

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	(2162) AS/5
dicembre 1967	

Ricerca e TR

L'INTEGRAZIONE ECONOMICA IN AFRICA OCCIDENTALE

(22 dicembre 1967)

Risposte al questionario

IAI

AFRICA SUBSAHARIANA

iai

istituto affari internazionali

iai

Al questionario inviato dall'IAI sulla "Integrazione economica in Africa occidentale" hanno risposto :

il dr. Romolo ARENA,, il dr. Arturo BALBONI, rispettivamente direttore centrale e procuratore dell'IRI;

il dr. Giuseppe PENNISI, pubblicista, attualmente borsista presso la School of Advanced International Studies (Washington);

il dr. Paolo N. ROGERS, direttore per le relazioni internazionali della Olivetti;

il dr. Robert SCHEIBER, direttore presso il segretariato generale del Consiglio della CEE e cosegretario del Consiglio di Associazione CEE-SAMA;

il dr. Seydou Djim SYLLA, segretario dell'organismo di coordinamento dei SAMA e cosegretario del Consiglio di Associazione CEE-SAMA;

il dr. Giovanni UGO, direttore degli scambi commerciali presso la direzione generale dell'aiuto allo sviluppo della Commissione della CEE.

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

N.B. Le risposte del dr. SCHEIBER, essendo arrivate mentre già ci apprestavamo a spedire il ciclostilato, sono riportate tutte insieme in fondo; le altre risposte sono riportate nell'ordine secondo cui ci sono arrivate.

I DOMANDA : L'esame della politica della CEE verso i suoi associati non mostra a nostro parere una precisa consapevolezza della necessità di favorire l'integrazione africana. E' d'accordo con questo giudizio di massima?

ARENA e BALBONI

D'accordo. I progetti finanziati dal FED sono quasi sempre provocati da imprese locali, residenti nei Paesi SAMA. Dovrebbe invece prevalere una impostazione più "europea" e più "africana". Il FED dovrebbe cioè, con l'accordo dei Paesi SAMA, proporre progetti plurinazionali che favoriscano l'integrazione economica africana.

UGO

La Convenzione di Yaoundé prevede la possibilità per i SAMA di mantenere o di creare delle unioni doganali o delle zone di libero scambio (art.8). Questa disposizione prova che la CEE è favorevole all'integrazione economica fra Stati associati.

Inoltre si può sottolineare che la CEE ha bene accolto il principio degli accordi regionali del tipo Accordo sullo zucchero dell'OCAM, che essa ha realizzato degli studi per favorire l'industrializzazione in un quadro subregionale e che, in materia di cooperazione tecnica e finanziaria, una certa priorità è data, in linea generale, ai progetti che interessano lo sviluppo di due o più Stati associati.

PENNISI

Anche se l'art.8 della Convenzione di Yaoundé prevede la possibilità del mantenimento o della creazione di zone di libero scambio o di unioni doganali tra i SAMA e l'art.9 ammette la conclusione di accordi regionali che non siano in contrasto con le disposizioni della Convenzione medesima, non si può negare che sino ad ora poco si è fatto, sul piano della politica comunitaria, per incentivare il regionalismo economico nell'area interessata. E' vero che sia in seno al Parlamento Europeo che in documenti ufficiali della Commissione ci si è augurati più volte, sin dalla Conferenza Inter-Parlamentare di Strasburgo, di trovarsi di fronte ad un "insieme africano e malgascio". Ed è, parimenti, vero che, per le esigenze della Associazione e del funzionamento delle sue Istituzioni, gli associati hanno crea

to un Comitato di Contatto e coordinano le loro posizioni. Tuttavia, nonostante l'accoglienza favorevole, da parte della Comunità, dell'accordo regionale sullo zucchero concluso in quadro OCAM, non si è fatto uso che in misura limitatissima del principale strumento di cui si dispone per favorire, tramite una politica di investimenti concepita ed attuata su piano regionale, la più spinta integrazione dei SAMA. Il FED ha finanziato investimenti plurinazionali soltanto in via eccezionale ed in casi molto sporadici, mentre i suoi statuti consentono un'ampia attività in materia. Vi sono stati inviti ed appelli in favore di maggiore "eurafricanizzazione su piano multinazionale" dell'Istituto, ma sono più volte caduti nel vuoto, nonostante che se ne fossero fatti portavoce anche autorevoli membri del P.E. La responsabilità di questa situazione non è, però, soltanto di alcune Istituzioni della Comunità : gli stessi Stati associati, che hanno il potere di iniziativa nella istruzione delle pratiche, hanno presentato progetti multinazionali soltanto molto raramente. Inoltre, non si è fatto uso della progettata messa in funzione di una "garanzia" contro i rischi non commerciali da adottarsi su base dell'associazione : uno studio, fatto dalla consulting francese ERES in materia e che dimostra chiaramente come la messa in funzione di tale garanzia sia possibile e poco onerosa, giace da anni nei cassetti della Commissione e non lo si porta in seno al Consiglio per timore della opposizione di alcuni Governi degli Stati membri della CEE, segnatamente di quello tedesco. Una "garanzia" comunitaria potrebbe non solo facilitare i movimenti di capitale verso i SAMA ma anche stimolare la realizzazione di vasti progetti multinazionali idonei a incentivare il regionalismo tra gli associati.

