



NOTA N. 106

UN PARTENARIATO RINNOVATO CON I PAESI DELL'AFRICA, DEI CARAIBI E DEL PACIFICO

La Comunicazione congiunta su "[Un partenariato rinnovato con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico](#)", è stata presentata, lo scorso novembre, dalla Commissione europea e dall'Alto Rappresentante per gli Affari esteri e la Politica di Sicurezza, nell'ambito della riflessione in corso sul futuro della partnership tra l'Unione e i paesi del c.d. Gruppo ACP (Africa, Caraibi, Pacifico). [L'Accordo di partenariato](#) firmato nel 2000 a Cotonou, è stato sottoscritto per la durata di vent'anni, e giungerà quindi a scadenza nel febbraio del 2020. A norma dell'art. 95.4, i negoziati tra le parti per la definizione di un nuovo accordo devono essere avviati almeno 18 mesi prima della scadenza, quindi entro il mese di agosto 2018. Per quella data la Commissione europea dovrà aver ricevuto un chiaro mandato per negoziare. In vista di questa scadenza, entrambe le parti hanno avviato un intenso lavoro preparatorio allo scopo di definire le proprie posizioni. La Comunicazione in esame intende rappresentare la base di discussione per l'Unione europea.

1. Il partenariato tra l'Unione europea e i paesi ACP

L'Accordo di Cotonou stabilisce un quadro di partenariato ampio e strutturato che unisce gli Stati membri dell'Unione e i 78 Stati del Gruppo ACP¹. Il trattato coinvolge complessivamente oltre 100 Paesi (più della metà di quelli esistenti), con una popolazione di oltre 1 miliardo e mezzo di persone.

Il Gruppo ACP costituisce un insieme molto poco omogeneo, che riunisce paesi distribuiti su tre continenti, assai diversi tra loro per condizioni economiche, grandezza e popolazione. La genesi del raggruppamento sta in una comune condizione coloniale. La relazione privilegiata, in effetti, nasce fin dall'origine dell'integrazione europea. Il Trattato di Roma del 1957 non attribuiva alla Comunità competenze in materia di aiuto allo sviluppo, ma consentiva trattamenti favorevoli per i "paesi e territori non europei che mantengono con il Belgio, la Francia, l'Italia e i Paesi Bassi delle relazioni particolari"².

Da allora, con l'Accordo di Yaoundé prima (in vigore dal 1965 al 1975) e le successive Convenzioni di Lomé, poi (dal 1975 al 2000), l'Unione ha sempre mantenuto con questi Paesi un rapporto speciale, pur nei cambiamenti derivanti dal mutato contesto internazionale e dalla sua stessa evoluzione istituzionale³.

¹ Il Gruppo, costituito nel 1975, è ora composto da 79 paesi. Cuba però, pur facendo parte del gruppo, non ha sottoscritto l'Accordo di Cotonou. Per la struttura e le attività del Gruppo cfr. www.acp.int

² Articolo 131 del Trattato istitutivo della CEE (nella sua versione originaria).

³ L'Accordo di Yaoundé, che allora comprendeva essenzialmente i paesi dell'Africa francofona, avviò il sistema di preferenze commerciali non reciproche, molto favorevole agli interessi francesi. La situazione mutò in maniera significativa nei primi anni '70. Con l'ingresso nella Comunità economica del Regno Unito, nel 1973, si ampliò

Nel 2000, con l'Accordo di Cotonou, l'area del partenariato è stata notevolmente ampliata, dando vita a un progetto che, pur muovendosi nel solco di una tradizione consolidata, innova significativamente i termini e le ambizioni della cooperazione.

La **struttura istituzionale** dell'Accordo comprende un Consiglio dei Ministri, un Comitato degli Ambasciatori e un'Assemblea Parlamentare Comune (composta da 78 parlamentari europei e da un membro per ciascun dei 78 parlamenti ACP)⁴.

Con una significativa innovazione rispetto al passato, tra gli attori del partenariato vengono riconosciuti, oltre agli Stati, anche le autorità locali e una serie di attori non statali, in particolare "il settore privato", "i *partner* economici e sociali, comprese le organizzazioni sindacali" e "la società civile in tutte le sue forme, a seconda delle particolarità nazionali"⁵.

I tre pilastri dell'Accordo sono la cooperazione allo sviluppo, le relazioni commerciali e il c.d. "dialogo politico".

