridico come norma disciplinante le relazioni commerciali tra paesi ad ineguale livello di sviluppo. Esso presenta tuttavia una certa ambiguità e mancanza di precisione. Recita al paragrafo 8 *"The developed contracting parties do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of less-developed contracting parties"*. La nota esplicativa al suddetto paragrafo presente nell'appendice I dell'Accordo Generale, e dunque parte integrante di quest'ultimo precisa poi *"it is understood that the phrase "do not expect reciprocity" means, ...that the less developed contracting parties should not be expected, in the course of trade negotiations, to make contributions which are inconsistent with their individual development, financial and trade needs, taking into consideration past trade developments"*. Sembra dunque possibile non escludere interamente la reciprocità delle concessioni, quanto limitarla, mantenendo ancora la liceità della domanda di concessioni che i paesi in via di sviluppo possano fare e sostenere<sup>279</sup>. Il riconoscimento legale

---

<sup>278</sup> Come si è detto la Parte IV fu adottata nel 1964 come sezione dell'Accordo Generale dedicata agli interessi dei paesi in via di sviluppo coinvolti nelle tematiche commerciali disciplinate dall'Accordo, a seguito delle campagne di pressione esercitate da questi ultimi.

<sup>279</sup> A tale principio si lega un Accordo collaterale siglato in occasione del Kennedy Round nel quale fu stipulato che i paesi in via di sviluppo possano offrire qualunque contributo possano affrontare cfr. J.W. Evans , "The Kennedy Round in American Trade Policy. The Twilight of the Gatt", Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, USA, 1971.

del principio di non reciprocità<sup>280</sup> e la sua introduzione nel sistema legale del GATT, nonostante non fosse negato in modo assoluto nella suddetta disposizione secondo i termini ora visti, rappresentò, nella posizione sostenuta dalla Comunità uno strumento d'interpretazione nuova dell'articolo XXIV che arricchisce quest'ultimo di una luce e prospettiva distinta<sup>281</sup> che dispensa dal richiedere una deroga secondo la procedura dell'articolo XXV al paragrafo 5.

La Comunità ha operato una scelta precisa nell'individuare come fondamento giuridico l'articolo XXIV non ricorrendo alla richiesta di una deroga sulla base dell'articolo XXV paragrafo 5. La procedura infatti definita in quest'ultimo articolo non garantisce una base sicura e stabile, quale quella da essa ricercata. La concessione di una deroga avviene infatti sulla base di "circostanze eccezionali", ad opera di una decisione soggetta a condizioni di maggioranza e di quorum, prevede il suo riesame periodico ed impone l'obbligo di accordare delle compensazioni ai partners commerciali eventualmente lesi<sup>282</sup>. Ricorda Claude Cheysson nel giustificare la scelta comunitaria a favore dell'articolo XXIV: "*Cette formule a un grand avantage, c'est qu'elle n'a pas besoin d'être approuvée sur le plan mondial... Alors que toute autre formule a besoin d'une approbation en forme de la collectivité mondiale qui nous embarasse*"<sup>283</sup>.

Petersmann è invece incline a ritenere che sia stata la tolleranza pragmatica mostrata dalle parti contraenti del GATT riguardo alla compatibilità legale del Trattato CEE con l'articolo XXIV che ha contribuito a condurre la CEE ad invocare l'articolo XXIV come base

<sup>280</sup> Si sono ricordati in precedenza l'interesse e sensibilità mostrati nel sistema internazionale verso l'abbandono del principio di reciprocità nelle relazioni commerciali tra paesi ad ineguale livello di sviluppo. Si è inoltre individuato lo stimolo verso tale abbandono dato dagli Stati Uniti attraverso l'inclusione nel Trade Act del 1974 di una disposizione che negava l'applicazione del nuovo schema delle Preferenze Generalizzate ai paesi in via di sviluppo che concedessero preferenze commerciali ai paesi industrializzati, generando dunque una forte indiretta pressione su questi ultimi.

<sup>281</sup> Tale posizione viene espressamente contestata da R. S. Imhoof "*cette position peut difficilement se défendre d'un point de vue juridique. En effet, les exigences et critères de la Partie IV d'une part et ceux de l'article XXIV de l'autre ne sauraient à notre sens être appliqués conjointement. En effet ils s'excluent*", in "Le GATT et les zones de libre échange", Georg-Librairie de l'Université, Genève, 1979, p.137.

<sup>282</sup> "Europe-Tiers Monde Lomé Une nouvelle coopération douanière?", G. Brayer, op.cit p. 385.

<sup>283</sup> Brayer, op. cit., p. 385.

legale per gli accordi commerciali preferenziali, nella cui categoria si includono gli accordi preferenziali non reciproci conclusi con i Paesi ACP<sup>284</sup>.

### **6.1.3 La nuova compatibilità di Lomé al Gatt: necessità della concessione di una deroga.**

L'interpretazione di Lomé in quanto area di libero scambio basata sugli articoli XXIV e XXXVI è stata sfidata dai due Panels del Gatt costituiti allo scopo di indagare sul regime di importazione delle banane nell'Unione Europea. Nello stesso modo si era espresso Imhoof che identificava nella Parte IV la sola possibile giustificazione giuridica della Convenzione, ritenendo che essa non abbia alcun elemento in comune con le aree di libero scambio o le unioni doganali come disciplinate all'articolo XXIV del Gatt. Queste forme di integrazione economica regionale manifestano la loro inadeguatezza nel caso in cui coinvolgano paesi a differente livello di sviluppo. Entrambi i panels hanno concluso che le preferenze tariffarie accordate dalla Comunità alle importazioni originarie dei Paesi ACP non sono compatibili con il GATT. Essi sono dunque pervenuti per la prima volta alla chiara e formale definizione di una posizione in merito alla compatibilità di Lomé rispetto al Gatt dinanzi all'ambiguità ed incertezza che aveva sempre caratterizzato le posizioni espresse dai gruppi di lavoro del Gatt incaricati di compiere tale valutazione, che non sono mai pervenuti ad una definitiva conclusione sulla materia.

Le conclusioni a cui erano giunti i gruppi del lavoro del Gatt che hanno analizzato la conformità di ciascuna delle successive Convenzioni di Yaoundé e Lomé al Gatt<sup>285</sup> riflettono le incertezze e le differenti posizioni espresse in essi dalle parti contraenti. Ciò che emerge è dunque la sostanziale mancanza di una effettiva e sufficiente certezza giuridica della compatibilità della Convenzione, nel corso dei suoi periodici rinnovamenti, al GATT. Nello stesso tempo è evidente l'assenza di una volontà precisa di dichiararne l'incompatibilità dato il consenso generale sul suo valore come nuovo strumento di cooperazione nel quadro dei rapporti Nord Sud che emerse in seno al gruppo di lavoro incaricato di valutare la compatibilità al Gatt, sia nelle parole delle parti della Convenzione (Comunità e ACP), sia in

---

<sup>284</sup> Ernst-Ulrich Petersmann, op. cit.

<sup>285</sup> Per la lista fino alla Terza Convenzione di Lomé si veda Basic Instruments and Selected Documents 30th Supplement. p. 246 ss.



quelle di alcuni altri membri del gruppo di lavoro che non erano parti contraenti della Convenzione. Le parti della Convenzione, appoggiate da alcuni membri del Gruppo di lavoro hanno dichiarato che gli impegni commerciali previsti nella Convenzione erano compatibili con le disposizioni applicabili nella materia dell'Accordo Generale, solo alcuni membri hanno dubitato che fosse stato chiaramente stabilito che la Convenzione fosse pienamente giustificata riguardo alle disposizioni di diritto dell'Accordo Generale<sup>286</sup>.

La flessibilità ed il pragmatismo che caratterizzano dunque le conclusioni a cui sono giunti i gruppi di lavoro del GATT vengono abbandonate dai Panels in nome dell'esigenza di una maggiore certezza e rigore giuridico.

L' UE ha bloccato l'adozione dei Panel Reports da parte del Consiglio del GATT, ha riaffermato che le sue relazioni, sia sul piano generale sia su quello specifico concernente l'accesso delle banane ACP al suo mercato, sono perfettamente compatibili con le disposizioni del Gatt e con quelle a venire dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Essa si è però anche mostrata disposta a ridefinire il quadro giuridico sul quale è basata la Convenzione allo scopo di porre fine a qualunque contestazione e per assicurare certezza legale per il futuro. Spinta in questo soprattutto da una necessità politica, non poteva infatti ignorare le raccomandazioni espresse in questo senso nei Panels Report del Gatt. Si prospettarono alla Commissione due opzioni. Rendere la Convenzione definitivamente compatibile all'articolo XXIV attraverso la dichiarazione, da inserirsi nel suo preambolo, che è obiettivo delle parti di creare, sia pure nel lungo periodo, un'area di libero scambio con i Paesi ACP o richiedere una deroga sulla base dell'articolo XXV paragrafo 5.

Relativamente alla prima opzione la possibilità è offerta dall'articolo XXIV che al paragrafo 5 lettera c autorizza la creazione di spazi economici unificati, unioni doganali ed aree di libero scambio, per tappe successive. In tal caso gli accordi provvisori devono mirare come fine ultimo alla realizzazione delle suddette formule d'integrazione regionale ed a tale scopo includere un "piano" ed un "programma" che permettano di realizzarle in un "arco di tempo ragionevole". Il piano ed il Programma permettono dunque alle parti contraenti di valutare se venga realmente progettata l'unione doganale o l'area di libero scambio secondo le condizioni indicate nell'articolo XXIV e se esse siano realizzabili in un arco di tempo ragionevole. La definizione delle

<sup>286</sup> Basic Instruments and Selected Documents 23th Supplement p. 46 ss.

suddette nozioni è elemento indispensabile perchè s'impedisca l'uso degli Accordi provvisori per contravvenire alla proibizione degli accordi preferenziali proibiti, dunque non contemplati dall'articolo XXIV, ed in eccezione all'articolo I. Le disposizioni del paragrafo 5 c solo si applicano agli accordi provvisori che mirano alla creazione delle unioni doganali o delle aree di libero scambio. Laddove dunque accordo provvisorio significa esclusivamente che l'obiettivo definito dall'integrazione economica non sia raggiunto immediatamente, pur contenendo tutte le misure necessarie, ma a seguito di tappe successive di smantellamento delle barriere agli scambi commerciali nel corso di un processo transitorio. Non è necessario che il piano ed il programma siano molto precisi e dettagliati, e che tutto in essi sia previsto. È sufficiente permettere alle parti contraenti di avere una visione d'insieme sullo sviluppo a lungo termine probabile dell'integrazione economica progettata.

La seconda opzione consisteva nel richiedere al Gatt una deroga sulla base dell'articolo XXV paragrafo 5. La prima opzione è stata scartata in quanto avrebbe comportato un impegno di lungo periodo dell'Unione dinanzi ai suoi partners in un momento di profonda incertezza sulla sopravvivenza, almeno nella forma attuale, del regime Lomé. La seconda opzione è apparsa maggiormente percorribile alla luce anche della consapevolezza di poter contare sui voti favorevoli dei 12<sup>287</sup> e di quelli tra gli ACP che sono parte del Gatt, il che lasciava presagire il raggiungimento del quorum necessario per la concessione della deroga.

La deroga è stata concessa con decisione del Gatt il 9 Dicembre 1994, tale richiesta, e successiva concessione, non significa tuttavia che la Commissione modifichi la sua posizione tradizionale, dal punto di vista giuridico infatti la sua posizione rimane invariata. In essa si ribadisce, *"Noting that the Parties to the Convention (European Communities and Governments of ACP States) have made a request for a waiver under article XXV:5 without prejudice to their position that the Convention is entirely compatible with their obligations under article XXIV in the light of Part IV".* La posizione espressa dunque dalla Comunità rimane sostanzialmente invariata. Il caso delle banane alla base dei due ricorsi presentati e le conseguenti raccomandazioni dei Panels del Gatt sono stati unicamente all'origine della necessità politica dell'Unione di richiedere la deroga, come d'altronde siamo indotti a ritenere che sia sempre una necessità politica ad aver spinto

<sup>287</sup> La richiesta della deroga è antecedente all'entrata dell'Austria, Svezia e Finlandia.

l'Unione a ribadire a chiare lettere la sua posizione tradizionale dal punto di vista giuridico. La deroga è stata concessa durante la cinquantesima ed ultima sessione delle parti contraenti del Gatt prima del formale avvio delle attività dell' Organizzazione Mondiale del Commercio, le cui regole sulla concessione delle deroghe sono molto più restrittive<sup>288</sup>.

Come previsto dal regolamento Gatt è stata l'Unione che, richiedendo la deroga, ha dovuto preparare il modello poi contrattato con gli Stati Uniti che manifestarono delle riserve sul testo. Questi ultimi infatti volevano che la concessione della deroga avvenisse per il regime di Lomé considerato stabile ed immutabile, senza possibilità di alterazione, richiedendo pertanto la sua rinegoziazione nel caso dell'inserimento di nuovi paesi tra le parti della Convenzione (problema che è recentemente emerso in relazione alla possibilità dell'inserimento del Sud Africa in essa), o della specificazione di nuovi prodotti che beneficino del trattamento preferenziale. L'Unione ed i paesi ACP, ritenendo dunque che non venisse alterata la sostanza dei trattamenti preferenziali di Lomé hanno accettato il cambiamento proposto dagli Stati Uniti.

Nella versione inglese del testo della deroga si è dunque sostituito, come richiesto, "*foreseen by*" con "*required by*" dovunque il testo si riferisse al trattamento preferenziale come "*foreseen by*" dalle rilevanti disposizioni della Convenzione di Lomé. Qui emerge la differenza di interpretazione del regime che è stata alla base della necessità delle trasformazioni richieste dagli USA. Per la Commissione le disposizioni "obbligatorie" della Convenzione relative ai trattamenti preferenziali risiedono nel primo paragrafo dell'articolo 168 che prevede "*products originating in the ACP States shall be imported into the Community free of customs duties and charges having equivalent effect*". Nel paragrafo secondo sono definite le disposizioni che si applicano ai prodotti originari degli Stati ACP che siano indicati nell'appendice II della Convenzione e che rientrano in una Organizzazione Comune di Mercato, o siano soggetti a disposizioni specifiche in applicazione della Politica Agricola Comune. In particolare il paragrafo recita che: (i) s'importeranno in franchigia doganale i prodotti per i quali le disposizioni Comunitarie non prevedano al momento dell'importazione l'applicazione di misure specifiche a parte le tariffe doganali, (ii) per i prodotti distinti da quelli

---

<sup>288</sup> Le deroghe spireranno entro i due anni successivi all'entrata in vigore del W.T.O., dunque nel 1997, dovrà dunque essere richiesta una nuova deroga attraverso la nuova procedura che richiede la maggioranza dei 3/4 dei membri del W.T.O.

che rientrano nella categoria (i) la Comunità prenderà le misure necessarie ad assicurare un trattamento più favorevole rispetto a quello garantito a paesi terzi che beneficiano della clausola della nazione più favorita per gli stessi prodotti. Nel sottoparagrafo b si prevede inoltre la possibilità della modificazione del regime con l'inserimento di nuovi prodotti nelle categorie indicate. Qualora infatti gli Stati ACP richiedessero che nuove linee di produzione agricola o di prodotti agricoli, che non siano soggetti a specifici accordi quando la Convenzione entra in vigore, beneficino di tali accordi, la Comunità s'impegna con loro a valutare tali richieste. Le parti della Convenzione hanno dunque formulato il regime relativo alla concessione dei trattamenti preferenziali accludendo possibilità di trasformazioni, non altrettanto è per gli Stati Uniti che relativamente alla concessione della deroga nelle trasformazioni delle parole richieste, manifestano la volontà di bloccare e congelare il regime esistente così come è espresso<sup>289</sup>.

#### **6.1.4 Le relazioni tra Lomé, il Gatt e il regolamento comunitario sull'Organizzazione Comune del mercato delle banane**

Oltre alle riserve espresse dagli Stati Uniti, che hanno reso indispensabile la definizione di una posizione di compromesso, durante la negoziazione della deroga è emersa la posizione contrastante del Guatemala che subordinava la sua accettazione al principio che questa non coprisse le banane ACP. Le parti della Convenzione non hanno voluto accogliere alcuna delle condizioni presentate dal Guatemala, è comunque interessante notare che la posizione guatemalteca si affianca a quella Statunitense chiarita nella dichiarazione resa durante la negoziazione della deroga. Per entrambi, gli Stati Uniti ed il Guatemala, non esiste alcun nesso causale tra la Convenzione di Lomé ed i trattamenti preferenziali in essa definiti, ed il Regolamento 404/93 sull'Organizzazione Comune del Mercato delle Banane. Quest'ultimo non deriva obbligatoriamente dalla prima e l'accettazione della deroga per Lomé non implica necessariamente l'accettazione del regime definito nel Regolamento. La dichiarazione resa dal rappresentante americano durante la discussione tenutasi nel Consiglio del Gatt

<sup>289</sup> Interpretazione espressa verbalmente dai funzionari comunitari appartenenti alle Unità incaricate di richiedere e negoziare la deroga. Tali posizioni sono emerse nel corso di interviste compiute durante lo stage alla Direzione Generale VIII della Commissione Europea a Bruxelles, non esistono documenti ufficiali al riguardo in ossequio al divieto fatto ai funzionari comunitari che partecipano ai negoziati Gatt di recarvisi con formulazioni scritte.

chiarisce l'interpretazione che gli Stati Uniti danno alla decisione di deroga. In essa viene affermato che il regime sulle banane dell'Unione Europea, così come i regimi predecessori, sono discriminatori ed in contraddizione con il Gatt. Molte delle disposizioni inoltre sembrano non beneficiare i paesi ACP ed invece proteggere gli interessi economici e commerciali di alcune imprese dell'Unione a danno degli interessi di altre parti contraenti del GATT, in particolare i produttori Latino Americani e le Multinazionali americane legate ad essi.

*"The Lomé Convention does not require the EU to include these objectionable features in its banana regime. The EU should not think that the granting of the waiver relieves it of the obligation to address the discriminatory provisions in its banana regime and the harm caused by them to the legitimate trade and economic interests of the other contracting parties."*<sup>290</sup>

La posizione Statunitense dunque relativa al nuovo regime di importazione delle banane definito nel regolamento 404/93 ha contribuito a riportare alla ribalta la necessità della valutazione della legalità di Lomé rispetto al Gatt, della conformità del regolamento al Gatt e della relazione esistente tra la Convenzione ed il regolamento adottato. Per gli Stati Uniti la concessione della deroga alle disposizioni del Gatt per l'operatività della Convenzione di Lomé non giustifica il regime definito nell'Organizzazione Comune del Mercato delle Banane. Sebbene la Convenzione sia perfettamente compatibile alle disposizioni dell'Organizzazione Mondiale del Commercio in base alla deroga concessa, quest'ultima non copre necessariamente le specifiche restrizioni d'importazione delle banane definite nel nuovo regime.

Come parte del processo verso la realizzazione del mercato unico il Regolamento 404/93<sup>291</sup> ha armonizzato i differenti regimi nazionali relativi alla produzione e commercializzazione delle banane. Relativamente alle norme d'importazione il nuovo regime stabilisce secondo quanto indicato nel Regolamento CE n° 3290/94<sup>292</sup> del Consiglio, relativo agli adattamenti e alle misure transitorie necessarie

<sup>290</sup> Tratto dalla Dichiarazione del Rappresentante Americano al Consiglio del Gatt dell'8 Dicembre 1994, (documento interno alla DG VIII, Bruxelles),

<sup>291</sup> L'analisi specifica del Regolamento è svolta in una sezione successiva relativa alle relazioni tra misure di politica commerciale, politica agricola comune e politica di cooperazione allo sviluppo, capitolo 7, 7.5.

<sup>292</sup> Regolamento 3290/94 O.J. n° L 349, 31/12/94, p.185

nel settore dell'agricoltura per l'attuazione degli accordi conclusi nel quadro dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round che emenda nell'Allegato XV il Regolamento 404/93, un contingente tariffario di 2,2 milioni di tonnellate nell'ambito della quale le importazioni non tradizionali<sup>293</sup> ACP sono importate a dazio zero, mentre le importazioni di banane dai paesi terzi (non ACP) sono soggette al pagamento di un dazio di 75 ECU per tonnellata. Al di fuori di tale contingente le importazioni di banane ACP non tradizionali sono soggette al pagamento di un dazio doganale per tonnellata pari a quello del dazio di cui all'articolo 15 paragrafo 1 ( si applicano ai prodotti di cui all'articolo 1 paragrafo 2 le aliquote dei dazi della tariffa doganale comune) diminuito di 100 ECU.

Gli Stati Uniti, che non sono esportatori di banane, ma le cui società multinazionali hanno investito ingenti quantità di denaro nella produzione e commercializzazione di banane in America Latina, ritengono lesi i propri interessi economici da tali restrizioni imposte dal nuovo regime. Arrivano ad imputare agli effetti provocati dalla politica d'importazione europea la cattiva tenuta in borsa delle azioni delle loro compagnie fruttifere<sup>294</sup>. Tra queste in particolare la Chiquita Brands International e l'Hawaiian Banana Industry Association, affermando di aver ridotto della metà le loro vendite in Europa, hanno presentato ricorso al rappresentante del Commercio Statunitense. Quest'ultimo ha avviato le investigazioni preliminari sulla base della sezione 301 del "US Trade Act", sulla base delle quali si ritiene che il regime d'importazione dell'Unione stia *"adversely affecting US economic interests"*. I consumatori statunitensi sono stati invitati a segnalare specifici beni e servizi europei contro i quali sia possibile adottare misure di ritorsione sulla base della sezione 301, se i risultati finali dell'investigazione intrapresa confermeranno le ipotesi preliminari<sup>295</sup>. È questo il primo caso di ricorso alla sezione 301 del Trade Act per contrastare unilateralmente l'attuazione di pratiche che sono ritenute discriminatorie e lesive degli interessi economici delle

<sup>293</sup> L'articolo 15 bis del Regolamento 3290 definisce, come avremo occasione di valutare più dettagliatamente in seguito, *le importazioni tradizionali dai paesi ACP corrispondono ai quantitativi stabiliti nell'Allegato, esportati da ciascun fornitore tradizionale ACP della Comunità; le banane che formano oggetto di queste importazioni sono in appresso denominate "banane ACP tradizionali"*

<sup>294</sup> "Premier differend pour la Nouvelle Organisation mondiale du commerce", *Le Monde*, 23/01/95.

<sup>295</sup> I beni che si ritengono d'importanza economica rilevante per le produzioni europee commerciate in elevate quantità negli Stati Uniti che si stanno orientando a colpire sono la pasta italiana ed il whisky scozzese.

multinazionali americane, al di fuori del territorio e della produzione americana.

Dinanzi alle minacce presentate all'Unione di ricorso da parte Statunitense alla sezione 301, Sir Leon Brittan, il Commissario dell'Unione Europea incaricato della Politica Commerciale, ha ribadito che il regime d'importazione instaurato nel 1993 per quanto favorevole sia ai produttori Europei ed ACP opera "... *en conformité avec ses obligations internationales, y compris celles qui relèvent de l'Uruguay Round*"<sup>296</sup>. La possibilità inoltre di ricorrere alle sanzioni unilaterali minacciate è comunque subordinata all'uso iniziale delle procedure multilaterali di soluzione delle controversie previste nel quadro dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Il preannunciato ricorso ad esse, senza aver espletato le procedure previste nell'ambito dell'OMC, provocherà l'inevitabile ricorso dell'Unione, che sarebbe il primo di tal genere dinanzi ad essa.

Si trascende dunque il campo della Convenzione e del Regolamento. Emerge la dimensione esterna del diritto economico comunitario sulla base dei contrasti tra i molteplici interessi economici in gioco. Pur partendo da un'iniziale valutazione della conformità all'Accordo Generale degli accordi o delle disposizioni commerciali preferenziali previste negli strumenti diretti di cooperazione allo sviluppo, come il caso della Convenzione di Lomé, o negli strumenti elaborati nell'ambito di altre politiche comunitarie, ma che includono effetti nel settore della cooperazione, come nel caso del Regolamento, si è condotti ad un più generale ripensamento delle disposizioni e procedure previste nel sistema commerciale multilaterale. "*Ce sera un test pour le fonctionnement des nouvelles règles du commerce international. C'est déjà la preuve que nous avons eu tort de ne pas rejeter clairement et catégoriquement la possibilité pour les Américains de faire appel à leur législation de défense commerciale nationale, aussi longtemps que les procédures de règlement des différends de l'OMC n'ont pas été menées à leur terme*"<sup>297</sup>.

La problematica dunque transcendendo il settore del mercato delle banane e ponendo nuovi interrogativi sul funzionamento delle norme che disciplinano il commercio internazionale e sull'uso di misure protezionistiche unilaterali in un sistema che tende sempre più alla

---

<sup>296</sup> "Banane: réouverture des hostilités", Pierre Bocev, *Le Figaro*, 11/1/95.

<sup>297</sup> In "Premier différend pour la nouvelle Organisation Mondiale du Commerce" *op. cit.* p. 8

liberalizzazione, ha indirettamente interpellato altri attori. Oltre alle parti direttamente coinvolte, l'Unione Europea i paesi Latino Americani e gli Stati Uniti, le istituzioni finanziarie internazionali, la Banca Mondiale ed il Fondo Monetario Internazionale si sono interessate al soggetto. La Banca Mondiale qualifica, in uno studio recente, la politica dell'Unione "perversa" e "inefficace". Per la Banca Mondiale il sistema creato ha esteso all'intera Unione il più protezionistico tra i precedenti limiti protezionistici nazionali. Secondo il suo rapporto l'Unione ha indubbiamente scelto il sistema più discriminatorio e distorto tra le diverse opportunità ed opzioni per razionalizzare ed unificare le politiche nazionali differenziate nel mercato delle banane. Esso riduce la crescita del mercato delle Banane dell'Unione, discrimina una categoria di paesi in via di sviluppo che sono i produttori più efficienti e sottrae a quelli più inefficienti gli incentivi per migliorare la produttività, tagliare i costi di produzione e renderli più competitivi. Ciò mette indirettamente in causa una delle caratteristiche più rilevanti della Convenzione di Lomé, l'uso degli accordi commerciali preferenziali come strumento di aiuto in favore dei paesi meno sviluppati. Questi ultimi infatti si possono convertire in strumenti che ritardano il loro aggiustamento economico, che rendono l'aiuto economico esterno dipendente dalla coltivazione di uno o pochi prodotti, limitando ogni forma di concorrenza e gli incentivi a diventare più efficienti diversificando le loro economie. La politica scelta dall'Unione viene dunque considerata immensamente costosa e di ridotto beneficio per le categorie a cui avrebbe dovuto arrecare vantaggi inclusi i consumatori europei, che dovranno pagare dei prezzi più elevati, e i produttori ACP, che trarranno come "aiuto" solo una parte limitata dei costi più elevati sostenuti dai consumatori europei.

## **6.2 Lomé I: introduzione del principio di non-reciprocità. Origine, evoluzione e significato nel sistema delle relazioni internazionali.**

Lomé<sup>298</sup> introduce uno dei più importanti elementi di innovazione nel settore della cooperazione commerciale con l'adozione del principio di non-reciprocità (art.7 paragr.1) *"Tenuto conto delle necessità attuali del loro sviluppo, gli Stati ACP non sono tenuti ad assumere per la durata dell'applicazione della presente convenzione relativamente alle importazioni di prodotti originari della Comunità,*

<sup>298</sup> La Convenzione di Lomé I è costituita da 94 articoli, 7 Protocolli, un'Appendice ed un Atto Finale. Si veda il testo in Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee L 25 30/1/1976 p.1.



*obblighi corrispondenti agli impegni che la Comunità ha assunto in virtù del presente capitolo, riguardo all'importazione dei prodotti originari degli Stati ACP".*

Esso rappresenta la prima traduzione istituzionale di tale principio, dopo il suo riconoscimento avvenuto con l'art. XXXVI del Gatt, ed è l'espressione pratica del principio della dualità delle norme. Gli Stati accettano convenzionalmente uno squilibrio rilevante tra gli obblighi di cui si fanno carico, squilibrio giustificato dalle differenze nel livello di sviluppo delle parti contraenti, ed espressione del principio di solidarietà in sostituzione a quello di reciprocità, come applicazione del principio di dualità delle norme. In base ad esso i 46 Stati associati dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico non sono più tenuti a garantire le preferenze inverse ai prodotti provenienti dai paesi CEE, ma s'impegnano ad accordare alla CEE il trattamento della Nazione più Favorita, non effettuando discriminazioni tra i suoi Stati membri, ad eccezione di particolari vantaggi che potranno accordarsi tra loro o ad altri Paesi in via di sviluppo: " a) *Nel quadro dei loro scambi con la Comunità gli Stati ACP non operano discriminazioni tra gli Stati membri e accordano alla Comunità un trattamento non meno favorevole di quello riservato alla Nazione più Favorita. b) Il trattamento della Nazione più favorita , cui si fa riferimento alla lettera a non si applica alle relazioni economiche e commerciali tra gli stati ACP o tra uno o più Stati ACP e altri paesi in via di sviluppo*" (art. 7 paragr. 2).

La posizione assunta dai paesi ACP, durante i negoziati per la conclusione della Convenzione, in merito all'inserimento della clausola della non-reciprocità fu talmente determinata da indurre a credere che la sua mancata inclusione avrebbe condotto al fallimento dei negoziati e all'impossibilità di siglare la Convenzione<sup>299</sup>.

Nella formulazione della posizione adottata dagli ACP giocarono un ruolo determinante i negoziati svoltisi tra i paesi sviluppati ed il blocco dei paesi in via di sviluppo in seno al Gatt in ordine all'inserimento nel sistema legale di quest'ultimo nel 1964 della Parte IV (art. XXXVI: "Non- reciprocità"). In quell'occasione il blocco dei paesi in via di sviluppo aveva elaborato le proprie richieste in merito al

---

<sup>299</sup> Si analizzino al riguardo K.R. Simmonds, "The Lomé Convention and the New International Economic Order", *Common Market Law Review*, vol. 13 n°3, 1976, pp. 315-334; J. M. Sobrino Heredia, *Las relaciones de cooperación para el desarrollo CEE Estados ACP*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 1985.

principio di reciprocità ritenendolo improprio in linea di principio, a causa dei forti limiti economici che impedivano loro di poter garantire ai paesi sviluppati concessioni reciproche ed essendo inoltre già obbligati dalle circostanze ad importare elevate quantità di beni da questi ultimi. Già in quell'occasione i paesi sviluppati si mostrarono disponibili ad accogliere le richieste provenienti dal blocco dei paesi in via di sviluppo, condividendo le loro preoccupazioni circa i limiti alla loro capacità di poter garantire pienamente concessioni reciproche<sup>300</sup>. Il principio di non - reciprocità fu originariamente inserito nella Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 1707 del 19 Dicembre 1961. Qualche anno dopo fu inserita l'idea delle concessioni non reciproche nella Dichiarazione Comune dei paesi in via di sviluppo che fu annessa alla Risoluzione 1897 dell'11 Novembre 1963, fu quindi ampiamente discusso in seno all'UNCTAD ed inglobato nel principio generale 8 adottato in occasione della convocazione della I Conferenza Unctad a Ginevra nel 1964.

Si è inoltre precedentemente ricordata la funzione di stimolo, in merito all'adozione della non reciprocità in Lomé I, rappresentata dall'inserimento nel U.S. Trade Act del 1974 di una disposizione che negava l'applicazione del Sistema delle Preferenze Generalizzate Statunitense ai paesi in via di sviluppo che accordassero trattamenti preferenziali a paesi industrializzati.

È bene precisare che la non reciprocità non sottrae agli Stati Associati la facoltà, qualora lo desiderino, di assicurare il libero accesso o facilitazioni doganali ai prodotti importati dalla Comunità. La Convenzione non definisce in nessuna disposizione alcun criterio per disciplinare o limitare l'operatività della non reciprocità. Ovvero riconosce agli Stati ACP un ampio potere discrezionale non definendo in alcun modo quale tipo di trattamento dovrà essere riservato alla Comunità nel settore degli scambi commerciali. L'unico limite posto è, come si è visto, quello del divieto della discriminazione tra gli stati membri e l'obbligo di accordare alla Comunità un trattamento non meno favorevole di quello accordato alla nazione più favorita.

<sup>300</sup> Aderendo ai risultati cui si era pervenuti a Nuova Delhi in occasione della seconda Conferenza Unctad i Paesi Bassi ritenevano necessario abolire le preferenze inverse accordate dagli SAAM agli stati membri della CEE nel quadro della Convenzione di Yaoundé. " *Une telle mesure accentuerait encore le caractère d'aide au développement de l'association*". Appoggiarono dunque gli S.A.A.M. nella richiesta della deroga alla clausola della nazione più favorita rispetto agli Stati membri nel quadro degli accordi di cooperazione con i paesi africani. A. Hougassian Rudovich, "La Convention de Lomé: un défi à l'inégalité", Lausanne, Editions Loisir et Pedagogie, 1984, p.21

L'ampio potere discrezionale riconosciuto agli Stati Associati nell'applicazione della non reciprocità, non è mitigato inoltre da alcun criterio di proporzionalità che leghi la condizione e la struttura economica degli stati ACP al trattamento da accordare ai beni comunitari.

Ricorda a questo proposito Brayer che qui ancora una volta si trova espressa la consueta sfida del Diritto Economico, che si propone di tradurre in norme giuridiche operative, dei concetti appartenenti alla complessa ed evolutiva realtà economica: *"Il n'est guère aisé de lier directement un concept économique tel que le niveau de développement et le concept juridique qu'est le traitement douanier des marchandises communautaires"*<sup>301</sup>.

L'introduzione del principio di non reciprocità in Lomé ha posto il problema della sua compatibilità con l'art. 238 del Trattato di Roma, ricordato al principio come base e fondamento giuridico della convenzione. L'associazione disciplinata in esso è caratterizzata infatti da *"diritti ed obblighi reciproci, azioni comuni, e procedure particolari"*. Ciò ha condotto alcuni autori<sup>302</sup> a rilevare una sorta di fragilità nell'individuazione di tale articolo quale fondamento giuridico della Convenzione, e ad interrogarsi sulla costituzionalità di Lomé, con l'introduzione del principio di non reciprocità, rispetto all'art. 238, che richiede la reciprocità dei diritti e degli obblighi nei regimi associativi. Appare plausibile la soluzione proposta da Brayer, che ritiene che l'espressione diritti ed obblighi reciproci si orienti più verso il contenuto giuridico piuttosto che verso il contenuto economico dell'accordo, *"cette reciprocité juridique ne signifie pas forcément une réciprocité des avantages"*<sup>303</sup>.

È sufficiente dunque che sia soddisfatta una reciprocità semplicemente virtuale, tenendo conto della flessibilità ed elasticità con cui deve essere interpretato l'art. 238, qualora si applichi ad associazioni tra l'Europa industriale ed in paesi in via di sviluppo. In

<sup>301</sup> Brayer *op. cit.* p. 338

<sup>302</sup> Philippe Chapal, "Evolution de la Politique des Communautés en faveur des productions des pays en voie de développement", *Annuaire Française de Droit International*, 1975, pp. 949-963. F. Luchaire, "Les associations à la Communauté Economique Européenne", *Recueil des Cours Académie de Droit International*, 1975, vol. I, pp.247-307, G. Brayer, *op.cit.* p.334-335.

<sup>303</sup> Brayer *op. cit.* p.335

quanto esso non è stato concepito ed elaborato per disciplinare relazioni commerciali di tipo verticale (Nord-Sud), ma piuttosto precipuamente allo scopo di imporre obbligazioni esattamente simmetriche tra i partners del regime associativo.

Il principio della non reciprocità, è legato al tentativo di risolvere il problema della partecipazione dei paesi in via di sviluppo a degli accordi che conducono a forti integrazioni economiche di tipo "verticale", tra aree a differente livello economico, senza che essi debbano assumere degli obblighi contrari alle loro esigenze di sviluppo, secondo la tendenza che si andava consolidando in tutte le organizzazioni che regolamentavano relazioni economico-commerciali tra paesi industrializzati ed in via di sviluppo. Traendo spunto dai principi che abbiamo precedentemente ricordato e che andavano affermandosi gradualmente, il principio di non reciprocità diventa espressione di meccanismi di compensazione delle ineguaglianze e della dualità delle norme che disciplinano gli scambi tra gruppi ineguali di partners. Fin dal momento del suo riconoscimento nei diversi ambiti internazionali il principio di non reciprocità diede origine, relativamente alla sua applicazione, a molteplici difficoltà. I paesi sviluppati erano restii ad accettare l'identificazione della non reciprocità con il principio di concessioni unilaterali, sostenuta da alcuni paesi in via di sviluppo, ed erano invece favorevoli a ritenere necessarie alcune concessioni o contributi da parte dei paesi in via di sviluppo. Queste ultime potevano essere "non - reciproche" commensurabili cioè a quelle concesse dai paesi sviluppati e richieste con la più grande moderazione da parte di questi ultimi.

Le altre disposizioni relative alla cooperazione commerciale (Titolo I art. 1-15), non introducono sostanziali modifiche rispetto al precedente regime. Garantiscono il libero accesso nel mercato comunitario, senza il pagamento di tariffe doganali o di tasse d'effetto equivalente e con l'eliminazione delle restrizioni quantitative, alla *quasi totalità* dei prodotti ACP<sup>304</sup>. Nel settore agricolo infatti, la politica protezionistica comunitaria impedisce l'applicazione di tale regime preferenziale, ai prodotti agricoli non tropicali, quali il mais, il riso, la carne, coperti dalla Politica Agricola Comune, anche se vengono però

---

<sup>304</sup> Tali prodotti costituiscono il 99,5% delle merci che globalmente i Paesi ACP esportano alla Comunità; si analizzino i dati e le statistiche relative agli scambi commerciali CEE-ACP in F.Barizza Il commercio della Comunità Economica Europea con il resto del mondo, Il Mulino, Bologna, 1984, per poter avere una visione completa e confortata da cifre, sulle relazioni commerciali.

stabilite delle tariffe doganali inferiori a quelle di cui sono gravati gli stessi prodotti provenienti dall'esterno dell'area ACP.

### **6.3 Uno sguardo agli altri regimi disciplinati in Lomé I: lo Stabex, la Cooperazione Industriale, la Cooperazione finanziaria e tecnica**

Il secondo elemento di innovazione introdotto dal regime di Lomé é rappresentato dallo Stabex (Titolo II Capitolo I art. 16-24), il Sistema per la stabilizzazione dei redditi derivanti agli ACP dalle esportazioni dei prodotti primari. Per quanto infatti la Convenzione di Lomé avesse incluso nel suo regime un settore dedicato alla cooperazione industriale, dato che ormai era in corso nella maggior parte dei Paesi africani un processo di periferica industrializzazione di cui bisognava tener conto, la Convenzione continua ad essere essenzialmente orientata verso le relazioni commerciali, riconoscendo l'importanza che queste rivestono per la gran parte dei paesi associati. Il sistema fu elaborato durante i negoziati, nel tentativo di prospettare una valida soluzione alle esigenze in essi espresse, fossero esse di natura diplomatico-politica che di natura più prettamente economica. Da un lato la Comunità intendeva in parte compensare le perdite dei vantaggi e dei benefici che i paesi associati Stati Africani Associati e Madagascar si preparavano a subire in seguito all'inserimento dei Paesi "associabili" del Commonwealth, dall'altro era convinta della necessità di elaborare un nuovo modello di cooperazione da proporre ai nuovi partners. Inoltre, secondo una prospettiva propriamente economica, dinanzi alle esigenze espresse dai paesi in via di sviluppo di poter vedere garantiti i proventi derivanti dalle esportazioni, apparve come la soluzione più accettabile e realizzabile per gli Stati membri della Comunità, accanto alle due alternative che furono prospettate durante i negoziati.

Queste ultime, quella di stabilire uno schema di indicizzazione che garantisse un rapporto fisso tra i prezzi delle materie prime e dei beni manufatti, e quella di rendere più stabili i mercati attraverso la conclusione di accordi internazionali sui prodotti di base, apparvero più complesse e meno praticabili nel breve periodo.

Il sistema che si decise di adottare è frutto del compromesso tra le opposte tendenze che emersero durante il periodo dei negoziati, ed é uno strumento che non interviene artificialmente nel sistema di mercato alterando i meccanismi della domanda e della offerta e influenzando nella determinazione dei prezzi, come farà invece il Fondo

Comune per la Stabilizzazione del corso delle materie prime attivato dall'UNCTAD.

Alla base della sua adozione si devono riconoscere essenzialmente le pressioni dei Paesi ACP, che avvertivano l'esigenza di stabilizzare le entrate ed i redditi derivanti dalla esportazione dei prodotti di base, soggetti alla fluttuazione dei prezzi dovuti alle forze del mercato, e delle produzioni, a causa essenzialmente dei fattori climatico-ambientali. Per essi era infatti indispensabile poter disporre di budgets di riferimento che consentissero pianificazioni e programmi di interventi economici di lungo periodo.

Lo Stabex è un sistema finanziario, consistente in pagamenti compensatori, per una lista chiusa e definita di prodotti<sup>305</sup>, qualora i redditi derivanti dalla loro esportazione scendano al di sotto di precisi livelli di attivazione. Secondo il *principio di dipendenza*, perchè un bene possa essere incluso nella lista deve garantire il 7,5% del valore totale delle esportazioni di un dato Paese, secondo il *principio di attivazione*, perchè si possa godere dei pagamenti compensatori, le entrate, derivanti dalle esportazioni compiute sul mercato CEE<sup>306</sup>, devono essere inferiori, per lo meno del 7,5 % della media delle entrate ottenute nei 4 anni precedenti<sup>307</sup>. Per il funzionamento del sistema venne istituita una somma di 375 milioni di unità di conto, da dividersi in 75 milioni per ogni anno di durata della Convenzione e si prevedeva il pagamento di sovvenzioni non rimborsabili ai paesi tra essi meno sviluppati, e di prestiti senza interessi, estinguibili in 5 anni, per tutti gli altri.

Nonostante non si possano negare i suoi aspetti indubbiamente positivi, quali il tentativo di porre rimedio agli effetti negativi provocati dal deterioramento dei termini di scambio o semplicemente dalle fluttuazioni dei prezzi e delle produzioni, il sistema pare caratterizzato da forti limiti, alla base poi delle critiche che gli vennero mosse. Oltre alla limitatezza della somma messa a disposizione per il

<sup>305</sup> La lista, indicata nell'articolo 17 (1) da (a) ad (m), distingueva 12 gruppi di prodotti che includevano alcuni sottoprodotti per un totale di 29 beni: -nocioline-, -caffè-, -cacao-, -cotone-, -noci di cocco-, -olio di palma-, -semi oleaginosi-, -sisal-, -ferro-, -banane-, -pelle-.

<sup>306</sup> Eccetto il caso dei beni del Burundi, Ethiopia, Guinea-Bissau, Rwanda, Swaziland, per i quali lo stabex può essere applicato quale che sia la destinazione dei prodotti.

<sup>307</sup> Queste percentuali si abbassano al 2,5%, nel caso in cui riguardino i paesi meno sviluppati tra gli ACP, che rappresentano la grande maggioranza, sono infatti 34 su 46.

funzionamento dello schema, ed alla valutazione, sia della soglia di dipendenza che di quella di attivazione secondo i valori nominali e non reali dei beni, che non tengono in considerazione l'inflazione intervenuta, i maggiori limiti e conseguentemente le critiche più rilevanti vertono essenzialmente su due importanti aspetti che caratterizzano il sistema. In primo luogo esso ostacola la diversificazione delle attività produttive, mantenendo le correnti commerciali tradizionali e rendendo le economie sempre più dipendenti da pochi prodotti, in quanto c'è un incentivo a non ridurre le quantità dei prodotti offerti alla Comunità per non rischiare di non raggiungere il livello di attivazione stabilito. In secondo luogo i pagamenti vanno ai governi dei Paesi interessati, senza alcuna garanzia che i compensi pagati giungano poi ai produttori primari per incentivare la produzione, ma con l'unico obbligo per i governi beneficiari di informare la CEE dell'uso fatto delle sovvenzioni ottenute.<sup>308</sup>

Come risposta alle rivendicazioni dei paesi ACP espresse durante lo svolgimento dei negoziati, dato inoltre l'iniziale processo d'industrializzazione periferica che cominciava a svolgersi in essi e la marginalità della sua trattazione in Yaoundé, la Convenzione di Lomé inserì nel suo regime la cooperazione industriale (Titolo III art.26-39). Durante i negoziati, soprattutto su iniziativa della Commissione, molteplici attività di ricerca elaborarono gli studi sulle carenze ed i limiti al processo d'industrializzazione nei paesi ACP, quali la mancanza di capitali, di manodopera specializzata, di sistemi d'integrazione regionali e settoriali, consentendo di individuare gli obiettivi a cui avrebbe dovuto tendere la politica di cooperazione industriale.

Il programma indicato nella Convenzione appare particolarmente ambizioso, date le carenze e i limiti presenti nei Paesi ACP, e forse per questo i deludenti risultati conseguiti in questo settore più che in altri, hanno ridimensionato ed indebolito il valore delle proposte che rimasero per lo più teoriche non traducendosi nella pratica di una concreta trasformazione dei processi produttivi e dei sistemi economici locali. S'intendeva promuovere la diversificazione industriale attraverso una migliore distribuzione dell'industria all'interno dei Paesi ACP, moltiplicando i vincoli tra l'industria e gli altri settori dell'economia, partendo dalla creazione d'impresе che valorizzassero le materie prime locali, rafforzando le relazioni tra le

<sup>308</sup> Per una valutazione critica del sistema si vedano Emmanuel A. "La stabilisation alibi de la exploitation internationale", *Revue Tiers Monde*, n°66, 1976, pp.261 ss.; M. Fernand "A quoi sert le stabex", *Dossier Jeune Afrique*, Juin 1977, pp.108 ss.

imprese comunitarie e quelle ACP. Per il conseguimento di tali obiettivi si riteneva indispensabile facilitare il trasferimento della tecnologia in tali Paesi ed il suo adattamento alle esigenze locali, intraprendere le azioni di formazione ed organizzazione del personale e procedere alla creazione delle infrastrutture legate all'industrializzazione (ferrovie, strade, porti, centrali elettriche) alle quali poi affiancare l'avvio dei nuovi processi produttivi. Per la loro più efficace ed immediata realizzazione, furono previste due istituzioni attivate nel 1977: la Commissione per lo Sviluppo Industriale, come organismo di dibattiti, consultazione e controllo; e il Centro per lo Sviluppo Industriale incaricato di avviare tutte le attività, a cominciare dagli studi di fattibilità, indispensabili per la concreta realizzazione dei progetti nel settore industriale. Entrambi erano inoltre stati previsti per facilitare i contatti tra le imprese europee e quelle ACP. Ma nonostante il nuovo interesse manifestato dalla Convenzione per tale settore, solo una piccola quota del IV° Fondo Europeo di Sviluppo fu messa a disposizione per la realizzazione dei progetti industriali<sup>309</sup>; inoltre non si riconobbe agli ACP il diritto di investire all'estero, né un effettivo potere di controllo sulle imprese straniere, consentendo che l'effettivo potere decisionale fosse concentrato al di fuori dei Paesi nei quali le attività industriali dovevano essere avviate. La maggior parte dei progetti industriali finanziati dal C.I.D. testimoniano poi una certa apertura nell'accogliere e assistere le strategie di sviluppo incentrate sulla sostituzione delle importazioni, attraverso le attività di trasformazione dei beni alimentari, mentre viene manifestata una certa resistenza dinanzi alle strategie tendenti ad incrementare la produzione ed esportazione dei manufatti, in quanto si temeva che questi, potessero entrare, nel lungo periodo, in concorrenza con quelli europei, riducendo in parte i loro vantaggi economici.

Il settore della cooperazione finanziaria e tecnica<sup>310</sup> non presenta sostanziali elementi innovativi rispetto al precedente regime stabilito in Yaoundé<sup>311</sup>. La Convenzione prevede la concessione di 3390 milioni

<sup>309</sup> I finanziamenti erogati dal Fondo Europeo di Sviluppo negli anni 1975-1981, destinati a progetti di sviluppo industriale, energetico e turistico rappresentarono solo il 27,9% dei fondi utilizzati per un ammontare di 896 milioni di unità di conto, un contributo realmente esiguo dinanzi alle enormi necessità finanziarie che l'avvio di tali progetti richiedeva. Commission of the European Communities, *Fifteenth General Report of the activities of the European Communities in 1981*, Bruxelles-Luxembourg, 1982, tab.n°18, p.275.

<sup>310</sup> Convenzione di Lomé art. 40-61, Protocollo Finanziario n°2 sull' applicazione della cooperazione finanziaria e tecnica.



di unità di conto, di cui, 3000 costituiscono il IV° Fondo Europeo di Sviluppo e possono essere erogati nella forma di sovvenzioni non rimborsabili, di prestiti speciali, o come pagamenti compensatori per stabilizzare i redditi da esportazione; mentre 390 sono concessi dalla Banca Europea per gli Investimenti come prestiti ordinari.

Tralasciando l'incremento del Fondo, che è apparso trascurabile, registrando un aumento, in termini assoluti notevoli (esso fu 3,7 volte superiore all'ammontare stabilito nella precedente convenzione di Yaoundé), ma in termini relativi assolutamente irrisorio, considerata la grande espansione geografica e demografica che la Convenzione comportò, e dato il notevole tasso d'inflazione che si registrò dopo il 1973, l'elemento indubbiamente innovativo fu la nuova attitudine mostrata verso la partecipazione più diretta degli ACP nel settore. Essi hanno la responsabilità di pianificare ed elaborare i propri progetti per la richiesta dei finanziamenti (art.52), e rispetto al passato, vengono poi coinvolti in ogni fase della preparazione e realizzazione dei programmi e dei progetti, nella fase della selezione e della scelta, in quella riguardante l'esecuzione, ed infine in quella relativa alla valutazione dei risultati conseguiti<sup>312</sup>.

---

<sup>311</sup> Per una valutazione più specifica ed approfondita del regime si vedano F. Mosconi, "La Convenzione di Lomé ed i finanziamenti comunitari ai paesi in via di sviluppo", *Rivista di Diritto europeo*, vol.17 n°4, 1977, pp.380-400; Cosgrove Twitchett, Europe and Africa from Association to Partnership, Saxon House, England, 1978; G. Faber, The European Community and Development Cooperation, Assen, Van Gorcum, 1982.

Relativamente al contenuto e regime della Convenzione si è preferito operare una scelta, indicando esclusivamente i settori che presentano dei reali elementi di novità rispetto al regime in vigore sotto Yaoundé. Così gli aspetti relativi alla cooperazione finanziaria sono trattati sinteticamente, mentre relativamente all'apparato istituzionale è sufficiente in questa sede ricordare, che il Consiglio d'associazione ed il Comitato d'Associazione, istituiti dalle precedenti Convenzioni di Yaoundé, sono stati rispettivamente sostituiti dal Consiglio dei Ministri CEE-ACP, e dal Comitato degli Ambasciatori, con lo stesso tipo di costituzione, ed investiti, in linea generale, delle medesime funzioni. Ad essi si affianca poi l'Assemblea Consultiva che sostituisce la Conferenza Parlamentare della Convenzione di Yaoundé, e presenta ancora forti incongruenze nella sua composizione, trovandosi nell'impossibilità di essere formata da rappresentanti del Parlamento Europeo e dai Rappresentanti Parlamentari dei paesi ACP, a causa dell'assenza in questi ultimi di vere strutture parlamentari.

<sup>312</sup> Il Protocollo Finanziario n°2 stabilisce che le procedure devono essere seguite per garantire la diretta partecipazione dei paesi ACP in ogni aspetto del settore della cooperazione finanziaria.

## 6.4 Conclusioni: valutazione sintetica del regime Lomé

La Convenzione di Lomé ha indubbiamente inaugurato nel 1975 "il" nuovo modello delle relazioni di cooperazione allo sviluppo comunitario. Tale modello trova la sua espressione concreta nelle relazioni con i Paesi ACP, ma presenta i nuovi principi economico-giuridici, ed i nuovi strumenti indispensabili per l'approccio pratico, anche nella politica di cooperazione condotta con i paesi in via di sviluppo non associati<sup>313</sup>.

Così il modello contemporaneo, espresso, nella dimensione regionale dalla IV Convenzione di Lomé entrata in vigore nel Marzo 1990<sup>314</sup> e nella dimensione globale, dagli accordi di cooperazione firmati con i paesi in via di sviluppo non associati, trova le sue basi nella Convenzione di Lomé I, che, con l'adozione del principio di non reciprocità, dello Stabex, della cooperazione industriale, ha fornito le nuove coordinate per l'attuazione del dialogo Nord-Sud e della cooperazione allo sviluppo. Su di esse se ne sono inserite delle nuove portando alle trasformazioni alle quali abbiamo assistito ed a cui stiamo assistendo. Esiste pertanto una sostanziale concordanza di vedute nella considerazione di Lomé come un importante tappa, un passaggio, suscettibile di miglioramenti, tra il precedente ed il nuovo modello<sup>315</sup>.

Ciò su cui la concordanza di vedute viene a mancare, portando i critici a prospettare valutazioni totalmente contrastanti, sono, da un

---

<sup>313</sup> "In scale and approach the Lomé Convention undoubtedly represents a very considerable achievement and it may well in time come to be seen as a landmark in the Community's movement toward the elaboration of a common development policy of a world-wide range...it is clear that the European Community does not regard the Lomé Convention simply as one instrument of development for the ACP states alone; it is also a fundamental component of comprehensive co-operation with all developing countries" in K.R. Simmonds "The Lomé Convention and the New International Economic Order" *Common Market Law Review*, n°3 1976, pp.315-326.

<sup>314</sup> Dopo i successivi rinnovi della Convenzione effettuati ogni 5 anni, con Lomé II, conclusa il 31 Ottobre 1979, rinnovata con Lomé III l'8 dicembre 1984.

<sup>315</sup> "...Si le bilan est peu encourageant au niveau des résultats acquis, la Convention de Lomé apparaît cependant comme la seule voie actuellement offerte à un groupe de pays en voie de développement pour dépasser le stade des plates-formes uniquement verbales et entrer dans le domaine de l'action à la fois entre eux et avec les autres. Si elle ne peut donc pas encore prétendre représenter une contribution effective au nouvel ordre économique mondial, par ce biais, sans doute, pourrait-elle le devenir demain" P. Bouvier, L'Europe et la coopération au développement. Un bilan: la Convention de Lomé, Editions de l'Université de Bruxelles, 1980 p.129-130

lato gli interessi, i motivi ispiratori, esistenti alla base della politica comunitaria, e dall'altro, l'interpretazione dei risultati conseguiti in seguito all'applicazione della Convenzione. Così alcuni autori<sup>316</sup> ritengono che alla base i Paesi comunitari fossero animati dalla volontà di mantenere, e successivamente di adattare alle mutate condizioni, la tradizionale divisione internazionale del lavoro, impedendo ogni processo di trasformazione rivoluzionaria economico-commerciale di tali Paesi, con l'obiettivo di rafforzare la loro presenza e sfera d'influenza, in assoluto contrasto con le nuove tendenze espresse dal NOEI. Queste ultime infatti richiedevano l'avvio di un processo di sviluppo autonomo ed autocentrato, da conseguirsi soprattutto, attraverso nuovi stimoli e facilitazioni da garantire allo sviluppo industriale. Altri autori<sup>317</sup>, invece ne hanno esaltato il ruolo rivoluzionario considerando la Convenzione come una risposta data alle richieste dei paesi in via di sviluppo relative al NOEI, e come

---

<sup>316</sup> Si sono espressi in tal senso, presentando delle valutazioni negative sulla Convenzione, J. Galtung, "*constitue un fondement solide pour le développement plus poussé de capitalisme local,... perpétuation du capitalisme internationaliste, le flux continu des facteurs de production bruts dans une direction et des produits manufacturés dans l'autre*" "La Convention de Lomé et le Neo-Capitalisme", *Etudes Internationales*, vol. 9 n°1, 1978; G. K. Mytelka, "...the Lomé Convention preserves the role of African, Caribbean and Pacific countries as producers of raw materials and agricultural products. Simultaneously, to the extent that it facilitates the internationalization of production by Multinational Corporations from the European Economic Community, it also make possible those structural changes in the political economies of ACP and EEC countries which permit the emergence of a new international division of labour." "The Lomé Convention and a new international division of labour", *Journal of European Integration*, 1977, vol. I n°1, p.64 (pp.63-76) ; M. Dolan, "perhaps the Lomé convention indeed has been one of the European Community's greatest achievements for Europe not for developing world", "The Lomé Convention and Europe, Relationship with the third world: a critical analysis", *Journal of European Integration*, vol. 1 n°3, 1978, p. 393 (pp.369-394).

<sup>317</sup> Si ricordino Lucron che sottolinea il valore della Convenzione in quanto strumento che permette una cooperazione globale e garantisce delle relazioni stabili nelle quali è previsto un ampio margine di azione ai paesi beneficiari dell'aiuto solidale " *elle conjugue un ensemble d'éléments d'action d'aide au développement, laisse aux bénéficiaires la décision quant à l'utilisation des moyens, permet une coopération intégrée à des groupes des pays, établit des relations stables ...*", "La Convention de Lomé exemple de coopération réussie" *Studia Diplomatica*. n°1/2, 1977, p.98 (pp.7-99) ; I.V. Gruhn "I have also sought to indicate that the Lomé Convention does contain some breakthroughs and that in these areas a point of no return in the relations between the "have" and "have not" may have been reached the Lomé Convention can be expected to have spin-off effects not merely in future North-South relations but in intra ACP relations and in this sense the lessons learned, experience gained and political impetus if sustained, can constitute a significant landmark for structuring economic interdependency relationships" in "The Lomé Convention inching towards interdependence", *International Organization*, vol.30 n°2, 1976 p.261 pp.241-262.

l'inaugurazione di una fase costruttiva di apertura e di soluzioni nel dialogo Nord-Sud.

Nonostante i limiti e le discordanti valutazioni indicate, il rafforzamento della presenza e del ruolo degli ACP<sup>318</sup> nelle istituzioni paritarie (Consiglio dei Ministri, Comitato degli Ambasciatori, Assemblea Consultiva), l'adozione del principio di non-reciprocità e dello Stabex, l'inserimento della cooperazione industriale, rappresentano degli innegabili aspetti positivi che entrano ormai a partire da Lomé I a far parte delle relazioni di cooperazione allo sviluppo della Comunità. Per quanto essi abbiano provocato l'emergere di speranze ed ambizioni di cambiamento forse eccessive e destinate ad essere deluse, data la mancanza reale di un preciso interesse economico e politico nella Comunità di procedere ad una trasformazione globale del sistema delle relazioni con i paesi in via di sviluppo, e data inoltre l'eccessiva onerosità rispetto ai mezzi finanziari esigui messi a disposizione, la Convenzione di Lomé I rappresenta indubbiamente il tentativo di rinnovamento delle relazioni preferenziali di cooperazione alla luce dei nuovi principi espressi nel quadro del Diritto internazionale dello Sviluppo.

---

<sup>318</sup> Forti della coesione raggiunta tre mesi dopo la firma della Convenzione di Lomé i 46 Stati ACP riunendosi a Georgetown in Guyana si costituirono ufficialmente in gruppo degli Stati ACP adottando un Accordo.

## **PARTE III**

**La politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo  
nell'evoluzione del globale contesto comunitario**



## **7° CAPITOLO : Il Mercato Unico e i paesi in via di sviluppo**

### **7.1. Considerazioni Preliminari**

La Convenzione di Lomé IV, che rappresenta lo strumento contemporaneo che disciplina le relazioni di cooperazione preferenziali della Comunità, venne firmata il 15 Dicembre 1989, in un momento di particolare fervore e vitalità per il "sistema" comunitario. Il processo d'integrazione comunitario infatti, le cui direttive erano state definite nel libro Bianco della Commissione, era in pieno corso di attuazione ed aveva suscitato molteplici aspettative generando un clima di ottimismo sul "futuro" comunitario.

A distanza di un anno dalla scadenza stabilita per la concreta attuazione e compimento del "Progetto 1992", molte speranze erano state disattese, altre solo parzialmente soddisfatte. Ma nel processo evolutivo del sistema comunitario si deve registrare un nuovo dinamismo, intrapreso dalle sue diverse Istituzioni, che, si è infine concretizzato nel nuovo Trattato sull'Unione Europea firmato nel febbraio del 1993 ed entrato in vigore il 1 Novembre 1993.

Ci sembra opportuno tratteggiare in maniera sintetica quali sono i possibili effetti che la realizzazione del mercato unico e il processo integrativo comunitario hanno provocato sulla categoria dei paesi in via di sviluppo, e se in essa i paesi ACP per via della relazione preferenziale che Lomé assicura, mantengono la propria identità come partners privilegiati o se la perdono attraverso una graduale erosione delle preferenze loro accordate in conseguenza di una generale liberalizzazione operata verso l'intera categoria dei paesi in via di sviluppo, già compiuta in realtà dalle trasformazioni realizzatesi con il Sistema delle Preferenze Generalizzate e con i risultati finali definiti nell'Uruguay Round.

