

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0412/2001

21 novembre 2001

RACCOMANDAZIONE

concernente la proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato fra gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro (2117/2000 – COM(2000) 324 – C5-0417/2000 – 2000/0124(AVC))

Commissione per lo sviluppo e la cooperazione

Relatore: Didier Rod

Significato dei simboli utilizzati

- * Procedura di consultazione
maggioranza dei voti espressi
- **I Procedura di cooperazione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- **II Procedura di cooperazione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- *** Parere conforme
*maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento, salvo i
casi contemplati dagli articoli. 105, 107, 161 e 300 del trattato CE
e dall'articolo. 7 del trattato UE*
- ***I Procedura di codecisione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- ***II Procedura di codecisione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- ***III Procedura di codecisione (terza lettura)
*maggioranza dei suffragi espressi per approvare il progetto
comune*

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

Emendamenti a un testo legislativo

Negli emendamenti del Parlamento l'evidenziazione è effettuata in corsivo grassetto. L'evidenziazione in corsivo chiaro è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del testo legislativo per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

INDICE

	Page
PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA.....	5
MOTIVAZIONE.....	6
PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI ESTERI, I DIRITTI DELL'UOMO, LA SICUREZZA COMUNE E LA POLITICA DI DIFESA.....	28
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'INDUSTRIA, IL COMMERCIO ESTERO, LA RICERCA E L'ENERGIA.....	35

PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 27 luglio 2000 il Consiglio ha richiesto il parere conforme del Parlamento, a norma del combinato disposto dell'articolo 300, paragrafo 3, secondo comma, e dell'articolo 310 del trattato CE, sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato fra gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro (2117/2000 – COM(2000) 324 – 2000/0124(AVC)).

Nella seduta del 4 settembre 2000 la Presidente del Parlamento europeo ha comunicato di aver deferito tale proposta alla commissione per lo sviluppo e la cooperazione per l'esame di merito e, per parere, alla commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa e alla commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia (C5-0417/2000).

Nella riunione del 27 giugno 2000 la commissione per lo sviluppo e la cooperazione aveva nominato relatore Didier Rod.

Nella riunione dell'11 ottobre 2001 ha esaminato la proposta di decisione del Consiglio e il progetto di raccomandazione.

Nella riunione del 20 novembre 2001 ha approvato il progetto di risoluzione legislativa all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Joaquim Miranda (presidente), Margrietus J. van den Berg (vicepresidente), Fernando Fernández Martín (vicepresidente), Didier Rod (relatore), Teresa Almeida Garrett (in sostituzione di Jürgen Zimmerling), John Bowis (in sostituzione di John Alexander Corrie), Giuseppe Brienza, Marie-Arlette Carlotti, Maria Carrilho, Nirj Deva, Richard Howitt, Renzo Imbeni, Glenys Kinnock, Karsten Knolle, Paul A.A.J.G. Lannoye, Miguel Angel Martínez Martínez, Hans Modrow, Ulla Margrethe Sandbæk, Francisca Sauquillo Pérez del Arco, Michel Ange Scarbonchi (in sostituzione di Jean-Claude Fruteau), Karin Scheele (in sostituzione di Karin Junker), Charles Tannock (in sostituzione di Bashir Khanbhai), Bob van den Bos e Stavros Xarchakos.

I pareri della commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa e della commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia sono allegati.

La raccomandazione è stata depositata il 21 novembre 2001.

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA

Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato fra gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altro (2117/2000 – COM(2000) 324 – C5-0417/2000 – 2000/0124(AVC))

(Procedura del parere conforme)

Il Parlamento europeo,

- vista la proposta di decisione del Consiglio (COM(2000) 324)¹,
 - visto l'accordo tra la Comunità europea e gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (2117/2000)²,
 - vista la domanda di parere conforme presentata dal Consiglio a norma del combinato disposto dell'articolo 300, paragrafo 3, secondo comma, e dell'articolo 310 del trattato CE (C5-0417/2000),
 - visti l'articolo 86 e l'articolo 97, paragrafo 7, del suo regolamento,
 - visti la raccomandazione della commissione per lo sviluppo e la cooperazione e i pareri della commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa e della commissione per l'industria, il commercio esterno, la ricerca e l'energia (A5-0412/2001),
1. esprime il suo parere conforme sull'accordo di partenariato;
 2. incarica la sua Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti nazionali degli Stati membri e dei paesi ACP.

¹ GU C 240 del 28.8.2001.

² GU L 317 del 15.12.2000.

MOTIVAZIONE

I. DA LOMÉ A COTONOU: QUALI INSEGNAMENTI POSSIAMO TRARRE?

A. L'ORIGINALITÀ DI LOMÉ

Firmata nel 1975 da 46 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico e dai 9 Stati membri della Comunità europea, la prima Convenzione di Lomé ha fondato un modello di cooperazione allo sviluppo interregionale (fra due gruppi di paesi a un livello dispari d'integrazione¹), pluridimensionale (che abbracciava sia gli aiuti allo sviluppo, sia i rapporti commerciali), e contrattuale (per un periodo di 5 anni, la dotazione finanziaria garantiva la possibilità di prevedere un'erogazione di fondi, indispensabile alla programmazione dei paesi ACP e alla pianificazione sul lungo termine dei loro progetti di sviluppo). Ma la principale originalità di questa cooperazione risiedeva nell'idea di partenariato, che attribuiva uno status paritario ai contraenti, il rispetto delle rispettive sovranità e dei loro reciproci interessi, così come espresso dalle istituzioni congiunte ACP-UE². In realtà, attraverso Lomé lo scopo degli Stati europei era quello di configurare un quadro di relazioni con le ex colonie, ormai divenute indipendenti.

La natura della convenzione di Lomé è stata in gran parte influenzata dal contesto internazionale, dominato dalle rivendicazioni dei paesi in via di sviluppo, in favore di un nuovo ordine economico mondiale. I concetti chiave di sovranità, uguaglianza, interdipendenza, sviluppo endogeno costituivano il filo conduttore della cooperazione. Gli aiuti allo sviluppo programmabili, il sistema commerciale preferenziale e non reciproco, corredato da diversi protocolli per prodotti, nonché i meccanismi di stabilizzazione delle entrate generate dalle esportazioni dei prodotti primari (Stabex - Sistema di stabilizzazione dei proventi da esportazione e Sysmin - Sistema di stabilizzazione dei proventi da esportazione dei prodotti minerari) costituivano una strategia coerente di sviluppo fondata sulla riduzione delle disparità strutturali esistenti fra Nord e Sud del mondo.

B. L'INTRODUZIONE PROGRESSIVA DELLE CONDIZIONALITÀ NELLE VARIE CONVENZIONI

1. Sul piano politico:

Le prime due convenzioni di Lomé erano rette dal principio di neutralità politica. Solo dopo la caduta del muro di Berlino, avvenuta nel 1989, e gli sconvolgimenti geopolitici mondiali che hanno fatto seguito, i negoziatori europei hanno chiesto di introdurre nella convenzione di Lomé IV una clausola relativa al rispetto dei diritti umani (art. 5).

La dimensione politica è stata estesa al rispetto dei principi democratici, dello stato di diritto e al buon governo con Lomé IV bis, e rafforzata con l'introduzione di sanzioni unilaterali (fino alla sospensione degli aiuti) nei confronti di quegli Stati ACP che non dovessero ottemperare a detti principi (art. 366 bis di Lomé IV, ripreso dall'art. 96 di Cotonou). Il problema è che

¹ La formazione dell'UE è il risultato di un lungo processo d'integrazione, mentre la coesione del gruppo dei paesi ACP deriva in primo luogo dalle relazioni con l'Unione europea.

² Il Consiglio dei ministri ACP-UE; l'Assemblea paritetica ACP-UE; il Comitato degli ambasciatori

questa condizionalità politica è a senso unico. Quando non vengono rispettati i diritti umani dei cittadini ACP in seno all'UE, i partner ACP non dispongono di alcuno strumento per sanzionare i paesi europei inadempienti. D'altronde, le violazioni dei diritti socioeconomici, che non riguardano soltanto i paesi ACP, non sono sanzionabili e, soprattutto, le sanzioni sono state spesso applicate secondo criteri poco trasparenti e poco obiettivi, e in un modo a dir poco impari.

D'altro canto, la promozione del rispetto dei diritti umani nei paesi ACP è stata spesso ridotta alla semplice indizione di elezioni. In assenza di condizioni a monte che potessero condurre a libere ed eque elezioni e di una politica globale di democratizzazione della società nel suo insieme, la politica dell'UE rischia, al contrario, di farsi garante di una democrazia di facciata.

2. Sul piano economico e commerciale

La convenzione di Lomé intendeva spezzare i legami fra la madrepatria e le ex-colonie, ma non ha tuttavia messo fine al sistema di aiuti a favore di questi paesi. In effetti, il Fondo europeo di sviluppo (FES) non ha un bilancio proprio, essendo finanziato con i contributi diretti degli Stati membri e gestito da un comitato composto dai loro rappresentanti. Di conseguenza, la realizzazione dei progetti rimane spesso subordinata all'affidamento di appalti pubblici a imprese europee. Il tentativo di aumentare l'efficacia degli aiuti si è tradotto in una riforma dei criteri di concessione sempre più vicina alle condizionalità economiche.

L'aiuto ai progetti ha lasciato il posto, con Lomé III, agli aiuti ai programmi settoriali che avevano lo scopo di concentrare gli aiuti su un numero limitato di settori per evitare un'eccessiva dispersione. Ma la svolta reale si è avuta con il Programma speciale per l'Africa, avviato con Lomé III (detto anche programma settoriale d'importazione) che, di fatto, è un aiuto all'equilibrio della bilancia dei pagamenti. A partire da Lomé IV, la Comunità europea si è impegnata direttamente nella risoluzione degli squilibri di bilancio e monetari degli Stati ACP, iscrivendo nelle poste di bilancio un meccanismo d'adeguamento strutturale la cui concessione era subordinata all'impegno, da parte degli Stati ACP, di avviare delle riforme macroeconomiche.

I programmi di adeguamento strutturale (PAS) hanno implicato lo spostamento dell'attenzione della convenzione di Lomé dallo sviluppo sul lungo periodo all'adeguamento sul breve periodo, dalle riforme strutturali e sociali alle misure congiunturali economiche e monetarie, dalla ricerca di uno sviluppo endogeno e autocentrato all'applicazione di politiche stereotipate, dalla parità dei partner alla dominazione europea, dalla contrattualità alla condizionalità. Soprattutto, queste pratiche hanno impedito ai paesi ACP di scegliere liberamente come definire le proprie politiche di sviluppo. La sovranità dei "partner" è stata anch'essa erosa, per quanto concerne la realizzazione di dette politiche, nella gestione degli aiuti, nel controllo e nella valutazione dei programmi. I rapporti ACP-UE hanno apertamente assunto un aspetto dominante/dominato. La convenzione di Lomé ha smarrito i suoi principi di base.

Le condizioni poste alla concessione degli aiuti, siano esse di natura economica o politica, hanno permesso ai paesi donatori di introdurre il loro modello di sviluppo basato sul libero scambio. Le quattro convenzioni di Lomé successive hanno così integrato nuove dimensioni e accumulato diverse disposizioni, senza peraltro rimettere in causa i fattori strutturali che

hanno contribuito all'impoverimento dei paesi ACP.

C. MANCANZA DI BILANCIO POLITICO DELL'ATTUAZIONE DI LOMÉ:

Dopo 40 anni di cooperazione multilaterale e bilaterale, il bilancio degli aiuti allo sviluppo resta, in generale, deludente. La convenzione di Lomé in particolare non è riuscita a migliorare la situazione economica, sociale e politica dei paesi ACP. Al contrario, la povertà della maggior parte dei paesi ACP è cresciuta, aggravata dall'esplosione dei conflitti e dal degrado ambientale che spingono le popolazioni all'esodo, col risultato di far aumentare gli aiuti umanitari d'emergenza, che in conclusione non sono che un palliativo al fallimento delle politiche di sviluppo sul lungo periodo. Si assiste all'aumento del divario esistente fra i paesi industrializzati e quelli del Sud del mondo, ma anche fra le popolazioni ricche e quelle povere all'interno degli stessi paesi del Sud (... come del Nord, del resto). Secondo il rapporto del PSNU, il 20% della popolazione mondiale possiede l'85% del reddito globale, mentre il 20% (i più poveri) ne ricevono appena l'1,4%. 600 milioni di persone vivono con meno di un dollaro al giorno, vale a dire al di sotto della soglia di povertà.

Dato che la cooperazione ACP-UE non ha portato i frutti che ci si aspettava, il rinnovo del partenariato è stato oggetto di molti dibattiti. Ma ci si è realmente interrogati sulle ragioni di questo "fallimento"?