La **cooperazione allo sviluppo** si sviluppa attraverso un sistema di programmazione concordata, con l'obiettivo di favorire una maggiore responsabilizzazione dei paesi *partner*. Come conseguenza della riforma complessiva dei programmi di assistenza esterna dell'Unione, e nonostante la contrarietà dei paesi ACP, l'erogazione dei contributi si ispira al principio della differenziazione, secondo cui l'allocatione delle risorse non dipende più solo dalle necessità degli Stati recipienti, ma anche dai loro progressi. Questi sono soggetti a valutazioni condivise, in relazione agli obiettivi (riduzione della povertà, avanzamento di riforme istituzionali, ecc.) definiti nelle singole Strategie di cooperazione nazionale. I programmi di cooperazione beneficiano delle risorse disponibili nel [Fondo Europeo di Sviluppo](#), strumento finanziario esterno al bilancio dell'Unione, finanziato direttamente da contributi degli Stati membri⁶. Nell'esercizio finanziario 2014-2020 il Fondo dispone di 30,5 miliardi di euro.

Per quanto riguarda le **relazioni commerciali**, con Cotonou viene superato il sistema delle preferenze non reciproche, in piedi fin dalle origini della CEE, ma ormai in contrasto con le regole dell'Organizzazione mondiale del commercio. Per i paesi ACP si è trattato di un cambiamento di enorme impatto. Al posto delle preferenze si prevede la stipula di *Accordi di partnership economica* (APE), per giungere, gradualmente, ad un regime di libero scambio reciproco di merci e servizi. Gli APE sono stipulati a livello di raggruppamento regionale ACP (attualmente sono sette), anche se possono esservi accordi bilaterali con singoli paesi, in attesa della stipula degli accordi regionali⁷. Pur se differenziati per i diversi contesti regionali, gli APE rientrano comunque nel quadro di

notevolmente, sia come numero che come collocazione geografica, il quadro dei paesi che ambivano a relazioni privilegiate. I paesi in via di sviluppo, d'altro canto, andavano assumendo un rilievo sempre maggiore nelle dinamiche internazionali, fortemente condizionate dalla contrapposizione tra i blocchi. Il sistema poi definito con le Convenzioni di Lomé viene considerato per molto tempo un modello della cooperazione nord-sud, soprattutto per il suo carattere strutturato e per la previsione di momenti istituzionalizzati di dialogo tra le parti. Sotto il profilo della cooperazione viene in particolare sottolineato la programmazione e la prevedibilità degli aiuti, mentre le relazioni commerciali sono caratterizzate da un sistema generoso di preferenze.

⁴ Articoli 14-17 dell'Accordo.

⁵ Art.6

⁶ La definizione dei contributi nazionali segue peraltro criteri diversi da quelli stabiliti per la contribuzione al bilancio. Sul punto cfr. D.Nickel, *What after Cotonou?*, SWP Research Paper, 2012, 11. I Paesi ACP godono comunque anche di altri strumenti finanziari, collocati all'interno del bilancio comunitario. Per un'analisi sul Fondo, condotta dal Servizio di ricerca del Parlamento europeo, con particolare riferimento ai pro e contro del suo eventuale inserimento nel bilancio dell'Unione cfr. <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-IDA-542140-European-Development-Fund-FINAL.pdf>.

⁷ I raggruppamenti regionali sono, oltre a Caraibi e Pacifico, Africa occidentale (Benin, Burkina Faso, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea equatoriale, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone e Togo); Africa centrale (Camerun, RCA, Chad, Congo Brazzaville, RDC, Guinea equatoriale, São Tomé & Príncipe), Africa orientale e meridionale (che comprende Isole Comoros, Gibuti, Eritrea, Etiopia, Madagascar, Malawi, Mauritius, Seychelles, Sudan, Zambia e Zimbabwe); Comunità dell'Africa Orientale (Burundi, Kenya, Ruanda, Tanzania e Uganda) e Comunità di sviluppo dell'Africa Meridionale (Angola, Botswana, Lesotho, Mozambico, Namibia, Sud Africa e Swaziland).

Cotonou, di cui devono rispettare gli elementi essenziali⁸. La loro stipula è peraltro faticosissima e procede molto a rilento, soprattutto per le resistenze di molti paesi Acp, per lo più africani, in grande ritardo rispetto alle scadenze previste dall'Accordo di Cotonou⁹. Per i paesi che rientrano nella categoria dei meno sviluppati, è invece ancora consentito un regime di accesso preferenziale unilaterale ai mercati¹⁰.

L'Accordo prevede anche un corposo capitolo dedicato alla "**dimensione politica**". Si tratta di uno degli aspetti più significativi del partenariato UE/ACP, che era andato emergendo nelle Convenzioni di Lomé e ora, con Cotonou, ha assunto un rilievo maggiore¹¹.