### **7.2 Introduzione al capitolo 7**

Il processo d'integrazione Europea inevitabilmente provoca ripercussioni ed effetti sulla posizione della Comunità nell'ambito dell'economia mondiale. Trasformazioni che si verificano sia nelle relazioni economiche e commerciali, avviate in termini di reciprocità di condizioni, con i paesi economicamente avanzati, sia in quelle con i paesi in via di sviluppo, caratterizzate dalla concessione di privilegi. Gli effetti, diretti ed indiretti, si esprimono non solo nell'intricato sistema delle relazioni economiche con questi ultimi paesi, ma

all'interno stesso delle loro strutture economiche, nelle trasformazioni dei processi e dei settori produttivi, nella canalizzazione ed utilizzazione dei flussi finanziari, dovendo essi adeguarsi alle nuove richieste del mercato<sup>319</sup>. La realizzazione degli obiettivi del "Progetto 1992", e quindi relativi al libero movimento delle persone, dei capitali, dei beni, dei servizi, ha fatto sorgere timori sulle conseguenze che questo comporta, sia per i grossi "concorrenti" commerciali, quali gli USA e il Giappone, tra i quali si è diffusa la paura dell'Europa "Fortezza", sia per i partners commerciali del terzo mondo, ed in particolare per gli ACP partners privilegiati, che hanno ripreso a paventare un nuovo protezionismo comunitario in un'epoca di generale tendenza verso la liberalizzazione dei mercati. Il timore dei paesi del terzo mondo è inoltre rafforzato dal processo di marginalizzazione da loro subito nell'ultimo decennio e dalle trasformazioni politico-economiche avvenute nell'Europa Orientale che, data la maggiore somiglianza delle strutture economiche e produttive con quelle dei paesi comunitari, interessano maggiormente come economie verso le quali canalizzare i flussi d'investimento comunitari. La marginalizzazione economica subita dai paesi in via di sviluppo nel sistema economico mondiale è attribuibile ad una pluralità di cause solo parzialmente dipendenti dalle scelte di politica economica esterna comunitaria. Prima fra tutte la riduzione del volume degli scambi commerciali, le esportazioni dei paesi meno sviluppati dopo aver sperimentato infatti una forte crescita negli anni '70, superando i livelli medi d'incremento dei paesi sviluppati, hanno mostrato a partire dagli anni '80 un'inversione di tendenza. Tra le cause che contribuiscono a spiegare il crollo nelle esportazioni di tali paesi si individua il deterioramento nelle condizioni di offerta interna ai paesi in via di sviluppo e dunque la loro ridotta concorrenzialità internazionale dovuta in parte ai crescenti costi dei salari e alla limitata produttività come conseguenza della mancanza di capitali. Un notevole ruolo è poi giocato dal cambiamento tecnologico e dall'automazione dei processi produttivi che tende a concentrare la produzione dei beni nei nuovi sistemi automatizzati, localizzati prevalentemente nei paesi sviluppati. Ed un terzo fattore è indubbiamente identificabile nelle molteplici misure protezionistiche adottate dalla Comunità ogni qual volta ritenga messo in pericolo il

---

<sup>319</sup> Esiste infatti una forte interdipendenza tra il mercato comunitario e quello globalmente rappresentato dai Paesi in via di sviluppo. La Comunità dipende dai PVS per il 18% dei suoi rifornimenti di prodotti primari: 54% combustibili, 30% alimenti, 8% materie prime, 5% minerali, 3% metalli non ferrosi. È pertanto possibile dedurre che variazioni nella domanda e nelle esigenze del mercato comunitario richiedono un adeguamento delle scelte economiche e produttive dei suoi principali partners commerciali.



proprio mercato. Non si dimentichi poi il forte indebitamento, fenomeno che, estesosi soprattutto a partire dal 1982, ha raggiunto proporzioni particolarmente preoccupanti in America Latina. La preoccupazione che è divenuta imperante in tali paesi è che tale marginalizzazione possa in qualche modo essere ulteriormente aggravata dalle possibili ripercussioni che la realizzazione del mercato unico porta con sé. L'interesse per la valutazione degli effetti che il mercato unico comporta nei partners commerciali in via di sviluppo della Comunità inizialmente non è emerso nelle analisi relative alle trasformazioni indotte dal progetto 92<sup>320</sup>: *"Il progetto 1992 non considera i propri effetti sul terzo mondo e questa problematica sembra ignorata nella maggior parte dei rapporti e dei documenti relativi alla creazione del mercato unico"*<sup>321</sup>. L'importanza di tale problematica è emersa successivamente, interessando globalmente le istituzioni comunitarie, divenendo oggetto di dibattiti o di più specifiche analisi sia in sede Parlamentare che all'interno della Commissione<sup>322</sup>, oltre a

<sup>320</sup> I testi e gli articoli pubblicati tra il 1988 e il 1990 che hanno per obiettivo l'analisi degli effetti del mercato unico in Europa hanno trascurato di prendere in considerazione le sue prevedibili conseguenze nel settore delle relazioni esterne della Comunità con i paesi in via di sviluppo.

<sup>321</sup> S. Sideri, "La Comunità Europea nell'interdipendenza mondiale" Edizioni Unicopli, 1990, p.297.

<sup>322</sup> In particolare si valuti il ruolo svolto dal Parlamento in seno alla Commissione per la Cooperazione e lo Sviluppo dove è andata gradualmente emergendo la consapevolezza della necessità che le Istituzioni Comunitarie s'interrogassero sul 1992 ed i suoi possibili effetti nei paesi in via di sviluppo. Si ricordi l'interrogazione scritta proposta in seno ai Dibattiti Parlamentari da Mme Buchon sull'obiettivo 1992 e i Paesi in via di sviluppo ( Debats du Parlement Europeen, Question n 43, n 3-389 p. 209 del 4.4.90.). L'autrice dopo aver ricordato alla Commissione la reticenza da lei mostrata dinanzi alla domanda sugli effetti del 1992 sulle economie dei paesi in via di sviluppo formulata già in precedenza dalla Commissione del Parlamento per la cooperazione e lo sviluppo, la esorta ad impegnarsi dinanzi alle altre istituzioni a valutare il problema nella sua serietà, a ricorrere a degli specialisti in previsioni economiche e ad informare l'Assemblea sullo stadio di sviluppo delle ricerche condotte in tale settore. Significativa al riguardo la risposta della Commissione di cui riportiamo alcuni passaggi: *"Il est extrêmement difficile de prévoir avec précision les effets du Marché Interieur sur les Pays en voie de développement...Le processus qui conduit à la réalisation du Marché Intérieur s'inscrit dans un contexte international en pleine mutation...out le monde aperçoit les opportunités ouvertes pour l'achèvement du Marché unique, mais personne ne conteste qu'il existe aussi des risques réels de difficultés pour les pays en voie de développement ou, du moins, pour certains d'entre eux. La Commission a toujours considéré avec une grande attention la question des effets potentiels de la réalisation du Marché Unique sur les pays Tiers et singulièrement les pays en voie de développement...Sur la base d'une collaboration interservices au sein de la Commission et de quelques contributions spécifiques élaborées par des économistes de renom en vue de ces rencontres, certaines estimations d'ordre quantitatif ont déjà pu être esquissées"*.

cominciare ad apparire in quasi tutte le pubblicazioni relative all'argomento. Alla luce infatti della crescente importanza riconosciuta alla politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo dal Trattato di Maastricht, che la definisce per la prima volta come tale, le suddette analisi si rendono indispensabili. La cooperazione allo sviluppo viene inoltre interpretata dallo stesso Trattato, come parte degli elementi contributivi al processo d'integrazione europea e soprattutto manifestazione essenziale della sua "identità" nel mondo, per questo un suo ripensamento, nel più ampio quadro della politica commerciale comunitaria verso i paesi terzi, risulta fondamentale affinché si cessi di "improvvisare quest'ultima come una nota a piè di pagina della creazione del 1992"<sup>323</sup>. Tuttavia non è stato elaborato il Libro Bianco, fortemente auspicato dal Comité de Liaison delle ONG, relativo all'impatto del mercato unico sui paesi del terzo mondo che avrebbe consentito loro di conoscere e valutare gli interventi comunitari che hanno importanti ripercussioni nelle loro economie. Mentre si può comprendere che il complesso delle relazioni dell'Unione con i suoi partners ACP venga alterato, risulta difficile poter elaborare dei dati specifici sulle singole trasformazioni che in essi si determinano come ripercussioni del processo evolutivo comunitario. La difficoltà deriva dalla quantità delle variabili coinvolte comprendenti sia quelle strettamente relative al completamento del mercato unico, sia quelle dipendenti dalle loro strutture economiche locali e dal loro inserimento nel più ampio sistema economico e commerciale mondiale. Tale difficoltà è stata invece superata negli studi e nelle analisi relativi alle previsioni e alle proiezioni sui vantaggi economici derivanti per l'Europa dal mercato interno e sugli eventuali costi della sua non attuazione<sup>324</sup>. Non si dimentichi però che la fattibilità di tali analisi

---

Tra gli altri interessanti documenti si ricordino European Parliament Report *"On the financial impact of completion of the single market on the developing countries"*, relatore Mrs Daly, PE 155.076/fin.; inoltre D. Frisch, *"The second Bradford development lecture: The European Community's development policy in a changing world"*; il Documento n°28, November 1991, *"1992 and the developing countries"* di Mr Vernier, funzionario della Direzione Generale per lo sviluppo della Commissione Europea.

<sup>323</sup> Tratto dal "The Economist", "The shape of Europe's trade" 3 September 1988, p.13.

<sup>324</sup> Moltissimi sono gli studi e le analisi di questo genere compiuti, non di rado, sotto gli auspici e su richiesta della Commissione. Si ricordino, primi nel loro genere, Cecchini P., *"The European Challenge 1992 the benefits of a single market"*, Wildwood House Limited, Aldershot, 1988; Emerson M., *"The economics of 1992 the E.C. Commission's assessment of the economic effects of completing the internal market"*, Oxford, Oxford University Press, 1988, che presentano studi empirici su tale tematica incentrando l'attenzione sugli effetti interni ed ignorando quelli esterni. Inoltre Defraigne P., *"Le grand Marché de 1992"*, E. Story-Scientia, 1988; Gled R., Baker A., Blacknell A., *"Deloitte's 1992 Guide"*, Butterworths, London,

deriva dal fatto che il mercato unico è un fenomeno interno che riguarda le Comunità, come ricorda lo stesso Parlamento Europeo<sup>325</sup>, e che in nessun modo coinvolge in modo diretto i paesi in via di sviluppo. Questi subiscono un impatto "indiretto" causato dalle trasformazioni che interessano i paesi comunitari, e pertanto, data la quantità di variabili coinvolte e riguardanti l'intero sistema economico e commerciale mondiale, rendono impossibile una loro valutazione puntuale e sistematica. Lo studio dunque che qui intendiamo compiere procederà inizialmente analizzando le ottimistiche previsioni sui vantaggi e benefici che si aspettava l'Europa traesse dal completamento del mercato unico (paragrafo 7.3). In questo settore saranno sinteticamente analizzati alcuni aspetti relativi alla politica commerciale comune che rivestono particolare importanza per i paesi in via di sviluppo a causa delle ripercussioni che in essi provocano. In particolare si tratta dell'articolo 115 e delle misure di sorveglianza e protezione che esso ha consentito soprattutto per la tutela delle banane prodotte negli ACP (paragrafo 7.4). In relazione a quest'ultimo settore verrà analizzato il nuovo Regolamento del consiglio 404/1993, adottato nell'ambito della Politica Agricola Comune, istitutivo dell'Organizzazione Comune del Mercato delle banane, che modifica i privilegi e le modalità per la loro concessione, accordati agli ACP nel settore (paragrafo 7.5). Sulla base delle analisi compiute sugli effetti del mercato unico nell'Europa Comunitaria e alla luce della difficoltà poc'anzi espressa, è stato estrapolato un quadro sommario dell'impatto di tale evento sui paesi del terzo mondo, espresso in termini di creazione e deviazione commerciale (paragrafo 7.6). In questo quadro si è ritenuto indispensabile trattare distintamente la categoria dei Paesi ACP rispetto all'insieme generale dei paesi in via di sviluppo, per valutare come, rispetto a tale problematica, essi perdano in parte la loro identità di soggetti privilegiati nel sistema delle relazioni comunitarie di cooperazione allo sviluppo (paragrafi 7.6.1, 7.6.1.1, 7.6.1.2). Infine si è ritenuto indispensabile aggiungere che, nonostante le ottimistiche previsioni, l'Europa alla luce della realtà attuale è persa, da un punto di vista economico, percorrere un cammino inverso rispetto a quello desiderato ed atteso, giungendo a sperimentare un periodo di crisi ed instabilità economica, caratterizzato dall'incremento della disoccupazione, e non dagli attesi valori positivi delle sue variabili macroeconomiche (paragrafo 7.7). Ciò si ripercuote anche negli effetti inizialmente previsti sulla categoria dei paesi in via di

---

1989; Dastoli P.V., "1992 Europa senza frontiere", Torino, Il Mulino, 1989; Cutler T., Haslam C., Williams J., Williams K., "1992 the struggle for Europe. A critical evaluation of the European Community", Berg Publisher Ltd, Oxford, 1989.

<sup>325</sup> In European Parliament Report *cit.* PE 155.076/fin.

sviluppo, trovandoci oggi nell'impossibilità di avere dati ed elementi che ci consentano di elaborare rispetto ad essi un quadro sufficientemente esauriente.

### **7.3 1992: sintesi sugli effetti previsti nel mercato comunitario.**

Il rapporto Cecchini, primo nel suo genere, attraverso un'analisi settoriale mette in evidenza come l'abbattimento delle barriere, doganali, tecniche, fiscali, ed il processo di liberalizzazione ed integrazione del mercato si traduca in un processo di crescita economica per la Comunità, conducendo all'aumento del Prodotto Interno Lordo e dei posti di lavoro.

Sulla base e sotto lo stimolo di più ampi mercati, lo sfruttamento, da parte delle imprese, delle economie di scala, sia quelle organizzative che quelle produttive, consente una generale riduzione dei costi. Quest'ultima migliora l'efficienza delle imprese e la loro capacità concorrenziale consentendo loro un più imponente inserimento nei mercati mondiali. Questi elementi consentono una ristrutturazione industriale in un mercato integrato modellato sulla base dei vantaggi comparati. I maggiori vantaggi e profitti si evidenziano nei settori produttivi caratterizzati da un intenso uso del capitale, dove più evidenti sono i benefici prodotti dalle economie di scala, tra essi individuiamo il settore chimico, farmaceutico, delle fibre sintetiche, acciaieristico e automobilistico. Mentre minori profitti si rilevano nel settore nel quale il mercato appare già sostanzialmente integrato, con industrie caratterizzate da bassi costi fissi e dall'uso intensivo della forza lavoro nei processi produttivi, e che non si prestano al raggiungimento delle economie di scala. Questi ultimi settori industriali risentono infatti maggiormente della concorrenza delle industrie simili nei paesi in via di sviluppo dove è "tradizionalmente" più basso il costo del lavoro. Elevati vantaggi derivano dalla standardizzazione tecnica dei prodotti, ovvero dalla determinazione di standards comuni relativi alla qualità e alle caratteristiche dei beni, e dall'applicazione del principio del "mutuo riconoscimento" in base al quale gli stati si impegnano a riconoscere reciprocamente le differenze delle caratteristiche tecniche dei prodotti senza cercare d'imporre la propria regolamentazione su quella degli altri stati membri. Sinteticamente gli effetti derivanti dall'integrazione del mercato sono classificati nella categoria degli *effetti diretti*, ovvero relativi alla riduzione dei costi dovuta alla rimozione delle barriere non tariffarie, ed in quella degli *effetti indiretti* relativi alla riduzione dei

prezzi dovuta alla maggiore concorrenza ed ai più ampi mercati che può permettere lo sfruttamento delle economie di scala.

Questo atteso generale miglioramento delle variabili macroeconomiche aumento del PIL, riduzione della disoccupazione, crescita economica, si traduce in effetti vantaggiosi e benefici per il commercio internazionale e per l'economia mondiale<sup>326</sup>. Infatti l'aumento della domanda interna si traduce in un aumento delle importazioni Comunitarie, agevolate anche dalla riduzione dei costi d'accesso al mercato comunitario. L'eliminazione dei controlli alle frontiere e nei confini interni alla comunità avvantaggia le importazioni provenienti dai paesi terzi, in quanto i beni possono circolare liberamente nella Unione partendo da un'unico Stato membro che ha provveduto alla loro importazione. La standardizzazione tecnica dei prodotti consente anch'essa una generale riduzione dei costi per l'inserimento nel mercato comunitario dei prodotti extraeuropei. Infatti i beni provenienti da stati terzi, rispondenti alle caratteristiche tecniche definite nello Stato membro nel quale avviene l'ingresso nel mercato comunitario saranno liberi di circolare in tutti gli altri stati. Il conformarsi ad un unico insieme di standards unificati o armonizzati migliora ed incrementa gli scambi e riduce i costi di commercializzazione<sup>327</sup>.

Tutti questi elementi consentono di delineare il quadro di un'Europa in crescita dinamica e che per questo ha meno bisogno di ricorrere a misure protezionistiche e di salvaguardia rispetto a quanto sarebbe invece necessario per una regione economica con limitate prospettive di crescita. La stessa Commissione ha più volte ribadito la volontà di procedere all'elaborazione ed attuazione di una reale e funzionante politica commerciale comune seguendo le linee direttrici tradizionali Comunitarie. Sostenere pertanto il processo di liberalizzazione dei mercati, contribuendo a rafforzare il sistema commerciale multilaterale liberista, come indicato nell'articolo 110 del Trattato<sup>328</sup>, basandolo sui principi della reciprocità, dell'equilibrio,

---

<sup>326</sup> Non introduciamo ora nell'ambito del sistema economico e commerciale mondiale alcuna differenziazione tra i Paesi sviluppati e i paesi in via di sviluppo, in quanto ci occuperemo specificamente di questi ultimi nella sezione successiva.

<sup>327</sup> Si avrà modo di valutare soprattutto per i paesi in via di sviluppo in generale e gli ACP in particolare che la standardizzazione tecnica può per essi divenire uno strumento neo-protezionista che limita anziché stimolare le loro esportazioni qualora le qualità e le caratteristiche dei beni siano definite in modo tale che risulti difficile la conformità ad esse dei beni prodotti nei paesi in via di sviluppo.

dell'applicazione non assoluta della -most favoured nation clause-, e mantenere gli impegni assunti nei confronti dei paesi terzi, soprattutto assunti rispetto ai paesi in via di sviluppo, come risposta alle responsabilità spettantegli nel sistema internazionale.

È su queste basi che è divenuta sempre meno accettabile la paura paventata che il processo d'integrazione intrapreso dalla Comunità conduca ad una sorta di isolamento economico<sup>329</sup>. Il mercato integrato Europeo non prevede inoltre nessuna forma di discriminazione nei confronti dei produttori non europei, non concedendo agevolazioni o vantaggi superiori alle imprese locali rispetto a quelle extra-comunitarie.

La realizzazione del mercato unico implica che ci si muova verso la concreta realizzazione dell'auspicata "politica commerciale comune", obiettivo disatteso in questi anni di vita comunitaria. Per quanto il Progetto 1992 non contenga specifiche proposte relative alla politica commerciale esterna provoca inevitabilmente delle trasformazioni in essa. Abbiamo precedentemente ricordato le forti interconnessioni esistenti tra la politica commerciale e la politica di cooperazione allo sviluppo, sia perchè quest'ultima si sostanzia essenzialmente nella cooperazione commerciale attraverso la concessione di privilegi e agevolazioni tariffarie, sia per gli effetti e le conseguenze che misure adottate nel settore della politica commerciale possono generare nel settore della cooperazione, sia perchè ci riconduce ancora una volta al conflitto che oppone la Commissione al Consiglio in merito al contenuto della politica commerciale, ed in taluni casi tale conflitto è emerso proprio nel settore della politica di cooperazione<sup>330</sup>.

---

<sup>329</sup> Articolo 110 *"Con l'instaurare un'unione doganale fra loro, gli Stati membri intendono contribuire, secondo l'interesse comune, allo sviluppo armonico del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali ed alla riduzione delle barriere doganali."*

<sup>329</sup> Tale isolamento economico trovò espressione nella formula "fortezza europa". Sandro Sideri in *"La Comunità Europea nell'interdipendenza mondiale"*, Unicopli, 1990, p.271 attribuisce con molta probabilità l'uso per la prima volta di tale espressione in Hager W., "Fortress Europe: a model?", *Trade and development*, n° 4, 1982.

<sup>330</sup> Ricordiamo al riguardo la teoria finalistica (teleologica) sostenuta dal Consiglio, e la teoria strumentale, sostenuta dalla Commissione, in merito alla definizione del contenuto della politica commerciale, che abbiamo già avuto modo di valutare. In particolare la loro combinazione (teoria combinata), sostenuta dalla Commissione in merito ai Regolamenti diretti ad attuare il Sistema delle Preferenze Generalizzate dove è più evedente la collusione che si origina tra le due differenti politiche, quella di cooperazione, e quella commerciale, (causa prefereze tariffarie generalizzate 26 Marzo 1987).

#### 7.4 Misure di politica commerciale e loro rilevanza nel settore della cooperazione allo sviluppo: l'articolo 115 dal Trattato di Roma al Trattato di Maastricht.

È bene precisare fin dal principio che relativamente alla Politica Commerciale Comune il Trattato di Maastricht non presenta dei risultati soddisfacenti continuando a perpetuare le incertezze ed in parte i limiti che l'hanno caratterizzata nel passato. Non è questa la sede appropriata per approfondire in tutti i suoi aspetti una tematica tanto estesa e complessa, ci limiteremo a considerare solo quegli aspetti che sono rilevanti per il settore di nostro interesse. In particolare, come avremo occasione di valutare più attentamente negli aspetti direttamente legati ai paesi in via di sviluppo e agli ACP, il campo e le modalità di applicazione dell'art.115 valutati attraverso la loro evoluzione.

*"Le lacune esistenti in materia di politica commerciale comune alla scadenza del periodo transitorio sono tali da conservare tra gli Stati membri divari di politica commerciale che possono dare origine a sviamenti di traffico o provocare disagi economici in alcuni Stati membri"*<sup>331</sup>. Tale posizione espressa nella sentenza della Corte il 15 Dicembre 1976 (causa 41/76 Donckerwolke), viene riproposta nella celebre sentenza Tezi<sup>332</sup>, nella quale il 5 Marzo 1986, la Corte riconosce ancora una volta che non è stata compiutamente realizzata una politica commerciale comune fondata su principi uniformi (art. 113 del Trattato di Roma). La non completa realizzazione della Politica commerciale comune fa sì che, gli Stati membri possano continuare ad esercitare delle competenze in materia commerciale, e che accanto agli Accordi negoziati e conclusi dalla Comunità (113), si affianchino gli Accordi commerciali bilaterali conclusi tra gli Stati membri e stati terzi<sup>333</sup>.

<sup>331</sup> Causa 47/76, Donckerwolke, Raccolta della Giurisprudenza della Corte, 1976, p. 1921

<sup>332</sup> Causa 59/84 Tezi Textiel BV contro Commissione delle Comunità Europee, Raccolta della Giurisprudenza della Corte, 1986-3, p.921.

<sup>333</sup> A questo proposito è bene ricordare che la Corte nella citata sentenza Donckerwolke specifica che, "poiché l'art. 113 al paragrafo 1 ha conferito alla Comunità una competenza generale in materia di politica commerciale, i provvedimenti di politica commerciale d'indole nazionale sono ammissibili, dopo la scadenza del periodo transitorio, solo se specificamente autorizzati dalla Comunità" paragrafo 32 p.1936. Perciò ricorda Marise Cremona in "The completion of the internal market and the incomplete commercial policy of the European Community",

Nell'esistenza pertanto di misure commerciali differenti di carattere nazionale si individua una prima causa della disparità capace di dare origine alle deviazioni di traffico e alle possibili conseguenti difficoltà economiche. Ad essa si affiancano i contingenti quantitativi all'importazione<sup>334</sup>, le quote regionali o sub quote Nazionali derivanti dalla ripartizione dei contingenti comunitari tra gli stati membri<sup>335</sup> e le misure di protezione comunitarie aventi carattere regionale<sup>336</sup>.

In questo contesto d'incompleta realizzazione della politica commerciale comune è l'art. 115 previsto nel Trattato di Roma che permette d'impedire il fenomeno conosciuto come lo sviamento degli scambi indiretti<sup>337</sup>. Tale articolo fornisce agli Stati membri lo strumento per salvaguardarsi da questi ultimi. Uno Stato membro, sulla base delle modalità e condizioni definite dalla Commissione, può essere autorizzato a sospendere le importazioni di un'altro Stato membro qualora un terzo Stato, cerchi di eludere le restrizioni e i contingenti

*European Law Review*, 1990, p. 286 " ...the continued existence of bilateral trade agreements was authorized by express Council decision at the end of the transitional period" riferendosi alla decisione del Consiglio 69/494 O.J. 1969 L 326/39, rinnovata con le successive decisioni 89/54 O.J. 1989 L 23/44 e 89/150 O.J. 1989 L58/63.

<sup>334</sup> Trattasi delle restrizioni quantitative nazionali di cui all'Allegato I del Regolamento del Consiglio 288/82 CEE del 5 Febbraio 1982 O.J. L35 9/2/1982 p.1, sulle regole comuni per le importazioni e successivi emendamenti 899/83; 707/83; 1228/83; 104/84; 2189/89; 3365/89; 3156/90; 196/91; 2978/91; 2875/92

<sup>335</sup> È questo ad esempio il caso dei contingenti comunitari stabiliti nel settore tessile dall'Accordo Multifibre che prevede la ripartizione tra gli Stati membri, considerati come regioni della Comunità, di una generale quota comunitaria, 94/288 Council decision of 16 May 1994 concerning the conclusion of the Protocol mantaining in force the Arrangement regarding international trade in texiles (MFA), O. J. L124/11, 18/05/1994.

<sup>336</sup> Di tal genere è ad esempio il regolamento 1087/84 del 18 Aprile 1984 O.J. L 106/31 1984 che introduce delle misure protettive istituendo un regime di contingenti all'importazione in Francia di una categoria di orologi al quarzo provenienti da stati terzi.

<sup>337</sup> "Per assicurare che l'esecuzione delle misure di politica commerciale adottate dagli Stati membri conformemente al presente Trattato non sia impedita da deviazioni di traffico, ovvero qualora delle disparità nelle misure stesse provochino difficoltà economiche in uno o più stati, la Commissione raccomanda i metodi con i quali gli altri stati membri apportano la necessaria cooperazione. In mancanza, la Commissione autorizza gli Stati membri ad adottare le misure di protezione necessarie definendone le condizioni e modalità. In caso d'urgenza e durante il periodo transitorio, gli Stati membri possono adottare direttamente le misure necessarie e le notificano agli altri stati membri e alla Commissione, che può decidere se devono modificarle o sopprimerle"



nazionali in esso esistenti attraverso il passaggio per lo stato membro caratterizzato o dall'assenza di tali restrizioni, o dal loro minore livello.

*“La Corte....ha riconosciuto che, unitamente ad altri fattori, le lacune esistenti nella suddetta politica sono tali da conservare tra gli Stati membri divari di politica commerciale che possono dare origine a sviamenti di traffico o provocare disagi economici in alcuni stati membri. La Corte ha precisato che il ricorso all'art.115 consente di far fronte a inconvenienti del genere in quanto conferisce alla Commissione la facoltà di autorizzare gli Stati membri ad adottare misure di tutela, specie in forma di deroghe al principio della libera circolazione, all'interno della Comunità, dei prodotti di origine extracomunitaria messi in libera pratica in uno degli Stati membri”<sup>338</sup>.*

L'art.115, che rappresenta dunque un'eccezione ed una deroga agli articoli 9, 30, 34<sup>339</sup>, consente l'adozione di misure che frammentano il mercato interno, impediscono l'omogeneità di trattamento dei beni e l'unità dei prezzi e comportano i controlli alle frontiere. Per questo la Commissione in vista della costruzione del mercato interno e dell'abolizione dei controlli alle frontiere, nel Libro bianco<sup>340</sup> aveva

<sup>338</sup> Sentenza Tezi paragrafi 32-33 , Raccolta della giurisprudenza della Corte, 1986-3, causa 59/84 p. 924

<sup>339</sup> art. 9: 1. *La Comunità è fondata sopra un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e importa il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi.*

2. *Le disposizioni del capo 1, sezione prima, e dal capo 2 del presente titolo si applicano ai prodotti originari degli stati membri e ai prodotti provenienti dai paesi terzi che si trovano in libera pratica negli stati membri.*

art. 30: *Senza pregiudizio delle disposizioni che seguono, sono vietate fra gli stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonchè qualsiasi misura di effetto equivalente.*

art. 34: *Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente.*

<sup>340</sup> "Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council", Milan 28 and 29 June 1985. COM (85) 310 final, p.11-12:

paragrafo 35: *“National measures stemming from authorization by the Commission necessarily involve formalities at internal frontiers. It is worth noting that it is the absence of or failure to apply a common policy which give rise to such action... The Commission takes the view that it is not an unreasonable aim to achieve this abolition of national and regional quotas by 1992.*

Paragrafo 36: *If article 115 were no longer to be applicable, any import restrictions would have to be applied on a Community-wide basis. Should it prove impossible to eliminate all individual quotas for member states by 1992, internal frontier controls*

espresso l'auspicabilità dell'abolizione dell'articolo 115 e delle quote regionali e nazionali entro il 1992, in quanto esse implicano il bisogno di ricorrere a forme di controllo e impongono lo svolgimento di formalità alle frontiere interne contrarie al progetto.

Successivamente in occasione delle Conferenze Intergovernamentali<sup>341</sup> svoltesi in vista della conclusione del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea, la Commissione non fu altrettanto chiara nell'esprimere la propria posizione in merito al mantenimento o all'abolizione in esso dell'art.115, ma essa è facilmente deducibile dalle proposte di emendamento formulate.

Nella Opinione del 21 Ottobre 1990 sulla proposta per l'emendamento del Trattato istituyente la Comunità Economica Europea, la Commissione, inserendo le disposizioni della Politica Commerciale nel Titolo Y relativo alla Politica Esterna Comune<sup>342</sup> sostituisce con l'art. y17 gli articoli 110-116 del Trattato CEE relativi alla Politica Commerciale Comune. In esso al paragrafo 2 stabilisce come principio guida l'esclusivo potere dell'Unione di adottare le misure autonome e convenzionali nel campo della Politica economica esterna, aggiungendo quindi nel paragrafo successivo che *"l'Unione può autorizzare gli Stati membri a prendere certe misure in eccezione al paragrafo 2 nei limiti e nelle condizioni che essa determina"*. Si deduce pertanto un'esplicita volontà di trasformazione del regime, che non dà spazio all'inserimento in esso, del sistema più disponibile alla concessione di deroghe ed eccezioni al regime comune nel rispetto dei più particolari interessi degli Stati, quale si rinviene nell'art. 115<sup>343</sup>.

---

*could no longer be the instrument of their application. Alternative ways of applying quotas would need to be found"*.

<sup>341</sup> Trattasi del Consiglio europeo di Dublino del 28 Aprile 1990 e del Consiglio Europeo riunito a Roma il 14 e 15 Dicembre 1990.

<sup>342</sup> Il Titolo Y sulla Politica Esterna Comune si componeva nel progetto presentato dalla Commissione di un primo capitolo relativo alla Politica Estera e di Sicurezza Comune, di un secondo relativo alla Politica Economica Esterna, di un terzo sulla Politica di Cooperazione allo Sviluppo ed infine di uno relativo alle disposizioni generali.

<sup>343</sup> L'art. y 31 prevede espressamente l'abolizione degli articoli dal 110 al 116. In questo medesimo senso la posizione di M.Marescau, "The European Community's Commercial Policy after 1992: the legal dimension", Martinus Nijhoff Publishers, The Netherlands, 1993, *"It must be noted that in the Commission's view there was no place for article 115 in the Treaty. The simple repeal of article 115 EEC Treaty appeared so evident to the Commission that there was apparently no need to add any motivation in the explanatory Memorandum why this elimination was justified"*. p.8.

Ma il Trattato di Maastricht non ha riconosciuto le evoluzioni verificatesi, la posizione espressa al riguardo dalla Commissione, la volontà di rendere effettivamente comune e coerente la politica commerciale e dunque la necessità di eliminare tutti gli ostacoli si frapponessero a tale obiettivo. Suscitando sorpresa infatti dinanzi a opposte aspettative, l'art.115 rimane nel Trattato sia pure con alcune minori variazioni<sup>344</sup>. La ragione immediata che possiamo formulare alla base di ciò risiede nella resistenza degli stati membri, timorosi di perdere uno strumento che consente ancora loro di conservare certi margini di intervento per la protezione dei propri esclusivi interessi nazionali. La nuova formulazione dell'articolo manifesta comunque la tendenza verso un suo uso sempre più restrittivo, come gradualmente era andato emergendo nella giurisprudenza della Corte, nelle Decisioni adottate dalla Commissione, negli stessi comportamenti degli Stati membri.

*"Le deroghe consentite dall'art.115, poichè costituiscono....altresi un ostacolo per l'instaurazione della Politica Commerciale comune contemplata dall'art.113, vanno interpretate ed applicate restrittivamente"*<sup>345</sup>. La Commissione in linea con tale suggerimento della Corte e con la posizione che andava formando ed esprimendo, adottò delle decisioni che definiscono criteri via via più restrittivi nell'autorizzare gli stati membri ad adottare misure di sorveglianza e di protezione<sup>346</sup>. Il risultato è stato pertanto un calo considerevole nel

---

<sup>344</sup> art. 115 Trattato di Maastricht: "...in mancanza la Commissione può autorizzare gli Stati membri ad adottare le misure di protezione necessarie definendone le condizioni e modalità. In caso d'urgenza gli Stati membri chiedono che la Commissione si pronunci al più presto al fine di autorizzarli ad adottare direttamente le misure necessarie che poi notificano agli altri Stati membri. La Commissione può decidere in qualsiasi momento che gli stati membri interessati devono modificare o abolire le misure in questione." È stato introdotto il "può" autorizzare quasi ad attribuire una maggiore responsabilità alla Commissione nella concessione di autorizzazioni per l'adozione di misure protettive o di salvaguardia che si oppongono alla creazione del mercato interno. Inoltre mentre secondo la precedente versione in caso d'urgenza gli stati membri potevano adottare direttamente le misure necessarie, notificandole agli altri stati membri e alla Commissione, ora questi devono comunque ottenere l'autorizzazione dalla Commissione prima di poter adottare le misure necessarie.

<sup>345</sup> Sentenza Tezi I paragr.57 p.928.

<sup>346</sup> Un'analisi più puntuale dell'evoluzione dell'attitudine della Commissione al riguardo è presentata da Colette Neme in "1992 et la clause de l'article 115: A quand une politique commercial commune?", *Revue du Marchè Commun*, n 322, December, 1988, pp.578-582. Essa individua tre essenziali periodi:

numero delle autorizzazioni concesse agli stati membri dalla Commissione, le misure di sorveglianza sono passate da 1300 nel 1987 a 185 nel 1991 e le misure protettive da 112 nel 1990 a 48 nel 1991<sup>347</sup>.

Ed è nelle differenti decisioni adottate dalla Commissione che disciplinano la concessione delle autorizzazioni agli stati membri per l'adozione di misure di sorveglianza o protettive che emerge la rilevanza dell'art. 115 per i paesi ACP. Con la Decisione 80/47<sup>348</sup>, la Commissione ha modificato le procedure generali e i criteri statuiti in precedenza<sup>349</sup> per l'applicazione dell'art.115 del Trattato recependo i suggerimenti espressi nella Giurisprudenza della Corte<sup>350</sup>.

La decisione dispone all'art. 1 *"Dove vi sia pericolo che le importazioni in uno stato membro di un prodotto indicato nell'art. 1 daranno origine a difficoltà economiche, le importazioni di tale bene potranno, successivamente ad una autorizzazione della Commissione, per un periodo specifico, essere soggette all'emanazione di una licenza di importazione"*. L'art. 3 subordina poi la concessione delle autorizzazioni per l'adozione delle misure protettive, all'effettivo verificarsi di difficoltà economiche in seguito alle importazioni di un dato prodotto nello stato membro interessato.

Viene quindi espresso come requisito indispensabile, secondo quanto indicato nell'art. 115, l'accertamento effettivo di difficoltà economiche reali o potenziali, affinché sia possibile autorizzare l'adozione di misure di sorveglianza o di protezione. Qualche mese dopo, nel Luglio 1980, la Commissione permise con la Decisione

---

1970-1980 caratterizzato da un sistema di particolare liberalità con la concessione di autorizzazioni generali e preliminari ; 1980-1987 nel quale la Commissione adotta un sistema più preciso e più restrittivo; estate dell'87 con la decisione del 22 Luglio 87/433 caratterizzata da un maggior rigore nella concessione di tali autorizzazioni.

<sup>347</sup> General report on the activities of the European Communities 1991, Brussels, 1992, paragraf. 126 p. 38.

<sup>348</sup> Decisione 80/47 O.J. L 016, 22/01/80 p.14; corrigendum 80/47 (01), O.J. L089, 02/04/80 p.22.

<sup>349</sup> Trattasi delle precedenti decisioni 71/201 in O.J. L 121/26 1971 e 73/55 O.J. L 80/22 1973, nelle quali si consentiva agli stati membri di adottare misure protettive e di sorveglianza senza richiedere una precedente autorizzazione della Commissione.

<sup>350</sup> Ci riferiamo alla causa Donkerwolke 41-76 Raccolta Giurisprudenza della Corte 1976-III p.1921, e alla causa Cayrol Rivoira 1977-III p. 2261 nelle quali si stabilì che gli Stati membri devono ricevere l'autorizzazione della Commissione prima di poter adottare misure di salvaguardia una volta terminato il periodo transitorio.

80/776<sup>351</sup> alla G. Bretagna l'adozione di misure di sorveglianza, secondo quanto disposto all'art. 2 e seguenti della decisione 80/47, rispetto all'importazione delle banane originarie dell'America Centrale ed America Latina, messe in libera circolazione negli altri stati membri, con l'obiettivo di salvaguardare il mercato tradizionale Britannico delle banane con i paesi ACP.

Tale decisione rappresentò un'eccezione rispetto a quanto statuito nella decisione 80/47, in quanto in assenza di produzioni nazionali britanniche di banane, nessuna difficoltà economica sarebbe dovuta verificarsi in G. Bretagna in conseguenza dell'importazione delle banane "dollar" e nessuna autorizzazione sarebbe dovuta venire concessa venendo a mancare un requisito fondamentale di applicabilità del regime.

La Commissione era disposta alla concessione di tali autorizzazioni in un caso, come quello esposto, in cui le condizioni indicate nella decisione 80/47 non erano soddisfatte. La giustificazione di tale eccezione al regime, espressa dalla Commissione stessa nel Preambolo della decisione, la si rinviene nella volontà di mantenere fede all'impegno preso da parte comunitaria, ed in particolare Britannica, rispetto alle importazioni delle banane ACP, come indicato all'articolo 1 del Protocollo 4 della Convenzione di Lomé II firmata il 31 Ottobre 1979<sup>352</sup>.

Nel preambolo la Commissione stessa dichiara "*Whereas, although under Commission decision 80/47 adopted by virtue of the powers conferred on the Commission by article 115 of the Treaty, such surveillance measures can only be taken when there is a danger that the imports will give rise to economic difficulties in the member states concerned. It does not appear necessary with that condition, since the surveillance measures sufficiently justified by the need to ensure the effectiveness of the commercial policy measures it has to implement to fulfil the requirements of Protocol 4 to the Lomé Convention*".

Molte altre decisioni della Commissione sono seguite dirette ad autorizzare la G. Bretagna e l'Italia ad adottare misure di sorveglianza intra-comunitarie rispetto alle importazioni di banane originarie di

<sup>351</sup> Commission decision of 29 July 1980 O.J. L224/15 1980.

<sup>352</sup> " *In respect of its banana exports to the Community markets, no ACP state shall be placed, as regards access to its traditional markets and its advantages on those markets, in a less favourable situation than in the past or at present*", art. 1 Protocollo IV Convenzione di Lomé II.

certi paesi terzi ed in libera circolazione negli altri stati membri<sup>353</sup>. Sulla base di tali molteplici autorizzazioni, concesse dalla Commissione non in assoluta conformità alla decisione 80/47 per l'elemento poc'anzi espresso, quest'ultima ha introdotto il nuovo regime con la decisione 87/433<sup>354</sup>. In essa è stato inserito il nuovo articolo 5 che stabilendo: " *the procedures laid down by this decision shall apply where the effectiveness of commercial policy measures applied by the member states pursuant to the international obligations of the Community is jeopardised by deflections of trade...*" sancisce nella nuova disciplina la disponibilità alla concessione di deroghe al trattamento comunitario che si dovrebbe assicurare ai beni originari di paesi terzi ed in libera circolazione nel mercato comunitario, in vista dell'adempimento di obblighi internazionali.

Questa possibilità di concedere deroghe al trattamento comunitario per assicurare il compimento degli obblighi assunti internazionalmente dalla Comunità riveste particolare importanza per il mercato delle banane ACP, data la concorrenza giocata dalle banane provenienti dalla zona del dollaro migliori per qualità e prezzo e data la forte dipendenza economica di molti tra questi ultimi paesi dalla esportazione delle banane.

La grande maggioranza infatti delle autorizzazioni concesse sulla base dell'art.115 nel 1992 riguardano il settore delle banane. Con la Decisione 92/338 del 25 Giugno 1992 la Commissione ha autorizzato la G. Bretagna a non applicare il trattamento comunitario alle banane fresche originarie della zona del dollaro ed in libera pratica negli altri Stati membri<sup>355</sup>. Con due decisioni successive ha poi permesso alla Repubblica Italiana di non applicare il trattamento comunitario alle banane originarie di particolari paesi terzi ed in libera circolazione

<sup>353</sup> In particolare si vedano relativamente alle autorizzazioni concesse alla G. Bretagna 80/920 emendante la precedente 80/776 in O.J. n L 261 del 4.10.80 p.19, 80/949 in O.J. n L 267 del 10.10.80. p.35, 80/1088 in O.J. n L 320 del 27.11.80. p.35, 80/1158 in O.J. n L 343 del 18.12.80 p. 41, 81/609 in O.J. n L 226 del 12.8.81. p. 16, 82/939 in O.J. n l 383 del 31.12.82 p.15, 84/21 in O.J. n L 20 deri 25.1.84. p.17, 85/65 in O.J. n L 30 del 2.2. 85 p.18, 85/635 in O.J. n L 379 del 31.12.85 p.51, 87/106 in O.J. n L 48 del 17.2.87. p. 19. Relativamente alle autorizzazioni concesse alla Repubblica Italiana: 81/85 in O.J. n L 58 del 5.3.81. p. 31, 83/133 in O.J. n L 91 del 9.4.83 p.37, 84/22 in O.J. n L 20 del 25.1.84. p. 18, 85/100 in O.J. n L 38 del 9.2.85. p. 29, 85/398 in O. J. n L 228 del 27.8.85 p.15, 85/644 in O.J. n L 379 del 31.12.85 p.64, 87/59 in O.J. n L 25 del 28.1.87. p. 38.

<sup>354</sup> O.J. L 238, 21/08/87 p.26, corretta dalle decisioni 87/433 (01) O.J. L277, 08/10/88 p.43; 87/433 (02) O.J. L 36 08/02/89 p.23.

<sup>355</sup> O.J. n L 187 del 7.7.92 p.46.

negli altri stati membri e di adottare rispetto a tali beni misure di sorveglianza intra comunitaria<sup>356</sup>.

In vista del completamento del mercato unico tali autorizzazioni furono limitate al 31 Dicembre 1992 in conformità con l'ottimistica previsione<sup>357</sup> nella quale si riteneva che, nel contesto della rimozione degli ostacoli al commercio intra comunitario, nella prospettiva di rendere effettivo il mercato libero dai controlli di frontiera, la Commissione avrebbe abolito le misure di sorveglianza e protezione concesse sulla base dell'art.115 per la fine dell'anno 1992, incluse appunto le restrizioni sulle banane provenienti dalla zona del dollaro, in Francia, Italia e G.Bretagna.

#### **7.5 Misure di Politica Agricola Comune aventi rilevanza nel settore della politica di cooperazione allo sviluppo: il Regolamento 404/93 sulla nuova Organizzazione Comune del Mercato delle Banane.**

Nel corso del 1993 si sono verificate importanti trasformazioni, nella normativa che disciplina il settore delle banane, che conducono all'esclusione della possibilità di ricorrere ulteriormente all'art. 115 come indiretto strumento di tutela della produzione ACP nel mercato Comunitario. Si ha qui un ulteriore esempio delle interrelazioni che talvolta emergono in settori diversi d'intervento comunitario. Vi si trovano interconnessi strumenti relativi alla Politica Agricola Comune, strumenti di Politica Commerciale ed obblighi internazionalmente assunti dalla Comunità nell'ambito della Politica di Cooperazione allo Sviluppo, nella quale emerge l'approccio sostanzialmente differenziato e talvolta "discriminatorio" adottato dalla Comunità verso categorie diverse di paesi in via di sviluppo, in particolare i Paesi ACP e quelli Latino Americani<sup>358</sup>

---

<sup>356</sup> Trattasi della decisione 92/397 in O.J. n L 220 del 5.8.92 p.33.

<sup>357</sup> Agence Europe n 5765 4 July 1992 p.8

<sup>358</sup> Si parla con espressione neutrale dell'approccio differenziato della Comunità rispetto ai paesi in via di sviluppo che in altre sezioni del lavoro abbiamo sintetizzato nelle formula "Piramide delle preferenze" che vede al vertice le relazioni privilegiate con gli ACP (Convenzioni di Lomé), e alla base le relazioni con i Paesi asiatici e Latino-Americani. Si veda Stevens C., "EEC and the third world: a survey" Vol. 4 "Renegotiating Lomé", Institute of Development Studies, Sevenhoaks, Hodder & Stoughton, 1981; Martines Francesca, "The cooperation agreements between the EEC and the Maghreb countries: a contribution to the study of consistency of EEC

Dinanzi alla pluralità dei regimi nazionali applicati nel settore delle banane, che assicuravano degli sbocchi preferenziali alle banane prodotte nei Paesi ACP<sup>359</sup>, o caratterizzati da regole liberali d'importazione giungendo fino ad includere un trattamento tariffario privilegiato<sup>360</sup>, il Consiglio della Comunità Europea ha adottato il Regolamento n 404/93<sup>361</sup>. Esso ha per scopo l'istituzione di un Organizzazione Comune del Mercato delle Banane, avente come obiettivo tra gli altri, quello di sostituire con un'unica disciplina le differenti disposizioni nazionali che impediscono la libera circolazione della banane dentro la Comunità ed il compimento di accordi comuni di commercio con paesi terzi.

Tale Regolamento<sup>362</sup> risulta perfettamente compatibile con gli impegni assunti dalla Comunità rispetto ai paesi ACP nel settore delle

---

development cooperation policy", Florence, European University Institute doctoral thesis, law department, 1993.

<sup>359</sup> In particolare si ricordino i regimi instaurati dall'Italia, la Francia, la G. Bretagna diretti a garantire uno sbocco preferenziale rispettivamente alle banane prodotte in Somalia, Cameroon e Costa d'Avorio, Caraibi e Surinam

<sup>360</sup> È questo il caso della Germania alla quale era consentito d'importare un contingente annuale di banane senza pagamento delle tariffe doganali calcolato in relazione alle quantità importate nel 1956, in virtù di un Protocollo Allegato alla Convenzione di Applicazione dell'Associazione dei Paesi e Territori d'Oltremare conclusa sulla base dell'articolo 136 del Trattato di Roma. Si noti che su proposta della Commissione il Consiglio, a maggioranza qualificata, decide la soppressione o modifica di tale contingente.

<sup>361</sup> Regolamento del Consiglio 404/93 del 13 Febbraio 1993, O.J. L47 25/02/1993, p.1. e successivi emendamenti: trattasi del Regolamento CE n° 3290/94 del Consiglio relativo agli adattamenti e alle misure transitorie necessarie nel settore dell'agricoltura per l'attuazione degli accordi conclusi nel quadro dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round che all'Allegato XV emenda il Regolamento 404/93, e del Regolamento della Commissione n° 478/95 on additional rules for the application of Council Regulation EEC n° 404/93 as regards the tariff quota arrangements for imports of banana into the Community and amending Regulation (EEC) n° 1442/93. Il regolamento è basato sugli articoli 42 e 43 del Trattato di Roma ed è dunque parte della Politica Agricola Comune, tuttavia è di grande importanza la dimensione esterna del Regolamento ed i possibili riflessi sui paesi produttori di banane, in particolare paesi tropicali in via di sviluppo, in quanto le banane non sono prodotte in grande quantità nella Comunità.

<sup>362</sup> L'11 Ottobre 1995 la Commissione ha adottato un rapporto sul funzionamento dell'Organizzazione Comune del mercato delle banane (SEC (95) 1565) che formula alcuni suggerimenti al fine della modifica di detta Organizzazione allo scopo di instaurare un equilibrio durevole tra i diversi interessi in causa salvaguardando i principali obiettivi del regime. Tale rapporto è stato presentato al Consiglio ed esaminato nella riunione del Consiglio Agricoltura il 22 gennaio 1996, in questa occasione la Commissione si è impegnata a preparare delle proposte formali di



banane con il Protocollo 5 della Convenzione di Lomé IV. Infatti la Dichiarazione comune relativa al Protocollo 5<sup>33</sup> prevede *"The contracting parties agree that article 1 of Protocol 5 does not prevent the Community from establishing common rules for bananas, in full consultation with ACP, as long as no ACP state, traditional supplier to the Community, is placed as regards access to, and advantages in, the Community in a less favourable situation than in the past or at present"*.

Ci domandiamo dunque se alla luce della nuova disciplina, esistono degli strumenti che in qualche modo possono continuare a garantire i flussi tradizionali del commercio delle banane ACP, tutelando rispetto alle importazioni delle banane-dollaro, o se invece la Comunità si sia limitata alle rassicuranti "dichiarazioni d'intenzioni", assumendosi generiche responsabilità non accompagnate da concreti strumenti d'intervento.

Nel Preambolo e nell'articolo 1 del Protocollo 5 della Convenzione di Lomé IV, la Comunità s'impegna con gli Stati ACP, a

---

modifica del Regolamento 404/93, in particolare si vedano la proposta COM /96/ 0037 final in O.J. n° C 92, 28/03/96 p.17, la COM/96/0082 final in O.J. n° C 121 25/04/96 p.15. Quest'ultima proposta si basa: a) sulla modifica della ripartizione del contingente tariffario tra le tre categorie di operatori: la categoria degli operatori che hanno importato banane dai paesi terzi (A); la categoria degli operatori che hanno commercializzato banane comunitarie o hanno importato banane tradizionali ACP (B); infine la categoria degli operatori stabiliti nella Comunità che hanno cominciato a importare banane dai paesi terzi a partire dal 1.1.1992 (C); b) l'inserimento di disposizioni relative a causa di forza maggiore che possono alterare le quantità di riferimento dei beni commerciati dagli operatori utilizzate per determinare l'attribuzione dei certificati di importazione a questi ultimi; c) l'adattamento della gestione della quota di 90000 tonnellate aperta, nel quadro del contingente tariffario, per l'importazione delle banane ACP non tradizionali, in modo da rendere le condizioni più simili a quelle relative alle importazioni ACP tradizionali. Riguardo a quest'ultimo obiettivo si veda che attualmente le 90000 tonnellate di banane non tradizionali ACP, la cui importazione è autorizzata a diritto zero, sono sottomesse alle stesse regole applicate alle importazioni provenienti dai paesi terzi (presentazione dei certificati d'importazione nel quadro del contingente tariffario, certificati conferiti in relazione alla loro quantità di riferimento). L'esenzione dal pagamento del dazio non è infatti sufficiente per contrastare il costo superiore di queste banane e renderle competitive rispetto alla produzione latino americana caratterizzata da prezzi inferiori. La proposta di emendamento del Regolamento 404 tiene conto della trasformazione dello schema tradizionale di approvvigionamento del mercato comunitario conseguente all'ampliamento dell'Unione con l'adesione dell'Austria, la Finlandia e la Svezia e della necessità, nell'aumento del contingente tariffario, di mantenere l'equilibrio tra le differenti categorie di operatori conservando i vantaggi di cui beneficiano i fornitori di banane comunitarie e di banane tradizionali ACP conformemente agli obblighi della Comunità.

<sup>33</sup> Allegato LXXXIV alla Convenzione.

migliorare le condizioni di produzione e di scambio delle banane garantendo loro che relativamente all'accesso nei mercati comunitari, non siano collocati in una situazione meno favorevole di quella di cui godevano in passato o di cui godono al presente<sup>364</sup>.

Il regolamento 404/93, nella disciplina prevista per l'Organizzazione Comune del Mercato delle Banane, recepisce tali obblighi e responsabilità Comunitarie, collocando in una teorica posizione "privilegiata" le banane ACP. Nel Paragrafo VIII del Preambolo queste ultime sembrano venire equiparate alle banane comunitarie "...that common organization of the market should permit bananas produced in the Community<sup>365</sup> and those from the ACP states which are traditional suppliers<sup>366</sup> to be disposed of on the Community Market providing an adequate income for producers and at fair prices for consumers...". Più avanti nel quindicesimo paragrafo si ritrova un'indicazione dello stesso tipo ed un diretto riferimento alle disposizioni della Convenzione di Lomé, "in order to ensure satisfactory marketing of bananas produced within the Community and of products originating in the ACP states within the framework of the Lomé Convention Agreements....".

Le due menzionate espressioni del preambolo sembrano dunque riconoscere una posizione privilegiata alla produzione delle banane ACP; esse vengono equiparate alle produzioni comunitarie nella valutazione degli effetti vantaggiosi che si attendono dall'istituzione dell'organizzazione comune del mercato delle banane. Inoltre la nuova normativa prevista nel Titolo IV del Regolamento, "Commercio con i Paesi terzi", agli articoli 15 e 18 introduce precise disposizioni che

---

<sup>364</sup> "The Community and the ACP states agree to the objectives of improving the conditions under which the ACP States' banana are produced and marketed and of continuing the advantages enjoyed by traditional suppliers in accordance with the undertakings of article 1 of this Protocol and agree that appropriate measures shall be taken for their implementation" preamble of the Protocol.

"In respect of its banana exports to the Community Markets, no ACP state shall be placed, as regards access to its traditional markets and its advantages on those markets, in a less favorable situation than in thae past or at present" art.1 of the Protocol.

<sup>365</sup> Le banane prodotte nella Comunita' sono quelle prodotte in Grecia (Creta), Spagna (Isole Canarie), Portogallo (Madeira), Francia (Territori d'oltremare di Martinica e Guadalupe).

<sup>366</sup> I fornitori tradizionali ACP sono i paesi che hanno goduto di legami commerciali coloniali con gli Stati Europei. La repubblica Domenicana che non godeva di questi ultimi, al momento dell'accessione alla Convenzione di Lomé ha dovuto rinunciare a partecipare ai protocolii delle banane e dello zucchero.

garantiscono loro un trattamento privilegiato rispetto a quello accordato alle banane provenienti da paesi terzi non-ACP (le banane dollaro).

In particolare l'art. 15 bis del Regolamento 3290/94<sup>367</sup> emendante il regolamento 404/93, definisce *le importazioni tradizionali dai paesi ACP: le quantità che corrispondono ai quantitativi, stabiliti nell'Allegato<sup>368</sup>, esportati da ciascun fornitore ACP tradizionale della Comunità, le banane che formano oggetto di queste importazioni sono in appresso denominate banane ACP tradizionali*; le banane non tradizionali ACP come le quantità di banane esportate dagli ACP che superano la quantità definita nell'Allegato, e le banane dei Paesi terzi come le banane esportate da paesi terzi non-ACP.

Sulla base della classificazione delle banane in categorie differenti fornita dal precedente articolo, l'articolo 18, emendato dal Regolamento 3290/94, definisce i vantaggi e i privilegi per la produzione ACP. Al di sopra delle quantità tradizionali definite nell'Allegato che godono dell'esenzione da ogni imposizione, nell'ambito della tariffa quota di 2,2 milioni di tonnellate, le banane non tradizionali ACP non saranno soggette ad alcun prelievo, mentre quelle provenienti da paesi terzi saranno soggette al pagamento di un dazio di 75 ECU per tonnellata<sup>369</sup>; al di fuori della quota tariffa, le importazioni non tradizionali ACP saranno soggette al pagamento di una dazio doganale per tonnellata pari a quello del dazio di cui all'articolo 15 paragrafo 1 (si applicano le aliquote dei dazi della tariffa doganale comune), diminuito di 100 ECU<sup>370</sup>.

---

<sup>367</sup> Regolamento del Consiglio 3290/94 O.J. L349 31/12/94, p.105

<sup>368</sup> Costa d'Avorio e Cameroon 155000 tonnellate, Suriname 38000, Somalia 60000, Jamaica 105000, St. Lucia 127000, St. Vincente e Grenadine 82000, Dominica 71000, Belize 40000, Capo Verde 4800, Grenada 14000, Madagascar 5900,)

<sup>369</sup> Articolo 18 paragrafo 1, regolamento 3290/94 emendante il Regolamento 404/93.

<sup>370</sup> Per un'analisi dettagliata relativa alla normativa che regola le importazioni delle banane nella Comunità e riguardante le misure di transizione dal vecchio al nuovo regime, da adottarsi nel corso del 1993, si vedano rispettivamente: il Regolamento della Commissione 1442/93 del 10 Giugno 1993 "*Laying down detailed rules for the application of the arrangements for importing bananas in the Community*," O.J. L 142 12/06/93, corretto dal Regolamento 1442/93 (01) O.J. L 153, 25/06/93 e dal Regolamento 1442/93 (02) O.J. L 59 08/03/93 p.66, emendato dai regolamenti 2009/93; 3026/93; 3297/93; 740/94; 1299/94; 1357/94; 1708/94; 2444/94; 439/95; 478/95; 781/95; 1164/95; 2350/95; 875/96; 1409/96; ed il Regolamento 1443/93 del 10 giugno 1993 "*On transitional measures for the application of the arrangements for importing bananas into the Community in 1993*" O. J. L142 12/06/93 p.6, corretto dal

Valutando dunque il contenuto del nuovo regime, la determinazione di quantità fisse di banane ACP importabili nella Comunità, sostanzialmente non cambia il regime precedente, esistendo limiti quantitativi, anche se diversamente disciplinati, negli anteriori regimi nazionali.

L'imposizione di prelievi sulle importazioni di banane provenienti da Paesi terzi (banane dollaro), poichè provoca come effetti a) un'equiparazione del loro prezzo più basso al più alto prezzo delle banane ACP, b) o in alternativa un aumento del loro prezzo rispetto a quello praticato dagli ACP, e pertanto comporta una riduzione della loro concorrenzialità sul mercato, può in parte rappresentare un indiretto strumento di tutela della produzione e della commercializzazione delle banane ACP, in parte sostitutivo da quello prima rappresentato dalla possibilità di ricorso all'articolo 115.

È poi evidente che la clausola di salvaguardia prevista all'art. 23 del Regolamento<sup>371</sup> sia stata prevista esclusivamente per la protezione del "mercato comunitario". L'art. 23 attribuisce il potere alla Commissione di adottare misure appropriate, relativamente al commercio con i *paesi terzi*, se a causa dell'importazione o dell'esportazione dei beni indicati nell'articolo 1 del Regolamento, il *mercato comunitario* subisce o, sia minacciato di subire, gravi perturbazioni. Ci si riferisce esclusivamente alla "produzione comunitaria" e si esclude la possibilità d'includere in tale definizione la produzione proveniente dai paesi ACP, per quanto, come si è visto precedentemente nel preambolo, la produzione ACP venga presa in considerazione e menzionata accanto a quella comunitaria come se la si volesse quasi affiancare ad essa nelle forme di tutela da accordarle. Si nota un cambiamento, c'è minore precisione rispetto ai precedenti articoli del Regolamento analizzati, nella generica categoria dei "paesi terzi" vengono inclusi i paesi ACP e non-ACP produttori di banane senza una differenziazione delle due categorie evidenziate in precedenza.

Nell'ambito della categoria dei *paesi terzi*, sono inclusi i Paesi ACP; la terminologia qui utilizzata per l'individuazione delle diverse

---

Regolamento 1443/93 (01) O.J. n° L145 17/06/93 p.32 e dal Regolamento 1443/93 (02) O.J. L 153 25/06/93 p.62, emendato dai regolamenti 2009/93; 2164/93; 2369/93; 2569/93; 2642/93

<sup>371</sup> Gli emendamenti dell'articolo 23 del regolamento 3290 non modificano l'articolo nelle disposizioni che di seguito trattiamo

categorie di paesi manca di quella precisione che caratterizza il Regolamento 404/93 negli altri suoi articoli e i regolamenti 1442/93 e 1443/93 e successive trasformazioni relativi alla sua applicazione, nei quali viene fatta una distinzione specifica tra i Paesi terzi non-ACP e i paesi terzi ACP. Ciò sembra ulteriormente confermare un'interpretazione del regolamento 404 come strumento che prevede un sistema di protezione parziale della produzione ACP nella misura in cui ciò risulta utile per proteggere gli interessi ed i mercati nazionali propri di alcuni stati membri rispetto ad alcune originarie colonie. Giustifica inoltre perchè precedentemente nell'introdurre la sezione dedicata al regolamento si sia parlato di quest'ultimo come strumento sostitutivo dell'art. 115 nella sua limitata funzione di garantire i flussi tradizionali del commercio delle banane ACP e non certo di permetterne un ampliamento<sup>372</sup>. È con il successivo Regolamento n° 2686/94 del 31 Ottobre 1994<sup>373</sup> che viene disciplinato il Sistema Speciale di Assistenza ai paesi ACP tradizionali fornitori di banane.

Lo stesso Regolamento della Commissione 1662/93<sup>374</sup>, nello stabilire le misure protettive adottabili in virtù dell'articolo 23 del Regolamento 404<sup>375</sup>, non introduce alcuna differenziazione tra la produzione ACP e quella di Paesi terzi, non prevedendo dunque che le

---

<sup>372</sup> A ciò possiamo legare l'interpretazione alquanto restrittiva che alcuni autori danno allo stesso Protocollo V sulle banane della Convenzione di Lomé.

*"...Even though imports within the quota are tariff-free contingents beyond this level have to pay a duty of 750 ECUS per tonne, a rate which effectively prohibits any sales. This shows how the banana protocols had as a main objective the preservation of traditional markets and not the improvement of the access of ACP products. ...Its main raison d'être being the safeguard of national organizations of the market. Its purpose appears then to be not one of development cooperation but one of national interest".* Marta Lopez Torres, Doctoral Thesis, Law Department, European University Institute, 1993, p.22, op.cit.dattiloscritto non pubblicato.

In questa stessa direzione Brayer G., *"Lomé. Une nouvelle coopération douanière?"*, op. cit., p. 287, *"...Il résulte que la mission dévolue en premier lieu aux deux protocoles consiste moins à aménager les conditions du libre accès aux ACP qu'à préserver des marchés traditionnels"*

<sup>373</sup> O.J. n° L286, 5/11/94, p.1

<sup>374</sup> Regolamento 1662/93 del 29 Giugno 1993 *"Laying down detailed rules for the application of Council Regulation n 404/93 as regards the conditions for the application of protective measures in the banana sector"*, O.J. L 158 1993, p.16

<sup>375</sup> Tali misure sono individuate nell'articolo 2 del Regolamento 1662 nella a) sospensione di importazioni o esportazioni, b) nella totale o parziale sospensione del rilascio di titoli di importazione o di esportazione c) nell'introduzione delle licenze di importazione o di esportazione d) nell'introduzione di un prezzo di importazione minimo per prodotti non soggetti ad una quota-tariffa di importazione.

banane tradizionali ACP debbano comunque essere salvaguardate rispetto a qualunque misura protettiva comunitaria s'intenda adottare.