ROGERS

La politica degli investimenti del Fondo si è basata in passato prevalentemente sull'approccio nazionale senza un programma che concepisse gli interventi economici e gli investimenti industriali in senso regionale. Ci sono buoni segni che indicano come la Comunità intenda mutare questo approccio indirizzando sempre più i suoi interventi in funzione regionale. Ciò sembra confermato dallo studio in proposito presentato alla Commissione da un gruppo di esperti.

Occorre altresì sottolineare come la visione regionale sia mancata sinora, anche da parte degli Stati Africani associati, i quali hanno proceduto attraverso gli anni ad una serie di richieste settoriali ed a piani di investimenti puramente nazionali.

SYLLA

Tale giudizio mi pare erroneo in linea generale. Per poter giudicare il valore dell'azione della CEE nel campo dell'integrazione economica africana, occorrerebbe, d'una parte, definire i vincoli esistenti tra l'Africa e l'Europa, nel tempo della conclusione del Trattato di Roma e, d'altra parte, ricordarsi della posizione politica particolare in cui (nel 1962) si trovava la Comunità, rispetto all'Africa progressivamente indipendente.

Si ricorderà che, nel 1957, i diciotto Stati Associati ed i PTOM erano sotto la dominazione coloniale di uno dei Sei Stati europei che avevano deciso di darsi un'organizzazione doganale (segnatamente la Francia, il Belgio, l'Italia ed i Paesi Bassi). Conto tenuto dell'evoluzione progressiva di tale organizzazione doganale verso un'organizzazione commerciale integrata a termine (nel 1970), è apparsa ai plenipotenziari europei la necessità di regolare fra loro le modalità pratiche di applicazione delle disposizioni doganali e extradoganali (cooperazione finanziaria e tecnica, per esempio).

Uno degli scopi principale di tale "associazione concessa" era il mantenimento dei vincoli esistenti.

Si capirà facilmente tale atteggiamento, ricordandosi che, diversamente dagli altri Paesi africani, i territori sotto controllo francese beneficiavano di una politica di garanzia dei prezzi e dello smercio.

Da tale constatazione, si può dire che un'associazione allargata all'insieme dei Paesi africani, giungerebbe all'abbandono di tale politica. Quest'opzione avrebbe messo l'economia fragile dei quattordici Territori dipendenti dall'autorità francese in una situazione economica inestricabile.

Inoltre, l'eventuale abbandono dell'unica politica realista che permettesse di assicurare ai Paesi in via di sviluppo una stabilizzazione dei prezzi delle loro materie prime agricole, quindi un mantenimento dei loro redditi di esportazione a maggior livello possibile, sarebbe stato spiacevole.

Nel 1962, malgrado la loro recente indipendenza, i diciotto Stati Associati riaffermavano la loro volontà politica di continuare la loro associazione colla CEE.

La Convenzione indica un'innovazione nelle relazioni tra Paesi sviluppati, istituendo l'egualità dei partners.

Inoltre, l'art.9 non ostacola lo stabilimento di Unioni doganali nelle zone di libero scambio tra, d'una parte, Stati Associati e, d'altra parte, uno o più di questi con uno o più Stati terzi del Continente africano.

Inoltre, l'art.58 prevede le modalità di adesione d'altri Stati a detta Convenzione. Ci permettiamo di ricordare che una delle tre possibilità seguenti è stata presentata alla Nigeria ed al Tanganyika, al tempo del fallimento dei negoziati Gran Bretagna/CEE nel 1963, cioè : l'adesione alla Convenzione di Yaoundé, un accordo "sui generis" o un accordo commerciale.

Si deve notare che soltanto la Nigeria ha negoziato un accordo "sui generis" che scade nella stessa epoca della Convenzione di Yaoundé.

E' chiaro che la Convenzione di Yaoundé non prevede espressamente pratiche miranti ad un'integrazione portata molto avanti fra gli Stati. Non si poteva far diversamente, giacché la Comunità sarebbe stata tacciata di neo-colonialismo se avesse spinto in quel senso i SAMA, gelosi della loro recente indipendenza, nel 1962.