Il punto di partenza è la stretta relazione tra sviluppo economico, diritti fondamentali e miglioramento del contesto politico. Come si legge nell'art. 9 dell'Accordo, infatti "*il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, compreso il rispetto dei diritti sociali fondamentali, la democrazia fondata sullo Stato di diritto e un sistema di governo trasparente e responsabile sono parte integrante di uno sviluppo durevole*".

Attraverso il dialogo politico, si legge ancora nel trattato (all'articolo 8), "*le parti contribuiscono alla pace, alla sicurezza e alla stabilità e promuovono un contesto politico stabile e democratico. Il dialogo abbraccia le strategie di cooperazione e le politiche globali e settoriali, comprese le questioni ambientali, di genere, relative alla migrazioni e al patrimonio culturale*".

L'accordo prevede anche un meccanismo di consultazione, nel caso in cui una delle parti (prevedibilmente l'Unione europea) ritenga che l'altra abbia violato i suoi obblighi in materia di rispetto dei diritti umani o dello Stato di diritto. Se le consultazioni non producono risultati significativi, la parte considerata inadempiente può subire "misure appropriate", compresa la sospensione dell'accordo, come sanzione del suo comportamento¹².

⁸Sugli accordi cfr, tra gli altri, M.Carbone, *Rethinking ACP-EU Relations after Cotonou: Tensions, Contradictions, Prospects*, Journal of international Development, 2013, 745, che dà conto anche dei rilievi critici nei confronti di questi strumenti. Sul tema, con particolare riferimento all'APE con il raggruppamento dell'Africa occidentale, cfr. P.Kuruk, *Negotiating Competition Policy in Multilateral Trade Agreements: European Union Overtures to West Africa and the WTO*, University of Pennsylvania Journal of International Law, 2015, 676ss. Per una considerazione critica sul possibile contrasto tra il partenariato e l'impianto di altre politiche europee, come ad esempio quella agricola, cfr. K. Arts, *Acp-Eu relations in a new Era: the Cotonou Agreement*, Common Law Market Review, 2003, 99.

⁹Per un quadro aggiornato degli APE stipulati e dei negoziati in corso <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/economic-partnerships/>.

¹⁰ Secondo le regole del Regolamento c.d. EBA (*Everything But Arms*) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 978 del 2012.

¹¹ Il tema della "condizionalità politica" si pose fin dai primi anni di vigenza della Convenzione Lomé I, soprattutto dopo la crisi politica ugandese del 1977. In quell'occasione, mancando appigli giuridici per sospendere i programmi di aiuti al governo del dittatore Amin, la Commissione, per rispondere alle pressioni di alcuni Stati membri, semplicemente bloccò le procedure per la definizione dei programmi di finanziamento in Uganda. L'inserimento di clausole vincolanti (che subordinassero lo svolgimento ai programmi di aiuto al rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto) si è a lungo scontrato con le resistenze dei Paesi ACP, oltre che con la fragilità della base giuridica. Il contesto dell'epoca era del resto ancora caratterizzato da una concezione di sviluppo economico come fine in sé. Le asprezze della contrapposizioni tra i blocchi rendevano poi difficile l'individuazione di criteri di riferimento condivisi, in materia di diritti civili, sociali e politici, a livello internazionale. La Convenzione Lomé III, nel 1985, citava espressamente la necessità di rispettare la "dignità umana", mentre ai diritti umani si accennava solo in un Allegato. Un cambiamento più significativo si ebbe però solo dopo il crollo del regime sovietico. Nella Convenzione Lomé IV (1990), il rispetto dei diritti umani viene qualificato come obiettivo "autonomo" del partenariato, e non solo conseguenza dello sviluppo economico. Nella successiva revisione (c.d. Lomé IV bis, 1995) viene per la prima volta inserito un meccanismo di consultazioni, con l'eventuale sanzione della sospensione dell'accordo, in caso di violazioni dei diritti umani o mancato rispetto dei principi democratici e dello Stato di diritto. Su questo percorso cfr. P.Hilpod, *EU Development Cooperation at a Crossroads: The Cotonou Agreement of 23 June 2000 and the Principle of Good Governance*, European Foreign Affairs Review, 2002, 53ss.

¹² Artt. 96 e 97 dell'Accordo. Uno studio sul Dialogo politico ai sensi dell'articolo 8 dell'Accordo, pubblicato nel 2014 dal Direttorato generale per le politiche esterne del Parlamento europeo, su [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/534977/EXPO-DEVE_ET\(2014\)534977_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/534977/EXPO-DEVE_ET(2014)534977_EN.pdf)
Sul tema anche cfr anche Arts, *cit*, 103.