1. I fattori interni: le disfunzioni della cooperazione

a) L'inefficienza procedurale

La lentezza delle procedure e dello sblocco dei fondi, oltre alla mancanza di trasparenza procedurale hanno impedito la buona applicazione delle convenzioni e esigevano pertanto che si approntasse una sostanziale riforma.

b) La cattiva gestione dei fondi, sia nazionali, sia provenienti dall'estero

Questo punto è stato sollevato spesso. E' evidente che una certa parte di risorse è stata destinata a progetti improduttivi, se non addirittura deviata dal suo obiettivo iniziale, da un sistema di corruzione che in taluni Stati raggiungeva perfino i massimi livelli. Tuttavia, neanche l'utilizzo degli aiuti per rimborsare il debito estero, o risanare il disavanzo pubblico ha consentito di contribuire allo sviluppo sociale delle popolazioni. In realtà, la questione fondamentale è l'assenza di dibattito e di controllo democratico. La cooperazione allo sviluppo è diventata una faccenda per addetti ai lavori, per cui le decisioni vengono prese dai governi sotto l'influenza internazionale, senza che vi sia il consenso delle popolazioni coinvolte. Lo sviluppo deve basarsi piuttosto su un progetto di società, deciso collettivamente dai cittadini, a tutti i livelli. Solo da un approccio pluralista e partecipativo può nascere uno sviluppo sostenibile per le popolazioni locali.

c) La coesione del gruppo ACP

Al momento della firma della prima convenzione di Lomé, il Terzo mondo era unito e solidale nel Gruppo dei 77, compresi i paesi ACP. In seguito, la divisione dei paesi ACP, per differenze geografiche, linguistiche, di sviluppo, è andata accentuandosi, e il gruppo ha perso il suo peso nei negoziati, nonché il suo potere decisionale.

2. I fattori esterni: l'incoerenza delle politiche di sviluppo in un sistema internazionale sbilanciato

E' importante ricordare che la convenzione di Lomé è nata da una riflessione dei paesi europei, desiderosi di ridefinire le loro relazioni con le ex colonie, impegnandosi nello sviluppo dei paesi ACP. Tuttavia, questo interesse geostrategico è andato progressivamente scemando per gli Stati europei, e in particolare dopo il crollo del blocco sovietico. La Comunità europea si è rivolta ad oriente, e le prospettive di ampliamento hanno relegato in secondo piano, quando non addirittura in terzo piano (dopo i paesi mediterranei) i paesi della zona ACP. A tal proposito, è rivelatore sottolineare che non vi è alcun paese ACP fra i primi dieci beneficiari degli aiuti comunitari.

a) Lo squilibrio strutturale degli scambi mondiali

Le strutture economiche dei paesi ACP, poste in essere dalle ex-potenze coloniali per soddisfare la domanda delle loro popolazioni, si fondano sulla produzione e l'esportazione di un numero limitato di materie prime. Ma questi prodotti di base, a basso valore aggiunto, mantengono quotazioni molto basse sul mercato mondiale, e i termini di scambio sono addirittura peggiorati dagli anni '70 ad oggi. Inoltre, i loro prezzi subiscono notevoli fluttuazioni legate alla variabilità dell'offerta, anch'essa dovuta a condizioni imprevedibili (per es. di carattere climatico). Nell'altra direzione, i paesi ACP reperiscono sui mercati europei i prodotti finiti; questo squilibrio della bilancia commerciale aumenta la dipendenza dei paesi ACP rispetto agli aiuti esterni e aggrava la loro situazione di indebitamento. La cooperazione allo sviluppo non ha fatto altro che cronicizzare questo sistema di disparità di scambio a livello internazionale, invece di imprimere un nuovo orientamento all'economia dei paesi in via di sviluppo per rispondere ai bisogni di sussistenza delle popolazioni locali.

b) Un tritico: indebitamento, adeguamento strutturale e liberalizzazione

Il peso dell'indebitamento sulle economie dei paesi del Sud e in particolare su quelle dei paesi africani è ulteriormente cresciuto. In 30 anni, l'indebitamento estero dei paesi del Sud è passato dai 50 miliardi ai 2500 miliardi di dollari USA. Nel 1999, il servizio del debito rappresentava 300 milioni di dollari USA, mentre gli aiuti pubblici allo sviluppo non superavano i 50 miliardi di dollari USA (vale a dire lo 0,24% del PIL dei paesi dell'OCSE). Il PSNU ha calcolato che gli sarebbero bastati 40 miliardi di dollari USA l'anno per soddisfare il fabbisogno alimentare, idrico, di istruzione e di assistenza sanitaria nei paesi poveri. I paesi meno progrediti (fra cui 40 ACP) consacrano circa il 40% del loro PIL al rimborso del solo servizio del debito, a discapito degli investimenti nei settori sociali, indispensabili allo sviluppo sostenibile di questi paesi. L'Africa subsahariana ogni anno consacra al rimborso del debito 15 miliardi di dollari USA, una cifra di quattro volte superiore a quella che spende per la salute e l'istruzione. Il debito assorbe così la quasi totalità delle risorse dei paesi del Sud.

Il debito è in realtà uno strumento di dominazione e di controllo dei paesi del Nord su quelli del Sud. Esso viene utilizzato dai paesi creditori per imporre ai paesi debitori politiche di austerità, nel quadro dei programmi di adeguamento strutturale che mirano a ristabilire l'equilibrio della bilancia dei pagamenti, segnatamente con misure di privatizzazione e limitazioni di bilancio. Lungi dal migliorare lo sviluppo economico e rafforzare la coesione sociale, tali politiche hanno contribuito all'emarginazione e al degrado degli ecosistemi. Cosa ancor più grave, ledendo la legittimità delle strutture statali, queste riforme hanno provocato un'instabilità politica strutturale e una brutale disintegrazione dello Stato e della società, provocando spesso dei conflitti (come di recente in Congo, in Sierra Leone, in Liberia, in

Angola, ecc.).

Le condizionalità hanno condotto anche all'apertura dei mercati del Sud: taluni Stati ACP sono stati costretti ad annullare tutte le forme di sostegno agli agricoltori per rispettare le condizioni di prestito dell' FMI e della Banca mondiale. In Giamaica, il governo è stato obbligato ad aprire il suo mercato alle importazioni europee di latte concentrato, che dalle 200 tonnellate all'anno fra il 1990 e il 1993 sono passate alle 4.000 tonnellate all'anno nel biennio 1995-1996, e poco per volta hanno spodestato i piccoli produttori locali di latte, meno concorrenziali. Questo esempio è rivelatore degli effetti nefasti del libero scambio fra due parti in posizione non paritaria, e dimostra che l'apertura dei mercati dei paesi del Sud potrà solo contribuire a destrutturare e indebolire le loro economie e industrie nascenti.

Malgrado l'idea di partenariato, i paesi ACP non sono sfuggiti alle misure macroeconomiche e di liberalizzazione concepite e decise dai donatori bilaterali e multilaterali, ma anche dall'Unione europea.

c) L'incoerenza delle politiche europee rispetto all'obiettivo di sviluppo

Occorre innanzitutto dire che dal 60 all'80 % degli aiuti destinati ai paesi ACP ritorna all'Unione europea, sotto forma di acquisizione di attrezzature e prestazioni di servizi, oltre che di assunzione di esperti occidentali, a discapito della manodopera locale qualificata. E' stato anche osservato che il 40% degli aiuti provenienti dagli Stati membri è esplicitamente collegato a prodotti e servizi forniti da società dei paesi donatori. Una recente risoluzione dell'Assemblea paritetica ha osservato con preoccupazione che solo il 25 % dei contratti del FES andava effettivamente a beneficio degli Stati ACP. Ciò impedisce una politica di sviluppo sostenibile che deve essere fondata sulle risorse umane e materiali locali. Inoltre, queste pratiche contribuiscono ad accrescere la dipendenza dei paesi del Sud rispetto ai paesi ricchi, e rappresentano un uso "improduttivo" delle poche risorse destinate agli aiuti.

D'altro canto, le sovvenzioni comunitarie alle esportazioni in materia agricola soprattutto (nel quadro della Politica agricola comune) consentono agli agricoltori europei di vendere i loro prodotti a basso prezzo sui mercati mondiali, ma minano in tal modo lo sviluppo dei mercati locali e regionali nei paesi del Sud. Per esempio, l'Africa occidentale, tradizionalmente approvvigionata con la carne bovina locale e dei paesi del Sahel, è letteralmente inondata dalle esportazioni europee a basso prezzo, soprattutto dopo la crisi della mucca pazza. Le esportazioni europee sono aumentate di sette volte fra il 1981 e il 1991. All'inizio degli anni '80, due terzi del consumo di carne di manzo in Costa d'Avorio provenivano dal Mali e dal Burkina Faso, contro 1/3 dell'inizio degli anni '90. Non solo queste pratiche perturbano il mercato locale e ostacolano le prospettive di sviluppo delle popolazioni rurali del Sud, ma, soprattutto, si scontrano con una politica di cooperazione allo sviluppo che si definisca coerente. Fra il 1983 e il 1993, l'UE ha speso circa 450 milioni di euro in sovvenzioni all'esportazione dei prodotti agricoli verso l'Africa occidentale; essa ha destinato al contempo diverse decine di milioni di euro agli aiuti alla filiera bovina nella stessa regione.

Fintanto che gli obiettivi di sviluppo e di riequilibrio Nord/Sud non saranno prioritari nell'Unione europea, e fintanto che si manterrà in modo artificioso un'agricoltura europea produttivista, a discapito delle produzioni alimentari e di qualità, il divario Nord/ Sud continuerà ad aumentare, e perdurerà la malnutrizione. Non c'è bisogno di OGM per nutrire il mondo, ma di uno sfruttamento più razionale e di una redistribuzione più equa delle risorse, di

una produzione di qualità e di un approvvigionamento su base regionale. Allo stesso modo, anche gli accordi di pesca bilaterali fra la Comunità europea e taluni paesi ACP limitano lo sfruttamento delle zone di pesca delle acque territoriali da parte dei pescatori locali, mettendo a repentaglio l'approvvigionamento e la sussistenza stessa delle popolazioni costiere.

La combinazione di questi fattori, interni ed esterni, ha condotto all'inefficacia della cooperazione sotto il regime di Lomé. Nella misura in cui la maggior parte di tali condizioni perdura anche con Cotonou, è legittimo dubitare tanto delle sue ambizioni quanto delle sue possibilità di successo.

II. IL NUOVO ACCORDO DI PARTENARIATO ACP-UE: L'ACCORDO DI COTONOU

La firma dell'accordo di Cotonou il 23 giugno 2000 nel Benin è stata accolta con sollievo dai paesi ACP e europei. Questo accordo viene visto come una vittoria, in quanto il proseguimento della cooperazione fra la Comunità europea e i paesi ACP non era un risultato scontato. Nel 1994, al momento di rinegoziare a metà strada la IV convenzione di Lomé, numerosi osservatori, ma anche il vicepresidente Marin, commissario per la cooperazione allo sviluppo, ritenevano che Lomé IV sarebbe stata l'ultima convenzione ACP-UE. Ricordiamo anche i quattro scenari proposti dalla Commissione europea nel suo Libro verde¹ del 1997:

- lo statu quo: un accordo globale con tutti i paesi ACP;
- un accordo globale di natura molto generale completato da accordi bilaterali;
- una ripartizione di Lomé in accordi regionali;
- un accordo specifico con i Paesi meno avanzati (PMA).

La pubblicazione del libro verde ha suscitato un acceso dibattito sia da parte dell'Unione europea che da parte dei paesi ACP, e segnatamente in seno all'Assemblea paritetica ACP-UE. Il Parlamento europeo si è pronunciato in favore del rinnovo e del rafforzamento della cooperazione ACP-UE². Gli Stati ACP hanno affermato, nella dichiarazione di Libreville³ la loro volontà di mantenere la coesione del gruppo ACP.

Questo nuovo accordo comporta nuove disposizioni assolutamente fondamentali per la realizzazione di un vero e proprio partenariato. Eppure, la sua filosofia, d'impronta liberale e in totale rottura con la visione iniziale di Lomé, rischia di ostacolare l'effettivo sviluppo economico e sociale durevole dei paesi ACP. La questione è ancora tutta da discutere: l'economia del libero scambio può assicurare uno sviluppo sostenibile nei paesi ACP? Come possono i paesi del Sud competere con i paesi industrializzati, sul mercato mondiale?

Inoltre, l'applicazione dell'accordo di Cotonou sarà determinante, a maggior ragione in quanto si tratta di un accordo quadro firmato per 20 anni, che lascia un gran margine di manovra a ulteriori negoziati (revisione dell'accordo e delle dotazioni finanziarie ogni 5 anni; nuovo regime commerciale da definire entro il 2008). Molto resta ancora da fare a livello

¹ Libro verde sulle relazioni fra l'Unione europea e i paesi ACP all'alba del XXI secolo - sfide e opzioni per un nuovo partenariato Commissione europea, 1997

² Risoluzione del Parlamento europeo del 2/10/1997

³ Dichiarazione di Libreville, Primo vertice dei capi di Stato e di governo dei paesi ACP, 7 novembre 1997

della realizzazione e gli attori del partenariato saranno essenziali a questo livello, ma il Parlamento europeo non sarà più coinvolto in ulteriori decisioni.

A. ELEMENTI DI NOVITÀ

1. Obiettivi e principi

a) Gli obiettivi

L'accordo di Cotonou si pone quale obiettivo principale la riduzione della povertà, scopo che non si può che condividere. Ci si domanda legittimamente tuttavia se l'obiettivo della cooperazione allo sviluppo nelle precedenti convenzioni di Lomé non fosse già la lotta contro la povertà e il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni.

L'idea non è nuova, e corrisponde anche all'orientamento assunto dalla Banca mondiale in questi ultimi anni. Se questo approccio comune può sembrare un elemento positivo sul piano della coerenza fra le politiche condotte dai grandi investitori, esso sminuisce però anche la visibilità e la specificità dell'azione dell'UE.