Inoltre, pensiamo che l'integrazione africana non sarà realizzata da Bruxelles. A parer nostro, tocca ai soli Stati africani prendere misure politiche ed economiche a questo proposito. Sotto l'impulso di tale volontà politica, la Comunità dovrebbe orientare i suoi aiuti in tale senso.

Infine, ci piace segnalare qui che, malgrado l'assenza di riferimenti all'integrazione africana nella Convenzione di Yaoundé, un'azione positiva è stata iniziata in tale senso dal 1964, data d'entrata in vigore dell'accordo di Associazione.

In questo campo, il Consiglio di Associazione, nel tempo delle sue sessioni ordinarie del 1966 e 1967, ha definito, nell'ambito dell'orientamento generale dell'aiuto finanziario e tecnico consentito dalla CEE ai SAMA, criteri molto precisi, cioè :

a) - Punto 3 della risoluzione 1/66 - Concentrazione degli sforzi.-

"Affinché l'aiuto finanziario della Comunità possa avere effetti rapidi e durevoli sulle strutture degli Stati Associati, occorre promuovere la realizzazione di obiettivi con una significato ed un'importanza determinanti per il loro sviluppo economico e sociale; questo richiede segnatamente il concentramento degli sforzi su certi 'settori-chiave' di attività o zone geografiche di sviluppo. In tale prospettiva, un'attenzione particolare dovrebbe esser consentita ai progetti che interesserebbero due o più Stati Associati".
(Fine di citazione - Tananarive, maggio 1966).

b) - Punto 6 della risoluzione 1/66 - Presa in considerazione dei progetti regionali. -

"A fine di favorire lo sviluppo della cooperazione e degli scambi inter-africani, un'attenzione particolare deve esser consentita ai progetti d'interesse regionale, allo scopo di portare più avanti la complementarietà dell'economia".
(Fine di citazione - Tananarive - maggio 1966).

c) - Estratto dal punto 1 della risoluzione 1/67 - Selezione dei progetti. -

"Perseguendo lo sforzo di ammodernamento delle strutture tradizionali, i progetti del settore agricolo, compresi l'allevamento e la pesca, dovranno lasciare un maggior margine alla creazione 'd'imprese - poli' che utilizzerebbero organizzazioni e tecniche di tipo industriale.

Tali imprese avrebbero per scopo di assicurare una produzione ed una vendita regolare ed anche fornire un aiuto tecnico, commerciale e materiale ai produttori tradizionali della regione".

(Fine di citazione - Bruxelles, 7 giugno 1967)

In applicazione di tale orientamento, si sono avuti certi progetti d'investimento interstatali finanziati dal F.E.S. (lotta contro la peste bovina in Africa Subsahariana, strade interstatali Mali/Alto Volta, Ferrovia Trascamerun, Scuola Agronomica di Abidjan, Scuola Amministrativa Togo-Dahomey).

Inoltre, borse di formazione sono consentite a giovani africani e malgasci che proseguono studi tecnici o universitari e tirocini in uno Stato diverso dal loro paese di origine.

In conclusione, pensiamo che, ammesso che l'integrazione in Africa fosse desiderabile, gli Enti estranei agli Africani dovrebbero intavolare tale questione con prudenza e circospezione, conto tenuto della congiuntura poco favorevole ai ravvicinamenti e della permalosità degli ambienti dirigenti.

II DOMANDA : Inoltre la politica d'associazione con i SAMA comporta una delimitazione dall'esterno, che appare piuttosto arbitraria, della regione che dovrebbe integrarsi. Di fronte a ciò stanno le esperienze africane, estese a regioni più piccole ed omogenee come l'UDAO e l'UDEAC, o estese a paesi non compresi fra i SAMA. Non crede che in questo senso la politica della CEE comprometta sviluppi favorevoli dell'integrazione africana occidentale? In caso afferma

tivo, quale dovrebbe essere a suo parere una soluzione circa la politica della CEE?

ARENA e BALBONI

La politica CEE dovrebbe puntare all'ampliamento dell'area africana "associata" agli Stati anglofoni dell'Africa Nera. L'entrata della Gran Bretagna nella CEE accelererebbe tale processo, ma forse l'operazione è perseguibile anche a prescindere da tale auspicato evento come dimostra l'orientamento degli Stati dell'East Africa, della Nigeria e così via.

UGO

I SAMA non costituiscono, in effetti, un insieme geograficamente organico. Non è quindi logicamente possibile di cercare di favorire una integrazione economica dell'insieme di tali Stati.