La dimensione politica del partenariato ha visto un significativo ampliamento nelle successive revisioni dell'accordo, nel 2005 e nel 2010. In relazione al mutato contesto internazionale, caratterizzato dalle nuove minacce del terrorismo internazionale, nell'ambito del dialogo politico sono stati rafforzati (per iniziativa dell'Unione) i temi della sicurezza collettiva. Sono stati inserite nuove previsioni, tra cui l'impegno delle parti a contrastare i fenomeni terroristici e la proliferazione delle armi di distruzione di massa, oltre che l'impegno alla ratifica e implementazione della Corte penale internazionale.

Un altro dei temi che ha avuto un'attenzione crescente è quello del controllo dei fenomeni migratori. Si tratta evidentemente di una questione assai delicata, rispetto a cui la sensibilità e gli interessi di molti paesi (soprattutto di quelli africani) sono molto diversi da quelli europei. L'articolo 13 dell'Accordo contiene una serie di impegni reciproci in materia, dal divieto di discriminazione al sostegno alle politiche di integrazione. L'Unione europea non è invece finora riuscita a rendere automatico e vincolante (anche in assenza di accordi bilaterali) l'obbligo dei paesi ACP di accettare il rimpatrio dei propri cittadini residenti illegalmente all'estero¹³.

2. Il dibattito sul "dopo Cotonou"

L'approssimarsi della scadenza dell'Accordo di Cotonou ha fatto riemergere una serie di criticità che ormai da tempo accompagnano le relazioni tra l'Unione europea e i paesi ACP.

Lo sviluppo economico di questi ultimi si è fortemente diversificato, tanto che molti paesi sono ormai considerati "a medio reddito", se non addirittura potenze economiche emergenti (ad esempio la Nigeria o il Sudafrica). L'unità di intenti del gruppo ne risulta inevitabilmente indebolita, mentre diventano sempre più difficilmente giustificabili trattamenti strutturati e preferenziali rispetto a paesi esterni, ma in condizioni di sviluppo più svantaggiate.

Il quadro internazionale attraversa una fase di grande incertezza, dal punto di vista sia economico che politico, che mette in discussione rapporti considerati consolidati. In questo contesto anche nel campo della cooperazione allo sviluppo sono emerse nuove potenze, spesso molto meno esigenti dell'Unione quanto a condizionalità politica (ad esempio la Cina).

Sviluppi recenti dell'integrazione europea comportano poi alcune nuove difficoltà. Il Trattato di Lisbona non solo ha cancellato il riferimento testuale (all'articolo 179.3) relazioni con i paesi ACP, ma soprattutto ha operato un ripensamento dell'azione esterna dell'Unione, con lo scopo di aumentarne la coerenza e l'impatto. La disomogeneità del gruppo ACP contrasta con l'approccio sempre più marcatamente regionale delle iniziative recenti (ad esempio la *partnership* con l'Unione africana), che sono spesso legate a interessi specifici e a obiettivi concreti.

Alcuni temi di importanza crescente, soprattutto nel settore dialogo politico, hanno una rilevanza estremamente differenziata tra i diversi gruppi regionali. La sicurezza e il controllo delle migrazioni, ad esempio, riguardano ben poco i Caraibi o il Pacifico, ma hanno un impatto ormai fortissimo nelle relazioni con il continente africano. E in quest'ambito, più che sulla cooperazione in ambito ACP, l'Europa sembra puntare soprattutto su iniziative dedicate (e con *partner* non coincidenti), come l'[Agenda europea sulla migrazione](#), il [Piano d'azione della Valletta](#) o l'[African Peace Facility](#).

Anche sul fronte ACP non mancano le questioni aperte. Dal 1975 ad oggi il gruppo si è molto allargato (passando da 46 a 79 membri), ma non ha intensificato in maniera significativa le sue relazioni interne. Una serie di cambiamenti che si sono man mano imposti nel partenariato (dal principio della differenziazione degli aiuti alla fine del sistema delle preferenze non reciproche, ai

¹³ Sulla questione cfr. Carbone, *cit.*, 746. Sui temi dei flussi migratori cr. Anche P.Devisscher, *Legal Migration in the Relationship between the European Union and ACP Countries: The Absence of a True Global Approach Continues*, *European Journal of Migration and Law*, 2011, 52ss. Altri riferimenti sono stati aggiunti, nel capitolo del dialogo politico dell'Accordo, con riferimento ai cambiamenti climatici e al riscaldamento globale, al divieto delle discriminazioni, all'integrazione regionale nei settori della stabilità politica e della sicurezza alimentare.

nuovi temi della sicurezza e delle migrazioni) non hanno contribuito a rafforzare la coesione del gruppo e la sua unità di intenti. Le strutture interne di coordinamento hanno manifestato qualche limite, che hanno favorito modalità decisionali centrate sulle preferenze nazionali, indebolendo il potere contrattuale del gruppo. Il "formato" ACP, viene inoltre percepito, soprattutto in Africa, come un ostacolo all'integrazione regionale e al rafforzamento del ruolo internazionale del continente.