D'altra parte un tale tipo di tutela e protezione che faccia prevalere la salvaguardia degli interessi degli ACP sulle misure di protezione del mercato comunitario è comunque esclusa nella globale politica di cooperazione comunitaria. Nella stessa Convenzione di Lomé, l'articolo 178 ed il Protocollo IV relativo alla sua applicazione, garantiscono agli Stati membri della Comunità, la possibilità di ricorrere all'adozione di misure protettive in tutti i settori toccati dalla Convenzione, riconoscendo loro il più ampio margine d'intervento. La Francia vi è ricorsa il 23 Aprile 1993 richiedendo l'autorizzazione a limitare le sue importazioni di banane originarie degli stati ACP, ed ottenendola con una decisione della Commissione il 29 Aprile 1993<sup>376</sup>.

L'autorizzazione concessa sulla base dell'articolo 178 risulta inoltre conforme a quanto disposto nell'articolo 3 del Regolamento 1662/93, adottato due mesi dopo, il quale dispone che le misure di salvaguardia debbano essere adottate in ossequio agli obblighi assunti dalla Comunità in Accordi Internazionali vincolanti<sup>377</sup>.

Alla luce del nuovo regime fin qui tratteggiato, ciò che ci domandiamo è se la nuova normativa prevista sia sufficiente a salvaguardare le produzioni di banane ACP, e a perpetuare una forma privilegiata di tutela. Da un lato i Paesi latino Americani produttori delle concorrenziali banane dollaro si ritengono discriminati dalla politica di privilegi regionali accordata agli ACP dalla Comunità, dall'altro questi ultimi non hanno ritenuto di essere tutelati in modo assoluto.

---

<sup>376</sup> Commission Decision 92/236 del 29 Aprile 1993 "Authorizing the French Republic to apply safeguard measures to the importation of bananas originating in the ACP states" O.J. L 105 3.4.93. p.37. Interessante espressione del malcontento che animava il mercato francese si rinviene nella interrogazione scritta presentata da Mr. J. Vernier alla Commissione in O.J. C 269 19.10.92. p.5. In essa si domanda alla Commissione di regolamentare il mercato delle banane in modo che ai consumatori francesi non sia chiesto di pagare dei prezzi troppo elevati rispetto alla qualità del prodotto per le banane importate dal Cameroon ed alla Costa d'Avorio. Viene richiesto di riconsiderare, nel corso del 1993, il regime per poterne elaborare uno nuovo e per definire i limiti all'applicazione sistematica dell'articolo 115. La risposta presentata il 31 Marzo 1992 da J. Delors preannunciava l'istituzione dell'Organizzazione Comune del mercato delle banane a cui si pervenne qualche mese più tardi nel Febbraio 1993 con il Regolamento 404/1993.

<sup>377</sup> Regolamento 1662/93, art. 3 "The protective measures shall be applied in compliance with any obligations arising under international agreements binding on the Community"

In realtà la necessità di proteggere il mercato delle banane ACP, al di là della tutela garantita secondo il Protocollo 5 di Lomé, era già emersa nel 1989 in seno ai dibattiti del Parlamento Europeo. In una interrogazione scritta formulata dal parlamentare Wynn<sup>376</sup>, veniva espressa la certezza e la preoccupazione che il mercato unico e la liberalizzazione che si accompagna ad esso, avrebbe prodotto effetti negativi sul mercato delle banane ACP, e si richiedeva alla Commissione di suggerire gli strumenti adeguati per far fronte ad essi. Inizialmente, nella risposta fornita da quest'ultima, parte della soluzione venne individuata proprio nell'istituzione di un Organizzazione Comune del Mercato che garantisse agli ACP una posizione non meno favorevole di quella che avevano sperimentato fino al presente. Successivamente, in seguito all'adozione del Regolamento diretto a tale scopo, risultò chiaro alla stessa Commissione l'insufficienza del regime e la necessità di presentare una proposta al Consiglio per l'elaborazione di un Regolamento che stabilisse un sistema speciale di assistenza ai produttori tradizionali di banane ACP.

Lo stesso Comitato Economico e Sociale, interpellato dal Consiglio in virtù dell'articolo 198 del Trattato di Roma, approvò la proposta della Commissione concordando sulla necessità di garantire loro una forma particolare di assistenza<sup>377</sup>.

Il Comitato riconosce nella sua Opinione che l'introduzione dell'Organizzazione Comune del Mercato delle banane può creare difficoltà ad alcuni produttori tradizionali ACP e concorda sulla necessità espressa dalla Commissione di assicurare realmente che essa, in conformità con quanto indicato nel Protocollo 5 della Convenzione di Lomé IV, non collochi i produttori tradizionali ACP in una posizione meno favorevole di quella di cui godevano. Il Consiglio ha così adottato, il 31 Ottobre 1994, il Regolamento n° 2686/94 che stabilisce uno speciale sistema di assistenza ai fornitori tradizionali di banane ACP. Il nuovo schema di aiuto proposto prevede nel Titolo I l'assistenza finanziaria e tecnica e nel Titolo II il sostegno ai redditi. L'assistenza finanziaria e tecnica avrà dunque come primario obiettivo quello di aiutare i fornitori tradizionali ACP ad adattarsi alle nuove

---

<sup>376</sup> Debats du Parlement Européen. Question n 75 de M. Wynn n 3-383 p. 229 H-358/89.

<sup>377</sup> "Opinion on the proposal for a Council regulation establishing a special system of assistance to traditional ACP suppliers of bananas" 93/C 108/11 in O.J. C 108 1993 p.39.

condizioni di mercato che seguono all'instaurazione della nuova Organizzazione Comune del Mercato delle Banane (art.3).

L'assistenza finanziaria e tecnica contribuirà alla realizzazione dei programmi che nel settore delle banane hanno uno dei seguenti obiettivi: a) migliorare la qualità; b) adattare i metodi di produzione, di distribuzione, e commercializzazione perchè soddisfino le caratteristiche di qualità indicate nel Regolamento 404/93; c) favorire la formazione di organizzazioni di produttori che abbiano per obiettivo il miglioramento della concorrenzialità dei loro prodotti; d) sviluppare una strategia di produzione e commercializzazione che soddisfi le richieste del mercato nella Comunità alla luce della nuova Organizzazione Comune del Mercato delle Banane; e) assistere lo sviluppo dei metodi di produzione, migliorare le infrastrutture di distribuzione (art. 3.2).

In particolare si ritiene che il supporto dovrà essere concesso ai programmi che, avendo simili obiettivi, siano finanziati sulla base della IV Convenzione di Lomé. Di rilevanza particolare è l'indicazione presente nell'articolo 4 dove si stabilisce che la Commissione nel decidere sull'eleggibilità del Programma ed il livello di assistenza " *shall also take into account the consistency of the envisaged programme with the general development objectives of the ACP state concerned and its impact on regional cooperation with other banana producers, in particular the community producers*". Relativamente al sostegno ai redditi l'articolo 5 del titolo II prevede che esso possa essere pagato a condizione che la riduzione del reddito derivante dall'esportazione delle banane alla Comunità "sia direttamente legata" alle condizioni che prevalgono nel mercato in seguito alla stabilizzazione dell'Organizzazione Comune del Mercato delle Banane. La causa dunque e l'origine nella riduzione dei redditi viene espressamente identificata nell'Organizzazione Comune del Mercato delle banane. Si esprime dunque a chiare lettere la consapevolezza comunitaria degli effetti anche negativi che il Regolamento 404 può provocare sui paesi ACP. Ciò conferma ulteriormente l'ipotesi poc'anzi espressa relativamente a tale Regolamento che, sostanzialmente concepito per l'elaborazione di una disciplina comune nel settore delle banane nel sistema comunitario e per la protezione degli interessi comunitari, fossero anche solo quelli della continuità dei flussi tradizionali d'importazione delle banane, tutela solo parzialmente gli interessi degli ACP. Ciò viene precisato alla luce di quanto ci siamo in precedenza domandati sulla possibilità di vedere il Regolamento 404 come parzialmente sostitutivo del sistema di salvaguardia e tutela precedentemente rappresentato dal ricorso all'articolo 115.



L'articolo 7 del titolo III sulle Disposizioni Generali, qualifica ulteriormente le condizioni richieste per la concessione del sostegno ai redditi. Gli impegni finanziari dovranno infatti essere complementari ai fondi disponibili secondo il Sistema di Stabilizzazione dei redditi da esportazione disciplinato agli articoli 186 e seguenti della IV Convenzione di Lomé. Inoltre si ha diritto ai pagamenti per il sostegno ai redditi solo qualora i trasferimenti fatti per le identiche quantità secondo lo Stabex non compensino interamente gli effetti del crollo dei prezzi sul reddito dei fornitori tradizionali ACP.

### **7.6 Deviazione commerciale e creazione commerciale nei paesi in via di sviluppo come effetti del mercato interno comunitario**

Come è stato detto, è sulla base delle analisi relative agli effetti del processo d'integrazione sul sistema economico comunitario che è possibile fare delle previsioni sulle sue conseguenze per i paesi in via di sviluppo. Tendiamo a precisare nuovamente che gli studi sono indicativi, data la quantità di variabili economiche coinvolte, alcune delle quali non dipendenti dalla Comunità ma piuttosto dal sistema economico mondiale e dalle strutture economiche proprie dei paesi in via di sviluppo.

*"Numerous studies have been carried out in an effort to gauge the impact of 1992 on external trade. The analysis is normally of 'on one hand' e 'on the other hand' type. While there is a broad agreement that there will be changes, the precise nature of these changes, and their impact on individual countries, or categories of exports, is generally inconclusive with a few exceptions"<sup>380</sup>.*

Gli effetti del processo di integrazione economica comunitaria sui paesi in via di sviluppo sono stati analizzati da molti autori in termini di "creazione commerciale" e di "deviazione commerciale" sulle loro esportazioni. Per "creazione commerciale" nel senso classico della teoria commerciale s'intende l'espansione delle importazioni Comunitarie da paesi terzi come conseguenza della determinazione di una Tariffa Esterna Comune più bassa rispetto a quella anteriormente applicata da alcuni Stati membri. La "deviazione commerciale" indica invece la sostituzione delle importazioni provenienti dai paesi terzi con

---

<sup>380</sup> Belinda Coote, "The trade trap. Poverty and the Global commodities Markets", Oxfam, Oxford, 1992, p.130.

quelle comunitarie, conseguenza di una Tariffa Esterna Comune più alta rispetto a quella applicata prima da alcuni Stati membri.

Altri autori, senza fare alcun riferimento alla tariffa esterna comune, identificano la "creazione commerciale" con *l'effetto reddito* che rappresenta lo stimolo delle importazioni extra CE dovuto alla crescita dei redditi comunitari in conseguenza della realizzazione del mercato unico; la "diversione commerciale" viene identificata con *l'effetto prezzo* che indica il fenomeno di sostituzione delle importazioni provenienti dall'esterno della Comunità con i prodotti comunitari in conseguenza della riduzione dei loro prezzi dovuta alla realizzazione del mercato unico<sup>381</sup>.

Il cambiamento strutturale operato nella Comunità dal progetto 1992 comporta dunque delle conseguenze per i paesi in via di sviluppo ed interessa variamente i flussi commerciali che legano questi ultimi al mercato comunitario a seconda della loro composizione tradizionale. La seguente tabella<sup>382</sup> ci consente di valutare tali flussi attraverso i valori in percentuale delle importazioni (esportazioni) comunitarie da (ai) paesi in via di sviluppo rispetto alle importazioni ed esportazioni totali

---

<sup>381</sup> Definizioni nel senso classico generale dei due concetti atti a individuare le conseguenze prodotte dalla costituzione di un'unione doganale sono espresse in "The European Community after 1992. Perspectives from outside", edited by S. Borner and H. Grubel, London, Macmillan, p.440: *"Trade creation in the classical sense refers to intra-customs union trade stimulated by the price effects of removing barriers, which in turn represents an improvement in resource utilization. "Trade diversion refers to the diversion of trade from non-members of the union induced by the elimination of intra-union trade barriers"*. In questo senso si esprimono Koekkoek, Kuyvenhoven e Mollein "Europe 1992 and the developing countries: an overview", *Journal of Common Market Studies*, vol. XXIX, n°2, December 1990 pp. 111-131. Relativamente ai principali effetti provocati dal 1992 sui paesi in via di sviluppo essi individuano a) lo stimolo delle importazioni extra CE dovuto alla crescita dei redditi comunitari in conseguenza della realizzazione del "progetto 1992" b) la riduzione dei prezzi comunitari conseguente alla creazione del Mercato Unico che migliora la concorrenzialità dei produttori CE portando ad una sostituzione delle importazioni provenienti dall'esterno della comunità con i prodotti comunitari. Molti autori equiparano il primo effetto sui paesi terzi, cioè l'accelerazione delle importazioni extra- CE, con una più vasta interpretazione del concetto di "Trade creation", ed il secondo effetto, la riduzione delle esportazioni dei paesi terzi in conseguenza della riduzione dei prezzi comunitari, con una più estesa interpretazione del "trade diversion" senza però fare alcun riferimento alla tariffa esterna. M.W.S. Davenport in "The external policy of the Community and its effects upon the manufactured exports of the developing countries", *Journal of Common Market Studies*, vol XXIX n°2 1990 pp.181-200.

<sup>382</sup> In U. Hiemenz, Regional Integration in Europe and its effects on developing countries, J.C.B. Mohr, Tubingen, 1994, p. 93, Source: Statistical Office of the European Communities.

dalla CE. I valori della tabella mostrano che gli effetti di diversione commerciale si evidenziano solo nel settore tessile, dell'abbigliamento, dei macchinari elettrici e dei prodotti agricoli dove i paesi in via di sviluppo rappresentano una frazione sostanziale delle importazioni CE. Mentre le importazioni di quest'ultima provenienti dai paesi in via di sviluppo nel settore delle automobili, del ferro e dell'acciaio sono trascurabili se non addirittura inesistenti.

<b>Developing Countries' trade with the EC: Selected Products</b>	<b>EC imports from developing countries per cent total EC imports</b>	<b>EC exports from developing countries per cent of total EC exports</b>
<b>Textiles and clothing</b>	22.0	8.6
ACP	0.8	0.8
Latin America	0.7	0.4
Asian NIEs	6.8	1.8
Other Asia	8.8	0.3
<b>Electrical machinery</b>	10.3	12.1
ACP	0.0	1.1
Latin America	0.2	1.2
Asian NIEs	7.9	2.8
Other Asia	2.2	2.0
<b>Automobiles and parts</b>	0.8	7.8
ACP	0.0	1.2
Latin America	0.2	0.9
Asian NIEs	0.3	1.0
Other Asia	0.1	0.6
<b>Iron and Steel</b>	2.8	14.4
ACP	0.3	1.5
Latin America	1.2	1.3
Asian NIEs	0.5	2.3
Other Asia	0.2	1.0
<b>Agricultural Products</b>	18.7	11.5
ACP	4.0	1.9
Latin America	7.0	0.6
Asian NIEs	0.3	1.4

Si è concordi nel ritenere che dopo un'iniziale periodo caratterizzato da una crescente polarizzazione degli investimenti nel mercato comunitario e dall'adozione di misure protezionistiche, indispensabili nel periodo di adattamento e di ristrutturazione economica dovuta all'emergere dei nuovi vantaggi comparati, si assiste a una significativa generale creazione commerciale per i paesi in via di sviluppo, ci riserviamo successivamente di differenziare per prodotto e per gruppi di paesi. Gli studi svolti da Matthews e Mc Aleese<sup>383</sup> avevano permesso di prevedere di valutare un aumento del 6% delle esportazioni dei paesi in via di sviluppo conseguente ad una crescita del Prodotto Domestico Lordo comunitario pari al 5%, effetto del processo d'integrazione economica<sup>384</sup>.

La creazione commerciale si evidenzia maggiormente in quei settori produttivi per i paesi in via di sviluppo nei quali risultano minori i vantaggi che la Comunità può ottenere sulla base della maggiore efficienza produttiva e del raggiungimento delle economie di scala. In essi infatti, caratterizzati dall'intenso uso del fattore produttivo lavoro, risulta maggiore il vantaggio comparato per i paesi in via di sviluppo. Non emerge una rilevante diversione commerciale per le materie prime in quanto mancano i beni sostitutivi nella CE. In questo settore prevale l'effetto reddito sull'effetto prezzo anche se l'effetto commerciale che ne risulta è particolarmente basso data l'inelasticità che caratterizza la domanda delle materie prime. Relativamente ai manufatti i vantaggi che i produttori comunitari ottengono dalle economie di scala, dalla riduzione dei costi e dalla maggiore efficienza produttiva, si traducono in una superiore capacità concorrenziale rispetto alle esportazioni dei paesi in via di sviluppo e quindi in una presumibile diversione commerciale per questi ultimi.

---

<sup>383</sup> Si veda in particolare Matthews A. and Mc Aleese D., *"Less Developed Countries primary Exports EEC: Prospects post 1992"*, paper for the Ministry of foreign Affairs, The Hague, 1989.

<sup>384</sup> Questi studi concordano con i risultati previsti nel rapporto Cecchini che collocava la crescita CEE tra il 4,5 e il 7% attribuendogli come conseguenza un incremento nella domanda per i beni esportati dai paesi in via di sviluppo. Si affiancano inoltre ai risultati previsti da Davenport M.W.S. and Page S., *"Regional trade agreements: The impact of the implementation of the single European market on developing countries"*, report prepared for the Unctad Secretariat, October 1989; e in Davenport M.W.S., "The external policy of the Community and its effect upon the manufactured exports of the developing countries", *Journal of Common Market Studies*, Special issue on Europe 1992 and the developing countries vol. XXIX. n°2, December 1990, pp.183-184.

Il processo d'integrazione interessa dunque negativamente i fornitori di manufatti che solo in minima parte traggono profitto dall'effetto reddito. Essi sono interessati dalla diversione commerciale inoltre a causa dell'offerta concorrente degli Stati membri Mediterranei. Quest'ultima varia da prodotto a prodotto dipendendo in gran parte dalle risposte che i produttori Comunitari danno alle differenti condizioni di mercato. Si evidenziano più alti valori nella diversione commerciale dei paesi in via di sviluppo esportatori di acciaio e di prodotti chimici dove è facile prevedere una riduzione del vantaggio comparato. È bene aggiungere che relativamente ai beni manufatti essa interessa soprattutto i prodotti per i quali si possono raggiungere le economie di scala, prevalentemente esportati dai paesi sviluppati, questo dipende essenzialmente dalla composizione tradizionale delle esportazioni dei paesi in via di sviluppo, essendo queste costituite da differenti fonti di energia, da alimenti, incluso il tabacco e le bevande, da minerali non metallici, acciaio e legno, e solo in una percentuale ridotta dai manufatti<sup>385</sup>.

Il progetto 1992 produce effetti globalmente positivi, per quanto modesti, nel settore tessile e dell'abbigliamento<sup>386</sup>. In entrambi i settori è andata crescendo la concorrenzialità dei paesi in via di sviluppo grazie alla facilità di diffusione in questi ultimi dei metodi tradizionali di produzione e di una tecnologia accessibile e facilmente esportabile. Entrambi i settori sono inoltre caratterizzati da un intenso uso del fattore di produzione lavoro, dovuto anche alla difficoltà di automatizzare e macchinizzare le fasi chiave del processo produttivo. Il basso costo del lavoro nei paesi in via di sviluppo e il limite alla possibilità di raggiungere ulteriori economie di scala nei paesi comunitari, a causa del già elevato grado di specializzazione raggiunto, rende questi ultimi temibili concorrenti.

La rimozione delle quote nazionali che il processo d'integrazione porta con se espone le industrie comunitarie del settore ad una più forte concorrenza. Il mercato integrato permette, attraverso la libera

---

<sup>385</sup> Fino al 1988 la quota di beni manufatti importati dalla Comunità e provenienti dai paesi in via di sviluppo rappresentava solo il 22,8% del totale.

<sup>386</sup> I paesi che traggono maggiore vantaggio sono quelli i cui flussi commerciali sono tradizionalmente caratterizzati da notevoli quantità di tessuti e di abbigliamento come il Sri Lanka, Brasile, Thailandia e Perù. Mentre i paesi ACP per ragioni dovute alla tradizionale composizione dei flussi commerciali e rappresentando solo una quota molto piccola nelle importazioni comunitarie di tessili e abbigliamento non sono interessati da tali effetti positivi con l'eccezione dello Zimbabwe e delle isole Mauritius.

circolazione dei beni, una piena utilizzazione della nuova quota comunitaria ed il trasferimento delle responsabilità di gestione di quest'ultima dai governi nazionali al livello comunitario, riducendo la possibilità d'intervento per la protezione di interessi nazionali.

### 7.6.1 Il mercato unico e i Paesi ACP

Gli effetti provocati sui paesi ACP dalla realizzazione del mercato unico, date le relazioni preferenziali che li legano alla Comunità, e sulla base dell'importanza che il mercato comunitario riveste per gli ACP, che vi dipendono per più della metà delle loro esportazioni, meritano di essere trattati distintamente.

Il principio della *"piramide delle preferenze che governa le relazioni commerciali della Comunità con il resto del mondo"*<sup>387</sup>, e che nel settore della politica comunitaria di cooperazione ha condotto all'adozione di pratiche commerciali differenziate rispetto ai gruppi differenti di paesi in via di sviluppo continua inalterato a rappresentare il motivo guida alla base della politica comunitaria. Si mantiene inalterata la differenziazione operata verso i paesi in via di sviluppo attraverso le differenti relazioni preferenziali esistenti con i paesi ACP, con i Paesi dell'area Mediterranea o espresse nelle preferenze tariffarie e unilaterali proprie di alcune regioni ed aree.

Tuttavia uno sguardo d'insieme sui dati che contribuiscono a definire la situazione economica-commerciale propria dei paesi ACP ci consente di apprezzare come i trattamenti liberali assicurati alle loro esportazioni dalle Convenzioni di Yaoundé prima e di Lomé poi, non siano stati sufficienti, né a generare un elevato livello di crescita, né a stimolare la diversificazione delle loro esportazioni. Gli accordi commerciali preferenziali non sono stati quindi un mezzo sufficiente a garantire l'espansione commerciale, indicata precisamente nelle Convenzioni come obiettivo prioritario per poter avviare la crescita e lo sviluppo autonomo ed autocentrato.

Nonostante sussistano con i paesi ACP delle relazioni preferenziali anche rispetto ad essi si osserva una sostanziale

---

<sup>387</sup> M.W. Davenport, "The external policy of the Community and its effects upon the manufactured exports of the developing countries", *Journal of Common Market studies*, vol. XXIX n 2 Dec. 1990.

manca di studi relativi agli effetti del mercato unico su di essi. Durante i negoziati per la conclusione di Lomé IV, le preoccupazioni avvertite dai rappresentanti ACP dinanzi all'entusiasmo comunitario per la realizzazione del mercato unico, hanno più volte condotto la Commissione a ribadire che quest'ultimo è un affare interno comunitario e, come tale, non suscettibile di essere analizzato in seno a tali negoziati.

Sono significative al riguardo le parole espresse da Manuel Marin in occasione di una missione a Brazzaville nel periodo dei negoziati, in quanto esprimono la consapevolezza ed il riconoscimento da parte della Commissione di tale carenza: " *we, the europeans, have been guilty of not presenting earlier and better our objectives and the way in which we see the relationship between the Single Market and the rest of the world, particularly with you (the ACP states). Convinced (...) of the essentially positive nature of this enterprise for every one concerned, we probably have not done enough clearly to inform third countries of our intentions in their respect*"<sup>388</sup>.

L'analisi sommaria che qui di seguito presentiamo, alla luce della difficoltà precedentemente espressa, risulta anch'essa condotta in termini di creazione e diversione come è stato fatto per i paesi in via di sviluppo come categoria generale. Essa giunge alla conclusione che in linea generale i paesi ACP sperimentano minori effetti positivi dal mercato unico rispetto agli altri paesi in via di sviluppo, in quanto la annunciata crescita delle importazioni Comunitarie è costituita in modo preponderante dai manufatti esportati essenzialmente dai paesi Asiatici e Latino Americani e non dai beni primari che dominano i flussi commerciali con gli ACP<sup>389</sup>.

Presentiamo qui di seguito due interessanti tabelle riassuntive<sup>390</sup> che presentano una generale visione d'insieme sugli effetti del Mercato Unico sui paesi in via di sviluppo e sugli ACP in particolare, prima di

---

<sup>388</sup> "North-South the EC development policy", study compiled by the Club de Bruxelles under the directions of P.Baragiola, Bruxelles, 1991, p.51-52

<sup>389</sup> A questa medesima conclusione giunge Stevens restringendo il campo di analisi ai paesi Maghrebini e a quelli dell'Africa Subsahariana, "The impact of Europe 1992 on the Maghreb and Sub Saharan Africa, *Journal of Common Market Studies*, vol. XXIX n 2 Dec 1990, pp.217-241.

<sup>390</sup> La prima in C. Stevens, *ibidem.*, p. 224-225, la seconda in U. Hiemenz, *Regional Integration in Europe and its effects on Developing Countries*, J.C.B., Mohr, Tubingen, 1994, p.110, Source: Mobius, (1991, tab.5).

procedere ad un'analisi più dettagliata di alcuni settori che rivestono particolare importanza per questi ultimi.

<b>Potential External Effects of 1992 on Developing Countries</b>	
<b>POSITIVE</b>	<b>NEGATIVE</b>
Trade creation (from faster EC growth)	Trade diversion (lower costs of EC production)
Less protectionism (no national NTBs)	More protectionism (more severe EC NTBs)
More liberal trade policy (majority voting)	Less liberal trade policy (To alleviate social costs)
Investment creation (from faster EC growth)	Investment diversion (increased attractions of EC)
Easier migration (removal of national barriers)	More restrictive migration (reinforcement of EC barriers)

<b>Potential Dangers of 1992 for different developing countries</b>	
<b>Country Group</b>	<b>Potential Dangers</b>
NICs (for ex. East Asia ASEAN)	Increased Protectionism
Mediterranean (for ex. Algeria Morocco Tunisia)	Trade Diversion Investment Diversion Restricted Migration
Latin America	Investment Diversion Increased Protectionism
Africa, Caribbean, Pacific	Trade Diversion



**Trade Creation and Trade Diversion Effects of EC 1993:  
Selected Products and Selected Developing Countries**

	Trade Diversion	Trade Creation	Net Effect
<b>Products</b>			
Manufact. Goods	-12	11	-1
Text. & Clothing	-7	11	4
Elect. Machinery			
* Offi. Equipm.	-9	11	2
* Electri. Goods	-11	11	-1
Transp. Equipme	-11	11	0
Iron & Steel	-35	11	-24
<b>Countries</b>			
Devel. Countries	-10	11	1
ACP	-13	10	-2
Others			
Argentina	-11	12	1
Brazil	-13	11	-2
China	-10	11	1
Hong Kong	-9	11	2
Pakistan	-8	11	4
Singapore	-11	10	0
South Korea	-10	10	0
Taiwan	-10	11	2
Thailand	-9	11	2

**7.6.1.1 Il mercato Unico e I Paesi ACP: il caso dello zucchero e delle banane**

In particolare esistono dei beni che per alcuni paesi ACP rappresentano la base dei sistemi economici, e la principale fonte dei redditi da esportazione. Beni quali lo zucchero e le banane, in sistemi economici monoculturali o comunque poco diversificati, rappresentano una percentuale molto alta del prodotto interno lordo. Pur non potendo godere, come tutti gli altri prodotti agricoli, della totale esenzione delle tariffe doganali nel mercato comunitario, per via della concorrenza che causano alle produzioni comunitarie, sono oggetto di regolamentazioni particolari che assicurano loro una certa tutela in esso. Per questi prodotti la creazione commerciale, maggiormente auspicabile per la

loro valenza economica, tende ad essere contrastata dalla Politica Agricola Comune, dalla stessa Clausola di Salvaguardia<sup>391</sup>, che rappresentano dei sistemi di protezione degli interessi dei produttori comunitari.

Il mercato saccarifero riveste una grande importanza a livello mondiale, in quanto, nonostante la gran parte della produzione mondiale sia destinata direttamente al consumo interno dei singoli paesi nei quali lo zucchero viene prodotto, le quantità commerciate rimangono enormi<sup>392</sup>. Tale mercato è inoltre caratterizzato dalla congiunta presenza dei produttori dei paesi industrializzati, tra i quali la Comunità Europea, che è il più grande produttore di zucchero da barbabietola, e dei produttori dei paesi in via di sviluppo, tra i quali spiccano i Paesi ACP che producono e commerciano zucchero di canna. La differenza del prodotto, delle sue caratteristiche, legate alla sua produzione e trasformazione spiega parzialmente la causa della posizione di svantaggio che caratterizza i produttori tropicali. Il ciclo di maturazione della canna da zucchero ha infatti una durata inclusa tra i sei e i nove anni rispetto a quello della barbabietola di un solo anno, e ciò riduce la possibilità di adeguarsi con elasticità, riducendo o aumentando la produzione, alle oscillazioni dei prezzi che si verificano nel mercato mondiale. Tale posizione di svantaggio è poi ulteriormente aggravata dalla adozione di meccanismi protezionistici attraverso i quali i paesi industrializzati mirano a salvaguardare ed isolare il mercato interno.

Il mercato Europeo è controllato attraverso una politica protezionistica adottata nell'ambito della Politica Agricola Comune, quest'ultima interagisce con la politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo nell'ambito della quale viene assicurato un trattamento preferenziale ai Paesi ACP attraverso una regolamentazione privilegiata del mercato dello zucchero con questi ultimi stabilita nel protocollo 8 della Convenzione di Lomé" IV.

---

<sup>391</sup> Il primo esempio di ricorso alla Clausola di salvaguardia, art.178 della Convenzione di Lomé IV, è quello ricordato precedentemente relativo alla Francia che è ricorsa ad esso per ottenere l'autorizzazione dalla Commissione ad applicare misure di salvaguardia all'importazione delle banane originarie dei paesi ACP, per via dello squilibrio che generano nel mercato Francese.

<sup>392</sup> Nell'annata 1991/1992 sono stati prodotti 113 milioni di tonnellate di cui 29 milioni sono stati esportati, Devizzi S., "Zucchero Amaro", *Mani Tese*, Marzo 1994, p.9.

Quest'ultimo riprende il Protocollo 3 della I Convenzione di Lomé elaborato in seguito alle pressioni della G. Bretagna che subordinò la propria adesione alla Comunità dei 6, alla regolamentazione del mercato dello zucchero, in quanto era allora il primo paese importatore mondiale di zucchero (2 milioni di tonnellate) che disponesse di un accordo commerciale con i paesi produttori ed esportatori del Commonwealth e non intendeva rinunciare ad esso<sup>393</sup>. L'inserimento di tale Protocollo risultò accettabile ai 6, che erano allora incapaci di soddisfare le richieste del mercato Britannico, nel quale peraltro erano particolarmente elevate le pressioni esercitate in favore della sua conclusione dall'unica compagnia che si occupasse di raffinare lo zucchero di canna ed aveva dunque diretti interessi economici da far tutelare.

La Comunità con esso si impegna ad acquistare a tempo indeterminato "specifiche quantità" di zucchero di canna prodotte nei paesi ACP ad un prezzo garantito, indicizzato sulla base di quello interno comunitario. È questo il solo accordo concluso tra la Comunità e dei paesi terzi in cui quest'ultima s'impegna ad offrire un prezzo garantito e a negoziarlo con le parti<sup>394</sup>. Proprio relativamente al prezzo garantito e negoziabile il Protocollo presenta sul piano giuridico una contraddizione che appare irrisolvibile e alla base di contrasti tra le parti. Se infatti da un lato prevede, come si è detto, un'indicizzazione legata al prezzo pagato ai produttori europei, dall'altra prevede una trattativa annua fra i Paesi ACP e la Comunità diretta alla negoziazione del prezzo. Ora poichè vi è un solo prezzo d'intervento per lo zucchero nel mercato comune, è solo sulla sua base che può essere indicizzato il prezzo proposto ai paesi ACP, di conseguenza non rimane molto spazio per il negoziato e per le trattative tra le parti. Per questo i paesi ACP, lamentandosi che la CE, nel fissare il prezzo del bene, abbia unicamente delle preoccupazioni di politica interna, reclamano

---

<sup>393</sup> Il Commonwealth Sugar Agreement fu firmato nel 1951 per 7 anni, fu successivamente rinnovato di anno in anno fino al 1967, quando la possibilità d'integrazione britannica alle Comunità comportò l'arresto della sua continuazione oltre il dicembre 1974.

*"The essence of the CSA was the negotiated price quota which guaranteed specific quantities of sugar at a price reasonably remunerative to efficient producers, negotiated triennially after 1965 between the British government and the Commonwealth suppliers."* in "Mr cube versus Monsieur beet: the politics of sugar in the european communities", C. Webb in H. Wallace, W. Wallace, C. Webb, "Policy making in the European Communities", J. Wiley & sons, London, 1977.

<sup>394</sup> Articolo 5, paragrafo 4, del Protocollo n°8: *"Il prezzo garantito, espresso in unità di conto, ... Lo si negozia ogni anno all'interno della gamma dei prezzi praticati dalla Comunità, tenendo conto di tutti fattori economici di rilievo,..."*

che siano presi in considerazione i costi di produzione, di trasporto, di assicurazione che devono sostenere, in quanto *"fattori economici di rilievo"*, necessari per la determinazione del prezzo, come l'art.5 del Protocollo dispone. In questo contesto si colloca la vittoria, essenzialmente simbolica, da loro conseguita in occasione della campagna per la determinazione del prezzo dello zucchero nel 1985/86 nella quale riuscirono per la prima volta a negoziare con i 12. Dinanzi alla volontà del Consiglio di garantire un superiore aumento al prezzo dello zucchero raffinato (1,3%), rispetto allo zucchero grezzo (1,15%), per favorire i produttori comunitari, in quanto per il 90% la produzione CE è di zucchero raffinato, essi sono riusciti ad ottenere per gli ultimi tre mesi delle campagne di scambi un aumento pari all'1,3%. Le pressioni da essi esercitate ed il sostegno dato loro dalla Commissione, sono riuscite ad avere il sopravvento sulla resistenza essenzialmente manifestata dalla Francia, desiderosa di proteggere i Paesi e Territori d'Oltremare, e della G. Bretagna, rappresentante gli interessi dell'impresa di raffinazione.

Le contraddizioni emergono anche sul piano economico, i paesi comunitari sono infatti grossi produttori di zucchero di barbabietola, la loro produzione eccedentaria nel mercato comunitario e la sua immissione nel mercato mondiale, provoca il crollo dei prezzi internazionali, riducendo il volume dei ricavi degli ACP sul mercato extracomunitario. Date dunque le accuse rivolte alla Comunità di deprimere il mercato mondiale, essa cerca di frenare la crescita della produzione tendendo a bloccare l'incremento dei prezzi interni, riducendo così il margine di profitto dei produttori, ma ciò provoca ripercussioni, sulla base dell'indicizzazione, sui prezzi pagati agli ACP, che si riducono a loro volta, o comunque non registrano incrementi adeguati.

Ulteriori difficoltà nel caso dello zucchero sono causate da variazioni nella domanda di zucchero di canna conseguenti ad un maggior consumo dello zucchero di barbabietola prodotto nella Comunità. Infatti l'eliminazione dei controlli e delle formalità da espletare alle frontiere, che il mercato unico porta con se, insieme con la realizzazione del Tunnel che collega la G.Bretagna, maggiore importatrice dello zucchero di canna, all'Europa continentale, rendono più semplice e più economico il suo commercio alterando le quote di mercato detenute dallo zucchero comunitario e da quello ACP.

Emerge dunque l'incoerenza che talvolta caratterizza gli interventi comunitari, derivante dalle interrelazioni esistenti tra le politiche comunitarie e dalla loro mancata elaborazione in un piano

coordinato. Quanto si cerca di concedere attraverso le strategie definite nel quadro della politica di cooperazione allo sviluppo viene distorto dagli interessi perseguiti in altre politiche comunitarie, quali essenzialmente, e lo si è più volte constatato, quella agricola e quella commerciale, quella ambientale e di tutela della salute del consumatore.

Le banane sono un prodotto di rilevanza particolare in quanto rappresentano una grossa fetta del mercato mondiale, sulla base dei dati disponibili risulta che nel 1991 il commercio delle banane abbia raggiunto i 9,5 milioni di tonnellate. Il valore annuale totale delle esportazioni mondiali di banane è dell'ordine di 2 miliardi di dollari e il 30% circa di queste esportazioni è destinato all'Unione Europea. Sono dunque un bene rilevante dal punto di vista economico, e ci offrono inoltre un valido spunto per analizzare aspetti del diritto comunitario nell'ambito della cooperazione allo sviluppo particolarmente interessanti. Così come le interrelazioni che si determinano tra misure adottate nell'ambito della Politica Agricola Comune e quelle adottate nel settore della Cooperazione allo Sviluppo o quelle che emergono tra gli interessi economici nazionali e quelli comunitari e i corrispondenti regimi giuridici che si definiscono sulla base di questi. È inoltre questo un settore, come abbiamo avuto modo di valutare che, coinvolgendo interessi economici dei produttori di banane latino americane, ha offerto lo spunto per una riconsiderazione della conformità e legalità della Convenzione di Lomé rispetto al Gatt, conducendo l'Unione per la prima volta a richiedere la concessione di una deroga che autorizzata, nel novembre 1994 conferisce per la prima volta al regime una maggiore certezza e stabilità legale.

Come si è visto precedentemente nel paragrafo 7.5, le banane sono un settore d'importanza fondamentale per i Paesi ACP, in quanto per molti di loro esse costituiscono una quota significativa delle loro esportazioni totali<sup>395</sup>. Il mercato comunitario rappresenta lo sbocco principale, esso soddisfa la metà della richiesta Europea di banane importando o la totalità (Martinica e Guadalupe) o il 90% delle loro esportazioni (St. Vincent e St. Lucia) di banane, mentre l'altra metà della richiesta viene soddisfatta dai produttori dell'America Centrale e Meridionale.

---

<sup>395</sup> Le banane rappresentano il 40% delle esportazioni di Guadalupe, il 50% per la Martinica e il 20% per la Somalia. Esse costituiscono circa il 91% dei redditi da esportazione per St. Lucia, il 71% per Dominica, il 28% per St. Vincent).

Inizialmente, anteriormente al regolamento 404/93 , il maggior pericolo per la tutela e la salvaguardia degli interessi degli ACP, veniva individuato nella liberalizzazione del mercato delle banane, in quanto fin dal principio, la preferenza veniva loro accordata, sia pure attraverso regimi nazionali diversi, attraverso l'imposizione di limiti nel volume delle importazioni di banane dagli altri paesi in via di sviluppo (banane-dollaro). Secondo le stime della World Bank la liberalizzazione causando un taglio nei prezzi pagati ai produttori ACP, avrebbe potuto causare, se non fosse stata accompagnata da alcuna forma di tutela, una perdita di reddito pari a 209 milioni di dollari, beneficiando invece maggiormente i paesi della zona del dollaro e gli Europei.

Oggi, nonostante il processo di integrazione economica comunitaria, non abbia comportato nel settore un'assoluta liberalizzazione, in quanto il Regolamento 404/93 seguita a perpetuare un sistema di trattamento preferenziale per gli ACP, si è ritenuto il sistema insufficiente per garantirli a causa della forte dipendenza dalle banane per molti ACP ed a causa degli alti costi sostenuti per produrle rendendo indispensabile l'adozione del Regolamento 2686 che stabilisce un sistema speciale di assistenza ai produttori tradizionali ACP di banane. Il fatto che molti di loro abbiano questo alto grado di dipendenza da un unico tipo di bene è conseguenza degli accordi preferenziali che legavano tali paesi a molti paesi della Comunità. Tali accordi stimolavano particolarmente la produzione nei settori per i quali veniva previsto un trattamento preferenziale, disincentivando allo stesso tempo la diversificazione economica e la possibilità di usare parte delle risorse esistenti per produrre differenti tipi di beni.

Relativamente ai costi di produzione questi ultimi sono più elevati rispetto a quelli che devono affrontare i produttori dell'America Meridionale e Centrale. Normalmente in America Latina le piantagioni di banane sono molto estese, crescono in terreni ricchi, ed, essendo possedute da grosse Multinazionali<sup>300</sup> sono caratterizzate da un alto grado di meccanizzazione. Per i produttori caraibici i costi di produzione possono invece essere superiori dal 30 al 50%, per questo nonostante il mantenimento delle preferenze tariffarie, essi possono non essere in grado di competere con le banane dollaro. I costi più elevati derivano dal fatto che normalmente le piantagioni sono suddivise in appezzamenti di terreno di piccole dimensioni posseduti dagli agricoltori e caratterizzati da un basso grado di meccanizzazione,

---

<sup>300</sup> Le più importanti Multinazionali Americane sono la United Brands, Standard Fruit, e la Del Monte.

il che chiaramente conduce all'adozione di scelte e strategie di produzione diverse<sup>397</sup>.

La soluzione dunque, alla luce anche degli impegni che la Comunità ha assunto con il Protocollo 5 della Convenzione di Lomé, rispetto ai produttori di banane, deve essere trovata in strumenti e mezzi tecnici che siano realmente disponibili, effettivamente utilizzabili, ed incontrino il necessario consenso e la volontà politica della Comunità. Tra le soluzioni che sono state proposte una suggeriva di applicare il sistema previsto per i produttori Europei di semi oleaginosi. Esso consiste nel finanziare i produttori europei di olio affinché utilizzino come materia prima le sementi prodotte in Europa ad un prezzo più alto rispetto a quelle importate. Nel caso delle banane si tratterebbe di concedere aiuti alle imprese che si occupano di importare le banane per il mercato comunitario con lo scopo indiretto di favorire il gruppo dei produttori non Europei ACP rispetto a quello dei Paesi Latino Americani. La World Bank appoggia invece maggiormente la concessione di aiuti e di fondi diretti ad incrementare la produzione riducendone i costi, e ad appoggiare processi di diversificazione economica. In quest'ultima direzione si sono mosse alcune Organizzazioni Non Governative, valga come esempio l'attività svolta nelle Windward Islands dall'Oxfam, che ha appoggiato l'organizzazione di associazioni<sup>398</sup> volte ad incoraggiare incontri e studi tra gli agricoltori per la definizione delle strategie da adottare e per promuovere processi di diversificazione delle colture. Per quanto i contadini comprendano l'esigenza di avviare piantagioni alternative, manifestano una certa resistenza ad accettare programmi estesi di diversificazione senza la garanzia di poter contare su mercati alternativi per poi esportarle. Il Regolamento del Consiglio adottato il 31 Ottobre 1994 che abbiamo analizzato in una precedente sezione del lavoro, sancisce l'adozione di una strategia perfettamente in linea con quella adottata dalla Banca Mondiale consistente essenzialmente nell'assistenza finanziaria e tecnica e nel sostegno ai redditi dei produttori ACP<sup>399</sup>.

---

<sup>397</sup> Anche se può accadere che le piantagioni siano controllate dalle Multinazionali, nelle Windward Islands si ricordi ad esempio la Multinazionale Britannica British Company Geest sono comunque suddivise e gestite dagli agricoltori che da esse traggono sostentamento.

<sup>398</sup> Si ricordi nel 1990 la fondazione della Windward Islands' Farmers' Associations'.

<sup>399</sup> Un altro esempio è rappresentato dalla carne di manzo, che per alcuni paesi ACP, ricordiamo soprattutto lo Zimbabwe, il Botswana, il Kenia, riveste particolare importanza economica. Per quanto la Comunità garantisca ad essi l'esenzione della tariffa doganale e la riduzione del 90 % del prelievo sull'importazione, a cui sono

### **7.6.1.2 La creazione e la deviazione commerciale come conseguenza della armonizzazione tecnica: il caso dei tabacchi e dei fosfati**

L'armonizzazione delle imposte sul consumo entro una banda di valori comuni, anch'essa richiesta dall'attuazione del mercato integrato, produce variazioni di considerevole importanza nelle esportazioni del caffè e del tabacco dei paesi in via di sviluppo. L'armonizzazione verso l'alto nell'imposta per il consumo di tabacco, provocando l'aumento del prezzo, conduce ad un prevedibile crollo nelle esportazioni di paesi produttori quali il Brasile e lo Zimbabwe. Mentre la riduzione dell'imposta del consumo del caffè, particolarmente alta in Germania (41%), produce un notevole aumento nelle esportazioni della Costa d'Avorio, del Brasile, della Colombia.

Si è detto che l'armonizzazione delle legislazioni degli stati membri relative alla definizione dei requisiti e delle caratteristiche dei prodotti, si traduce in termini generali in un vantaggio per la commercializzazione dei beni importati. Le ispezioni effettuate al primo porto d'ingresso e la conformità dei prodotti ai requisiti tecnici richiesti dalla normativa qui vigente permettono loro di circolare liberamente in tutto il mercato comunitario. Tuttavia, qualora i requisiti e gli standards siano quelli mutuati dalla legislazione nazionale più restrittiva ed intransigente rispetto alle altre, si creano degli ostacoli e dei limiti soprattutto alle esportazioni provenienti dal terzo mondo. Nel caso di certi prodotti alimentari sono indispensabili ulteriori investimenti nella conservazione e nell'imbballaggio dei prodotti perchè vengano rispettati gli standards minimi richiesti per l'accesso al mercato europeo con evidenti svantaggi per i produttori dei paesi in via di sviluppo.

Due esempi particolarmente significativi sulle conseguenze economiche per alcuni paesi ACP come conseguenza della determinazione di standards uniformi minimi a cui i beni devono

---

invece soggetti tutti gli altri paesi, riduce i privilegi accordati ricorrendo all'uso di differenti misure protezionistiche. Tra queste valgono come esempio l'imposizione di regole limitative relative alla salute degli animali, alla macellazione e alla conservazione della carne, la determinazione di quote annuali comunitarie, ed infine l'obbligo per i produttori ACP di fissare una tassa d'esportazione che aumenti il prezzo d'ingresso nel mercato comunitario che eguagli quello più alto qui prevalente, riducendo così ogni forma di concorrenza sul prezzo per i produttori interni. Protocollo 7 della Convenzione di Lomé IV " *Within the limits referred to in article 2 import duties other than customs duties applicable to beef and veal originating in the ACP states shall be reduced by 90 %*".



conformarsi per poter essere commercializzati nella Comunità sono rappresentati dal tabacco e dai fosfati.

In particolare la Direttiva del Consiglio del 17 Maggio 1990<sup>400</sup> sull'approssimazione delle leggi, dei regolamenti, delle disposizioni amministrative degli Stati membri riguardante il contenuto massimo di catrame nelle sigarette provoca conseguenze dirette sui produttori di tabacco dello Zimbabwe. Questi ultimi dovendo adattarsi alle nuove basse percentuali di catrame devono effettuare investimenti nel processo di produzione del tabacco affinché il loro volume d'esportazione non ne risulti alterato. Tali misure sono comunque giustificabili per gli obiettivi che la Comunità si propone nel programma generale di lotta contro il cancro che ha avviato.

Diverso è invece il caso dei fosfati e del livello minimo di cadmio presente in essi richiesto dalla nuova normativa comunitaria, dove sono meno evidenti i benefici che la Comunità persegue nel campo della politica ambientale e più chiari invece i danni che causano alle economie che in buona parte dipendono dalla produzione ed esportazione dei fosfati alla Comunità. Il caso dei fosfati risulta quindi più significativo, sia relativamente agli effetti economici che origina nei principali ACP produttori, il Togo ed il Senegal, sia perchè consente di individuare i contrasti e le contraddizioni che emergono tra obiettivi perseguiti in differenti aree d'intervento comunitarie, nel caso particolare la politica ambientale e le azioni di tutela della salute dei consumatori e la politica di cooperazione allo sviluppo.

Le direttive Europee<sup>401</sup> che stabiliscono i livelli massimi di cadmio che può essere contenuto nei fosfati utilizzati per la produzione di fertilizzanti, sono espressione delle prioritarie preoccupazioni comunitarie per i danni ambientali e per la tutela della salute dei consumatori. Tuttavia, essendo marginale la contaminazione di cadmio nei fertilizzanti per la cui produzione siano stati utilizzati dei fosfati, i benefici per gli Europei sono di ridotto valore. Mentre possono essere rilevanti le conseguenze negative che tali direttive arrecano a paesi

---

<sup>400</sup> O.J. L 137/36 1990 90/239

<sup>401</sup> Trattasi della Direttiva della Commissione 87/238 in O.J. L 110/26 1987 e 92/63 in O.J. L 221/50 1992 emendenti gli Allegati della Direttiva del Consiglio 74/63 sulle sostanze ed i prodotti nocivi negli alimenti animali. Esse fissavano rispettivamente a 15 e 10 il contenuto massimo di cadmio nei fosfati espresso in mg/kg di materia allo stato grezzo.

quali il Togo ed il Senegal in modo particolare, che dipendono dalla Comunità per il loro commercio di fosfati.

Il Senegal ed il Togo forniscono circa il 10% delle importazioni di fosfato della Comunità ed i loro fosfati hanno i più alti contenuti di cadmio, tra i 172 e i 234 milligrammi per ogni chilo di fosfato di roccia. In particolare il fosfato rappresenta circa il 7% del Prodotto Interno Lordo per il Togo. L'imposizione del livello massimo di 150 mg<sup>402</sup> e successivamente di 100 mg di cadmio<sup>403</sup> per ogni chilo di fosfati, ha grandemente ridotto la produzione ed esportazione di questi ultimi. Il governo Togolese si è trovato costretto a richiedere l'intervento del Sysmin perchè la propria industria fosse messa in grado di rispettare la quantità massima di cadmio richiesta dalla normativa comunitaria attraverso processi atti a migliorare la qualità dei fosfati (decadmizzazione), che richiedono però continui ed elevati investimenti di capitale non sempre disponibile.

Il caso esposto è per noi significativo per comprendere che il dislivello che separa oggi i paesi comunitari dai paesi in via di sviluppo consiste non più esclusivamente nei differenti livelli di crescita e di sviluppo ma sempre più nella diversità degli obiettivi. Nel sud continua a prevalere l'obiettivo del progresso materiale e sociale attraverso la crescita della produzione, nel Nord invece le preoccupazioni per la tutela dell'ambiente cominciano a superare la spinta per la crescita. Ed ancora una volta ci consente di apprezzare le interrelazioni tra le diverse misure comunitarie adottate in differenti settori d'intervento. Così misure adottate nel quadro della politica di protezione ambientale e di salvaguardia della salute dei consumatori provocano ripercussioni, come nel caso appena esposto, nei sistemi di produzione e commercializzazione dei beni dei Paesi ACP.

Nonostante i limiti e gli effetti di diversione commerciale appena esposti che l'armonizzazione tecnica può talvolta causare, si è comunque propensi a credere che la più grande apertura e trasparenza del mercato, al quale l'armonizzazione conduce, provochi effetti globalmente positivi rispetto agli ostacoli e alle conseguenze negative di cui può essere causa.

Relativamente agli effetti sugli investimenti è possibile constatare che il nuovo dinamismo proprio del mercato integrato stia

---

<sup>402</sup> 87/238 O.J. 1987 L 110/26

<sup>403</sup> 92/63 O.J. 1992 L 221/50

polarizzando questi ultimi nella UE<sup>404</sup>. L'ODI (Overseas Development Institute) valuta negativamente gli effetti provocati nei paesi in via di sviluppo da tale polarizzazione: "...lo sviamento degli investimenti diretti sia della Comunità che delle altre multinazionali dai paesi in via di sviluppo al mercato Europeo integrato motivato dai vantaggiosi costi di produzione, dalla concorrenza tra gli stati membri per gli investimenti diretti e dalle paure del protezionismo comunitario aumenteranno i problemi di accesso al capitale di rischio internazionale del terzo mondo e ridurranno la sua competitività nei beni manufatti"<sup>405</sup>. A ciò si aggiunga che i legami storici, i vantaggi commerciali e la maggiore similitudine tra le strutture economiche e produttive spingono a dare risposte affermative alle nuove domande d'investimenti che gli sviluppi in Europa Centrale ed Orientale hanno generato.

Il Parlamento Europeo non accettando globalmente la tesi secondo la quale i "nuovi" investimenti europei avvengano a danno dei paesi in via di sviluppo, induce<sup>406</sup> a riflettere maggiormente sulla varietà di cause che possono concorrere a determinare il crollo degli investimenti in essi. Mette inoltre in guardia dal fatto che non esistono prove sufficienti che dimostrino che gli investimenti nella Comunità sostituiscano direttamente quelli nei paesi in via di sviluppo, dal momento che essi sono diversi sia nella natura che nel volume. Alla base della riduzione degli investimenti in questi ultimi si individua infatti anche la mancanza di concorrenzialità, gli alti tassi d'interesse mondiali, in parte causati dal boom Europeo che scoraggia la formazione del capitale all'interno delle loro frontiere, oltre ai maggiori profitti che il panorama europeo offre.

---

<sup>404</sup> Si veda a questo proposito Molle W. and Morsink R. "European direct investment in Europe: an explanatory model of intra-EC flows, in Burgenmeier B. and Muichielli J. *Multinational and Europe 1992*", London, Routledge, 1990.

<sup>405</sup> Riportato in Mrs Daly, *Report of the Committee on development and cooperation on the financial impact of completion of the single market on the developing countries*, European Parliament Session Documents, PE 155.076/fin. (traduzione fornita dai servizi parlamentari in occasione del dibattito parlamentare).

<sup>406</sup> *ibidem*

## 7.7 Le incertezze delle previsioni. Dall'approccio regionale discriminatorio a quello multilaterale più equo nella politica di cooperazione allo sviluppo .

*"The discussion about Europe 1992 and its implications should be conducted in terms of probabilities rather than certainties..."<sup>407</sup>*

L'espressione formulata da J.L. Emmerij sintetizza le conclusioni cui possiamo pervenire alla luce di quanto abbiamo analizzato, sia considerando gli effetti del mercato unico relativi alla Comunità, sia valutandoli in relazione ai paesi in via di sviluppo. Le ottimistiche previsioni sui vantaggi che il mercato unico Europeo avrebbe portato ai 320 milioni di consumatori Europei e che abbiamo sinteticamente trattato nel paragrafo 7.3 non si sono compiute nel breve periodo così come era stato previsto. La Comunità si è avviata verso la recessione nella seconda metà del 1992 , e gli indicatori economici manifestano un'ulteriore contrazione della produzione nella prima metà del 1993. Nel corso del 1993 si è verificata una contrazione del Prodotto interno lordo dello 0,5 % rispetto alle previsioni fatte dalla Commissione che ipotizzava una sua crescita del 2,5%. La crescente disoccupazione che ha raggiunto un livello elevato rispetto alle previsioni, la precarietà del bilancio comunitario, affiancata da difficoltà di bilancio in molti dei suoi stati membri, presentano un'Europa più debole e meno dinamica rispetto a quella che era stata tratteggiata. A questo proposito è la Commissione stessa che invita alla cautela nella valutazione delle sue previsioni e degli studi compiuti in tale tematica mettendo in evidenza le incertezze che li caratterizzano. La speranza per un'immediata ripresa nel corso di questi anni viene essenzialmente individuata nella facilitazione dell'accesso al capitale attraverso l'atteso declino dei tassi d'interesse nella Comunità, ed una graduale ripresa del commercio mondiale e dell'inserimento comunitario in esso attraverso un miglioramento della sua posizione concorrenziale.

Imprecisioni ed incertezze caratterizzano anche le previsioni sugli effetti del mercato unico nei paesi in via di sviluppo. È dunque indispensabile una certa cautela nella valutazione delle ripercussioni in essi come conseguenza del processo d'integrazione comunitario, e dell'adozione di politiche adottate nel settore commerciale ed in quello agricolo.

---

<sup>407</sup> L.J.Emmerij "Europe 1992 and developing countries: Conclusions", *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXIX N 2 December 1990, p.245. pp.243-253.

Il bilancio tra la "creazione commerciale" e la "diversione commerciale" nei paesi in via di sviluppo conduce a constatare una prevalenza della prima sulla seconda nei paesi di nuova industrializzazione, quali quelli dell'Asia del Sud Est e quelli Latino Americani, ed una prevalenza della diversione commerciale per i Paesi ACP. Ciò che non sembra possibile condividere rispetto ad essi in termini generali, senza differenziare nè per regioni economiche nè per categorie di beni, è l'eccessivo ottimismo mostrato verso il superamento comunitario dell'attitudine protezionista o neoprotezionista e verso la propria radicata tradizione discriminatoria. Il timore variamente espresso dell'Europa fortezza non appare del tutto ingiustificato nonostante le continue rassicurazioni comunitarie.

Il processo di aggiustamento e di trasformazione in corso nella Comunità impone inevitabilmente l'adozione di un'attitudine difensiva e protettiva del sistema interno. Non si sottovalutino poi i cambiamenti nei paesi dell'Europa Centrale ed Orientale che entrano in concorrenza con i paesi del terzo mondo nelle relazioni con la Comunità, e soprattutto le preoccupazioni ambientali che impongono condizioni che si traducono spesso in strumenti neoprotezionisti per i paesi in via di sviluppo non in grado di rispettarli per via di obiettivi e di priorità distinti rispetto ai paesi comunitari.

La serie degli standards di tipo ambientale si affianca alla più estesa serie di standards tecnici che spesso causano discriminazione, come si è visto soprattutto verso i paesi in via di sviluppo, agendo rispetto ad essi come veri e propri strumenti di neo protezione <sup>408</sup>. Questi elementi vengono inquadrati in una politica e strategia di cooperazione che tende a bilanciare il protezionismo con la concessione di preferenze ed aiuti ai paesi più poveri in virtù degli obblighi e delle responsabilità internazionali che la Comunità ha assunto nei Trattati di cui è firmataria. Questo tipo di politica è contraddistinta dall'ormai tradizionale contrapposizione tra l'approccio "globale e multilaterale" e quello regionale. La predilezione stessa alla regionalizzazione nell'ambito della cooperazione può essere causa di effetti contrastanti, originando preferenze e vantaggi a favore della regione economica prescelta e concretandosi in misure discriminatorie e neoprotezioniste rispetto alle regioni economiche non coperte dal piano di cooperazione regionale.

---

<sup>408</sup> "All this leads one to wonder where the legitimacy of standards end and protectionism sets in" L.J. Emmerij op.cit. p.249.

Può essere esemplificativo a questo riguardo, il settore a cui ci siamo dedicati secondo prospettive differenti, quello delle banane. Rispetto ai paesi ACP il regime è sempre stato caratterizzato dall'applicazione di trattamenti preferenziali, sia considerando l'unico regime comunitario introdotto con l'organizzazione comune del mercato ed affiancato dal regolamento 2686/94 che introduce un sistema speciale di assistenza ai produttori ACP, sia gli anteriori regimi nazionali istituiti dai singoli stati membri. Rispetto invece ai paesi dell'America Latina si è tradotto in pratiche ritenute protezionistiche e lesive dei loro interessi. Ciò è stato alla base di un primo ricorso presentato al Gatt dalla Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Salvador e Venezuela, contro le restrizioni sulle importazioni delle loro banane ed i prelievi imposti su di esse praticate dagli stati membri comunitari. Ad esso è seguito un secondo ricorso presentato alcuni mesi dopo nel Maggio 1993, dalle medesime parti contraenti e relativo al nuovo regime comunitario introdotto dal Regolamento 404/93. Il panel istituito dal consiglio del Gatt il 10 Febbraio 1993 in seguito al primo ricorso, ha formulato come sue conclusioni la non conformità delle quote e restrizioni nazionali originariamente previste nei singoli regimi nazionali, all'articolo XI, che al primo paragrafo proibisce il ricorso a tali mezzi. Relativamente alle tariffe preferenziali accordate agli ACP dalla CE le ritiene contrarie all'articolo 1 in quanto discriminatorie e in opposizione al principio della most-favoured nation treatment.

Si é analizzata in precedenza la posizione sostenuta tradizionalmente dalla Commssione al Gatt ogni qual volta si è trattato di presentare i regimi di Yaoundé e di Lomé, che individuava la giustificazione legale nell'articolo XXIV, relativo alle aree di libero scambio e di unione doganale, da interpretarsi alla luce dell'articolo XXXVI della Parte IV, che giustifica la natura non reciproca della Convenzione di Lomé. L'articolo XXXVI permette una nuova interpretazione dell'articolo XXIV giustificando che nell'area di libero scambio costituita dalla Comunità e dai Paesi ACP le preferenze non siano inverse, in quanto esso non prevede la reciprocità nelle relazioni commerciali tra i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo. Il requisito dunque richiesto dall'articolo XXIV relativo all'eliminazione delle tariffe doganali e tasse d'effetto equivalente a "sostanzialmente" tutto il commercio, dovrà essere interpretato alla luce dell'articolo XXXVI, come significante il commercio verso i paesi sviluppati, ma non verso quelli in via di sviluppo. Sapientemente la Comunità non ha mai presentato e giustificato il regime sulla base della Decisione adottata in seno al Tokyo Round nel 1979, ricordato come l'Enabling Clause: *"Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and fuller*

*Participation of Developing Countries*". Quest'ultima infatti, riconosce e rende legittima la concessione di Trattamenti Preferenziali ai paesi in via di sviluppo, ma non consente la concessione di preferenze regionali o bilaterali ne, alcuna forma di trattamento preferenziale che possa discriminare tra i paesi in via di sviluppo, come è invece nell'essenza di Lomé.

Il panel ritiene invece che la giustificazione legale non possa trovarsi nella Parte IV che in nessun modo consente alle parti contraenti di accordare preferenze contrarie all'articolo 1, essendo concepito per creare obbligazioni che si aggiungono a quelle espresse in altre parti del General Agreement e non per consentire delle deroghe rispetto ad esse. La base legale per la concessione delle preferenze tariffarie deve invece individuarsi per il Panel nell'Enabling Clause che consente l'adozione di sistemi, quale quello del S.G.P, che si applicano senza operare discriminazioni a tutti i paesi in via di sviluppo. Mentre nel caso specifico della Convenzione si deve individuare nell'articolo XXV:5 che richiede la concessione di una deroga.

Un certo numero di paesi latino americani raccomandò l'immediata adozione del report elaborato dal Panel istituito dal Consiglio in seguito al ricorso, ritenendo valide le conclusioni qui espresse. In particolare la non conformità delle restrizioni quantitative originariamente applicate (dai singoli stati membri nei regimi nazionali) all'articolo XI del Gatt, che le vieta; la mancanza della giustificazione legale per la concessione delle preferenze tariffarie agli ACP non potendosi questa riconoscere nell'articolo XXIV, relativo alle aree di libero scambio e alle unioni doganali che sono caratterizzate da concessioni reciproche, sia pure interpretato alla luce della Parte IV art. XXXVI, che impone comunque la conformità agli obblighi derivanti dalle altre parti del General Agreement, in particolare al principio della most-favoured Nation Treatment espresso nell'articolo I.