La CEE ha, peraltro, sempre adottato un atteggiamento positivo nei riguardi dei raggruppamenti sub-regionali organizzati fra alcuni Stati associati. Al riguardo si può dire dunque che non corrisponde a verità l'affermazione che la politica della CEE compromette l'integrazione dei paesi dell'Africa occidentale.

In realtà tale integrazione è molto difficile perché si tratta di Stati che si trovano in condizioni politiche e di sviluppo economico diverse. Il regime degli scambi commerciali fra i SAMA e la CEE stabilito dalla Convenzione di Yaoundé, ha però favorito la creazione delle unioni doganali dell'UDEAC e dell'UDEAO. L'Associazione facilita anche, in seno alle sue Istituzioni (Consiglio, Comitato e Conferenza Parlamentare dell'Associazione) gli incontri fra i rappresentanti di tali raggruppamenti sub-regionali per trattare problemi relativi agli scambi commerciali, alla cooperazione tecnica e finanziaria, alla produzione e alla commercializzazione.

PENNISI

Sino ad ora, si può affermare francamente che la politica di associazione non ha influito né positivamente né negativamente sul regionalismo tra i SAMA. Gli organismi interstatuali posti in vita, se si escludono alcune notevoli eccezioni (Consiglio dell'Intesa, UDEAC e, in parte, OCAM), sono stati così caduchi che ci si trova di fronte ad una situazione per molti aspetti ancora fluida. I SAMA non fanno parte di un insieme né geograficamente né politicamente né economicamente organico: pertanto, una loro integrazione sembra impossibile. Ciò vale soprattutto se si pensa a modelli

di integrazione di tipo classico, basati sulla liberalizzazione degli scambi e sul coordinamento a lungo od a medio termine delle politiche economiche. La stessa "delimitazione dall'esterno" non ha avuto influenze concrete sul regionalismo tra gli associati. Le sue influenze riguardano soprattutto l'incidenza della associazione nella politica complessiva della Comunità, prevalentemente nei suoi lati commerciali, nei confronti dell'insieme dei Paesi in via di sviluppo. Una concezione "estensiva" della politica di associazione, tuttavia, non solo consentirebbe una maggiore possibilità di manovra nella definizione della politica della CEE di fronte ai Paesi in via di sviluppo, ma permetterebbe anche, più di quanto non facciano gli artt.8 e 9 della Convenzione di Yaoundé, più concrete opportunità di accordi di cooperazione regionale fra associati e Stati appartenenti attualmente all'Africa non associata.

ROGERS

Il Trattato di Yaoundé, in quanto accordo fra un certo numero di paesi, rappresenta di per sé un limite alla più vasta e globale integrazione africana. Tuttavia, la politica perseguita dalla Comunità non è mai stata quella di una rigida chiusura rispetto ad altri paesi o ad altre aree. Ne sono prova l'associazione della Nigeria ottenuta contro l'opposizione decisa della Francia, e gli attuali negoziati con l'East Africa, anch'essi in antagonismo con la politica nazionale francese.

D'altra parte, l'integrazione africana occidentale si è manifestata sinora, nonostante il proliferare delle sigle, per segni incerti e labili, al cui confronto l'associazione prevista dal Trattato di Yaoundé è di per sé un concreto passo avanti sul cammino dell'integrazione.

Per quanto riguarda il futuro, futuro quanto mai prossimo per la scadenza nel 1969 del Trattato di Yaoundé, è quanto meno dubbio che detto Trattato possa venire rinnovato. Nuove politiche, nuove richieste ed un nuovo spirito sono nel frattempo maturati nel mondo in corso di sviluppo e trovano il proprio catalizzatore nella Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo.

La futura politica della Comunità nei riguardi degli Stati Africani associati e dell'intera area dell'Africa Occidentale non potrà non tenere conto delle conclusioni che si raggiungeranno a New Delhi nella prossima tornata dell'UNCTAD, febbraio-marzo 1969.

SYLLA

Com'è stato sottolineato nella risposta alla prima questione, la CEE ha sentito la necessità di restringere i legami coi SAMA, conto tenuto della Storia e non della Geografia.

Conformemente alle prescrizioni del GATT, la Comunità non poteva, nella prima fase, associarsi ad altri Stati che quelli con cui aveva particolari relazioni (ex-colonie, ex-protettorati e territori sotto mandato o dipendenti). Lo sviluppo degli scambi commerciali fa giustizia delle affermazioni miranti a presentare l'Associazione come un'ostacolo al commercio internazionale in generale ed al commercio regionale in particolare.

La Convenzione è conforme all'art. XXIV dell'accordo generale del GATT, che tratta delle zone di libero scambio. Inoltre, non è legata a qualche accomodamento che preveda un rialzamento dell'incidenza generale dei diritti o regolamenti in vigore rispetto ai Paesi terzi.