Al partenariato UE/ACP, peraltro, si sovrappongono ora una serie di altre strategie con i singoli blocchi regionali, come la [Strategia Comune Africa-Ue](#), firmata nel 2007 con l'Unione Africana e attiva anche in una serie di settori coperti dall'Accordo di Cotonou¹⁴.

Nonostante queste difficoltà, entrambe le parti hanno da tempo avviato una riflessione sulle prospettive delle relazioni reciproche dopo la scadenza dell'Accordo di Cotonou¹⁵.

Dopo aver costituito un [Gruppo di esperti](#) per condurre consultazioni nei vari gruppi regionali, nel vertice del giugno 2016 i Capi di Stato e di Governo dei Paesi ACP hanno riconfermato il loro impegno a mantenere l'unità del gruppo e a rafforzare le relazioni con l'Unione europea. I paesi ACP, pur avendo molte riserve su alcuni aspetti del partenariato, come la differenziazione degli aiuti, mantengono un forte interesse alla conservazione dell'*acquis* di Cotonou e al mantenimento del Fondo europeo di sviluppo al di fuori del bilancio dell'Ue. In un documento più recente (marzo 2017) concordato a livello di [Comitato degli ambasciatori](#), sono presenti riflessioni più avanzate, influenzate dal dibattito in corso sul fronte europeo. Il documento sottolinea l'importanza del quadro negoziale unico, giuridicamente vincolante, che conservi i caratteri essenziali del partenariato come sviluppato finora, pur se aperto al rafforzamento delle relazioni a livello regionale e continentale. Per tener conto delle esigenze dei paesi più sviluppati, viene sottolineata l'opportunità di prevedere strumenti più aggiornati di sostegno finanziario e ristrutturazione del debito. Per i profili commerciali, non mancano le critiche al meccanismo degli Accordi di partenariato economico, la cui negoziazione ha generato molte tensioni tra i *partner* e indebolito l'integrazione regionale. Ancor più sviluppata è l'attività in corso in sede europea¹⁶.

Nell'ottobre del 2015 la Commissione europea e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) hanno lanciato una [consultazione pubblica](#) per raccogliere riflessioni e suggerimenti, i cui esiti sono stati poi pubblicati nel [marzo del 2016](#)¹⁷.

Nel mese di luglio del 2016 la Commissione e il SEAE, prendendo spunto dai risultati della consultazione, ma utilizzando anche una serie di altri strumenti di analisi, hanno presentato un ampio documento che fornisce un [quadro di valutazione](#) del sistema istituito dall'Accordo di Cotonou. Il documento sottolinea l'impatto positivo sul commercio e sulle economie dei paesi *partner*, anche se rileva una certa limitatezza degli esiti del dialogo politico.

La riflessione sul "dopo Cotonou" ha coinvolto anche le altre istituzioni europee.

Il Comitato economico e sociale ha adottato un [documento](#) il 25 maggio 2016, raccomandando il coinvolgimento della società civile negli sviluppi del partenariato.

Il 4 ottobre del 2016 è intervenuto sul tema anche il Parlamento europeo, tradizionalmente molto attento ai temi della cooperazione, nonché attore diretto del quadro istituzionale di Cotonou,

¹⁴ Tra le altre cooperazioni regionali anche la *Partnership Ue-Caraibi*, stipulata nel 2012 con il Forum Caraibico si occupa, tra l'altro, di integrazione regionale e cambiamenti climatici, con l'obiettivo di assumere posizioni comuni nei contesti multilaterali. Con l'area del Pacifico non ci sono, per ora, forme alternative di cooperazione strutturata, anche se il Consiglio dell'Unione ha in varie occasioni sottolineato l'esigenza di relazioni più forti.

¹⁵ Per E. Pape, *An Old Partnership in a New Setting: ACP-EU Relations from a European Perspective*, Journal of International Development, 2013, 728, il contesto di criticità e pessimismo in cui si apre la rinegoziazione del partenariato ricorda le fasi delle trattative per la rinegoziazione della convenzione di Lomé.