L'accordo di Cotonou precisa anche che questa lotta sarà "in coerenza con (...) un'integrazione graduale e armoniosa degli Stati ACP nell'economia mondiale": si tratta di un radicale mutamento di rotta rispetto a Lomé, che aveva lo scopo di riformare l'ordine economico internazionale. Nei fatti, l'inserimento dei paesi ACP nell'economia mondiale era già iscritto in Lomé IV. Mentre la cooperazione in Lomé aveva come finalità "uno sviluppo globale autonomo e in grado di mantenersi autonomamente [degli Stati ACP] fondato sui valori sociali e culturali di questi paesi, sulla loro capacità umana, le risorse naturali, le potenzialità economiche, ecc.", l'accordo di Cotonou abbraccia l'idea di sviluppo a senso unico, nella logica del mercato e del liberalismo. Tuttavia, è stato dimostrato che la liberalizzazione selvaggia altro non fa che aumentare le ineguaglianze fra ricchi e poveri.

b) i principi

Emerge un principio innovativo ed essenziale, quello della "partecipazione" e dell'apertura del partenariato a diversi tipi di attori, e segnatamente quelli facenti parte della società civile. D'altronde, si pone in evidenza il ruolo centrale svolto dal dialogo.

Tuttavia, in linea generale, i principi dell'accordo di Cotonou sono, dal punto di vista terminologico, un passo indietro rispetto a Lomé: il "rispetto della sovranità" dei partner scompare a beneficio della "appropriazione delle strategie di sviluppo", termine fatto passare come un notevole progresso... ma se si parla di appropriazione delle strategie di sviluppo da parte dei paesi ACP, questo significa che tali strategie sono state concepite da altri! D'altronde, la "differenziazione [dei partner] in funzione del livello di sviluppo, delle prestazioni e delle strategie di sviluppo a lungo termine" rimette in causa l'acquis della sicurezza e della prevedibilità della cooperazione; se gli aiuti verranno erogati in funzione delle prestazioni dimostrate dagli Stati, questi ultimi non avranno più garanzie sulla programmazione sul lungo periodo. I principi di differenziazione e di regionalizzazione dell'accordo impediscono inoltre l'idea di eguaglianza fra i partner.

2. Gli attori

a) La società civile

La convenzione di Lomé era fundamentalmente una cooperazione fra Stati. Lomé IV bis aveva tuttavia introdotto la cooperazione fra istituzioni locali, nell'ambito della cooperazione decentralizzata.

Riconoscendo il ruolo della società civile, l'accordo di Cotonou apporta un'innovazione importante e molto positiva. Il testo adottato incorpora due principi essenziali. Gli attori non statali "sono informati e coinvolti nella consultazione sulle politiche e le strategie di cooperazione, nonché sul dialogo politico", e questo significa che partecipano alla definizione delle priorità del paese nel quadro della programmazione a monte. D'altra parte, "essi ricevono risorse finanziarie"¹, cosa che dà la possibilità agli attori della società civile, comprese per esempio le associazioni di difesa dei diritti umani nei paesi in cui questi non sono rispettati dallo Stato, di aver un accesso diretto alle possibilità di finanziamento comunitario.

Ciononostante, il concetto di "società civile" comprende i più svariati attori: dalle associazioni ai sindacati alle organizzazioni di categoria, ogni componente della società civile difende tramite le sue organizzazioni interessi specifici. Si rimprovera così spesso la loro mancanza di rappresentatività. Inoltre non vi è nulla che preveda, in Cotonou, le modalità con cui la società civile dovrebbe essere interpellata. A questo livello, la richiesta da parte della Commissione europea di disporre di documenti di strategia per ciascun paese prima della ratifica dell'accordo, quando si ritiene che la società civile debba partecipare alla loro elaborazione, è in contraddizione con gli scopi che ci si vuole prefiggere. Come si potrebbe in effetti consultare la società civile in un lasso di tempo così ristretto? Di fatto, l'imprecisione del concetto fa temere degli abusi, in particolare la strumentalizzazione della società civile, da parte della Comunità europea da un lato, che potrebbe vedere in essa un mezzo per indebolire ulteriormente gli Stati, e da parte dei governi dei paesi ACP dall'altro, che temono di dover competere con la società civile soprattutto per aver accesso ai fondi, e di perdere di credibilità.

La partecipazione della società civile alla realizzazione della cooperazione allo sviluppo esige pertanto un chiarimento del campo d'azione e una definizione delle regole del gioco. Gli attuali progressi fatti, soprattutto dopo il Forum della Società Civile ACP tenutosi sotto la presidenza belga, fanno sperare che gli attori coinvolti sapranno organizzarsi, tramite piattaforme di rappresentanze nazionali e regionali che siano strutturate e coerenti.

b) Il ruolo dello Stato

Lo Stato è stato spesso indebolito dalle riforme imposte dagli investitori internazionali nel quadro dei programmi di adeguamento strutturale. I licenziamenti in massa di funzionari nel settore pubblico hanno aggravato l'inefficienza amministrativa e gestionale, oltre che nuociono alla capacità degli Stati di adottare una strategia autonoma di sviluppo. Anche l'apertura alla dimensione partecipativa non deve indebolire ulteriormente, ma contribuire e conferire nuova legittimità agli Stati e rafforzare le loro capacità.

¹ Un volume finanziario pari al 15% è riservato alla partecipazione della società civile nel quadro dell'attuazione dell'accordo.

In effetti, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, è evidente oggi che il ruolo dello Stato dev'essere riconsiderato e rivalutato: l'esperienza e gli insuccessi del passato ci insegnano che lo Stato è essenziale a questo processo. Il suo intervento è cruciale per la realizzazione di politiche di giustizia sociale e di equità. Il rispetto dei diritti umani, la promozione della salute pubblica, l'accesso all'istruzione per tutti, o anche la protezione dell'ambiente non possono essere assicurati se non da uno Stato efficiente e in grado d'agire. Ma la riabilitazione dello Stato passa per la democratizzazione del suo funzionamento, al fine di ristabilire la legittimità e assicurare la sua principale vocazione: la difesa dell'interesse generale della popolazione.

3. La dimensione politica

La dimensione politica è uno degli apporti importanti dell'accordo di Cotonou. Lomé IV conteneva già un riferimento ai diritti dell'uomo (art.5), e Lomé IV bis aveva introdotto la condizionalità (art. 366b). Tuttavia, l'inclusione della dimensione politica nella sua totalità nell'accordo di Cotonou (Titolo II) costituisce un'innovazione importante, foriera di elementi estremamente positivi.

a) il dialogo politico

Il Consiglio dei ministri congiunto ACP-UE ha l'incarico di condurre il dialogo politico e di affrontare gli argomenti che hanno degli effetti sullo sviluppo sostenibile dei paesi ACP, quali il commercio internazionale, la politica agricola comune, la politica della pesca, ecc. L'accordo prevede che "le parti procedono regolarmente a un dialogo politico approfondito, equilibrato e globale, che porta all'assunzione di impegni da entrambe le parti" ; ma non è prevista alcuna disposizione vincolante per instaurare tale dialogo in caso di situazioni conflittuali o che vadano a ledere gli interessi dei partner ACP. Inoltre, è necessario ricordare che i paesi ACP non dispongono di alcun potere sanzionatorio nel caso i loro rappresentanti subiscano violazioni dei diritti umani nei paesi dell'UE.

Occorre dirlo, l'apertura del mercato europeo senza diritti doganali ai prodotti dei paesi meno sviluppati nel quadro dell'iniziativa "Tutto fuorché le armi", senza che i partner ACP siano stati consultati e senza che si sia considerato l'impatto sulla popolazione, non fa ben sperare nell'attuazione di tale dialogo. I paesi ACP hanno criticato vivacemente questa decisione unilaterale dell'UE in occasione del Consiglio dei ministri congiunto, nel maggio 2001. Un altro esempio che ha suscitato l'indignazione dei paesi ACP è la sospensione degli aiuti a favore di Haïti, avvenuta in violazione della procedura di consultazione. Questi due esempi dimostrano come la parte europea non prenda seriamente questa innovazione, che è tuttavia uno strumento importante affinché la cooperazione allo sviluppo abbia successo.

b) il buon governo

Con il commercio, la questione del buon governo ha rappresentato per molto tempo il principale ostacolo alla conclusione di un accordo. In effetti, gli Stati ACP non condividevano la posizione secondo cui il buon governo doveva essere considerato come un elemento essenziale dell'accordo e, di conseguenza, non desideravano che fosse soggetto a una clausola di non esecuzione. Pur considerando "il buon governo" un mezzo per rafforzare la cooperazione ACP-UE e per migliorare i risultati delle politiche nazionali, i paesi ACP mettevano in guardia l'Unione europea rispetto alle definizioni differenti, imprecise e fonti di malintesi. Infine, solo la lotta contro la corruzione è oggetto di una disposizione specifica che

consente la sospensione della cooperazione in caso di flagrante violazione del principio; si tratta della corruzione organizzata eretta a sistema e non delle pratiche estemporanee imputabili a un singolo o che derivino da debolezze strutturali dei paesi ACP.

Tuttavia, la scelta del termine di "buon governo" non è fortuita. Questa nozione dai contorni sfumati è stata introdotta alla fine degli anni '80 dalla Banca mondiale con riferimento alla "buona gestione delle cose pubbliche". Di fatto, il termine è stato interpretato in modo da orientare le scelte politiche, economiche e sociali dei paesi che ricevono gli aiuti; "buona gestione" significava in questo caso una gestione conforme agli obiettivi delle istituzioni finanziarie. Da allora, il concetto è entrato a far parte del lessico corrente delle organizzazioni internazionali come l'FMI, il PSNU, l'UE e le ONG, senza tuttavia che si trovi un consenso unanime su una chiara definizione del termine. Un'altra interpretazione di "buon governo" potrebbe essere l'equa redistribuzione delle ricchezze all'insieme delle popolazioni da parte di un governo eletto democraticamente e politicamente responsabile. Il buon governo dovrebbe anche includere il rispetto degli accordi internazionali, come la dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, dei diritti economici, sociali e culturali, la dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto allo sviluppo, le convenzioni internazionali sull'ambiente, e così via.

c) Prevenzione e risoluzione dei conflitti

I conflitti che devastano i paesi ACP sono parte integrante del ciclo della povertà, in quanto possono essere considerati tanto una causa quanto una conseguenza della situazione. La tendenza, questi ultimi anni, è stata troppo spesso quella di aumentare i fondi agli aiuti umanitari d'urgenza per scaricarsi della responsabilità di non essere intervenuti per la risoluzione dei conflitti. La clausola sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti e la loro inclusione in quanto nuova dimensione della cooperazione internazionale considera il problema della povertà nella sua globalità e costituisce in ciò un'innovazione particolarmente costruttiva. L'accordo di Cotonou è molto ambizioso a tal proposito: "le parti perseguono una politica attiva, globale e integrata di pacificazione, prevenzione e risoluzione dei conflitti, mediante un intervento mirato sulle loro cause profonde e con un'adeguata combinazione di tutti gli strumenti disponibili". Tuttavia, il testo resta molto generico rispetto all'applicazione e all'azione sulle cause profonde dei conflitti: nulla garantisce che l'UE saprà dotarsi dei mezzi che le dovrebbero essere propri in quest'ambito.

d) Flussi migratori

Questo tema è stato sollevato in ritardo nel corso delle trattative da parte del partner europeo. Le discussioni hanno riguardato il problema del ritorno degli immigrati clandestini, in particolare di coloro che non avevano goduto del diritto d'asilo. Trattandosi di un accordo negoziato per un lungo periodo, è assolutamente deprecabile che la questione fondamentale dell'immigrazione non sia stata affrontata per tempo e in modo più approfondito. L'accordo di Cotonou offre, in effetti, un quadro perfettamente appropriato per condurre un dialogo politico in quest'ambito. Una politica dell'immigrazione responsabile deve rispondere ai problemi relativi alla situazione dei paesi d'origine e ai diritti degli emigrati che risiedono nell'Unione europea.

La politica dell'UE si basa attualmente su una visione improntata alla sicurezza, che non può dare risultati durevoli e che non arginerà, a lungo termine, i crescenti flussi migratori. Il mito dell'"immigrazione zero" e il suo corollario di "repressione assoluta" incoraggiano più di quanto non dissuadano l'immigrazione clandestina, largamente sfruttata da reti illegali ben organizzate.

I flussi migratori non diminuiranno fintanto che i fattori che spingono all'immigrazione non saranno affrontati in parallelo. A fronte di questa situazione, è auspicabile condurre una politica di sviluppo sostenibile che faciliti l'impegno dei paesi ACP nel contenere i flussi migratori. Una seconda componente della politica d'immigrazione riguarda i cittadini dei paesi ACP che risiedono nell'Unione europea, i quali sono spesso vittime di atti di discriminazione. Occorre condurre una politica d'integrazione basata non solo sulla parità di trattamento in termini di diritti economici e sociali, ma anche sul riconoscimento dei diritti civili, culturali e politici.

La politica d'immigrazione ha conosciuto di recente un nuovo sussulto. Incalzata dall'evoluzione demografica e dalla necessità economica, l'UE ha deciso di aprire le frontiere a talune categorie di immigrati, e segnatamente nel settore delle nuove tecnologie. Questa ricerca di manodopera qualificata e a basso costo non solo contribuisce alla fuga di cervelli dai paesi in via di sviluppo, essa è anche contraria alle politiche di sviluppo delle capacità stesse dei paesi ACP. Dopo lo schiavismo, essa rischia di diventare il nuovo saccheggio delle risorse nell'interesse dei paesi più ricchi.