D'altronde, l'industrializzazione dei Paesi della Costa occidentale ed equatoriale ed il miglioramento delle vie di comunicazione tra questi ed i Paesi dell'Interland, hanno permesso un incremento assai intenso degli scambi interafricani. In effetti, Stati come il Mali, il Niger, e il Ciad esportano, segnatamente verso la Costa d'Avorio, il Ghana, il Liberia, il Camerun ed il Senegal, quantità più importanti di prodotti alimentari meglio elaborati e meglio condizionati (riso, miglio, pesce secco e affumicato, carcasse di carne refrigerata, ecc...). I Paesi della Costa per lo ro conto esportano prodotti industriali verso l'interno (reti e tele di cotone, cemento, farina, zucchero, ecc...).

Inoltre, si assiste al ribasso delle quantità esportate dai SAMA verso l'Europa, per il fatto che sono rese più razionali le correnti di scambi confinari tradizionali.

III DOMANDA : Nel delineare alcuni modelli possibili d'integrazione economica, abbiamo accennato al ruolo trainante della liberalizzazione commerciale nel modello europeo, alla stretta complementarietà fra cooperazione nell'allocazione degli investimenti e liberalizzazione commerciale nel modello latino-americana e, infine, all'essenzialità della cooperazione sul piano degli investimenti nel modello africano. Condivide in linea di massima questa impostazione?

ARENA e BALBONI

Pienamente d'accordo. L'integrazione africana troverà la sua base fondamentale soltanto in una ragionata politica di

investimenti industriali e di "aiuti" coordinati a questo fine.

UGO

Non esiste un modello di integrazione che possa essere applicato ovunque nel mondo. Tutti gli sforzi d'integrazione regionale sono stati fatti in funzione di certi dati storici, geografici, etnologici, politici ed economici. Tali sforzi tendono politicamente a creare una migliore convivenza fra i popoli ed economicamente ad allargare le dimensioni dei mercati. Il raggiungimento di tali scopi deve essere adattato alle realtà locali, che sono quelle che sono.

PENNISI

Un modello generale di integrazione che sia valido in tutto il mondo non esiste. Dalle esperienze sin qui avutesi, risulta, però, evidente che l'integrazione africana dovrà basarsi principalmente su una adeguata politica di investimenti industriali coordinati su basi plurinazionali. Una tale politica presuppone il coordinamento "effettivo" delle politiche di aiuti. Inoltre, pare opportuno sottolineare il successo avuto da quelle esperienze che non si sono ispirate a modelli classici (unione doganale, ecc.) ma hanno cercato di realizzare una integrazione per settori: l'OCAM è, in dubbio, il caso di maggiore importanza e, se dopo la conclusione dell'accordo per lo zucchero, si arriverà ad altre intese di pari importanza non potrà negarsi la validità dell'esperimento.

ROGERS

Più che di modelli che forniscono per la loro stessa natura regole di applicazione, occorrerebbe parlare di iniziali ipotesi di lavoro. E' infatti contestabile che, ad esempio, la liberalizzazione commerciale serva nel "modello europeo" ad ottenere qualcosa più di una semplice unione doganale. Nulla infatti lascia supporre, specie nelle attuali circostanze, che la liberalizzazione commerciale sia in grado di indurre l'integrazione economica europea. La critica è ancora più facile per il "modello latino-americano".

Si può ritenere che per quanto riguarda l'integrazione economica in Africa Occidentale, la cooperazione sul piano degli investimenti sia l'ipotesi di lavoro iniziale più plausibile per creare le premesse di un movimento di integrazione.

SYLLA

Evidentemente, l'elaborazione delle possibilità d'integrazione viene subordinata alla ricerca degli effetti positivi e negativi delle diverse dottrine e tecniche, conto tenuto dell'ambiente politico, sociale ed economico nella detta zona geografica. Tale ricerca avrebbe per base essenziale la traduzione geografica delle ricerche strutturali sull'effetto di traino e di industrializzazione.

Inoltre, il problema dell'allocazione e della circoscrizione dell'aiuto, ha due aspetti principali : d'una parte, l'aspetto classico della ricerca del compromesso necessario fra l'impossibilità di sviluppare tutte le parti di una regione allo stesso ritmo e l'obbligo di evitare gli effetti negativi di un'eccessiva polarizzazione, - d'altra parte, la necessità di adottare regole di ripartizione dei fondi fra gli Stati e sotto-regioni associate, tenendo conto delle ripercussioni dei progetti realizzati sul resto della zona, ed assicurare un certo coordinamento regionale di tali progetti.

Generalmente, l'aiuto della CEE e l'aiuto bilaterale, da qualche parte che venga, non si basano su questi due criteri.