¹⁶ Nel quadro di queste attività si può anche segnalare che Emma Bonino, Louis Michel e Pascal Lamy, tre personalità di grande rilievo, nonché ex componenti della Commissione, sono state nominate "*High Level Facilitators*" a supporto del Commissario Mimica nelle attività di contatto con i paesi ACP.

¹⁷ Peraltro ampliamenti citati, come si vedrà, nella Comunicazione congiunta in esame.

attraverso l'Assemblea Parlamentare Comune¹⁸. Nella sua [Risoluzione](#), il Parlamento riafferma la rilevanza del partenariato, proponendo però una diversa articolazione, che favorisca una sua regionalizzazione. Viene chiesto anche un rafforzamento della dimensione parlamentare dell'accordo, così come l'inclusione del Fondo europeo di sviluppo del bilancio dell'Unione (il che lo sottoporrebbe anche al controllo del Parlamento europeo).

Anche il Consiglio dell'Unione ha iniziato ad occuparsi del tema. In sede di Consiglio affari esteri se ne è parlato per la prima volta il [26 ottobre 2015](#). Una discussione informale si è poi svolta il 5 settembre 2016, in un *meeting* tra ministri delegati ai temi dello sviluppo. Un ulteriore scambio di opinioni, questa volta anche sulla base della Comunicazione congiunta di Commissione e Alto Rappresentante, si è svolta nella riunione del Consiglio Affari Esteri (Sviluppo), il [28 novembre 2016](#).

Proprio in questa occasione sono già emerse alcune diversità nelle posizioni dei diversi Stati membri (che - è bene ricordarlo - mantengono una competenza concorrente in materia)¹⁹.

Una certa divergenza di interessi è in qualche modo inevitabile. Con l'allargamento avviato a partire dal 2004, ad esempio, sono entrati nell'Unione 13 paesi privi di un passato coloniale, e dunque non necessariamente interessati ad accettare un partenariato che di quel retaggio è in qualche modo il frutto, e che potranno per la prima volta contribuire a negoziare. Alcuni dei nuovi Stati membri, peraltro, hanno condizioni economiche non troppo distanti, se non, addirittura, in certi casi, peggiori, rispetto ai paesi più ricchi del gruppo ACP²⁰. Così, nel vertice europeo, molti paesi dell'Europa centro-orientale, hanno messo in questione l'opportunità stessa del "sistema Cotonou", cioè di un regime differenziato rispetto alle politiche generali di aiuto allo sviluppo.

Un certo scetticismo, anche se per motivazioni diverse, lo hanno espresso anche i paesi scandinavi, tradizionalmente in prima linea sui temi della cooperazione, che contestano il valore aggiunto del partenariato attuale in termini di efficacia degli interventi. In linea con queste posizioni si è espressa anche la Germania, secondo cui non ha più senso distinguere tra i paesi ACP e altri paesi in via di sviluppo. Altri Stati membri, in particolare la Francia, sono tradizionalmente interessati a mantenere il più possibile del sistema attuale, anche se nella discussione con i *partner* si sono detti disposti ad accettare una qualche forza di articolazione regionale, a patto di mantenere il carattere vincolante e l'omogeneità del quadro valido per tutti, ricomprendendo in particolare il dialogo politico e i temi delle migrazioni.

L'Italia in questa fase sembra muoversi in linea con le indicazioni contenute nella Comunicazione congiunta. Il punto di partenza è l'importanza del partenariato e del suo *acquis*, e allo stesso tempo la necessità di cambiamenti significativi, per mantenere il suo valore come strumento della politica estera dell'Unione. L'Italia punta a valorizzare i temi legati alla gestione dei fenomeni migratori (in coerenza con le altre iniziative che sostiene in materia) e a includere tra le priorità del futuro anche una serie di temi "orizzontali", come il ruolo dei giovani e delle donne, l'impegno per la libertà religiosa e la salvaguardia del patrimonio culturale. Sotto il profilo istituzionale l'Italia sostiene il carattere vincolante del nuovo accordo, che di Cotonou dovrebbe preservare il carattere unitario dell'approccio e dei principi, articolando però la sua organizzazione in maniera più flessibile, in modo da valorizzare la regionalizzazione e l'attenzione ai vicini che non fanno parte del gruppo (ad esempio nell'Africa settentrionale).

¹⁸ Grazie alle modifiche introdotte col Trattato di Lisbona, peraltro, il Parlamento europeo avrà un ruolo maggiore nel percorso di definizione del nuovo accordo, dovendo approvare il testo prima della sua stipula definitiva.