Chiaramente contrarie le reazioni dei paesi ACP produttori di banane, e quindi direttamente coinvolti nella problematica emersa, che criticano le conclusioni a cui è giunto il Panel. In particolare la Giamaica enfatizzava l'importanza e la forte dipendenza economica dalle banane per molti paesi ACP; St. Lucia riteneva che attaccando la Convenzione di Lomé si mettesse in dubbio il valore della forma più riuscita di cooperazione Nord-Sud; mentre St. Vincente e Grenada non

comprendono perchè si voglia condannare l'Europa che cerca di aiutare i paesi più poveri del mondo<sup>409</sup>.

Gli Stati Uniti, accogliendo le conclusioni del Panel, e schierandosi in favore dei Paesi latino americani che avevano promosso il ricorso, chiariscono la fondatezza legale di ogni risultato a cui il Panel è giunto, individuando l'effettivo problema, non nella contrapposizione tra la Convenzione di Lomé e il Gatt, quanto piuttosto nell'obbligo e nella necessità di salvaguardare il diritto alla non discriminazione e all'accesso al mercato Europeo ai Paesi in via di sviluppo non ACP del Gatt.

Il problema non deve essere sottovalutato dal momento che la dichiarazione della non conformità al Gatt della Convenzione di Lomé, ed in particolare ai sopracitati articoli I, XI, XXIV, Parte IV, ha reso indispensabile per ragioni di sicurezza e certezza legale la richiesta ad opera delle parti della Convenzione, UE e Stati ACP, di una Deroga dal Gatt sulla base dell'articolo XXV:5. Deroga che è stata recentemente concessa in seno al Consiglio del Gatt tenutosi a Ginevra l' 8 Novembre 1994. Si noti che in essa tuttavia viene comunque riformulata e riespressa la tradizionale giustificazione legale che l'Unione continua ad individuare nell'articolo XXIV e nella Parte IV articolo XXXVI. La recente evoluzione non ha dunque portato con se alla trasformazione dell'approccio comunitario della Politica di Cooperazione. Non ha significato l'elaborazione di un modello nuovo, come ci si sarebbe potuti attendere, ovvero di una tendenza verso ciò che al principio del nostro lavoro di ricerca abbiamo definito la mondializzazione e la globalizzazione della politica di cooperazione allo sviluppo ponendola in antitesi con la regionalizzazione fino ad oggi prevalente, e di conseguenza, non comporta l'adozione di un approccio, nell'ambito della suddetta politica, che risulti meno discriminatorio rispetto a quello che è prevalso fino ad oggi.

Si rimanda al capitolo 6 nella seconda parte del nostro lavoro per l'analisi della tematica relativa alla conformità di Lomé al Gatt e al suo inserimento nel più ampio contesto mondiale, qui ci preme ricordare quelle che individuiamo come le ragioni volte a spiegare le discriminazioni operate. Si è detto che, partendo da condizionamenti storici, ma soprattutto sulla base di motivazioni economiche e di tipo politico, la tendenza manifestata dalla Comunità nel settore della Politica di Cooperazione allo sviluppo, si è espressa in un sistema piramidale di concessione delle preferenze.

---

<sup>409</sup> Tratto dal gatt-Focus Newsletter July 1993.



Accanto dunque a) ai legami storici che si traducono in condizionamenti nel presente e b) alle motivazioni economiche che riguardano i paesi comunitari, si affianca una terza ragione più consona allo spirito della cooperazione, o quello che dovrebbe essere definito come tale, ovvero c) la valutazione dei reali bisogni economici dei paesi nei quali o con i quali si opera. Limitandoci al campo delle banane, dove abbiamo individuato le preferenze da un lato e le discriminazioni dall'altro, esse, come si è precedentemente definito in termini quantitativi, rappresentano quasi l'unica ricchezza e fonte di reddito per molti dei paesi ACP che godono delle preferenze, e inoltre sono realmente espressione delle necessità dei piccoli agricoltori locali che coltivano le piantagioni, e non sempre nascondono gli interessi delle grosse multinazionali Americane, come essenzialmente accade quando si tratta di paesi dell'America Latina.

Come tutte le scelte politico-economiche anche questa operata nel campo della cooperazione comporta dei costi che, nel settore delle banane che abbiamo considerato a titolo esemplificativo, si identificano nella discriminazione operata rispetto ad alcune categorie di paesi produttori, quelle dei produttori delle banane dollaro.

In linea di sintesi vari autori sono concordi nel ritenere che un commercio più libero in Europa è particolarmente significativo per i paesi Europei ma non minaccia seriamente la produzione extracomunitaria, inclusa quella proveniente dai paesi in via di sviluppo. Questi ultimi potranno essere in grado di continuare a penetrare il mercato comunitario con i prodotti nei quali tradizionalmente hanno goduto vantaggi comparati. L'effetto reddito, precedentemente menzionato, può perfino aiutare ad accentuare la crescita delle loro esportazioni. Tuttavia si è maggiormente propensi a prevedere più ampi benefici dalla liberalizzazione che il mercato unico porta con se per i paesi dell'America Latina e dell'Asia, data la composizione e l'elasticità delle loro offerte, che per i paesi ACP. Tuttavia, la Convenzione di Lomé IV firmata con questi ultimi nel dicembre del 1989, riconosce loro particolari diritti in merito all'attuazione del processo d'integrazione del mercato comunitario. L'articolo 172 impone l'obbligo alla Comunità di informare i paesi ACP, prima di adottare qualunque misura, prevista nell'ambito dei programmi di ravvicinamento delle disposizioni regolamentari e legislative e adottata per migliorare la circolazione delle merci, qualora ritenga che esse possano essere lesive degli interessi ACP. Il secondo comma prevede quindi che, su richiesta di questi ultimi, si svolgano le consultazioni necessarie. *“Qualora gli interessi di uno o più stati ACP*

*rischino di essere lesi da misure nuove o da misure previste nell'ambito dei programmi di ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari adottate dalla Comunità per migliorare la circolazione delle merci, la Comunità prima di adottare tali misure ne informa gli Stati ACP tramite il Consiglio dei ministri".* In esso è espresso il riferimento al processo d'integrazione del mercato comunitario e la volontà della Comunità di valutare le sue possibili conseguenze per gli ACP. L'articolo seguente, il 173, si differenzia dal precedente in quanto non si richiama al processo d'integrazione in corso. Il suo riferimento è diretto alle regolamentazioni esistenti, anch'esse volte ad agevolare la circolazione delle merci, ma in quanto questo rappresentava un obiettivo originario del sistema comunitario espresso nel Trattato di Roma. Il testo dell'articolo recita infatti *"Qualora gli interessi di uno o più stati ACP siano lesi da regolamentazioni comunitarie esistenti, volte ad agevolare la circolazione delle merci, o dall'interpretazione, applicazione o attuazione delle modalità di dette regolamentazioni, si tengono consultazioni, a richiesta degli stati ACP interessati, per trovare una soluzione soddisfacente"*.

Nonostante queste particolari misure di tutela, l'attitudine Comunitaria nei confronti di tutti i paesi in via di sviluppo, sembra rimanere invariata.

Accogliamo le parole di Sideri, che richiama quanto già prevedeva nel 1979 la Direzione per gli Affari Economici e Finanziari della Comunità, *"l'Europa sembra restare indietro agli USA e al Giappone nell'adattarsi alla concorrenza dei paesi in via di sviluppo e sembra più vulnerabile ad un suo possibile intensificarsi nel futuro, a causa delle tendenze e strutture del commercio estero di molti paesi comunitari che seguitano ad esportare di più ed importare di meno degli USA e del Giappone proprio il tipo di beni prodotti dai paesi in via di sviluppo"*<sup>410</sup>.

---

<sup>410</sup> Sideri op.cit. p.304, tratto da Commissione delle Comunità Europee, Direzione per gli Affari Economici e Finanziari della Comunità, *"Structural Change in the Community: outlook for the 1980s"*, Bruxelles 1979.

## **8°CAPITOLO: Significato e limiti della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo nel nuovo contesto comunitario**

### **8.1 Introduzione: limiti e contraddizioni della politica comunitaria di cooperazione.**

L'analisi dell'elaborazione e dell'attuazione, attraverso gli strumenti normativi comunitari, della politica di cooperazione allo sviluppo, conduce inevitabilmente a rilevare i limiti e le contraddizioni ad essa connessi. Questi ultimi si manifestano nel corso dell'evoluzione delle relazioni della Comunità con i paesi in via di sviluppo, e con gli ACP in particolare, accanto agli indubbi successi ed ai progressivi miglioramenti. La storia delle relazioni avviate dalla Comunità con i paesi in via di sviluppo, fin da quelle iniziali condotte sulla base della Parte IV del Trattato, attraverso l'evoluzione degli accordi di cooperazione che con Lomé hanno dato origine ad un "nuovo" modello di cooperazione allo sviluppo, fino a giungere al Trattato di Maastricht che ha formalmente sancito la nascita della Politica Comunitaria di Cooperazione allo Sviluppo, è caratterizzata anche da insuccessi e da contraddizioni.

Differenti ordini di motivi consentono di spiegare il perchè della mancanza di coerenza nella politica elaborata, nel funzionamento delle istituzioni, e talvolta l'inefficacia degli strumenti normativi adottati. Possiamo essenzialmente individuare tre cause principali che consentono di spiegare le ragioni di tali incongruenze ed inefficacia.

Un primo motivo lo si individua nella molteplicità degli obiettivi cui tende il sistema comunitario; a tale molteplicità di obiettivi sono legati gli svariati interessi che entrano in gioco nella determinazione delle priorità comunitarie. Tale pluralità di obiettivi e di interessi può dare origine a contrasti e a contraddizioni tra le differenti politiche comunitarie elaborate proprio sulla base delle priorità individuate e definite grazie anche al ruolo svolto dai gruppi d'interesse (gruppi di pressione) (paragrafo 8.2)<sup>411</sup>.

Una seconda ragione è rappresentata dalle difficoltà che nascono dalle procedure seguite per l'elaborazione della politica Comunitaria di Cooperazione, che fanno capo a due paralleli ed interagenti Apparati

---

<sup>411</sup> Difficoltà concernenti l'oggetto dell'attività e dell'azione comunitaria, relative dunque alla politica di cooperazione come frutto dell'intervento comunitario, che si affianca alle altre politiche prodotte dall'azione comunitaria

Istituzionali, quello CE-ACP, e quello esclusivamente Comunitario. Tali procedure sono caratterizzate dal decentramento e dalla frammentazione delle attività tra le distinte istituzioni, ognuna delle quali ricopre un ruolo specifico, che talvolta arricchisce l'elaborazione della politica, talaltra ne impedisce una formulazione organica e coerente (paragrafi 8.3, 8.3.1, 8.3.1.1). Parte delle difficoltà derivano poi dall'indispensabile coordinamento cui bisogna tendere tra la Politica Comunitaria e le politiche nazionali, trattandosi di una competenza concorrente e non esclusiva che trova il suo principio di regolamentazione nel criterio di sussidiarietà istituzionalizzato dal trattato di Maastricht(paragrafi 8.3.1.2, 8.3.1.3, 8.3.2)<sup>412</sup>.

Infine il terzo ordine di motivi individuato è inerente alla natura stessa della politica di cooperazione allo sviluppo, resa ulteriormente complessa dal coinvolgimento in essa di interessi economici mondiali e soprattutto di principi etici e morali che regolano le relazioni tra gli stati nella Comunità Internazionale di cui la CE è soggetto attivo (paragrafo 8.4).

## **8.2 La collocazione della Politica di Cooperazione allo Sviluppo tra le distinte politiche comunitarie. Il ruolo dei gruppi di pressione nella individuazione e definizione di queste ultime.**

Il notevole numero e la complessità degli obiettivi a cui tende il sistema comunitario, in quanto "*sistema istituzionale e giuridico a vocazione economica e politica*"<sup>413</sup>, è all'origine delle connessioni e interdipendenze, e talvolta delle contraddizioni, che si originano nelle differenti aree d'intervento. In tale molteplicità di obiettivi la cooperazione preferenziale allo sviluppo, ovvero quella condotta con i Paesi ACP, nostro essenziale oggetto di analisi, non rappresenta un obiettivo prioritario del sistema comunitario. La Comunità nasce per perseguire lo scopo di una reale unione economica e politica tra i suoi stati parte, e, richiedendo questo scopo, la realizzazione di un unico mercato integrato, procede all'adozione di politiche che, garantendo la libera circolazione delle merci, dei capitali, dei servizi, e dei lavoratori,

---

<sup>412</sup> Difficoltà relative al soggetto agente ovvero alle istituzioni comunitarie coinvolte nel processo di elaborazione della politica di Cooperazione

<sup>413</sup> Definizione data dal Labouz in "Le système Communautaire Européen", Paris, Berger Levrault, 1986, p.15.

consentano l'avvicinamento progressivo al suddetto obiettivo, originario ed ultimo.

La realizzazione di tale obiettivo richiede l'armonizzazione delle legislazioni degli stati membri ed il loro mutuo riconoscimento, e, fattore importantissimo, uno sviluppo comune della loro politica per il settore agricolo, per i trasporti, affinché non si verifichino distorsioni della concorrenza nella Comunità, per assicurare il coordinamento tra le politiche economiche nazionali, e per promuovere un commercio comune con i paesi del terzo mondo. In questo quadro la cooperazione allo sviluppo si colloca indubbiamente ai margini degli interessi ed obiettivi comunitari, non rappresenta una "priorità", ma trova la sua ragion d'essere nella responsabilità di cui la Comunità, rappresentando uno dei più grossi blocchi commerciali ed economici mondiali, è investita dinanzi al sistema economico internazionale, alle cui esigenze di solidarietà da, attraverso la propria politica di cooperazione, una risposta.

Nel ricordato contesto di obiettivi da raggiungere e di strumenti da utilizzare, risulta evidente come la realizzazione del processo d'integrazione economica e politica, attraverso quanto abbiamo appena espresso, comporti un diretto coinvolgimento di una tale pluralità d'interessi, sostenuti da categorie differenti di soggetti, tra i quali è inevitabile che emergano contrapposizioni. È evidente che le contrapposizioni che si possono originare nelle diverse aree d'intervento tra le differenti politiche comunitarie, si risolvano in favore di quelle che riguardano le *priorità* definite a livello comunitario, cioè che si propongono di raggiungere gli obiettivi e soddisfare gli interessi più importanti per il sistema comunitario. Questi ultimi sono individuati attraverso il concorso di una molteplicità di pressioni, in parte interne ed in parte esterne al sistema comunitario. Infatti, "*internamente*" al sistema comunitario è il processo di integrazione in corso a richiedere che prioritariamente vengano compiuti passi in avanti nel settore della cooperazione politica, nell'ambito della struttura istituzionale, affinché si limiti il deficit democratico e quindi si assicuri un più diretto coinvolgimento dell'istituzione parlamentare nelle fasi iniziali e finali del processo di elaborazione legislativa, ed infine nell'ambito dell'unione economica e monetaria. Mentre, "*esternamente*" al sistema, la definizione delle priorità è condizionata dall'intervento di gruppi d'interesse o di pressione<sup>14</sup> nazionali ed europei. Questi ultimi, interpretando ed

---

<sup>14</sup> È più completa l'espressione gruppi di pressione, con essa si indica "*al tempo stesso l'esistenza di una organizzazione formale e la modalità di azione del gruppo*

esprimendo le esigenze di differenti categorie di soggetti, prodotte dalle pressioni dei mercati e dalle strutture sociali ed economiche nazionali e comunitarie, intervengono variamente nel processo di elaborazione della politica comunitaria e nelle diverse fasi del processo decisionale comunitario, contribuendo all'individuazione degli obiettivi per i quali premono affinché venga data loro immediata risposta e attuazione<sup>14</sup>. Ciò consente di comprendere perché talvolta vengano messi temporaneamente in ombra settori, quali, nel caso di nostro interesse quelli riguardanti strettamente la cooperazione allo sviluppo, che non rappresentano delle priorità immediate per il sistema comunitario. Salvo il loro riemergere ogni qual volta si affermano con più tempestività pressioni che si originano nella Comunità internazionale di cui l'Unione è parte e alle quali quest'ultima è chiamata a rispondere.

Il sistema del processo di elaborazione legislativa comunitaria<sup>15</sup>, che prevede varie forme di consultazione degli interessi sociali, favorisce dunque l'organizzazione e l'intervento di una molteplicità di attori, gruppi di pressione e organizzazioni. Tali gruppi di pressione che operano a livello nazionale e a livello Europeo, mantenendo a Bruxelles proprie rappresentanze per difendere i loro interessi, sono legati da una grande varietà di reti e di connessioni, e rendono

---

*stesso in vista del conseguimento dei suoi fini, la pressione*" "Gruppi di pressione", saggio di G. Pasquino tratto da *"Politica e Società"*, Firenze, La Nuova Italia, 1981, pp.428-444.

<sup>14</sup> " *Special interest groups...*, is an expression which can hardly be defined in a fully satisfactory manner. Obviously the term refers to persons or organizations which represents interests that do not fall within the general interest, as taken care of by public authorities. Among the special interest groups, a distinction has been made between groups with which the public authorities have a structured and those with which they have an unstructured ad hoc relationship. By the former interest groups I mean those which have a formal role to play, by virtue of public regulations, in the preparation or implementation of the public policy decisional and /or regulatory process. A special place is taken...by the interest groups which are represented in the Economic and Social Committee established by article 193 EC Treaty...Under the unstructured interest groups are understood the numerous groups of varying types working in the lobbying sector (according to the Commission 3000 in Brussels)... Corporation, understood as bargained administration or participatory democracy, thus referring to the participation of interest groups in the preparation and/or implementation of public policy issues...", Walter Van Gerven, "The legal dimension: the constitutional incentives for and constraints on bargained administration", European University Institute, Colloquium Papers, European Law in context Conference, DOC. IUE 75/94 (col. 26), Firenze, 1994.

<sup>15</sup> In esso si individua la pluralità di "centri", coinvolti nel processo di formazione ed elaborazione delle politiche comunitarie e la pluralità delle "fasi" che caratterizzano il processo di adozione degli atti normativi comunitari.

indispensabile pervenire alla formazione di coalizioni tra loro per determinare la forma finale delle politiche europee.

La Comunità è infatti caratterizzata nel processo di modernizzazione in corso, da trasformazioni che oggi contraddistinguono i processi di elaborazione politica e quelli decisionali propri dei governi nazionali. Anche in essa, come in questi ultimi, va ampliandosi il ruolo svolto dai gruppi d'interesse che esercitano un'essenziale funzione di articolazione degli interessi espressi da diversi gruppi socio-economici. La funzione essenziale dei gruppi d'interesse consiste pertanto nello svolgere una relazione di mediazione tra la società e lo Stato, nello dar voce alle domande pragmatiche dei gruppi socio-economici, affinché le autorità decisionali provvedano a dar loro risposta.

Il sistema comunitario, è globalmente interessato da tale fenomeno, anche nel settore di nostra competenza. In esso, le Organizzazioni Non Governative, per la funzione che vanno acquisendo nel settore di elaborazione e soprattutto in quello di attuazione della politica di cooperazione comunitaria, possono essere in parte identificate come dei gruppi di pressione, anche se sono differenti sia da quelli che operano a livello nazionale nelle diverse società civili sia da quelli che operano negli altri settori d'interesse del sistema comunitario.

La loro peculiarità e differenziazione consiste nello svolgere una funzione di intermediazione tra l'apparato di governo comunitario e i gruppi socio-economici particolari rappresentati dai paesi in via di sviluppo, in favore dei quali operano contribuendo ad individuare le loro esigenze per le quali intendono ottenere risposta. Le ONG esprimono così esigenze e domande che non interessano specificamente i soggetti che ad esse aderiscono, che in esse collaborano e vi lavorano, come ci si dovrebbe attendere trattandosi di gruppi d'interesse, ma le collettività dei paesi in via di sviluppo in favore delle quali agiscono, sotto lo stimolo di principi di giustizia distributiva, di esigenze di equilibrio e d'interdipendenza. Esse danno espressione alla voce della società civile e dell'opinione pubblica Europea, spingono con la loro opera di pressione esercitata sulla Commissione ed il Consiglio all'adozione di politiche di cooperazione che siano sempre più una risposta alle esigenze espresse dal Sud del mondo.

In questo senso è spiegabile, nel quadro dell'evoluzione comunitaria contemporanea nel settore della cooperazione, il ruolo accresciuto svolto dalle Organizzazioni Non Governative Europee,

dovuto all'impulso dato dalla Convenzione di Lomé IV, ed in particolare dalla sua recente revisione, alla Cooperazione decentralizzata. Esse operano come una sorta di gruppi di pressione in stretto contatto con la Direzione Generale allo Sviluppo (VIII), nella definizione della politica di sua competenza.

L'importanza del ruolo delle ONG nell'elaborazione delle strategie di cooperazione si esprime anche nelle nuove caratteristiche che tali strategie presentano, sia nelle formulazioni nazionali dei 15 Paesi Comunitari, sia nelle formulazioni internazionali elaborate dalle differenti organizzazioni internazionali che si interessano a tali tematiche. Infatti, il maggiore risalto che s'intende dare all'aspetto culturale e sociale e alla volontà di percepire gli obiettivi di sviluppo, così come sono sentiti e vissuti dalle popolazioni interessate, che caratterizza le strategie di cooperazione oggi formulate, trova la sua origine proprio nell'approccio più diretto e flessibile che l'intervento delle ONG garantisce.

Coloro che intendono esercitare pressioni, incluse pertanto le O.N.G., è indispensabile che intervengano a livello iniziale, prima che la proposta legislativa sia stata già elaborata e definita e al momento in cui essa prende corpo all'interno delle singole Direzioni Generali della Commissione. Perchè le pressioni possano realmente avere l'effetto di contribuire a determinare il contenuto della proposta legislativa comunitaria e quindi la forma della politica comunitaria nei vari settori d'intervento, è necessario conoscere quali siano le proposte in procinto di essere presentate, quali gli orientativi programmi d'intervento comunitari. A questo scopo risulta di notevole utilità conoscere i programmi annuali e quadriennali che la Commissione presenta ed inoltre il programma presentato da ogni nuova Presidenza del Consiglio affinché si attingano informazioni utili e le pressioni da esercitarsi siano più efficaci. Nell'agenda presentata, la Presidenza, che stabilisce gli incontri che il Consiglio dei Ministri terrà nei sei mesi successivi, fornisce precise indicazioni sulle proprie priorità legislative. I programmi presentati al principio del mandato dalla Presidenza del Consiglio forniscono precise indicazioni sulle priorità individuate nel settore della cooperazione e sul conseguente programma d'intervento. Le tematiche che ricorrono più frequentemente nei programmi di intervento, quale la necessità di dare maggiore risonanza al ruolo della donna nello sviluppo, di sostenere una efficace lotta alla povertà prediligendo l'Africa, dati i trascorsi coloniali Europei in questo continente, il bisogno di sostenere programmi di democratizzazione attraverso la libertà di stampa e d'informazione, il che rende indispensabile una collaborazione più forte con le O.N.G., forniscono



notizie e informazioni utili ai rappresentanti della Commissione, e a quelli delle ONG, indispensabili per elaborare o sostenere proposte condizionandone il contenuto, secondo le priorità individuate.

Le pressioni possono poi validamente essere esercitate su tutte le istituzioni comunitarie, durante l'iter formativo di un atto normativo comunitario, sui gruppi di lavoro esistenti in seno al Consiglio, formati da funzionari degli stati membri e da rappresentanze permanenti a Bruxelles, nel momento in cui la proposta della Commissione inviata al Consiglio viene loro affidata perchè elaborino dei rapporti e suggeriscano eventuali emendamenti su di essa; così come sul Comitato dei Rappresentanti Permanenti attraverso il quale le pubbliche amministrazioni nazionali esercitano un ruolo decisivo nel processo politico comunitario. Infine, per quel che riguarda il Parlamento Europeo, proficuo può essere il tentativo di avvicinare i Parlamentari, sempre attenti alle posizioni di consenso o critica espresse nei loro riguardi dall'opinione pubblica. Non dimentichiamo al riguardo che il Parlamento Europeo partecipa al processo per l'adozione degli atti comunitari e che il Trattato di Maastricht all'art. 138 B gli riconosce *"il potere oltre che l'autorità politica per chiedere alla Commissione di fare adeguate proposte su questioni sulle quali i suoi membri reputano necessario che la Comunità proceda all'emanazione di un atto"*<sup>417</sup>.

Le attività esercitate dai gruppi di pressione acquistano dunque un'importanza determinante nell'individuazione degli obiettivi prioritari, sulle cui basi vengono formulate le distinte politiche comunitarie, e degli interessi che queste ultime si propongono di soddisfare. Non di rado però tra i distinti interessi che le politiche comunitarie si propongono di soddisfare emergono contraddizioni.

Non si può infatti ignorare l'esistenza di effetti provocati sull'attuazione di una politica comunitaria dalle altre, che, pur elaborate su basi diverse e nel tentativo di perseguire differenti interessi economici, includono taluni aspetti o provocano alcune conseguenze che vanno ad incidere su altri settori minando l'efficacia di quanto in questi si era già perseguito e raggiunto. Può accadere pertanto che la buona riuscita dell'intervento comunitario in un settore, quale può essere nel nostro caso quello della cooperazione con i paesi ACP, possa essere ridotta dall'attuazione di altre politiche comunitarie (tra esse le più rilevanti sono quella commerciale, quella agricola, quella ambientale e della ricerca) che possono alterare gli

---

<sup>417</sup> F. Attina, Il sistema politico della Comunità Europea, Milano, Giuffrè, 1992, p.22

obiettivi che si intendevano perseguire nel campo della cooperazione allo sviluppo. Se da un lato è vero che tutta l'elaborazione della politica di cooperazione comunitaria ha ruotato intorno all'esigenza di assicurare una graduale liberalizzazione commerciale in ossequio al principio "trade and not aid", conducendo a garantire formalmente come impegno assunto dalla Comunità nel quadro delle successive Convenzioni di Lomé, l'inserimento in franchigia doganale nei mercati comunitari del 99,5% dei prodotti provenienti dai paesi ACP e "originari" di quest'ultimi, è senza dubbio vero che tale percentuale viene totalmente alterata a seguito degli effetti provocati in questo settore dall'attuazione della politica commerciale e agricola. Ciò accade in quanto queste ultime politiche sono dirette ad assicurare una particolare protezione ai produttori interni comunitari, soprattutto nel caso in cui i loro beni entrino in concorrenza con quelli provenienti dagli ACP. È allora evidente che gli impegni assunti nella Convenzione di Lomé, che regge gli accordi tra la Comunità e gli ACP e gli effetti positivi che se ne potrebbero trarre nel settore della cooperazione commerciale, si scontrano con le conseguenze negative prodotte dalle altre politiche comunitarie.

Così ad esempio l'elaborazione della Politica Agricola Comune, richiede a livello comunitario la duplice necessità di tutelare gli interessi dei produttori e dei consumatori locali. A livello internazionale tale politica provoca effetti sulla determinazione mondiale del livello dei prezzi dei prodotti agricoli, che crollando, dato l'intervento massiccio nel mercato dei prodotti comunitari sussidiarizzati, causano una successiva riduzione nel volume delle entrate da esportazione degli altri paesi produttori, in particolare di quelli tra i paesi in via di sviluppo che basano i propri sistemi economici sulle colture d'esportazione<sup>18</sup>. Per quanto esista un certo numero di paesi in via di sviluppo che può trarre vantaggio dalla riduzione dei prezzi dei prodotti agricoli sul mercato mondiale, tutti loro indistintamente soffrono le conseguenze della loro instabilità.

Tale politica provoca dunque distorsioni e sovrapposizione d'interessi nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, che trova invece nella cooperazione commerciale, e quindi nell'ampiamiento degli scambi commerciali, la sua base fondamentale. Le misure protezionistiche adottate per la tutela e la salvaguardia degli interessi dei produttori comunitari nell'ambito della PAC, che rappresenta una

---

<sup>18</sup> Avremo modo di osservare come il protezionismo comunitario colpisca sia le colture da esportazione concorrenziali con quelle comunitarie e tutelate dalla PAC, sia quelle tropicali

priorità nel proceso di elaborazione politica comunitaria, contrastano dunque inevitabilmente con la strategia di cooperazione allo sviluppo che intende rivalutare le problematiche commerciali e tutti gli strumenti di politica commerciale per garantire un effettivo inserimento dei paesi in via di sviluppo nel sistema economico e commerciale mondiale<sup>49</sup>.

Per questo il principale motivo di critica espresso dal Comitato di collegamento delle Organizzazioni Non Governative con l'Unione, apparato che tenta di collaborare con essa per la definizione degli strumenti d'intervento comunitari nei paesi in via di sviluppo, per assicurare che essi siano realmente conformi alle esigenze espresse da questi ultimi, s'incentra proprio nell'incapacità delle Istituzioni Comunitarie di elaborare una politica di cooperazione inserita in modo coerente nel più ampio quadro del complesso sistema delle politiche comunitarie. Per il Comitato tale politica dovrebbe essere dotata di un duplice contenuto, "negativamente" indirizzata a contrastare gli effetti contraddittori e dannosi provocati sui paesi in via di sviluppo dalle altre politiche comunitarie, "positivamente" protesa ad assicurare interventi economici che, agendo sulle strutture economiche locali contribuiscano a determinare l'avvio di un processo di sviluppo autonomo ed autocentrato, obiettivo base di tale politica fin dalle prime dichiarazioni delle finalità cui mira la politica di cooperazione allo sviluppo espresse nel Trattato di Roma, ed ancor più chiaramente indicate in Maastricht.

È evidente che proporre delle auspicabili soluzioni per alterare tale sistema e i limiti e le contraddizioni di cui esso è causa, richiede

<sup>49</sup> In questa direzione il Trattato di Maastricht, art. 130 V del Titolo XVII Cooperazione allo Sviluppo: "La politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo...favorisce...l'inserimento armonioso e progressivo dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale". Ancor più precisamente la Convenzione di Lomé IV nel capitolo IV della prima parte, relativo ai principi applicabili agli strumenti della cooperazione, all'art. 23, riconosce che le parti contraenti per il conseguimento degli obiettivi della Convenzione devono ricorrere a strumenti di cooperazione che rispondano ai principi di solidarietà e di mutuo interesse che siano principalmente diretti "ad aumentare gli scambi commerciali tra le parti contraenti". Nel Titolo X della seconda parte, relativo allo sviluppo del commercio, l'art. 135 stabilisce che "le parti contraenti intraprendano azioni per lo sviluppo del commercio" per conseguire gli obiettivi fissati all'art.167. Infine nella parte relativa alla cooperazione commerciale (Titolo I della Parte III relativa agli strumenti della cooperazione CEE-ACP) l'art. 167 "Nel settore della cooperazione commerciale l'obiettivo della presente Convenzione è di promuovere il commercio tra gli stati ACP e la Comunità...". L'Accordo comportante la revisione della Convenzione di Lomé IV recentemente firmato nelle Mauritius il 4 Novembre 1995 fa un ulteriore passo in avanti accludendo un Protocollo Speciale che disciplina il commercio tra le parti contraenti.

una attenta valutazione dell'esistenza di questi ultimi ed una forte motivazione ad intervenire per apportare le modifiche necessarie ad eliminarli. Nel caso su esposto, per arginare o eliminare le contraddizioni che nascono dalla mancanza di coordinamento tra politiche differenti che non sono formulate in un programma unitario e globale, si richiede una collaborazione a livello istituzionale notevole. Tale auspicata collaborazione istituzionale tra "istituzioni" e tra i servizi ed unità nelle quali esse si suddividono, preposte all'elaborazione delle distinte politiche comunitarie e delle diverse attività d'intervento, manifesta già i suoi limiti al più basso livello dei servizi delle istituzioni che si occupano esclusivamente di cooperazione allo sviluppo. Se tali difficoltà di coordinamento e coerenza le si rinvencono tra i nuclei operativi che si occupano esclusivamente di una medesima finalità, tanto più può apparire solo un'utopica speranza perseguire la strada di una collaborazione e coordinamento maggiore che avvenga anche con i servizi e le unità delle istituzioni comunitarie che perseguono obiettivi di tutt'altro genere dal momento che procedono ad elaborare altre differenti politiche comunitarie.

La Commissione stessa nella sua Comunicazione al Consiglio "L'Europa all'orizzonte 2000"<sup>420</sup> dove l'esigenza di una politica comunitaria più organica ed unitaria e meno contraddittoria è stata espressa come linea direttrice fondamentale per la buona riuscita della Politica Comunitaria di Cooperazione, ha individuato i limiti del proprio operare nell'ambito della cooperazione allo sviluppo compiendo un notevole passo in avanti e segnando un punto di partenza. Infatti, l'individuazione dei limiti e degli errori, è condizione imprescindibile perchè si possano individuare e proporre le eventuali e possibili soluzioni. Nella Comunicazione la Commissione individua nella *carenza di articolazione* uno dei tre limiti<sup>421</sup> che compromettono l'efficacia ed incisività della politica comunitaria di cooperazione. Essa riguarda la limitata coesione e coerenza tra le differenti politiche comunitarie; è lo stesso Trattato di Maastricht sull'Unione Europea che esprimendo la consapevolezza comunitaria di tale limite, raccomanda all'art.130 V, di tenere conto degli obiettivi che la politica di cooperazione si propone, nelle altre politiche svolte dalla Comunità e che possono avere una certa incidenza sui paesi in via di sviluppo: *"la Comunità tiene conto degli obiettivi di cui all'articolo 130 U nelle*

<sup>420</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo: *La politica di cooperazione allo sviluppo all'orizzonte 2000. Le conseguenze del trattato di Maastricht*, SEC (92) 915. def.

<sup>421</sup> Gli altri due relativi alla carenza di coordinamento e di impulso ed espressione essendo collegati alle altre due aree tematiche verranno analizzati in seguito.

*politiche da essa svolte che potrebbero avere un'incidenza sui paesi in via di sviluppo".*

### **8.3 Difficoltà di coordinamento tra le Istituzioni comunitarie e limiti nel funzionamento delle istituzioni comuni CE-ACP.**

Il secondo aspetto individuato quale causa dei limiti e dell'inefficacia della politica comunitaria di cooperazione, riguarda più direttamente l'intero apparato istituzionale che si occupa di elaborare e di dare compimento alla politica di cooperazione. Ci troviamo in presenza di due strutture istituzionali parallele e nello stesso tempo fortemente interconnesse, che data la complessità e vastità degli interessi coinvolti operano attraverso procedure che sono talvolta all'origine delle distorsioni che compromettono l'efficacia stessa della politica intrapresa a livello comunitario. Da un lato si pone l'apparato istituzionale comunitario, costituito dalle istituzioni, il Consiglio, la Commissione, il Parlamento, che, suddivise in molteplici unità e servizi, procedono ad individuare le linee direttrici fondamentali che devono informare la politica di cooperazione, stabiliscono gli obiettivi pratici, adottano la normativa indispensabile per la realizzazione degli stessi. Esse seguono la prassi tradizionale del processo di elaborazione della politica comunitaria, e, relativamente al processo decisionale, ricorrono alla procedura di cooperazione, introdotta dall'Atto Unico e contemplata dall'art. 189 C del Trattato di Maastricht come la procedura da utilizzarsi per la produzione normativa nel settore della cooperazione allo sviluppo (8.3.1) e la procedura tradizionale in quanto l'articolo 130 W esclude il ricorso alla procedura di cooperazione (art. 189 C), con la richiesta dell'unanimità nel Consiglio per le relazioni con gli ACP (Convenzioni di Lomé).

Accanto al sistema istituzionale comunitario, che abbiamo detto opera secondo le procedure previste nel Trattato di Roma, consolidatesi nella pratica comunitaria, e trasformatesi in base alla nuova normativa prevista nell'Atto Unico e nel Trattato sull'Unione, si pone il sistema delle istituzioni UE-ACP, costituite congiuntamente dai rappresentanti Comunitari e dai rappresentanti dei paesi ACP (8.3.2).

### **8.3.1 Il ruolo delle distinte istituzioni comunitarie e loro difficoltà di coordinamento nel quadro della crescente burocratizzazione del sistema comunitario.**

Relativamente all'apparato istituzionale comunitario un elemento di caratterizzazione lo si rinviene nel carente *coordinamento* esistente tra le sue istituzioni. Tale elemento, consistente nella difficoltà di assicurare le necessarie relazioni tra le unità all'interno delle istituzioni comunitarie, quelle della Commissione, del Consiglio e del Parlamento, a cui è affidato l'incarico di provvedere a preparare la politica di cooperazione, contribuisce a spiegare il perchè delle lacune del sistema di elaborazione di quest'ultima che è esso stesso in parte causa dell'inefficacia della normativa adottata per garantire la sua attuazione.

È questo un aspetto comune all'apparato comunitario e a tutte le forme di governo che, essendo caratterizzate da un'evoluzione verso la suddivisione delle strutture istituzionali in unità di più piccole dimensioni, a cui vengono affidate competenze e poteri d'intervento affinché sia migliorata la loro stessa funzionalità, richiedono, come diretta conseguenza, una più stretta forma di collaborazione e cooperazione tra esse.

La difficoltà di coordinamento tra i vari "nuclei" delle istituzioni comunitarie è spiegabile sia attraverso la struttura stessa di queste ultime, sia attraverso la natura del processo di elaborazione della politica comunitaria. Per quanto il Trattato stesso individui nel principio della cooperazione e della collaborazione il motivo guida delle relazioni tra le istituzioni, è talvolta il principio della separazione delle competenze e delle responsabilità che prevale, rendendo pertanto più difficile poter pervenire all'elaborazione di una politica coerente e sistematica nelle differenti aree d'intervento.

Anche la Comunità, in quanto espressione particolarmente rappresentativa delle forme burocratiche di formazione ed elaborazione politica, è caratterizzata dalla decentralizzazione e dal controllo locale, quest'ultimo consentito, come si è visto, grazie ai contatti e alla continua consultazione con i gruppi d'interesse nazionali ed europei.

Il concetto di decentralizzazione è un concetto strutturale che, mutuato dalla sua diretta e normale applicazione alla dottrina dello stato, e alla dimensione territoriale di quest'ultimo, applichiamo al sistema comunitario. È infatti un concetto adatto a descrivere la pluralità di agenti, delle unità organizzative amministrative che

caratterizzano il sistema comunitario e che in forme diverse partecipano ai suoi processi di formazione politica e decisionali.

La decentralizzazione che, nello stato annulla la concentrazione di amministrazione in un singolo centro conferendo poteri di governo locale, comporta nel sistema organizzativo comunitario, sia politico che amministrativo, una delega di poteri sia politici che burocratici a livelli più bassi, ad una pluralità di unità amministrative, di collegi e di agenti in senso lato. Dunque anche nel sistema comunitario la decentralizzazione è caratterizzata dalla "*pluralizzazione*", ovvero la pluralità di attori e soggetti investiti degli stessi poteri e che agiscono per gli stessi scopi, e dalla "*dispersione*" che presuppone invece l'esistenza di un insieme di attori e centri diversi preposti a distinte funzioni. La dispersione comporta una forma di gerarchia, attraverso l'allocazione di finalità e risorse distinte alle agenzie poste ai diversi livelli gerarchici tra le quali emergono esigenze di partecipazione, comunicazione e controllo.

La pluralizzazione e la dispersione definiscono e caratterizzano comunque un sistema decentralizzato e non sono espressione della sua frammentazione. In un sistema frammentato infatti le parti disgiunte non hanno interazioni, obiettivi comuni e basi comuni. Mentre nel sistema decentralizzato le parti sono legate da continue e funzionali relazioni e sono interdipendenti condividendo comuni obiettivi e comuni basi di supporto.

In particolare nel sistema comunitario secondo la classificazione mutuata da M. Kochen e K.W. Deutsch<sup>422</sup>, che la applicano al sistema statale, individuiamo la "*decentralizzazione funzionale amministrativa*", espressa nella pluralità di unità autonome definite per tematiche e la "*decentralizzazione politica*", per la partecipazione di più piccole unità nel processo di elaborazione delle politiche comunitarie. Quest'ultima è indubbiamente uno strumento per facilitare il processo di democratizzazione nel sistema comunitario, mentre la decentralizzazione amministrativa è emersa gradualmente per ragioni pratiche di amministrazione come risposta ai bisogni di gestione di una organizzazione sovranazionale, soddisfatti attraverso la delega di autorità a funzionari di settori distinti e quale condizione per lo sviluppo stesso del sistema comunitario. Essa è divenuta uno strumento indispensabile del sistema per garantire una maggiore efficienza di funzionamento e più immediati risultati e più adeguate

---

<sup>422</sup> "Decentralization sketches toward a rational theory", M. Kochen, K.W. Deutsch, Cambridge, Oelgeschlager, 1980.

risposte relativamente alle competenze che le spettano e ai servizi richiestigli.

I costi che un sistema decentralizzato può comportare riguardano una minore visibilità e trasparenza e minore velocità e coerenza del processo decisionale<sup>423</sup>. Da ciò risulta indispensabile equilibrare tale caratteristica con un elevato grado di coordinamento che contrasti la minaccia che la decentralizzazione causa all'unità della volontà generale, rinforzando spesso gli interessi settoriali e contribuendo alla loro disarticolazione<sup>424</sup>.

Un ulteriore fenomeno cui si è assistito nel sistema comunitario, che ha interessato la Commissione a causa dell'ampliamento delle funzioni e responsabilità conferitele, è stato il processo di trasformazione strutturale, espresso prevalentemente nella sua burocratizzazione<sup>425</sup>, che porta ad assistere all'elaborazione ed adozione di politiche burocratiche.

La burocrazia è una forma di organizzazione che trova il suo presupposto nell'espansione quantitativa e qualitativa dei compiti amministrativi di un sistema, quale può essere quello rappresentato nell'ambito della Comunità dalla Commissione. Tale espansione è spiegabile in base a due differenti ordini di motivi, da un lato, la presenza di nuove e più complesse problematiche poste nell'agenda comunitaria rispetto al passato, che ha causato uno spostamento dell'attenzione dalla Politica Agricola Comune e dalla definizione della Tariffa Esterna Comune, e da tutte le iniziali problematiche direttamente legate alla realizzazione e al funzionamento dell'unione doganale, verso un accresciuto interesse per problemi di gestione macroeconomica, di eguaglianza sociale, di politica estera e di politica economica, dati i nuovi passi intrapresi verso l'unione economica e monetaria e l'unificazione politica. Dall'altro lato le necessità poste dal nuovo momento storico e dal sistema economico internazionale,

---

<sup>423</sup> "... When deregulation leads to reserving crucial policy options to the legislature and leaving the implementation thereof to lower public authorities or the private sector, either by delegating certain matters to them or making them participate through instruments of bargained administration, the result of this division of work may well lead to more regulation, and/or to more complex and less uniform regulations", Walter Van Gerven, *op.cit.* p.6

<sup>424</sup> "It threatens the unity of the general will" "Decentralization: the territorial dimension of the state", B.C. Smith, George Allen & Unwin, London, 1985, p. 235.

<sup>425</sup> David Coombs in "Politics and bureaucracy in the European Community", Allen & Unwin, London, 1970, definisce la Commissione burocratizzata.



caratterizzato dall'internazionalizzazione dell'economia, dal crollo dei blocchi politico-economici-ideologici del passato e dalle nuove interdipendenze che ne sono derivate.

Ma cosa significa "burocratizzazione" della Commissione e conseguente elaborazione di una politica comunitaria burocratica, ed in che termini ciò riguarda la politica di cooperazione allo sviluppo? Questo termine nella sua accezione più generale, indica il processo di accentuazione e degenerazione di alcuni aspetti propri di un sistema burocratico. Si passa dall'impersonalità dei comandi alla loro spersonalizzazione, al prevalere dell'importanza delle procedure che devono essere seguite per poter pervenire all'elaborazione della politica rispetto alle motivazioni ed ai valori che sono alla base delle scelte adottate, ovvero all'accentuazione degli aspetti formali e procedurali sugli aspetti sostanziali. Ciò può condurre a considerare l'organizzazione stessa e l'attività svolta come fini a se stanti piuttosto che come mezzi per raggiungere uno scopo. L'azione burocratica diviene dunque una funzione, una operazione nella quale gradualmente si perdono le intenzioni originarie e le cause che l'avevano motivata.

La burocratizzazione della politica comporta poi un suo processo di razionalizzazione per cui essa viene sempre più condotta come se fosse un processo razionale di scelta tra opzioni già chiare definite. Crea inoltre l'illusione che i problemi politici possano tradursi in problemi amministrativi e tecnici<sup>426</sup>.

Il sistema burocratico inoltre, caratterizzato dall'efficienza, dalla stabilità, dalla precisione e disciplina, richiede, quali elementi indispensabili nella organizzazione della sua struttura, la divisione del lavoro e la specializzazione dei funzionari, inquadrati in una rigida gerarchia nello svolgimento delle proprie attività, e la collaborazione e comunicazione tra essi.

Sulla base di tali indicazioni ed accezioni più generali, il termine burocratizzazione applicato al sistema comunitario spiega l'emergere del ruolo delle unità che compongono l'apparato amministrativo comunitario che giungono ad operare quasi come degli attori autonomi, per cui i 23 Direttorati Generali sembra *"sviluppano ognuno una propria cultura di organizzazione ed un proprio approccio alla politica da elaborare"*<sup>427</sup>. Ciò spiega perchè la Commissione possa trovare

---

<sup>426</sup> R. Hummel, *"The bureaucratic experience"*, St. Martin Press, New York, 1981

difficile coordinare efficacemente aree politiche relazionate e perchè quindi tale "compartimentalizzazione"<sup>428</sup> tra le DG minacci sia in termini pratici che politici la validità del suo operato.

La Commissione concepita per essere un organo di ridotte dimensioni per assicurare coerenza nell'esplicazione delle sue funzioni, è oggi divenuta una struttura molto estesa ed articolata nella quale i commissari stessi si specializzano sempre più nelle proprie aree particolari di responsabilità. Tutto ciò è a detrimento di una visione politica unitaria, coerente e concertata congiuntamente dall'intero organo; nonostante al Segreteriato Generale della Commissione stessa sia appunto affidata la funzione di assicurare il coordinamento tra i suoi vari settori amministrativi affinché partecipino congiuntamente alla formazione delle sue decisioni<sup>429</sup>.

Il processo decisorio appare frammentato, suddiviso in settori di competenza specializzati e ristretti nei quali si rafforzano sempre più i legami tra i componenti della Commissione ed i componenti delle burocrazie nazionali. Il continuo bisogno di contatti con gli interessi organizzati, che normalmente avvengono più facilmente con quelli del proprio paese, minano la neutralità dei commissari e la loro autonomia dai propri governi. Esiste pertanto una forte copresenza in seno alle istituzioni comunitarie degli interessi e politiche nazionali accanto a quelle comunitarie, il che conduce inevitabilmente alla ricerca della definizione di posizioni di "compromesso" tra quelle particolaristiche nazionali e quelle più generali comunitarie<sup>430</sup>.

---

<sup>427</sup> A. Sbragia Europolitics: institutions and policy making in the new European Community, Brookings Institutions, 1992 p.115. Si veda inoltre in H. Wallace, W. Wallace, C. Webb, "Policy Making in the European Communities", New York, Wiley, 1977, p.55 "...moreover the structuring of the DGs for particular areas of policy has followed a pattern of vertical division with rigid demarcation lines that have discouraged lateral linkages...Each DG has been jealous of its competence and often reluctant to cooperate with other DGs, even where there was an overlap of responsibilities".

<sup>428</sup> *ibidem* p.55

<sup>429</sup> In questo senso deve essere colta la proposta sollecitata dai funzionari della DG XII che hanno proposto di affiancarsi alla DG VIII nella definizione dei programmi di educazione e di ricerca nell'ambito della cooperazione culturale con i Paesi ACP. Si pensi inoltre agli studi e ai dati richiesti alla DG VIII sulle ripercussioni provocate nell'andamento dei mercati nazionali in Africa meridionale dall'immissione e vendita dei cereali ad opera della Commissione (DG V). Sono queste le espressioni del tentativo di coordinamento orizzontale-laterale, tra unità operanti in direzioni generali distinte allo scopo di agire per assicurare maggiore coerenza ai propri interventi, emerse nel corso dell'attività delle suddette istituzioni nel 1995.

Perchè dunque parliamo di burocratizzazione della politica e di sistema burocratico nel settore della cooperazione allo sviluppo? L'infrastruttura amministrativa che è coinvolta nel processo di elaborazione della politica di cooperazione allo sviluppo si è notevolmente ampliata, come conseguenza del particolare dinamismo acquisito dalla Politica di Cooperazione allo Sviluppo. È infatti questo un campo di attività e d'intervento che implica un coinvolgimento di una pluralità di aree appartenenti ad altri ambiti di azione delle politiche comunitarie, quello commerciale, agricolo, della Politica estera.

La descritta caratteristica della burocratizzazione interessa negativamente la politica di cooperazione, nel campo specifico quella preferenziale con gli ACP, in quanto la preoccupazione imperante diviene quella di essere fedeli alla "lettera" della Convenzione di Lomé, che regge le relazioni con gli ACP, piuttosto che al suo "spirito". L'affermazione della "*cultura burocratica*" in questo settore contribuisce a liberare le azioni dall'interesse per i valori di base e gli obiettivi ultimi e dalla conoscenza di base della realtà sulla quale si vuole agire. Ovvero l'obiettivo ultimo, che è quello di garantire uno sviluppo sostenibile, autonomo ed autocentrato, nei paesi in via di sviluppo ACP, è spesso subordinato agli obiettivi più particolari ed immediati, più facilmente raggiungibili attraverso gli strumenti ed i meccanismi che la Convenzione prevede precisando le modalità d'uso ed attuazione, che spesso acquistano una importanza in se stessi superiore rispetto ai fini stessi che le azioni si propongono. Allo stesso modo può accadere che la necessità del rispetto delle procedure istituzionalizzate per l'elaborazione ed attuazione degli interventi comunitari nel settore, abbia il sopravvento sulle motivazioni esistenti alla base di tali interventi e sugli obiettivi che si intendono perseguire.

Si rischiano disfunzioni e inefficienze se il criterio di selezione e di scelta dei progetti da attuarsi nel quadro di un Programma

---

<sup>430</sup> Il tipo di policy making process descritto è espressione del processo che molti autori definiscono transnazionale o transgovernamentale, differenziandolo da quello neofunzionalista e da quello intergovernamentale. In esso i singoli stati rimangono soggetti importanti del processo di elaborazione politica ma dividono il loro ruolo con gruppi di pressione transnazionali, alleanze tra differenti burocrazie governative e corporazioni multinazionali. Sono questi i gruppi d'interesse transnazionali che trovano maggiori punti di contatto con simili gruppi all'interno di altri stati piuttosto che con differenti gruppi d'interesse all'interno del proprio stato, oppure le sottounità dei governi che superano i propri confini nazionali trovando progetti ed attività comuni da perseguire. H. Wallace, W. Wallace, C. Webb, "Policy making in the European Communities", *op. cit.*, p.22

Indicativo Nazionale in un paese ACP è quello della perfetta conformità e rispetto del progetto alla procedura stabilita e alla forma richiesta piuttosto che al criterio della sua utilità e importanza. Si può allora comprendere come si possa giungere a prediligere e finanziare un intervento nel settore educativo universitario in un paese con alti tassi di analfabetizzazione e più pressanti esigenze sanitarie. Indubbiamente l'ingente mole di lavoro e la ristrettezza dei tempi di attuazione non agevolano il superamento di tali disfunzioni.

In tale contesto di decentralizzazione e burocratizzazione del sistema comunitario, l'esigenza è dunque quella di pervenire realmente ad una forma di più stretta collaborazione e coordinamento. Ma cosa significa realmente coordinamento, quali settori coinvolge, e tra "chi" e "che cosa" è importante che vi sia maggiore coordinamento.

La Commissione stessa nella sua comunicazione al Consiglio *"Towards better coordination of development cooperation policies and operations within the Community"*<sup>431</sup>, contribuisce a dare una risposta a tali interrogativi.

Sostanzialmente individuiamo tre aree differenti nelle quali si richiede un maggior coordinamento: il coordinamento tra le istituzioni nei vari livelli del processo decisionale e di azione (8.3.1.1); il coordinamento tra la politica di cooperazione allo sviluppo comunitaria e quelle condotte dai singoli stati membri in vista del comune obiettivo di assicurare una maggiore efficacia a tali politiche (8.3.1.2); il coordinamento tra i vari strumenti, metodi ed operazioni adottati nell'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo (aiuti alimentari, aiuti d'emergenza etcc...).

#### **8.3.1.1 Il coordinamento tra le istituzioni nel processo decisionale. La procedura di cooperazione richiesta per la politica comunitaria di cooperazione.**

Il coordinamento maggiore innanzitutto non rappresenta un obiettivo finale verso il quale tendere, ma uno strumento operativo ed un criterio d'intervento: *"The process whereby two or more entities create and use decision rules that have been established to deal collectively with their shared task environment and/or agree to tune their actions in order to arrive at commonly defined goals"*<sup>432</sup>.

---

<sup>431</sup> COM (84) 174 final 26.3.1984

Tale concetto si applica dunque, sia che ci si riferisca a entità distinte nell'ambito dello stesso sistema organizzativo, quale il sistema comunitario, sia che ci si riferisca a stati differenti.

Lo scopo nel promuovere un maggior coordinamento è dunque quello di assicurare una maggior efficacia alla politica di cooperazione, che significa la possibilità di raggiungere un certo obiettivo meglio e con costi minori. Considerato l'obiettivo delle azioni della politica di cooperazione allo sviluppo, significa concretamente agire per il potenziamento delle capacità autonome di crescita e sviluppo che tali azioni comportano.

Si deve dunque promuovere un maggiore coordinamento tra i Commissari e le differenti Direzioni Generali e tra queste ultime e le 18 Commissioni Parlamentari, affinché ogni singola politica comunitaria sia realmente frutto delle attività svolte dalle singole unità amministrative e politiche ma al tempo stesso sia parte di una più coerente, globale ed unitaria "politica comunitaria".

Analizzando più specificamente il ruolo svolto dalla Commissione Parlamentare per la Cooperazione e lo Sviluppo non si deve trascurare l'importanza ed il valore del suo operato e della sua attività per l'elaborazione di quest'ultima formulata essenzialmente in seno alla Direzione Generale allo Sviluppo VIII.

La Commissione Parlamentare ha il compito fondamentale di dare una dimensione ed un'ossatura politica alla politica di cooperazione comunitaria, di garantire un interscambio di idee ed una continua collaborazione con la Commissione e svolgere una funzione di critica dell'operato di quest'ultima e al tempo stesso una funzione costruttiva di stimolo e di proposizione di suggerimenti. Una partecipazione alle sue sedute consente effettivamente di apprezzare l'interesse dei suoi membri per le problematiche di cui si occupano e la volontà di rilevare i limiti e le contraddizioni dei programmi elaborati dalla Commissione, come è accaduto per esempio in occasione del dibattito che si è svolto in presenza dell'ex commissario allo sviluppo Manuel Marin sulla Comunicazione della Commissione al Consiglio "Europa all'orizzonte 2000"<sup>433</sup>. Inoltre consente di valutare il loro

---

<sup>432</sup> R. Cohen "The coordination of National and Community programmes", in "The European Community Development Policy: The strategies ahead", C. Cosgrove & J. Jamar eds., College of Europe, De Tempel, Bruges, 1986, p.25

<sup>433</sup> Seduta svoltasi a Bruxelles il 18 febbraio 1993.

interesse a proporre nuove soluzioni, a suscitare dibattiti che migliorino il contenuto e l'efficacia dei programmi che s'intendono adottare nel settore della cooperazione, a contribuire efficacemente all'elaborazione complessiva della politica comunitaria di cooperazione. La sensibilità del Parlamento verso i temi dello sviluppo e della solidarietà con i popoli del terzo mondo è testimoniata in numerose relazioni<sup>434</sup>, in alcune delle quali ha manifestato un ampio riconoscimento del ruolo delle Organizzazioni Non Governative nella promozione di azioni di sviluppo sostenute dal "basso". In particolare il Parlamento ha fatto propria la preoccupazione, condivisa da molti, di una progressiva riduzione delle azioni in favore del terzo mondo accanto ad un crescente miglioramento e rafforzamento delle relazioni Est-Ovest, ed ha per questo ribadito che tale evoluzione non deve ne dovrà ridurre le responsabilità Comunitarie sul piano delle relazioni Nord-Sud. Le prese di posizione ideali del Parlamento non trovano unicamente espressione nella limitata attività che esso può svolgere nel processo legislativo comunitario, contribuendovi solo in parte, ma più ancora in sede di approvazione di bilancio dove detiene poteri più decisivi nella creazione o nel potenziamento di voci di bilancio; valga come esempio nella settima sottosezione del bilancio la B 7-5010, linea del cofinanziamento dei progetti delle ONG che è stata portata dai 2,5 MECU del 1976 ai 110 del 1992. Parte dell'azione che il Parlamento è in grado di svolgere è dovuta al costante intervento dei gruppi di pressione<sup>435</sup> che forniscono ai singoli deputati e alle Commissioni le informazioni di cui essi hanno bisogno.

<sup>434</sup> Ricordiamo i Documenti di seduta:

PE 154.189\def. Relazione Vecchi sul ruolo delle ONG nella cooperazione allo sviluppo.

PE 151.160\def. Relazione Bindi sui cambiamenti nelle relazioni Est-Ovest e le nuove relazioni Nord-Sud: ruolo della Comunità e dei 12.

PE 154.190\def. Relazione Verhagen sull'ambiente e la cooperazione allo sviluppo.

PE 154.186\def. Relazione Laroni sull'indebitamento dei Paesi in Via di Sviluppo.

PE 155.077\def. Relazione Melandri sull'aggiustamento strutturale dei Paesi in via di sviluppo.

<sup>435</sup> Tra esse ricordiamo *Eurostep*, European Solidarity Towards Equal Participation of People, fondata nel 1990 con lo scopo di coordinare le ONG Europee perchè sia a livello nazionale sia a livello comunitario intervengano nelle definizioni delle strategie d'intervento nei Paesi in via di sviluppo. *EECOD*, European Ecumenical Organization for Development, che svolge un'opera di sensibilizzazione delle chiese Europee ai temi dello sviluppo oltre a promuovere la solidarietà tra esse e quelle del Terzo Mondo. *IL CIDSE*, Cooperazione Internazionale per lo Sviluppo e la Solidarietà, che collega le ONG Europee cattoliche ed ha per obiettivo il coordinamento delle loro attività. *L'International Organization for Development Action*, che coordina essenzialmente le ONG interessate ai temi del commercio internazionale e della politica finanziaria.

Anche l'aspetto che abbiamo individuato e di cui abbiamo cercato di individuare le origini, il carente *coordinamento* esistente tra le differenti Istituzioni Comunitarie coinvolte nell'elaborazione della politica di cooperazione, viene individuato dalla Commissione, nella summenzionata comunicazione al Consiglio "l'Europa all'orizzonte 2000", quale origine di contraddizioni in quest'ultima.

Il maggior coordinamento viene individuato quale criterio indispensabile per assicurare una maggiore efficacia alla politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo. Tale bisogno è andato via via emergendo a causa delle trasformazioni e del dinamismo che caratterizzano la politica di cooperazione allo sviluppo e dato il coinvolgimento di molteplici attori, l'Unione, gli stati membri, i paesi in via di sviluppo, che si influenzano reciprocamente ponendo problemi di interrelazione e coesistenza tra i distinti strumenti e le differenti procedure adottate, e che possono dare origine a contraddizioni, dato l'intervento di molte sovranità.

Relativamente al carente coordinamento tra le diverse istituzioni comunitarie, le modifiche del processo decisionale comunitario introdotte con l'Atto Unico del 1986, contenute nel Trattato sull'Unione Europea del 1992, e tra esse in particolare il rafforzamento del contributo del Parlamento al processo decisionale previsto nella procedura di cooperazione, rappresentano una parziale risposta a tale necessità e sono espressione di una generale tendenza verso una maggiore democratizzazione.

Si è già in precedenza indicato che l'articolo 130 W stabilisce, per l'adozione delle misure nel settore della politica di cooperazione, il ricorso alla procedura di cooperazione disciplinata all'articolo 189 C<sup>436</sup>. Quest'ultima, introdotta dall'Atto Unico all'articolo 149, affianca il Parlamento, sia pure con poteri limitati, nel processo di formazione delle decisioni e delle politiche comunitarie che vede essenzialmente coinvolte, in un processo d'interazione continua, la Commissione, i gruppi d'interesse e le amministrazioni di governo. Il Parlamento è chiamato a pronunciarsi in seconda lettura sulla posizione comune adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata una volta sentito il parere espresso dallo stesso Parlamento in seguito alla prima lettura

---

<sup>436</sup> Non si dimentichi che "le disposizioni del presente articolo non riguardano la cooperazione con i Paesi dell'Africa Caraibi e Pacifico nel quadro della Convenzione ACP". Per essa continuerà ad essere richiesta l'unanimità del Consiglio e non la maggioranza qualificata come previsto nella procedura di cooperazione valida per le altre azioni di cooperazione.

compiuta sulla proposta della Commissione. Al Parlamento, che deve pronunciarsi entro tre mesi si prospettano tre possibilità, a) può non pronunciarsi entro il termine indicato o approvare la posizione comune, che in questo caso viene trasformata dal Consiglio in decisione della Comunità; b) può rigettare la posizione comune del Consiglio a maggioranza assoluta dei suoi membri, a quest'ultimo tuttavia rimane la possibilità di adottarla all'unanimità c) può emendare a maggioranza assoluta il testo della posizione comune sulla quale è chiamata a pronunciarsi nuovamente la Commissione che, valutando gli emendamenti presentati dal Parlamento, dovrà proporre, entro un mese, un nuovo testo al Consiglio. A quest'ultimo spetterà, entro i tre mesi successivi, accettare a maggioranza qualificata la proposta emendata accolta dalla Commissione o respingerla all'unanimità. Se però la Commissione ha rifiutato gli emendamenti proposti dal Parlamento, il Consiglio è chiamato ad esprimersi in suo favore ancora una volta all'unanimità.