B. LA RIFORMA DELLA COOPERAZIONE TECNICA E FINANZIARIA

1. Per una migliore gestione e una razionalizzazione degli aiuti

a) Mutamento della natura degli aiuti

La convenzione di Lomé era improntata a tre tipi di aiuto: l'aiuto programmabile (concesso su base geografica, tramite i Programmi Indicativi Nazionali (PIN)) ; l'aiuto non programmabile (concesso con uno scopo specifico: la diminuzione dei proventi da esportazione (STABEX e SYSMIN), aiuti d'urgenza, adeguamento strutturale) e i prestiti (concessi dalla BEI).

Nell'accordo di Cotonou, gli strumenti del FES sono stati accorpati e razionalizzati. Tutte le risorse disponibili saranno erogate attraverso due strumenti: una dotazione finanziaria a lungo termine che raggrupperà la concessione di aiuti non rimborsabili, e una destinata a fornire capitali di rischio e prestiti atti a stimolare lo sviluppo del settore privato. La prima dotazione sarà utilizzata per finanziare i PIN tradizionali, ma anche per il sostegno macroeconomico, il sostegno alle politiche settoriali, gli aiuti destinati ad attenuare i problemi di bilancia dei pagamenti, la cooperazione decentralizzata e l'alleggerimento dell'indebitamento con l'estero. Questo significa che lo STABEX e il SYSMIN non esistono più in quanto strumenti separati che dispongono di un bilancio specifico. Sarà possibile assistere i paesi ACP ad affrontare le fluttuazioni delle entrate alle esportazioni, ma solo nel quadro della programmazione per paese, e in funzione anche dei criteri macroeconomici quali l'aggravamento del disavanzo di bilancio (criterio poco obiettivo e trasparente).

La natura dell'aiuto comunitario continua anche così la sua evoluzione (avviata con Lomé) verso programmi di aiuto di bilancio settoriale (invece di aiuti ai progetti). Questi interventi settoriali su vasta scala mirano ad aumentare l'impatto della cooperazione e ad agevolare il coordinamento con gli altri investitori. I programmi indicativi nazionali saranno quindi dominati da un duplice obiettivo: concentrare gli aiuti sui settori chiave, e attuare ingenti investimenti in un numero limitato di programmi. In tale contesto, ma senza voler presumere priorità che sarà compito dei paesi ACP definire nei loro "documenti di strategia per paese", è

di primaria importanza che la Comunità europea si impegni a sostenere finanziariamente il rafforzamento dei servizi pubblici relativi all'istruzione, alla salute, alla giustizia, alla tutela dell'ambiente, ecc. oltre che le capacità amministrative e istituzionali. Quest'urgenza pare tuttavia compromessa dalla prospettiva di liberalizzazione dei settori pubblici, riaffermata da Cotonou.

b) Nuove procedure più selettive e più flessibili per la concessione degli aiuti

Le previsioni di spesa quinquennali hanno, d'ora in poi, un carattere puramente indicativo, in quanto saranno soggette a revisione in funzione dell'evoluzione dei bisogni e delle prestazioni dei paesi ACP. Queste nuove disposizioni si scontrano con i concetti di sicurezza e prevedibilità delle risorse, e impediscono in tal modo una programmazione sul lungo periodo.

Questo approccio introduce criteri di "merito" o di prestazioni per lo stanziamento degli aiuti (oltre ai criteri di bisogno). Il nuovo accordo si basa su una programmazione rinnovabile, vale a dire che si possono rivedere verso l'alto o verso il basso gli importi concessi in piena fase di attuazione dei programmi, in funzione delle prestazioni accertate; è la fine dello stanziamento e dell'avvio automatico degli aiuti.

Soprattutto, come valutare obiettivamente le prestazioni di un paese? Quali criteri saranno utilizzati? Misurare lo sviluppo sostenibile di un paese e il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni più indigenti tramite il loro accesso a servizi di base quali l'alimentazione, l'istruzione, l'assistenza sanitaria ecc., sembra possa essere una buona prospettiva di valutazione. Ma Cotonou non si colloca in questa procedura a lungo termine. Nel suggerire la liberalizzazione dei servizi, e sottoscrivendo l'accordo sui diritti di proprietà intellettuale (che autorizza la brevettabilità degli organismi viventi) esso mette in pericolo i tentativi di sviluppo endogeno dei paesi ACP.

2. Un accordo che fa dei passi indietro in taluni ambiti: l'esempio della dimensione ambientale

La quarta convenzione di Lomé includeva l'ambiente fra i suoi campi d'azione. L'inserimento dell'ambiente nel titolo I dimostrava l'importanza e la priorità accordata a questo aspetto. L'art. 34 affermava che la conservazione delle risorse naturali costituiva per molti Stati ACP un imperativo, in mancanza del quale qualsiasi sforzo di sviluppo e in particolare gli obiettivi prioritari di autosufficienza e di sicurezza alimentare sarebbero stati impediti. Il Titolo I prevedeva per qualsiasi azione o programma attuato dai partner ACP-CE che si desse priorità ad un approccio preventivo (rispettoso dell'ambiente e attento a non produrre effetti dannosi per lo stesso), sistematico, che garantisse la validità ecologica a tutti i livelli e intersettoriale. Soprattutto, Lomé poneva l'accento sulla necessità di modi di sviluppo coerenti, rispettosi degli equilibri ecologici. Più nello specifico, il paragrafo 29 vietava "qualsiasi esportazione diretta o indiretta di rifiuti pericolosi e radioattivi verso i paesi ACP, nonché l'importazione da parte degli stessi". Veniva anche contemplato il ricorso agli studi d'impatto ambientale. La Comunità era tenuta a fornire le informazioni tecniche a sua disposizione sui pesticidi e su altri prodotti chimici.

Tuttavia, la convenzione non includeva alcun meccanismo vincolante per assicurare l'applicazione concreta e pratica di tali obiettivi, né misure di accompagnamento necessarie ai paesi ACP per controllare il loro rispetto (tramite, per esempio, un gruppo di esperti o un

fondo destinato ad apportare aiuti urgenti a uno Stato ACP coinvolto in un caso illecito di importazione di rifiuti pericolosi provenienti dalla CE).

Con Cotonou, l'ambiente viene relegato in secondo piano: l'idea è quella di limitare l'impatto ambientale dello sviluppo. Non si vieta più l'esportazione dei rifiuti pericolosi; ci si accontenta di "tener conto dei problemi relativi al trasporto e all'eliminazione di rifiuti pericolosi". In nessun punto si mettono in relazione protezione dell'ambiente, sovranità alimentare e riduzione della povertà. Ma l'ambiente deve entrare in qualsiasi strategia di sviluppo. La tutela dello sfruttamento razionale delle risorse è una condizione preliminare, se si vuole migliorare nell'immediato le condizioni di vita delle popolazioni e salvaguardare quelle delle generazioni future. La valorizzazione economica delle risorse naturali (comprese le materie prime) è una conditio sine qua non del riequilibrio dei rapporti Nord / Sud.

L'accordo di Cotonou, così come incorpora nel suo costrutto le regole delle istituzioni economiche e finanziarie internazionali, con uno spirito volto alla coerenza e alla compatibilità, deve considerare gli obiettivi e i meccanismi delle convenzioni internazionali soprattutto in materia di ambiente (la convenzione sui cambiamenti climatici e il protocollo di Kyoto, la convenzione sulla diversità biologica, la convenzione di Montreal sull'ozono).

C. LA LIBERALIZZAZIONE DEL COMMERCIO NELL'OTTICA DELL'OMC

1. Un sistema commerciale a geometria variabile

a) la fine del regime commerciale preferenziale e non reciproco

Le preferenze commerciali non reciproche della convenzione di Lomé sono state oggetto di aspre critiche per non aver apportato alcun miglioramento alla situazione economica dei paesi ACP. Sul mercato dell'Unione europea, la parte dei paesi ACP, in effetti, è passata dal 6,7% nel 1976 al 3,4% nel 1993, nonostante teoricamente i paesi ACP godessero del libero accesso ai mercati. Partendo da questa constatazione, l'accordo di Cotonou ha programmato di far cessare questo sistema entro il 2008 e di sostituirlo con il libero scambio commerciale, che consente il rispetto delle regole di non discriminazione e di reciprocità dell'OMC.

La soppressione dello STABEX, il cui scopo era quello di stabilizzare i proventi da esportazione dei prodotti agricoli, e del SYSMIN, per i minerali e i prodotti minerali, si colloca in questa logica. Anche se una riforma nel sistema di sblocco dei fondi era necessaria, la loro soppressione pura e semplice è tuttavia deplorabile. Permane l'instabilità delle esportazioni dei prodotti tropicali e delle importazioni di prodotti alimentari, cosa che aumenta ulteriormente lo squilibrio strutturale degli scambi ACP-UE. Si sarebbe dovuto pensare a creare un fondo di stabilizzazione dei prezzi (piuttosto che dei proventi) che potrebbe essere gestito dai consorzi di categoria, oltre che alla realizzazione di un sistema di copertura sulle importazioni per i paesi importatori netti di derrate alimentari.

b) i rischi del libero scambio

L'OMC prevede che l'apertura del mercato debba effettuarsi secondo regole di reciprocità. Gli ACP saranno pertanto obbligati ad aprire i loro mercati ai prodotti dell'UE, e in cambio l'UE concede loro un aiuto finanziario per compensare il costo di tale apertura. E questo riguarderà anche i sistemi di quote con prezzi garantiti nel quadro dei Protocolli di Lomé sui prodotti di

base, come la banana, lo zucchero, la carne bovina e il rum, destinati, prima o poi, allo smantellamento.

I paesi ACP beneficeranno di trattamenti differenziati secondo il loro livello di sviluppo. I paesi meno sviluppati (PMS) godono in effetti di un trattamento preferenziale (confermato dall'iniziativa "tutto fuorché le armi"), il quale dovrà consentire loro di conservare l'acquis di Lomé. I paesi ACP non-PMS possono optare fra la collocazione diretta nel Sistema delle preferenze generalizzate (SPG), che è un regime meno vantaggioso della convenzione di Lomé, perché implica la reciprocità sistematica, oppure negoziare Accordi di partenariato economico regionale, che prevedono l'apertura progressiva (e reciproca) dei mercati fra i partner. L'accordo lascia tuttavia un ampio margine di manovra ai negoziati futuri in materia di commercio. A partire dal 2002, gli Stati ACP e la Commissione europea (DG "commercio") avvieranno i negoziati sull'attuazione degli Accordi di partenariato economico regionale (APER). Gli APER si allineano sulle esigenze dell'OMC, regionalizzando i rapporti commerciali e mettendo fine al trattamento differenziato di cui beneficiavano i paesi ACP, ma possono essere adattati in funzione del livello di sviluppo e dei bisogni delle regioni. Lo scopo è quello di agevolare la transizione, a termine, verso il regime generale dell'OMC.

Il quadro è differente per i PMS. L'iniziativa "Tutto fuorché le armi" adottata dal Consiglio nell'aprile del 2001 rivela i tentativi di indebolire l'accordo di Cotonou, a maggior ragione in quanto l'iniziativa è più simbolica che foriera di sviluppo per i PMS (soprattutto ACP), e i suoi effetti saranno praticamente insignificanti. Al di là delle generose apparenze, l'iniziativa non si è data come obiettivo la trasformazione radicale delle disparità nei rapporti commerciali fra il Nord e il Sud. Al contrario, stimolando la concorrenza, rischia di ledere la coesione del gruppo ACP e diminuire pertanto il loro peso al tavolo dei negoziati economici, compresi quelli a livello internazionale.

Così, Cotonou predica la liberalizzazione quale contesto di sviluppo e strumento di lotta alla povertà, conformandosi in tal modo ai postulati sviluppati dalle organizzazioni internazionali. I fautori di questa impostazione prevedono che gli APER produrranno un aumento del volume degli scambi, che a sua volta avrà un impatto positivo sulla crescita dei paesi ACP e attirerà così dei flussi di investimento, dando il via a un circolo virtuoso di crescita economica. Questa impostazione, che concepisce lo sviluppo attraverso le leggi del mercato, è tuttavia lungi dal riscuotere consensi unanimi: in occasione dei negoziati, gli Stati ACP hanno contestato questa logica e insistito sul fatto che le attuali regole dell'OMC non tenevano sufficientemente in conto il livello attuale di sviluppo e i bisogni futuri degli Stati ACP. In effetti, l'esperienza dimostra che nel loro insieme, i paesi ACP non hanno assolutamente beneficiato della liberalizzazione degli scambi. L'Africa subsahariana, ma anche altri paesi del Sud, nel complesso, sono stati emarginati. La pressione per una maggiore apertura dei loro mercati alla concorrenza non è certamente l'asso nella manica di questi paesi.