I Paesi africani aiutati non possono avere una grand'influenza su tali politiche, per colpa del loro apporto nazionale minimo.

IV DOMANDA : In base agli altri punti toccati nel progetto di documento o a sue esigenze e informazioni, potrebbe esprimere un suo parere complessivo sulla questione della integrazione in Africa occidentale o su suoi particolari aspetti?

ARENA e BALBONI

Siamo in una fase del tutto embrionale. L'ampliamento agli Stati anglofoni, l'individuazione di progetti economici regionali, un efficace coordinamento della cooperazione tecnica, una oculata politica di investimenti sono le quattro leve che potranno "muovere" la situazione.

Si tratta di leve che sono oggi sostanzialmente in mano agli interessati francesi, e quindi sono azionate con criteri di politica bilaterale francese.

La via dell'integrazione africana passa per un riaffermato controllo "europeo" del FES, nei fatti e non autenticamente nella forma.

UGO

Per approfondire la questione dell'integrazione in Africa occidentale occorrerebbe una analisi che sarebbe troppo lunga ed impegnativa. Ritengo tuttavia che i principi cui ho accennato nelle risposte ai quesiti precedenti sono applicabili all'Africa Occidentale.

PENNISI

Un esame complessivo comporta una analisi troppo lunga ed impegnativa. Dalle risposte date alle domande precedenti, tuttavia, si possono derivare alcuni principi di base : è, innanzitutto, necessario coordinare politiche di aiuti e, quindi, politiche di investimenti; bisogna, successivamente, dare un contenuto "estensivo" alla politica di associazione; è necessario, infine, far leva sulle possibilità di integrazione per settori tutte le volte che la affinità di interessi tra gruppi di Stati lo consentano.

SYLLA

Non abbiamo abbastanza tempo per sviluppare qui certi principi dell'indispensabile integrazione delle economie africane.

Avremmo desiderato esaminare questa regola: che, ceteris paribus, l'aiuto della CEE dovrebbe dare la priorità ai progetti regionali sui progetti specificamente nazionali. Si dovrebbe determinare, in tale ambito, se il punto di vista politico e il punto di vista economico siano accordabili.

Quanto a noi, possiamo già concludere positivamente, affermando che, per un certo numero di realizzazioni economiche nella zona considerata, particolarmente importanti dal punto di vista dello sviluppo, solo il quadro regionale sarebbe concepibile. La multilateralizzazione degli "aiuti" è tanto importante quanto la multilateralizzazione degli "aiutati".

Risposte al questionario dell'IAI del dr. Robert SCHEIBER*

I - L'esame della politica della CEE verso i suoi associati non mostra a nostro parere una precisa consapevolezza della necessità di favorire l'integrazione africana. E' d'accordo con questo giudizio di massima?

- La domanda mi sembra mal posta. E' difficile del resto concordare con il vostro giudizio di massima. In effetti chi può giudicare della "necessità di favorire l'integrazione"? D'altra parte, cosa significa nel contesto della Convenzione di Yaoundé, il termine "politica della CEE"?

Per quanto riguarda la prima domanda è necessario ricordare che, conformemente alle disposizioni della Convenzione, compete agli Stati associati di presentare i loro progetti alla Comunità. Naturalmente non si può fare a meno di pensare che la Comunità ha la possibilità di orientare gli investimenti. Ma non si deve dimenticare che i bisogni della maggior parte degli Stati associati sono così grandi che essi preferiscono, allo stadio attuale del loro sviluppo, utilizzare i mezzi del fondo in funzione del loro proprio sviluppo.

D'altra parte le azioni plurinazionali debbono presentare per essere valide e accettabili a tutti gli Stati interessati, una convenienza economica evidente non solo sul piano multinazionale ma soprattutto e essenzialmente sul piano nazionale.

Inoltre la nozione di integrazione non può essere artificialmente limitata a dei programmi o progetti multinazionali. Nell'Africa occidentale in particolare, le produzioni agricole sono concorrenti (arachide, cotone, palma da olio, cacao) e non complementari, il che costituisce un elemento piuttosto sfavorevole ad una integrazione più avanzata. Solo una volontà politica sufficientemente forte e durevole da parte dei responsabili degli Stati associati può portare dapprima ad un coordinamento e poi a un'integrazione.

Per ciò che riguarda la seconda domanda cioè "la politica della CEE", ci si può domandare innanzitutto se si tratta della politica tout court ovvero della politica pura o, a quanto sembra, della politica finanziaria della CEE cioè la politica del F.E.S..

La politica attuale del F.E.S. mira in effetti, con mezzi finanziari diversi, ad aiutare un certo numero di Stati africani per permettere loro di svilupparsi.