Dall'analisi della procedura si rileva come al Parlamento venga riconosciuto non solo il potere di ostacolare o addirittura impedire la formazione di una decisione comunitaria, ma di partecipare e di contribuire alla formazione del suo contenuto, ottenendo di vedere espresse nei testi le proprie posizioni al riguardo, non più dunque la normativa viene adottata "*dopo aver consultato l'Assemblea*" ma in "*cooperazione con il Parlamento Europeo*"<sup>437</sup>. Ciò inevitabilmente richiede un coordinamento ed una collaborazione continua tra le tre istituzioni, e inoltre una convergenza maggiore tra i governi, senza i quali l'iter legislativo comunitario subirebbe ripetuti arresti.

Tale cambiamento, che riguarda esclusivamente le procedure interne alla Comunità e risulta legalmente compatibile con il testo della Convenzione di Lomé, può interessare gli ACP più direttamente nell'area politica. Infatti il Parlamento potrà esercitare una discreta pressione relativamente agli obiettivi espressi da questi ultimi, perchè essi siano accolti o contrastati a seconda che si trovi in favore o in disaccordo con essi. Da qui deriva l'importanza che rivestono per i Paesi ACP le relazioni con i membri del Parlamento e soprattutto con quelli che sono parte della Assemblea Paritetica ACP-CE<sup>438</sup>.

---

<sup>437</sup> Così come viene espresso in alcune disposizioni dell'Atto Unico.

<sup>438</sup> *The Courier* n°107, p.59



### **8.3.1.2 La complementarità della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo. Esigenze di coordinamento con le politiche degli Stati membri.**

Relativamente al bisogno di coordinamento tra le politiche di cooperazione allo sviluppo Nazionali e tra queste ultime e quella Comunitaria non si dimentichi che esse si differenziano spesso le une dalle altre per la eterogeneità degli obiettivi cui tendono in quanto prediligono interventi in paesi ed aree geografiche distinte. Ciò è dovuto in parte ai diversi passati coloniali di alcuni tra gli Stati membri che prediligono ad esempio l'intervento nei paesi ACP, legati loro in passato da relazioni coloniali, piuttosto che un intervento globale in favore di tutti i paesi in via di sviluppo. Inoltre le differenti risorse economiche e le politiche economiche nazionali condizionano gli obiettivi definiti nelle strategie di cooperazione. Alcuni stati, prevalentemente gli Stati membri settentrionali, quali la G. Bretagna, l'Olanda, la Germania, preferiscono concentrare i propri sforzi sul potenziamento e rafforzamento delle relazioni commerciali in settori in cui non temono particolare concorrenza e conseguentemente accettano parzialmente la rinuncia al ricorso a misure protezionistiche e di salvaguardia. Mentre gli Stati dell'area mediterranea, più facilmente preferiscono sostenere l'attuazione di progetti sanitari e sociali e favorire trasformazioni delle infrastrutture economiche locali piuttosto che prediligere un processo di liberalizzazione commerciale e di ampliamento degli scambi commerciali.

Sulla base dei suggerimenti indicati dal Consiglio nella Risoluzione del giugno 1984, il coordinamento tra le politiche nazionali e la politica comunitaria è stato perseguito attraverso un continuo e sistematico scambio d'informazioni per mezzo di consultazioni regolari tra i ministri della Cooperazione allo sviluppo degli Stati membri, la intensificazione dei contatti, l'elaborazione di strategie e programmi comuni. Con l'obiettivo di contrastare così, la tendenza degli stati membri ad usare gli interventi effettuati nel settore della politica di cooperazione allo sviluppo per promuovere le proprie esportazioni, e la tendenza a condizionare gli aiuti, cioè a vincolarli a certi tipi d'uso per poterne trarre profitti<sup>439</sup>.

<sup>439</sup> Già in precedenza, nel 1974, il Consiglio dei Ministri della cooperazione votò una risoluzione nella quale si chiedeva che la Commissione fosse informata dei diversi progetti d'aiuto bilaterali. Il Consiglio conviene *"d'intensifier les échanges d'informations et d'expériences concernant les orientations de caractère général (objectifs, principes et méthodes) des politiques menées par les Etats membres et la Communauté en vue d'aboutir à une concertation. A ce titre, des travaux devront être entrepris en vue de confronter les intentions des Etats membres en matière d'aide"*

Con la crescita dell'importanza della cooperazione Nord Sud e, conseguentemente dell'interesse per la cooperazione allo sviluppo, è cresciuto il bisogno di coordinamento. Si prospettarono per la politica di cooperazione due distinte opzioni: a) stabilire una politica di cooperazione globale ed esclusiva della Comunità per garantire un'efficienza finanziaria maggiore rispetto a quella ottenibile attraverso programmi nazionali non integrati ed ottenere così una maggiore influenza della Comunità negli affari mondiali, o b) limitarsi ad estendere l'intervento comunitario nel settore ampliando i campi di azione, attraverso lo sviluppo di nuovi esclusivi strumenti comunitari. L'opzione scelta è stata quella del mantenimento del sistema misto che affianca le sovranità nazionali a quella comunitaria e richiede un maggior coordinamento tra esse .

Tale opzione, sostenuta largamente nel parere della Commissione del 21 Ottobre 1990 relativo al Progetto di revisione del Trattato istituyente la Comunità Economica Europea e concernente l'Unione Politica<sup>40</sup>, è stata definitivamente accolta nel Trattato sull'Unione.

Nel suddetto Parere l'intero titolo Y viene dedicato alla Politica Estera Comune, ed in tale ambito il Capitolo III con gli articoli Y 20 - Y 24 disciplina la collocazione, gli obiettivi, gli elementi costitutivi, le procedure di decisione ed il modo di elaborazione della Politica Comune di Cooperazione. Quest'ultima, inserita nel più ampio quadro della politica estera comune, rappresenta un ulteriore strumento per *"renforcer l'identite de la Communauté et la coherence de son action sur la scene internationale"*<sup>41</sup>.

La politica di cooperazione viene qualificata come politica comune<sup>42</sup>, che non significa politica unica, e che impone il coordinamento delle azioni nazionali in un quadro comune piuttosto che la loro sostituzione con un unico sistema d'azione. Nel Parere viene

---

*publique, y compris les aspects afférents au volume, aux conditions et à la répartition géographique et sectorielle de l'aide"*, 24<sup>e</sup> Aperçu des Activités du Conseil, Secrétariat Général du Conseil des Communautés Européennes, p.270

<sup>40</sup> Bulletin des Communautés Européennes Supplément 2/91, "Conférences Intergouvernementales: contributions de la Commission"

<sup>41</sup> *ibidem* p.108

<sup>42</sup> *"La politique Commune de coopération au développement"* art. y 20 del capitolo III titolo Y

posto l'accento sul carattere complementare piuttosto che concorrente delle competenze dell'Unione e di quelle che conservano gli stati membri nel settore, ed al tempo stesso viene sottolineata la necessità di assicurare un loro globale coordinamento perchè sia garantita una maggiore efficacia e coerenza sia all'azione degli Stati membri che all'azione stessa dell'Unione.

*La politica di cooperazione allo sviluppo comporta: - delle azioni dell'Unione così come delle azioni comuni dell'Unione e degli Stati membri -; - un coordinamento delle altre azioni degli stati membri<sup>443</sup> -.*

Fanno dunque parte integrante della Politica comune sia le azioni proprie dell'Unione, sia le azioni comuni dell'Unione e degli Stati membri. Spetta al Consiglio decidere all'unanimità, con parere conforme del Parlamento e su proposta della Commissione, e stabilire i casi che possono dar luogo alle azioni comuni dell'Unione e degli Stati membri e qualunque altro strumento che miri a favorire lo sviluppo<sup>444</sup>.

Poichè gli stati membri continueranno ad elaborare le proprie strategie nazionali adottando azioni nei larghi settori della cooperazione che non sono oggetto d'intervento nè delle azioni dell'Unione, nè delle azioni comuni, si necessita uno stretto coordinamento che *"serà instaureé...afin de favoriser les complementarites potentielles, d'eviter les risques d'incoherence et de faire apparaitre la specificité de l'action europeenne sur le plan international"*<sup>445</sup>.

L'art. y 24, che esprime la necessità del coordinamento tra gli Stati membri e la Commissione su qualunque problematica d'interesse generale nel settore della Politica di cooperazione allo sviluppo, ha come obiettivo la definizione degli strumenti operativi atti a promuovere tale coordinamento.

Gli stati membri dovranno tenersi informati ed informare la Commissione di qualunque programma nazionale o azione intrapresa nel settore della politica di cooperazione, così come degli eventuali progetti d'accordo che intendano concludere con dei paesi terzi o

<sup>443</sup> Art.y 21

<sup>444</sup> Art. y 22 paragrafo 3; le azioni, non enumerate in modo esaustivo, sono generalmente quelle che appoggiano le politiche di cooperazione adottate dalle autorità dei paesi in via di sviluppo.

<sup>445</sup> Parere della Commissione, cit. p.96

organizzazioni internazionali<sup>446</sup>. Dovranno inoltre astenersi da qualunque iniziativa che possa nuocere le azioni dell'Unione e le azioni comuni intraprese dall'Unione e dagli Stati membri e favorire invece la realizzazione di azioni che siano complementari a queste ultime<sup>447</sup>. Spetta poi alla Commissione prendere qualunque iniziativa opportuna a tale scopo, con l'obiettivo di coordinare le posizioni degli stati membri nelle relazioni con i paesi terzi e nelle scene internazionali, indirizzando raccomandazioni agli stati membri e, se necessario, formulando delle misure di coordinamento in disposizioni normative adottate secondo la procedura di codecisione prevista all'art. y 23 paragrafo 1.

Il carattere complementare della politica comunitaria nel settore della cooperazione rispetto a quelle svolte dagli stati membri e la necessità del loro coordinamento, ora analizzato nel Parere della Commissione del 21 Ottobre 1990 sul progetto di revisione del Trattato di Roma, è stato infine recepito nel Trattato sull'Unione, sia pure presentando alcune variazioni.

Il Trattato di Maastricht introduce i principi di base delle relazioni tra la politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo e le politiche equivalenti degli stati membri: la *complementarietà* e il *coordinamento*.

La complementarietà, che rappresenta uno dei fondamenti istituzionali sui quali costruire la relazione rinnovata tra la Comunità e gli Stati membri, viene introdotta nell'articolo 130 U nel contesto della definizione degli obiettivi cui tende la politica della Comunità nel settore della cooperazione: "*La politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo, che è complementare a quelle condotte dagli Stati membri*".

Il concetto di complementarietà sul quale non esistono interpretazioni univoche, riflette una certa ambivalenza presente nel titolo XVII del Trattato. Da un lato esso esprime la volontà di perseguire un rafforzamento dell'integrazione delle politiche nazionali di cooperazione allo sviluppo attraverso l'inserimento stesso di questa politica come settore di competenza nuovo per la Comunità. Dall'altro richiama la pluralità delle politiche corrispondenti degli Stati membri. Esso esplica la duplice funzione di reggere le relazioni tra la politica

---

<sup>446</sup> art. y 24 paragrafo 2

<sup>447</sup> art. y 24 paragrafo 3

comunitaria e quelle degli stati membri e di contribuire attraverso la valutazione dell'impatto di queste politiche a ricercare e migliorare l'efficacia di queste ultime in rapporto agli interessi dei partners della cooperazione. La complementarità indica dunque il processo attraverso il quale si stabiliscono progressivamente delle relazioni rinnovate tra le politiche e le azioni degli stati membri e quelle della Comunità.

Il coordinamento è invece un principio strumentale che consente l'applicazione del principio di complementarità, e l'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo complementari: *"la complémentarité de l'aide communautaire par rapport à la politique menée par les Etats Membres doit être assurée par le biais des mécanismes de coordination"*<sup>48</sup>

Il coordinamento è dunque un meccanismo che consente l'attuazione ed il rafforzamento della complementarità delle politiche della Comunità e degli stati membri, permettendo di migliorare le loro relazioni istituzionali.

La necessità e le modalità del loro coordinamento sono espresse nell'art. 130 X del trattato di Maastricht:

1. *La Comunità e gli stati membri coordinano le rispettive politiche in materia di cooperazione allo sviluppo e si concertano sui rispettivi programmi di aiuto, anche nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali. Essi possono intraprendere azioni congiunte. Gli stati membri contribuiscono, se necessario, all'attuazione dei programmi di aiuto comunitario.*

2. *La Commissione può prendere qualunque iniziativa utile a promuovere il coordinamento di cui al paragrafo 1.*

Il suddetto articolo introduce un obbligo di carattere generale e tassativo di coordinamento, che rappresenta la garanzia comunitaria per la conciliazione di altri interessi statali al fine di configurare un autentico interesse per lo sviluppo. Non viene chiesto agli stati membri di adottare politiche nazionali che non impediscono lo sviluppo del sistema comunitario, viene imposto loro un obbligo di coordinamento di carattere generale delle loro azioni con quelle comunitarie<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Dichiarazione del Consiglio del 18 Novembre 1992, paragr. 19.

<sup>49</sup> Relativamente ad alcune considerazioni sulla nuova politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo ed in particolare all'obbligo di coordinamento rileva il

Quest'ultimo, nel quadro di una politica comunitaria che viene qualificata come complementare a quelle dei singoli stati membri, limita in buona misura l'autonomia delle politiche di cooperazione di questi ultimi.

L'articolo contribuisce inoltre alla individuazione degli strumenti atti a promuovere il coordinamento riconoscendo alla Commissione un espresso potere di iniziativa al riguardo. Introduce la nuova categoria delle *azioni congiunte* che possono essere intraprese congiuntamente dalla Comunità e dagli Stati membri, i quali inoltre sono chiamati a contribuire all'esecuzione dei programmi comunitari.

Validi per il medesimo scopo del coordinamento, ma non disciplinati dal medesimo articolo ( art. 130 W.1), sono i programmi pluriennali di cooperazione allo sviluppo adottati dal Consiglio quali strumenti per la realizzazione degli obiettivi della politica di cooperazione (art. 130 U.1) che rappresentano per le politiche nazionali un utile quadro di riferimento, costituendo la base ed il fondamento per rendere operativo l'obbligo di coordinamento tra la politica comunitaria e quelle statali.

Non si dimentichi infine *l'accordo misto* che, sia pure non espressamente individuato quale strumento di coordinamento nel quadro della politica di cooperazione allo sviluppo (nel titolo XVII), rappresenta lo strumento di coordinamento principale nelle relazioni esterne<sup>450</sup>.

Le azioni congiunte sul piano interno, e gli accordi misti su quello esterno permettono dunque l'articolazione giuridica dell'obbligo di coordinamento.

La complementarietà delle politiche di cooperazione richiede inoltre come condizione un avvicinamento significativo di queste

---

Prof. Luis Peral Fernandez *"La obligacion de coordinacion podria implicar un mantenimiento de la financiacion predominante estatal de la politica de cooperacion al desarrollo y una creciente tendencia a utilizar instrumentos juridicos concebidos y aprobados en el marco comunitario. Esta supranacionalidad de facto no exigiria la aplicacion de criterios de subsidiariedad, dificilmente aplicables en todo caso"*, in Descripcion analisis y comentarios al Tratado de la Union Europea, E. SaLomé Cissal de Ugarte, Carlos Fernandez Liesa, Carlos Moreiro Gonzalez, Mc Graw Hill, Madrid, 1993 p.88-89.

<sup>450</sup> Si valuti nell'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo preferenziale il valore della Convenzione di Lomé che è un accordo misto concluso sulla base dell'articolo 238.

ultime che può trarre spunto dalla condivisione degli obiettivi che il Trattato attribuisce alla politica di cooperazione (art. 130U) come il Consiglio stesso ha ribadito: " *La Communauté et ses Etats membres affirment que leurs programmes de coopération au développement retiendront les objectifs suivants: \* le développement économique et social durable des pays en voie de développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux, \* l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale, \* la lutte contre la pauvreté dans les pays en voie de développement*"<sup>451</sup>

Attraverso la condivisione degli obiettivi e l'elaborazione di strategie o programmi di sviluppo nazionali con obiettivi comuni, la complementarità delle politiche può essere perseguita (o realizzata), attraverso una ripartizione del lavoro tra la Comunità e gli Stati membri in funzione delle capacità di ciascuno. Una ripartizione del lavoro non definitiva ed esclusiva che potrà essere compiuta settorialmente, o per area geografica o per strumenti, ed avrà di volta in volta un valore temporaneo.

La complementarità delle politiche ed il coordinamento quale meccanismo per il suo conseguimento travalicano i limiti del contesto comunitario e si proiettano esteriormente ad esso nel più ampio ambito della Comunità Internazionale, " *anche nel quadro delle organizzazioni internazionali e delle Conferenze Internazionali*"<sup>452</sup> la Comunità e gli Stati membri coordineranno le proprie politiche in materia di cooperazione allo sviluppo e concerteranno i propri programmi di aiuto.

Si esprime inoltre chiaramente la volontà della Comunità di operare in favore dello sviluppo non isolatamente ma in armonia e coerenza con gli interventi compiuti in quest'ambito da altre organizzazioni internazionali: " *La Comunità e gli Stati membri rispetteranno gli impegni e terranno in considerazione gli obiettivi che hanno stabilito nel quadro delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni Internazionali competenti*"<sup>453</sup> e ancora " *nel quadro delle rispettive competenze la Comunità e gli Stati membri coopereranno con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti*"<sup>454</sup>.

---

<sup>451</sup> Dichiarazione del Consiglio del 18 Novembre 1992 paragrafo 18

<sup>452</sup> Art. 130 X

<sup>453</sup> Art. 130 U .3

<sup>454</sup> Art. 130 Y

L'esigenza dunque di un coordinamento che diventa strumento indispensabile per garantire coerenza ed efficacia agli interventi di cooperazione allo sviluppo riguarda le competenze statali e comunitarie da inquadrarsi nel più ampio contesto internazionale e interessa dunque tre differenti livelli d'intervento: quello nazionale, comunitario e internazionale.

### **8.3.1.3 La sussidiarietà come principio che regola l'esercizio delle competenze concorrenti.**

Il Trattato di Maastricht introduce e definisce il criterio di sussidiarietà, indicato dalla stessa Commissione nella già citata comunicazione al Consiglio "L'Europa all'orizzonte 2000", come criterio su cui basare gli interventi comunitari per affrontare i limiti che affliggono la politica comunitaria di cooperazione individuati nella carenza di *articolazione*, di *coordinamento* e di *espressione e d'impulso*:

*"...nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario"* <sup>455</sup>.

È indispensabile precisare meglio il significato e la portata del principio di sussidiarietà inquadrandolo a grandi linee nel suo contesto generale e quindi valutandolo in relazione alla politica di cooperazione

---

<sup>455</sup> art. 3 B come introdotto nel Trattato di Maastricht:

*"The Community shall act within the limits of the powers conferred upon it by this Treaty and the objectives assigned to it therein.* (principio di attribuzione dei poteri). *In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community.* (principio di sussidiarietà strictu sensu). *Any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of this Treaty"* (principio di proporzionalità o intensità).

*"Le texte final est le fruit d'approximations successives; sans être parfait, il constitue sans doute le maximum de ce que l'on pouvait faire dans un exercice par nature délicat: il n'est pas facile de définir un concept plus politique que juridique, plus subjectif qu'objectif plus évolutif que stable"*, in J. Cloos, G. Reinesch, D. Vignes et J. Weyland, Le Traité de Maastricht. Génèse. Analyse. Commentaires, Bruxelles, 1993, p. 146



allo sviluppo<sup>456</sup>. Tale principio introduce, nel sistema di delimitazione delle competenze comunitarie e di quelle nazionali un criterio che consente di stabilire quando è opportuno che intervenga la Comunità, e quando invece devono intervenire gli Stati membri, in tutti gli ambiti nei quali la Comunità non ha competenze esclusive ma concorrenti. S'intendono incluse in tale categoria non solo le materie e le competenze espressamente previste nel trattato come competenze concorrenti, e pertanto già sottomesse al principio di sussidiarietà, ma anche quelle per le quali non esiste una attribuzione espressa e che derivano dal principio dei poteri impliciti formulato nell'art. 235<sup>457</sup>. Il principio di sussidiarietà non mette in discussione i poteri conferiti alla Comunità Europea dal Trattato, non è un sistema di delimitazione delle competenze, esso fornisce invece una guida sul se e come quei poteri devono essere esercitati al livello comunitario<sup>458</sup>.

Il principio di sussidiarietà trova per la prima volta una chiara e diretta formulazione nel Trattato sull'Unione, nelle formulazioni di base e dirette contenute nel preambolo, nell'art. B delle disposizioni comuni e nell'art. 3 B del Trattato CE, e nei riferimenti indiretti espressi negli articoli che disciplinano i settori e campi d'intervento nei quali la Comunità possiede competenze concorrenti, come il caso della educazione all' art. 126, della cultura all'art.128, della sanità all'art.129, dell'industria all'art.130. In essi compare l'elemento della necessità, su cui si basa il principio di sussidiarietà, come criterio su cui fondare l'intervento di sostegno e d'integrazione dell'azione comunitaria accanto a quella intrapresa dai singoli stati membri. Così

---

<sup>456</sup> Sull'ormai noto dibattito intorno alla sussidiarietà su cui, in tale sede, non sembra opportuno soffermarsi, se non nei termini di attinenza col soggetto in esame, si rimanda agli autori citati nelle note *infra*.

<sup>457</sup> Il primo paragrafo dell'articolo 3b sul principio di sussidiarietà riguarda un concetto legale che rappresenta una caratteristica basilare dell'ordine legale comunitario: il principio di attribuzione dei poteri. La conformità al criterio in esso stabilito è una condizione valida per qualunque azione comunitaria pertanto anche per quelle relative alle competenze esclusive. *"In order to apply this paragraph correctly the institutions need to be satisfied that the proposed action is within the limits of the powers conferred by the Treaty and is aimed at meeting one or more of its objectives"*, in Edinburgh European Council 11-12 Dec. 1992, Conclusions of the Presidency, Annex 1 part A, p.1.17.

<sup>458</sup> Francis Snyder, "Soft Law and Institutional Practice in the European Community", EUI Working Paper, Law, No 93/5. *"The principle of subsidiarity does not determine which competences are attributed to the Community: this is determined by the Treaty itself, it is however, an important principle regulating the exercise of these competences"*, The Principle of Subsidiarity Communication of the Commission to the Council and the European Parliament, Commission of the European Communities, SEC (92) 1990 final, Brussels, 27 October 1992.

l'art. 126 " *La Comunità contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra gli stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione...*"; l'art. 128 " *L'azione della Comunità è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi...*"; l'art. 129 " *La Comunità contribuisce a garantire un livello elevato di protezione della salute umana, incoraggiando la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, sostenendone l'azione.*"

Infine un riferimento indiretto e distinto rispetto ai precedenti è presente nel settore della cooperazione allo sviluppo all' art. 130 U. La politica di cooperazione viene qualificata come complementare dal Trattato di Maastricht rispetto a quella intrapresa dagli Stati membri, " *La politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo, che integra quelle svolte dagli Stati membri...*". La Commissione stessa ne ribadisce il suo specifico ruolo e la sua importanza, affermando che deve procedere parallelamente alla politica estera comunitaria per contribuire anch'essa al progresso dell'Unione Politica.

Prima di valutare quale nuova luce il principio di sussidiarietà conferisce all'esercizio delle competenze concorrenti-complementari comunitarie, in particolar modo nel settore della cooperazione allo sviluppo ci appare opportuno precisare il differente significato racchiuso nelle formule di competenze concorrenti e competenze complementari. Talvolta i concetti di competenze concorrenti e competenze complementari vengono utilizzati indifferentemente come sinonimi; in realtà non esiste una completa identificazione tra i due termini. Una definizione appropriata richiede la valutazione di sfumature e di significati differenti. Quando si parla di competenze concorrenti s'intende sottolineare che accanto alla Comunità anche gli Stati membri mantengono il potere normativo in determinati ambiti; questo può dipendere o dalla sussistenza di un periodo transitorio, come è avvenuto nel passato comunitario, nel quale si deve attuare gradualmente il passaggio delle competenze dall'ambito statale all'ambito comunitario, e pertanto esistono contemporaneamente competenze comunitarie e nazionali; oppure dal fatto che la competenze non sono state attribuite esclusivamente alla Comunità. Quando si parla di competenze complementari s'intende esprimere maggiormente la necessità di cooperare a livello statale e comunitario, per la definizione dei mezzi d'intervento per disciplinare determinati settori per i quali non è stata attribuita competenza esclusiva alla Comunità. Il concetto di competenze complementari, e

ricordiamo che il Trattato sull'Unione definisce la politica di cooperazione allo sviluppo una politica complementare rispetto a quella degli stati membri, presuppone dunque sempre il ricorso a meccanismi di coordinamento, concetto quest'ultimo non chiaramente implicato dal concetto di competenza concorrente.

Oltre che sul principio dell'attribuzione dei poteri, espresso nel primo paragrafo dell'articolo 3b, il principio di sussidiarietà si basa sul criterio che alcuni autori definiscono della *necessità*<sup>459</sup>, che stabilisce se la Comunità deve adottare norme nel settore<sup>460</sup>. Un'azione della CE è necessaria quando essa non può essere realizzata in modo sufficiente e soddisfacente sul piano nazionale, recitando l'art. 3B "solo se gli obiettivi non possono essere realizzati dagli Stati membri"<sup>461</sup>.

Riposa inoltre sul criterio dell'efficacia, anch'esso espresso nel secondo paragrafo dell'articolo 3b, che richiede il ricorso a ciò che la Commissione ha definito il test dell'efficienza comparativa tra l'azione comunitaria e quella degli Stati membri<sup>462</sup>. Si valuta se gli obiettivi possano essere "realizzati meglio", più efficacemente a livello comunitario, il che implica una valutazione comparativa<sup>463</sup> dei costi e benefici dell'azione a livello comunitario e a livello nazionale<sup>464</sup>. Se l'azione nazionale non è sufficiente e soddisfacente, si può conseguentemente concludere che gli obiettivi perseguiti possono essere realizzati meglio a livello comunitario. In precedenza la sussidiarietà annunciata, ma non espressamente introdotta, nell'Atto

---

<sup>459</sup> Le Traité de Maastricht. Génèse. Analyse. Commentaires, op.cit.

<sup>460</sup> È evidente che questo criterio espresso nel secondo paragrafo dell'articolo 3b non si applica ai settori che rientrano nell'ambito della competenza esclusiva della Comunità

<sup>461</sup> "The following guidelines should be used in examining whether the abovementioned condition is fulfilled: the issue under consideration has transnational aspects which cannot be satisfactorily regulated by action by member states; and or actions by Member States alone or lack of Community action would conflict with the requirements of the Treaty or would otherwise significantly damage Member States 'interests", Edinburgh European Council, op. cit. pt. 1.18.

<sup>462</sup> "Il principio di sussidiarietà" Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento, op.cit. p.2

<sup>463</sup> "The reasons for concluding that a Community objective cannot be sufficiently achieved by the Member States but can be better achieved by the Community must be substantiated by qualitative or, wherever possible, quantitative indicators", Edinburgh European Council, op.cit. pt. 1.18.

<sup>464</sup> R. Dehousse, "Does subsidiarity really matter?", EUI Working Paper, law n°92/32.

Unico era stabilita sulla base del criterio dell'efficacia. Le limitazioni alla competenza comunitaria nel settore della tutela dell'ambiente erano cioè definite sulla base del criterio dell'efficacia, in quanto si richiedeva alla Comunità di astenersi dall'intervenire nel settore della tutela dell'ambiente quando tale intervento non fosse giustificato dal perseguimento di quest'ultima.

Infine si basa sul requisito dell'*intensità o necessità minima*<sup>465</sup> o principio di proporzionalità, che indica in che forma deve realizzarsi tale intervento comunitario, attraverso l'autolimitazione richiesta alla Comunità nell'adozione di disposizioni caratterizzate dalla minore possibile intensità normativa<sup>466</sup>. La definizione infatti precisa che "...la Comunità interviene nelle misura in cui...", regola dunque il modo d'agire, s'impone come principio che presiede l'esercizio di una data competenza comunitaria<sup>467</sup>.

Un elemento indicato quale criterio da valutare nell'applicazione del principio di sussidiarietà, espresso in tutte le differenti versioni presentate dalle diverse delegazioni degli Stati membri e dalle istituzioni comunitarie al momento dei dibattiti sorti per la definizione del principio di sussidiarietà è quello della dimensione geografica<sup>468</sup>. Se gli effetti dell'azione proposta superano le frontiere nazionali, vi è una forte propensione in favore dell'esercizio di una competenza comunitaria in conformità ai dettami richiesti dall'articolo 3b<sup>469</sup>.

---

<sup>465</sup> Principio di *proporzionalità* in Dehousse, *op.cit.*

<sup>466</sup> Art. 3B paragrafo 3 "L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato". È questo un paragrafo che si applica, a differenza del precedente, a tutte le azioni comunitarie, incluse anche quelle nell'ambito della competenza esclusiva.

<sup>467</sup> "Community measures should leave as much scope for national decision as possible, consistent with securing the aim of the measure and observing the requirements of the Treaty. ....The form of action should be as simple as possible, consistent with satisfactory achievement of the objective of the measure and the need for effective enforcement. The Community should legislate only to the extent necessary. Other things being equal, directives should be preferred to regulations and framework directives to detailed measures. Non-binding measures such as recommendations should be preferred where appropriate". Edinburgh European Council, *op. cit.* pt. 1.19.

<sup>468</sup> "Le Traité de Maastricht. Genèse. Analyse. Commentaires", *op. cit.*, p. 146

<sup>469</sup> Alla luce della analisi su esposta si valuti dunque che il potere d'iniziativa della Commissione è condizionato dal principio di sussidiarietà, deve sussistere la necessità d'intervenire e la maggiore efficacia perseguibile con il suo intervento nell'ambito nel quale non gli sia stata conferita una competenza esclusiva. La

La politica di cooperazione allo sviluppo pertanto, introdotta per la prima volta dal Trattato di Maastricht come politica comune dell'Unione, deve essere sviluppata alla luce dell'analizzato principio di sussidiarietà. Questo è il messaggio che la Commissione ha voluto esprimere nella sua Comunicazione al Consiglio<sup>470</sup>, per quanto non lo abbia arricchito ulteriormente del preciso significato che il principio di sussidiarietà può rivestire nel settore della politica di cooperazione allo sviluppo<sup>471</sup>.

È indispensabile vedere come quest'ultimo acquista in essa un significato differente; nell'art. 130 U, a differenza di ciò che abbiamo visto per la salute, l'educazione e gli altri settori menzionati, si

difficoltà dunque che rimane senza soluzione è che emerge maggiormente il carattere politico piuttosto che giuridico del principio di sussidiarietà. È difficile stabilire giuridicamente se un'azione possa essere compiuta in modo sufficiente e soddisfacente a livello nazionale, determinando la necessità o meno dell'intervento comunitario. Da qui l'esortazione rivolta alle istituzioni comunitarie di riflettere sul principio di sussidiarietà e di definire le misure da adottare sul piano procedurale e pratico per il suo esercizio e la sua messa in pratica espressa ripetutamente in seno al Consiglio Europeo di Lisbona, 26 - 27 Giugno 1992, e al Consiglio di Edinburgo 11 - 12 Dicembre 1992.

<sup>470</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo: La Politica di cooperazione allo Sviluppo all'orizzonte 2000. Le conseguenze del Trattato di Maastricht, SEC (92) 915.def. Indicazione presente anche in D.Frisch "The European Community's development policy in a changing world" The second Bradford Development lecture, Bradford, October, 1992.

<sup>471</sup> Rileviamo qui una contraddizione con quanto espresso dai servizi della Commissione (Unità VIII/A/1) nel Progetto di nota di sintesi sulla complementarità delle politiche di sviluppo della Comunità e degli Stati membri sulla base della riunione dei Direttori Generali dello Sviluppo del 21 Giugno 1994 a Bruxelles: "En effet, la coopération au développement communautaire est composée d'un ensemble complexe et diversifié d'instruments et actions, ayant une forte spécificité et une certaine cohérence, qui s'est construite progressivement, par la volonté politique des Etats membres de transférer à la Communauté un certain nombre d'activités - c'est à dire de les décider et les mettre en oeuvre en commun. Cet ensemble étant jusqu'ici dépourvu d'une vraie base législative communautaire, il semble difficile de lui appliquer directement le principe de subsidiarité. Ce principe pourrait par contre acquérir une importance considérable à partir du moment où la Communauté commencera à se doter de bases législatives pour définir et mettre en oeuvre sa politique de coopération au développement, notamment en application de l'article 130 W, 1 du Traité CE". Riteniamo che con l'inserimento del Titolo XVII nel Trattato della Comunità Europea, ovvero con quanto molti giuristi ormai definiscono la "costituzionalizzazione" della Politica di Cooperazione allo Sviluppo, acquista significato immediato anche per essa il principio di sussidiarietà. Non solo perché principio base del sistema comunitario relativo alle competenze non esclusive, ma perché è quanto è stato più volte riconosciuto dalla Commissione stessa, ad esempio nella già ricordata Comunicazione al Consiglio "L'Europa all'orizzonte 2000".

stabilisce che tale politica deve *integrare* quelle svolte dagli Stati membri, deve essere *coordinata* ad esse<sup>472</sup>.

Solo parzialmente e indirettamente sono presenti gli elementi individuati dall'art.3 B al paragrafo 2, come ad esempio la dimensione dell'azione da intraprendere che può necessitare un intervento comunitario. Questo fa supporre che si avverte come meno necessario in questo settore salvaguardare la dimensione statale dell'intervento, dal momento che è presumibile attendersi un ampliamento della politica comunitaria potendo molte azioni, data la loro dimensione ed il costo che comportano, essere più efficacemente ed efficientemente realizzate con un intervento comunitario. Risulta inoltre meno indispensabile in questo settore, da un punto di vista politico, salvaguardare e proteggere le prerogative degli stati membri contro un'eccessiva interferenza comunitaria, non esistendo pressanti interessi o peculiarità nazionali coinvolti da difendere, come accade in altri settori.

Tuttavia il fatto stesso che il passo compiuto con il Trattato di Maastricht abbia portato alla definizione di una competenza comunitaria complementare e non esclusiva è comunque espressione delle resistenze opposte dagli Stati Membri. Resistenze dietro le quali ci sentiamo di individuare essenzialmente, quali cause che le giustificano, le volontà degli Stati di mantenere le proprie prerogative e competenze per ragioni politiche e di prestigio.

Si attua una sorta di mediazione e di equilibrio tra la preferenza per la sfera di azione statale, racchiusa nel carattere complementare della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo (art. 130 U, 1), ed un giudizio di sussidiarietà, definito astrattamente secondo i criteri analizzati dell'efficienza comparativa e della dimensione sopranazionale dell'azione, che porta a prediligere l'intervento della Comunità. L'obbligo del coordinamento delle politiche nazionali nel quadro del sistema comunitario, che rappresenta una fondamentale peculiarità della politica comunitaria di cooperazione allo Sviluppo (art. 130 X, 1), rappresenta uno strumento per il superamento dell'inefficacia e suppone un'azione sopranazionale "de facto" che

<sup>472</sup> Articolo 130 U " *La politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo, che integra quelle svolte dagli Stati membri, favorisce...*".  
Articolo 130 X " *La Comunità e gli Stati membri coordinano le rispettive politiche in materia di cooperazione allo sviluppo...*" segue poi al paragrafo 2 " *La Commissione può prendere qualsiasi iniziativa utile a promuovere il coordinamento di cui al paragrafo 1*".

consente il mantenimento dell'identità di ciascuno dei 15 paesi membri.

### 8.3.2 Limiti al funzionamento delle Istituzioni comuni

Si è detto che accanto all'apparato istituzionale comunitario si pone il sistema delle istituzioni CE-ACP, costituite congiuntamente dai rappresentanti Comunitari e dai rappresentanti dei paesi ACP. Le Istituzioni, previste fin dalla prima Convenzione di Yaoundé, hanno subito graduali trasformazioni, relativamente alla loro stessa denominazione, ai componenti e alle funzioni attribuitegli. Oggi sono disciplinate dalla Convenzione di Lomé IV revisionata al Capitolo 5° del primo titolo che le individua all'articolo 29: il Consiglio dei Ministri, il Comitato degli Ambasciatori e l'Assemblea Paritaria.

Il Consiglio dei Ministri, è formato dai membri del Consiglio delle Comunità Europee, dai membri della Commissione e da un membro del Governo di ciascun Stato ACP. Esso deve provvedere a stabilire il piano di lavoro per dare applicazione alla Convenzione, deve prendere ogni decisione politica per il raggiungimento degli obiettivi definiti in quest'ultima, deve assicurare un corretto funzionamento del meccanismo del dialogo e della consultazione stabilito in essa. Gli viene inoltre riconosciuta la funzione di risolvere eventuali problemi d'interpretazione della Convenzione che possano sorgere, e di decidere eventuali problemi procedurali, adottando tutti i mezzi necessari per avviare continui contatti tra gli organi preposti allo sviluppo economico, sociale, culturale nella Comunità e negli Stati ACP, data l'importanza riconosciuta al dialogo e al contributo che questo assicura agli sforzi intrapresi in favore dello sviluppo<sup>473</sup>.

Il Comitato degli Ambasciatori, costituito dai rappresentanti permanenti di ciascuno degli stati membri alla Comunità, da un rappresentante della Commissione, e dai responsabili delle missioni degli stati ACP presso le Comunità, dovrà assistere il Consiglio dei Ministri nello svolgimento delle sue funzioni e controllare l'applicazione della Convenzione<sup>474</sup>. L'Assemblea Paritetica, composta

---

<sup>473</sup> Le funzioni del Consiglio dei Ministri sono disciplinate all'art.30 della Convenzione, il quale nella recente revisione, data l'importanza attribuita al dialogo politico, presenta nel nuovo paragrafo 3: *"In addition the Council of Ministers shall conduct an enlarged political dialogue. To this end, the Contracting Parties shall organize themselves to ensure an effective dialogue. Such dialogue may also take place outside this framework, with a geographical or other composition suited to the subjects under discussion, where the need is felt by the contracting parties"*.

da un ugual numero di membri del Parlamento Europeo e di membri dei Parlamenti, o in assenza di questi, di rappresentanti degli Stati ACP, deve promuovere la consapevolezza pubblica dell'interdipendenza delle genti e dei loro interessi, così come del bisogno di solidarietà nello sviluppo, riflettere su ogni tipo di problematica riguardi la cooperazione CE-ACP, formulare proposte che mirino a rinforzarla e migliorarla<sup>475</sup>.

Tutte le attività svolte in tali Istituzioni dai rappresentanti degli ACP vengono preparate in seno al Segretariato Permanente degli ACP a Bruxelles, organo che siede in modo stabile e permanente e prepara i lavori che i rappresentanti ACP presentano nelle Istituzioni comuni. Questi ultimi si affidano dunque ai lavori preparatori svolti in seno ad esso ed al dialogo e alla collaborazione con i rappresentanti comunitari in seno alle Istituzioni Comuni, affinché le proprie posizioni ed i propri obiettivi giungano ad essere accolti e soddisfatti. La natura stessa delle istituzioni comuni spiega parzialmente le difficoltà di funzionamento e soprattutto i limiti che caratterizzano l'attività svolta in esse. Queste ultime nascono dalla "copresenza", da un lato di rappresentanti di un sistema economico, giuridico e politico definito, con proprie finalità ed obiettivi, quello comunitario, e dall'altro, di rappresentanti di una pluralità di stati differenti che hanno nel sottosviluppo socio-economico il comune denominatore. Il raggruppamento di stati eterogenei spesso mancanti di coesione e con rivendicazioni specifiche differenti, affiancati dalla comune condizione di povertà e dalla necessità di usare la cooperazione quale strumento per affrancarsi da essa, ha reso indispensabile l'edificazione di un'apparato istituzionale autonomo.

Così come gli obiettivi, le posizioni, e gli eventuali interessi comunitari relativi alla politica di cooperazione sono stabiliti nell'ambito del sistema istituzionale comunitario, anche gli Stati ACP, dispongono di un'apparato istituzionale autonomo indubbiamente meno articolato e complesso di quello comunitario. Fin dai negoziati svoltisi ai fini dell'elaborazione della Convenzione di Lomé I gli Stati ACP hanno riconosciuto l'esigenza di dotarsi di una struttura e di un sistema istituzionale. La ricerca costante di istituzionalizzazione è stata la conseguenza della necessità avvertita dagli ACP di preservare la loro unità al di fuori dei periodi di negoziazione con la CE: *"...la seule raison d'être des ACP ne peut provenir de la nécessité de négocier tous les cinq ans avec l'Europe. Un ensemble aussi vaste que le groupe des Etats ACP a besoin d'un ciment autre que les liens économique avec*

---

<sup>474</sup> Articolo 31 della Convenzione.

<sup>475</sup> Articolo 32 della Convenzione.



*l'Europe* <sup>176</sup>. L'esistenza di un gruppo di Stati fortemente eterogeneo e in continuo ampliamento, ha reso indispensabile la creazione di strumenti per acquisire una propria legittimità, preservare la loro unità e promuovere una cooperazione effettiva.

I mezzi individuati quali strumenti appropriati per preservare la coesione sono stati: sul piano relativo ai rapporti CE-ACP derivanti dalla Convenzione di Lomé, il dotarsi di un proprio autonomo, per quanto semplificato, sistema istituzionale, sul piano extra-comunitario l'affermazione e la ricerca della solidarietà con l'insieme dei paesi in via di sviluppo, perseguita soprattutto attraverso l'appoggio dato alle rivendicazioni espresse da questi ultimi in seno al gruppo dei 77. Sul piano istituzionale accanto alle istituzioni congiunte CE-ACP troviamo il loro duplicato in quanto organi specificamente ACP, fatta eccezione per l'Assemblea Consultiva, così dunque il Consiglio dei Ministri ACP, ed il Comitato degli Ambasciatori. Essi sono costituiti dai rappresentanti di sei Stati ACP per le distinte zone regionali: l'Africa Occidentale, l'Africa Centrale, l'Africa Meridionale, l'Africa Orientale, il Pacifico e i Caraibi.

Si articolano in una pluralità di sottocomitati di lavoro che operano soprattutto in quanto organi di discussione tecnica e sono coordinati dal Segretariato Generale. Quest'ultimo, organo permanente di coordinamento, provvede a preparare le Conferenze dei Ministri ACP, le sedute del Comitato degli Ambasciatori, e ad elaborare gli studi ed i documenti necessari per i negoziati CE-ACP. Il segretariato, a sua volta, data l'onerosità dei compiti affidatigli, si articola in una pluralità di divisioni nelle quali lavorano esperti nei singoli settori coperti dalla Convenzione, il cui numero pertanto aumenta nella misura in cui si ampliano questi ultimi.

Un ulteriore elemento che si può ritenere causa parziale delle inefficienze cui assistiamo nel funzionamento delle istituzioni comuni, è il limitato e non del tutto efficace sistema di soluzione delle controversie che si originano tra gli Stati parte della Convenzione previsto in essa. I suoi limiti e la sua inefficacia inducono molti degli Stati ACP a rinunciare di ricorrere ad esso, limitandosi esclusivamente a presentare le proprie rimostranze nell'attesa e nella speranza che la controparte comunitaria le accolga adottando gli opportuni provvedimenti.

---

<sup>176</sup> Patterson, Primo Ministro Giamaicano, Consiglio dei Ministri ACP, Montego Bay, Luglio 1980.

L'inefficacia del sistema di soluzione delle controversie nel caso dell'insorgere di eventuali dispute tra uno o più Stati ACP da un lato, e la Comunità stessa o uno o più dei suoi stati membri dall'altro, deriva, come l'analisi dell'art. 352 della quarta Convenzione di Lomé, che la recente revisione ha mantenuto immutato, consente di rilevare, dal ricorso in stadi e passaggi successivi a istituzioni diverse, nessuna delle quali specificamente prevista per tale scopo e funzione. Non vi è inoltre alcuna indicazione di limiti temporali da rispettare, se non nello stadio finale che dispone il ricorso alla procedura di arbitrato. Il suddetto articolo stabilisce che le dispute relative all'interpretazione e all'applicazione della Convenzione dovranno essere inizialmente ascritte al Consiglio dei Ministri, e, per garantire una certa continuità di tutela, nel periodo intercorrente tra le sedute del Consiglio, al Comitato degli Ambasciatori. Quest'ultimo dovrà comunque indirizzare il caso alla seduta successiva del Consiglio qualora dovesse fallire il suo tentativo di soluzione della controversia insorta. Il Consiglio a sua volta dovrà provvedere alla soluzione del caso e nell'eventualità di un fallimento, su richiesta di una delle parti contraenti, avvierà la procedura dei "buoni uffici". Se anche quest'ultima fallisce, verrà avviata la procedura arbitrale dal Consiglio stesso e su richiesta di una delle parti in causa. Ed è a proposito di quest'ultima procedura che l'articolo nel paragrafo 5 specifica in maggior dettaglio i termini di costituzione del tribunale arbitrale e i limiti temporali previsti per l'adozione della decisione di soluzione<sup>477</sup>. Il ricorso a tale sistema, sostanzialmente dipendente da istituzioni preposte ad altre funzioni, che comporta costi in termini di tempo e di mobilitazione del personale, soprattutto per i paesi ACP che abbiamo detto affidano lo svolgimento della totalità delle attività indispensabili per il funzionamento delle istituzioni al Segretariato Generale, è particolarmente limitato. I rappresentanti ACP che lavorano nel Segretariato lamentano spesso continue infrazioni della Convenzione, si ricordi a titolo d'esempio quella relativa al controllo sulla validità e regolarità dei progetti realizzati nel settore della cooperazione tecnica che, pur dovendo essere svolto congiuntamente da rappresentanti CE e ACP, come prescritto dall'art. 320 della Convenzione, è stato condotto per lungo

<sup>477</sup> La procedura arbitrale prevista dall'art. 352 al paragrafo 5 prevede che "due arbitri saranno nominati dalle parti della disputa entro trenta giorni, uno da ognuna delle parti coinvolte. I due arbitri in questione nomineranno un terzo arbitro entro i due mesi successivi. Se quest'ultimo non fosse nominato nel tempo previsto esso verrà nominato dal copresidente del Consiglio dei ministri fra persone eminenti che presentino appropriate garanzie di indipendenza. La decisione degli arbitri dovrà essere adottata con voto di maggioranza e come regola generale entro i successivi 5 mesi. Le parti della disputa dovranno quindi adottare le misure richieste per dare attuazione alla decisione degli arbitri".

tempo esclusivamente dai funzionari comunitari. Nonostante tale infrazione sia stata più volte contestata dai rappresentanti ACP in seno alle Istituzioni comuni<sup>478</sup>, preferendo per i motivi ricordati non ricorrere alla procedura di soluzione delle dispute, non è stato adottato alcun provvedimento e la pratica ha continuato a svolgersi inalterata. Ciò rende manifesta l'inesistenza di un organo autonomo di tipo giudiziario che provveda a garantire il rispetto della Convenzione ricorrendo all'uso di provvedimenti e di sanzioni che istituiscano o ristabiliscano l'ordine voluto e definito nella Convenzione. Tale lacuna, lontana dall'essere colmata non esistendo alcuna consapevolezza, interesse, dibattito, al riguardo manifestati dalle parti contraenti della Convenzione, pone ulteriormente l'obbligo di agire perchè alla Convenzione sia assicurata la massima efficacia.

#### **8.4 La cooperazione allo sviluppo come risposta alle responsabilità comunitarie nell'ambito della comunità internazionale.**

La Comunità, che estende gradualmente gli interessi perseguibili sulla base del processo d'integrazione in corso, si inserisce, nell'ambito della Comunità Internazionale, in un sistema economico e politico più esteso, che genera pressioni e responsabilità dinanzi alle quali la politica di cooperazione allo sviluppo rappresenta una parziale risposta. In essa si verifica il coinvolgimento di interessi economici extra comunitari, di principi morali e "giuridici" di giustizia distributiva, che emergono nel sistema economico mondiale sempre più interdipendente del quale la Comunità è parte integrante e che sono inerenti alla natura ed essenza della politica di cooperazione allo sviluppo<sup>479</sup>.

Quest'ultima è caratterizzata, e lo si è più volte dichiarato, dalla presenza congiunta di interessi economici di categorie differenti di paesi, spesso pertanto in contrapposizione tra loro, e di nuovi principi e necessità di carattere "etico" derivanti dal bisogno di assicurare un'equa ripartizione e sfruttamento delle risorse naturali mondiali e dalla sussistenza di una sorta di "obbligo morale" in capo ai paesi che ne hanno il potere ed i mezzi, d'intervenire per provvedere a risolvere

<sup>478</sup> Ciò è stato espresso informalmente, nel corso di interviste e colloqui, da alcuni funzionari del Segretariato Generale ACP

<sup>479</sup> Rinviamo all'analisi del diritto internazionale dello sviluppo dei principi di soft law espressi nel capitolo 4° per comprendere il più ampio quadro giuridico ed economico nel quale la politica di cooperazione deve essere inserita.

situazioni di miseria e di fame. Ciò parte anche dalla consapevolezza della funzione attribuita al politico e del suo valore, e dal riconoscimento della unicità della condizione umana. Gli uomini politici, che scelgono di operare al servizio dell'uomo e della società non possono ridurre o restringere le dimensioni del loro servizio. I valori umani universalmente riconosciuti sono tali da non poter essere limitati nella loro applicazione ad aree e regioni specifiche. L'unicità della condizione umana, e del destino dell'uomo, in un mondo sempre più caratterizzato dall'interdipendenza politica ed economica implica che gli strumenti attraverso i quali si vuole realizzare detto destino, siano unici, analoghi e convergenti.

L'imperativo morale dell'aiuto fu riconosciuto e formulato in un discorso tenuto durante la sua presidenza da J.F. Kennedy. Alla base dell'aiuto ai poveri, alle nazioni povere, oltre alle motivazioni di carattere politico ed economico, Kennedy riconosceva un criterio di giustizia, un imperativo morale in capo alle nazioni ricche. A questo proposito si ricordino le parole pronunciate da Robert Mc Namara: *"There are, of course many grounds for development assistance...but in my view the fundamental case for development assistance is the moral one. The whole of human history has recognized the principle, at least in the abstract, that the rich and the powerful have a moral obligation to assist the poor and the weak...And are not we who tolerate such poverty, when it is within our power to reduce the number afflicted by it, failing to fulfill the fundamental obligations accepted by civilised men since the beginning of time?"*<sup>40</sup>.

Anteriormente il Presidente Roosevelt aveva dichiarato: " *...In the future days...we look forward to a world founded upon four essential freedoms, including freedom from want*"<sup>41</sup>. L'eliminazione della povertà venne posto come obiettivo fondamentale cui tendere nell'ambito della Comunità Internazionale divenendo un tema ampiamente discusso in essa. Fu però evidente fin dal principio che solo nei paesi più ricchi il suo sradicamento immediato sembrava possibile.

Nei rapporti tra gli Stati e alla base delle strategie di cooperazione, emergono problematiche ancora più complesse per

---

<sup>40</sup> Tratto dal discorso tenuto dall'ex presidente della Banca Mondiale Robert Mc Namara in occasione dell'incontro annuale della Banca Mondiale tenutosi in Nairobi nel 1973, in Contemporary Issues in European Development Aid, edited by Mohammed H. Malek, Aldershot, Avebury, 1991.

<sup>41</sup> Amartya Sen "Resources, Values and Development", , Oxford, Basil Blackwell, 1984, p.325

l'intrinseca natura di tali rapporti ed il coinvolgimento di interessi divergenti e di portata internazionale. Vi sono però degli elementi e dei principi utili che si presentano in entrambi i contesti, quello nazionale e quello internazionale, relativamente al comune obiettivo di eliminazione della povertà. Anche nel settore della cooperazione allo sviluppo si impongono scelte e selezioni allo scopo di distribuire le scarse risorse esistenti tra tutti coloro che ne hanno bisogno. L'obiettivo a cui si vuole giungere è l'equilibrio tra una equa distribuzione ed una efficiente utilizzazione delle risorse, data la scarsa quantità di queste ultime, e l'esigenza di una razionale e consapevole utilizzazione per motivi di interdipendenza, stabilità e di etica e morale internazionale.

L'equità e l'efficienza debbono essere considerati dunque come valori in concorrenza derivanti da concezioni distinte della giustizia, ed in base alla loro qualità di principi morali nessuno può reclamare la sua superiorità rispetto all'altro. L'equità viene definita in termini di giustizia e di imparzialità; l'efficienza in termini di crescita economica e di ottimale utilizzazione delle risorse<sup>482</sup>. Quest'ultima si qualifica inoltre come fine ed obiettivo per se stessa che non solo pone dei limiti per quel che riguarda la scelta dei mezzi da utilizzarsi per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, ma limita il campo stesso di questi ultimi. Ha dunque senso mutuare dalla scienze sociali questi principi morali per utilizzarli nell'ambito della cooperazione allo sviluppo in quanto svolgono un ruolo importante nel condizionare le decisioni e le attività che regolano le relazioni tra Stati.

L'appartenenza della Comunità ad un sistema più esteso condiziona dunque il modo in cui viene forgiata la politica di cooperazione e soprattutto genera pressioni, pone necessità che hanno bisogno di risposte, ed origina il riemergere di settori, temporaneamente messi in ombra dalle "priorità" del sistema comunitario, e relativi appunto alla politica di cooperazione.

<sup>482</sup> Nell'interpretazione dell'efficienza si valuti il concetto di ottimalità di Pareto: in un dato contesto si ha un'ottimale utilizzazione delle risorse se la condizione di A non può essere migliorata senza provocare un peggioramento nella condizione di B. Salvo poi poter operare delle scelte sotto la spinta di differenti valori morali il cui perseguimento e la cui realizzazione provocano inevitabili alterazioni nelle condizioni di A e di B. Si vedano Volker H. Schmidt "Some Equity-Efficiency trade-offs in the provision of scarce goods: the case of Lifesaving Medical Resources", *The Journal of Political Philosophy*: Vol. 2, Number 1, 1994, pp.44-66; Julian Le Grand "Equity versus Efficiency: The elusive trade-off", *Ethics*, n 100, 1989-1990, pp.554-567.

Si valutino come esempio le esigenze espresse in seno ai negoziati commerciali multilaterali, in occasione dell'Uruguay Round, che hanno messo in evidenza l'importanza del processo di liberalizzazione commerciale che riduca le tendenze protezionistiche e dia risposta alle esigenze in essi espresse dai paesi in via di sviluppo, per consentire loro un'effettiva partecipazione al sistema commerciale mondiale e conseguentemente un maggiore equilibrio in esso.

Inoltre i doveri e le responsabilità spettanti alla Comunità Europea ed emersi in occasione di Conferenze Mondiali su tematiche distinte, come è avvenuto nel caso della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992. Essa ha messo a fuoco la necessità di procedere ad uno sfruttamento e ad una gestione, definiti congiuntamente, delle risorse naturali mondiali con particolare riguardo per la tutela e salvaguardia dell'ambiente, esprimendo ancora una volta come l'interdipendenza legghi in ogni settore, il blocco più progredito e quello economicamente più povero di stati, blocchi che comunemente sono individuati come il Nord e il Sud del mondo.

Infine, tali pressioni che richiedono un'assunzione immediata di responsabilità e l'adozione di strumenti che propongano le soluzioni più adeguate, emergono quando si verificano improvvise situazioni d'emergenza economica che richiedono interventi repentini; o ancora, quando tensioni e conflitti dovuti ad una profonda instabilità politica, di cui siamo noi oggi testimoni in differenti aree del mondo, mettono allo scoperto le più urgenti necessità economiche e l'esigenza di procedere ad un intervento programmato congiuntamente dall'intera Comunità Internazionale in seno alla quale la Comunità Europea è chiamata ad assumersi impegni ed obblighi.

Di questa terza responsabilità è consapevole la Commissione che ha individuato nell'*insufficienza di espressione e d'impulso*, accanto alla carente articolazione tra le distinte politiche e al carente coordinamento tra le sue istituzioni, le cause dell'inefficacia della propria politica di cooperazione. Di qui l'invito, anch'esso presentato nel già citato documento "l'Europa all'orizzonte 2000", ad adottare e ad esprimere negli organismi internazionali in cui essa è presente una posizione coerente che possa servire da stimolo e da modello per le altre organizzazioni e gli Stati nella concessione degli aiuti e nella preparazione dei programmi di sviluppo.

## 8.5 Il carattere innovativo di Lomé IV : una maggiore efficacia della politica di cooperazione allo sviluppo preferenziale.

*"The world economy has been changing faster and faster and Africa has been left behind"*<sup>443</sup>. Le responsabilità di tale fallimento sono attribuibili sia agli errori compiuti nelle strutture economiche dei paesi in via di sviluppo, di cui i Paesi Africani rappresentano un gruppo particolarmente significativo, sia all'incapacità dei donatori degli aiuti, tra i quali per noi l'UE riveste il maggior interesse, d'individuare ciò che realmente doveva essere in essi promosso e compiuto. Parte delle responsabilità spettano dunque ai governi e agli attori economici locali che non hanno saputo adattare le scelte di politica economica in Africa alle nuove circostanze emergenti nella struttura di produzione e commerciale mondiale, l'Africa ha continuato infatti a produrre ed esportare gli stessi tipi di beni di 30 anni fa per un mercato che si è trasformato.

Parte delle colpe devono invece essere attribuite agli stati, alle Organizzazioni Internazionali, alla stessa UE, che, seguendo le linee tracciate dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale, nell'elaborazione delle strategie di cooperazione, hanno sopravvalutato i Programmi di Aggiustamento Strutturale quale strumento indispensabile per la crescita e lo sviluppo economico.

Chiarisce a questo proposito l'utilità e gli errori che si accompagnano ai programmi di aggiustamento strutturale il Dr. Christopher Stevens<sup>444</sup>, egli non nega il loro valore quale strumento indispensabile per la soluzione dei problemi di squilibrio nella bilancia dei pagamenti che molti paesi in via di sviluppo attraversano, mette però in guardia dai pericoli connessi a tali programmi di riforma. I Programmi di aggiustamento strutturale intrapresi, oltre alle generali pressioni sociali e alle restrizioni di spesa pubblica che causano, incoraggiano la riabilitazione delle tradizionali industrie di esportazione che sono declinate, causando un eccessivo incremento della produzione ed un conseguente crollo nei prezzi mondiali dei beni da cui dipendono gran parte delle loro entrate (caffè, cacao, tè). Esorta dunque ad una maggiore cautela, ad un più attento controllo sugli effetti causati dal crollo mondiale dei prezzi, all'attuazione di programmi di aggiustamento strutturale che siano elaborati e valutati

---

<sup>443</sup> C. Stevens, "Rethinking development policies", *The Courier* Sept. Oct., n 141, p. 2

<sup>444</sup> Fellow of the Institute of Development Studies at the University of Sussex in the United Kingdom.

in un sistema globale e non per ogni singolo paese singolarmente considerato, oltre ad affiancare a tali programmi di riforma di lungo periodo più consistenti sostegni finanziari.

L'efficacia della politica di cooperazione allo sviluppo dipende dunque grandemente dalla consapevolezza delle nuove interdipendenze che emergono dalla scena politica ed economica mondiale, e dalla attenta valutazione delle esigenze reali e prioritarie espresse dai paesi in via di sviluppo. Sono queste le consapevolezze sulle quali poggia la ultima Convenzione di Lomé e che sono state ribadite in occasione dell'Accordo di revisione di quest'ultima siglato lo scorso novembre 1995.

Nel sistema economico mondiale caratterizzato da una forte internazionalizzazione, sia dei sistemi produttivi che di quelli finanziari, si affacciano le nuove interdipendenze tra il nord e il sud. Queste ultime riguardano essenzialmente il sistema concorrenziale e le sue caratteristiche ormai prevalenti in tutti i settori economici fondamentali sia del nord che del sud. Inoltre la crescita demografica che, particolarmente elevata nel sud causa pressioni sugli equilibri ecologici imponendo congiuntamente al nord e al sud di valutare, nell'elaborazione dei loro modelli economici e nella cooperazione economica che intendono sviluppare, gli impatti e le conseguenze che essi possono causare sull'ambiente.

Le interdipendenze esistenti e l'inserimento nel sistema economico internazionale, impongono ai paesi in via di sviluppo di adattare le proprie capacità produttive alle trasformazioni che avvengono in esso, nel quale si assiste sempre più all'intellettualizzazione della produzione e conseguentemente alla richiesta di manodopera maggiormente qualificata e all'emergere di un più dinamico e competitivo sistema concorrenziale. Le politiche economiche interne ai paesi ACP devono tendere a restaurare le basi economiche della crescita e poichè non esiste un unico modello di paese in via di sviluppo e conseguentemente un unico modello di crescita, sarà indispensabile che i rappresentanti di governo utilizzino le disposizioni previste nella Convenzione di Lomé in relazione alle circostanze economiche e finanziarie proprie di ogni singolo loro paese. Le attività produttive dovranno essere avviate sulla base delle richieste del mercato, individuando però i settori d'investimento più benefici, soggetti ad una minore concorrenza e caratterizzati da possibilità di scambio più dinamiche e sicure. Importantissimi saranno gli interventi favorevoli ad eliminare gli ostacoli che impediscono al settore privato di potenziare ed accrescere i propri investimenti e le



proprie esportazioni e favorevoli inoltre a rafforzare la cooperazione economica regionale.

Tale nuovo contesto internazionale impone invece ai paesi del nord, presa consapevolezza del valore che gli scambi commerciali rivestono per la crescita e lo sviluppo economico dei paesi del Sud, di valutare tali necessità, consentendo loro un maggior protagonismo nel World Trade Organization, ed assicurando una più ampia apertura ai loro beni e tutela nei settori economici dove questa risulti indispensabile. A tale scopo si rende indispensabile non solo, come abbiamo precedentemente espresso, adattare le capacità produttive dei paesi in via di sviluppo alle richieste ed esigenze del mercato, ma soprattutto, migliorare il loro dinamismo economico e le loro capacità concorrenziali data l'alta competitività del mercato internazionale. Per questo motivo la cooperazione tecnica, attraverso programmi di trasferimento di tecnologia appropriata e adeguata alle condizioni locali, riveste in tutte le strategie di cooperazione un'importanza tanto rilevante.<sup>485</sup>

Sulla base di tali interdipendenze e del principio di solidarietà che sempre ha animato la politica comunitaria, la Commissione si sente investita della responsabilità di definire una strategia di cooperazione che tenga conto del cammino intrapreso verso l'integrazione comunitaria, attraverso il completamento del Mercato Unico, dell'Unione Economica e Monetaria e dell'Unione Politica. In questo senso il Comité de Liaison delle ONG e della Unione, ritenendo impossibile prevedere l'impatto e le conseguenze che tali obiettivi potranno avere sui paesi in via di sviluppo, ha auspicato l'elaborazione da parte comunitaria di un "Libro Bianco" che consentisse a questi ultimi di identificare le nuove opportunità, i vantaggi, ed i costi, di tale processo d'integrazione.

