

WORKING PAPER

<b>DOCUMENTO DI LAVORO</b>	
29 giugno 1967	$\frac{\text{gAS}}{3}$

TENTATIVI DI INTEGRAZIONE E COOPERAZIONE  
REGIONALE TRA GLI STATI AFRICANI ASSOCIATI  
ALLA CEE

Di

Roberto ALIBONI

e

Alessandro TRIULZI

S O M M A R I O

- 1 - Premessa
- 2 - Il ruolo del commercio nella politica regionale dell'Africa occidentale e orientale
- 3 - L'accordo sullo zucchero intervenuto fra i paesi dell'OCAM
- 4 - Il ruolo degli investimenti nella politica regionale dell'Africa centrale e occidentale
- 5 - Il coordinamento regionale degli investimenti in Africa
- 6 - L'influenza della CEE sulla politica regionale degli investimenti in Africa
- 7 - Prospettiva di ricerca e conclusioni

GRUPPO DI STUDIO AFRICA SUBSAHARIANA

iai

istituto affari internazionali

iai

LEGGENDA DELLE SIGLE USATE

- BEI - Banca Europea degli Investimenti
- COM - Dipartimenti Oltremare
- ECA - Commissione Economica per l'Africa delle Nazioni Unite
- FAC - Fonds d'Aide et Coopération
- FCFA - Franchi della Comunità Finanziaria Africana
- FES - Fondo Europeo di Sviluppo
- FIDES - Fonds d'Investissement et Développement Economique et Sociale
- CAMCE - Organisation Africaine et Malgache de Coopération Economique
- OCAM - Organisation Commune Africaine et Malgache
- OUA - Organizzazione per l'Unità Africana
- RCA - Repubblica Centrafricana
- SAMA - Stati Africani e Malgascio Associati
- UDAO - Union Douanière de l'Afrique Occidentale
- UDEAC - Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale

-----ooOoo-----

## Premessa

In questa prima parte della ricerca sulla validità dei tentativi d'integrazione e cooperazione economica in Africa prenderemo in considerazione i paesi della parte occidentale e centrale del continente, riferendoci in particolar modo a quelli associati alla CEE, noti come SAMA. All'interno dei SAMA esistono vari legami associativi; uno è l'UDEAC, che comprende quei paesi che si trovano nell'area centrale, ad esclusione del Ruanda e del Burundi; un altro è costituito dalla UDAO, che lega in unione doganale alcuni paesi dell'area occidentale, e via dicendo. Riservandoci di fare in seguito un esame dettagliato e complesso dei più importanti esperimenti integrativi in corso in questa parte del continente (e in un secondo tempo anche nell'Africa orientale), in questo primo documento, prendendo spunto dall'Organisation Commune Africaine et Malgache (OCAM) che riunisce 14 dei 18 SAMA, verranno fatte alcune considerazioni sui tentativi di cooperazione economica a livello interstatale in Africa.

La convenienza dell'integrazione regionale in Africa ai fini di un più rapido sviluppo economico è un fatto generalmente accettato. Essa sembra imporsi ai paesi di questo continente per una serie di motivi fra i quali si possono ricordare l'allargamento dei mercati al fine di un impianto più redditizio delle industrie, e la possibilità di diminuire i costi delle infrastrutture, nonché la possibilità di sviluppare gli scambi. Mettere insieme le proprie risorse attraverso una politica d'integrazione regionale per risolvere i detti problemi è per i paesi africani tuttavia un compito egualmente importante a quello di unirsi comunque per sfruttare più economicamente l'aiuto bilaterale e multilaterale proveniente dall'esterno.

Il nostro esame sarà rivolto innanzitutto a verificare quale modello d'integrazione, fra quelli offerti da precedenti esperienze, e in particolare dall'Europa occidentale, sembra più idoneo ai bisogni e alle strutture dell'Africa. Rispetto a questo modello esamineremo gli sviluppi della politica di integrazione all'interno dell'Africa stessa e quindi l'influenza che su questa politica esercita l'aiuto fornito dall'esterno e i rapporti commerciali che i paesi africani intrattengono con i paesi sviluppati. In particolare in questo primo documento viene esaminata la politica d'integrazione re

gionale svolta dall'OCAM e l'influenza che il commercio con la CEE e l'aiuto fornito dal FES esercitano su tale politica. Questo documento naturalmente intende essere solo il primo tentativo di una ricerca che intendiamo svolgere su un piano più vasto e molto più approfonditamente; a questo fine più che conclusioni abbiamo posto delle prospettive di ricerca e dei temi che pensiamo di seguire in un secondo momento, anche attraverso i vari suggerimenti che ci perverranno.

### Il ruolo del commercio nella politica regionale dell'Africa occidentale e centrale

Lo sviluppo del commercio intraregionale ha svolto senza dubbio un ruolo di guida nell'esperienza di integrazione e cooperazione fatta dall'Europa occidentale durante l'ultimo decennio; quello degli altri settori invece, quale quello industriale, vi ha svolto un ruolo subordinato, limitandosi a far seguito al primo con un minor grado di consapevolezza e di coordinamento. Ciò è risultato particolarmente evidente nel caso dell'EFTA; ma anche in quello della CEE si è affermata la stessa precedenza attraverso il maggior progresso registrato dall'edificazione dell'unione doganale rispetto alla messa in opera dei meccanismi e delle politiche comuni destinate a creare, all'interno della semplice unione doganale, il mercato comune. Del resto, anche per ciò che riguarda la politica agricola comune, che fra le politiche comuni previste dal Trattato al di là dell'unione doganale è certamente quella più avanzata, si è vista una precedenza dell'instaurazione dei meccanismi commerciali su quella dei meccanismi di ristrutturazione e produzione.. Tutto ciò, insieme agli indubbi successi colti dall'Europa occidentale in questo campo, fa sì che nell'accostarsi ai problemi di politica regionale di altri paesi o di altri continenti si sia portati a pensarli secondo lo schema che si è venuto affermando in Europa. Ma in realtà quest'esperienza europea, in cui l'elemento di unione doganale ha giocato un ruolo così essenziale e prevalente, è abbastanza particolare e, venendo a parlare della politica regionale in Africa occidentale e centrale, sembra dubbio poter scorgere il commercio nello stesso ruolo e nella stessa prospettiva.

Le strutture economiche dei paesi europei impegnatisi in esperienze di regionalizzazione sono sviluppate e diversificate; allorché questi paesi hanno convenuto, istituendo una unione doganale o una zona di libero scambio, di elimina -

re le barriere commerciali sussistenti nei loro reciproci confronti, l'effetto di "trade creation" (1) ha avuto modo di operare in misura notevole e penetrante, proprio grazie alla varietà delle strutture entrate in contatto e alla loro grande elasticità derivante da un alto grado di sviluppo. Questo stesso risultato non è pensabile all'interno di una eventuale unione fra stati africani dell'occidente e del centro. Essendo infatti le strutture economiche di questi paesi poco sviluppate e semplici, talvolta al punto da concretarsi in monoculture, la liberalizzazione interna degli scambi non trova le basi materiali per alimentare un significativo effetto di trade creation. Al limite, è chiaro che la liberalizzazione degli scambi fra un paese a monocoltura di arachidi e un altro a monocultura di cacao non ha effetto di sorta, né sul piano strettamente commerciale, né su quello di eventuali riflessi sullo sviluppo del settore industriale o di quello agricolo. In realtà lo schema offerto dall'Europa occidentale di un'integrazione regionale che si sviluppa partendo da una liberalizzazione interna degli scambi e che in tale liberalizzazione trova la sua giustificazione e la base dei suoi primi benefici, non appare rilevante per i paesi africani centrali e occidentali.