E' tuttavia possibile trovare un accordo commerciale alternativo, negoziabile a partire dal 2002. Gli APER offrono per esempio la possibilità di includere nei negoziati i parametri essenziali dello sviluppo sostenibile, come l'ambiente, per stimolare una valorizzazione economica delle risorse umane e naturali di questi paesi. La conditio sine qua non del successo di questi accordi commerciali dipende anche dalla revisione approfondita della PAC e delle altre politiche comunitarie, non coerenti con la politica di sviluppo.

c) i rischi della regionalizzazione

L'accordo di Cotonou prevede, nel caso dell'attuazione degli APER, che il gruppo ACP venga suddiviso in varie regioni, chiamate a firmare un accordo commerciale autonomo con l'Unione europea. L'UE suggerisce pertanto di dividere gli Stati ACP in sei regioni: l'Africa occidentale, l'Africa centrale, l'Africa orientale (CAE) e il Corno d'Africa, la comunità di sviluppo dell'Africa australe (SADC), la comunità dei Caraibi (CARICOM), e la regione del Pacifico. Questa suddivisione non corrisponde necessariamente alle organizzazioni regionali già esistenti nei paesi ACP. La selezione unilaterale e arbitraria di queste zone per gli APER fatta dall'Unione europea rischia di minare le strategie di cooperazione regionali degli ACP e di pregiudicare il controllo dei loro processi di integrazione in corso. I processi di cooperazione economica regionale hanno possibilità di riuscita solo se saranno elaborati dagli stessi paesi, e non dall'esterno. Occorre quindi evitare qualsiasi azione precipitosa e lasciare ai partner ACP il compito di definire nel modo più appropriato la loro configurazione geografica in vista dei negoziati commerciali con l'UE:

La regionalizzazione proposta dall'UE, oltre alla divisione fra i PMS e gli altri paesi rischia, prima o poi di condurre a una frammentazione del gruppo ACP e rappresenta una minaccia contro la solidarietà che era il punto di forza del gruppo ACP, che esisterebbe solo per tenere in piedi un accordo politico costituito dall'accordo quadro, cosa che rischia di far accrescere ulteriormente il potere negoziale dell'Europa e di consentirle di esercitare un controllo molto esteso sulla politica e sulle decisioni dei paesi ACP.

2. La liberalizzazione nei settori dei servizi e della proprietà intellettuale

a) l'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS)

Lo scambio dei servizi è incluso esplicitamente nel corpo dell'accordo di Cotonou (art.41); questa nuova disposizione rappresenta un pericolo reale per i paesi ACP. In effetti, l'Accordo generale sugli scambi di servizi, che si applica a tutti i membri dell'OMC dal 1995, postula la liberalizzazione degli scambi di tutti i servizi finanziari, bancari, assicurativi, ma anche dei trasporti, delle telecomunicazioni, dell'approvvigionamento idrico, della tutela dell'ambiente e persino dei servizi pubblici gratuiti come l'istruzione, l'assistenza sanitaria, ecc. Il concetto di servizi pubblici non esiste nemmeno nel testo del GATS. Il GATS mira quindi a commercializzare i servizi, come le merci, privando gli Stati delle loro prerogative in materia. Ma gli Stati hanno un obbligo di difesa dei loro cittadini tramite i servizi pubblici; è la stessa democrazia ad essere chiamata in causa.

L'adesione dei paesi in via di sviluppo, fra cui i paesi ACP, al GATS, non farà altro che rafforzare ulteriormente lo strapotere delle multinazionali occidentali sui loro settori privati, e ora anche su quelli pubblici. Gli effetti della liberalizzazione, poi, sono evidenti, diminuzione della qualità e aumento dei prezzi. Com'è possibile che tali misure possano migliorare le condizioni di vita delle popolazioni povere? Incoraggiando l'adesione dei paesi ACP agli scambi mondiali delle merci e dei servizi, e tenuto conto del funzionamento poco democratico dell'OMC, l'Unione europea non fa che rafforzare il dominio dei paesi e delle imprese del Nord su quelle del Sud e compromette, in modo duraturo, lo sviluppo dei paesi ACP.

b) l'accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIP)

L'articolo 46 del nuovo accordo pone l'accento sull'importanza di aderire all'accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIP), in allegato all'accordo che istituisce l'OMC. Questo significa che i contraenti dovranno applicare le misure di protezione ai loro brevetti (per 20 anni). Il problema è che questa disposizione favorisce i paesi industrializzati, che hanno i mezzi per far brevettare le loro invenzioni, a detrimento dei PVS.

Nel settore dell'agricoltura, questo permette ai paesi industrializzati di far brevettare le loro "invenzioni" e di proteggere i brevetti sulle specie di fauna e flora che in realtà essi hanno scoperto nei paesi in via di sviluppo. Questa disposizione del TRIP conferisce in questo modo il monopolio della proprietà ai paesi industrializzati sulle risorse genetiche dei paesi ACP.

Questo aspetto è ancora più grave in materia di sanità e di cure mediche. I PVS che non possono aver accesso ai brevetti depositati dai paesi industrializzati, sono costretti ad acquistare i farmaci a prezzi esorbitanti. Molto spesso, non hanno i mezzi per permetterseli, e ciò chiama in causa l'accesso alle cure mediche e la salute stessa dei cittadini. L'esempio della lotta contro l'AIDS, ben esemplificato come si sa dal processo intentato dall'industria farmaceutica contro il Sudafrica, conferma il cinismo e l'ingiustizia di tali pratiche.

Per porre fine alla biopirateria, l'organizzazione dell'Unità Africana ha adottato una legge modello sulla protezione dei diritti delle comunità locali e le regole di accesso alle loro risorse biologiche. Questa legge innovativa, che si basa sulla Convenzione sulla diversità biologica (CBD) adottata nel 1992 a Rio de Janeiro, pone l'accento sul diritto sovrano degli Stati sulle risorse biologiche e naturali, così come sulla protezione delle conoscenze e delle pratiche indigene; ma non si fa menzione di questa legge nell'accordo di Cotonou.

III. LA QUESTIONE DELL'ATTUAZIONE

L'accordo di Cotonou, per quanto innovativo o criticabile possa essere, implica un gran numero di incognite. Tutto è da fare, sia nei negoziati futuri in materia commerciale, sia nell'attuazione delle disposizioni, spesso vaghe e che lasciano molto spazio all'interpretazione. La sua portata e il suo reale contributo allo sviluppo sostenibile dei paesi ACP dipenderà quindi molto dalle modalità di attuazione. La parte del testo relativa al dialogo politico, per esempio, resta molto generale e, in assenza di disposizioni sufficientemente precise, può essere applicata in modo molto diverso. Lo stesso potrebbe dirsi per i concetti di lotta alla povertà, di buon governo o simili. I criteri di valutazione e di prestazione restano ancora da definire, occorre precisare le modalità pratiche di applicazione sul piano qualitativo e su quello quantitativo. I negoziati successivi determineranno i progressi raggiunti, e tutti gli attori hanno un ruolo di primo piano da svolgere affinché tali sviluppi vadano a buon fine.

A. IL RAFFORZAMENTO DELLE ISTITUZIONI CONGIUNTE

Le istituzioni ACP-UE sono estremamente originali. Esse raggruppano un gran numero di paesi, oggi ben 92, nel quadro di un accordo interregionale e dovranno gestire le tre dimensioni essenziali dell'accordo: politica, economica e commerciale. Anche se l'accordo di Cotonou non modifica le strutture istituzionali, esso cambia per contro le loro modalità di funzionamento e accresce le loro competenze, per tener conto delle innovazioni intervenute.

a) Il Consiglio ACP-UE

Esso ha l'incarico di attuare l'accordo, anche se *de facto* è la Commissione europea a gestire gran parte dei fascicoli. I negoziati e i dibattiti del Consiglio restano spesso su un piano formale e la partecipazione ministeriale è molto scarsa da parte europea, cosa che riduce la possibilità di prendere decisioni che siano realmente politiche. Inoltre, il Consiglio dei ministri ACP-UE è rimasto fino ad oggi un'istituzione poco trasparente. Sarebbe nella logica del dibattito avviato sulla cooperazione ACP-UE che si avesse una maggiore trasparenza, producendo come risultato lo sblocco di numerose situazioni.

Nel quadro dell'accordo di Cotonou, il Consiglio dei ministri ha l'incarico di condurre il dialogo politico. Si tratta, in effetti, di realizzare la dimensione politica che, per quanto già citata con Lomé IV bis, non ha potuto concretizzarsi realmente. Questo passo implica da parte dei governi europei un apporto ai lavori del Consiglio, una rinnovata attenzione, e che essi diano prova di un rinnovato impegno nei suoi confronti. Se i governi europei non sono disposti a discutere tutte le questioni politiche, compresi grandi temi mondiali e comunitari che hanno delle ricadute sulla cooperazione ACP-UE, le conseguenze non saranno mai all'altezza degli impegni avviati con Cotonou.

b) L'Assemblea parlamentare paritetica

L'Assemblea paritetica è uscita rafforzata dall'accordo di Cotonou, in quanto diventa esplicitamente parlamentare (Assemblea parlamentare paritetica, APP) e si vede conferire una competenza di rilievo in materia di attuazione dei processi democratici, cosa che costituisce un segno forte e positivo verso una democratizzazione e una partecipazione attiva dei cittadini alle decisioni. L'Assemblea parlamentare paritetica potrà ormai tenere riunioni regionali. Questa nuova disposizione, molto importante, si colloca nell'ambito del sostegno all'integrazione regionale nei paesi ACP. La configurazione regionale e l'organizzazione delle riunioni devono essere definite dalle regioni coinvolte.

Tuttavia, la prima sfida per l'APP sarà di farsi sentire e riconoscere effettivamente come Assemblea parlamentare. Per quanto concerne la parità che la caratterizza, essa è spesso in difficoltà a causa dello squilibrio che distingue il suo funzionamento, non essendovi parti eguali: il Parlamento europeo dispone di strutture e di poteri propri. Il funzionamento originario dei suoi gruppi politici gli conferisce un vantaggio notevole che evolve nel quadro di un lavoro continuo. Per contro, i parlamentari ACP si riuniscono solo qualche giorno all'anno, e la lontananza geografica costituisce una considerevole difficoltà con cui si scontra l'elaborazione di un lavoro in comune. Soprattutto il principio di un voto per paese nel gruppo ACP, contro un voto per persona dalla parte europea, non è un principio equo. La partecipazione di un solo rappresentante per paese impedisce l'accesso e l'espressione dei rappresentanti dell'opposizione, e occulta in tal modo il pluralismo politico di questi paesi. Non è sorprendente quindi che i lavori dell'ex Assemblea paritetica siano stati spesso largamente a senso unico.

Naturalmente, spetta all'Assemblea parlamentare paritetica trattare queste problematiche e riflettere sui modi di porre rimedio agli squilibri. Ma è anche responsabilità del Parlamento europeo sollevare l'attenzione su questo problema, a maggior ragione in quanto la nuova dimensione parlamentare conferita all'Assemblea potrebbe contribuire a inasprire ulteriormente gli squilibri. L'Assemblea potrebbe organizzarsi in gruppi politici, come avviene in seno al Parlamento europeo, effettuando in tal modo un lavoro parlamentare di

miglior qualità e più approfondito.

L'Assemblea parlamentare paritetica si vede conferire la responsabilità "di promuovere i processi democratici". Eppure, a parte il potere consultivo, non dispone di strumenti appropriati per esercitare questa competenza. Di conseguenza, queste riforme avranno un impatto solo se verranno rafforzati i poteri dell'APP, se questa sarà in grado di esercitare un controllo di bilancio e politico sul finanziamento della cooperazione, sui negoziati e la ratifica dei nuovi trattati.

B. IL QUADRO COMUNITARIO

L'entrata in vigore dell'accordo di Cotonou cade in coincidenza con un certo numero di riforme delle politiche europee di sviluppo e di gestione degli aiuti. La questione dell'applicazione della cooperazione ACP-UE dipenderà in parte da questi cambiamenti, e sarà pertanto difficile da prevedere.

1. La riforma della gestione degli aiuti esterni

Lungi dal trarre le conseguenze del dibattito sul libro verde, la Commissione ha avviato un processo interno di riforma della gestione degli aiuti esterni al fine di gestire e razionalizzare meglio gli aiuti. Il dibattito sul libro verde aveva fatto emergere la palese necessità di semplificare le procedure, fortemente caldeggiata anche dal Parlamento europeo. Ma la riforma avviata non sembra soddisfare le aspettative.

Questa riforma mette in essere una nuova ripartizione delle competenze fra le differenti direzioni generali (DG) della Commissione: la DG "sviluppo" (che copriva completamente l'ex convenzione di Lomé) diventa competente solo dell'elaborazione delle strategie o grandi assi di sviluppo, fra cui la definizione dei Programmi indicativi nazionali per paese ACP. La DG "affari esteri" attua la dimensione politica (buon governo, prevenzione dei conflitti, diritti dell'uomo, ecc.). La DG "commercio" gestisce l'aspetto commerciale dell'accordo (comprese le clausole relative ai servizi e alla proprietà intellettuale) e si occuperà di condurre i negoziati sull'APER. Il nuovo Ufficio per la cooperazione (EuropAid) è incaricato di negoziare, applicare e seguire l'evoluzione dei progetti, ma non esclusivamente nei paesi ACP.

Questa nuova organizzazione sembra in effetti più complessa e poco propizia ad una migliore articolazione o a una maggior coerenza in seno alla Commissione, segnatamente per l'attuazione dell'accordo di Cotonou. Ci si può chiedere come la DG "commercio" intenda promuovere lo sviluppo delle esportazioni dei paesi ACP nell'ambito del suo mandato principale, vale a dire la difesa degli interessi commerciali dell'UE. Le procedure rischiano di essere egualmente più complicate per i paesi ACP, che avranno svariati interlocutori, in funzione delle diverse dimensioni dell'accordo. La tendenza è quindi quella di progressiva diminuzione delle attribuzioni della DG "sviluppo", la quale si trova poco per volta svuotata delle sue prerogative.

Infine, la riforma avviata si concentra su procedure interne e amministrative, mentre l'attuazione dell'accordo di Cotonou avrebbe richiesto un rafforzamento del partenariato. Il processo avviato dalla Commissione, non essendo equilibrato, ipotizza l'efficacia reale

dell'accordo di Cotonou.