Allo stato attuale non si è ancora intrapresa nessuna iniziativa in questo senso, ma non si dimentichi, che la Convenzione di Lomé IV, nel quadro della cooperazione commerciale, prevede per i paesi ACP, all'art. 172, che essi siano informati, anteriormente alla loro adozione, per il tramite del Consiglio dei Ministri, delle misure stipulate in programmi adottati dalla Comunità nel processo di approssimazione delle leggi e dei regolamenti per migliorare la circolazione delle merci, qualora si ritenga che esse possano ledere gli interessi di uno o più

<sup>485</sup> Convenzione di Lomé IV, Capitolo IV Cooperazione tecnica del Titolo III "Cooperazione per lo sviluppo finanziario" della parte III "Gli strumenti della cooperazione CEE-ACP".

stati ACP. Al fine di prendere in considerazione gli interessi dello stato ACP interessato nella ricerca di soluzioni soddisfacenti, su richiesta di quest'ultimo si potranno avviare consultazioni tra le parti.

La strategia dovrà inoltre essere elaborata, come abbiamo espresso, non solo sulla base delle nuove interdipendenze emergenti o della responsabilità di cui si sente investita la Comunità, ma partendo dalla valutazione attenta dei bisogni di riforma istituzionale ed economica dei paesi in via di sviluppo. Perchè i programmi di stabilizzazione macroeconomica e di ricostruzione del tessuto economico possano essere validamente realizzati, così come propone la Convenzione di Lomé IV, è indispensabile promuovere le riforme politiche e istituzionali in seno ai paesi ACP. Sia quelle a breve termine, dirette a garantire la stabilità politica, sia quelle a medio termine, che intendono stimolare il processo di democratizzazione e di istruzione. Solo promuovendo questi due ultimi obiettivi si potranno assicurare il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo, indispensabili perchè si compia il progresso ed il miglioramento delle "risorse umane", fattori produttivi essenziali per l'attuazione di un processo di sviluppo, sostenibile, durevole ed autocentrato.

La necessità di elaborare il nuovo Protocollo Finanziario valido per il quinquennio 1996/2000 ha reso indispensabile una revisione parziale di alcuni elementi della Convenzione ed ha richiesto la individuazione di un nuovo modello di programmazione. Nel quadro dello stile di programmazione inaugurato da Lomé IV, caratterizzato dalla molteplicità dei settori d'intervento, è emerso come nuovo elemento la necessità di prendere in considerazione nel contesto dell'appoggio dato alle strategie di sviluppo degli Stati ACP, gli obiettivi e le priorità della politica di cooperazione della Comunità.

L'articolo 130 U rappresenta il testo legislativo nel quale sono indicati in modo programmatico e non tassativo alcuni degli obiettivi cui tende la politica complementare comunitaria di cooperazione allo sviluppo e quelle degli Stati membri; sono obiettivi prevalentemente di tipo economico con un richiamo ad aspetti sociali. Nel paragrafo 2 viene indicato un obiettivo di carattere più generale che è contemplato in settori distinti del Trattato quale obiettivo generale dell'Unione: promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed il consolidamento della democrazia e dello stato di diritto.

Emerge dunque una duplice esigenza, da un lato valutare gli obiettivi perseguiti nel settore della cooperazione nel più ampio quadro del "contesto" comunitario e dunque degli obiettivi generali

dell'Unione; dall'altro prendere in considerazione, nell'appoggio alle strategie di sviluppo degli stati ACP (definite sulla base della Convenzione di Lomé che le disciplina), gli obiettivi e le priorità della politica di cooperazione della Comunità.

Relativamente alla prima esigenza nel perseguire gli obiettivi definiti nell'art. 130 U 1, si dovranno prendere in considerazione gli obiettivi generali dell'Unione definiti all'articolo B, ed i fini cui tende la Comunità indicati all'articolo 2 del Trattato della Comunità. Promuovere quindi un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile, affermare la identità dell'Unione nell'ambito internazionale, e proteggere i diritti e gli interessi dei cittadini dei suoi stati membri. La cooperazione allo sviluppo dovrà inoltre essere realizzata nel rispetto delle identità nazionali dei suoi Stati membri (art. F), tenendo in considerazione gli obiettivi perseguiti nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune, quali la difesa dei valori e degli interessi fondamentali dell'Unione, il rafforzamento della sua sicurezza ed il mantenimento della pace (art. J, 1), in ossequio all'obbligo di coerenza delle politiche comunitarie nel settore delle relazioni esterne, di sicurezza, economia e sviluppo indicato all'articolo C del Trattato dell'Unione.

Relativamente alla seconda esigenza si ritiene necessario considerare nell'elaborazione del Programma Indicativo Nazionale per ogni singolo paese ACP gli obiettivi e le finalità della politica di cooperazione allo sviluppo comunitaria (art.130 U): a) lo sviluppo economico e sociale duraturo, b) l'inserimento armonioso e progressivo dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale (condizionalità macroeconomica), c) la lotta contro la povertà, d) lo sviluppo ed il consolidamento della democrazia e dello stato di diritto ed il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Tale scopo potrà essere raggiunto attraverso l'individuazione dei settori nel Programma Indicativo Nazionale che consentano la graduale realizzazione degli obiettivi che l'Unione si prefigge di raggiungere (art. 130 U). L'approccio dovrà essere quello settoriale, che esige la considerazione del contesto economico, istituzionale e di bilancio nel quale l'intervento specifico si dovrà compiere. Il dialogo sulle politiche sarà dunque lo strumento che consente di verificare in precedenza a qualunque intervento se la politica del governo nel settore considerato (politica settoriale), é appropriata, al fine di dialogare con quest'ultimo e di modificarla se si ritenesse necessario.

L'importanza riconosciuta dalla Convenzione al processo di democratizzazione e al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo<sup>466</sup> ha riproposto il problema della "condizionalità" degli aiuti. Tale caratteristica si era limitata, nelle iniziali relazioni di cooperazione, alla individuazione dei progetti di sviluppo per i quali gli aiuti economici concessi dovevano essere utilizzati. Il limite alla caratteristica della condizionalità derivava dalla volontà di impedire il pieno coinvolgimento dei paesi comunitari nella pianificazione economica interna di paesi di nuova indipendenza al fine di contrastare le critiche di neocolonialismo con le quali spesso venivano accolti gli interventi comunitari da parte dei paesi beneficiari di questi ultimi.

Gradualmente però la condizionalità si è sempre più radicata nelle strategie di cooperazione comunitaria esprimendosi inizialmente nell'imposizione di condizioni economiche, legate in particolar modo ai Programmi di Aggiustamento Strutturale, e recentemente nell'imposizione di condizioni politiche, che legano cioè la concessione degli aiuti al rispetto dei diritti dell'uomo e ai processi di democratizzazione. Tale forma di condizionalità politica, sulla quale avremo occasione di tornare<sup>467</sup>, ha originato vivaci dibattiti in seno alle istituzioni comunitarie e alle istituzioni congiunte ACP-CE, in quanto comporta come corollario la negazione di aiuti economici laddove sussistono regimi autoritari che ledono i diritti dell'uomo e che spesso sono quelli che maggiormente hanno necessità degli aiuti economici e finanziari. Si è voluto dunque precisare che la promozione di tali obiettivi non implica un fenomeno di ingerenza da parte dei paesi comunitari nelle realtà politiche di paesi che hanno un passato, tradizioni, e modelli di crescita distinti. La promozione delle riforme economiche e di quelle istituzionali e politiche che queste richiedono, non comporta necessariamente un fenomeno di esportazione dei modelli di democrazia e di diritto maturati in condizioni differenti nei paesi comunitari.

*"La gente non può essere forzata ad essere democratica o libera, la libertà non può essere imposta"*, è questo il messaggio che è stato più volte ribadito in seno ai dibattiti e nelle interviste rilasciate da alcuni rappresentanti ACP. *"If the western financial institutions and donors*

<sup>466</sup> Convenzione di Lomé articolo 5

<sup>467</sup> Nella sezione successiva verrà approfondita la tematica relativa ai diritti dell'uomo nel sistema comunitario, nell'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo ed in particolare nella Convenzione di Lomé, soprattutto alla luce delle trasformazioni operate dalla recente revisione della Convenzione (Novembre 1995)

*genuinely wished to assist the development of democracy in Africa then this would be done from the perspective of the majority, of civil society and the participation of the latter in the formulation of the democratic programme and not by decreeing from afar what constitutes democracy*<sup>488</sup>.

La promozione del rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo, impone ai paesi ACP la responsabilità di dirigere parte dei progetti e dei programmi di sviluppo a sostenere riforme nell'ambito della formazione e dell'istruzione. Affinchè queste riforme assicurino una preparazione più adeguata di tecnici e di dirigenti locali e migliorino la consapevolezza generale delle popolazioni locali relativamente ai limiti, alle carenze, alle necessità e conseguentemente agli sforzi da compiersi e alle riforme da adottare nei propri paesi. Tra queste ultime emerge la necessità di appoggiare trasformazioni e miglioramenti nel settore amministrativo, favorendone la decentralizzazione ed una gestione municipalizzata, rafforzando così la trasparenza democratica delle strutture amministrative e combattendo al tempo stesso i limiti e le lentezze proprie di una struttura fortemente burocratica.

Ciò può e deve essere favorito dalla creazione e rafforzamento di gruppi e di organizzazioni di lavoratori, contadini, donne, gruppi professionali e religiosi autonomi dallo Stato, perchè sarà la loro forza a garantire il raggiungimento ed il rafforzamento della "nuova" democrazia. Il ruolo riconosciuto all'Unione, così come ad ogni altra categoria di donatori, sarà solo quello di incoraggiare tali trasformazioni, mantenendosi comunque pronta a cooperare con qualunque forma di governo i nazionali abbiano eletto o costituito. *"To expect a moral transformation of the west and the western states in particular and to entrust the democratisation process and the demand for rights to them is an abdication of our own responsibilities for which we would pay dearly under the new type of hegemony. We cannot expect other people gratuitously to make history on our behalf"*<sup>489</sup>.

Aggiungiamo infine che l'attenzione posta sul valore della democrazia interna ai paesi ACP, ha consentito la rivalutazione della sua dimensione nelle molteplici organizzazioni del sistema economico internazionale nelle quali siedono molti paesi in via di sviluppo

---

<sup>488</sup> " The view from the South. Some criticism of development policies", *The Courier*, Sept. Oct. n 141, 1993 p. 83.

<sup>489</sup> *ibidem* p.83

caratterizzate da una natura profondamente non democratica. Ciò non ha prodotto alcuna trasformazione nelle loro regole di funzionamento, ma ha indubbiamente aperto la strada a riflessioni e nuove consapevolezze, che ci si augura possano essere di stimolo per l'avvio di trasformazioni e per la graduale affermazione di regole più democratiche in esse.

Inoltre l'efficacia degli interventi comunitari secondo le nuove linee direttrici fondamentali è fortemente dipendente dalla capacità di saper realmente affiancare allo Stato, finora l'unico interlocutore e partner nell'elaborazione ed attuazione dei progetti e dei programmi di cooperazione, altri interlocutori, quali associazioni, organizzazioni di lavoratori, società, sindacati, ONG del Sud, per garantire un'effettiva traduzione nella pratica alla cooperazione decentrata<sup>490</sup> o partecipativa indicata nell'ultima Convenzione di Lomé come una possibile strada per migliorare l'efficacia degli interventi comunitari in questo settore. In quanto si garantisce in tal modo un coinvolgimento diretto degli operatori economici locali dando loro la possibilità di acquisire il controllo sui propri sistemi economici.

È infine fondamentale attribuire una maggiore attenzione agli aspetti commerciali della Convenzione, alla luce delle nuove pressioni che tutti i paesi in via di sviluppo esercitano negli organismi internazionali in merito alle tematiche commerciali, dei timori che il Programma 1992 ha esercitato su di essi, ed infine della posizione degli ACP che hanno perso il loro primato divenendo il partner commerciale meno importante nelle relazioni dell'Europa con il mondo in via di sviluppo in termini quantitativi.

Gli aspetti innovativi che si sono affermati con la Terza e la Quarta Convenzione, consistenti soprattutto nell'importanza attribuita alla cooperazione culturale, alla cooperazione decentrata, che ha condotto le Organizzazioni Non Governative ad affiancarsi alla Comunità come partners per l'elaborazione ed attuazione delle strategie di sviluppo, all'uomo, come soggetto attivo e principale beneficiario di tali strategie, non devono permettere che venga sottovalutata la Cooperazione Commerciale.

Gli aiuti economici non possono compensare gli ACP per quanto essi hanno perso a causa del deteriorarsi dei loro termini di scambio nè

<sup>490</sup> Sezione 4a Capitolo II del titolo III "Development Finance Cooperation", della Convenzione di Lomé IV revisionata art. 251a- 251e.

possono essere sufficienti a sostenere uno sviluppo globale negli ACP. È dunque indispensabile valutare le ragioni e le cause degli insuccessi che la cooperazione commerciale ha registrato nonostante le innovazioni gradualmente introdotte con lo Stabex, il Sysmin, le modifiche alle regole dell'origine. Valutare dunque quanto ci sia di vero, nelle accuse di protezionismo e di mancanza di generosità lanciate dagli ACP alla Comunità, e, nelle accuse che la Comunità indirizza agli ACP ritenendo le politiche di questi ultimi inappropriate per consentir loro di trarre vantaggi dalle generose offerte comunitarie in materia commerciale. Allo scopo di individuare gli strumenti più appropriati per rimuovere le difficoltà ed i limiti esistenti e rendere la cooperazione commerciale realmente più efficace.

Per concludere ci appare poi utile ricordare che l'efficacia delle norme previste nelle Convenzioni di Lomé, espressione rappresentativa della normativa comunitaria nel settore della cooperazione allo sviluppo, non può essere assicurata, come si è in precedenza ricordato, attraverso il ricorso ad un apparato giurisdizionale autonomo, che provveda ad adottare opportuni provvedimenti nel caso si verifichi l'inadempimento e l'infrazione delle norme convenzionali.

Pertanto solo attraverso il miglioramento delle istituzioni più direttamente coinvolte e responsabili di tale politica e, soprattutto, attraverso una maggiore efficienza e velocità delle procedure di attuazione della cooperazione nei diversi rami da essa abbracciati, si può cercare di garantire l'efficacia ed attuazione delle norme che, contenute nelle Convenzioni di Lomé, gli ACP lamentano troppo spesso restare lettera morta<sup>491</sup>.

<sup>491</sup> È interessante sia per l'approccio critico, sia perchè propone una visione sintetica e al tempo stessa completa, l'analisi condotta da David Edye e Valerio Lintner sulla Quarta convenzione di Lomé "The Lomé Convention: New dawn or Neocolonialism", in European Dossier Series, University of North London Press, 1992.

Essi individuano il nuovo approccio ed i nuovi parametri sui quali deve basarsi la politica Comunitaria di cooperazione allo sviluppo affinché sia garantita la sua efficacia nel perseguimento del suo scopo prioritario, quello di garantire uno sviluppo sostenibile e di lungo periodo nei paesi che sono i beneficiari della cooperazione. Propongono il modello dell'interventismo eclettico basato sulla "self reliance" e la "self sufficiency" che impone di

1. Elaborare dei programmi pianificati che siano perseguibili e realizzabili grazie ad un flusso di entrate sicuro, assicurato non più dai limitati sistemi dello Stabex e del Sysmin, ma grazie alla conclusione di accordi di lungo periodo con gli stati dell'Africa Subsahariana attraverso i quali la CEE si impegna ad acquistare loro beni in quantità e a prezzi fissi e determinati.

2. Legare la concessione degli aiuti e le strategie di cooperazione all'adozione di programmi che facilitino la distribuzione equa del reddito e delle ricchezze, contrastando le forti ineguaglianze economiche che caratterizzano i PVS.

Questo stato di cose limita il valore e la credibilità delle Convenzioni sulle quali, così come sono state redatte nella loro formulazione teorica, esistono invece unanimi e concordi valutazioni favorevoli espresse dalle diverse parti coinvolte, dalla UE, dagli ACP, dalle ONG, divenute ormai queste ultime soggetti e protagonisti coinvolti nel processo di elaborazione ed attuazione delle strategie e programmi di sviluppo.

Il dott. Stevens esprime sinteticamente ed efficacemente una valutazione che molti condividono sulla Convenzione, considerandola il modello positivo ed il più ampio complesso strumento, elaborato dalla Comunità per un gruppo di paesi in via di sviluppo, il cui limite maggiore è rappresentato dal ridotto sfruttamento e realizzazione delle possibilità che essa prevede: *"The Convention is an enormously enabling framework..., and I doubt that most of the possibilities have been properly looked into...but in the main the emphasis should be on making it work better rather than forever trying to reformulate it to fit in better with some current fashionable model of what a North South arrangement ought to look like"*<sup>492</sup>.

- 
3. Favorire attraverso programmi gestiti e controllati dalla CE l'impiego dei lavoratori qualificati europei disoccupati, nei PVS per contrastare il cosiddetto drenaggio dei cervelli, fenomeno caratterizzante questi ultimi.
  4. Favorire l'esportazione delle tecnologie appropriate e conseguentemente dei programmi di formazione per i tecnici locali, nei settori della tecnologia intermedia, in quanto pochi sono i PVS che possono direttamente saltare alla fase di sviluppo della tecnologia avanzata.
  5. Adeguare i programmi di aiuto alle condizioni reali dei paesi nei quali s'interviene, attraverso l'ampiamiento delle attività di studio e analisi condotte dalle agenzie di sviluppo.
  6. Promuovere la creazione di infrastrutture per la produzione industriale gestite da centri di potere locali e regionali che siano legati sia alla produzione agricola, sia ai programmi di istruzione e formazione scolastica e universitaria.
  7. Incoraggiare la promozione dei diritti dell'uomo e dei processi di democratizzazione aiutando l'opposizione alle élites corrotte.
  8. Promuovere un programma comune per ammorbidire e riorganizzare i pagamenti di debiti, talvolta contratti nel passato per scopi illegittimi dai precedenti regimi dittatoriali e corrotti ed i cui servizi gravano oggi sui regimi democratici successivi non responsabili.
  9. Insistere nel settore della cooperazione culturale e sociale, art.139 - 155 Lomé IV, sulle espressioni artistiche locali nel campo della musica, del teatro, della danza, e del cinema.
  10. Infine sfruttare più efficacemente i nuovi dividendi della pace, elaborando programmi di conversione delle risorse e delle infrastrutture prima immobilizzate nella produzione degli armamenti.

<sup>492</sup> C. Stevens, *The Courier*, n 141 Sept. Oct. 1993 p.5



Si è inoltre compreso che i fattori politici interni devono essere considerati elementi determinanti delle possibilità di sviluppo e delle attività economiche dei paesi in via di sviluppo. Si è fatta strada la convinzione che l'era dell'aiuto senza condizioni è terminata e si è sviluppata una tendenza alla considerazione delle condizionalità economiche e politiche conformemente agli orientamenti del Trattato di Maastricht. Si è così registrato, in conformità con quanto si è riscontrato nel dibattito internazionale sulle politiche di sviluppo e di cooperazione, un consenso crescente sulla necessità di includere nell'approccio dell'aiuto pubblico il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e la democratizzazione dei regimi politici. Elementi che sono divenuti uno dei pilastri di base della politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità.

*"The promotion of democracy and respect for human rights is an essential aim of the Community's development policy in itself"<sup>493</sup>*

---

<sup>493</sup> Communication from the Commission to the Council and Parliament, Development Cooperation in the Run-Up to 2000, SEC (92) 915 final/2, par. 50.



## **9° Capitolo: Il rispetto dei diritti dell'uomo nella politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo e nella Convenzione di Lomé**

### *Introduzione al capitolo 9.*

Obiettivo del capitolo 9 è analizzare l'importanza che la considerazione dei diritti dell'uomo e dei processi di democratizzazione ha acquisito nella politica di cooperazione allo sviluppo comunitaria ed in particolare nelle relazioni con gli ACP. Questa finalità viene perseguita inizialmente attraverso la valutazione di questa tematica nell'ambito del più esteso sistema comunitario, nel quadro dunque delle sue politiche interne e delle generali relazioni esterne. Gli elementi sui quali si concentra l'attenzione: a) l'importanza nel sistema comunitario dei diritti dell'uomo, b) il riconoscimento del vincolo tra essi e le relazioni della Comunità con i paesi terzi, c) ed il richiamo agli strumenti internazionali esistenti per la protezione e promozione dei diritti, sono indagati attraverso la valutazione delle attività svolte dalle istituzioni comunitarie, in particolare la Corte ed il Parlamento, e l'analisi degli strumenti normativi o delle dichiarazioni, adottate o espresse da queste (Atto Unico, Trattato di Maastricht), (paragrafo 9.1). Ciò che si rileva nella evoluzione degli orientamenti comunitari espressi nelle successive Convenzioni di Lomé è una sorta di transizione da una semplice dichiarazione avente funzione di riconoscimento di valore e di stimolo per la promozione dei diritti dell'uomo, che fa la sua comparsa in Lomé III e viene riformulata in Lomé IV, all'espressione di un approccio al tempo stesso promozionale e sanzionatore, come presente nella Risoluzione del Consiglio dei Ministri e degli Stati membri del 28 Novembre 1991, che ha contribuito alla recente revisione di Lomé IV. La presenza di condizioni che legano la prosecuzione dell'erogazione dell'aiuto comunitario nel caso in cui si constatino gravi e sistematiche violazioni dei diritti dell'uomo impedisce che si possa qualificare il sistema di concessione degli aiuti come caratterizzato dalla neutralità politica. Tuttavia in Lomé IV l'assenza di una concreta base legale che disciplini le sanzioni da adottarsi in caso di violazioni gravi e sistematiche dei diritti dell'uomo non consente di qualificare un sistema di pura condizionalità (paragrafo 9.2). L'assenza da un lato di norme procedurali di uniforme applicazione che rappresentino i fondamenti giuridici delle decisioni punitive e di sanzione, e la comprensione dall'altro di non poter rimanere impassibili dinanzi alle continue violazioni dei diritti, ha reso indispensabile intervenire nella pratica attraverso delle misure di sanzione unilaterali, non decise sulla base di norme di legge, ma

piuttosto talvolta come frutto di scelte discrezionali ed arbitrarie (paragrafo 9.3). Le sanzioni unilaterali trovano parziale giustificazione nell'interesse universale all'azione in difesa di norme universalmente valide. L'obiettivo è quello di difendere norme fondamentali delle relazioni internazionali, obblighi validi erga omnes, alla cui sfera appartengono i principi concernenti i diritti fondamentali dell'uomo. Tali principi creano dei doveri di ciascun stato nei confronti della comunità intera, verso tutti gli altri stati, che giustificano l'intervento, in base anche alla costituzione di meccanismi di salvaguardia e protezione dei diritti, nel quadro di convenzioni e organismi internazionali ai quali aderiscono liberamente gli stati (paragrafo 9.4).

Un primo passo verso l'adozione di criteri omogenei ed uniformi nell'adozione delle misure sanzionatorie si è compiuto nel sistema comunitario con la Risoluzione del 28 Novembre 1991 del Consiglio sui "Diritti dell'uomo, Democrazia e Sviluppo". Il documento del Consiglio riconosce la necessità di inglobare misure negative, o reattive, per rispondere alle violazioni dei diritti dell'uomo e alle interruzioni della democrazia, e misure positive, per la promozione dei processi democratici e di rispetto dei diritti, affiancando i due approcci che caratterizzano la condizionalità politica nel quadro della cooperazione allo sviluppo, il punitivo e il promozionale. La risoluzione, nell'indicare i criteri e le linee guida che devono disciplinare il ricorso alle misure punitive, e nello stabilire la priorità del ricorso alle misure promozionali ha fornito la base e la piattaforma che ha guidato le recenti trasformazioni operate da Maastricht e dalla Convenzione di Lomé IV revisionata (paragrafo 9.5). La Comunità ha avvertito l'esigenza di includere tra le disposizioni degli accordi conclusi con i paesi terzi una clausola specifica che stabilisca la priorità del rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici, o che giunga a qualificare questi ultimi come elemento essenziale dell'accordo (clausola fondamento, clausola elemento essenziale) (paragrafo 9.6).

Per ultimo, la revisione della Convenzione di Lomé IV presenta gli elementi ritenuti prioritari nello stabilire il legame tra lo sviluppo, i principi democratici ed il rispetto dei diritti dell'uomo: a) riferimenti diretti ai principi democratici ed al rispetto dei diritti dell'uomo nel preambolo, con l'indicazione degli strumenti e meccanismi internazionali di protezione di carattere universale e regionale; b) la modifica dell'articolo 5 in chiave di una chiara ed esplicita formulazione di una clausola elemento essenziale; c) l'incorporazione di una clausola di sospensione esplicita.

## 9.1 Il rispetto dei diritti dell'uomo nel quadro del sistema comunitario e delle relazioni comunitarie con Stati non membri.

Gli interrogativi che si pongono nello studio sull'inserimento di riferimenti ai diritti dell'uomo e ai processi di democratizzazione nel quadro delle convenzioni con gli ACP, appartenenti alla tematica della condizionalità politica degli aiuti economici<sup>494</sup>, si focalizzano intorno a due elementi fondamentali. Il primo riguarda la motivazione che ha indotto la Unione a stabilire un legame tra lo sviluppo, e il rispetto dei diritti e la democrazia, ed il secondo si incentra sulle modalità attraverso le quali queste nozioni si sono sviluppate nella politica di cooperazione allo sviluppo in particolare in quella preferenziale. È nel tentativo di formulare una risposta a questi interrogativi che verrà sviluppata la tematica relativa alla condizionalità politica espressa nella convenzione di Lomé come strumento di cooperazione. Il processo che ha condotto alla definizione di un legame tra gli aiuti e i diritti dell'uomo e i processi democratici è stato lungo e complesso soprattutto per due ragioni. Innanzitutto la resistenza mostrata dai paesi ACP

<sup>494</sup> Si veda, riguardo alla tematica relativa alla definizione di precisi legami tra il commercio e l'assistenza o cooperazione allo sviluppo e i diritti dell'uomo, P. Alston, "International Trade as an Instrument of Positive Human Rights Policy", *Human Rights Quarterly*, vol.4, 1982, pp.155-183. Nella valutazione dell'importanza del commercio, e del processo di liberalizzazione commerciale, l'autore individua due elementi che possono ostacolare quest'ultimo originando due nuove forme di protezionismo. Il protezionismo giustificato sulla base dell'interesse per la protezione dell'ambiente, e quello legato alla promozione del rispetto per i diritti dell'uomo. In relazione alla protezione ambientale, un paese importatore può stabilire delle barriere protezionistiche rispetto a dei beni la cui produzione può aver causato degradazione di un ambiente estero o degli effetti dannosi alla salute dei lavoratori stranieri, pur non avendogli causato danni diretti. Il secondo tipo di protezionismo individuato è quello che può richiedere l'imposizione di restrizioni sulle importazioni sulla base del rispetto dei diritti dell'uomo, per esempio in risposta alla non osservanza di giusti standard di lavoro definiti dalla comunità internazionale, ciò che indusse diverse organizzazioni sindacali a premere per includere nel Gatt una "clausola sociale". L'autore menziona un rapporto presentato alla Commissione dei diritti dell'uomo nel 1982 dal Segretario Generale che richiamandosi ad una Risoluzione adottata dalla Commissione notava che: *"it does not exclude the possibility that, in extreme cases involving gross and consistent violations of human rights, it may be appropriate for States and international community as a whole to seek to protect human rights through the adoption of measures relating to aid and trade"*, E/CN.4/1488, (1981) para. 185. L'autore poi fa notare la consapevolezza dei limiti e delle ambiguità che si possono nascondere dietro la definizione di un legame di tale natura, *"proposals to link human rights and development assistance were termed a distortion of the concept of cooperation"* dal rappresentante del Brasile in E/CN.4/SR.1491, para 40 (1979). La necessità di legare il commercio, l'aiuto e le considerazioni relative ai diritti dell'uomo fu inoltre riconosciuta in un altro contesto multilaterale, nel quadro per esempio della Conferenza Generale dell'International Labour Organization nel 1971, dibattuta poi nel suo seno negli anni successivi.

timorosi che la definizione di un tale legame potesse rappresentare un'interferenza nei loro affari interni ed una violazione del principio di sovranità. Inoltre il forte peso delle politiche bilaterali rispetto alla cooperazione comunitaria, che implica l'uso dell'aiuto come strumento di politica estera e di influenza politica nazionale. *"L'introduzione di forme di condizionalità richiede necessariamente, soprattutto su un tema così delicato, l'esistenza di un consenso sui criteri di applicazione e di conseguenza anche un certo grado di subordinazione di singoli interessi politici nazionali alle priorità stabilite nelle sedi sovranazionali."*<sup>495</sup>

L'importanza attribuita dalla Comunità al rispetto dei diritti dell'uomo nell'ambito delle sue politiche interne e nel quadro delle relazioni esterne si inserisce nel processo generale di internazionalizzazione dei diritti dell'uomo<sup>496</sup> e nell'evoluzione della Comunità Economica verso l'Unione Politica. La Comunità e i suoi Stati membri sono parte di una più ampia comunità internazionale nella quale, con la creazione delle Nazioni Unite nel 1945, si avvia un processo di costituzione di meccanismi internazionali di salvaguardia e promozione dei diritti dell'uomo. Seguiranno così la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo nel 1948, e i due Patti Internazionali del 1966 relativi rispettivamente ai diritti civili e politici e ai diritti economici sociali e culturali. A tali strumenti si affiancano nel quadro regionale, privilegiato durante il periodo della guerra fredda, la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo nel 1950, e la Convenzione Interamericana dei Diritti dell'Uomo nel 1960. Accanto a questi strumenti internazionali, alla cui formazione gli Stati membri della Comunità hanno partecipato o di cui sono firmatari, si affianca la crescente pressione esercitata dalla opinione pubblica e dalla attività svolta dalle Organizzazioni Internazionali non Governative, a cui si sono affiancati i cambiamenti nell'Europa Centrale ed Orientale che hanno contribuito a screditare i regimi autoritari, hanno stimolato la formazione di movimenti in favore dei diritti dell'uomo e della democrazia, ed hanno contribuito ai recenti progressi in materia di diritti dell'uomo e di democrazia in numerosi paesi in via di sviluppo. A ciò si aggiunga la nuova valutazione data ai fattori politici interni a questi ultimi, quali il ruolo dello stato, gli assetti istituzionali, la partecipazione politica, l'articolazione delle società civili, la

<sup>495</sup> C. Ercolessi, "Democrazia e Diritti Umani", *Cooperazione* n°112, Marzo 1992, pp. 21-25, p.22.

<sup>496</sup> Si veda P. Buirette-Maurau, "Les difficultés de l'internationalisation des droits de l'homme à propos de la Convention de Lomé", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 21, 1985, pp.462-486.

trasparenza dei processi decisionali, che cominciano ad essere visti come elementi determinanti delle loro possibilità di sviluppo e della loro crescita economica, infine i nuovi concetti emersi in materia di aiuto allo sviluppo nel sistema internazionale.

Per quanto non sia questa la sede appropriata per un'analisi approfondita sulla configurazione di una politica comunitaria dei diritti dell'uomo, si possono a grosse linee, richiamare alcuni elementi rilevanti. Questi ultimi potranno consentire di radicare nel più ampio contesto comunitario, la tematica relativa alla protezione ed al rispetto dei diritti dell'uomo nel quadro della politica di cooperazione allo sviluppo e della Convenzione di Lomé in particolare. Si ricordi che anche il contesto internazionale, studiato riportando alcuni esempi di legislazione nazionale e le politiche di prestito della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale<sup>497</sup>, rappresenta una base importante dell'emergere della condizionalità politica e del duplice approccio punitivo e promozionale formulato in relazione al rispetto dei diritti dell'uomo, che troviamo presente nel sistema comunitario.

Si è detto che la protezione ed il rispetto dei diritti dell'uomo rappresentano una preoccupazione generale della Comunità: la garanzia di un corpo di diritti fondamentali e l'esistenza di un regime di democrazia pluralista sono tra le caratteristiche essenziali della originaria definizione della identità europea, come risulta dalla dichiarazione su quest'ultima, adottata dai capi di Stato e di Governo dei nove paesi membri della CEE in occasione del Consiglio Europeo di Copenaghen il 7 e l'8 Aprile 1978. In base ad essa *"They are determined to defend the principles of representative democracy, the rule of law, social justice - the ultimate goal of economic progress - and respect for human rights. All of these constitute fundamental elements of European Identity"*<sup>498</sup>. Entrambi gli elementi hanno svolto un ruolo centrale nel determinare l'attitudine della Comunità verso i paesi Europei che volevano entrare a farne parte, in occasione del Consiglio di Copenaghen i capi di stato e di Governo<sup>499</sup> *"solemnly declare that respect for and maintenance of representative democracy and human rights in each Member State are essential elements of membership of the European Communities"*<sup>500</sup>.

<sup>497</sup> Oggetto di analisi nel capitolo 5

<sup>498</sup> In Bulletin of the European Communities, Supplement 2/79, p.6

<sup>499</sup> Bulletin of the European Communities, No 3, 1978, p.6

Il rispetto dei diritti dell'uomo è dunque rivendicato a livello interno, ma non confinato nel suo ambito, in più occasioni le istituzioni europee<sup>501</sup> hanno espresso l'impegno ad estendere la politica dei diritti dell'uomo della Comunità oltre i confini degli stati membri, nel quadro delle sue relazioni esterne, e si sono ispirati agli strumenti internazionali di promozione e tutela dei diritti dell'uomo nella definizione delle proprie strategie e dei propri modelli<sup>502</sup>. Il richiamo ai

<sup>500</sup> Ciò spiega a posteriori l'attitudine della Comunità riguardo alla Grecia, legata ad essa da un accordo di associazione siglato nel 1961, in seguito all'avvento della dittatura militare in Grecia negli anni 1967-1974.

<sup>501</sup> I Trattati di Roma e di Parigi designati essenzialmente come strumenti di integrazione economica non includevano un catalogo di diritti fondamentali proprio della Comunità. Vi sono però in essi disposizioni disciplinanti distinti settori di intervento comunitario che alludono o richiamano i diritti fondamentali (eguale retribuzione per le donne e gli uomini art.119, proibizione della discriminazione fondata sulla nazionalità art. 7). In questo ambito la Corte di Giustizia ha svolto un ruolo essenziale incorporando, attraverso le sue sentenze, nell'ordine legale comunitario, una categoria di principi legali non scritti ritenuti inerenti ai sistemi legali degli stati membri. Nella sentenza della causa Erich Stauder, (Causa 29/69, sentenza del 12-11-1969, Raccolta della Giurisprudenza della Corte, 1969, pp.419-430), nella quale una decisione della Commissione fu contestata in quanto ritenuta in conflitto con le norme di diritto costituzionale tedesco che proteggono la dignità dell'uomo e il principio dell'eguaglianza di trattamento, la Corte ha asserito "*Che i diritti fondamentali della persona fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, di cui essa garantisce l'osservanza*". In una sentenza successiva, (Causa 11-70, Internationale Handelsgesellschaft, Raccolta della Giurisprudenza della Corte, 1970, pp.1125-1157) nella quale il ricorrente riteneva che una direttiva comunitaria fosse in conflitto con una norma di diritto costituzionale tedesco tutelante il suo diritto alla libertà economica, si riafferma che "*La tutela dei diritti fondamentali costituisce parte integrante dei principi giuridici generali di cui la Corte di giustizia garantisce l'osservanza. La salvaguardia di questi diritti pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, va garantita entro l'ambito della struttura e delle finalità della Comunità*". Le medesime posizioni vennero ribadite in occasione della sentenza Nold, relativa alla libertà di scegliere e praticare una professione, (Causa 4-73, Raccolta della Giurisprudenza della Corte 1974 pp.491-515), nella quale si afferma che la "*Corte è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli stati membri e che non può ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle costituzioni di tali stati*". Accanto al ruolo svolto dalla Corte si affianca la posizione espressa congiuntamente dalle tre istituzioni comunitarie: Parlamento, Consiglio e Commissione che, nella Dichiarazione Comune del 5 Aprile 1977, considerando che il diritto sul quale si fondano i trattati comprende i diritti fondamentali, i principi e i diritti su cui si fonda il diritto costituzionale degli Stati membri, sottolineano l'importanza essenziale che essi attribuiscono al rispetto dei diritti fondamentali, quali risultano in particolare dalle costituzioni degli stati membri, "*...nell'esercizio dei loro poteri e perseguendo gli obiettivi delle Comunità Europee, essi rispettano e continueranno a rispettare tali diritti*", Dichiarazione Comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, N. 103/1, 27/4/1977.



trattati internazionali<sup>503</sup> sui diritti dell'uomo alla cui adozione gli stati membri della Comunità hanno partecipato o dei quali sono parti contraenti apre la Comunità alla considerazione di una politica generale dei diritti dell'uomo che vada al di là dei confini Europei<sup>504</sup>. Nella dichiarazione dell'11 Novembre 1993, l'Unione Europea, in occasione del 45 anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, ha riaffermato il suo attaccamento al rispetto di tali diritti ed ha richiamato le conclusioni contenute nel documento finale della Conferenza Mondiale sui Diritti dell'uomo che si è tenuta nel 1993 a Vienna alla quale l'Unione Europea ha partecipato attivamente.

I tre elementi sopra indicati, l'importanza nel sistema comunitario dei diritti dell'uomo, il riconoscimento del vincolo tra il rispetto dei diritti dell'uomo e le relazioni della Comunità con Paesi terzi, ed il richiamo agli strumenti internazionali esistenti per la protezione e promozione dei diritti sono presenti, sia pure in modo ancora non incisivo, nel preambolo dell'Atto Unico. In esso gli Stati membri si dichiarano decisi a promuovere la democrazia basandosi sui diritti fondamentali sanciti dalle costituzioni e dalle leggi degli Stati membri. Riconoscono inoltre la responsabilità della Comunità di far valere i principi della democrazia e dei diritti dell'uomo in modo conforme all'impegno che hanno assunto nella Carta delle Nazioni Unite<sup>505</sup>. I tre elementi saranno poi presenti in termini più chiari nella

---

<sup>502</sup> In un rapporto dedicato ai diritti dell'uomo la Commissione ha riconosciuto che la Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo ha un effetto vincolante sulle attività delle istituzioni comunitarie: *"The Human Rights Convention sets out, as far as the "classic" fundamental rights are concerned, that is, certain of fundamental rights to be protected in the Community, a catalogue of principles of law recognized as binding in all the member states. It therefore also has binding effect on the activities of the Community Institutions"*, Report of the Commission on the Protection of Fundamental Rights When Community Law Is created and Developed, Brussels, Feb. 4, 1976, paragr. 28

<sup>503</sup> *"I trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo, cui gli stati membri hanno cooperato o aderito possono del pari fornire elementi di cui occorre tenere conto nell'ambito del diritto comunitario"*, causa Nold-Commissione, 4-73, Raccolta della Giurisprudenza della Corte, 1974, p.507. In essa inoltre la Corte sostiene che la Convenzione Europea è uno dei Trattati che deve essere preso in considerazione nel quadro del diritto comunitario, p.491.

<sup>504</sup> *"The human rights implications arising from the policies in the Community affecting the execution of aid policy arise from this wider and indirect incorporation of international human rights policy into Community law"* M. K. Addo, "Some issues in European Community Aid Policy and Human Rights", *Legal Issues of European Integration*, 1988, I, pp.55-85, p.67.

<sup>505</sup> Atto Unico Europeo, 17 Febbraio 1986

Dichiarazione sui Diritti dell'Uomo dei ministri degli Affari Esteri del 21 luglio 1986 riuniti nel quadro della cooperazione politica europea e del Consiglio. In essa riconoscono che il rispetto dei diritti dell'uomo oltre ad essere una delle pietre angolari della cooperazione europea "É un elemento considerevole nelle relazioni fra i paesi terzi e l'Europa dei dodici"<sup>506</sup>. I termini della Dichiarazione sono espressione della responsabilità e dell'impegno di estendere la politica comunitaria dei diritti dell'uomo oltre i confini degli Stati membri: "I ministri degli Affari esteri affermano che nello sviluppo delle loro relazioni con gli Stati non membri, nonché nella somministrazione dell'aiuto, la Comunità Europea e i suoi Stati membri continueranno a promuovere i diritti fondamentali affinché gli individui ed i popoli fruiscono effettivamente e pienamente dei loro diritti economici sociali e culturali come pure dei loro diritti civili e politici"<sup>507</sup>.

Nel preambolo del Trattato sull'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 Febbraio 1992, gli Stati Membri confermano "Il proprio attaccamento ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto"<sup>508</sup>. Conferma dell'attaccamento delle parti al rispetto dei diritti

---

<sup>506</sup> Molto importante il ruolo svolto nella medesima direzione dal Parlamento Europeo. Nella Risoluzione on "Human rights in the World", del 17 maggio 1983, il Parlamento esorta la Commissione a sottoporre delle proposte al fine di incorporare considerazioni relative ai diritti dell'uomo nelle relazioni esterne della Comunità e nelle politiche di sviluppo in vista della configurazione di una globale e coerente politica Comunitaria sui Diritti dell'uomo. Richiede inoltre alla Commissione e al Consiglio di cogliere ogni opportunità in occasione dei negoziati per il rinnovamento della Convenzione di Lomé affinché la protezione dei diritti dell'uomo sia radicata in quest'ultima, O.J. No C 161, 20.6.1983, p.58. Le medesime posizioni vengono ribadite in Resolution for the year 1983/84 on Human Rights in the World and Community Policy on Human Rights, O.J. No C 172, 2.7.1984, p.36. In essa il Parlamento richiede alla Commissione di attribuire una considerazione particolare alle "(b) current and potential modalities for linking Community aid with minimum conditions of human rights protection, though the provision of food supplies after disasters or during emergencies should not be made conditional on this; (c) the feasibility of building human rights considerations into development programmes and external agreements, and the extent to which human rights matters could be raised in a wide range of the Community's external contacts"

<sup>507</sup> "Dichiarazione sui Diritti dell'Uomo", Bruxelles 21 Luglio 1986, Bollettino CE 7-8/1986.

<sup>508</sup> Nota Carlo Curti Gialdino "Tralasciando, per ora, il tema dei diritti fondamentali, si può rilevare che le riportate affermazioni costituiscono, per un verso, un regresso rispetto a quelle contenute nel preambolo dell'AUE (ove gli Stati membri avevano proclamato di essere "decisi a promuovere insieme la democrazia" conferendo in tal modo al principio democratico carattere dinamico)...", Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea. Genesi. Struttura. Contenuto. Processo di Ratifica.

dell'uomo è inoltre presente nell'articolo F paragrafo 2: *"l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 Novembre 1954, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario"*. Il Trattato di Maastricht introduce inoltre espressamente i diritti dell'uomo nell'articolo 130.U., titolo XVII, che menziona, in forma non tassativa, alcuni degli obiettivi della politica di cooperazione allo sviluppo. Il consolidamento della democrazia, lo Stato di diritto ed il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rappresenta l'obiettivo di maggiore importanza e innovazione tra quelli cui deve tendere la cooperazione allo sviluppo comunitaria, arricchita dall'articolo 130.U.2 di un autentico obbligo in questo ambito<sup>509</sup> *"Community policy in this area shall contribute to the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law, and to that of respecting human rights and fundamental freedoms"*<sup>510</sup>.

Gli obiettivi indicati nell'articolo 130.U.2, in particolar modo il richiamo alla democrazia, hanno generato un effetto di stimolo e di impulso all'inserimento delle clausole democratiche<sup>511</sup> negli accordi siglati con i paesi in via di sviluppo, in particolare negli accordi firmati con l'Argentina, il Cile, il Paraguay, conducendo fino all'inserimento

---

Studi e Documenti della Rivista di Diritto Europeo, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993, p.43.

<sup>509</sup> Alberto Navarro Gonzalez, "La Política Comunitaria de Cooperación al desarrollo", *Revista de Instituciones Europeas*, volumen 21, n°1, 1994, pp.9-29.

<sup>510</sup> Tale obiettivo coincide materialmente con l'articolo J.1.2 del Trattato sull'Unione Europea che contiene tra gli altri obiettivi della Politica Estera e di Sicurezza Comune *"lo sviluppo ed il consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, così come il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali"*. La coincidenza materiale si inquadra inoltre nell'obbligo di coerenza nell'azione esterna della Comunità, in cui viene menzionato l'ambito della cooperazione allo sviluppo, presente nell'articolo C delle disposizioni comuni, ed oggetto di analisi in una sezione precedente. I suddetti richiami sono testimonianza della recezione nel sistema Europeo, nell'ambito del TUE e del TCE, della importanza oggi riconosciuta al rispetto dei diritti dell'uomo e ai processi di democratizzazione.

<sup>511</sup> Le clausole democratiche, che avremo modo di valutare in seguito nel contesto dell'analisi sull'approccio promozionale e sanzionatore in considerazione dei diritti dell'uomo nell'ambito del sistema di Lomé, si caricano anche di significato tecnico, come formula capace di produrre effetti economici. nelle parole di Roldán Barbero *"Un estado de derecho puede surtir un efecto multiplicador de la ayuda foránea. Por tanto, la cláusula no puede ser entendida solo en sus aspiraciones humanitarias inmediatas, sino también como fórmula de rendimiento económico. No encierra un carácter estrictamente ideológico sino también técnico"*, La cooperación al desarrollo, *Gaceta Jurídica de la CE*, 1992, n°115, p.143.

delle clausole sospensive introdotte negli ultimi accordi di Associazione firmati con la Romania, la Bulgaria, le tre repubbliche Baltiche e l'Albania. In questo contesto si inseriscono le trasformazioni apposte alla Convenzione di Lomé, nel recentissimo processo di revisione, al riguardo dei diritti dell'uomo e dei processi democratici disciplinati nell'articolo 5 della Convenzione di Lomé IV.

## **9.2 Il rispetto dei diritti dell'uomo nel quadro della cooperazione allo sviluppo. Le origini nel sistema Lomé: nuova condizionalità politica agli aiuti economici?**

Il dibattito sulla condizionalità politica si inquadra in quello più ampio relativo alla contrapposizione tra due approcci e distinte concezioni della cooperazione, quella caratterizzata da una condizionalità rigida, che nella definizione di "condizioni" macroeconomiche troviamo espressa nelle politiche di finanziamento del Fondo Monetario Internazionale, e quella della incondizionalità assoluta. È stata la Commissione ad individuare un compromesso tra le due opposte tendenze nel potenziamento del dialogo politico tra coloro che apportano le risorse dall'esterno e i beneficiari locali di tali risorse. La necessità del dialogo politico, e del dialogo sulle politiche, individuata dalla Commissione, per quanto si incentri e riguardi il sistema di programmazione e finanziamento degli aiuti, contribuisce alla definizione di una concezione nuova e più estesa della generica condizionalità degli aiuti. Concetto questo che nell'interpretazione comunitaria non significa ingerenza, inserimento e intervento nella politica di uno stato, ma significa, nel rispetto della sua sovranità, la necessità di concepire gli aiuti economici e finanziari e la loro utilizzazione come il frutto di decisioni congiunte, che nasce anche dall'incontro tra sistemi di valori distinti e complementari, quelli relativi al paese donatore e a quello beneficiario.

Relativamente alla tematica connessa alla condizionalità politica e che riguarda l'inserimento di disposizioni relative ai diritti dell'uomo, ciò che rileviamo nella evoluzione degli orientamenti comunitari espressi nelle successive Convenzioni di Lomé è una sorta di transizione da una semplice dichiarazione avente funzione di riconoscimento di valore e di stimolo per la promozione dei diritti dell'uomo, che fa la sua comparsa in Lomé III e viene riformulata in Lomé IV, all'espressione di un approccio al tempo stesso promozionale e sanzionatore, come presente nella Risoluzione del Consiglio dei

Ministri e degli Stati membri del 28 Novembre 1991 che ha contribuito alla recente revisione di Lomé IV. La presenza di un approccio sanzionatore e punitivo, che risulta difficile poter qualificare come espressione di una vera e propria condizionalità politica secondo l'accezione più comune dell'espressione, indubbiamente più consona per qualificare gli orientamenti di politica bilaterale di cooperazione, impedisce tuttavia che si possa continuare a caratterizzare la convenzione di Lomé per la sua "neutralità politica"<sup>512</sup>. Il sistema che ha preso forma si distingue dall'orientamento seguito dalla Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, nella quale si era compiuto un ulteriore passo in avanti nel riconoscimento della relazione tra le politiche di prestito delle istituzioni finanziarie internazionali e i diritti dell'uomo. La Banca deve infatti promuovere il rispetto per i diritti dell'uomo e la democrazia multipartitica, e può solamente approvare un prestito ad un paese una volta stabilito che certi criteri in questo ambito siano rispettati. Esiste dunque in essa un legame tra lo scopo economico e dei criteri politici. Le caratteristiche dunque che vediamo emergere nell'evoluzione delle relazioni di cooperazione comunitarie, ed in particolare in quelle con gli ACP, sono tali da non consentirci di qualificarle come espressioni di un sistema di pura condizionalità politica all'aiuto economico, come quello poc'anzi ricordato. Al tempo stesso la presenza di "condizioni" che legano la prosecuzione dell'erogazione dell'aiuto comunitario nel caso in cui si constatino gravi e sistematiche violazioni dei diritti dell'uomo impedisce che lo si possa qualificare come neutrale. Se è vero che l'aiuto comunitario è neutro, in comparazione alle politiche di aiuto e assistenza bilaterali, in quanto tutti gli ACP ne possono beneficiare senza distinzione di regime economico o di politica estera, è tuttavia vero che la Comunità è politicamente orientata e impegnata, perchè influisce sui concetti di sviluppo, sui valori e gli interessi legati all'esercizio del potere dello stato nei paesi interessati.

Il primo esplicito richiamo ai diritti dell'uomo nell'ambito della Convenzione di Lomé si realizza nella terza Convenzione siglata nel 1985<sup>513</sup>. Il preambolo<sup>514</sup> e i primi 21 articoli della Convenzione, le

<sup>512</sup> Come espresso in relazione alla politica di cooperazione allo sviluppo e alla Convenzione di Lomé anteriormmte alla sua revisione da Luis Peral Fernandez in Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea, E. S. Cissal de Ugarte, C. Fernandez Liesa, C. Moreiro Gonzalez, Mc Graw-Hill, Madrid, 1993, p.96

<sup>513</sup> Il dibattito sulla necessità di incorporare nella Convenzione di Lomé disposizioni che legassero le sue attività, in particolare l'aiuto allo sviluppo, al rispetto dei diritti dell'uomo nei suoi partners ACP risale ai negoziati avviati in vista della conclusione della seconda Convenzione di Lomé nel 1977. Fu questa probabilmente la tematica

disposizioni generali, che rappresentano i principi generali, gli obiettivi e gli orientamenti riguardanti la cooperazione CEE-ACP, esprimono la finalità umana dello sviluppo, ovvero il carattere e la natura di uno sviluppo incentrato sull'uomo in qualità di beneficiario e attore al tempo stesso di quest'ultimo, riaffermato nel suo significato

---

che causò le maggiori difficoltà nella conclusione della Convenzione, date le opposte posizioni sostenute dalla Comunità e dai Paesi ACP. Relativamente alla Comunità, la posizione finale sostenuta dalla Commissione nel memorandum presentato nel Febbraio 1978 dal Commissario Cheysson è il frutto di un compromesso tra le distinte posizioni espresse dagli Stati membri, in particolare quelle vivacemente sostenute dalla Olanda e dalla Gran Bretagna. La prima, desiderosa di includere nel preambolo della Convenzione un richiamo alla Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, animata dal desiderio di obbligare moralmente i firmatari al rispetto indistinto di tutti i diritti qui menzionati, riteneva necessario regolamentare le conseguenze delle violazioni dei diritti in un protocollo addizionale disciplinante i meccanismi di controllo e le misure di sanzione affidate al Consiglio dei Ministri CEE ACP. La seconda, timorosa che l'elaborazione di un protocollo sui diritti dell'uomo potesse esporre la Comunità a critiche da parte ACP a causa delle inazioni comunitarie rispetto alla situazione sudafricana, propendeva per misure meno incisive ed esplicite. In particolare per l'adozione di misure di sospensione dell'aiuto in caso di severe violazioni dei diritti che configurassero una sorta di denuncia parziale della Convenzione, accanto a quella totale già disciplinata in essa, alla quale procedere in seguito al ricorso alle consultazioni tra le parti. La Francia e la Germania ritenevano invece che una disposizione che legasse flagranti violazioni dei diritti dell'uomo all'interruzione dell'aiuto non avesse un effetto legalmente vincolante, si veda Amy Young-Anawaty, "Human Rights and the ACP-EEC Lomé II Convention: Business as usual at the EEC", *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 13, n°1 1980, pp.63-97. Nonostante le forti pressioni comunitarie la Convenzione di Lomé II non contiene alcun riferimento ai diritti dell'uomo, eccetto un'implicita allusione che si può dedurre dal riferimento alla Carta delle Nazioni Unite nel preambolo o dal significato ultimo degli obiettivi cui tende la cooperazione allo sviluppo. L'assenza di un esplicito riferimento ai diritti dell'uomo fu la conseguenza della ferma opposizione degli Stati ACP, costruita attorno a tre essenziali argomentazioni. Seconda la prima motivazione gli Stati membri della CEE non venivano considerati i più qualificati in materia di protezione internazionale dei diritti dell'uomo, questo anche a causa delle forti relazioni economiche mantenute con il Sud Africa. Inoltre gli Stati ACP riaffermavano il loro forte attaccamento al rispetto e alla difesa dei diritti dell'uomo, espresso sia attraverso la loro adesione ai già ricordati patti e trattati internazionali, sia attraverso gli impegni presi nella medesima direzione in seno all'Organizzazione dell'Unità Africana, e nell'ambito del Commonwealth. In base alla seconda motivazione della loro opposizione, la Convenzione di Lomé, disciplinante relazioni economiche e commerciali, non appariva loro lo strumento più appropriato per l'espressione e la realizzazione dei diritti dell'uomo. Infine, l'inserimento di un soggetto tanto complesso ritenevano potesse compromettere la loro sovranità nazionale, esponendoli ad una eccessiva ingerenza dei paesi Europei.

<sup>514</sup> "...Wishing to demonstrate their common desire to maintain and develop the friendly relations existing between their countries, in accordance with the principles of the Charter of the United Nations; Reaffirming their adherence to the principles of the said Charter and their faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small;..." Preambolo della Convenzione di Lomé III.

complessivo. È in particolare nell'articolo 4 che si definiscono le dimensioni relative ai diritti dell'uomo della Convenzione. Dimensione confermata nella Dichiarazione Comune all'articolo 4 annessa all'Atto Finale. In essa le parti riaffermano " *their deep attachment to human dignity as an inalienable right and as constituting an essential objective for the attainment of the legitimate aspirations of individuals and of peoples*" e specificano l'obiettivo e significato ultimo della cooperazione allo sviluppo CEE-ACP alla luce della considerazione dei diritti dell'uomo: " *ACP-EEC cooperation must help eliminate the obstacles preventing individuals and peoples from actually enjoying to the full their economic, social and cultural rights and that this must be achieved through the development which is essential to their dignity, their well-being and their self-fulfillment*"<sup>515</sup>.

Le disposizioni indicate, che identificano una categoria di diritti dell'uomo basata sulla dignità dell'uomo, esprimono un approccio essenzialmente "positivo" della relazione esistente tra la cooperazione economica e i diritti dell'uomo. La cooperazione è vista come strumento di supporto per il raggiungimento di obiettivi legati alla salvaguardia e promozione dei diritti dell'uomo<sup>516</sup>. Questi ultimi divengono parte delle relazioni economiche generali, ed il loro riconoscimento come fondamento degli obiettivi cui tende la Convenzione diventa essenziale per un efficace raggiungimento degli stessi.

Pur restando nella stessa prospettiva positiva di promozione dei diritti e non di sanzione, le disposizioni di Lomé IV<sup>517</sup> consolidano, con

<sup>515</sup> Joint Declaration on Article 4 attached as Annex I to the Lomé III Convention.

<sup>516</sup> Si noti che la Convenzione di Lomé III inserisce il nuovo titolo sulla Cooperazione Culturale e Sociale, le cui disposizioni comportano implicazioni significative per i diritti dell'uomo. Le nuove disposizioni, che qualificano uno sviluppo incentrato sull'uomo, si dirigono a valorizzare le risorse umane degli Stati ACP e ad accrescere le loro capacità creative (Articoli 114 e 115). " *The new heading in the Convention is in recognition of the significance of the cultural and social dimensions of ACP-EEC relations within which may conveniently be subsumed the subject of human rights*" in M.K. Addo, *Some issues in European Community Aid Policy and Human Rights, Legal Issues of European Integration*, 1988, I, pp. 55-85, p.80. L'autore quindi si sofferma sull'analisi delle disposizioni dirette a migliorare la condizione e la posizione della donna, quelle relative alla ristrutturazione dei sistemi educativi, sanitari, nutrizionali, valutati in chiave delle politiche sui diritti dell'uomo da avviarsi o da sostenere nei paesi ACP.

<sup>517</sup> Il collasso economico degli ACP aveva indebolito la resistenza di questi ultimi nei confronti delle domande europee di incorporare i diritti dell'uomo e la democrazia nella cooperazione allo sviluppo, resistenza che aveva invece caratterizzato i negoziati precedenti la conclusione della Convenzione di Lomé II e Lomé III. Da una partnership di eguali erano divenuti totalmente marginalizzati, ed erano

qualche innovazione, le disposizioni di Lomé III relative ai diritti dell'uomo e al rispetto della dignità umana. Queste ultime vengono globalmente inserite nel corpo stesso della Convenzione tra gli obiettivi e i principi fondamentali della cooperazione CE-ACP. Contrariamente a quanto normalmente accade nei Trattati Internazionali nei quali i principi e le finalità sono indicate sinteticamente nel preambolo, nel caso della Convenzione di Lomé IV, i primi ventotto articoli costituiscono sotto l'espressione di disposizioni generali, una esposizione approfondita dei principi, degli obiettivi e degli orientamenti concernenti la cooperazione ACP-CE. Essi proclamano la finalità umana dello sviluppo e la primaria importanza che in essa rivestono i diritti dell'uomo<sup>518</sup>. L'articolo 5 crea una specifica base legale per far avanzare l'osservanza dei diritti dell'uomo attraverso specifici programmi di sviluppo ma non fornisce neanche esso una base legale per rispondere alle violazioni dei diritti dell'uomo. L'articolo 5 riprende e rinforza la Dichiarazione Comune all'articolo 4 annessa alla precedente Convenzione, articolandosi in tre sezioni: la prima stabilisce il legame tra lo sviluppo centrato sull'uomo, suo attore e beneficiario, e il rispetto e la promozione dei suoi diritti e delle sue libertà, ideali che si rinforzano mutuamente. La tematica dei diritti dell'uomo viene inoltre legata a quella della cooperazione decentralizzata attraverso l'incoraggiamento ad una vera partecipazione delle popolazioni al loro sviluppo. La seconda sezione enumera le diverse categorie dei diritti da promuovere, i diritti fondamentali, i diritti politici e civili, e quelli economici, sociali e culturali, senza stabilire alcuna forma di gerarchia, ma piuttosto riaffermando la loro indivisibilità e interdipendenza. La terza, nel quadro dell'approccio positivo e promozionale, riconosce la possibilità di consacrare risorse finanziarie del FED, in conformità con le regole generali della cooperazione finanziaria e con le indicazioni fornite dagli ACP, a delle azioni di promozione dei diritti dell'uomo in questi ultimi. Si deve trattare di azioni concrete, decise, particolarmente nella sfera legale, in consultazione con organismi competenti internazionalmente

---

assolutamente preoccupati di mantenere le loro preferenze in Lomé IV, come conseguenza i diritti dell'uomo non rappresentarono più per essi un elemento così contenzioso come nel passato.

<sup>518</sup> In particolare l'articolo 4 stabilisce la finalità della cooperazione nello sviluppo autonomo ed autocentrato degli ACP, basato sui loro valori sociali e culturali, sulle loro risorse naturali e umane, nel rispetto della dignità dell'uomo. L'articolo 13, che è un articolo di programmazione, si sviluppa attorno a due principi essenziali, la centralità dell'uomo in ogni processo di sviluppo promosso dalla cooperazione, e la dimensione culturale dello sviluppo, Convenzione di Lomé IV, The Courier n°120, March-April 1990.



riconosciuti, e con la priorità riconosciuta alle azioni di portata regionale.

Anche Lomé IV, come si è ricordato, non disciplina le sanzioni da adottarsi in caso di violazioni gravi e sistematiche dei diritti dell'uomo<sup>519</sup>. Dinanzi a queste vi è il rinvio al dispositivo, che ci si appresta ad analizzare nella sezione successiva, adottato fin dal 1977 rispetto al regime di Idi Amin in Uganda, vale a dire la condanna politica e la modulazione dell'aiuto con il Consiglio che si riserva il diritto di esaminare le misure appropriate.

### **9.3 L'emergere dell'approccio punitivo nella relazione cooperazione allo sviluppo-diritti dell'uomo nel contesto della cooperazione con gli ACP.**

Le disposizioni precedentemente analizzate presenti nelle ultime due Convenzioni di Lomé, espressione dunque di un approccio essenzialmente positivo, non accordano alla Comunità una competenza operativa espressa nella materia, non prevedono delle procedure di controllo e constatazione di eventuali violazioni dei diritti, nè le conseguenze che, in loro presenza, si generano sul piano finanziario per la Comunità. Le ambiguità ed i limiti di un tale approccio sono venute gradualmente alla luce, soprattutto in conseguenza della necessità di reagire dinanzi a situazioni di gravi e sistematiche violazioni dei diritti nei paesi beneficiari dell'aiuto comunitario. L'assenza di disposizioni di tale tipo, che disciplinassero in modo uniforme ed omogeneo il ricorso a sospensioni, o limitazioni dell'aiuto, non impedì alle istituzioni comunitarie di pronunciarsi in favore dell'adozione di sanzioni decise unilateralmente, sia pure in assenza di un fondamento giuridico, nè impedì che si ricorresse concretamente ad esse.