./.

* Traduzione a cura dell'IAI

Una volta raggiunto un certo grado di sviluppo è pensabile che gli ostacoli che frenano o impediscono attualmente un'integrazione più avanzata progressivamente scompariranno.

Ciò è tanto più plausibile in quanto la maggior parte degli Stati associati dell'Africa occidentale sono già legati fra loro nella Organisation commune africaine et malgache, mentre d'altra parte alcuni sforzi politici ed economici vengono oggi intrapresi nell'Africa occidentale per favorire l'integrazione.

Infine si può notare, ritenendo al pari di voi che degli sforzi nel senso di una maggiore integrazione avrebbero potuto esser compiuti dalla Comunità, che questo rimprovero potrebbe rivolgersi egualmente agli aiuti bilaterali e multilaterali che mancano di svolgersi nella maggior parte dei casi sia nel quadro di un programma di sviluppo sia nel quadro di un piano regionale di sviluppo.

II - Inoltre la politica di associazione con i SAMA comporta una delimitazione dall'esterno, che appare piuttosto arbitraria, nella regione che dovrebbe integrarsi. Di fronte a ciò stanno le esperienze africane, estese a regioni più piccole ed omogenee come l'UDAO e l'UDEAC, o estese a paesi non compresi fra i SAMA. Non crede che in questo senso la politica della CEE comprometta sviluppi favorevoli dell'integrazione africana occidentale? In caso affermativo quale dovrebbe essere a suo parere una soluzione circa la politica della CEE?

- La delimitazione dall'esterno alla quale si allude in questa domanda si giustifica unicamente a causa delle relazioni storiche fra alcuni Stati membri e i 18 Stati associati.

Si si può rimproverare la Comunità, a proposito dei negoziati che hanno portato alla convenzione di Yaoundé, di aver rinunciato a perseguire secondo quanto era previsto nella parte IV del Trattato il graduale stabilimento di una zona di libero scambio fra gli Stati associati, si deve tuttavia riconoscere che prendendo questa decisione la Comunità ha voluto tener nel massimo conto l'indipendenza acquisita dagli Stati associati lasciando loro in questo campo una totale libertà.

D'altra parte e in contropartita a queste disposizioni della parte IV del Trattato di Roma le Parti contraenti hanno inserito nella convenzione una disposizione che permette agli Stati associati di mantenere o stabilire fra di loro qualsiasi unione doganale o zona di libero scambio, il che significa in pratica che gli Stati associati possono accordarsi fra di loro dei vantaggi superiori a quelli che essi accordano alla Comunità (art. 8).

Per quel che riguarda i paesi dell'Africa occidentale non associati alla Comunità si può ricordare che l'articolo 9 della Convenzione prevede, sotto riserva di un esame comune la possibilità per gli Stati associati di concludere con i loro vicini degli accordi per la creazione di unioni doganali o zone di libero scambio. In questo senso si può dire che la politica della CEE non compromette sviluppi favorevoli all'integrazione dell'Africa occidentale.

III - Nel delineare alcuni modelli possibili di integrazione economica abbiamo accennato al ruolo trainante della liberalizzazione commerciale nel modello europeo, alla stretta complementarietà fra cooperazione nella allocazione degli investimenti e liberalizzazione commerciale nel modello latino-americano e, infine, all'essenzialità della cooperazione sul piano degli investimenti nel modello africano. Condivide in linea di massima questa impostazione?

- La cooperazione sul piano degli investimenti può certamente favorire un'integrazione a condizione da una parte di precisare il contenuto che si dà alla nozione di investimento e d'altra parte di considerare questa cooperazione come uno dei mezzi, e neppure il più importante, per arrivare a un'integrazione.

E' opportuno in effetti distinguere secondo che si tratti di investimenti pubblici o di investimenti privati. Sul piano degli investimenti pubblici (che originano da fonti bilaterali o multilaterali) ci si può effettivamente rammaricare che la cooperazione sul piano degli investimenti non sia più avanzata, sia sul piano dei singoli Stati che sul piano regionale.

In effetti ci si deve attendere da parte dei donatori un coordinamento delle loro azioni perchè esse non siano contraddittorie rispetto agli obiettivi di integrazione. Si può citare a titolo di esempio due settori dove questa cooperazione mi sembra indispensabile; da una parte i mezzi di comunicazione che dovrebbero inserirsi in un coerente piano di insieme regionale e d'altra parte sul piano dell'industrializzazione dove è assolutamente necessario evitare gli sprechi condannando i doppi impieghi.

Per contro allorchè si tratta di investimenti privati compete essenzialmente agli Stati associati da soli di determinare in quale misura i loro programmi nazionali di investimento debbono tener conto di un piano più generale di integrazione e inserirvisi.