¹⁹ Per una prima valutazione della posizione degli Stati membri, basato su discussioni informali con membri del Gruppo di lavoro del Consiglio cfr. <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/BN87-Post-Cotonou-Positions-EU-Member-States-February-2016-ECDPM.pdf>. Con la prossima uscita del Regno Unito l'attaccamento al "formato" EU/ACP (e agli interessi che ne derivano) potrebbe subire un ulteriore indebolimento.

²⁰Cita questi dati Pape, *cit.*, 729.

3. La posizione della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante.

La Comunicazione congiunta di Commissione e Alto Rappresentante è dunque il frutto di un lavoro già avviato da tempo, che ha coinvolto le istituzioni europee e si è aperto ad un confronto con la società civile. L'obiettivo del documento è di fissare una base di discussione in vista della definizione della posizione europea²¹.

Il documento chiarisce l'ambito generale in cui si colloca. Come si legge infatti nell'introduzione, esso "*si basa sull'[Agenda 2030 delle Nazioni unite](#) concordata a livello internazionale, che fornisce un insieme universale di obiettivi comuni, e sulla [Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE](#), che fornisce orientamenti strategici in materia di interessi e ambizioni esterne dell'UE. La Comunicazione è inoltre coerente con la proposta della Commissione di rivedere il [consenso europeo in materia di sviluppo](#)".*

Il documento si divide essenzialmente in due parti.

La prima è dedicata all'individuazione delle priorità che l'Unione si pone nel partenariato con i paesi ACP. La seconda riguarda invece il quadro istituzionale entro cui tale partenariato dovrebbe realizzarsi, dopo il 2020.

Nella prima parte sono individuate sei priorità da condividere con tutti i paesi *partner*. Queste priorità sono:

1. promuovere società basate sulla pace, la democrazia, il buon governo, lo Stato di diritto e i diritti umani per tutti;
2. stimolare una crescita inclusiva e sostenibile e un lavoro dignitoso per tutti;
3. trasformare la mobilità e la migrazione in opportunità e affrontare insieme le sfide;
4. promuovere lo sviluppo umano e la dignità;
5. proteggere l'ambiente e lottare contro i cambiamenti climatici;
6. unire le forze sulla scena mondiale in settori di comune interesse.

Accanto a queste priorità, che sono valide per tutti i paesi e "dovrebbero essere realizzate ovunque", la Comunicazione, proprio nell'ottica di valorizzazione delle diversità dei vari contesti, individua anche una serie di priorità regionali.

Così, per ***l'Africa***, c'è una grande attenzione ai temi della stabilità politica e della sicurezza, oltre che alla gestione dei flussi migratori.

Il punto di partenza è che "investire nella pace, nella stabilità e nello sviluppo in Africa non solo comporta benefici per i nostri *partner*, ma è anche un investimento nella sicurezza e nella prosperità della stessa UE". Tra gli obiettivi indicati c'è quello di migliorare le condizioni di sicurezza, compresa quella marittima, e di "promuovere un approccio integrato per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti". Un riferimento espresso è dedicato alla necessità di coinvolgere, su questi temi, anche i paesi non-ACP.

Sul tema delle migrazioni vengono richiamate le altre strategie europee in materia (dall'Agenda europea al piano d'azione della Valletta), accomunate dall'obiettivo di "ripristinare l'ordine nei flussi migratori, facilitando la mobilità ben gestita con un approccio alla migrazione basato sui diritti". Secondo la Comunicazione le parti devono assumere forti impegni a favore della cooperazione operativa", il che significa, in primo luogo rafforzare e rendere esecutive le previsioni già esistenti nell'Accordo di Cotonou in materia di riammissione dei propri cittadini.

Per quanto riguarda ***i Caraibi*** il documento dà conto di un generale miglioramento degli indicatori dello sviluppo umano, con la pesantissima eccezione di Haiti. Per questa regione viene indicata

²¹ La Comunicazione costituirà inevitabilmente un punto di riferimento anche per il gruppo dei paesi ACP .

un'attenzione specifica alla "buona gestione dell'economia" (comprese la sana gestione delle finanze pubbliche e la lotta all'evasione fiscale e al riciclaggio di denaro), al contrasto alla criminalità internazionale e al traffico di stupefacenti.

La regione del **Pacifico**, in cui si contano circa mezzo milione di cittadini europei (oltre il 5% del totale), è caratterizzata da Paesi molto piccoli e insulari. Tra le priorità regionali il documento indica il buon governo, i diritti umani e le questioni di genere. C'è poi un'attenzione specifica allo sviluppo sostenibile, con particolare riferimento alle risorse marittime. In quest'area assumono particolare rilievo i temi del cambiamento climatico e del riscaldamento globale, che in alcune aree minacciano la stessa sopravvivenza fisica del territorio.