Fin dagli anni che precedettero la conclusione della Convenzione di Lomé III, per esempio dinanzi alle gravi e persistenti violazioni dei diritti dell'uomo in Uganda sotto il regime di Idi Amin, la Comunità si trovò chiamata ad optare tra l'indifferenza rispetto ad essi ed una qualche forma di intervento. Nel caso dell'Uganda l'aiuto comunitario

<sup>519</sup> "...The Convention does not provide a legal basis for responding to human rights violations. Firm ACP opposition to the use of article 5 as a basis for sanctions leaves consultation through the Convention's weak institutional network as the only means of confronting human rights violations", D.J. Marantis, Human Rights, Democracy, and Development: The European Community Model, *Harvard Human Rights Journal*, vol.7 1994, pp.1-32, p.9.

non fu ufficialmente sospeso e la Convenzione non venne denunciata (sulla base dell'articolo 92 della Convenzione di Lomé I), ma si ridusse considerevolmente l'aiuto finanziario in suo favore. In questa occasione il Consiglio dei ministri ebbe modo di esprimere una posizione<sup>520</sup> che apre la strada alla necessità di formulare un approccio punitivo<sup>521</sup> oltre che di promozione dei diritti "Le Conseil déplore que le peuple d'Ouganda se voie systématiquement privé de ses droits fondamentaux. Le Conseil a convenu de prendre des mesures dans le cadre de ses relations avec l'Ouganda afin de s'assurer que toute assistance prêtée par la Communauté à l'Ouganda en vertu de la Convention de Lomé n'ait en aucun cas pour effet, à l'égard du peuple de ce pays, un renforcement ou une prolongation de la privation des droits fondamentaux"<sup>522</sup>. La Comunità si trovò ad affrontare gli stessi problemi dinanzi alle gravi violazioni dei diritti dell'uomo registratesi in altri paesi africani<sup>523</sup>, ed appoggiandosi sulla dichiarazione poc'anzi citata del Consiglio dei Ministri ridusse loro sensibilmente l'assistenza finanziaria.

Questa stessa dichiarazione del Consiglio fu richiamata dalla Risoluzione votata dal Parlamento Europeo il 17 maggio 1983, che abbiamo ricordato in precedenza, nella quale si riespresse la necessità di vegliare affinché gli aiuti concessi dalla Comunità ad uno Stato in virtù della Convenzione di Lomé non contribuissero ad aggravare o

<sup>520</sup> Citato in J. Kranz, "Lomé, le dialogue et l'homme", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, vol.24, 1988, pp.451-479.

<sup>521</sup> R. J.H. Smits, in "The second Lomé Convention an assessment with special reference to human rights", *Legal Issues of European Integration*, 1980, 2, pp.47-74, J. Kranz in "Lomé, le dialogue et l'homme", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 24, 1988 pp.451-479, Amy Young-Anawaty in "Human Rights and the ACP-EEC Lomé II Convention: Business as usual at the EEC", *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol.13, 1980, n°1, pp.63-97 richiamano l'adozione da parte del Consiglio il 21 Novembre 1979 di un Accordo Interno sulla procedura da seguire in caso di flagranti violazioni dei diritti dell'uomo, che non fu mai pubblicato nè comunicato agli ACP. Secondo le indicazioni fornite da Young-Anawaty nell'accordo veniva espressa l'intenzione comunitaria di impedire che si verificasse una situazione simile a quella Ugandese, e la necessità di adottare mezzi appropriati che assicurassero che, nel caso in cui si dovessero verificare flagranti violazioni dei diritti, la prosecuzione degli aiuti beneficasse gli strati più bisognosi della popolazione. Smits nel commentare il possibile contenuto dell'Accordo, individuava nel Consiglio l'organo competente all'adozione delle misure da prendersi rispetto alla parte contraente che ostacolasse l'obiettivo della Convenzione di promuovere e sviluppare la dignità umana.

<sup>522</sup> Bull. C.E., 1977, n°7, p.85

<sup>523</sup> Ci si riferisce ai casi dello Zaire, della Guinea Equatoriale, della Liberia

prolungare lo stato di privazione dei diritti nel quale viene tenuta la sua popolazione. La necessità di reagire dinanzi alle violazioni gravi e sistematiche dei diritti dell'uomo, attraverso l'adozione di sanzioni unilaterali che possono consistere nella sospensione totale o parziale dell'aiuto, venne inoltre esplicitamente formulata in seno alla Commissione Affari Politici del Parlamento Europeo nel rapporto Penders *"In the event of a persistent and serious violation of fundamental human rights by a Lomé country, sanctions could be applied in the form of a curtailment of cooperation projects, but the provision of humanitarian aid intended to cover the most elementary requirements would have to continue"*<sup>524</sup>.

Alla luce del cammino intrapreso dalle istituzioni comunitarie, ed evidente nei testi comunitari adottati, verso la necessità della definizione di meccanismi sanzionatori e punitivi, le Convenzioni di Lomé III e Lomé IV si pongono come il frutto di un compromesso, che non conferisce alle loro norme un carattere operativo esplicito<sup>525</sup>. La valutazione dei testi consente di dedurre che le violazioni gravi e sistematiche dei diritti dell'uomo non possano verificarsi senza produrre effetti e conseguenze, dal momento che compromettono la realizzazione dei loro stessi obiettivi e delle norme precitate (preambolo, articolo 4, dichiarazione comune all'articolo 4, articolo 5), nell'assenza però di norme procedurali di uniforme applicazione che

<sup>524</sup> J. Penders, Human Rights in the world/Member countries of the Lomé Convention, Report on behalf of the Political Affairs Committee, adopted on 16 May 1983, in *Human Rights Law Journal*, Vol. 4, n°1, 1983, pp.82-94, p.92

<sup>525</sup> La posizione di compromesso raggiunta è favorevole agli ACP, contrari all'inserimento di disposizioni operative che legassero esplicitamente la violazione dei diritti al ricorso alle sanzioni comunitarie, e utile alla Comunità dal momento che vi si legge con chiarezza che grosse violazioni dei diritti non possono restare senza effetto. Teoricamente si riserva alla Comunità la scelta tra: denunciare la Convenzione ufficialmente con un preavviso di sei mesi, come richiesto dalla Convenzione all'articolo 292; concentrare gli aiuti sui progetti che favoriscono i bisogni fondamentali (art. 4); o rallentare i tempi di analisi e valutazione delle domande di finanziamento. Sussiste quindi un pericolo di arbitrarietà e parzialità negli interventi comunitari, che possono essere determinati da considerazioni politiche che prescindono dalla sincera promozione dei diritti e della promozione dello sviluppo. La prima scelta indicata che si offre alle parti contraenti disciplinata in Lomé III dall'articolo 292 che riprende il contenuto dell'articolo 189 in Lomé II era stata così interpretata nel rapporto Penders *"Article 189 of the Convention provides the possibility of withdrawing from the agreement. It was clearly the intention of the parties in including article 189 to prevent sudden unilateral measures from being taken which could lead to measures out of proportion to a violation of human rights in an ACP country. By including article 189 in this form the parties wished to confirm the parity nature of the Lomé Convention"*, "Human Rights in the world/Member Countries of the Lomé Convention", Rapporteur J. Penders, *Human Rights Law Journal*, vol.4, n°1, pp.82-94, p.92.

rappresentino i fondamenti giuridici delle decisioni punitive e di sanzione.

In realtà come si ha occasione di notare, l'approccio di tipo punitivo e sanzionatore nel legame tra i diritti dell'uomo e l'aiuto allo sviluppo nel sistema della politica comunitaria è stato inizialmente introdotto nella pratica e quindi successivamente regolamentato. La caratteristica che emerge è dunque quella propria dell'intero processo di formazione della politica di cooperazione allo sviluppo, per come lo abbiamo qualificato al principio, dalla pratica al riconoscimento giuridico. L'elaborazione delle norme di condotta al riguardo avviene in seguito agli interventi comunitari pratici, che, data l'assenza di uniformità e omogeneità che li hanno caratterizzati, hanno reso indispensabile procedere alla loro disciplina. Le risposte alle violazioni gravi e sistematiche dei diritti, non decise sulla base di norme di legge, ma piuttosto talvolta sulla base di considerazioni politiche o di interesse economico, sono risultate particolarmente arbitrarie, frutto di scelte discrezionali, e per questo spesso origine di controversie<sup>526</sup>.

Alla elaborazione di criteri trasparenti, omogenei ed uniformi, che non permettessero nessuna forma di abuso da parte comunitaria che potesse essere recepita da parte ACP come forma di ingerenza negli affari interni espressione della sovranità di uno stato, si sta pervenendo gradualmente. Solo la Risoluzione del Consiglio e degli Stati Membri del 28 Novembre 1991 e la revisione dell'articolo 5 della Convenzione di Lomé IV, compiutasi in occasione della preparazione del nuovo Protocollo Finanziario di Lomé IV, sembrano esprimere passi concreti in questa direzione.

---

<sup>526</sup> *"It is impossible to explain, for example, why the cutting off of aid to China in response to the events in Tienanmen Square lasted such a short time, or why Haiti was punished so severely and Kenya so late, unless one recognizes that arbitrariness really was the rule of conduct"*, in K. Tomasevski, Development Aid and Human Rights Revisited, Pinter Publishers Ltd., London, 1993, p.71.

#### 9.4 Le norme che disciplinano le sanzioni in caso di violazione dei diritti dell'uomo: compromesso tra la protezione internazionale dei diritti e la salvaguardia della sovranità nazionale<sup>527</sup>.

Una difficoltà che concerne l'elaborazione delle norme che legittimano la reazione in caso di violazione di diritti, nel nome del rispetto universale che deve essere garantito a questi ultimi, riguarda la contraddizione che si origina tra il perseguimento della suddetta protezione universale, ed il rispetto della sovranità nazionale. Una delle motivazioni alla base delle opposizioni ACP all'introduzione di un riferimento sui diritti dell'uomo negli accordi di cooperazione, era infatti rappresentata dal timore dell'ingerenza europea e dalla necessità di salvaguardare la loro sovranità nazionale.

La contraddizione, in termini generali, viene superata attraverso la costituzione di meccanismi di salvaguardia e protezione dei diritti, nel quadro di convenzioni e organismi internazionali ai quali aderiscono liberamente gli Stati<sup>528</sup>. Tuttavia, ciò a cui si è assistito, e che abbiamo richiamato nel caso comunitario, è stato il ricorso all'adozione di sanzioni unilaterali, come strumenti di salvaguardia e protezione dei diritti, senza la configurazione alla base, di concreti fondamenti giuridici<sup>529</sup>. Tali sanzioni unilaterali<sup>530</sup> possono trovare

<sup>527</sup> "The challenge which must be addressed is how to reconcile the legitimate interests of the International Community in seeking to promote realization of the human rights of all individuals with respect for the principles of state sovereignty and non interference in domestic affairs", P. Alston, "International Trade as an Instrument of Positive Human Rights Policy", *Human Rights Quarterly* vol.4, 1982, pp.155-183, p.157

<sup>528</sup> "With the coming into force of numerous international human rights instruments, it is now generally agreed that protection of human rights is no longer a matter solely of domestic jurisdiction but has risen to the level of international concern. The legal basis for the proposition lies in the mandatory language of articles 55 and 56 of the UN Charter". A. Young- Anawaty, "Human Rights and The ACP-EEC Lomé II Convention: Business as Usual at the EEC", *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 13, n°1, 1980, pp.62-98, p.96.

<sup>529</sup> Le sanzioni unilaterali non sono possibili, nell'ambito del diritto internazionale, se non nei casi in cui uno Stato può invocare la legittima difesa e quelli nei quali può agire in rappresaglia. Nel primo caso, in virtù dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, è necessario che vi sia stata aggressione armata, mentre le rappresaglie possono essere assimilate a delle "contro misure" rispetto ad un atto internazionalmente illecito. La sospensione dell'aiuto, nel quadro di una convenzione di cooperazione non può essere assimilata a nessuno dei due casi. Per approfondimenti si rimanda a Buirette- Maurau, "Les difficultés de l'internationalisation des droits de l'homme à propos de la Convention de Lomé", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 21, 1985, pp 463-486.

giustificazione nell'interesse universale all'azione in difesa di norme valide universalmente. L'obiettivo è quello di difendere norme fondamentali delle relazioni internazionali, obblighi validi erga omnes, alla cui sfera appartengono i principi concernenti i diritti fondamentali dell'uomo. Buirette-Maurau richiama i lavori svolti dalla Commissione di Diritto Internazionale e la giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia che si sono espresse in favore dell'esistenza di obblighi internazionali a proposito dei diritti fondamentali dell'uomo. I principi alla base di questi ultimi creano dei doveri di ciascuno stato nei confronti della Comunità intera, verso tutti gli altri stati, che giustificano l'intervento<sup>531</sup>.

La necessità della individuazione di concrete basi e fondamenti giuridici che legittimino il ricorso alle sanzioni unilaterali, ha creato nel sistema comunitario l'esigenza della definizione di criteri e mezzi per valutare il rispetto della democrazia e dei diritti dell'uomo, e la definizione delle sanzioni che si dovrebbero applicare in caso di violazione. Si tenga però presente che il sistema al quale si è pervenuti, con la recente revisione di Lomé, ai fini della cui elaborazione hanno svolto un ruolo di considerevole importanza la Dichiarazione sui diritti dell'uomo del Consiglio Europeo del 21 Giugno 1991, e la Risoluzione del Consiglio e degli Stati membri del 28 Novembre 1991, rappresenta ancora un compromesso in questo senso. Compromesso motivato in parte dalle reticenze dei paesi ACP, timorosi che una definizione precisa, soprattutto in termini di sanzioni, potesse divenire espressione unilaterale dei limiti del principio di non ingerenza negli affari interni<sup>532</sup>; ed in parte dal pragmatismo che caratterizza la Politica Estera e di Sicurezza Comune, anch'essa, si è

<sup>530</sup> "One final point concerning sanctions is that their prospects for being effective may be improved if they are undertaken on a multilateral basis so as to give added weight to the initiative, to reduce the likelihood of these sanctions being imposed for essentially domestic reasons, and to enhance the potential effectiveness of the measures", P. Alston, *op.cit.* p.170.

<sup>531</sup> Buirette-Maurau, *op. cit.*, l'autore cita Tran Van Minh, "Sanctions juridiques et politiques des violations des droits de l'homme", in Droits de l'homme. Droits des peuples, P.U.F., Paris, 1982

<sup>532</sup> Si noti che da parte ACP i discorsi sulla sovranità nazionale e l'ingerenza ingiustificata hanno gradualmente perso forza e significato. La risoluzione dell'Assemblea Paritaria ACP/UE adottata in occasione della sessione svoltasi a Gaborone in Botswana nel Marzo 1993 è chiara su questo punto: "*le principe de non ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat ... ne dispense aucun pays de sa responsabilité de protéger et de promouvoir les droits de l'homme, ni ne l'affranchit pour des actions visant à interrompre ou à empêcher le processus de démocratisation.*"

indicato in precedenza, diretta alla salvaguardia e promozione dello stato di diritto, dei diritti dell'uomo, e della democrazia, che ha necessità di concetti ampi e flessibili e mal si adeguerebbe alla definizione di principi e regole definite e precise.

#### **9.5 L'approccio sanzione e l'approccio promozionale nell'orientamento contemporaneo della cooperazione allo sviluppo comunitaria.**

Nella definizione dell'approccio ed orientamento comunitario, quale espresso nella recente revisione della Convenzione di Lomé IV, hanno svolto un ruolo considerevole i contributi presenti nella Dichiarazione sui Diritti dell'uomo del Consiglio Europeo di Lussemburgo del 28 e 29 Giugno 1991, e la Risoluzione del Consiglio e degli Stati membri del 28 Novembre 1991. La dichiarazione del Consiglio Europeo riafferma, a livello di istanza di orientamento politico, che il rispetto e la salvaguardia dei diritti dell'uomo rappresenta un aspetto essenziale delle relazioni internazionali, ed uno dei fondamenti della cooperazione europea e delle relazioni tra la Comunità e i suoi stati membri e i paesi terzi. Richiama inoltre la gravità e pericolosità, per la pace e la sicurezza internazionale, delle violazioni gravi e sistematiche dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e, elemento rilevante per l'evoluzione a cui si assiste nel sistema di cooperazione con gli ACP, qualifica il ricorso all'iscrizione delle clausole relative ai diritti dell'uomo negli accordi economici e di cooperazione con i paesi terzi, quale strumento attivo per la loro promozione in questi ultimi.

Questa piattaforma politica è stata completata il 28 Novembre 1991 dalla Risoluzione del Consiglio sui "Diritti dell'Uomo, la Democrazia e lo Sviluppo" che inaugura ufficialmente l'approccio contemporaneo della cooperazione allo sviluppo della Comunità Europea collocando al suo centro i diritti dell'uomo e la democrazia. La risoluzione fissa un quadro di concertazione e di coordinamento per la politica di cooperazione dell'Unione Europea e le politiche bilaterali di aiuto ai paesi in via di sviluppo affinché si tengano in considerazione, quali elementi essenziali, i progressi nella protezione dei diritti dell'uomo e nell'attuazione dei processi democratici. Tale elemento della Risoluzione è particolarmente significativo in quanto rappresenta la prima occasione nella quale gli Stati membri si sono accordati sul principio di coordinare alcuni aspetti delle loro politiche di sviluppo nazionali in conformità a quanto verrà di lì a poco richiesto dall'articolo 130 X del Trattato di Maastricht. Il documento del

Consiglio emerge per la sua importanza<sup>533</sup> in quanto riconosce la necessità di inglobare misure negative, o reattive, per rispondere alle violazioni dei diritti dell'uomo e alle interruzioni della democrazia, e misure positive, per la promozione dei processi democratici e di rispetto dei diritti, affiancando, in conformità con l'orientamento che si è andato gradualmente delineando, i due approcci che caratterizzano la condizionalità politica nel quadro della cooperazione allo sviluppo, il punitivo e il promozionale.

La priorità viene attribuita dal documento comunitario, all'approccio positivo che incoraggia il rispetto dei diritti dell'uomo e favorisce la democrazia. La risoluzione registra alcuni progressi in questo ambito, sforzandosi soprattutto di formulare delle linee di azione operative, applicando i criteri della democrazia e dei diritti dell'uomo a tutte le relazioni di cooperazione della Comunità Europea nel mondo e non solamente a quelle con gli ACP, e definendo i criteri che ne devono guidare la realizzazione pratica. Il principio guida è individuato nel perseguimento del carattere durevole degli effetti indotti dalle azioni e dai programmi intrapresi, sia che questi siano concepiti nel quadro generale dello sviluppo, sia che appartengano a quello più specifico della promozione dei diritti e della democrazia. Un secondo criterio di attuazione è individuato nello sviluppo partecipativo e nella cooperazione decentralizzata, che richiede che il processo abbia origine da iniziative che nascono dall'interno dei paesi nei quali le azioni positive sono promosse e passi attraverso la diversificazione della società civile e la responsabilizzazione delle popolazioni locali, l'emancipazione delle associazioni socioeconomiche di base e la formazione di gruppi associativi intermedi che agiscano in qualità di interlocutori del potere politico e di mediatori tra l'individuo e lo Stato. Un terzo criterio è identificato nel dialogo politico che consente ai donatori e ai beneficiari dell'aiuto di lavorare insieme nell'identificazione delle aree da finanziare e nell'attuazione effettiva dei programmi individuati<sup>534</sup>.

<sup>533</sup> Un elemento nuovo e rilevante nella Risoluzione è la definizione del rapporto spese militari e spese sociali come uno dei parametri sulla base dei quali determinare il livello degli aiuti forniti. La risoluzione prevede che la Comunità e gli Stati membri *"May consider increasing support for countries which achieve substantial reductions in their military expenditure, or reducing support for countries which fail to do so"*, Resolution of the Council and of the Member States meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development, paragr. 9.

<sup>534</sup> I differenti tipi di azioni positive possono essere classificate sulla base delle indicazioni e suggerimenti presenti nella risoluzione nelle: a) azioni legate al rafforzamento dello stato di diritto che comprendono le azioni di appoggio ai



La Risoluzione del 28 Novembre stabilisce che la priorità deve essere attribuita ad un approccio positivo e costruttivo ma riconosce il bisogno delle misure negative per rispondere alle *"grave and persistent human rights violations or the serious interruption of democratic processes"*, ritenendo necessario esercitare pressione su stati la cui violazione dei diritti può compromettere gli sforzi per lo sviluppo.

È interessante, ai fini della comprensione di tale approccio, riportare l'analisi compiuta da D. Marantis<sup>535</sup> che identifica sei distinte classi di limiti e di elementi di debolezza nel ricorso alle misure negative e punitive. Secondo l'autore, in primo luogo le misure negative servono per punire i governi ma non identificano le cause

---

parlamenti nazionali recentemente costituiti; le azioni dirette al rafforzamento dell'indipendenza e dell'efficacia del potere giudiziario; l'umanitarizzazione del sistema penitenziario ed il contributo alla elaborazione delle nuove costituzioni democratiche e dei codici elettorali; b) le azioni di sostegno ai processi di transizione democratica comprendenti tutte le misure legate alle operazioni elettorali; c) le azioni che mirano al rafforzamento della società civile comprendenti le misure di appoggio alle associazioni locali di promozione delle strutture democratiche e di protezione dei diritti dell'uomo. Relativamente ai mezzi e agli strumenti finanziari indispensabili per la loro attuazione la Comunità Europea individua linee specifiche di bilancio oltre ai crediti della cooperazione finanziaria e tecnica. Relativamente a questi ultimi la Convenzione di Lomé IV stipula al paragrafo 3 dell'articolo 5 che su richiesta degli Stati ACP le risorse finanziarie possono essere accordate, in conformità con i regolamenti che disciplinano la cooperazione finanziaria, alle azioni concrete per la promozione dei diritti dell'uomo, non viene però qui fatta menzione al sostegno ai processi di democratizzazione, come avverrà con la recente revisione dell'articolo. La maggior parte delle azioni positive sono finanziate attraverso le linee specifiche di bilancio, le più importanti delle quali sono appartenenti al Capitolo B7-52 "Initiative Européenne pour la démocratie et la protection des droits de l'homme". Tra queste la B7-522 "Droits de l'homme et démocratie dans les PVD"; B7-523 "Processus de démocratisation en Amérique Latine"; B7-527 "Soutien aux centres de réhabilitation pour les victimes de tortures et aux organisations offrant une aide concrète aux victimes des violations des droits de l'homme"; B7-5240 "Subventions en faveur de certaines activités d'organisations poursuivant les objectifs des droits de l'homme". Tra le altre la B7-5020 "Accords de coopération financière et technique avec des pays tiers"; B7-5076 "Mesures de réhabilitation et de reconstruction pour les pays en développement"; B7-3010 "Coopération financière et technique avec les pays en développement de l'Amérique Latine"; B7-3011 "Coopération économique avec les pays en voie de développement de l'Amérique Latine. Una menzione particolare merita l'appoggio alle ONG nel quadro della linea di bilancio B7-5010 "Cofinancement avec les ONG". Nel 1994 l'Unione Europea ha finanziato nei paesi in via di sviluppo 195 azioni positive per la difesa dei diritti dell'uomo e l'incoraggiamento della democrazia per una quantità totale di 95,3 milioni di ECU. *Rapport sur la mise en oeuvre en 1994 de la Resolution du Conseil et des Etats membres réunis au sein du Conseil sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement du 28 Novembre 1991*, SEC (96) 378, 29 Feb. 1996.

<sup>535</sup> D. J. Marantis, *Human Rights, Democracy, and Development: The European Community Model*, *Harvard Human Rights Journal*, Vol.7, 1994, pp.1-32

degli abusi e delle violazioni e sono perciò incapaci di porvi rimedio. Inoltre le misure negative possono produrre gli effetti che si propongono solo rispetto agli stati beneficiari dell'aiuto che hanno una forte dipendenza da quest'ultimo e risentono della minaccia di dover subire una interruzione o sospensione dell'aiuto<sup>536</sup>, mentre risultano inefficaci per gli stati incapaci o non desiderosi di rispondere alla pressione esterna. Un terzo limite è individuato nella opposizione mostrata spesso, rispetto a tali strumenti, dai paesi beneficiari dell'aiuto che li considerano elementi di ingerenza contrari alla loro sovranità nel determinare le loro politiche interne<sup>537</sup>. Un ulteriore limite è rappresentato dagli effetti negativi che tali misure punitive, concepite per colpire i governi, spesso generano sulla popolazione locale, già vittima delle violazioni. Si è inoltre rilevato che, nel ricorso alle misure punitive, esiste una particolare concentrazione sulla valutazione delle violazioni dei diritti civili e politici mentre sono trascurati i diritti economici sociali e culturali. Infine una difficoltà constatata alla base delle decisioni di interruzione o sospensione dell'aiuto, che si traduce in un limite nella loro utilizzazione, è rappresentata dal coinvolgimento di interessi di politica estera, più che da concreti interessi per la difesa dei diritti.

Quest'ultima debolezza individuata dall'autore introduce alla valutazione della tematica che si è più volte richiamata come essenziale nel tema che si analizza: il pericolo che il ricorso alle misure punitive possa essere guidato da interessi distinti da quello generale di salvaguardare la promozione dei diritti e tradursi in interventi che spesso mancano di uniformità e di coerenza. L'assenza di procedure uniformi e di criteri standard rende difficile poter determinare quali violazioni dei diritti richiedano una condanna pubblica e di carattere prevalentemente diplomatico, quali siano punibili con una parziale riduzione dell'aiuto e quali invece obblighino alla sospensione di quest'ultimo, consentendo dunque, sia il coinvolgimento di interessi

---

<sup>536</sup> "At one extreme, human rights violators like Sudan and Somalia, ravaged by civil war and without a real government in place, are institutionally incapable of responding to pressure from donor nations to reform their human rights record. At the other extreme, Indonesia, a major aid recipient with a strong economy, has ignored donor criticism of its human rights record in East Timor. In fact Indonesia terminated its aid relationship with the Netherlands in March 1992 in response to Dutch criticism of its human rights record", Marantis, *op. cit.* nota 55 p. 13, tratto da *Impact of Indonesian Decision to Renounce Dutch Aid*, European Information Service, Apr. 1, 1992.

<sup>537</sup> Ciò richiama quanto si è in precedenza ricordato al riguardo della difficoltà della definizione di una base legale internazionale per condizionare l'aiuto allo sviluppo all'adesione da parte del beneficiario alle norme sui diritti dell'uomo e lo democrazia

politici economici o di sicurezza della Comunità o di uno dei suoi stati membri, sia le conseguenti critiche da parte dei paesi beneficiari dell'aiuto. Ciò rende indispensabile procedere alla definizione di criteri e procedure uniformi, coerenti, ed obiettive che guidino e disciplinino il ricorso e l'uso delle misure di reazione. Questo è tuttavia un processo che non si ritiene esaurito ma ancora in via di compimento, che si è sviluppato attraverso la definizione dei principi che presiedono all'uso delle misure punitive, indicati nella risoluzione stessa, e successivamente chiariti dai rapporti presentati dalla Commissione sulla applicazione della risoluzione<sup>538</sup>.

Uno dei primi criteri individuabile nell'approccio comunitario che disciplina il ricorso alle misure punitive è la complementarità del ricorso a queste ultime, in base alla quale non si può ricorrere loro se non dopo che si siano sperimentate le altre possibili strade d'intervento. Un secondo principio presente nell'approccio comunitario stabilisce che "*measures taken must be guided by objective and equitable criteria*"<sup>539</sup>, ciò richiede che esse siano libere dal coinvolgimento di interessi politici ed economici sia Comunitari che propri degli Stati membri. Alla luce di tale obiettivo risulta indispensabile promuovere la definizione di posizioni unitarie nell'ambito del Consiglio e nel quadro della Cooperazione Politica Europea, in conformità con la richiesta di un maggior coordinamento tra gli stati membri e tra questi e la Comunità espresso nella risoluzione del 1991 e nel Trattato di Maastricht. Il terzo principio guida richiede che "*The Community and its member states will consider appropriate responses in the light of the circumstances...measures which will be graduated according to the gravity of each case*"<sup>540</sup>. Le misure sono individuate ed indicate in una sorta di scala progressiva che colloca al livello più basso semplici interventi confidenziali o pubblici, quindi la modifica del contenuto dei programmi di cooperazione, il rinvio delle decisioni necessarie

---

<sup>538</sup> Ci si riferisce in particolare alla Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Report on the Implementation of the Resolution of the Council and of the Member States Meeting in Council on Human Rights, Democracy and Development, SEC (92) 1915 final; e al Rapport sur la mise en oeuvre en 1994 de la Resolution du Conseil et des Etats Membres Reunis au sein du Conseil sur les Droits de l'Homme, la Democratie et le Developpement du 28 Novembre 1991, SEC (96) 378.

<sup>539</sup> Commission's 1992 Implementation Report , of 28 November 1991 Resolution paragr. 10

<sup>540</sup> Resolution on "Human Rights, Democracy and Development", 28 November 1991, paragr. 6

all'attuazione dei programmi di cooperazione, fino a giungere alla sospensione della cooperazione con gli Stati coinvolti<sup>541</sup>. Infine l'ultimo principio richiede che vadano mantenuti l'aiuto umanitario e l'aiuto d'emergenza che beneficiano direttamente gli strati più vulnerabili della popolazione, e che, nell'adozione delle misure punitive, non si penalizzi la popolazione, particolarmente i suoi settori più poveri, per azioni compiute dal governo ritenuto responsabile. Il principio dunque suggerisce alla Comunità di rindirizzare il suo aiuto allo sviluppo attraverso l'utilizzo di reti di tipo non governativo o informale, prendendo una certa distanza dal governo del paese coinvolto.

La chiara indicazione della priorità da attribuire all'approccio positivo, e la formulazione dei criteri disciplinanti il ricorso alle misure di sanzione, presenti nei documenti comunitari che hanno formulato l'approccio contemporaneo della Comunità in materia di diritti dell'uomo nelle relazioni con i paesi in via di sviluppo, hanno creato stimoli ed hanno chiarito le esigenze in merito alla necessità di una disciplina più rigida e meno flessibile nella materia. Tale consapevolezza ha guidato l'adozione delle "clausole fondamento", delle "clausole elemento essenziale", delle clausole sospensive o di non esecuzione, negli accordi economici e di cooperazione conclusi tra la Comunità e gli Stati terzi ed in particolare alla revisione della Convenzione di Lomé IV in occasione della elaborazione del Protocollo finanziario per il secondo quinquennio, in merito ai valori democratici e ai diritti dell'uomo.

<sup>541</sup> *"In caso di gravi violazioni la Comunità Europea ha adottato delle misure drastiche. Al Sudan, il cui governo militare fondamentalista islamico conduce una guerra spietata contro cristiani e animisti sono stati sospesi tutti gli aiuti previsti dalla Convenzione di Lomé IV. Stesso trattamento per Haiti, dove un colpo di stato militare ha rovesciato il Presidente Aristide eletto democraticamente nel 1991, per lo Zaire e per il Malawi"* G. Speranza in "CEE a piccoli passi verso l'ingerenza democratica", *Cooperazione* 124, Aprile 1993, pp. 12-14., p.12. L'assenza di criteri uniformi e coerenti che disciplinino in modo più puntuale il ricorso alle misure punitive ha assicurato la flessibilità necessaria per superare le resistenze dei paesi ACP rispetto alle considerazioni relative ai diritti dell'uomo, e indispensabile per il pragmatismo che caratterizza, come si è detto in precedenza, gli interventi nell'ambito della politica estera. Ciò ha inevitabilmente prodotto interventi spesso incoerenti e insoddisfacenti, e se da un lato gli aiuti allo Zaire sono stati sospesi a causa dell'interruzione dello svolgimento di una Conferenza Nazionale in favore della democrazia, dall'altro si è proceduto esclusivamente ad una dichiarazione pubblica di condanna nei confronti dell'Algeria in seguito alla cancellazione del suo secondo round di elezioni generali, si veda D.J. Marantis, *op. cit.*, pp.1-32.

## 9.6 Il riferimento sistematico alla democrazia e ai diritti dell'uomo negli accordi di cooperazione del dopo Maastricht: la clausola fondamento e la clausola elemento essenziale

Dinanzi all'assenza di coerenza nei riferimenti ai diritti dell'uomo inseriti negli accordi conclusi tra la Comunità e i paesi terzi e alla necessità di definire una base giuridica solida all'adozione di misure sanzionatorie in caso di violazioni gravi e sistematiche dei diritti dell'uomo o di interruzione seria dei processi democratici, si è affermata la necessità di elaborare delle linee di condotta coerenti ed uniformi nella materia. Gli orientamenti generali che hanno preso gradualmente forma hanno suggerito come aspetti prioritari: a) la necessità di inserire nel preambolo riferimenti generali al rispetto dei diritti dell'uomo e ai valori democratici e agli strumenti più significativi di salvaguardia e protezione dei diritti, sia di carattere universale che di carattere regionale; b) l'esigenza di includere tra le disposizioni degli accordi una clausola specifica che stabilisca la priorità del rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici, o che giunga a qualificare questi ultimi come elemento essenziale dell'accordo.

Riguardo alla seconda caratteristica che è emersa nell'orientamento comunitario, ovvero ai riferimenti che trovano collocazione tra le disposizioni degli accordi economici e di cooperazione conclusi dalla Comunità con paesi terzi, questi si sono espressi nell'utilizzazione di due differenti tipi di clausole che stabiliscono il fondamento democratico della cooperazione: la "clausola fondamento" e la "clausola elemento essenziale". La prima stipula che *"Toutes les dispositions de l'accord se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme qui inspirent les politiques internes et internationales"* delle parti contraenti<sup>42</sup>. La clausola elemento essenziale è composta dalla clausola fondamento con un riferimento complementare al fatto che i diritti dell'uomo sono un elemento essenziale dell'accordo, essa stipula che *"toutes les*

---

<sup>42</sup> La clausola fondamento fu introdotta per la prima volta nell'accordo con l'Argentina il 02.04.1990, O.J. L 295/1990. In seguito fu inclusa negli accordi con il Cile, (20.12.90), il Paraguay (03.03.1992), l'Uruguay (16.03.1992), Macao (15.06.1992), e con la Mongolia (16.06.1992). Si veda a titolo esemplificativo l'articolo 1 dell'Accordo con l'Argentina sul fondamento democratico della cooperazione: *"Les relations de coopération entre la Communauté et l'Argentine et toutes les dispositions du présent accord se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme qui inspirent les politiques internes et internationales tant de la Communauté que de l'Argentine; le renforcement de la démocratie et l'intégration régionale constituent les principes fondamentaux du présent accord et une préoccupation partagée entre les deux parties..."*

*dispositions de l'accord se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme qui inspirent les politiques internes et internationales des parties et qui constituent un élément essentiel de l'accord*<sup>543</sup>. Tra le due formulazioni, che confermano l'approccio positivo al quale la Comunità accorda la priorità, vi è una differenza sostanziale; in caso di violazioni gravi e sistematiche dei diritti dell'uomo o di interruzione seria dei processi democratici solamente la clausola elemento essenziale fornisce una base giuridica solida, ed abilita la Comunità a sospendere parzialmente o totalmente l'applicazione dell'accordo, in conformità ai principi di diritto internazionale consuetudinario espressi nella Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati. L'articolo 60 di tale Convenzione autorizza infatti ciascuna parte contraente ad invocare la violazione sostanziale di un trattato ad opera di un'altra parte contraente, come motivo per porre termine al trattato o per sospendere totalmente o parzialmente la sua applicazione, laddove per violazione sostanziale si intende quella di un elemento essenziale dell'accordo. La sospensione di un accordo dovrà avvenire secondo le condizioni di procedura indicate all'articolo 65, che impone il rispetto di un termine di tre mesi, eccezion fatta in caso di urgenza, che deve decorrere tra la notifica e la sospensione<sup>544</sup>. Accanto alla clausola elemento essenziale che consente, sulla base dei

<sup>543</sup> Essa è stata introdotta negli accordi con il Brasile (29.06.1992) e con il Patto Andino (26.06.1992). Si veda in particolare l'articolo 1 sul fondamento democratico della cooperazione dell'accordo siglato con il Brasile *"Les relations de coopération entre la Communauté et le Brésil, de même que toutes les dispositions du présent accord, se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme qui inspirent les politiques internes et internationales tant de la Communauté que du Brésil et qui constituent un élément essentiel de l'Accord"*, O.J. C 163/92, p.11

<sup>544</sup> L'applicabilità della Convenzione di Vienna rispetto ai soggetti di diritto internazionale che non l'hanno ratificata, come nel caso della Comunità, non è contestabile nella misura in cui le sue disposizioni possono essere considerate come la versione codificata del diritto consuetudinario. Il problema si è riproposto per l'applicabilità delle disposizioni procedurali presenti nell'articolo 65 in relazione alla necessità di stabilire se anche esse possano essere considerate il riflesso del diritto consuetudinario nella materia. Gli studi compiuti in seno ai servizi del Segretariato Generale della Commissione hanno ricordato la posizione espressa dalla Corte Internazionale di Giustizia che aveva già fatto valere, pur non espressamente menzionando le disposizioni procedurali dell'articolo 65, che le regole della Convenzione in merito all'estinzione di un Trattato e alla sospensione della sua applicazione in conseguenza della sua violazione, possono essere considerate una codificazione del diritto consuetudinario esistente. Sono stati inoltre richiamati degli altri testi internazionali che menzionano un "termine ragionevole" concetto che deriva dall'esigenza del rispetto del principio della buona fede, principio di base degli obblighi convenzionali internazionali, ai fini della conclusione che il periodo di tempo indicato dall'articolo 65 costituisce un termine ragionevole quando si parla dell'estinzione di un Trattato. Secrétariat Général, SEC (93) 50/4, 22.01.1993.

principi di diritto internazionale il ricorso alle misure punitive di sospensione dell'applicazione dell'accordo, possono essere proposte dalla Commissione la clausola di sospensione esplicita e la clausola generale di non esecuzione. Entrambe presentano il vantaggio di svincolarsi dalla procedura prevista dalla sumenzionata Convenzione di Vienna, permettendo di reagire con effetto immediato in caso d'urgenza, e riducendo dunque sostanzialmente le possibilità di contestazione giuridica. La clausola di sospensione esplicita dispone che *"les parties se réservent le droit de suspendre avec effet immédiat l'application de l'accord dans sa totalité ou partiellement en cas d'atteinte grave aux dispositions essentielles du présent accord"*<sup>545</sup>. La clausola generale di non esecuzione, che si applica in caso di mancato rispetto di qualunque elemento essenziale, ivi compresi i diritti dell'uomo, dispone che *"If either Party considers that the other Party has failed to fulfil an obligation under the agreement, it may take appropriate measures. Before so doing, except in cases of special urgency, it shall supply the Association Council with all relevant information required for a thorough examination of the situation with a view to seeking a solution acceptable to the Parties"*<sup>546</sup>.

Si aggiunga che indipendentemente dalla formula scelta, nessuna reazione della Comunità può derivare automaticamente dall'applicazione delle clausole indicate. L'adozione di qualunque decisione deve essere oggetto preliminarmente di una valutazione secondo criteri obiettivi ed equi, che prenda in considerazione la specificità di ogni situazione.

---

<sup>545</sup> È stata introdotta per la prima volta negli accordi con gli Stati Baltici Estonia, Lettonia e Lituania, e nell'accordo con l'Albania, siglati tutti l'11 05 1992. Negli accordi conclusi con i paesi Baltici si veda l'articolo 1 *"Le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme...constitue un élément essentiel du présent accord"*; e la clausola di sospensione esplicita all'articolo 21 paragr. 3: *"Les parties se réservent le droit de suspendre avec effet immédiat l'application de l'accord dans sa totalité ou partiellement en cas d'atteinte grave aux dispositions essentielles du présent accord"*, O.J. 403/92 p.2, p.10, p.19.

<sup>546</sup> La clausola prosegue: *"...In the selection of measures, priority must be given to those which least disturb the functioning of the Agreement. These measures shall be notified immediately to the Association Council and shall be the subject of consultation within the Association Council if the other Party so requests"*. La clausola generale di non esecuzione fu inserita nell' accordo concluso con la Bulgaria il 22.12.1992 ed in quello con la Romania del 17.11.1992, rispettivamente in O.J. L 358/94 p.1, e O. J. L 357/94.

## **9.7 La clausola elemento essenziale e la clausola di sospensione esplicita nella revisione della quarta Convenzione di Lomé.**

I riferimenti ai diritti dell'uomo che appaiono nell'articolo 5 della Convenzione di Lomé IV, hanno permesso di facilitare il dialogo sulla tematica, hanno confermato la volontà di incentrare il processo di sviluppo sull'uomo, sulla sua dignità e sul rispetto dei suoi diritti, ma non hanno operato come "elemento essenziale" della cooperazione allo sviluppo CE-ACP. La inadeguatezza di tale approccio definito nella Convenzione di Lomé IV rispetto al ricorso alle misure negative, alla luce della necessità dell'utilizzazione di queste ultime e delle evoluzioni registrate nell'orientamento comunitario secondo le indicazioni contenute nella Risoluzione del Consiglio del Novembre 1991, ha reso indispensabile incorporare nella Convenzione riferimenti espliciti simili a quelli inclusi negli accordi economici e di cooperazione con i paesi Baltici e dell'Europa Orientale.

La revisione a metà percorso per il rinnovamento del Protocollo Finanziario, ai fini della determinazione delle risorse finanziarie per il nuovo quinquennio del Fondo Europeo di Sviluppo, è stata l'occasione per apportare dei miglioramenti essenziali alla Convenzione<sup>47</sup>. Le trasformazioni compiute in occasione della elaborazione dell'accordo, concepito essenzialmente ai fini di elaborare il nuovo Protocollo Finanziario, sono tali, da aver indotto i servizi comunitari incaricati della preparazione dei documenti per i negoziati, a qualificare la Convenzione rinnovata come "Lomé Bis". Tra gli obiettivi principali della revisione sui quali si è focalizzato l'interesse della Commissione e del Consiglio indubbiamente emerge il rafforzamento delle disposizioni sui diritti dell'uomo e la democrazia<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Desiderosi di garantire un certo grado di flessibilità i negoziatori nel 1989 avevano anticipato la possibilità di revisionare il testo della Convenzione, destinata a durare per dieci anni fino all'anno 2000, nel cammino intermedio in accordanza con la procedura stabilita nell'articolo 366. I negoziati si sono aperti il 20 Maggio 1994 a M'babane in Swaziland e si sono conclusi il 30 Giugno 1995 a Bruxelles. Rispetto al testo iniziale di 369 articoli, 71 sono stati gli articoli emendati, cancellati o aggiunti. Oltre al Protocollo Finanziario due dei nove Protocolli esistenti sono stati emendati, ed è stato aggiunto un nuovo Protocollo sulle gestine sostenibile delle risorse forestali. Infine si sono aggiunte all'Atto Finale 17 Dichiarazioni congiunte degli ACP e della Comunità o solamente adottate dalla Comunità rispetto alle 78 del 1989.

<sup>48</sup> Gli altri obiettivi essenziali indicati nei documenti di negoziazione sono: la programmazione delle risorse finanziarie comunitarie in tronconi; e il miglioramento delle procedure di decisione del FES in "Le Conseil a accepté les orientations pour la révision de Lomé IV proposées par la Commission...", *Agence Europe*, Vendredi 24 Décembre 1993, p.7.



Le attività svolte in seno ai servizi comunitari per la preparazione delle direttive di negoziato per la revisione, si sono incentrate sulla necessità di affermare, accanto ai riferimenti relativi al rispetto e al godimento dei diritti dell'uomo, già introdotti nell'articolo 5 della precedente Convenzione, i principi della democrazia, dello stato di diritto, della buona gestione degli affari pubblici, quali obiettivi della cooperazione e costituenti globalmente un "elemento essenziale" di quest'ultima<sup>549</sup>. Si è conseguentemente accolto e seguito l'approccio comunitario definitosi nella risoluzione del novembre 1991, fonte di ispirazione degli accordi di cooperazione economica e commerciale con i paesi Latino Americani, i Paesi Baltici e dell'Europa Orientale. La revisione della Convenzione presenta così gli elementi ritenuti prioritari nello stabilire il legame tra lo sviluppo, i principi democratici ed il rispetto dei diritti dell'uomo: a) riferimenti diretti ai principi democratici ed al rispetto dei diritti dell'uomo nel preambolo, con l'indicazione degli strumenti e meccanismi internazionali di protezione di carattere universale e regionale; b) la modifica dell'articolo 5 appartenente al corpo stesso del Trattato, in chiave di una chiara ed esplicita formulazione di una clausola elemento essenziale; c) l'incorporazione di una clausola di sospensione esplicita.

I suddetti obiettivi vengono fin dal principio chiariti nel preambolo dell'Accordo emendante la quarta Convenzione di Lomé, firmato nelle Mauritius il 4 Novembre 1995<sup>550</sup>, che riafferma l'attaccamento delle parti ai principi di libertà, alla democrazia, al rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e allo stato di diritto, esprimendo la volontà delle parti di rendere tali principi elemento essenziale della Convenzione revisionata.

Il preambolo della Convenzione emendata richiama dunque, come nella precedente Convenzione, l'adesione ai principi della Carta delle Nazioni Unite, la fede nei diritti fondamentali dell'uomo e nella

---

<sup>549</sup> L'incorporazione di una tale clausola non ha suscitato opposizione per quel che riguarda i diritti dell'uomo ma ha originato inquietudini per ciò che concerne la democratizzazione. Nascono delle difficoltà al momento di definire la democrazia, che non si può definire sulla base dei percorsi storici e dei valori sociali e culturali occidentali, al momento di determinare dei criteri trasparenti ed obiettivi per valutarla, e di applicare delle sanzioni. La democrazia è un insieme di valori, sui quali si costituisce una società, l'insieme dei legami sociali, delle istituzioni comuni, che associano il più possibile i cittadini alle decisioni che li riguardano

<sup>550</sup> "Lomé IV Convention as revised by the Agreement signed in Mauritius on 4 November 1995", *The Courier*, n° 155 January-February 1996.

sua dignità, la Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti dell'Uomo, la Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e delle Genti e la Convenzione Americana sui Diritti dell'Uomo, e vi ingloba come innovazione il desiderio di rafforzare il dialogo politico attraverso la sua estensione a tematiche e problemi di politica estera e di sicurezza<sup>551</sup>. Confermando sempre più il carattere globale della Convenzione e la sua dimensione extra-economica.

Le trasformazioni apportate all'articolo 5 sono le più significative, sia perchè in esso viene per la prima volta affermato come obiettivo della cooperazione il riconoscimento e l'applicazione dei principi democratici, il consolidamento dello stato di diritto ed il buon governo, sia perchè viene in esso formulata la clausola "elemento essenziale" che per la prima volta abilita la Comunità al ricorso alle misure sanzionatorie nel quadro della cooperazione con gli ACP: *"Respect for human rights, democratic principles and the rule of law, which underpins relations between the ACP states and the Community and all provisions of the Convention, and governs the domestic and international policies of the Contracting Parties, shall constitute an essential element of this Convention"*, fornendo dunque una base giuridica agli interventi punitivi comunitari fino ad ora compiuti in sua assenza. In ossequio alla priorità attribuita all'approccio positivo, come rilevato in precedenza, l'articolo riconosce nel terzo paragrafo la devoluzione di risorse finanziarie alla promozione dei diritti dell'uomo e alle misure dirette ai processi di democratizzazione, al rafforzamento dello stato di diritto e al buon governo.

La Commissione, condividendo la posizione della maggior parte degli stati membri, ha ritenuto indispensabile accludere alla Convenzione revisionata una clausola di sospensione esplicita. Alla base di tale decisione si rilevano come cause determinanti la necessità di sfuggire alle procedure richieste dalla Convenzione di Vienna in caso di violazione di un elemento essenziale, la volontà di assicurare una decisione finale autonoma alla Comunità, l'esigenza di coerenza con la recente formula adottata negli accordi con la Bulgaria e la Romania. La clausola è stata acclusa alla Convenzione nel nuovo articolo 366a nelle Disposizioni Finali che al paragrafo 2 statuisce: *"If one Party considers that another Party has failed to fulfil an obligation*

---

<sup>551</sup> Una formulazione dello stesso tenore è presente nell'Allegato IIIa dell'Atto Finale "Community Declaration on article 4" nel quale vengono indicati tra gli obiettivi e le priorità delle strategie per lo sviluppo: *"the development and consolidation of democracy and the rule of law and adherence to human rights and fundamental freedoms"*.

*in respect of one of the essential elements referred to in article 5, it shall invite the Party concerned, unless there is special urgency, to hold consultation with a view to assessing the situation in detail and if necessary, remedying it.*" Il terzo paragrafo stabilisce che, nel caso in cui non ci si sia accordati sulla soluzione, allo scadere del termine previsto per le consultazioni, che dovranno cominciare entro i 15 giorni dall'invito e non potranno durare più di 30 giorni, oppure immediatamente in caso di urgenza o di rifiuto delle consultazioni, la Parte che ha invocato il mancato adempimento di un obbligo potrà prendere le misure di reazione appropriate inclusa la parziale o totale sospensione dell'applicazione della Convenzione. La clausola di sospensione così formulata risponde parzialmente alle esigenze di uniformità e coerenza nel ricorso all'uso di misure sanzionatorie riconoscendo un ruolo anche agli ACP dal momento che le soluzioni devono in principio essere definite congiuntamente dalla parte che invoca il mancato adempimento di un obbligo e da quella ritenuta responsabile di quest'ultimo. Altro elemento rilevante è la neutralità con cui viene formulata terminologicamente la clausola, che garantisce il rispetto dell'eguaglianza formale tra partners parlando indistintamente di "parti", elemento questo importante per gli ACP che, rispetto all'originario inserimento di clausole sui diritti dell'uomo in occasione di Lomé III, avevano esercitato una certa pressione perchè il rispetto dei diritti fosse formulato nel pieno rispetto della reciprocità, ovvero ribadendo l'obbligo per i paesi comunitari del rispetto dei diritti riguardo ai cittadini ACP presenti nel loro territorio in qualità di lavoratori migranti o di stranieri.

La procedura di "urgenza speciale" della clausola di sospensione, che viene disciplinata nell'Allegato LXXXIII dell'Atto Finale, si caratterizza per due peculiarità. In primo luogo il ricorso ad essa, che autorizza l'adozione delle misure di reazione senza rendere indispensabile ricorrere precedentemente alla procedura di consultazione, è possibile in "*Exceptional cases of particularly serious and flagrant violations*". La terminologia impiegata si distingue da quella comune alla legislazione olandese, al Development Assistance Act Statunitense, e presente nei documenti adottati dalle Nazioni Unite, laddove la formula comune impiegata prevede che le violazioni siano "gravi e sistematiche". L'elemento della continuità e persistenza nel tempo che renda sistematiche le violazioni autorizzando il ricorso alle misure di sanzione non viene riproposto nella formula comunitaria, ciò può risultare rilevante in quanto consente una maggiore flessibilità ed un più ampio margine di discrezione nella valutazione delle violazioni e nel conseguente ricorso tempestivo alle misure di soluzione. Si noti però che la maggiore discrezionalità

prevista nel caso comunitario non riduce l'eccezionalità della misura, dal momento che nella disciplina generale sulla clausola di sospensione (art.366a) viene precisato che "*It is understood that suspension would be a measure of last resort*" e che ogni misura adottata sarà revocata non appena siano scomparse le ragioni della sua adozione.

Il secondo elemento peculiare consiste nell'importanza riconosciuta alla ricerca di un accordo tra le parti. Nonostante la procedura d'urgenza consenta proprio il superamento della procedura di consultazione in vista di una adozione più tempestiva della soluzione, viene prevista la ricerca di accordo e di consultazione tra le parti allo scopo di valutare congiuntamente la situazione nel dettaglio e se necessario di porvi rimedio.

La revisione della Convenzione di Lomé, importante per il suo significato simbolico in quanto scelta ed espressione della continuità della validità dello strumento eletto per la cooperazione dell'Unione con i paesi ACP, introduce nel settore dei diritti dell'uomo e della democrazia un importante cambiamento<sup>552</sup>. Si presenta come il frutto naturale del nuovo orientamento comunitario nella cooperazione allo sviluppo definito nella Risoluzione del Consiglio e nei nuovi articoli che la disciplinano nel Trattato di Maastricht. Risulta inoltre conforme alle strategie e politiche di cooperazione allo sviluppo bilaterali presenti nel contesto internazionale sempre più caratterizzate da ciò che si è definita la condizionalità politica degli aiuti economici. L'introduzione della clausola elemento essenziale e della clausola di sospensione devono essere indubbiamente guardati con favore in quanto consentono un maggiore rigore, trasparenza ed uniformità nella disciplina e regolamentazione delle relazioni tra aiuto allo sviluppo, democrazia e rispetto dei diritti dell'uomo. Il riconoscimento del valore dei principi democratici e dei diritti dell'uomo non può che essere indispensabile per l'attuazione di un processo di sviluppo che si intende sostenibile e globale. L'uso però che può essere fatto di tali principi attraverso il ricorso alle nuove clausole incorporate nella Convenzione può essere fonte di nuove forme di ingerenza di tipo "neocoloniale"; ci si augura che esso sia realmente guidato da criteri obiettivi ed equi, che non lascino spazio al condizionamento di interessi

---

<sup>552</sup> Per il Primo Ministro delle isole Mauritius, Sir Anerood Jugnauth, che si esprime in occasione della cerimonia per la firma dell'accordo di revisione, rappresenta la subordinazione effettiva dell'aiuto allo sviluppo dell'Unione a considerazioni politiche.

che trascendano l'esclusiva salvaguardia e rispetto dei suddetti principi.



## Considerazioni conclusive

Ciò che ci domandiamo alla luce di quanto abbiamo analizzato è se oggi abbia ancora senso parlare di politica di cooperazione allo sviluppo sia per le critiche subite sia per l'inefficacia che la caratterizza. Dinanzi al fatto che la cooperazione allo sviluppo non funzioni come dovrebbe e sia caratterizzata da limiti e imperfezioni ci si domanda se questa sia per noi una ragione per riflettere meglio su di essa ai fini di un suo miglioramento, o per ritenerla inutile e superata. Agire in vista di un suo miglioramento ci appare come l'unica soluzione prospettabile e percorribile, sia in virtù di ragioni di carattere altruistico - umanitario, sia per le esigenze e necessità di sopravvivenza di un sistema internazionale caratterizzato da una forte interdipendenza che lega ed unisce tutti i soggetti che lo costituiscono. Da un lato esiste dunque una componente culturale umanitaria che esprime la vocazione morale di tutti gli stati all'aiuto ai paesi più poveri come dovere di solidarietà internazionale, dall'altro si comprende che in una età di crescente interdipendenza come la nostra non si può pensare ad uno sviluppo reale se non nei termini di uno sviluppo globale.

Il dibattito odierno relativo al futuro della relazione tra l'Unione Europea e gli ACP si incentra sulle tematiche della globalizzazione versus lo sviluppo. I paesi ricchi e competitivi favoriscono la globalizzazione, dietro la quale si nascondono essenzialmente esigenze ed interessi di natura economica, i paesi poveri e deboli richiedono, per la sopravvivenza, lo sviluppo, dietro il quale si nascondono esigenze di giustizia distributiva e di solidarietà che corrispondono ai valori fondamentali altruistico umanitari. La finalità è quella della ricerca di un compromesso tra la globalizzazione e lo sviluppo, che non possono imporsi come mutuamente esclusivi. Il mercato, che si occupa di tutto, condizionando le scelte economiche e modellando i sistemi economici, non può compiere delle scelte sociali, se lo facesse lo farebbe secondo le sue leggi, e non sarebbe guidato dal principio di riconoscere e soddisfare i bisogni essenziali e di base di tutti. Attraverso la definizione di una posizione di compromesso tra le due tendenze menzionate, l'obiettivo deve essere dunque quello dello *sviluppo umano sostenibile*, che richiede al tempo stesso la crescita economica, il rispetto dell'ambiente ed il coinvolgimento dell'uomo, beneficiario e attore di ogni processo di sviluppo e di cooperazione ad esso finalizzata, e che deve compiersi attraverso e non contro le differenze del pianeta.

Lo sviluppo al quale si tende viene inteso sia come obiettivo politico che come processo. La cooperazione allo sviluppo, così come è andata definendosi nel sistema comunitario, rappresenta un sistema che disciplina e regola un processo per il conseguimento di un obiettivo politico costruito, come si è detto, sulla base di valori altruistico umanitari, delle crescenti interdipendenze, dei "donor's interests" e dei "recipient's needs".

Si è indicata al principio la differenza tra l'effettività di una situazione giuridica e l'inefficacia, quando gli strumenti previsti per la sua realizzazione non conseguono gli obiettivi e le finalità per i quali erano stati previsti ed elaborati. Ora, l'evoluzione contemporanea della politica di Lomé, la sua revisione compiuta appena un anno fa, come del resto le trasformazioni già introdotte nel Trattato di Maastricht, non possono che confermare il suo senso e la sua validità, al di là dei suoi limiti e della sua inefficacia.

La politica comunitaria di cooperazione ha un suo substrato storico, un fondamento legale, ha acquisito nel tempo, nel corso della sua evoluzione, nuovi strumenti di intervento, ha una sua unità e una sua finalità, e tutto ciò concorre a definire la sua importanza, la necessità della sua prosecuzione, e l'aspirazione al suo miglioramento.

Il Trattato di Maastricht riconosce la politica di cooperazione allo sviluppo come politica comunitaria, sancisce il passaggio da una situazione "de facto" ad una "de iure", attribuendole il fondamento legale mancante. Al principio non esisteva un preciso fondamento giuridico, quanto essenzialmente una volontà politico-strategica, ed una pluralità di competenze riconosciute dal Trattato di Roma in materia di relazioni esterne, in temi commerciali, per la conclusione di accordi di associazione, che hanno generato, attraverso gli anni, una dinamica, che ha dato origine, attraverso l'accumulazione di distinti obiettivi, allo sviluppo "de facto" di una ambiziosa politica di cooperazione allo sviluppo. Essa è emersa soprattutto sulla base di interessi politici coloniali e strategico-geografici. Storicamente la priorità è andata ai paesi dell'Africa Subsahariana, ex colonie dei paesi fondatori della Comunità, per poi caratterizzarsi, a partire dagli anni '70, per una spiccata tendenza mondialista espressasi nelle più forti relazioni con l'Asia e l'America Latina.

La politica comunitaria di cooperazione ha una sua unità ed una propria ragion d'essere, vi sono delle ragioni strutturali che hanno spinto e spingono verso la sua unità e che rendono necessaria la sua



esistenza. In primo luogo l'Unione Europea non può disinteressarsi dei paesi del terzo mondo per ragioni economiche e di mercato, è infatti uno dei più grandi mercati del mondo, inoltre rappresentava e rappresenta uno dei più grandi donatori di aiuto allo sviluppo. Il progresso dell'Unione Europea non può che compiersi attraverso la prosecuzione dei rapporti con i paesi in via di sviluppo. I legami storici ed i valori umanisti che sono alla base della costruzione europea conducono l'Unione, per la loro stessa forza intrinseca, a considerare essenziale la cooperazione con i paesi in via di sviluppo. Inoltre l'Unione è radicata in un sistema mondiale sempre più caratterizzato dalla globalizzazione del mercato, sia al livello economico-commerciale, sia al livello della produzione internazionalizzata, ed in esso deve assumersi inevitabili responsabilità. Gioca un ruolo fondamentale, come si è visto, l'interdipendenza, che nel passato riguardava essenzialmente interessi ed esigenze di natura economica e commerciale e che sempre più oggi riguarda la necessità di gestire e controllare in modo interdipendente problematiche legate alla salvaguardia dell'ambiente, all'uso equo delle risorse mondiali, al controllo dei flussi migratori e dei fenomeni di criminalità ed al controllo, in scala mondiale, di malattie ed epidemie. Si valuti che le trasformazioni politiche che hanno interessato la scena mondiale, ci si riferisce in primo luogo alla fine della bipolarità nelle relazioni internazionali, con la conseguente scomparsa della considerazione di ogni area geografica come possibile area di interesse strategico e teatro di concorrenza, inducono ad una trasformazione degli interessi e delle priorità che ne derivano per le politiche estere e di sicurezza dei maggiori attori internazionali. Ciò si è tradotto in una espansione della nozione di sicurezza ad aree diverse da quella strettamente militare e per la difesa conducendo a considerare le problematiche su menzionate come beni collettivi, la cui gestione collettiva è indispensabile proprio ai fini della salvaguardia della pace e della sicurezza internazionale. L'Unione è dunque investita, come soggetto giuridico ed economico, nell'ambito della Comunità Internazionale, di proprie responsabilità in merito all'equa distribuzione delle risorse, alla salvaguardia della pace e della sicurezza internazionale, al processo in favore di un moralizzazione della politica e delle relazioni internazionali.

L'analisi dell'evoluzione della politica comunitaria di cooperazione, si è compiuta sulla base delle suesposte considerazioni ed è stata inquadrata nell'ambito di un contesto più ampio rispetto a quello esclusivamente comunitario, in relazione dunque alla parallela e contemporanea trasformazione del sistema generale delle relazioni internazionali e del diritto internazionale. Si constata un rapporto di reciproca influenza tra il diritto comunitario, attraverso le relazioni

esterne, ed il diritto internazionale. In particolare attraverso l'utilizzazione nell'ordinamento giuridico comunitario di meccanismi e strumenti codificati in quelle branche in cui il diritto internazionale si differenzia, che alcuni giuristi non esitano a qualificare come diritto internazionale dello sviluppo e diritto internazionale economico.