2. La nuova politica di sviluppo dell'UE

Su richiesta del Consiglio, la Commissione ha avviato l'elaborazione di una proposta di comunicazione allo scopo di dare un nuovo assetto alla politica di sviluppo dell'UE. Questo spostamento dell'attenzione si fonda sulla combinazione di due criteri principali: una concentrazione degli aiuti su un numero ristretto di settori, per cui l'azione della Comunità deve apportare un valore aggiunto, e che devono contribuire all'obiettivo di eliminare la povertà. I settori identificati sono il commercio e lo sviluppo, l'integrazione e la cooperazione regionali, il sostegno alle politiche macroeconomiche che abbiano un legame esplicito con le strategie di lotta alla povertà, i trasporti, le strategie di sicurezza alimentare e di sviluppo agricolo sostenibile e di rafforzamento delle capacità istituzionali, il buon governo e lo stato di diritto.

Si deplora che gli Stati ACP non siano stati coinvolti nella decisione, che li riguarda direttamente. In effetti, è legittimo chiedersi che margine di manovra venga lasciato ai beneficiari degli aiuti, per definire in modo sovrano le loro priorità, se queste devono obbligatoriamente rientrare nel quadro nella nuova politica di sviluppo comunitario.

3. Quale ruolo per il Parlamento europeo?

Perché l'accordo possa entrare effettivamente in vigore, corredato dalla concessione di 12 miliardi di euro di aiuti a titolo di FES e di 1,7 miliardi di euro in prestiti accordati dalla Banca europea per gli investimenti, su cinque anni, esso deve essere ratificato, oltre che dalla Comunità europea, dai 92 parlamenti nazionali degli Stati che aderiscono all'accordo. L'accordo, e segnatamente l'importo del FES, verrà quindi rivisto ogni 5 anni, dopo l'effettuazione di negoziati fra gli Stati ACP e l'UE. I negoziati commerciali saranno, dal canto loro, condotti dalla Commissione (DG "commercio"). Il Parlamento europeo, per contro, non sarà più chiamato a esprimere un parere, ma sarà solo tenuto al corrente delle evoluzioni future e darà il via all'esecuzione del FES senza prendere parte al processo decisionale, né al controllo, in merito al suo utilizzo.

In effetti, il Fondo europeo di sviluppo, le cui entrate e uscite vengono effettuate al di fuori del bilancio generale, resta il principale strumento finanziario per l'attuazione dei programmi indicativi nazionali o regionali. La rivendicazione del Parlamento europeo in favore di una iscrizione in bilancio del FES, allo scopo di permettere un controllo parlamentare, fino ad oggi non ha avuto un seguito favorevole da parte del Consiglio. Una gestione trasparente e democratica del FES è tuttavia una conditio sine qua non del successo dell'accordo di Cotonou. Nello spirito del partenariato, sarebbe egualmente importante che l'Assemblea parlamentare paritetica fosse coinvolta nella valutazione delle spese del FES, oltre che nel processo di attuazione dello stesso.

IV. CONCLUSIONE: UN PARTENARIATO EQUO PER UNO SVILUPPO

SOSTENIBILE

In conclusione, il relatore chiama il Parlamento europeo a seguire con attenzione l'attuazione dell'accordo di Cotonou, oltre che ad esprimersi, ove del caso, al fine di garantire una cooperazione che sia equa, solidale e rispettosa degli interessi e delle scelte dei diversi partner. Pertanto il relatore, in merito a:

il partenariato ACP-UE:

- ritiene che il partenariato ACP-UE debba promuovere lo sviluppo sostenibile fondato su scelte politiche democratiche dei paesi ACP, il che impone la mobilitazione delle risorse interne umane, intellettuali, naturali oltre che l'uso ottimale dei sistemi locali di conoscenza da parte degli stessi paesi. La politica della cooperazione allo sviluppo dell'UE deve orientarsi verso il sostegno degli sforzi interni dei paesi ACP allo scopo di rafforzare la loro strategia di sviluppo e la loro autonomia;

- ritiene che la lotta contro la povertà, obiettivo dell'accordo di Cotonou, esiga una politica coerente da parte dell'UE, che deve affrontare le cause strutturali che stanno a monte dell'impovertimento dei paesi ACP: stabilire dunque un termine per i sussidi all'esportazione, che perturbano i mercati locali, cancellare il debito, sostituire il sistema in vigore del libero scambio commerciale con regole eque;

- ritiene che sia importante porre rimedio alle disparità inerenti ai rapporti fra i paesi ACP e l'UE, segnatamente alle notevoli difficoltà incontrate dai paesi ACP nel corso dei negoziati con l'UE. E' necessario sviluppare le competenze dei paesi ACP soprattutto in vista dei negoziati commerciali fra le due parti;

- ritiene che il rafforzamento dell'Assemblea paritetica, che diventa un organo parlamentare sia un'innovazione di prima importanza, e che i parlamentari debbano essere coinvolti nelle decisioni a livello internazionale. E' opportuno quindi dare risposte adeguate, al fine di porre rimedio agli squilibri che caratterizzano il suo funzionamento, e consentire ai parlamentari di assicurare effettivamente le loro responsabilità, ai sensi dell'accordo di Cotonou, dotandoli soprattutto delle risorse finanziarie e umane che siano all'altezza delle poste in gioco;

la dimensione politica:

- considera che l'apertura della cooperazione alla società civile costituisca al contempo una tappa importante verso lo sviluppo partecipativo e una sfida che gli Stati ACP, in partenariato con la società civile, dovrebbero raccogliere;

- ritiene che il ruolo dello Stato debba essere reso più democratico e riaffermato, ed è convinto che lo sviluppo sostenibile dei paesi ACP passi per il rafforzamento dei servizi pubblici che rispondono ai bisogni vitali delle popolazioni locali;

- ritiene che per garantire la credibilità del nuovo partenariato e del dialogo politico, le politiche di sviluppo dell'UE, degli Stati membri e dei paesi ACP debbano essere al centro di un dibattito democratico in seno alle istituzioni congiunte;

la componente commerciale:

- sottolinea che spetta ai poteri pubblici ACP adottare regole adeguate per la protezione e lo sviluppo delle proprie industrie e procedere ad aperture selettive dei mercati in funzione della loro situazione economica, senza per questo emarginare il settore privato locale; ritiene, a tal proposito, che un settore privato, a carattere consorziato e socialmente ed ecologicamente responsabile possa contribuire allo sviluppo sostenibile di questi paesi;

- esprime le sue preoccupazioni sul fatto che gli accordi regionali di libero scambio con i paesi ACP non minino gli attuali gruppi economici e le loro strategie d'integrazione; ritiene che spetti alle varie regioni ACP definire e dar corpo all'integrazione regionale in quanto progetto collettivo, con una propria finalità economica, politica, sociale, ambientale e commerciale.

- ritiene che i negoziati commerciali futuri fra i paesi ACP e l'UE debbano essere fondati su una valutazione della liberalizzazione degli scambi commerciali attualmente in vigore e del loro impatto sulle economie dei paesi ACP; sottolinea a tal fine che si dovrà procedere in via preventiva a un nuovo ciclo di negoziati sul commercio mondiale prima di effettuare la valutazione degli impegni precedenti, nel quadro del GATT e dell'OMC, comprese le misure di trattamento speciale e differenziato;

i settori di cooperazione:

- raccomanda che l'UE proceda a una riforma della politica agricola comune e della politica in materia di pesca, in quanto entrambe particolarmente lesive della produzione e dei mercati locali, oltre che in contraddizione con le misure adottate nel quadro della cooperazione allo sviluppo;

- sottolinea l'importanza delle questioni di brevettabilità (dei farmaci, della fauna e della flora, ecc.) che rappresentano una minaccia reale per le capacità degli Stati ACP di prestare assistenza sanitaria alle loro popolazioni, preservare le colture di prodotti alimentari e le tradizioni locali a fronte degli interessi delle multinazionali, ritiene che l'accordo di Cotonou debba sostenere l'applicazione della legge approvata dall'OUA, che tutela i diritti delle comunità locali e stabilisce le regole di accesso alle risorse biologiche;

- insiste sull'importanza della protezione dell'ambiente, che è una garanzia per la sopravvivenza delle popolazioni a breve termine, e di uno sviluppo sostenibile su lungo termine.

La presente relazione si pone in atteggiamento critico, in quanto si ritiene vi siano fondati motivi per denunciare le carenze dell'accordo di Cotonou nonché le derive, già rilevate, nella sua applicazione. Si deplora in particolar modo che non sia stato fatto un bilancio politico della convenzione di Lomé, né in modo più generale un'analisi obiettiva dei rapporti Nord/Sud, nella fase che ha preceduto i negoziati sul rinnovo delle cooperazione ACP-UE

La presente relazione tuttavia raccomanda al Parlamento europeo di esprimere il suo parere conforme alla ratifica dell'accordo di Cotonou, in quanto l'esistenza del nuovo accordo di cooperazione ACP-UE rappresenta già, di per sé, una vittoria. Inoltre esso reca in sé elementi d'innovazione che si dovranno interpretare e utilizzare in maniera costruttiva. Se il Parlamento

europeo non ha il potere di apportare emendamenti a questo testo, è essenziale che esso si adoperi per trarne il meglio possibile, affinché gli aiuti contribuiscano realmente a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni dei paesi ACP, in funzione dei loro bisogni alimentari, sanitari, d'istruzione ecc.

30 aprile 2001

PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI ESTERI, I DIRITTI DELL'UOMO, LA SICUREZZA COMUNE E LA POLITICA DI DIFESA

destinato alla commissione per lo sviluppo e la cooperazione

sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome della Comunità europea, dell'accordo di partenariato tra gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro
(2117/2000 – COM(2000) 324 – C5-0417/2000 – 2000/0124 (AVC))

Relatrice per parere: Lone Dybkjær

PROCEDURA

Nella riunione del 12 luglio 2000 la commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa ha nominato relatrice per parere Lone Dybkjær.

Nelle riunioni del 27 febbraio 2001 e 10 aprile 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione William Francis Newton Dunn (presidente f.f.); Catherine Lalumière (vicepresidente); Alexandros Alavanos (in sostituzione di André Brie), Ole Andreasen (in sostituzione di Pere Esteve), Danielle Auroi (in sostituzione di Daniel Marc Cohn-Bendit), Alexandros Baltas, Bastiaan Belder, Elmar Brok, Gunilla Carlsson, John Walls Cushnahan, Joseph Daul (in sostituzione di José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra), Rosa M. Díez González, Andrew Nicholas Duff (in sostituzione di Bertel Haarder), Olivier Dupuis (in sostituzione di Emma Bonino), Giovanni Claudio Fava (in sostituzione di Jannis Sakellariou), Francesco Fiori (in sostituzione di José Pacheco Pereira, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Monica Frassoni (in sostituzione di Matti Wuori), Michael Gahler, Per Gahrton, Gerardo Galeote Quecedo, Jas Gawronski, Vitaliano Gemelli (in sostituzione di Silvio Berlusconi), Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (in sostituzione di Franco Marini), Klaus Hänsch, Magdalene Hoff, Giorgos Katiforis (in sostituzione di Ioannis Soulidakis), Efstratios Korakas, Alain Lamassoure, Pedro Maset Campos, José María Mendiluce Pereiro (in sostituzione di Emilio Menéndez del Valle), Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Arie M. Oostlander, Reino Paasilinna (in sostituzione di Hannes Swoboda), Hans-Gert Poettering, Jacques F. Poos, Jacques Santer, Jacques Santkin, Jürgen Schröder, Ilkka Suominen (in sostituzione di The Lord Bethell), Gary Titley, Johan Van Hecke, Geoffrey Van Orden e Christos Zacharakis.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

La relatrice si compiace del nuovo accordo ed è dell'avviso che contenga molti elementi positivi i quali, se applicati pienamente e adeguatamente, potrebbero migliorare i risultati della cooperazione ACP-UE.

Se usato in modo costruttivo, il nuovo partenariato ACP-UE (accordo di Cotonou) può diventare un vero e proprio quadro per ridurre la povertà e in ultima analisi per eradicarla. Ma abbiamo bisogno di un'effettiva cooperazione di partenariato per poter far fronte a problemi tradizionali e nuovi come i violenti conflitti, i rifugiati, la corruzione, le violazioni dei diritti dell'uomo, l'intolleranza etnica, l'HIV/AIDS, la malaria, la tubercolosi, il debito, l'analfabetismo, il "divario digitale", ecc. L'elemento fondamentale deve essere la creazione di un quadro per creare capacità nei paesi ACP.

Anche se garantire la complementarità delle politiche di sviluppo nazionali e della politica della Commissione è una condizione essenziale per rafforzare l'azione europea nei paesi ACP, non va dimenticato che alcuni Stati membri dell'UE dispongono di una forte tradizione positiva per quanto concerne la politica di sviluppo e che i loro sforzi non andrebbero messi a repentaglio per la necessità di coordinare le varie iniziative provenienti dall'UE e dai singoli Stati membri.

E' inoltre molto importante che la necessità di coerenza tra Stati membri e Commissione nel settore della politica di sviluppo sia estesa alla PESC. (Per esempio, sospendere l'applicazione della Convenzione di Lomé al Sudan o alla Guinea Equatoriale, ma lasciare nel contempo gli Stati membri liberi di continuare la loro cooperazione bilaterale non costituisce certo un'azione europea coerente).