La **seconda parte** del documento è dedicata agli aspetti relativi all'organizzazione del partenariato, cioè "il formato delle relazioni, gli attori da coinvolgere e i principi su cui basare la loro cooperazione, i meccanismi necessari per produrre migliori risultati, nonché la struttura istituzionale e lo *status* giuridico di sostegno all'attuazione del partenariato". Si tratta, come detto, dell'aspetto più delicato della riflessione sul post-Cotonou, che mette in discussione il fondamento stesso del partenariato e la possibilità di un suo sviluppo futuro.

Il punto di partenza della riflessione sono gli "insegnamenti" tratti dal lungo periodo di applicazione dell'Accordo attualmente in vigore. La valutazione sottolinea punti di forza e punti di debolezza. Notevoli sono ad esempio i progressi, nei paesi ACP, in materia di eradicazione della povertà e sviluppo umano, di incremento dei flussi commerciali, di rafforzamento della sicurezza, di potenziamento della democrazia e dei diritti umani. Il dialogo politico e i meccanismi di consultazione e sanzione "si sono dimostrati utili, anche se il pieno potenziale è rimasto parzialmente inutilizzato". Inoltre, ciò che maggiormente rileva per i profili istituzionali della cooperazione, il sistema attuale "non ha saputo tenere sufficientemente conto dell'intensificazione delle dinamiche regionali e della crescente eterogeneità dei paesi *partner*". Occorre quindi attivare contatti più strutturati con le organizzazioni regionali e continentali. Tra gli aspetti da migliorare c'è anche un maggior coordinamento nei contesti multilaterali. Se per i negoziati di Parigi sui cambiamenti climatici ci sono stati risultati positivi, "nella maggior parte dei casi il partenariato non è stato in grado di sfruttare tutto il suo peso per influenzare il risultato".

La Comunicazione passa quindi in rassegna alcune proposte per il futuro. E' questo il cuore del documento. Mettendo da parte le ipotesi più estreme (mantenere il partenariato così com'è oppure, al contrario, lasciarlo scadere senza sostituirlo con un nuovo accordo), la Comunicazione si sofferma su tre diverse opzioni.

La prima consiste in una revisione sostanziale del partenariato, mantenendo però la sua struttura attuale. Questa soluzione consentirebbe di tener conto dei suoi sviluppi a partire dalla revisione del 2010, ma non garantirebbe la coerenza delle politiche ACP con le più recenti strategie regionali e non rifletterebbe adeguatamente l'importanza crescente del livello continentale (soprattutto per l'Africa).

La seconda opzione è invece una completa regionalizzazione delle relazioni con i paesi *partner*, mediante tre distinti partenariati regionali (Africa, Caraibi e Pacifico). Questa ipotesi permetterebbe di riflettere la dimensione regionale, ma "non permetterebbe di rispondere alla volontà dei paesi *partner* di un partenariato rinnovato con l'Unione e complicherebbe la formazione di alleanze nei fori internazionali".

Per evitare gli aspetti negativi che ciascuna di queste due opzioni comporta, la Comunicazione ne propone una terza. Si ipotizza un sistema strutturato su più livelli, con tre diversi partenariati regionali (aperti all'adesione di nuovi paesi), collocati sotto un quadro comune. Questo definirebbe "i valori, i principi, gli elementi essenziali e gli interessi che stanno alla base della cooperazione tra le parti", permettendo tra l'altro di mantenere e sviluppare l'*acquis* realizzato finora.

La Comunicazione sottolinea che "la maggior parte dell'impegno dell'UE si concretizza già oggi a livello nazionale, seguito da quello regionale e solo successivamente al livello dei paesi ACP", ma "molte delle sfide di sostenibilità globale richiedono un'azione che vada al di là delle singole

regioni". Per questo si propone un partenariato realizzato mediante un sistema di *governance* a più livelli, che consenta di intervenire in maniera flessibile, "in linea con i principi di sussidiarietà e complementarità".

L'accordo quadro consentirebbe anche un maggior coinvolgimento di paesi interessati a condividere strategie comuni, al di là dei paesi ACP. Ciò vale in particolare per il continente africano, dove appare essenziale il coinvolgimento dei paesi del Maghreb, visto anche il crescente interesse dell'Unione per i temi della sicurezza e delle migrazioni.

Resta fermo l'interesse dell'Unione a un impegno di lunga data, espresso in un accordo giuridicamente vincolante.

5 aprile 2017

A cura di F. Petrangeli