Di una unione doganale l'aspetto della liberalizzazione degli scambi interni, e del conseguente effetto di trade creation, non è il solo; dovendosi altresì considerare l'altro aspetto, e cioè quello dell'innalzamento di una tariffa doganale esterna comune e del conseguente effetto di "trade diversion". Anche qui però si osserva che, mentre le strutture dei paesi industrializzati consentono l'esplinarsi dell'effetto di "trade diversion", quelle dei paesi sottosviluppati, come i paesi africani che vogliamo considerare, non lo consente. Riprendendo il caso limite dell'unione doganale fra due paesi a monocultura, è ancora chiaro che le domande prima rivolte verso paesi terzi dovranno per forza di cose continuare a rivolgersi verso di essi. Per di più appare che l'innalzamento di una tariffa esterna in questo caso si presenti solo come il miglior espediente per pagare di più ciò che, precedentemente all'unione, si pagava di meno. Ciò accade naturalmente anche nei paesi industrializzati, giacché l'effetto di "trade diversion" opera proprio nel senso di rincarare certe forniture rispetto alla situazione precedente all'unione, ma nel caso dei paesi sottosviluppati è inutile sottolineare la paradossalità, e inoltre nei paesi industrializzati lo

effetto di "trade diversion" viene in qualche modo compensato da quello di "trade creation". Resta però da dire che l'innalzamento di una tariffa esterna comune appare una misura opportuna qualora essa si presenti come misura complementare a una politica di investimenti in industrie nascenti; ciò, se appare opportuno nel caso di mercati nazionali, molto più opportuno appare quando venga ad essere protetto un mercato regionale più ampio e quindi destinato ad offrire una maggior domanda e una possibilità più reale di sviluppo per le industrie nascenti. Ma quest'ultima considerazione ci porta a farne un'altra.

Mentre in Europa, come abbiamo notato, l'istituzione dell'unione doganale ha svolto un ruolo propulsivo nella creazione di regioni economicamente integrate, in Africa le particolari strutture economiche esistenti non consentono di elaborare modelli di integrazione regionale basati su un ruolo dinamico e primario del commercio. Le particolarità strutturali africane non permettono di alimentare lo sviluppo agricolo e industriale attraverso il ruolo che in una unione doganale viene assegnato all'espansione interna del commercio. L'argomento che spesso si cita in favore delle unioni doganali, per cui esse verrebbero ad aumentare le dimensioni della domanda e per questa via ad aumentare quelle dell'offerta con le conseguenti economie di scala, nel caso dell'Africa va circostanziato. E in realtà il senso di una politica regionale in Africa non sta nella delimitazione commerciale di alcune regioni economiche, ma nella delimitazione di regioni agli effetti industriali. E' nell'effettuazione degli investimenti che l'istituzione di ambiti regionali ha in Africa un senso economico preciso, sia sul piano degli investimenti immediatamente produttivi che sul piano delle infrastrutture. Mentre in Europa la regione ha un significato sia per lo sviluppo degli scambi sia per lo sviluppo della produzione che essa consente, in Africa la regione ha un significato principalmente come dimensione più economica degli investimenti, ed è in questo senso che l'istituzione di unioni doganali protette verso l'esterno appare come una misura complementare assai opportuna.

E' significativo del resto osservare che sul carattere complementare delle unioni doganali di libero scambio appaiono concordi perfino due difensori estremi di tali unioni, quali André G. Anguilé, Ministro dell'economia del Gabon, e Jacques E. David, già consigliere econo-

mico francese presso il Ministero delle finanze gabonese, i quali in un libro di recente apparizione (2) hanno affermato :

"Ainsi, partout dans le monde, qu'il s'agisse de réalisations effectives ou de projets de coopération régionale, le problème est abordé par le biais de l'union douanière ou de la zone de libre-échange, en tout cas par une approche commerciale qui vise à la fois le développement des échanges intra-communautaires et l'harmonisation des politiques, au sens large, du commerce extérieur. Que ce la soit suffisant nous ne le pensons pas. Les unions douanières "stricto sensu" si elles constituent une force, ont aussi leurs faiblesses qui doivent être compensées par d'autres mesures; elles ne peuvent à elles seules assurer à un groupe de pays en voie de développement un taux de croissance optimum; elles ne peuvent pas davantage assurer un développement satisfaisant de l'industrialisation".

Tenendo conto dunque del ruolo complementare delle unioni commerciali rispetto agli investimenti su base regionale ora rilevato, si può osservare che attualmente un esempio di ciò che può farsi in proposito è fornito dalla organizzazione regionale per il commercio dello zucchero che alcuni paesi dell'Africa centrale e occidentale, organizzatisi nell'OCAM, hanno creato mediante la stipulazione di un Accordo, che esamineremo dettagliatamente in seguito. L'elemento essenziale di questo accordo consiste nell'innalzamento di una protezione verso l'esterno, la quale obbligherà i paesi membri deficitari a dirottare le importazioni a favore dei membri eccedentari; all'effetto di "trade diversion", creato come normalmente avviene dalla barriera verso l'esterno, si accompagna un parziale effetto di "trade creation" all'interno, il quale trova la sua origine non nell'eliminazione di barriere interne ma soprattutto nel vincolo istituzionale dell'Accordo. Naturalmente è prevalente l'effetto di "trade diversion", ma una adeguata politica d'investimenti nel campo zuccheriero, che è implicitamente suggerita dall'Accordo, potrà permettere all'effetto di "trade creation" di esplicarsi nella sua pienezza e in tutta la sua positività. Com'è evidente siamo appunto di fronte al fatto della insufficienza di un ruolo di guida del commercio in una politica regionale e alla necessità di una considerazione degli investimenti quanto meno parallela se non proprio preminente; ciò malgrado è indubbio che nel senso dell'Accordo sullo zucchero il commercio può svolgere un ruolo, sia pur limitato, nella politica regionale di questi paesi.

Per altre produzioni, e in particolare per i prodotti tropicali oggetto di monocoltura, il commercio può del pari assumere un ruolo su scala regionale, ma apparentemente più limitato di quanto ora si è visto a proposito dello zucchero. Agli effetti di queste produzioni l'istituzione di ambiti regionali può significare sul piano commerciale la possibilità di coagulare una maggior forza contrattuale verso i paesi acquirenti di prodotti tropicali, cioè i paesi industrializzati, attraverso la elaborazione di una adeguata politica commerciale comune verso l'esterno accompagnata dall'istituzione di organizzazioni regionali per prodotto. Le intenzioni dei paesi africani che stiamo considerando sembrano orientate soprattutto a utilizzare l'istituzione regionale per il conseguimento di questo obiettivo. Invero la loro politica commerciale comune verso l'esterno sembra concretarsi in una stretta associazione ai paesi della CEE, nel tentativo di farne, attraverso i vincoli dell'associazione stessa e la maggior forza contrattuale derivante dalla associazione fra di loro, nella massima misura possibile uno sbocco garantito a prezzi remunerativi per le proprie produzioni tropicali. Essi infatti non tanto tengono a sviluppare le istituzioni libero scambiste che li legano alla CEE, quanto piuttosto tutti quegli aspetti ulteriori che implicano, oltre alle preferenze tariffarie, una vera e propria garanzia di sbocco e di prezzo quale esisteva nell'ambito della struttura bilaterale della Comunità franco-africana (3). A prescindere per ora da una analisi di questa posizione che cercheremo di sviluppare in seguito, si può sin da ora notare che il perseguimento di tale politica commerciale connessa con l'istituzione regionale rischia di frustrare il perseguimento di un altro obiettivo di politica economica al livello regionale proprio sul piano delle produzioni tropicali, e cioè la politica di diversificazione colturale. E' evidente infatti che il successo di una politica commerciale mirante all'ottenimento di sbocchi e prezzi garantiti per i prodotti tropicali, che sono poi quelli per lo più oggetto di monocoltura, accompagnata da parallele organizzazioni di mercato, rischia proprio di cristallizzare le attuali dimensioni delle monocolture se non di svilupparle, con tutte le conseguenze che la conservazione di un tale assetto strutturale prima o poi comporta. Oltre a ciò su un piano più generale, tale politica di stretta associazione sul piano commerciale con la CEE rischia, sia pure ove riuscisse a garantire prezzi e mercati alle produzioni tropicali, di astringere gli acquisti di manufatti o beni strumentali di questi paesi in via di sviluppo a fonti che nessuno può garantire essere le più



economiche; in realtà sembra opportuno ai fini dello sviluppo industriale riservarsi una politica commerciale più elastica. Ma queste considerazioni vanno forse al di là del nostro tema.