A partire dagli anni '60 si è avuto modo di constatare che la produzione normativa internazionale si è rinnovata, caratterizzandosi per l'applicazione dei valori di solidarietà e di giustizia tra i popoli mai perseguita nel passato. Il diritto internazionale ha subito un processo di moltiplicazione dei suoi obiettivi favorendo il passaggio da un diritto essenzialmente concentrato sui problemi politici ad un sistema giuridico che si trova a dover disciplinare ed affrontare problemi economici sociali e culturali aggravati dalle disparità dello sviluppo e più aperto ai bisogni collettivi dell'umanità. A seguito della pressione esercitata dai paesi in via di sviluppo nel sistema internazionale, della conseguente consapevolezza della diseguaglianza economica tra gli stati, e alla presa di coscienza che la pace e la sicurezza internazionale non possono essere garantite dall'esclusivo riconoscimento dell'eguaglianza teorico-formale tra gli stati, si sono fatte strada la dimensione economica del diritto internazionale e la necessità di una gestione globale delle diseguaglianze economiche. Ciò ha richiesto l'uso di nuovi strumenti giuridici, una differente applicazione dei principi giuridici tradizionali regolatori dei rapporti economici tra gli stati, al fine di proporre delle soluzioni giuridiche alle problematiche emergenti dalle forti interrelazioni economiche tra aree a differente livello di sviluppo e di tendere verso gli obiettivi della sicurezza economica collettiva e dello sviluppo sostenibile. Maurice Flory qualifica il diritto internazionale così trasformatosi ed animato dalla dinamica della solidarietà internazionale diritto sociale internazionale. Laddove la solidarietà tra gli stati è frutto di una ormai avvenuta loro presa di coscienza che contribuisce al passaggio dal diritto internazionale della carità al diritto internazionale della giustizia. Ciò che sul versante comunitario si esprime nel passaggio da una politica di aiuti e assistenza a quella di cooperazione. Se dunque la solidarietà nazionale ha imposto dentro i confini degli stati nazionali il diritto sociale nazionale, ci si auspica che la intollerabilità della coesistenza esistente sul piano internazionale della sovrabbondanza e della miseria possa condurre ad universalizzare la solidarietà umana e a tradurla nella realtà attraverso un impegno sempre più tangibile ed efficace di tutti gli stati.

È in questa direzione che ha cercato di muoversi la politica di cooperazione comunitaria, e nel suo ambito quella che si è deciso di

considerare come la più emblematica: quella preferenziale con gli ACP. L'individuazione, ad opera della Commissione, delle carenze e dei limiti della politica di cooperazione nella difficoltà di articolazione con le altre politiche comunitarie, di coordinamento con le politiche di cooperazione bilaterali, di espressione e di impulso nell'ambito dei fora internazionali, è un'espressione ormai datata, ma non per questo meno attuale e stimolante, del mea culpa comunitario dinanzi alla constatazione dell'inefficacia di una politica la cui prosecuzione ed il cui miglioramento appaiono necessari per le ragioni esposte. L'individuazione di tali limiti, e la conseguente analisi che su di essi ci si è proposti di compiere, hanno inevitabilmente condotto la ricerca ad addentrarsi nel nuovo contesto comunitario, esplorando le sue trasformazioni in merito al processo di integrazione economica e di trasformazione istituzionale espresse rispettivamente dal progetto 1992 relativo al mercato unico e dal Trattato di Maastricht. È indubbio che la molteplicità degli obiettivi cui tende il sistema comunitario, legati agli svariati interessi che entrano in gioco nella determinazione delle priorità comunitarie e delle conseguenti politiche elaborate sulla base ed in vista di tali priorità, è causa spesso di incongruenze e contraddizioni per una politica, quale quella di cooperazione, indubbiamente al margine degli interessi comunitari. La frammentazione delle attività tra le distinte istituzioni coinvolte nel processo di elaborazione della politica di cooperazione, e la crescente burocratizzazione del sistema comunitario e conseguentemente del frutto del suo disciplinare ed intervenire, aggrava e non alleggerisce il quadro dei limiti e delle incongruenze rilevate.

La revisione della Convenzione di Lomé IV compiutasi lo scorso novembre 1995 in occasione della preparazione del nuovo Protocollo finanziario è stata pertanto una occasione per riflettere sui suddetti limiti al fine pratico di apportarvi le trasformazioni necessarie al miglioramento, e per poter riflettere più chiaramente nelle attività finanziate da Lomé le priorità comunitarie della politica di sviluppo indicate nel Trattato di Maastricht. Il più importante cambiamento è stato la tendenza ad aumentare le condizionalità politiche relative ai diritti dell'uomo e alla democrazia in linea con le richieste del Trattato. L'insistenza sulla dimensione politica dello sviluppo e sulla necessità del buon governo nei paesi beneficiari dell'aiuto, che sono stati per lungo tempo assenti in Lomé, hanno alla base, al di là delle ragioni teoriche analizzate, delle ragioni pratiche. Dal momento che in linea di principio la Convenzione riconosce una ampia libertà ai paesi beneficiari nella definizione delle priorità di spesa, risulta imperativo, per l'efficacia degli aiuti comunitari poter contare su governi ACP affidabili. Le ragioni teoriche colte alla base della configurazione della

condizionalità politica degli aiuti economici allo sviluppo comunitari sono state inizialmente individuate nel contesto internazionale. La indissociabilità ritenuta oggi esistente tra l'aiuto economico per lo sviluppo e i diritti dell'uomo è giustificata da motivi di ordine teorico e materiale. In base a questi ultimi si è compreso che solo uno sviluppo effettivo consente l'esistenza di mezzi e strumenti materiali che permettono di poter garantire e promuovere i diritti dell'uomo. Un secondo piano di analisi verte sulla considerazione dei diritti dell'uomo come criterio valido per l'adozione delle decisioni di concessione o sospensione degli aiuti. È questo il concetto della condizionalità che può essere colto in una duplice dimensione: una che qualifica la condizione necessaria ai fini della concessione dell'aiuto o della sua interruzione, a seguito della valutazione rispettivamente del rispetto o delle sopraggiunte violazioni dei diritti dell'uomo nel paese beneficiario dell'aiuto (condizionalità negativa o uso punitivo dei diritti dell'uomo), ed una seconda dimensione relativa all'uso dell'aiuto concesso, che viene dunque subordinato al rispetto di determinate utilizzazioni al fine di rendere vantaggioso e benefico il suo impatto sui diritti dell'uomo.

Nel quadro specifico della politica di cooperazione comunitaria, l'assenza, fino ad oggi, da un lato di norme procedurali di uniforme applicazione che rappresentano i fondamenti giuridici delle decisioni punitive e di sanzione, e la consapevolezza, dall'altro, di non poter rimanere impassibili dinanzi alle continue violazioni dei diritti, ha reso indispensabile intervenire nella pratica attraverso delle misure di sanzione unilaterali, non decise sulla base di norme, ma piuttosto adottate come frutto di scelte discrezionali ed arbitrarie. La suddetta carenza ha generato il processo che ha condotto all'adozione di criteri omogenei ed uniformi nel ricorso alle misure sanzionatorie. Il processo si è compiuto con la Risoluzione del Consiglio sui Diritti, la Democrazia e lo Sviluppo (1992), che riconosce la necessità di inglobare misure negative o reattive per rispondere alle gravi e persistenti violazioni dei diritti dell'uomo e alle interruzioni dei processi democratici, e misure positive, per la promozione dei processi democratici e di rispetto dei diritti, e con la revisione di Lomé IV (Novembre 1995). Quest'ultima presenta gli elementi ritenuti prioritari nello stabilire il legame tra lo sviluppo, i principi democratici ed il rispetto dei diritti dell'uomo. In primo luogo i riferimenti diretti ai principi democratici ed al rispetto dei diritti dell'uomo nel preambolo, con l'indicazione degli strumenti e meccanismi internazionali di protezione di carattere universale e regionale, quindi la modifica dell'articolo 5 in chiave di una chiara ed esplicita formulazione di una clausola elemento essenziale ed infine l'incorporazione di una clausola di sospensione esplicita. Elementi

questi ultimi che garantiscono una maggiore uniformità di trattamento riducendo parzialmente lo spazio per interventi discrezionali e arbitrari.

Attraverso le trasformazioni operate nella revisione di Lomé IV e più in generale nella revisione normativa compiuta in Maastricht è evidente che la Comunità stia sempre più inglobando nella propria politica di cooperazione i principi del modello di sviluppo propri della teoria dello sviluppo umano sostenibile, teoria emersa negli anni '90 nell'ambito dello United Nations Development Programme. Definire lo sviluppo come umano significa concepirlo come un processo incentrato sull'uomo, attore e beneficiario dello sviluppo come recita la Convenzione di Lomé. Ciò comporta la considerazione della crescita economica come un mezzo e non come un fine, come è stato per molteplici teorie e strategie sullo sviluppo ed invece concepire come fine lo sviluppo delle persone, per le persone, ovvero garantendo che la crescita economica che esse generano sia distribuita in modo equo, e ad opera e attraverso il contributo e la partecipazione delle persone.

Il dibattito che si è già aperto sul sistema che dovrà sostituire Lomé IV, nonostante i negoziati formali per la sua successione non si aprano prima di circa due anni, si basa sulla individuazione di principi di base essenziali validi per qualunque modello di sviluppo. Lo sviluppo deve essere un processo essenzialmente partecipativo, ciò richiede un rafforzamento dei sistemi politici democratici e rispettosi dei diritti dell'uomo; è un processo di lungo periodo, che comporta che in ciascuna tappa si valutino le esigenze di durabilità e fattibilità economica, demografica, sociale, politica e ambientale (teoria dello sviluppo umano sostenibile); ed in vista del quale è imperativo migliorare l'efficacia della cooperazione. Obiettivo quest'ultimo da perseguire anche divenendo più rigidi e inflessibili in materia di qualità e di performance dei progetti.



## **Bibliografia**

### **a) Fonti citate:**

Aa. Vv. "The view from the South. Some criticism of development policies", *The Courier*, Sept. Oct. n 141, 1993 p. 83.

Aa. Vv. "EC turns its back on Africa", *New African*, February 1992, p.24

Aa. Vv., "A Convention for a changing world. Lomé IV signed", *The Courier* n°120, March-April 1990, pp.2-28.

Aa. Vv., "Special issues on the revised Lomé Convention" "Lomé IV Convention as revised by the Agreement signed in Mauritius on 4 November 1995", *The Courier*, n° 155 January-February 1996.

Aa. Vv., Cooperazione allo Sviluppo Nord-Sud e interdipendenza per un futuro possibile, Firenze, Sansoni editore, (Collana: I Problemi di Ulisse n°98/99), 1985.

Addo M. K., "Some issues in European Community Aid Policy and Human Rights", *Legal Issues of European Integration*, 1988, I, pp.55-85.

*Agence Europe* n 5765 4 July 1992 p.8

*Agence Europe*, "Le Conseil a accepté les orientations pour la révision de Lomé IV proposées par la Commission", Vendredi 24 Décembre 1993, n° 6136 p.7.

Ajami F., "The global logic of the neoconservatives", *World Politics*, vol.30 n°3 April 1978 pp. 455 ss.

Alston P., "International Trade as an Instrument of Positive Human Rights Policy", *Human Rights Quarterly* vol.4, 1982, pp.155-183.

Amin S., "Self reliance and the New International Economic Order", *Monthly Review*, n°3, 1977, pp. 1-21.

Amin S., Lo Sviluppo Ineguale: Saggio sulle Formazioni Sociali del Capitalismo Periferico, Torino, Einaudi, 1977.

Anand R.P., "Role of the new Asian African countries in the present international legal order", *The American Journal of International Law*, vol.56, 1962, pp. 383-406.

Anand R.P., Confrontation or cooperation. International Law and the Developing Countries, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1987.

Andreis M., L'Africa e la Comunità Economica Europea, Torino, Einaudi, 1967.

Arndt H.W., Economic Development: The history of an idea, Chicago, University of Chicago, 1987.

- Attina F., Il sistema politico della Comunità Europea, Milano, Giuffrè, 1992.
- Auvret Finck J., "Documents on affaire 45/86 de European Court of Justice", *Revue Trimestrielle Droit Europeen*, n°24, 1988, pp 159-182.
- Baragiola P., North-South: The EC Development Policy, Bruxelles, Club de Bruxelles, 1991.
- Baran P.A., The political economy of growth, New York, Monthly Review Press, 1957.
- Barizza F., "Il commercio della Comunità Economica Europea con il resto del mondo", Bologna, Il Mulino, 1984.
- Baxter R. R. "International law in her infinite variety", *International and Comparative Law Quarterly*, vol.29 Parte IV 1980, pp 549-566
- Bélanger M., Institutions économiques internationales, Paris, Economica, 1987.
- Benachenhou A., "For autonomous development in the third world", *Monthly Review*, July-August, 1980, pp. 43 ss.
- Benham F., The Colombo plan and other essays, London, Oxford University Press, 1958.
- Bernstein J., "Point Four and after" in Technical Assistance and development, Jerusalem, H.S. Truman Research Institute, 1970.
- Bersani G., L'Assemblea ACP-CEE. origini evoluzione struttura e risultati 1964-1988, Lussemburgo, Centro Europeo del Kirchberg, 1988.
- Bettati M., Le Nouvel Ordre Economique International, P.U.F., Paris, 1983.
- Bettelheim C., "Economic inequalities between Nations and international solidarity", *Monthly Review*, June 1970, pp.19-24.
- Bocev P., "Banane: réouverture des hostilités", *Le Figaro*, 11/1/95.
- Bonko-Lula M., "Les Conventions de Yaoundé et de Lomé I dans le système du Gatt", *Revue du Marché Commun*, n°3, 1981, pp.504 ss.
- Borner S., Grubel H., (eds.) "The European Community after 1992. Perspectives from outside", London, Macmillan, 1992.
- Borrmann A., Borrmann C., Stegger M., "The EC's Generalized System of Preferences", Den Haag, Martinus Nijhoff Publishers, 1981.
- Bouveresse J., "Droit et Politiques du Développement et de la coopération", Paris, Presse Universitaires de France, 1990.



Bouvier P., L'Europe et la coopération au développement. Un bilan: la Convention de Lomé, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1980.

Brayer, " Europe-Tiers Monde. Lomé une nouvelle Coopération Douanière? ", Paris, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1989.

Brown P.G., Maclean D., "Human Rights and U.S. Foreign Policy: principles and applications", Lexington, Lexington Books, 1979.

Buirette Maurau P., La participation du Tiers Monde à l'élaboration du droit International:essai de qualification, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1983

Buirette-Maurau P., "Les difficultés de l'internationalisation des droits de l'homme à propos de la Convention de Lomé", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 21, 1985, pp.462-486.

Bulajic M., Principles of International Development Law, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993 .

Burgenmeier B. and Muichielli J. "Multinational and Europe 1992", London, Routledge, 1990.

Calchi Novati G., Nord/Sud due mondi per un mondo possibile, Firenze, Cultura della Pace, 1987.

Calleo D.P., Rowland B.M., America and the World Political Economy Atlantic Dreams and National Realities, Bloomington, Indiana University Press, 1973.

Cardoso Faletto, Dipendenza e Sviluppo in America Latina, Milano, Feltrinelli, 1971.

Carreau D., Flory T., Juillard P., Droit International Economique, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1980.

Cassese A., "Foreign Economic Assistance and Human Rights Two Different Approaches", *Human Rights Review*, vol.4, 1979.

Castañeda J., Derecho Economico Internacional: análisis jurídico de la Carta de derecho y deberes económicos de los estados, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

Cecchini P., "The European Challenge 1992 the benefits of a single market", Aldershot, Wildwood House, 1988.

Cespi Tavola Rotonda, "La cooperazione Nord-Sud dopo la fine del mondo bipolare" *Politica ed Economia* n°7/8 1991, pp.28 -30

Chapal P., "Évolution de la Politique des Communautés en faveur des productions des pays en voie de développement", *Annuaire Francaise de Droit International*, 1975, pp. 949-963.

- Cheysson M. C., *Le Nouvel Observateur*, 24 Fevrier, 1975, p.36
- Chowdury S. R., Denters E., De Waart P. (eds.) "Right to Development in International Law", Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1992.
- Cisnal de Ugarte S., Fernandez Liesa C., Moreiro Gonzalez C., (eds.) "Descripcion analisis y comentarios al Tratado de la Union Europea", Madrid, Mc Graw Hill, 1993.
- Cloos J., Reinesch G., Vignes D., Weyland J., "Le Traité de Maastricht, Genèse, Analyse, Commentaires", Bruxelles, Bruylant, 1993.
- Colliard C.A., Institutions des relations internationales, Paris, Dalloz, 1974.
- Commentario CEE Milano, Giuffré, 1964 vol. IV.
- Commissions Justice et Paix d'Europe, Conditionalité et Droits de l'Homme, Bruxelles, Commissions Justice et Paix, 1993.
- Conferenza sul "Renouvellement de la Convention de Yaoundé", tenutasi mercoledì 4 Dicembre 1968 presso l' Institut D'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, 1969.
- Coombs D., "Politics and bureaucracy in the European Community", london, Allen & Unwin, 1970.
- Coote B., "The trade trap. Poverty and the Global commodities Markets", Oxford, Oxfam, 1992.
- Cosgrove C. & Jamar J. (eds.) "The European Community Development Policy: The strategies ahead", Bruges, College of Europe, De Tempel, 1986.
- Cosgrove Twitchett, "Europe and Africa from Association to Partnership", Farnborough, Saxon House, 1978.
- Cosgrove-Twitchett C., A framework for development: the EEC and the ACP, London, Allen & Unwin, 1981.
- Costa A., La cooperazione allo sviluppo nella prassi Internazionale e Nazionale, Roma, Istituto di Studi Europei Alcide de Gasperi, 1990.
- Cox R.W., "Ideologies and the New International Economic Order: reflection on some recent literature" in *International Organization*, 33, 2, Spring 1979, pp. 257-302.
- Cremona M., "The completion of the internal market and the incomplete commercial policy of the European Community", *European Law Review*, 15, 1990, pp.283-297.
- Curti Gialdino C. "Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea. Genesi, Struttura, Contenuto, Processo di Ratifica", Studi e Documenti

della Rivista di Diritto Europeo, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993.

Cutler T., Haslam C., Williams J., Williams K., "1992 the struggle for Europe. A critical evaluation of the European Community", Oxford, Berg Publisher Ltd, 1989.

Dastoli P.V., "1992 Europa senza frontiere", Torino, Il Mulino, 1989.

Davenport M. W. S., "The external policy of the Community and its effects upon the manufactured exports of the developing countries", *Journal of Common Market Studies*, vol XXIX n°2, 1990 pp.181-200.

Davenport M.W.S. and Page S., *"Regional trade agreements: The impact of the implementation of the single European market on developing countries"*, report prepared for the Unctad Secretariat, october 1989.

De Rivero O., "New Economic Order and International Development Law", Oxford, Pergamon Press, 1980

De Soto in "Les relations internationales de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier", in *Congrès International d'Etudes sur la CECA*, 1957, Actes Officcielles, vol.III, p.236.

Decaux E., La Réciprocité en Droit International, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1980.

Defraigne P., "Le grand Marché de 1992", Bruxelles, Story-Scientia, 1988.

Dehousse R., "Does subsidiarity really matter?", EUI Working Paper, law n°92/32.

Detter I., "The problem of unequal Treaties", *International and Comparative Law Quaterly*, vol.15, 1966, pp. 1069-1089.

Devizzi S., "Zucchero Amaro", *Mani Tese*, Marzo 1994, p.9.

Dijk P. Van, Fried Van, Koers A., Mortelmans K. (eds.), Restructuring of the International Economic Order. The role of law and lawyers, Deventer, Kluwer, 1987.

Dolan M., "The changing face of EEC policies toward the developing countries: reflection of economic crisis and the changing International division of labour", *Journal of European Integration*, 1984, n°2/3, pp.161-196.

Dolan M., "The Lomé Convention and Europe, Relationship with the third world: a critical analysis", *Journal of European Integration*, vol. 1 n°3, 1978, (pp.369-394).

Dolan M., Caporaso J., "The external relations of the European Community", *The Annals of the American Academy*, 440 Nov., 1978, pp.135-155.

Dossier, "The future of Europe", *The Courier* n°107, January-February 1988, pp.48-80.

Dupuy R.J.(ed), Hague Academy of International law, "The Right to Development at the International Level", Workshop, The Hague, 16-18 Oct. 1979, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1980.

Edwards G. and Regelsberger E., Europe's global links. The European Community and inter-regional cooperation, London, Pinter, 1990.

Edye D., Lintner V., "The Lomé Convention: New dawn or Neocolonialism", in European Dossier Series, University of North London Press, 1992.

Emerson M., "The economics of 1992 the E.C. Commission's assessment of the economic effects of completing the internal market", Oxford, Oxford University Press, 1988.

Emmanuel A. "La stabilisation alibi de l' exploitation internationale", *Revue Tiers Monde*, n°66, 1976, pp.261 ss..

Emmerij L. J., "Europe 1992 and developing countries:Conclusions", *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXIX N 2 December 1990, pp.243-253.

Ercolessi C., "Democrazia e Diritti Umani", *Cooperazione* n°112, Marzo 1992, pp. 21-25.

Evans J. W., "The Kennedy Round in American Trade Policy. The Twilight of the Gatt", Cambridge, Harvard University Press, 1971.

Eze O., "Les droits de l'homme et le sous-developpement", *Revue des Droits de l'homme* , Vol. XII, 1979, p.9, pp.5-18.

Faber G., The European Community and development cooperation, Assen, Van Gorcum, 1982.

Fernand M., " A quoi sert le stabex", *Dossier Jeune Afrique*, Juin 1977, pp.108 ss.

Fernandez Esteban M. L., "El principio de subsidiaredad en el ordenamiento Europeo", Madrid, Mac Grau-Hill, 1996.

Fernandez R., "Third world industrialization: a new panacea?", *Monthly Review*, May 1980, pp.10 18.

Ferrandi J., "Le renouvellement de la Convention de Yaoundé", *Le Monde*, 29 Luglio 1969, p.III.

Feuer G., "Les différentes catégories de pays en développement, genèse, évolution, statut", *Journal du Droit International*, vol. 109, n°1, 1982, pp.5-54.

Feuer G., "Réflexion sur la Charte des droits et devoirs économiques des Etats", *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 79 parte I n°2 1975, pp.274-319

Feuer G., Cassan H., Droit International du Développement, Paris, Dalloz, 1991.

Flory M., "Le droit au développement. A propos d'un colloque de l'Académie de la Haye", *Annuaire Français de Droit International*, 1981, pp. 169-174.

Flory M., Droit international du développement, Paris, Presse Universitaires de France, 1977.

Flory M., Mahiou A., Henry J.R., "La Formation des Normes en Droit International du Développement", Paris, Editions du CNRS, 1984.

Flory T., "Le Gatt, le Droit International et Commerce Mondial", Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968

Flory T., Pays en voie de Développement et transformation du Droit International, Colloque de la Société Française de Droit International, Aix en Provence 1973, Paris, Pedone, 1974.

Frey Wouters E., The European Community and the third world: The Lomé Convention and its impacts, New York, Praeger Publishers, 1980.

Friedeberg A. S., The United Nations Conference on Trade and Development of 1964, Rotterdam, Rotterdam University Press, 1969.

Friedmann W., "The changing structure of international law", London, Stevens & Sons, 1964.

Frisch D., "The European Community's development policy in a changing world" The second Bradford Development lecture, Bradford, October, 1992.

Galtung J. "La Convention de Lomé et le néo-capitalisme", *Etudes Internationales*, vol.IX, n°1, 1978, pp.78-86.

Geoffry E., Regelsberger E., Europe's global links. The European Community and Inter-Regional cooperation, London, Pinter, 1990.

Ghai Y., Luckham R., Snyder F. (eds.), The political economy of law: a third world reader, Oxford, Oxford University Press, 1987.

Gled R., Baker A., Blacknell A., "Deloitte's 1992 Guide", London, Butterworths, 1989.

Golt S., The Gatt negotiations 1986-1990: origins, issues, prospects, Washington, National Planning Association, 1988.

Gozard G., "L'avenir des rapports des pays d'outremer et du marché commun", *Revue du Marché Commun*, n°29, 1960, pp.317 319.

Grilli E., "The European Community and the developing countries", London, Cambridge University Press, 1993.

Gruhn I. V., "The Lomé Convention inching towards interdependence", *International Organization*, vol.30 n°2, 1976 pp.241-262.

Gutkind P.C.W., Wallerstein I., "The Political Economy of Contemporary Africa", London, Sage Publications, London, 1976.

Guy M., "The political Economy of African European Relations from Yaoundè I to Lomé II, 1963-1980: a case study in Neocolonialism and Dependency", UMI Dissertation Information Service, Indiana University PhD 1982, 1987.

Hager W., "Fortress Europe: a model?", *Trade and development*, n° 4, 1982.

Hiemenz U., "Regional Integration in Europe and its effects on developing countries", Tuebingen, Mohr, 1994

Hilf M., Jacobs F. G., Petersman E.U., (eds.) General Agreements on Tariffs and Trade Part IV, in Studies in Transnational Economic Law, The European Community and GATT, vol. 4, Deventer, Kluwer Publisher, 1986.

Hoeveldern I.S., "International Economic Soft Law", *Académie de Droit International Recueil des Cours*, 1979-II, pp. 169-246.

Hohenveldern I. S., International Economic Law, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1992.

Hudec R. E., "The Gatt legal system and world trade diplomacy", London, Butterworth Legal Publishers, 1990.

Hugon P., "L'Europe et le Tiers Monde: entre la mondialisation et la régionalisation", *Revue Tiers Monde*, n° 136, Oct.-Dec. 1993

Hummel R., "The bureaucratic experience", New York, St. Martin Press, 1981

Hunt D., Economic theories of development an analysis of competing paradigms, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1989

Imhoof R. S., "Le Gatt et les zones de libre échange", Georg Librairie de l'Université, Genève, 1979.

*International Monetary Fund Survey*, May 1988, pp.146-148.

Israel J.J., "Le Droit au développement", *Revue Générale de Droit International Public*, vol.1, 1983, pp. 6-41.

Johanson H.G., Economic policies towards Less Developed Countries, Washington D.C., Brookings Institution, 1967.

Jones C.A., The North-South dialogue. A brief history, New York, St. Martin Press, 1983.

Kapteyn P.J. G., & P.V. Van Themaat, "Introduction to the law of the European Communities", London, Sweet & Maxwell, 1973.

Katond D., "La Comunidad Económica Europea y la Asociación de Estados de Africa, el Caraibe y el Pacifico (ACP)", *Revista de Política Internacional*, n°144, 1976, pp.283-297.

Kochen M., Deutsch K.W., "Decentralization sketches toward a rational theory", Cambridge, Oelgeschlager, 1980.

Koekkoek, Kuyvenhoven e Mollein "Europe 1992 and the developing countries: an overview", *Journal of Common Market Studies*, vol. XXIX, n°2, December 1990 pp. 111-131.

Kranz J., "Lomé, le dialogue et l'homme", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, vol.24, 1988, pp.451-479.

Labouz "Le système Communautaire Européen", Paris, Berger Levrault, 1986.

Lacharriere G. de, "Commerce extérieur et sous-développement", Paris, Presse Universitaires de France, 1964

Lacharriere G. de, "L'influence de l'inégalité de développement des Etats sur le Droit International", *Recueil des Cours Académie de Droit International*, 1973, vol.II, n 139 pp.233-269

Lacharriere G. de, *La Nouvelle division internationale du travail*, Paris, 1969.

Le Grand J., "Equity versus Efficiency: The elusive trade-off", *Ethics*, n 100, 1989-1990, pp.554-567.

Lebullenger, "La politique communautaire de coopération au développement", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 24, 1988, pp 123-ss.

Leclerc V., "L'esprit de Lomé menacé", *Le Monde Diplomatique*, décembre 1989.

Lemaignen R., "L'association des pays d'outremer au marché Commun", *Annuaire Européen*, 1960, p.36-57.

Lemaitre P., "Premier différend pour la Nouvelle Organisation mondiale du commerce", *Le Monde*, 23/01/95, p.4.

Lister M., The European Community and the developing world, Avebury, Aldershot, 1988.

Long O., Law and its limitations in the Gatt multilateral trade system, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1985.

Lopez M., PhD thesis, "European Economic Law and the developing countries: the banana case", *mimeo*, Law Department, European University Institute, Firenze, 1995.

Luchaire F. "L'associazione degli Stati Africani e del Madagascar alla CEE", *Commentario CEE*, Milano, Giuffrè, vol IV, pp.460-504, 1964.

Luchaire F., "Les associations à la Communauté Economique Européenne", *Recueil des Cours Académie de Droit International*, 1975, vol. I, pp.247-307.

Lucron "La Convention de Lomé exemple de coopération réussie" *Studia Diplomatica*. n°1/2, pp.7-99, 1977.

Maganza G., Le droit de la Communauté Economique européenne vol.14 "L'aide au développement", Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1985.

Maganza G., Le Droit de la Communauté Economique Européenne, vol.13: "La Convention de Lomé", Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1990.

Maganza G., Le droit de la Communauté Economique Européenne vol. 12 "Relations extérieures", Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1984.

Malek H. M. (ed.), "Contemporary issues in European development aid", Avebury, Aldershot, 1991.

Marantis D. J., "Human Rights, Democracy, and Development: The European Community Model", *Harvard Human Rights Journal*, vol.7 1994, pp.1-32..

Marcolungo L., Pugno M., Targetti F., L' Economia Mondiale in trasformazione. Contributi per una comparazione tra sistemi economici, Milano, Franco Angeli, 1988.

Marescau M., "The European Community's Commercial Policy after 1992: the legal dimension", Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

Martines F., "La politica di cooperazione allo sviluppo della CEE" *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1991, pp.403-421.

Martines F., "The cooperation agreements between the EEC and the Maghreb countries: a contribution to the study of consistency of EEC development cooperation policy", Florence, European University Institute doctoral thesis, law department, 1993.

Matthews A. and Mc Aleese D., "Less Developed Countries primary Exports EEC: Prospects post 1992", paper for the Ministry of foreign Affairs, The Hague, 1989.



Mc Gowan P. J., Smith D.L., "Economic Dependency in Black Africa: an analysis of competing theories, *International Organization*, vol. 32, 1, 1978, pp. 179-217.

*Memoire de DEA*, "L'article 5 de la Convention de Lomé IV", Université de Aix en Provence, 1993.

*Memorandum presented to the Lower House of the States General of the kingdom of the Netherlands on 3 May 1979 by the Minister for Foreign Affairs and the Minister for Development Cooperation* "Human Rights and Foreign Policy".

Mogni A., "The less developed countries and the energy crisis during the 80's", *Rivista di Studi Politici Internazionali*, n°4, 1983, pp. 573-582.

Montani G., Le tiers monde et l'unité Européenne, Lyon, Fédérop, 1982.

Morino L., La Comunità Europea e l'Africa, Dedalo, Bari, 1975.

Morviducci C., "La cooperazione Italiana allo sviluppo e la CEE", *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1991, pp.371-389.

Mosconi F., "La Convenzione di Lomé e i finanziamenti comunitari ai Paesi in via di sviluppo", *Rivista di Diritto Europeo*, vol.17 n°4, 1977, pp.379-400.

Moss J., The Yaoundé Convention, 1964-1975, University Microfilms International, U.S.A., 1986.

Muller J.C., "Le système de stabilisation des recettes d'exportation institué par la Convention de Lomé", *Revue Marché Commun*, 1976, pp.562-572.

Mureau A.M., L'Europe Communautaire dans la négociation Nord Sud, Paris, Presse Universitaires de France, 1984.

Myrdal G., Teoria Economica e Paesi Sottosviluppati, Milano, Feltrinelli, 1966.

Mytelka G. K., "The Lomé Convention and a new international division of labour", *Journal of European Integration*, 1977, vol.I n°1, pp.63-76.

Navarro Gonzalez A., "La Política Comunitaria de Cooperacion al desarrollo", *Revista de Instituciones Europeas*, volumen 21, n°1, 1994, pp.9-29.

Neme C., "1992 et la clause de l'article 115: A quand une politique commerciale commune?", *Revue du Marché Commun*, n 322, December, 1988, pp.578-582.

Noelke M., Europa-Terzo Mondo il dossier dell'interdipendenza, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della CEE.

- Parboni R., Wallerstein I. (eds.), L'Europa e l'economia politica del sistema mondo, Milano, Franco Angeli, 1987.
- Pasquino G., (saggi), Politica e Società, Firenze, La Nuova Italia, n 61, 1981, pp.428-444.
- Patterson, Primo Ministro Giamaicano, Consiglio dei Ministri ACP, Montego Bay, Luglio 1980.
- Pennisi G., "Lineamenti giuridico-istituzionali dell'associazione CEE-S.A.M.A.", *Rivista di Diritto Europeo*, n°2, 1966 pp.101-122 parte I, pp.197-218 parte II.
- Perrot D. "La Convention de Lomé", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1976, n 2, pp.314-373.
- Perroy H., L'Europe devant le tiers monde, Paris, Aubier Montaigne, 1971.
- Pinder J., "The Community and the developing countries: Associates and outsiders", *Journal of Common Market Studies*, vol.12 n°1, 1973-1974, pp.53-77.
- Pronk J. P., "Human rights and development aid", *The Review International Commission of Jurists*, n° 18-21, 1977, pp.33-39.
- Pugno M., Targetti F., L'economia mondiale in trasformazione. Contributi per una comparazione tra sistemi economici, Milano, Franco Angeli, 1985.
- Raux J., "Les accords externes de la CEE. La Convention de Lomé", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, vol.12, 1976, pp. 314-373.
- Rhein E., "The Lomé agreement: political and Juridical aspects of the Community policy towards LDC's", *Common Market Law Review*, vol.12 n°3, 1975, pp 385-397.
- Rigaux F., "L'égalité de droits pour différents peuples. Paix, Démocratie, Développement, qui les garantira?", intervento al convegno nazionale di Mani Tese, Firenze 1993.
- Roldàn Barbero "La cooperación al desarrollo", *Gaceta Juridica de la CE*, 1992, n°115, p.131-171.
- Rudovich H. A., "La Convention de Lomé: un défi à l'inégalité", Lausanne, Editions Loisir et Pedagogie, 1984.
- Salvadori R. G., Tanini F., Progresso e Sviluppo itinerario di una idea dal secolo dei lumi all'età dell'interdipendenza, Milano, Franco Angeli, 1991.
- Santoro C. M., (a cura di ), I problemi della Cooperazione allo Sviluppo negli anni 90, Bologna, Il Mulino, 1993.

Sbragia A., "Europolitics: institutions and policy making in the new European Community", Washington, Brookings Institutions, 1992.

Schachter O., " The evolving International Law of Development". *Columbia Journal of International Law*, 15, 1976.

Schmidt V.H., "Some Equity-Efficiency trade-offs in the provision of scarce goods: the case of Lifesaving Medical Resources", *The Journal of Political Philosophy*: Vol. 2, n 1, 1994, pp.44-66.

Secchi C., Sacerdoti G., L'Uruguay round del Gatt, Milano, Università Luigi Bocconi, Edizioni Bocconi Comunicazione, 1987.

Sen A., "Resources, Values and Development", Oxford, Basil Blackwell, 1984.

Shaw T. M., "EEC-ACP interactions and images as redefinitions of Eurafrica: exemplary, exclusive and/or exploitative?" *Journal of Common Market Studies*, vol.18, pp.135 ss, 1979

Shaw T., "Dependence to (Inter) Dependence : Review of debate on the (New) International economic Order", *Alternatives IV*, (1978-1979), pp. 557-578.

Shepherd A., "From adjustment to development. Interview with Jan Pronk", *Africa Report*, July/August, 1992, p.67

Shihata I. F. I., The World Bank in a Changing World Selected Essays, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1991.

Sideri S. "La Comunità Europea nell'interdipendenza mondiale", Milano, Unicopli, 1990.

Simma B., (ed.) "The Charter of the United Nations. A Commentary", Oxford, Oxford University Press, 1994.

Simmonds K. R., "The Lomé Convention and the New International Economic Order", *Common Market Law Review*, vol. 13 n°3, 1976, pp. 315-334.

Smith B.C., "Decentralization: the territorial dimension of the state", London, George Allen & Unwin, 1985.

Smits R. J. K., in "The second Lomé Convention an assessment with special reference to human rights", *Legal Issues of European Integration*, 1980, n 2, pp.47-74.

Snyder F., "Soft law and Institutional Practice in The European Community", Florence, European University Institute, Working Paper Law No 93/5.

Snyder F., "The effectiveness of European Community law: Institutions, Processes, Tools and Techniques", *Modern Law Review* n 56, 1993, pp.19-54.

Snyder F., L. Hawkes, International Trade and Customs Law of the European Union, London, Butterworth, 1997.

Snyder F., P. Slinn (eds) International law of development: comparative perspectives, Abingdon, Professional books, 1987.

Snyder F., "Law and development in the light of dependency theory", *Law and Society Review*, vol.14 n°3, 1980, pp.723-803.

Sobrina Heredia J.M., "La comunitarizaciòn de la politica de cooperaciòn al desarrollo en el Tratado de la Uniòn Europea", *Mélanges Pierre Vellas*, Tome II *Droit et Relations Internationales*, Paris, Pedone, 1996.

Sobrina Heredia J. M., "Consideraciones en torno a la dimension mundialista de la Politica Comunitaria de cooperacion para el desarrollo" *Revista de Instituciones Europeas*, vol.12, n°3, 1985 pp.757-773.

Sobrina Heredia J.M., Las relaciones de cooperaciòn para el desarrollo CEE Estados ACP, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 1985.

Speranza G. "CEE a piccoli passi verso l'ingerenza democratica", *Cooperazione*

Stallings B., Economic Dependency in Africa and Latin America, London, Sage Publications, 1972.

Stevens C., "EEC and the third world: a survey" Vol. 4 "Renegotiating Lome", Institute of Development Studies, Sevenhoaks, Hodder & Stoughton, 1981.

Stevens C., "Rethinking development policies", *The Courier* Sept. Oct., n 141, p 5, 1993.

Stevens C., "The impact of Europe 1992 on the Maghreb and Sub Saharan Africa", *Journal of Common Market Studies*, vol. XXIX, n 2, December, 1990, pp.217-241.

Tardu M., Human Rights International Petition System, August 1985, New York, Oceana Publications, vol.1 e 2.

Testa G., "Il fondamento giuridico dell'associazione degli Stati Africani e Malgascio alla Comunità Economica Europea", *Rivista di Diritto Europeo*, n°2, 1965, pp.133-153.

Testa G., in "L'associazione degli Stati Africani e Malgascio alla CEE", *Rivista di Diritto Europeo*, n°2, 1965

The Economist, 3 September 1988, p.15.

The European Communities Encyclopedia and Directory 1992, London, Europa Publications, 1991.

- Tomasevski K., "Development Aid and Human Rights Revisited", Pinter Publishers, London, 1993.
- Touscoz J., "Le principe d'effectivité dans l'Ordre International", Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1964 .
- Tubiana L., Leclerc V., "L'esprit de Lomé menacé" in *Le Monde Diplomatique*, 8 décembre 1989, p.2
- Van Elslande R., La Belgique et le Tiers Monde, Oyez, Bruxelles, 1977.
- Van Gerven W., "The legal dimension: the constitutional incentives for and constraints on bargained administration", European University Institute, Colloquium Papers, European Law in context Conference, DOC. IUE 75/94 (col. 26), Firenze, 1994.
- Van Minh T., "Sanctions juridiques et politiques des violations des droits de l'homme", in Droits de l'homme. Droits des peuples, Paris, Presse Universitaires de France, 1982.
- Vedovato F., "La Convenzione CEE-ACP di Lomé: promesse di un vero dialogo, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, n°3, 1975, pp.361-377.
- Vedovato G., "L'associazione dei territori d'oltremare", in Unione Italiana delle Camere di Commercio, industria e agricoltura, Milano, Giuffrè, 1958.
- Vedovato G., Studi Africani ed Asiatici, Firenze, Edit. Poligrafico Toscano, 1964, vol.II, p.192
- Villamil J.J., Transnational Capitalism and National Development. New perspectives on dependence, Hassocks, The Harvester Press, 1979.
- Virally M., "La Charte des droits et devoirs économiques des Etats, notes de lecture", *Annuaire Français de Droit International*, vol.XX, 1974, pp.57-77.
- Virally M., "Vers un Droit International du développement", *Annuaire Français de Droit International*, 1965, pp.3-12.
- Virally M., "La notion de programme: un instrument de la coopération technique multilatérale", *Annuaire Français de Droit International*, 1968, vol.14, p.530.
- Wallace H., Wallace W., Webb C., "Policy Making in the European Communities", New York, Wiley, 1977.
- Wallerstein I., Gutkind P.C.W. (eds.), The political economy of contemporary Africa, London, Sage Publications, 1976.
- Weil P., "Towards relative normativity in International Law?", *American Journal of International Law*, 1983, p.416.

Wellens K.C., Borchardt G.M., "Soft Law in European Community Law", *European Law Review*, vol. 14, August 1989, p.269, pp.267-321

Williams M., Third World Cooperation The Group of 77 in UNCTAD, London, Pinter Publishers, 1991.

Young-Anawaty A., "Human Rights and the ACP-EEC Lomé II Convention: Business as usual at the EEC", *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 13, n°1 1980, pp.63-97.

Zammit Cutajar M. (ed.), UNCTAD and the North-South dialogue, Oxford, Pergamon Press, 1985.

Zampaglione G., "L'associazione tra il Mercato Comune e gli Stati Africani e Malgascio", *La Comunità Internazionale*, vol.XXII, 1967, pp.36 ss.

Zartman W., "Europe and Africa: decolonization or dependency?" *Foreign Affairs*, n°2, 1976, pp.325-343.

Zartman W., Positive Sum Game: Improving North-South negotiations New Brunswick, Transaction Pubs., 1986.

#### *Documentazione*

Bersani G., "Rapport sur la Politique Communautaire Globale de Coopération au Développement". Doc. 42/75.

Bulletin des Communautés Européennes Supplément 2/91, "Conférences Intergouvernementales: contributions de la Commission".

Bulletin of the European Communities, Supplément 2/79, "Memorandum on the accession of the European Communities to the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms"

Bulletin of the European Communities 12 - 1992, Edinburgh European Council 11-12 Dec. 1992, Conclusions of the Presidency, Annex 1 part A, p.1.17.

Bulletin of the European Communities, 7-8 1986, Ministri degli Affari Esteri riuniti nel quadro della cooperazione politica europea e del Consiglio, Bruxelles 21 Luglio 1986, "Declaration on Human Rights"

Bulletin of the European Communities, No 3, 1978.

Bulletin of the European Economic Community n 6/7 1960.

Bulletin of the European Economic Community, 1977, n°7/8.

Commission of the European Communities, "Memorandum on a Community Development Cooperation policy", *Summary Document*, Supplement 5/71 annex to the Bulletin of the European Communities 9/10 1971.

Commission of the European Communities, "The Principle of Subsidiarity" Communication of the Commission to the Council and the European Parliament, SEC (92) 1990 final, 27 October 1992.

Commission of the European Communities, 1992 Implementation Report of 28 November 1991.

Commission of the European Communities, Memorandum Febbraio 1978 Commissario Cheysson

Commission of the European Communities, Report 11 Ottobre 1995 (SEC (95) 1565)

Commission of the European Communities, Direzione per gli Affari Economici e Finanziari della Comunità, "*Structural Change in the Community: outlook for the 1980s*", Bruxelles 1979.

Communication from the Commission to the Council and Parliament, *Development Cooperation in the Run-Up to 2000*, SEC (92) 915 final/2, par. 50.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Report on the Implementation of the Resolution of the Council and of the Member States Meeting in Council on Human Rights, Democracy and Development*, adopted on 28 November 1991, SEC (92) 1915 final.

Débats du Parlement Européen, Question n 43, n 3-389 p. 209 del 4.4.90.(Mme Buchon).

Debats du Parlement Européen. Question n 75 de M. Wynn n 3-383 p. 229 H-358/89.

Dichiarazione Comune del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione, Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, n 103/1, 27/4/1977.

Dichiarazione del Rappresentante Americano al Consiglio del Gatt dell'8 Dicembre 1994, (documento interno alla DG VIII, Bruxelles),

Documento n°28, November 1991, "*1992 and the developing countries*" di Mr Vernier, funzionario della Direzione Generale per lo sviluppo della Commissione Europea.

European Commission, "*Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council*", Milan 28 and 29 June 1985. COM (85) 310 final, p.11-12.

European Commission, "*XXVth General report on the activities of the European Communities 1991*", Brussels, 1992.

European Commission, "*Fifteenth General report on the activities of the European Communities in 1981*", Bruxelles Luxembourg, 1982

European Commission, *Fourth General Reports on the activities of the Communities in 1970*, Bruxelles Luxembourg, 1971.

European Commission, *Seventh General Report on the Activities of the Communities*, Bruxelles Luxembourg, 1964..

Gatt "Declaration on de facto implementation of the provisions of the Protocol amending the General Agreement on Tariffs and Trade to introduce a Part IV on Trade and Development," Basic Instruments and Selected Documents, Thirteenth Supplement, Geneva, 1965, p.11.

Gatt, Basic Instruments and Selected Documents 23th Supplement p. 46 ss.

Gatt, Basic Instruments and Selected Documents 30th Supplement. p. 246 ss.

Gatt, Basic Instruments and Selected Documents, 13th Supplement, 1965, p.10

Gatt, Rapporto Sottocomitato D del Gatt, Basic Instruments and Selected Documents, Sixth Supplement, Decisions, Reports of the Twelfth Session, Geneva, 1958, p. 90.

Gatt, Riunione Ministeriale 1963, Risoluzione adottata il 21 Maggio dalle Parti Contraenti, Basic Instruments and Selected Documents, Twelfth Supplement, Geneva, 1966, pp.36 ss; 84 ss.

Gatt-Focus Newsletter July 1993.

Interrogazione scritta, Mr. J. Vernier alla Commissione in O.J. C 269 19.10.92. p.5.

Ired - Forum, "Droits de l'homme, Vienne: Conference Mondiale, n 49, Octobre - Décembre 1993.

Mr Spinelli, "Note by the Rapporteur Mr Spinelli on some problems of terminology to the Committee on institutional Affairs on 20 October 1982".

PE 151.160\def. Relazione Bindi sui cambiamenti nelle relazioni Est-Ovest e le nuove relazioni Nord-Sud:ruolo della Comunità e dei 12.

PE 154.186\def.Relazione Laroni sull'indebitamento dei Paesi in Via di Sviluppo.

PE 154.189\def. Relazione Vecchi sul ruolo delle ONG nella cooperazione allo sviluppo.

PE 154.190\def. Relazione Verhagen sull'ambiente e la cooperazione allo sviluppo.

PE 155.076\def. Relazione Mrs Daly European Parliament Report "*On the financial impact of completion of the single market on the developing countries*".



PE 155.077\def. Relazione Melandri sull'aggiustamento strutturale dei Paesi in via di sviluppo.

Penders J., Human Rights in the world/Member countries of the Lomé Convention, Report on behalf of the Political Affairs Committee, adopted on 16 May 1983, in *Human Rights Law Journal*, Vol. 4, n°1, 1983, pp.82-94.

Prebish R., "*Vers une nouvelle politique commerciale en vue de développement économique*" Rapport du Secrétaire Général de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, Nations Unies, Dunod Paris, 1964, p.86.

Progetto di nota di sintesi sulla complementarietà delle politiche di sviluppo della Comunità e degli Stati membri sulla base della riunione dei Direttori Generali dello Sviluppo del 21 Giugno 1994 Bruxelles.

Protocollo n 22 del Trattato di Adesione della G. Bretagna: *Protocollo sulle relazioni tra la CEE gli Stati Africani Associati, il Madagascar ed anche i P.V.S. indipendenti del Commonwealth situati in Africa, Oceano Indiano, Oceano Pacifico, Caraibi in Treaties establishing the European Communities, Treaties amending these Treaties, Documents concerning the Accession*, Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1973.

*Rapport sur la mise en oeuvre en 1994 de la Résolution du Conseil et des Etats membres réunis au sein du Conseil sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement du 28 Novembre 1991*, SEC (96) 378, 29 Feb. 1996.

Report of the Commission on the Protection of Fundamental Rights When Community Law Is created and Developed, Brussels, Feb. 4, 1976.

Schuijt, W., "Rapport sur la Politique d'information des Communautés Européennes", Parlement Européen, Documents de séance, février 1972, 246/71 .

#### *b) Fonti Consultate*

Aa. Vv. "The European Community's Development Policy", Dossier, *The Courier*, n 141, Sept. Oct. pp. 52-55, 1993.

Aa. Vv., "Il Multilaterale", *Cooperazione*, Dicembre 1989, p.23.

Aa. Vv., "La partecipazione agli impegni della Comunità Internazionale", *Cooperazione*, Dicembre 1989, pp.24-27.

Aa. Vv., "Nord Sud, Predatori, Predati e Opportunisti", Bologna, Editrice Missionaria Italiana, 1994.

Aa. Vv., "Response to the Commission's Paper on Development Policy in the run up to 2000", *Liaison Committee of Development NGOs to the European Communities*, Brussels, 1992.

Aa. Vv., "The Common Agricultural policy and the run up to the single market of 1992", *The Courier*, n 125, Jan. Feb., 1991, pp.54-58.

Aa. Vv., "The World Bank: Governance and Human Rights", New York, Lawyers Committee for Human Rights, 1995.

Aa. Vv., "Trade issues in the context of Lomé IV and 1992", *The Courier*, n 123, Sept. Oct. 1990, pp.6-7.

Aa. Vv., ( a cura di Garavello O., e Velo D.), "CEE-Africa fra processi di integrazione e rischi di frammentazione", Padova, Cedam, 1994.

Aa. Vv., Dossier "Human rights democracy and development", *The Courier*, n 128, July-August, 1991, pp.48 ss.

Aa. Vv., Dossier, "Logiques et rouages institutionnels de la coopération au développement. Les raisons des plus forts", *Economie et Humanisme*, n 325, juin 1993, pp.3-75.

Alcantara Saez, "El nuevo Convenio sobre comercio y cooperación entre la CEE y los estados ACP (Lomé II)", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 7, n 1, 1980, pp. 113-125.

Alston P.& Eide A., "Peace, human rights and development their interrelationship", *Bulletin of Peace Proposals*, Special issue: the right to peace and development, n 4, 1980, pp.315-319.

Artis M. & Lee N., "The economics of the European Union Policy and Analysis", Oxford, Oxford University Press, 1994.

Barbarinde O.A., "The Lomé Convention and Development", Aldershot, Avebury, 1994.

Beretta Podini W., (a cura di Mani Tese), "Fame e Squilibri Internazionali", Firenze, Bulgarini, 1995.

Berger S., "Organizing interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism and the transformation of politics", Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

Bollettino CE Supplemento 5/1976, *La salvaguardia dei diritti fondamentali nell'elaborazione e nello sviluppo del diritto comunitario*, Relazione della Commissione del 4 Febbraio 1976 trasmessa al Parlamento Europeo e al Consiglio, pp.437-448.

Bonanate L., Etica e Politica Internazionale, Torino, Einaudi, 1992.

Borrell B., Yang M.C., "EC bananarama 1992", *Working Paper on International Trade*, WPS 523, World Bank, Washington DC, 1990.

Bossuyt J., Laporte G., Brigaldino G., "European Development Policy after the Treaty of Maastricht", European Centre for Development Policy Management, Maastricht, 1993.

Carreau D., "Le nouvel ordre économique international", *Journal du Droit International*, n 3, Juillet-Aout-Sept. 1977, pp.595-629.

Carrillo Salcedo J.A., "El derecho al desarrollo como derecho de la persona humana", *Revista Espanola de Derecho Internacional*, vol. XXV, 1-4, pp.119-125, 1972.

Cassese A., "Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo", Bologna, Il Mulino, 1984.

Catholic Institute for International Relations, "The Common Agricultural Policy and the third world", London, 1986.

Cattani S., "Il nuovo dialogo Nord Sud", *La Comunità Internazionale*, n 35, 1980 pp.12-18.

Chabot J.L., "L'assemblée consultative ACP-CEE", *Revue du Marché Commun*, n 285, Mars 1985, pp. 154-164.

Christopoulos S., "The future of European development policy 1995 a watershed between two eras", *The Courier*, n 154, Nov.-Dec. 1995, pp.73-77

Club de Bruxelles, "European Lobbying: how to keep abreast and wield influence in the EC", Bruxelles, 1992.

Commission des Communautés Européennes, "Rapport sur la mise en oeuvre en 1994 de la Résolution du Conseil et des Etats Membres réunis au sein du Conseil sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement" du 28 Novembre 1991 SEC (96) 378.

Commission des Communautés Européennes, Direction Générale des relations Politiques Exterieures, Unité I A/A.2, Droits de l'homme, *Accords CE/Pays tiers et Droits de l'homme*, Bruxelles, Fevrier, 1994.

Commission des Communautés Européennes, Secrétariat Général, Bruxelles, 22 Janvier 1993, Texte F, "*Communication à la Commission sur la prise en compte des droits de l'homme et des valeurs démocratiques dans les accords entre la Communauté et les Pays Tiers*", SEC (93) 50/4.

Commission of European Community, "Lomé III Mid-Term Review 1986-1988", *Europe Information Development*, July 1989.

Commissione delle Comunità Europee, "*Il dialogo Europa Sud nei fatti*", Lussemburgo, 1989.

Commissione delle Comunità Europee, *Schede Europee*, Europa Terzo Mondo, La politica Comunitaria di Sviluppo: un illustre sconosciuta, Agosto-Settembre 10/1990.

Cooté B., "The trade trap poverty and the global commodity markets", Oxford, Oxfam, 1992.

Crocker D., "Toward development ethics", *World Development*, vol. 19, n 5, pp.457-483, 1991.

De Backer R. interview to Dunkel A., "The Uruguay Round or the future of the multilateral trade system", *The Courier*, n 116, July-August 1989, pp.2-6.

De Backer R. interview to P. Sutherland, "In the Uruguay Round everybody is a winner", *The Courier*, n 144, March-April 1994, pp.2-4.

De Jonquières G., "EU banana policy, perverse and inefficient says World Bank", *Financial Times*, 11 January 1995.

De Kadt E., "Some basic questions on human rights and development", *World Development*, vol.8, 1980, pp.97-105,

De Vey Mestadgh K., "The right to development", *Netherlands International Law Review*, vol. 28, 1981, pp.31-53.

Di Franco P., "Il rispetto dei diritti dell'uomo e le condizionalità democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo", *Rivista di Diritto Europeo*, n 3, Luglio Settembre 1995, pp. 543 ss.

Diop A., *Droits de l'homme, Démocratie et Politique de Coopération au Développement de l'Union Européenne*, Rapport de Stage, 14 Mars-3 Juin 1994, Commission Européenne, Bruxelles, 1994.

Donnelly J., "In search of the unicorn; The jurisprudence and politics of the right to development", *California Western International Law Journal*, vol.15, pp.473-509, 1985.

Dupuy R.J., "Humanité et Droit International", Paris, Pedone, 1991.

Eggers H., "The management of development cooperation", *The Courier*, n 141, Sept. Oct. 1993, pp. 56-59.

Ercolessi C. e Rhi-Sausi J.L., "La democrazia perno dell'aiuto", *Cooperazione*, 107, Sett. Ott. 1991, pp. 69-73.

European Centre for Development Policy Management, *Conference*, "The future of EU-ACP relations beyond the Lomé IV Convention", Maastricht, 12-14 June, 1996.

Faramiñan Gilbert, "El convenio de Lomé II y su alcance en el Nuevo Orden Economico Internacional", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 8, n 1, Enero April, 1981, pp. 81-98.

Forsythe D. P. (edited by), "The United Nations in the world political economy", London, Mac Millan Press Ltd, 1989.

Gautron J. C., "De Lomé I a Lomé II: La Convention ACP-CEE du 31 Octobre 1979", *Cahiers de Droit Europeen*, n 16, 1980, pp.384-437.

Grahl J., Teague P., "1992 The future of the European Community", London, Lawrence and Wishort Ltd, 1990.

Gros Espiell H., "El derecho al desarrollo como un derecho de la persona humana", *Revista de Estudios Internacionales*, vol.1, n 1, 1980, pp.41-60.

Guignard H., "La banane", *Marchés Tropicaux*, n 2381, 28 Juin 1991.

Huber J., "From Lomé II to Lomé III: improvements and new features in the third ACP-EEC Convention signed on 8 December 1984", *Legal Issues of European Integration*, I, 1985, pp.1-25.

Huber J., "From Lomé II to Lomé III: improvements and new features in the third ACP-EEC Convention signed on 8 December 1984", *Legal Issues of European Integration*, 1985/1, n 1, 1985, pp. 1-25.

Hurwitz L., Lequesne C.(edited by), "The state of the European Community Policies Institutions and debates in the transition years", Harlow, Longman, Harlow 1991.

Jorua M., "Complementarity between EU and member states development policies. Empty rethoric or substantive new approach?", *The Courier*, n 154, Nov.-Dec., 1995, pp.78-80.

Keohane-Hoffmann, "The new European Community decision making and institutional change", San Francisco, Westview Press, 1991.

Lala R., "Continuità ed aspetti innovativi nella seconda Convenzione di Lomé", *Rivista di Diritto Europeo*, vol. 21, n 3, 1981 pp.283-308.

Lall K.B., Chopra H.S. (edited by), "The EEC and the third World", India, Humanities press, 1981.

Linton N., "World development, change and the challenge of human rights", *The New Zeland Law Journal*, 4 July 1978, pp. 242-247.

Livi G., "La globalizzazione e l'armonizzazione della cooperazione comunitaria allo sviluppo all'orizzonte del 2000", *Documento Interno DG VIII Commissione Europea*.

Luciani G. (a cura di ), "L'economia Americana e l'amministrazione Carter", Istituto Affari Internazionali, Centro Studi Americani, Bologna, Il Mulino, 1978.

Lucron P.C., "Méditerranée, Lomé: des Politiques Globales?", *Revue du Marché Commun*, 1988, n 318, pp. 321-327.

M'Baye, "Le droit au développement comme un droit de l'homme", *Revue des droits de l'Homme*, vol V, pp.505-534, 1972.

Mahubub U.H., "Dalle idee alle azioni concrete", *Cooperazione* 107, Sett.-Ott. 1991, pp.32-34.

Manzocchi S., "La cooperazione Nord Sud dopo la fine del mondo bipolare", *Politica ed Economia*, 7-8 Luglio Agosto, 1991, pp.28-30.

Marin M., "A non-interventionist concept of development", *The Courier*, n121, May-June, 1990, p.2 ss.

Marin M., "Les droits de l'homme sont l'axe central de notre politique de coopération", *Le Courier* n 137, Janvier-Fevrier 1993, pp. 2-5.

Marinas Otero L., "El acuerdo de Lomé", *Revista de Politica Internacional*, n 139, Mayo-Junio, 1975, pp.53-71.

Marks S., "Development and Human Rights", *Bulletin of Peace Proposals*, n 3, 1977, pp.236-247.

Maurizio R., intervista a Shihata I., "Il diritto? Una leva dell'economia", *Cooperazione*, Nov. 1993, n 130, pp.19-20.

Mc Donald F. Dearden S. (edited by), European Economic Integration, New York, Longman, 1992.

Mogni A., "The less Developed Countries and the energy crisis during the 80's", *Rivista di Studi Politici Internazionali*, n 4, Ott. Dic. 1983, pp.573-582.

Monaco R., "Osservazioni sul diritto allo sviluppo come diritto dell'uomo", *Rivista internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 2, Maggio-Agosto 1988, pp.18-29.

Morris B., Boehm K., Gelles M., The European Community 1991/2, London, The Mac Millan Press Ltd, 1991.

Nevin E., "The Economics of Europe", London, Mc Millan Education Ltd, 1990.

Nicolaidis P., "Responding to European Integration: developing countries and services", *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXIX, n 2, December, 1990.

Oliver P., "Free movements of goods in the EEC", London, European Law Centre Limited, 1982.

✓ Oyowe A., "The finest and most complete instrument of cooperation ever", *The Courier*, n 155, January-February 1996, pp.1-2.

Papisca A., "L'Italia e l'Europa", *Rivista Trimestrale di Diritto Economia, Politica e Società*, 31/1992, 32/1993 pp.326-330.

Pesquest J.J., "Effects of the Uruguay Round and the CAP reforms on ACP countries", *The Courier*, n 141, Sept. Oct. 1993, pp.43-46.

Ravenhill J., "Collective Clientelism the Lomé Conventions and North South relations", New York, Columbia University Press, 1985.

Rich Y.R., "The right to development as an emerging human right", *Virginia Journal of International Law*, vol.23, pp. 223-263, 1983.

Ricigliano A.M., "Il mercato Unico Europeo Norme e Funzionamento", Torino, Utet, 1990.

Ritson C., Harvey D. (edited by), "The Common Agricultural Policy and the World Economy. Essays in Honour of J. Ashton", Wallingford, C.A.B. International, 1991.

Robson P., "La Communauté Européenne et l'intégration économique régionale dans le tiers monde", *Revue Tiers Monde*, n 136, Oct.-Dec. 1993.

Selected Decisions of the I.M.F. and selected documents, Tenth issue, International Monetary Fund, Washington DC, April 30, pp.20-23, 1983.

✓ Simmonds K., "The fourth Lomé Convention", *Common Market Law Review*, 28, 1991, pp.521-547.

Simmonds K.R., "The Lomé Convention: implementation and renegotiation", *Common Market Law Review*, vol. 16, 1978, pp. 425-449.

› Smida H., "Community support for setting up and strengthening democracies", *The Courier*, n 138, March-April, 1993, pp.76 ss.

Southey C., "Brittan resists banana war threat", *Financial Times*, 11 January 1995.

Stein E., Hay P., Waelbroeck M., European Community Law and Institutions in perspective: text, cases, and readings, U.S.A., Bobbs-Merril Company 1976.

Stevens C. and Verloren van Themaat J.(edited by), "Pressure Groups, Policies and Development: EEC and the third world: A survey 5", London, Hodder and Stoughton, 1985.

Sutton M., "The institutions of the EEC. How development cooperation policy is formulated", Trócaire Irish Commission for Justice and Peace, 1976.

Tamames R., "La Comunidad Europea", Madrid, Alianza Universidad Textos, 1988.

Tizzano A., "Profili Comunitari", Supplemento n 2 al n 5-6/ Maggio - Giugno 1992 alla rivista *Test Autonomia*, pp.12-17.

Toure A.B., "D'une régime de libre échange sur le marché communautaire après 1993", *Marchés Tropicaux*, 19 Juin 1992.

Valentini A., "L'Europa e la Democrazia nello Sviluppo", Dossier, *Cooperazione*, Gennaio 1990, p. 33 ss.

× Vernier G., "The Lomé IV mid term review main innovations", *The Courier*, n 155, January-February 1996, pp.8-13.

Vigilante A., "La stabilizzazione dei proventi delle esportazioni dei Paesi in via di Sviluppo e lo Stabex", *La Comunità Internazionale*, n 35, 1980, pp. 305-322.

Wegnez F.L., "La Nouvelle Europe", Bruxelles, Office Internationale de Librairie, 1989.

Wellens K., "The second Lomé Convention: some aspects of its first year of application", *European Law Review*, vol. 7, 1982, pp.255-280, pp.369-476, pp.477-491.

Zamagni S., "Efficienza, solidarietà e libertà nelle relazioni economiche internazionali: ipotesi per uno sviluppo ricordato", *Supplemento a Notiziario del Lavoro*, anno XI, n 63, Ottobre 1993.