Più commercio e aiuti

Il finanziamento non è sufficiente. Abbiamo urgente bisogno di sviluppare un nuovo approccio ai regimi commerciali. L'attuale strategia di sostituire sistematicamente il sistema esistente delle preferenze commerciali con una serie di nuovi partenariati economici basati su una rimozione progressiva e reciproca degli ostacoli commerciali è un primo passo nella giusta direzione e andrebbe accolta favorevolmente. Tali accordi verranno definiti come parte di una più ampia strategia per migliorare la capacità dei paesi ACP di attrarre investimenti del settore privato. Tuttavia una strategia volta all'aumento del commercio va sostenuta mediante agevolazioni commerciali per i paesi ACP in modo da garantire loro la capacità di partecipare al mercato mondiale. E' quindi d'importanza fondamentale che la Commissione avvii uno studio che si incentri sui problemi in materia di forniture incontrati dai paesi ACP.

Analogamente, l'importanza degli articoli 29 e 30 sulla cooperazione regionale va sottolineata sia nel senso di creare un mercato regionale volto a "fertilizzare" la creazione di benessere nei paesi piccoli e meno sviluppati, sia nel senso di disporre di un'entità atta a far fronte ai problemi in materia di forniture dei paesi ACP. Il caso dell'integrazione regionale europea ha dimostrato quanto importante sia lo sviluppo regionale e andrebbe quindi preso a modello.

Tuttavia, la questione è se la strategia sia sufficientemente radicale. Attualmente l'UE e i suoi Stati membri stanno finanziando miglioramenti alle condizioni di produzione nei paesi ACP mentre, nel contempo, continuano a creare barriere commerciali che ostacolano l'accesso

diretto di tali paesi ai mercati UE. La politica agricola comune (PAC) sostiene notevolmente i prodotti UE e penalizza gli sforzi compiuti dai paesi ACP per diventare competitivi. Pertanto l'introduzione graduale di zone di libero scambio dovrebbe diventare la chiave di volta di un effettivo tentativo inteso a rigenerare le economie dei paesi ACP.

Cooperazione diretta tra le popolazioni e commercio equo e solidale

Se si vuole che l'accordo di Cotonou abbia successo, bisogna accordare la massima attenzione alla cooperazione diretta tra le popolazioni ed al coinvolgimento della società civile. Progetti comuni di sviluppo dovrebbero essere portati avanti dalle municipalità locali, dai sindacati, dalle associazioni di categoria, dalle cooperative, dalle associazioni di consumatori, da scuole, università, gruppi di studenti, gruppi religiosi e di altro tipo. La Commissione europea dovrebbe agevolare questo processo. Progetti di vasta portata non sono sempre adeguati: microprogetti invece, come unità di microcredito, si sono dimostrati estremamente efficaci sotto il profilo dei costi ed hanno aiutato a fornire strumenti ai più poveri. La rete europea di commercio equo e solidale fornisce un esempio positivo di cooperazione diretta tra le popolazioni e potrebbe essere estesa ad altri settori. Tuttavia la Commissione non sta svolgendo un ruolo significativo o strategico nella promozione della correttezza commerciale né fornisce un'etichetta europea ufficiale di correttezza commerciale che armonizzerebbe i diversi criteri ed aiuterebbe ad evitare abusi.

Società civile

Il fondamento di qualsiasi accordo attuabile ACP-UE deve essere il sostegno alla promozione della società civile nei paesi ACP. Una società civile forte si esprime chiedendo trasformazioni radicali delle strutture politiche e di quelle sociali. La lotta contro la povertà può essere efficace solo se stimola la crescita attraverso la concorrenza e lo sviluppo del settore privato, il che rende altresì necessario consentire all'economia urbana popolare, il cosiddetto settore informale, di svolgere il suo ruolo.

Una nuova frontiera dello sviluppo umano: buon governo ed altri obiettivi

L'accordo di Cotonou andrebbe accolto favorevolmente per il fatto che l'accento viene ora posto sui diritti umani come criterio fondamentale nel dialogo nord/sud. Pochi anni fa molti paesi ACP erano riluttanti ad affrontare la questione. Oggi clausole sui diritti umani sono incluse in accordi internazionali (come gli accordi UE di cooperazione con paesi terzi) quali elementi essenziali per l'applicazione degli accordi stessi. Ci si adopera inoltre per ampliare il concetto di diritti fondamentali: buon governo e lotta contro la corruzione sono elementi chiave per garantire i diritti dei cittadini ACP ed europei ed introdurre nella vita pubblica standard più elevati.

Inoltre, il concetto di aiuto andrebbe aggiornato per fornire un approccio più esaustivo. Le società ACP necessitano di una forma diversa di cooperazione, che vada oltre l'assistenza tradizionale e si sposti verso i settori degli investimenti, dell'agricoltura, della sanità e dell'istruzione. La cooperazione nord/sud ha ora molte nuove "frontiere". Un tale caso è la politica dell'istruzione nel suo insieme, che va aggiornata e incentrata maggiormente sull'istruzione superiore. La priorità permanente e duratura della lotta contro l'analfabetismo non dovrebbe impedire ai paesi ACP di disporre di adeguate strutture universitarie nonché di programmi di scambio e di internato. Si tratta di un requisito indispensabile per la creazione

di benessere e per fornire un'alternativa reale alla "fuga di cervelli".

L'articolo 25 è un articolo chiave in quanto sottolinea l'importanza della cooperazione per lo sviluppo e il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi sociali di base (sia in termine di qualità che di accesso). Tuttavia, la questione dell'assistenza sanitaria di base non è pienamente affrontata nell'accordo; mentre fa riferimento specifico all'aspetto alimentare, all'igiene della riproduzione e all'HIV/AIDS, che sono senz'altro problemi fondamentali, perché non affronta, per esempio, la questione di promuovere la lotta contro la malaria e le malattie contagiose come la tubercolosi, che rappresentano anch'esse un grave problema?

Il maggiore accento posto dall'accordo su miglioramento, garanzia ed ampliamento della partecipazione di uomini e donne, su un piano di parità, a tutti i settori della vita economica, sociale e culturale (articolo 31) va accolto favorevolmente in quanto incoraggia "misure positive specifiche a favore delle donne quali ... considerazione specifica delle donne nel quadro dell'aiuto di emergenza e delle operazioni di ricostruzione". Tuttavia, vista la tragica proliferazione delle guerre civili e di altri conflitti nei paesi ACP è importante sottolineare che la piena partecipazione femminile all'istruzione, al processo decisionale, alla prevenzione dei conflitti e alla risoluzione degli stessi nonché a tutte le iniziative di pace è essenziale. Purtroppo l'accordo non riconosce tale aspetto.

Osservazioni conclusive

In conclusione, va ricordato che il termine "ACP" è spesso usato troppo facilmente come etichetta per classificare tutti i paesi del sud. Non tutti i paesi ACP sono poveri, alcuni non sono più paesi in via di sviluppo. Entro dieci anni alcuni paesi in via di sviluppo non saranno più considerati tali mentre altri potranno essere aggiunti all'elenco. Non tutta la povertà sul pianeta si concentra nei paesi ACP. Secondo una recente stima della Banca mondiale il 30% della popolazione mondiale che vive in miseria si trova attualmente nel subcontinente indiano. Nonostante il fatto che i paesi meno sviluppati beneficino attualmente di alcuni accordi specifici, ulteriore considerazione andrebbe accordata all'idea di esaminare la situazione specifica di ogni singolo paese ACP. Dovremmo infatti garantire che il concetto di "ACP" sia in evoluzione costante.

CONCLUSIONI

La commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa invita la commissione per lo sviluppo e la cooperazione, competente per il merito, a includere nella sua relazione i seguenti punti:

Il Parlamento europeo

1. si compiace del nuovo accordo in quanto rappresenta una riforma positiva e necessaria del partenariato ACP-UE, si fonda sull'acquis di 25 anni di esperienza ma contiene anche nuovi elementi che, come è legittimo auspicare, consentiranno al partenariato di adeguarsi agli sviluppi globali e di massimizzare l'attuabilità e l'efficacia della cooperazione;

2. si compiace del fatto che il nuovo accordo di partenariato ACP-UE miri a creare un contesto più favorevole alla riduzione della povertà e allo sviluppo sostenibile, e a invertire i processi di marginalizzazione sociale, economica e tecnologica;
3. si compiace in particolare del fatto che l'accordo si basi sul rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici, del buon governo e dello stato di diritto;
4. si compiace del fatto che il nuovo accordo fornisca un'utile base giuridica per garantire la partecipazione della società civile, del settore privato e dei governi locali sia alla formazione che all'attuazione della cooperazione ACP-UE;
5. sottolinea che una pace duratura costituisce un requisito fondamentale per lo sviluppo;
6. sottolinea il fatto che nell'Africa subsahariana e nella maggior parte delle isole dei Caraibi e del Pacifico che appartengono al gruppo ACP, quasi metà della popolazione vive in condizioni di povertà totale (e la maggioranza di tali persone è costituita da donne) ed è costretta a sopravvivere con meno di 1 dollaro al giorno; riconosce che la mancanza di accesso ai mercati, le catastrofi nazionali - come pure una notevole instabilità politica - contribuiscono ad aggravare la situazione economica;
7. sottolinea la necessità della parità tra uomini e donne nei paesi ACP quale prerequisito per uno sviluppo socialmente equilibrato e ritiene essenziale che le donne partecipino pienamente a tutti i settori della società (per es. istruzione, processo decisionale, prevenzione dei conflitti);
8. sottolinea la necessità di un dialogo politico e di un effettivo partenariato tra la Comunità e ciascuno degli Stati e delle regioni partner;
9. sottolinea che senza cooperazione regionale sarà difficile creare vantaggi di mercato per i paesi ACP ; invita pertanto i paesi ACP ad intraprendere un processo nel cui ambito lavorare per una maggiore cooperazione regionale e l'Unione europea e i suoi Stati membri a sostenere tale sviluppo; ricorda il fatto che gli accordi commerciali dovrebbero fornire sostegno alla cooperazione regionale;
10. sottolinea altresì la grande importanza politica di una cooperazione regionale rafforzata nell'ambito del gruppo dei paesi ACP, cooperazione destinata a favorire la stabilità delle regioni interessate;
11. sottolinea che malattie come l'HIV/AIDS, la malaria e la tubercolosi stanno avendo effetti catastrofici sulla struttura sociale di numerosi paesi e quindi sul loro potenziale sviluppo; invita pertanto il Consiglio e la Commissione ad aumentare l'assistenza affinché vengano sviluppate le capacità umane ed istituzionali per sostenere e portare avanti la ricerca nel settore sanitario; invita altresì la Commissione ad adoperarsi perché l'accordo TRIPS sia rivisto in modo tale da non costituire più un ostacolo ad un agevole accesso ai farmaci di base nei paesi ACP;
12. invita la Commissione e gli Stati membri ad avvalersi pienamente dell'intera gamma di opportunità e di strumenti contemplati dall'accordo di Cotonou; chiede che particolare attenzione venga accordata alla dimensione politica del partenariato, alla

prevenzione dei conflitti nonché all'istruzione e alla sanità pubblica visto che una migliore cooperazione ACP-UE comporta molto di più che un semplice accordo commerciale;

13. ritiene che il microcredito resti un importante strumento di aiuto ma che sia venuto il momento di porre le fondamenta per una maggiore crescita economica al livello di base;
14. invita la Commissione, gli Stati membri e gli Stati ACP a mettere a punto congiuntamente una strategia più ampia per migliorare la capacità dei paesi ACP di attrarre investimenti del settore privato; suggerisce a tale riguardo alla Commissione e agli Stati membri di esplorare concretamente le possibilità di accordare incentivi fiscali alle imprese che investono nei paesi ACP;
15. invita la Commissione e il Consiglio ad utilizzare in modo coerente e rigoroso, sulla base di criteri trasparenti, le procedure speciali di consultazione e adeguate sanzioni, per i casi di violazione dei diritti dell'uomo e gravi casi di corruzione; invita il Consiglio e la Commissione ad agire per tutta la durata di tali procedure nella massima trasparenza nei confronti del Parlamento europeo; chiede inoltre che al Parlamento sia attribuito un ruolo più importante per quanto riguarda l'avvio di tali procedure;
16. invita la Commissione e gli Stati membri dell'UE a portare avanti una strategia che garantisca gradualmente ma continuamente l'accesso dei paesi ACP ai mercati europei e mondiali; accoglie favorevolmente a tale riguardo l'iniziativa "Tutto tranne le armi" quale passo logico verso una siffatta politica;
17. chiede alla Commissione e agli Stati membri di astenersi da qualsiasi forma di politica suscettibile di perturbare il mercato locale nei paesi ACP;
18. invita la Commissione e gli Stati membri dell'UE a formulare una strategia che inglobi la società civile nell'accordo di Cotonou; chiede alla Commissione di esplicitare quanto prima possibile le modalità concrete in cui si svolgerà tale partenariato con la società civile; riconosce il fatto che nessun accordo può avere successo senza partecipazione locale;
19. invita l'Unione europea e i suoi partner ACP a lanciare un'importante nuova strategia in materia di ICT (tecnologie dell'informazione e della comunicazione), da portare avanti in stretta cooperazione con i settori privati dei paesi UE e ACP e la comunità ONG, al fine di agevolare la capacità di tecnologia digitale nei paesi ACP e potenziare il loro sviluppo economico e sociale;
20. invita la Commissione ad assicurare di disporre di personale sufficiente per rispondere alle aspettative e alle necessità connesse all'attuazione dell'accordo;
21. invita la commissione per lo sviluppo e la cooperazione a raccomandare che il Parlamento approvi l'accordo di Cotonou con la clausola che tutti i punti sopra menzionati sono essenziali per il successo dell'attuazione dell'accordo di partenariato.