Dall'esame compiuto non sembra dunque che il commercio possa svolgere un ruolo essenziale nella politica regionale dei paesi africani occidentali e centrali; in altre parole la necessità di una politica regionale in Africa non trova la sua ragione nello sviluppo degli scambi commerciali, se non in misura limitata. Ciò posto esamineremo ora l'organizzazione dello zucchero fra i paesi dell'OCAM, cui abbiamo già accennato, quale primo esempio di cooperazione regionale sul piano commerciale di questi paesi.

#### L'Accordo sullo zucchero intervenuto fra i paesi dell'OCAM

Il primo risultato concreto dell'OCAM sul piano della cooperazione regionale africana è consistito nella parafatura, avvenuta a Tananarive il 27 giugno 1966 da parte dei Capi di Stato dei paesi membri, di un Accord Africain et Malgache sur le Sucre (4), il quale peraltro per via del ritardo delle ratifiche non è ancora entrato in vigore.

Con questo Accordo i paesi membri dell'OCAM intendono creare una organizzazione del mercato dello zucchero la quale, oltre a stabilizzare il suo prezzo, serva soprattutto a rendere remunerativa la produzione attuale e a stimolare quella futura. Inoltre questa organizzazione viene intesa come il necessario contesto per il sorgere di un'industria zuccheriera capace di sfruttare l'attuale produzione di greggio e il suo auspicato sviluppo e di soddisfare così la domanda interna attualmente coperta in buona parte con importazioni da paesi terzi. L'accordo però si limita a creare la struttura commerciale per gli investimenti senza intervenire sulla loro effettuazione e sul loro coordinamento.

Sembra opportuno innanzitutto descrivere brevemente i meccanismi e le caratteristiche essenziali dell'Accordo. Esso interviene fra membri esportatori e membri importatori. Per ogni annata (1° giugno-30 maggio) il Consiglio, che è la massima istanza dell'Accordo, fissa due prezzi : un prezzo garantito per le vendite dei membri esportatori ai membri importatori, avvengano esse direttamente oppure a paesi terzi che, previo raffinamento, riesportino verso

membri importatori, nonché per il raffinamento in loco da parte dei membri esportatori-produttori, e, contemporaneamente, un prezzo base d'annata quale prezzo d'acquisto da parte dei membri importatori presso i membri esportatori. Il prezzo garantito si riferisce a contingenti, fissati annata per annata per ogni membro esportatore-produttore. I membri importatori sono impegnati a non acquistare da paesi terzi, per ciascuna annata, una quantità di zucchero superiore al totale medio delle loro importazioni effettuate negli anni 1963-65; parallelamente, su queste importazioni e su quelle che dietro debita autorizzazione del Consiglio ne eccedano, i membri importatori sono tenuti a riscuotere una tassa compensatoria, che riporti il prezzo offerto dai paesi terzi al livello del prezzo garantito. Le entrate derivanti dalla riscossione di questa tassa compensatoria vanno ad alimentare una Cassa di perequazione la quale alimenta a sua volta due tipi di aiuto. In primo luogo essa finanzia il prezzo garantito; in secondo luogo finanzia un aiuto previsto in particolare per la Repubblica Malgascia. Questo aiuto particolare, chiamato aiuto d'avvicinamento, è diretto a rifondere al Madagascar le ingenti spese di trasporto del suo greggio alle raffinerie europee, donde esso torna verso i membri importatori. E' questa del resto la ragione per cui l'Accordo esclude ogni tassa compensatoria per lo zucchero importato da paesi terzi, quando questo è stato oggetto di esportazione verso tali paesi al fine specifico di essere raffinato e riesportato. Naturalmente l'aiuto d'avvicinamento è degressivo, prevedendo infatti l'Accordo che il Madagascar compirà ogni sforzo per impiantare più capaci raffinerie sul proprio territorio ed esportare quindi direttamente verso i membri importatori.

Cerchiamo ora di renderci conto delle motivazioni economiche di tale accordo. Fino a non molto tempo fa il principale paese produttore-esportatore attualmente aderente all'OCAM, e cioè il Madagascar, esportando nell'ambito della Comunità franco-africana, trovava uno sbocco garantito a prezzi remunerativi. Questa stessa situazione riguarda invece solo marginalmente l'altro paese esportatore dell'OCAM, il Congo-Brazzaville, le cui correnti esportative sono di recente tradizione e si sono riversate quasi immediatamente verso i paesi africani occidentali ed equatoriali (cfr. tab. 1). Da quanto le relazioni del Madagascar non si svolgono più con la Francia soltanto su un piano strettamente bilaterale, ma si svolgono con il complesso dei paesi della CEE, la posizione di questo paese è andata deteriorandosi nel campo dello zucchero. La Francia, specie dopo le decisioni

del 24 luglio 1966 che hanno gettato le basi della organizzazione europea del mercato dello zucchero, si appresta a riversare le sue eccedenze e quelle dei DOM sul mercato europeo stesso, dove il loro smercio è garantito a un prezzo abbastanza remunerativo; le sue importazioni dal Madagascar, dopo alcuni anni di ristagnó, sono crollate nel 1965 (cfr. tab.2). La CEE nel suo complesso ha diminuito le sue importazioni di zucchero dagli EAMA, e cioè praticamente dal Madagascar, rispetto alle importazioni dagli altri paesi sottosviluppati; fra il 1962 e il 1965 infatti la parte degli EAMA nelle importazioni di zucchero della CEE è diminuita dal 5 al 2% in volume e dal 6 al 3% in valore (5).

Tab. 1 - Importazioni ed esportazioni del Congo-Brazzaville dal 1961 al 1965

(tonnellate metriche)

	<u>Importazioni</u>	<u>Esportazioni</u>
1961 .....	315	14.967
1962 .....	112	16.548
1963 .....	119	19.323 <sup>b)</sup>
1964 .....	78 <sup>a)</sup>	25.620 <sup>c)</sup>
1965 .....	55 <sup>a)</sup>	6.614 <sup>d)</sup>

a) dalla Francia

b) 13.499 alla Francia; 5.824 altri paesi

c) 22.247 all'Africa occ. ed Equ.; 3.373 altri paesi

d) 4.561 all'Africa Occ. ed Equ.; 2.053 alla Francia

Fonte : I.S.C., Statistical Bulletin, aprile 1967

Tab. 2 - Esportazioni del Madagascar verso la Francia e verso  
l'Africa Occ. ed Equ. 1961-65 (tonn. metriche)

	<u>1961</u>	<u>1962</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>
Totale (esp. nette)	45.706	60.280	69.658	69.802	37.710
Francia	17.945	30.967	35.449	35.928	16.706
% su tot.	39	51	50	51	44
Africa occ. ed Equ.	10.869	18.913	18.604	18.783	11.956
% su tot.	23	31	26	27	31

Fonte : I.S., Statistical Bulletin, annata 1965 e aprile 1967;  
nostra elaborazione.

La parte delle esportazioni dunque, per quel tanto che l'OCAM è produttore-esportatore, non si presenta molto favorevole, giacché l'alternativa all'affievolimento e al venir meno dello sbocco garantito tradizionale significa affrontare un mercato mondiale con ampie fluttuazioni e prezzi irrisori. L'Accordo sullo zucchero dei paesi dell'OCAM si presenta pertanto innanzitutto come un tentativo di rimpiazzare la struttura garantita fornita precedentemente dalla Comunità franco-africana e per sostenere l'attuale produzione fornendole uno sbocco e un prezzo garantito e remunerativo (6).

La produzione dell'OCAM è comunque insufficiente ancora rispetto al consumo interno, come si può vedere dalla tab. 3 che fornisce il grado di autoapprovvigionamento. E' intenzione dei dirigenti dell'OCAM di coprire il consumo non soddisfatto dalla produzione interna con importazioni dalla CEE; e a questo proposito essi intendono concludere una specifica convenzione con la Comunità (7). Esistono comunque buone prospettive per uno sviluppo interno della produzione (8), e questo sviluppo, come accennavamo, è implicitamente

Tab. 3 - Tasso di autoapprovvigionamento dell'OCAM<sup>a)</sup>  
(tonn.metriche-medie degli anni 1961-1965)

	<u>Alto Volta</u>	<u>Camerum</u>	<u>R.C.A.</u>	<u>Ciad</u>	<u>Congo- Bra</u>	<u>Congo- Kins</u>	<u>Costa d'Av.</u>
Produtz.	0	0	0	0	24.414	36.030	0
Consumo	9.450	9.060	2.660	15.607	2.046	40.573	6.781
Tasso autoap.	0	0	0	0	1.193	88	0

---

	<u>Dahomey</u>	<u>Gabon</u>	<u>Madaga scar</u>	<u>Niger</u>	<u>Senegal</u>	<u>Togo</u>	<u>OCAM</u>
Produtz.	0	0	94.906	0	0	0	155.350
Consumo	6.781	1.135	39.729	6.393	51.477	4.330	217.881
Tasso autoap.	0	0	238	0	0	0	71

a) escluso Ruanda o incluso in Congo Kinshasa : dati n.d.

Fonte : I.S.C., Statistical Bulletin, annata 1965 e aprile 1967;  
i dati del consumo sono per lo più derivati da stime  
dell'I.S.C.; nostra elaborazione.

favorito dall'accordo. Attualmente nel Congo ex-francese funziona lo zuccherificio S.I.A.N. a Jacob con una capacità di 50.000 tonnellate, e nel luglio 1966 è stata inaugurata la SO SUNIARI, con annesse vaste piantagioni di canne, e una capacità prevista di 100.000 tonnellate. Nel Senegal attualmente funziona un'industria di prima trasformazione che ha permesso a questo paese negli ultimi anni di farsi esportatore presso i suoi vicini. Nel Madagascar esistono quattro stabilimenti, ad Ambilobé-Ambanje, a Brickaville, a Majunga, e a Nossi-Bé. A FortLamy nel Ciad entrerà in funzione la SOSUTCHAD, mentre

nel Camerun è in costruzione a Mbandjock la SOSUCAM con una produzione prevista di 15.000 tonnellate. Stabilimenti sono previsti anche nell'Alto Volta e, per il 1972, in Costa d'Avorio, sempre su iniziativa del gruppo SIAN cui fanno capo tutte le fabbriche menzionate; nella Costa d'Avorio gli investimenti zuccherieri stanno suscitando l'interesse del gruppo statunitense American Factors. Nel Senegal infine è prevista una raffineria a Mbaou per 30.000 tonnellate.

Ora, rinviando innanzitutto a quanto si è detto nel paragrafo precedente sul significato di tale accordo dal punto di vista di politica regionale, vorremmo qui soffermarci di nuovo all'argomento degli investimenti. E' vero quanto afferma Diori, nell'esposizione già citata, che "on ne saurait parler d'industrialisation valable sans aborder la notion de marché", ma è anche vero che tutti gli strumenti di cui si parla e che vanno concretandosi a livello regionale sono costantemente rivolti all'organizzazione commerciale del mercato, mentre di una parallela organizzazione e coordinamento dei necessari investimenti poco o punto si parla. In assenza di un coordinamento degli investimenti - e quelli che abbiamo enumerato sono di iniziativa nazionale - un accordo come quello sullo zucchero rischia di divenire, in caso di carenza di investimenti una ennesima macchina protezionistica per percorrere lo "chemin de la facilité", e in caso di investimenti eccessivi, uno strumento di eccedenza e una fonte di nuovi problemi. Lascia per esempio perplessi il fatto che la prima iniziativa che sarà presa a seguito dell'accordo (a quanto afferma Diori) riguarderà una convenzione con la CEE per finanziare, su una base degressiva e a partire da 80-100 milioni di FCFA, l'aiuto di "avvicinamento" al Madagascar.

#### Il ruolo degli investimenti nella politica regionale della Africa occidentale e centrale

Abbiamo precedentemente osservato che le particolari strutture economiche dell'Africa non permettono di utilizzare modelli di integrazione regionale fondati su un ruolo primario e dinamico del commercio. Ci è sembrato che una politica regionale in Africa, a differenza di quanto è accaduto in Europa, si renda necessaria non perché aumentino gli scambi e con ciò aumentino gli investimenti, ma perché siano resi più economici gli investimenti e quindi stimolati gli scambi. Anche là dove meccanismi commerciali comuni, quali l'organizzazione regionale dello zucchero, potrebbero rivelarsi fun -

zionali appare nondimeno doveroso rilevare la complementarietà e quasi la subordinazione di tali meccanismi rispetto a una comune e coordinata politica degli investimenti. Fare una politica regionale in Africa dunque ci sembra che abbia un senso in quanto la regione sia intesa come luogo di investimenti più economici e redditizi.

In effetti le risorse economiche, finanziarie e tecniche dei paesi africani sono molte limitate, mentre d'altro lato lo scarso reddito pro-capite non consente domande capaci di stimolare lo sviluppo di nuove produzioni o delle produzioni esistenti (9). In queste condizioni appare opportuno programmare, impegnando la spesa delle scarse risorse disponibili, impianti che abbiano da soddisfare domande idonee a sorreggere la loro stessa capacità produttiva; è evidente come l'impianto di una acciaieria in ognuno dei paesi considerati sia un'impresa antieconomica data la bassa domanda d'acciaio dei mercati nazionali. Questa domanda può essere bassa al punto da non permettere in realtà l'esistenza dello impianto a livello economico, poiché potrebbe risultare impossibile coprire i costi fissi. L'impianto invece di una o due acciaierie per tutta la regione, fondando su una domanda più ampia, significa, se non proprio l'attuazione di economie di scala, almeno la possibilità d'esistenza economica dell'impianto stesso.

Si rileva infatti che, nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo, e i 18 SAMA non potrebbero farvi eccezione, l'espansione industriale viene spesso ostacolata dalla ristrettezza del mercato interno nei confronti del volume di investimenti necessari a creare industrie che esigono su un piano tecnico una scala minima di produzione.

Si potrebbe portare, a titolo di esempio, il caso, verificatosi di recente in un paese dell'Africa centrale, di una industria di bottiglie in plastica per il condizionamento di vini da consumo e di olii alimentari, capace di produrre in modo redditizio solo se mantenuta in moto 24 ore su 24, solo cioè se in grado di alimentare un mercato più vasto di quello coperto dalla domanda interna del solo paese ospitante. I vantaggi offerti da tale industria sarebbero stati molteplici: essa infatti avrebbe potuto produrre una quantità di bottiglie in plastica sufficiente a soddisfare i bisogni globali di tutta l'Africa occidentale francofona; avrebbe ridotto della metà i costi di trasporto per il minor peso del materiale impiegato; avrebbe evitato infine il costoso ritorno dei "vuoti" dato che i liquidi venduti in bottiglie di plastica vengono consegnati a fondo perduto. Appariva pertanto evidente il vantaggio economico di tale investimento.

Altrettanto evidente tuttavia appariva la necessità per l'investitore di inquadrare tale progetto in un contesto regionale di domanda e di offerta capace di garantire una dimensione di mercato sufficiente a giustificare il capitale impiegato. E in effetti egli ha condizionato il suo investimento alla libera circolazione del suo prodotto tra gli Stati la cui area sarebbe stata coperta da tale produzione, e all'installazione del progetto in funzione del maggior numero possibile di mercati di sbocco garantiti da un preciso accordo di cooperazione regionale (10).

Naturalmente, una organizzazione interstatale capace di garantire maggiori e più economici sbocchi agli investimenti produttivi, comporta un certo numero di sacrifici da una parte e dall'altra, e necessita innanzi tutto una ben precisa e determinata volontà politica in questa direzione da parte dei responsabili dei governi locali interessati. Tale volontà politica in effetti o manca o si trova a dover superare ostacoli ed esigenze interne che non è possibile sottovalutare.

La preoccupazione "de ne pas abandonner ses chances au profit du voisin", evidente soprattutto in paesi meno favoriti in risorse naturali o nella posizione geografica, è una preoccupazione che risponde a due ben precise realtà economiche che tutt'ora restano ben nettamente divise e quasi contrapposte; quella dello Stato e quella della regione. Come scrivono ancora i già citati autori: "Il y a incontestablement, à l'heure actuelle, un conflit, ou si l'on veut un antagonisme, entre la nation et la région et celui-ci ne disparaîtra que dans la mesure où le sentiment de solidarité régionale sera assez puissant pour prendre le pas sur les particularismes régionaux" (11).

Tale contrapposizione è resa evidente inoltre dalle stesse strutture degli scambi, strutture tradizionalmente orientate non in senso intra-africano ma in direzione dei paesi esterni, e cioè soprattutto verso le ex-potenze metropolitane. Tali infrastrutture, e le derivanti abitudini commerciali in senso extra-africano sono rimaste nella maggior parte dei casi inalterate e una loro riconversione, anche parziale, suscita problemi di non facile risoluzione.

Comunque sia, e malgrado queste pur evidenti difficoltà, l'opportunità o, meglio ancora, la necessità di una maggiore integrazione delle economie a livello regionale o sub-regionale in Africa ai fini di una più organica ripartizione degli investimenti, e quindi di un maggior sviluppo de



gli scambi inter-africani, non sembra venga messa in dubbio da alcuno. Nella nota formulata da un apposito Comitato ad hoc, formato in seno all'OAMCE nel maggio del 1963 per studiare le prospettive di un Mercato Comune africano, viene detto tra l'altro :

"A l'heure actuelle.... aucun Etat africain ne constitue une entité économique suffisamment vaste et diversifiée pour promouvoir un développement économique rationnel.

Il est donc nécessaire de créer des groupements d'Etats de telle sorte que leurs richesses mises en commun (richesses naturelles, richesses en hommes) conduisent à un développement économique accéléré.

Ces groupements d'Etats doivent intervenir au départ sur une base géographique...

En ce qui concerne les industries existantes, il devient nécessaire de porter leur capacité à un niveau permettant de satisfaire les besoins de la région.

Pour ce qui est des industries à créer, il est tout aussi nécessaire de leur donner une dimension telle qu'elles soient en mesure de satisfaire les besoins de la région" (12).

Se dunque i "bisogni della regione" potranno veramente prevalere sulle "ragioni di Stato", nasce fin d'ora la necessità di stabilire programmi operativi regionali a medio e a lungo termine in base ai quali l'efficacia economica degli investimenti sarà valutata non solo sulla base delle qualità specifiche di ogni progetto individuale ma ugualmente sulla loro coerenza d'insieme, nonché la maniera in cui vengono distribuiti e si completano gli uni con gli altri.

Oltre a ciò la progettazione d'investimenti su base regionale permette una localizzazione degli impianti più economica rispetto alle fonti di approvvigionamento e ai punti di successivo smercio o utilizzo industriale.

E non sembri poco, giacché troppo spesso in Africa i prezzi dei prodotti manufatturati in loco sono essenzialmente in funzione delle spese di trasporto tra il centro di produzione e i luoghi di consumazione tanto che, come è stato ad esempio osservato, si è giunti allo assurdo economico di dover constatare che il prezzo dei fogli di alluminio fabbricati nel Cameroun e trasportati a Libreville nel vicino Gabon risultava più alto del prezzo degli stessi fogli d'alluminio fabbricati in Francia e trasportati per nave a Libreville (13).

Resta da rilevare infine che la programmazione di infrastrutture diventa meno costosa se fatta a livello regionale. Tenendo conto di tutto ciò dunque appare chiaro che il modello d'integrazione africano viene a basarsi su un ruolo propulsivo e dinamico degli investimenti.

### Il coordinamento regionale degli investimenti in Africa.

I tentativi di coordinare gli investimenti a livello regionale in Africa hanno una intensa storia, per la quale rinviando al recente libro dell'Andreis (14). Ci limitiamo a ricordare qui due fatti che ci sembrano rilevanti al fine di una qualche conclusione generale. In primo luogo la Commissione Economica per l'Africa (ONU-ECA), che ha svolto e sta svolgendo in merito un ruolo fondamentale, procedendo alla delimitazione degli ambiti regionali di coordinamento (sia degli investimenti che degli scambi, ma soprattutto dei primi), non concorda con la delimitazione che si profila attraverso l'OCAM. Questa organizzazione comprende alcuni paesi dell'Africa centrale e alcuni dell'Africa occidentale oltre all'isola del Madagascar, che si trova all'estremo orientale del continente. L'ECA invece descrive, fra le altre, una regione dell'Africa centrale che, oltre ai paesi già riuniti nell'UDEAC (Ciad, RCA, Congo ex-francese, Gabon, Cameroun) prevede anche il Congo Kinshasa, il Ruanda e il Burundi. Prevede inoltre una regione dell'Africa occidentale che, oltre ai paesi dell'OCAM e della UDAO (Senegal, Costa d'Avorio, Alto Volta, Niger, Dahomey e Togo) comprende anche Mauritania, Mali, Sierra Leone, Liberia, Gambia, Nigeria, Ghana e Guinea). Infine il Madagascar è giustamente posto nella regione dell'Africa Orientale insieme al Kenya, all'Uganda, alla Tanzania, ecc.

E' del resto sulla base di queste delimitazioni regionali che sono avvenuti alcuni importanti fatti di cooperazione regionale sul piano degli investimenti. Così è stato per la cooperazione relativa all'impianto di un'industria regionale dell'acciaio nell'Africa occidentale, che si è concretata nella decisione, sia pur oppugnata da Guinea e Mauritania, presa alla conferenza di Bamako (ottobre 1964) di edificare i primi impianti comuni nel Mali e nella Nigeria, con la riserva di un terzo in Liberia, che sono tutti paesi fuori dell'OCAM.

L'OCAM è un'istituzione giovane e forse è troppo presto per addebitarle una mancata azione sul piano del coordinamento degli investimenti; sta di fatto però che l'OAMCE, antenata dell'attuale OCAM, si muoveva negli ambiti più vasti e più razionali disegnati dall'ECA quando si è trattato di agire nel senso del coordinamento degli investimenti. E' nostro parere che l'OCAM non possa fare altrimenti, dato che le regioni economiche dotate di un qualche senso sono quelle dell'ECA e non quelle verificate dalla delimitazione OCAM. Ma questo è un discorso più generale che accenneremo nelle conclusioni e che ci proponiamo di svolgere in un secondo tempo della ricerca, quando da un lato avremo migliori elementi di informazione e giudizio per analizzare criticamente una regione - l'OCAM - che troppo assomiglia alla zona-franco o alla zona di associazione con la CEE più che alle reali dimensioni di cooperazione africana, e dall'altro avremo possibilità di sottolineare le buone prospettive di sviluppo che presentano regioni più piccole e sin d'ora più attive quali l'attuale UDEAC. Non è un caso che proprio nell'ambito dell'UDEAC si stiano effettuando reali esperienze di cooperazione regionale sul piano degli investimenti. Ma di ciò, come dicevamo, pensiamo di parlare dettagliatamente in un secondo tempo.

Concludendo peraltro non pare dubbio affermare che di fronte alle influenze che premono dall'esterno e di fronte allo aiuto che dall'esterno proviene a questi paesi, la delimitazione più razionale degli ambienti regionali, oltre che la delimitazione effettiva e funzionante, serve sia a rendere più ricettivo e redditizio l'aiuto sia a fornire una maggiore resistenza alle influenze neocoloniali.

#### L'influenza della CEE sulla politica regionale degli investimenti in Africa.

Come è noto, gli investimenti dei paesi sottosviluppati in linea generale dipendono più che dalle risorse interne da quelle loro provenienti per mezzo dell'aiuto esterno bilaterale o multilaterale. In questo modo spesso ne resta influenzata la loro politica degli investimenti; così in Africa l'assistenza fornita fino ad ora attraverso il sistema dei doni e delle sovvenzioni, unita ad una politica di subordinazione, ha condotto una politica di "suréquipement en infrastructure" che ha come risultato quello di uno scarso tasso di sviluppo a breve termine (15). Ciò è stato notato

to in particolare per i paesi dell' Africa occidentale e centrale di espressione francese dove, oltre all'eccessiva importanza data alle infrastrutture, "la primauté excessive du 'social' a constitué l'erreur fondamentale du FIDES" (16).

Quest'influenza si esercita tutt'ora nei paesi africani che stiamo considerando, sia attraverso il FAC, che nella politica bilaterale francese d'aiuto a questi paesi ha sostituito il FIDES, sia attraverso il FES, che costituisce lo strumento d'aiuto multilaterale operante al livello dell'associazione CEE-SAMA. Non è però nostra intenzione di esaminare se attraverso il FAC o il FES venga perseguita una politica d'investimenti dello stesso tipo di quella tradizionale; il nostro obiettivo è invece di esaminare se le politiche di aiuto esterno, e in particolare quella della CEE, agiscono in modo da favorire l'integrazione regionale dei paesi africani in esame.

Di politica regionale sul piano degli investimenti si è parlato parecchio nelle discussioni precedenti la Convenzione di Yaoundé e se ne parla tutt'ora. La consapevolezza di dover operare in questo senso è diffusa, ed è sufficiente parlare con i funzionari della Direzione dello Sviluppo Oltremare (DG 8) o con i responsabili africani per rendersene conto. Ma tale consapevolezza non ha trovato a livello ufficiale e ancor meno a livello operativo una adeguata espressione. Il paragrafo 10 della Risoluzione della Conferenza parlamentare d'associazione tenuta a Dakar (10 dicembre 1964) auspica per l'area geografica dei SAMA "una ripartizione razionale delle opere e delle produzioni in funzione delle risorse naturali di ciascun paese, allo scopo, in particolare .... d'intensificare gli scambi commerciali reciproci". Più precisamente, ma anche più concisamente, la Risoluzione 1/66 del Consiglio d'Associazione (Tananarive 18 maggio 1966) nel dare le direttive sulla cooperazione tecnica e finanziaria nell'ambito dell'Associazione, afferma al paragrafo sesto: "Pour favoriser le développement de la coopération et des échanges interafricains, une attention particulière doit être donnée aux projets d'intérêt régional en vue d'une complémentarité plus poussée des économies" (17). Inoltre il regolamento 62/65/CEE, che stabilisce le modalità del funzionamento del FES, sulla scia di quanto già contenuto nei precedenti regolamenti, afferma all'art. 8 che la Commissione nel valutare i progetti al fine dello sviluppo economico e sociale del paese beneficiario esamina in particolare fra l'altro " - il contributo del progetto allo sviluppo della regione, e in particolare alla formazione o all'estensione

di un polo di sviluppo; - l'influenza del progetto sulle realizzazioni concrete o su quelle previste in altre regioni del paese o, eventualmente, in regioni limitrofe di paesi vicini" (18). Malgrado queste pur scarse affermazioni, nella prima relazione della Commissione della CEE al Consiglio d'Associazione sulla cooperazione tecnica e finanziaria (giacché nella seconda l'argomento non viene più esplicitamente affrontato) si sottolinea insieme alla necessità di una politica regionale che di fatto "il criterio afferente al miglioramento strutturale delle economie viene applicato esclusivamente in rapporto a ciascun paese associato, considerato isolatamente" (19).

A livello operativo infatti ben pochi progetti regionali sono stati approvati dal FES. In ordine di approvazione si possono ricordare :

a) progetto per la creazione di quattro piantagioni di 500 ettari ciascuna per la produzione di té nel Ruanda e nel Burundi. Approvato il 5 aprile 1965, tale progetto consiste nel finanziamento, a valere sui fondi residui del 1° FES, della direzione dei lavori relativi a quattro progetti teicoli a Bugarama, a Rwegura (Burundi) e a Mulindi e Cyangugu (Ruanda) per un ammontare di 2.209.000 u/C. Poiché gli stati beneficiari non dispongono dei quadri necessari alla direzione dei lavori, l'interesse di questo progetto risiede non solo nel suo carattere regionale, ma anche nelle modalità dell'aiuto. Questo prevede infatti, oltre alla direzione dei lavori teicoli, la creazione e la organizzazione di una fabbrica per la lavorazione del té, lo sviluppo di una rete stradale che colleghi le varie parti del progetto e la preparazione, nel corso dell'esecuzione, dei quadri locali necessari alla conduzione e alla direzione di ognuna di queste piantagioni;

b) progetto di lotta contro l'oncocercosi nei paesi dell'Alto Volta, Costa d'Avorio e Mali. Il progetto, il cui costo ammonta a 734.000 u/c, approvato dalla Commissione il 14 ottobre 1965, prevede il finanziamento nel periodo 1966-67 di una campagna di lotta contro tale flagello endemico in tutta la zona intertropicale del continente africano e specialmente nei tre paesi beneficiari in cui almeno un decimo della popolazione rischia di perdere la vista;

c) terza fase del progetto di campagna congiunta contro la peste bovina, in Senegal, Mali, Mauritania. Questo progetto, approvato il 28 febbraio 1966 e ammontante a 1.020.000 u/c, prevede la vaccinazione sistematica di 4,7 milioni di capi su un territorio di 600.000 Km<sup>2</sup>. per un periodo di tre anni. Questa fase segue una prima campagna (1962-65) sviluppata nel bacino del Ciad e una seconda iniziata nel 1964 che riguarda otto stati a occidente di tale bacino. L'interesse di tale progetto sta nel fatto del concorso ai finanziamenti CEE, FAO e US Aid (i finanziamenti americani riguardano la Liberia, La Sierra Leone, la Guinea, Gambia e Costa d'Avorio) coordinato dalla Commissione scientifica tecnica e di ricerche dell'OUA;

d) progetto di modernizzazione delle strade di Bobo-Dioulasso-Kimparana e Koutiala-Kouri. Questo progetto è stato presentato congiuntamente dall'Alto Volta e dal Mali; approvato il 29 giugno 1966, prevede 306 Km. di strade tra i due stati per un ammontare di 5.500.000 u/c. Quest'insieme stradale che assicurerà i collegamenti tra la regione Nord-Ovest dell'Alto Volta e Sud-est del Mali, costituisce un'importante operazione interstatale e risponde alle necessità di una maggiore integrazione della regione.

Tra i progetti di carattere industriale degno di nota a questo proposito è quello relativo al finanziamento da parte del FES della costruzione di una centrale elettrica nel Camerun abbinata alla realizzazione di uno stabilimento tessile nel Ciad, finanziato da un prestito della BEI. Questo progetto si colloca nel contesto di un accordo regionale concluso tra il Camerun e il Ciad, paesi entrambi produttori di cotone. Ai termini dell'accordo i due stati coordineranno i propri programmi di produzione tessile e ciascuno di essi parteciperà al capitale sociale della fabbrica che verrà costruita nel paese vicino. Così il Camerun facendo parte del consiglio d'amministrazione dello stabilimento tessile posto nel Ciad, e quest'ultimo partecipando in eguale misura alla gestione della centrale elettrica posta nel Nord Camerun, i due stati dovranno coordinare i loro sforzi e pianificare le loro produzioni ai fini di un impiego economico delle rispettive energie e risorse (20).

Ciò malgrado lo sforzo regionale appare inadeguato, sia per lo scarso ammontare dei finanziamenti dedicati a progetti regionali (meno del 2%), sia perché non sono sufficienti alcuni o anche parecchi progetti regionali a caratterizzare una politica degli investimenti come regionale; in realtà tale politica risulta da un'impostazione globale, in cui anche progetti riguardanti singoli paesi s'inseriscono in qualche modo in una prospettiva più larga e programmata.

Di fronte a questa situazione così incongrua rispetto alla più volta affermata volontà di condurre una politica regionale, si è da più parti affermato che la CEE nulla può fare dato che l'iniziativa per gli investimenti parte dagli stati interessati, i quali tengono moltissimo a riservarsi questa iniziativa (21).

Ciò è senza dubbio vero e tale stato di cose in realtà può trovare una certa spiegazione sia nelle ragioni storiche che hanno determinato la parte IV del Trattato di Roma (il fatto cioè che la CEE non sia nata come organismo di aiuto allo sviluppo, ma sia stata in un certo senso costretta dalla Francia ad inoltrarsi in quella che è stata chiamata la sua "avventura africana"), sia nel fatto che la Comunità non ha mai rinunciato a considerare la sua azione a favore dei SAMA come azione "complementare" a quella originata e originaria necessariamente all'interno degli stessi paesi africani (Convenzione di Yaoundé, art.15), sia in fine nella situazione di fatto in cui la Comunità si è venuta a trovare nel 1960, l'anno cioè in cui la maggior parte dei SAMA ha raggiunto improvvisamente l'indipendenza politica. Ciò ha determinato infatti un importante cambiamento nella posizione di questi ultimi, che si sono visti riconoscere una parità di diritto giuridico-politica che ha condizionato e continua a condizionare l'azione della Comunità nel senso di un maggiore dovuto rispetto per le scelte politico-economiche degli associati.

Va inoltre ricordato che la CEE, sciogliendo con la Convenzione di Yaoundé gli Stati associati dall'obbligo, contenuto nella parte IV del Trattato di Roma, di abolire tra loro i diritti doganali e di creare quindi una zona interna di libero scambio, ha provocato la formazione di 18 zone particolareggiate ognuna delle quali ha dei legami verticali con la Comunità con conseguenze non certo positive per una maggiore integrazione delle economie degli associati. Uno stretto rispetto dell'indipendenza politica degli Stati associati non ha certo - come è stato affermato - "rendu un service à ces derniers" (22).

Così anche, è certo vero che, a norma dell'art.27 della Convenzione, gli Stati associati partecipano ogni anno insieme alla Comunità, nell'ambito del Consiglio di Associazione, alla definizione delle linee generali e programmatiche della cooperazione finanziaria e tecnica da ripartire tramite il FES, ma è anche vero - e qui sorgono evidenti le responsabilità della Comunità in proposito - che il Consiglio discute e decide sulla base di una

apposita relazione preparata dalla Commissione della CEE, così come non sembra dubbio che le norme di valutazione dei progetti espresse dal regolamento di gestione del Fondo potrebbero costringere in modo più netto tali valutazioni a una considerazione regionale. Non sembra infine che la CEE sfrutti appieno quella discrezionalità che di fatto le è consentita dall'attuale iter di preparazione dei progetti, sia con l'assistenza tecnica e la cooperazione preventiva e successiva all'investimento, sia per il fatto che i progetti vengono spesso presentati a Bruxelles dai paesi beneficiari allo stadio di mere "idee di progetto", mentre la formulazione dello stesso viene elaborata e compiuta in definitiva dalla sezione studi della Comunità.

Parimenti, sul piano delle realizzazioni concrete, maggiori sforzi andrebbero fatti da parte della CEE da un lato per non tollerare una politica di "bandiera nazionale" nel campo degli investimenti e dall'altro per concertare molto più efficacemente di quanto si sia fatto finora una politica comune con i vari organismi internazionali di aiuto allo sviluppo.

In mancanza di ciò si giunge inevitabilmente - come è avvenuto in Africa centrale - all'inutile costruzione di quattro cementerie ognuna delle quali da sola potrebbe coprire la produzione e il consumo dell'insieme degli Stati associati, o alla parallela costruzione di due porti a distanza di soli circa cento chilometri, uno a LOME' (Togo) e l'altro a COTONOU (Dahomey). E' sì vero che il FES entra solo in parte in questi due progetti, che sono finanziati rispettivamente da aiuti tedeschi e dal FAC francese; resta il fatto tuttavia che la mancanza di una politica concertata comunitaria ha permesso la costruzione di due porti che, per la loro vicinanza, non potranno che entrare in concorrenza l'uno con l'altro, ognuno dei due potendo assorbire i traffici e gli scali dell'altro.

Il discorso che andrebbe qui aperto concerne tutta - via non solo la mancanza di una preventiva predisposizione da parte africana di un quadro regionale degli investimenti capace di coordinare aiuti esterni, bilaterali e multilaterali, ma anche la grave questione di politiche nazionali di Stati membri della CEE al di fuori del coordinamento multilaterale in sede comunitaria. Questo discorso sull'aiuto bilaterale preferiamo però affrontarlo dettagliatamente in un secondo momento della ricerca.



Ciò che ci preme sottolineare a conclusione di queste brevi note sulla politica regionale della CEE in Africa è che, da parte, degli associati occorre sempre più che gli Stati, se non vogliono vedere i loro sforzi naufragare nel nulla, mostrino una concreta volontà di coordinare i loro piani di sviluppo in senso regionale o quantomeno sub-regionale. Finché infatti queste micro-economie africane non troveranno il modo di accordarsi e di cooperare al fine di un maggiore benessere di tutti, finché ogni Stato stabilirà il suo piccolo piano di due, cinque o anche dieci anni senza tener conto dei vicini, non si potrà creare uno spazio economico più largo, un mercato le cui condizioni minimali siano redditizie e competitive, né tantomeno una integrazione economica a livello regionale.

Da parte della Comunità occorre infine che questa elabori e conduca una politica di interventi su scala realmente regionale e non più di risoluzione dei problemi contingenti "caso per caso". Occorre, anche in vista del rinnovo ormai prossimo della Convenzione di Yaoundé, che la CEE elabori una sua politica ufficiale di sviluppo, la faccia propria e la persegua coerentemente sia nei confronti dei suoi associati sia nei confronti delle altre organizzazioni o enti che svolgono una politica di aiuto e di assistenza verso i paesi africani. Se si vogliono evitare sprechi e doppioni inutili, progetti artificiali che vanno sorretti all'infinito con integrazioni di bilancio e con misure tariffarie e contingentarie alla lunga nocive, o una moltiplicazione di industrie ognuna protetta dal paese che le ospita, costrette a limitare la loro produzione ai bisogni di un solo mercato, occorre e occorrerà sempre più una seria ed efficace coordinazione non solo tra gli Stati membri della CEE ma tra la Comunità e i singoli Stati terzi e le varie agenzie internazionali che da anni lavorano a favore dello sviluppo economico e sociale dei paesi africani.

#### Prospettive di ricerca e conclusioni

Una conclusione generale che ci sembra di poter trarre da quanto siamo venuti dicendo fin qui è che, ammessa la necessità di una politica regionale in Africa, questa per dare i suoi frutti deve essere il quadro più del coordinamento degli investimenti che del coordinamento commerciale. Nel modello d'integrazione africano sono gli investimenti ad avere un ruolo dinamico rispetto allo sviluppo economico e non i meccanismi commerciali. Se questo è vero la situazione attuale è abbastanza insoddisfacente, sia perché gli afri

cani stessi stentano a trovare concretamente e rapidamente la via dell'integrazione regionale, sia perché, mentre essi così facendo mancano di preparare un quadro economicamente ricettivo per l'aiuto esterno, questo d'altra parte si rivolge loro senza preoccuparsi in modo particolare di essere diretto a costruire una politica regionale.

Questa conclusione però andrà rivista e qualificata alla luce delle esperienze dell'UDAO e dell'UDEAC, e in particolare di quest'ultima che si propone di essere non solo una unione doganale ma anche un mercato comune. L'accenno qui fatto all'UDAO e all'UDEAC ci dà modo di sottolineare che una parte della futura ricerca sarà diretta ad accertare se la vera dimensione regionale non debba essere appunto quella dell'UDAO e dell'UDEAC. Come regione l'OCAM non sembra mostrare sufficiente omogeneità e sembra rivestire un interesse più politico che economico.

Parlando infatti di dimensioni ottime della regione questo spunto di ricerca trova ragione nella più razionale delimitazione effettuata dall'ECA. A questo proposito s'impone, come abbiamo già accennato, il problema del Madagascar. Qui, fra l'altro ci proponiamo di esaminare se l'aiuto di avvicinamento per lo zucchero non possa essere sostituito integrando le correnti esportative di questo paese nel contesto dell'Africa orientale o del Medioriente, cancellando una propensione regionale che assomiglia troppo forzatamente alla zona franco.

Che la regione di cui ci occupiamo assomigli un po' troppo alla zona franco è un fatto che va ricordato fermamente alla CEE. Questa ha sempre affermato di condurre una politica regionale africana, vista come struttura necessaria a una più economica ricezione dei propri aiuti, ma se ben si guarda si è tentati inevitabilmente di dire che questa regione africana di Bruxelles è piuttosto una regione franco-africana di memoria parigina. In realtà la CEE deve decidersi ad elaborare una politica regionale organica verso i paesi in via di sviluppo, in cui la regione sia un fatto razionale e non un fatto storico. In ogni caso, anche a voler persistere in questa delimitazione regionale, ci sembra che la CEE debba fornire una struttura adeguata: quella attuale non sembra protesa verso la attuazione di una vera politica regionale in Africa.

Inoltre una parte importante della futura ricerca deve essere rivolta ad un esame dell'influenza in senso regionale esercitata dall'aiuto bilaterale e in particolare dall'aiuto fornito dalla Francia, e dagli altri paesi della CEE, quali il Belgio, la Germania e l'Italia.

Infine, per dare un quadro per quanto possibile completo della validità di una politica regionale in Africa, ci proponiamo di esaminare i limiti e i vantaggi dell'ap-proccio regionale mostrato, almeno nell'intenzione, dalla CEE per confrontarlo con le varie soluzioni di tipo mon-dialista propugnate in seno a organizzazioni internaziona-li quali l'UNCTAD. A conclusione della nostra ricerca inol-tre ci proponiamo di analizzare gli ostacoli e le difficoltà di carattere interno che si oppongono a una maggiore integrazione non solo economica degli Stati africani, esa-minando a livello politico le strutture fattuali-amministra-tive dei nuovi Stati del continente africano, nonché le di-verse opzioni politiche che sono state e rimangono alla ba-se delle divisioni interne e dei ripetuti tentativi di u-nione a livello politico-economico tra gli Stati africani.

-----ooOoo-----

- N O T E -

(1) - Gli effetti di "trade diversion" e "trade creation", quali strumenti di analisi delle unioni doganali sono stati enunciati dal VINER J., The Customs Unions Issue, New York, London, 1950, cap.IV; il loro uso è stato perfezionato dal MEADE J., The Theory of Customs Unions, Amsterdam, 1955, in particolare cap.II.

(2) - L'Afrique sans frontières, Monaco (Pte), 1965, cit., p.16.

(3) - Tale politica commerciale è stata autorevolmente espressa dal Presidente dell'OCAM Hamani Diori in una esposizione tenuta ai membri della commissione della CEE riprodotta nella sua parte essenziale in "La Convention de Yaoundé après deux ans de fonctionnement", in Nations Nouvelles, n.10, 1966, pp.5-9. Si veda l'ultima parte; merita comunque di essere riportato il seguente brano: "L'on n'a pas suffisamment tenu compte du fait que les pays de l'OCAM, d'une façon générale, antérieurement à la Convention jouissaient pour l'ensemble de leurs produits, de marchés privilégiés avec des prix garantis et des débouchés assurés.

Or, la nouvelle Convention, en brisant ces organisations et en les démantelant progressivement, a créé un déséquilibre extrêmement dommageable aux produits africains.

La Communauté nous a accordé des avantages commerciaux essenzialmente d'ordine tariffaire allora che le organizzazioni antérieures comprendaient outre des préférences tariffaires, des garanties d'écoulement et de prix.

Il s'ensuit que si l'on avait escompté que l'Association aboutirait à élargir le marché réservé aux EAMA, en fait, les avantages qu'ils retirent sur l'ensemble des marchés de la CEE sont moins importants que ce dont ils jouissaient dans le cadre des organisations bilatérales antérieures.

(4) - Il testo può essere consultato nella serie di documenti del Consiglio d'Associazione CEE-EAMA, Bruxelles, 25 novembre 1966, CEE-EAMA/222/66 (COMA 109).

(5) - Association CEE-EAMA-Conseil, Deuxième Rapport Annuel d'Activité, cfr. allegato I, tab.2, pag.3, e allegato II, pag.7

(6) - Naturalmente di questa situazione non si avvantaggieranno i consumatori; del resto i consumatori dell'Africa occidentale ed equatoriale hanno sempre pagato per lo zucchero un prezzo piuttosto alto a causa delle strutture protettive della Comunità franco-africana. Un rapporto del Sous-comité du Marché Commun, che studiò nella prima metà degli anni '50 il maggior onere (surprix) derivante ai consumatori o della metropoli o dell'oltremare rispetto ai corsi mondiali dagli alti prezzi vigenti nella Comunità franco-africana, calcolava che l'AOF, la AEF, il Camerun e il Togo pagavano un surpris sullo zucchero compreso, nel 1954, fra il 63 e il 105%. Precisamente esso ammontava per quell'anno a 414 milioni di vecchi franchi per l'AOF, 17 per il Togo, 203 per il Camerun e 689 per l'AEF. E' da tenere presente che tale struttura non è ancora interamente scomparsa, ma per alcuni prodotti sopravvive attraverso accordi bilaterali. Si veda P.MOUSSA, Les chances économiques de la Communauté franco-africaine, Paris, 1957, pp.80-82.

(7) - Si veda l'affermazione in proposito del Presidente in esercizio della OCAM, Diori Hamani, op.cit.p.9.

(8) - Si veda Marchés Tropicaux et Méditerranéens, 14 gen. 1967, n.1105, p.158.

(9) - Venendo infatti al caso particolare dei 18 Stati africani associati alla CEE, si rileva che la superficie territoriale di questi ultimi è 10 volte superiore a quella dei paesi membri della Comunità europea, mentre gli abitanti dei SAMA sono tre volte inferiori di numero a quelli dei Sei. Inoltre, il reddito monetario medio per abitante per anno tra i SAMA è di soli 24.000 CFA (1 franco CFA = 0,02 Nuovi franchi francesi). A causa dunque della debolezza del reddito monetario e delle limitate dimensioni dei mercati nazionali, i SAMA non hanno una "dimensione ottimale" di mercato che sia competitiva e redditizia.

(10) - Il caso è citato da ANGUILE'-DAVID, op.cit.,pp.19-20.

(11) - ANGUILE'-DAVID, op.cit.,p.21.

(12) - Cfr. Nota del Comitato ad hoc previsto dalla Risoluzione n.14/63 - OAMCE, riunito a Yaoundé il 9 e 10 maggio 1963.

(13) - Cfr. MARTIN F., "L'Association entre la CEE e les EAMA. Bilan 1966 et perspectives", in Marchés Tropicaux et Méditerranéens, Paris, 18 mars 1967, p.866.

(14) - ANDREIS M., L'Africa e la Comunità Economica Europea, Torino, 1967, Cap.III della parte II e appendice III.

(15) - FAO, Enquête de la FAO sur l'Afrique, Rome, 1962, p.47.

(16) - DUMONT R., L'Afrique noire est mal partie, Paris, 1962, pp.32 e 37.

(17) - Risoluzione 1/66 del Consiglio d'associazione; si veda anche la relazione Sissoko alla Conferenza parlamentare d'Associazione, doc.12/1966. Da ultimo la risoluzione del Consiglio d'Associazione 9-VI-1967.

(18) - G.U. della CEE, n.81 : 1965

(19) - Relazione della Commissione al Consiglio d'Associazione sulla cooperazione tecnica e finanziaria dal 1° giugno 1964 al 31 maggio 1965, p.29, Commissione, SEC (65) 2756 def., Bruxelles, 6 ottobre 1965

(20) - Cfr. Relazione presentata a nome della Commissione paritetica sulla prima relazione annua di attività del Consiglio di Associazione alla Conferenza parlamentare dell'Associazione. Relatore : On.M.Pedini, 19 novembre 1965, Doc.n.7,p.11.

(21) - Oltre alle innumerevoli dichiarazioni e norme in tal senso, nella risoluzione 1/66 viene seccamente ribadito : "L'initiative de la présentation des projets appartient aux Etats associés, juges de l'ordre de priorité à établir nécessairement entre le projets respectifs à cette occasion".

(22) - MARTIN F., op.cit.,p.866.

.==.==.==.==.

ici	ISTITUTO AFFARI ESTERNE E RELAZIONI - ROMA
n° inv. 10149	
24 APR. 1991	
BIBLIOTECA	