Tuttavia si deve constatare tenuto conto dell'insistenza con cui gli Stati africani cercano di convogliare verso se stessi i capitali privati che spesso in queste condizioni essi non sono all'altezza di tener conto anche dei loro interessi sul piano regionale.

Inoltre non tutti gli Stati sono nelle stesse condizioni di partenza. Infatti i capitali privati hanno tendenza ad investirsi nei paesi che presentano loro delle condizioni ottimali (situazione geografica, potere di acquisto, evoluzione democratica ecc.) permettendo di sperare contemporaneamente in un'ammortizzamento rapido e i buoni guadagni.

Ne risultano squilibri tra gli Stati che possono perdere e creare uno stato di tensione fra i paesi favoriti e quelli sfavoriti.

Questo stato di tensione ha per conseguenza di spingere i paesi meno favoriti, secondo un processo che sarebbe troppo lungo spiegare in queste risposte, a creare delle unità produttive simili nel loro territorio donde risulta un certo spreco di investimenti e, tenuto conto della ristrettezza dei mercati nazionali di una dispersione dei prezzi di costo che non possono competere malgrado la distanza con gli stessi prodotti importati.

Sul piano degli "investimenti umani", che mi sembrano molto più interessanti per l'avvenire degli Stati africani e di conseguenza sul piano dell'integrazione africana, ci si può rammaricare parecchio che la cooperazione non sia più avanzata tenuto conto delle debolissime risorse di cui questi Stati dispongono in rapporto ai loro immensi bisogni. A mio parere sarebbe bene determinare in questo settore particolare dei criteri molto rigorosi cui dovrebbero ispirarsi tutti coloro che si sono dati il compito di aiutare i paesi africani alla formazione dei loro uomini.

- IV - In base agli altri punti toccati nel progetto di documento o a sue esigenze e informazioni, potrebbe esprimere un suo parere complessivo sulla questione dell'integrazione in Africa occidentale o su suoi particolari aspetti?
- L'integrazione in Africa e specialmente in Africa occidentale non può farsi al di fuori di una presa di coscienza politica da parte dei governi e se questi non acquistano il sentimento che l'integrazione possa essere benefica per i loro Stati. L'integrazione non è una panacea. Essa certo costituisce uno dei mezzi per risolvere in loco e per mezzo degli Stati africani stessi un certo numero di problemi che per il momento sono in parte risolti grazie all'apporto degli aiuti esterni e con una politica di importazione. Tuttavia non deve essere trascurata alcuna possibilità di far progredire lo sviluppo economico, sociale e umano nel senso dell'integrazione. In particolare si dovrebbe in un primo momento evitare qualsiasi investimento capace di ostacolare o ritardare una futura integrazione.

Sul piano industriale l'integrazione non può progredire se non si tiene conto degli interessi legittimi nei paesi meno favoriti sia sul piano geografico (quelli che non hanno accesso al mare) sia sul piano commerciale o industriale. In altri termini qualsiasi cooperazione su questo piano deve, per avere possibilità di successo tener conto degli equilibri degli interessi fra i paesi favoriti e quelli sfavoriti (per esempio ripartizione delle industrie, sovvenzioni ai paesi sfavoriti ecc.).

In assoluto e sul piano dei principi non si può che concordare con tutti i tentativi che vengono fatti in vista di una maggiore integrazione dei paesi africani. Tenuto conto del grado di sviluppo della maggior parte dei paesi africani ci si può chiedere se un tentativo di integrazione favorirebbe tutti gli interessati o se, a quanto si può temere, non arricchirebbe i paesi meno poveri impoverendo quelli più poveri.

L'approccio intellettuale di chi è favorevole all'integrazione dovrebbe tenere maggiormente conto dei dati politici, economici, sociali e umani in Africa. In effetti qualsiasi tentativo prematuro rischia di avere l'effetto contrario e di ritardare anche di più un'integrazione reale e profittevole.

Ciò posto è certo che gli stessi Stati associati hanno tutto l'interesse a mettere in comune su basi regionali non solo i loro sforzi ma anche i loro mezzi affinché i finanziamenti di cui beneficiano d'ogni dove non ritardino per un certo numero d'anni il riavvicinamento necessario se non indispensabile di tutti i paesi del continente africano. La Comunità da parte sua già favorisce e deve continuare a favorire secondo i suoi mezzi e se non altro nel quadro dell'Associazione tutti i tentativi di raggruppamento specialmente attraverso i mezzi di cui essa dispone grazie al Fondo Europeo di Sviluppo.

* * *

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° inv.	10169
	24 APR. 1991
BIBLIOTECA	