5 marzo 2001

PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'INDUSTRIA, IL COMMERCIO ESTERO, LA RICERCA E L'ENERGIA

destinato alla commissione per lo sviluppo e la cooperazione

sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato tra gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro
(2117/2000 - COM(2000) 324- C5-0417/2000- 2000/0124(AVC))

Relatore per parere: Harlem Désir

PROCEDURA

Nella riunione del 19 settembre 2000 la commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia ha nominato relatore per parere Harlem Désir.

Nelle riunioni del 24 gennaio e 26-27 febbraio 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Carlos Westendorp y Cabeza (presidente), Renato Brunetta (vicepresidente), Harlem Désir (relatore per parere), Gordon J. Adam (in sostituzione di Glyn Ford), Guido Bodrato, David Robert Bowe (in sostituzione di François Zimeray), Massimo Carraro, Giles Bryan Chichester, Nicholas Clegg, Gérard M.J. Deprez (in sostituzione di Christos Folias, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Harlem Désir, Concepció Ferrer, Lisbeth Grönfeldt Bergman (in sostituzione di Anders Wijkman), Cristina Gutiérrez Cortines (in sostituzione di Christian Foldberg Røvsing), Norbert Glante, Malcolm Harbour (in sostituzione di W.G. van Velzen), Roger Helmer, Werner Langen, Rolf Linkohr, Caroline Lucas, Eryl Margaret McNally, Erika Mann, Marjo Matikainen-Kallström, Angelika Niebler, Giuseppe Nisticò (in sostituzione di Jaime Valdivielso de Cué), Reino Paasilinna, Yves Piétrasanta, Samuli Pohjamo (in sostituzione di Astrid Thors), John Purvis, Imelda Mary Read, Paul Rübig, Ilka Schröder, Konrad K. Schwaiger, Elena Valenciano Martínez-Orozco e Alejo Vidal-Quadras Roca.

BREVE MOTIVAZIONE

L'accordo di partnership firmato il 23 giugno 2000 fra i paesi ACP, la Comunità e i suoi Stati membri, cosiddetto accordo di Cotonou, fa seguito alla quarta Convenzione di Lomé scaduta il 29 febbraio 2000 (e prorogata).

Prorogare e trasformare la cooperazione UE/ACP

Nel prorogare, pur trasformandola, la sua cooperazione con i paesi ACP, l'Unione ribadisce una scelta che oltre a collocarsi nell'ambito di antiche relazioni storiche coincide anche con i suoi interessi ben intesi. L'Unione europea non può considerarsi pertanto pienamente soddisfatta con i risultati della Convenzione di Lomé giacché essa non ha assolto la missione che si era prefissa ossia garantire il decollo economico dei paesi ACP, compito questo che gli accordi di Lomé non erano in grado di assolvere da soli.

La politica di cooperazione si trova di fronte ad una triplice sfida:

- la mancata coerenza fra le politiche internazionali dirette ai paesi in via di sviluppo; in particolare fra la politica delle istituzioni finanziarie internazionali (Banca mondiale e FMI) e le politiche di cooperazione degli Stati o delle Agenzie delle Nazioni Unite.
- Le conseguenze risultanti dalla intensificata liberalizzazione del commercio internazionale il cui incremento non è andato a vantaggio dei paesi poveri.

La perdita di legittimità dell'assistenza pubblica allo sviluppo segnata da casi di corruzione o cattivo utilizzo dei fondi.

Nuove basi per la partnership

L'ambizione del nuovo accordo consiste nel conglobare intimamente tre dimensioni:

- un dialogo politico globale che abbracci un'ampia gamma di temi quali i flussi migratori internazionali, la prevenzione dei conflitti, i diritti dell'uomo, la tutela ambientale;
- la cooperazione economica e commerciale;
- l'assistenza allo sviluppo.

La riduzione e l'eradicazione della povertà costituiscono gli obiettivi centrali della nuova partnership.

L'accordo mira a fornire un quadro coerente alla cooperazione garantendo la complementarità fra le sue varie componenti economiche, sociali, culturali, ambientali ed istituzionali.

L'accordo insiste altresì sullo sviluppo sociale ed umano sostenendo "la necessità di vigilare sul mantenimento di un congruo livello di spese pubbliche nei settori sociali".

Il problema della coerenza delle scelte strategiche

Per quanto riguarda le strategie di sviluppo economico che interessano più direttamente la nostra commissione, si pone l'accento:

- a) sulla creazione di un ambiente propizio all'investimento privato
- b) sulle riforme macroeconomiche e strutturali
- c) sullo sviluppo settoriale.

Con riferimento a queste problematiche come a quelle inerenti al commercio, l'accordo si rifà ad impostazioni complementari anche se talvolta contraddittorie che lungi dall'essere improntate a coerenza rispecchiano maggiormente le diverse opinioni delle parti contraenti.

L'interpretazione della buona gestione degli affari pubblici o buon governo

La "buona gestione degli affari pubblici" è definita all'articolo 9 come "la gestione trasparente e responsabile delle risorse umane, naturali, economiche e finanziarie ai fini di uno sviluppo equo e duraturo". Questa ponderata definizione accettata dai paesi in via di sviluppo si rifà ai principi stabiliti in sede di PSNU. In altri passi dell'accordo, tuttavia si rinvia ad una definizione che riduce la buona gestione o buon governo alle politiche cosiddette d'adattamento strutturale.

Integrazione regionale/Nuovi accordi commerciali: quale strategia?

Gli Stati ACP hanno sottolineato che l'opzione degli APER (Accordi di partnership economica regionalizzati) limita fortemente il contenuto delle integrazioni regionali e comporterà mancati introiti fiscali.

In linea generale, il testo dell'accordo oscilla fra due impostazioni di strategia commerciale: quella dell'integrazione regionale e quella dell'integrazione diretta, accelerata, al libero scambio multilaterale ed alle regole generali dell'OMC. A medio termine ambo le impostazioni non sono contraddittorie. L'esperienza europea dimostra che l'integrazione regionale può essere la via più sicura verso una proficua integrazione all'economia mondiale sempre che se ne traggano tutti gli insegnamenti. In ambito europeo gli aiuti pubblici, settoriali o regionali, hanno contribuito al recupero dei settori in ritardo e per lunghi periodi sono state mantenute protezioni quanto meno settoriali. Per questo motivo la strategia proposta dall'Unione agli ACP postula chiarimenti giacché il modello promosso dall'OMC nei loro confronti non è l'integrazione regionale bensì l'applicazione della regola della nazione più favorita previ periodi transitori i più brevi possibili. L'integrazione regionale senza politica commerciale specifica sarebbe un involucro vuoto.

Inoltre non manca di sorprendere il ricorso all'argomento semplicistico dell'uniformazione alle norme dell'OMC. Dopo il fallimento della conferenza di Seattle che ha posto in risalto la necessità per il sistema commerciale di tenere maggiormente conto della situazione dei paesi in via di sviluppo, se permangono ostacoli con l'OMC in ordine al proseguimento dei trattamenti speciali e differenziati, l'impostazione più adeguata consisterebbe nel definire regole commerciali più adattate allo sviluppo equilibrato dei paesi ACP nonché nel negoziare

in sede congiunta, i 15 paesi dell'Unione con i 77 paesi ACP, in seno all'OMC le deroghe o adattamenti necessari.

La problematica degli ADPIC (accordi sugli Aspetti dei Diritti di Proprietà Intellettuale inerenti al commercio).

L'attuazione di un quadro multilaterale a tutela della proprietà intellettuale non ha affatto contribuito sinora a promuovere trasferimenti tecnologici massicci in direzione dei paesi in via di sviluppo. Al contrario talune disposizioni potrebbero ingenerare nuove difficoltà.

Pertanto l'articolo 46-5 dell'accordo di partnership, alla stessa stregua dell'ADPIC al quale si rifà, colloca sullo stesso piano realtà così diverse come la proprietà intellettuale e i brevetti sui vegetali. Il brevettare essere viventi solleva seri problemi poiché sfocerebbe in una nuova forma di saccheggio delle ricchezze naturali dei paesi del Sud.

D'altro canto, l'Unione deve vigilare sull'applicazione delle disposizioni dell'ADPIC relative alle importazioni parallele ed alle licenze obbligatorie per consentire la fornitura a basso prezzo dei farmaci considerati essenziali dall'Organizzazione mondiale della sanità.

La cooperazione finanziaria

Tra l'Unione e gli Stati ACP sussisteva un accordo sulla necessità di riformare lo STABEX e lo SYSMIN ma non sulla loro soppressione, fonte di inquietudini per i paesi ACP. Il Presidente in carica del Consiglio dei ministri ACP, John HORNE, se ne è fatto eco in occasione dell'Assemblea paritetica ACP/UE deplorando la soppressione di detti strumenti.

N.B.: un allegato comprensivo di una presentazione e di un'analisi più circostanziata dell'accordo di partnership ACP-UE è disponibile in francese presso il relatore.

CONCLUSIONI

Nel presentare il suo parere alla commissione per lo sviluppo sulla ratifica dell'accordo di partnership tra la Comunità europea, da una parte, e i paesi ACP, dall'altra, la commissione per l'industria:

1. sottolinea l'importanza di collocare al centro della cooperazione ACP-UE la riduzione e, a termine, l'eradicazione della povertà, lo sviluppo duraturo e la progressiva integrazione dei paesi ACP nell'economia mondiale;
2. insiste sulla necessità di una maggiore coerenza delle politiche promosse dall'Unione europea e dagli Stati membri in sede di istituzioni internazionali e multilaterali; sottolinea l'importanza del fatto che l'Unione europea sostenga gli sforzi effettuati dai paesi ACP per diventare membri a tutti gli effetti di dette istituzioni;
3. si compiace per la volontà di intavolare, all'insegna della parità tra i partner, un dialogo politico globale tra la Comunità e i paesi ACP vertente sulla cooperazione allo sviluppo in generale e sullo sviluppo economico, nonché su argomenti quali la

prevenzione dei conflitti, la promozione di un ambiente politico stabile e democratico, la tutela dell'ambiente, i flussi migratori internazionali ecc.; ribadisce il fatto che è indispensabile promuovere politiche di istruzione e di formazione professionale nei paesi ACP, in quanto si tratta di un fattore indispensabile per lo sviluppo;

4. insiste sul fatto che la cooperazione deve mirare ad uno sviluppo duraturo imperniato sulla persona umana; approva le disposizioni dell'articolo 96 sul mancato rispetto dei diritti umani e dei principi democratici;
5. sottolinea l'importanza, per il successo della politica di cooperazione, del principio di appropriazione ("ownership") di detta politica da parte degli Stati ACP che debbono poter definire in maniera sovrana le loro strategie di sviluppo economico ed approva il rilievo accordato alla buona gestione degli affari pubblici definita come gestione trasparente e responsabile delle risorse umane, naturali, economiche e finanziarie in vista dello sviluppo equo e duraturo; approva le disposizioni di cui all'articolo 97 sui casi gravi di corruzione;
6. sottolinea l'importanza della strategia di integrazione regionale e della necessità di tener conto dei livelli di sviluppo e delle incidenze socioeconomiche sui paesi ACP risultanti dalle misure commerciali; insiste sulla necessità che il sistema commerciale previsto dall'accordo oltre che flessibile sia adattato a ciascun paese essendo inteso che la data di 2008 non può essere per tutti un termine ultimo tassativo per quanto riguarda la scadenza del trattamento speciale e differenziato;
7. sottolinea la necessità per l'Unione europea di mantenere in sede di organizzazione del commercio della banana l'originalità della sua cooperazione con i paesi ACP per non compromettere le loro economie;
8. sottolinea l'importanza di una revisione delle regole e delle norme dell'OMC, in modo che si tenga pienamente conto degli interessi dello sviluppo sostenibile e dei problemi dei paesi ACP;
9. invita l'Unione europea a vigilare affinché le clausole dell'ADPIC (articolo 31) consentano deroghe finalizzate al mantenimento delle importazioni parallele di farmaci nonché licenze obbligatorie per le terapie che figurano sull'elenco dei farmaci essenziali dell'OMS; invita altresì l'Unione europea a difendere la subordinazione dell'ADPIC ai principi elencati nel protocollo sulla biodiversità del 1992 e nell'impegno internazionale della FAO sulle risorse fitogenetiche;
10. invita la Commissione ed il Consiglio a compiere tutti gli sforzi necessari, specie in sede di istituzioni internazionali, affinché siano effettivamente annullati i debiti dei paesi più poveri;
11. si augura che l'iniziativa della Commissione "tutto fuorché le armi" contribuisca a un miglioramento sostanziale dell'accesso al mercato comunitario per taluni paesi ACP considerati meno sviluppati. Insiste sul fatto che si debbano predisporre formule efficaci dirette a controllare o a impedire il trasferimento di merci originarie e provenienti da detti paesi che non siano comprese nell'iniziativa della Commissione.

12. insiste sul fatto che l'insediamento del Servizio comune per le relazioni esteriori non deve rimettere in discussione la capacità della Direzione generale per lo Sviluppo di definire politiche comunitarie; e, raccomanda, alla luce delle predette considerazioni, la ratifica dell'accordo di partnership tra gli Stati d'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra.