

ARCHIVIO I.A.I.

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	$\frac{2162}{7}$
Maggio 1968	

S E M I N A R I O

IL RINNOVO DELLA CONVENZIONE DI YAOUNDE'

*

ALCUNI ASPETTI POLITICI DEL RINNOVO
DELLA CONVENZIONE DI YAOUNDE'

Relazione

di

Roberto Aliboni

SEZ. PAESI IN VIA DI SVILUPPO

iai

istituto affari internazionali

iai

La Convenzione di Yaoundé, che regola i rapporti tra la Comunità Economica Europea (CEE) e i 18 stati africani e malgascio ad essa associati (SAMA), verrà a scadenza il 31 maggio 1969. Le trattative per il suo rinnovo, secondo l'articolo 60 della Convenzione stessa, debbono iniziare un anno prima di questa scadenza e quindi sin dal giugno dell'anno in corso. Sarà durante questa lunga trattativa che verrà fatto il bilancio dell'Associazione CEE-SAMA in tutte le sue implicazioni politiche ed economiche, interne ed internazionali e che, alla loro luce, si deciderà del suo avvenire.

La nascita dell'Associazione con i SAMA, che erano possedimenti coloniali di questo o quel partner della Comunità o che erano loro affidati sotto mandato internazionale, fu il frutto di una volontà politica diretta ad un fine diverso, e cioè alla creazione della Comunità Europea. Fu soprattutto la ferma volontà europeistica di Adenauer che permise di superare l'inatteso scoglio posto dalla Francia alla Conferenza di Venezia col proporre una qualche forma di partecipazione dei territori coloniali all'edificazione europea. Successivamente l'associazione con i SAMA, essendo stata accettata solo perchè potesse compiersi il matrimonio europeo, è stata sempre sentita da alcuni dei partners comunitari della Francia intrusa come potrebbe essere una figlia di primo letto, e quando le basi giuridiche dell'associazione sono mutate grazie all'indipendenza nel frattempo acquisita dai SAMA il senso di una tutela estorta si è trasformato talvolta in quello di una partnership imposta. Oltre a tutto ciò il precisarsi nel frattempo della necessità dei paesi sviluppati di formulare una politica di aiuto verso i paesi economicamente arretrati ha spesso condotto alcuni stati membri della CEE ad avvertire una contraddizione fra gli indirizzi nazionali o comunitari di politica d'aiuto allo sviluppo che potrebbero attuarsi in assenza di un legame particolare con determinati paesi in via di sviluppo e l'esistenza di un preciso e assorbente legame con i SAMA. Infine il ruolo svolto dalla Francia nel sorgere dell'associazione, il mantenimento da parte sua di stretti e numerosi legami con le sue ex colonie e il persistere della sua influenza in esse hanno spesso dato agli altri partners comunitari la netta impressione di mettere i loro denari e la loro responsabilità politica unicamente a frutto della Francia stessa.

Non c'è da meravigliarsi dunque se, fra tanti sospetti e tanti sentimenti di repressione e frustrazione, il legame fra CEE e SAMA abbia avuto e abbia tuttora un'esistenza politica particolarmente difficile. Anche se nessuno pensa più a spezzare questo legame, oggi alla vigilia del suo rinnovo non poche voci si levano in favore di una sua modifica sostanziale o di un suo aggiornamento, mentre d'altro lato ancora una volta pressanti sembrano farsi i tentativi di strumentalizzazione. A parte questi tentativi, che non possono che essere deprecati, le critiche e gli interrogativi che vengono rivolti al fondamento politico dell'associazione e a certi suoi sviluppi meritano un esame per-

chè, al di là degli equivoci, dei malintesi e dei risentimenti a volte presenti, spesso sono portatori di giustificate esigenze di rinnovamento in una situazione mondiale e regionale sottoposta a profondi mutamenti e a penetranti sfide.

LA QUESTIONE DELLE PREFERENZE

Una di queste sfide è costituita dal problema dei paesi economicamente arretrati e dalla capacità che la società internazionale avrà o meno di raccogliercela elaborando un'adeguata strategia dello sviluppo. Ora, mentre Raúl Prebisch sostiene la necessità di elaborare nel seno della Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD) una strategia di carattere uniforme e che investa tutto il mondo, l'associazione CEE-SAMA indica la necessità di attuare una strategia regionale quale appunto la strategia che essa incarna.

E' difficile definire nei loro contorni precisi queste due alternative, perchè in realtà esse si sono costituite in notevole misura l'una a ridosso dell'altra. Se è vero che la strategia "mondialista" può considerarsi l'erede di certe impostazioni della progettata International Trade Organization e della Carta dell'Avana, è pure vero che gran parte di essa nasce come reazione di un settore di paesi in via di sviluppo e poi degli Stati Uniti al consolidarsi dell'associazione CEE-SAMA. D'altro lato, la razionalizzazione a posteriori dell'associazione della CEE con gli ex territori coloniali come dottrina regionale dello sviluppo è dovuta in parte ad un mutamento effettivo ma in parte anche alla necessità di dare una risposta alla reazione ostile suscitata presso il resto dei paesi in via di sviluppo. Sta di fatto comunque che, indipendentemente dai loro relativi successi o insuccessi, oggi l'alternativa "mondialista" rappresentata dall'UNCTAD e quella "regionalista" rappresentata dall'associazione CEE-SAMA sono quelle che si fronteggiano in modo più o meno aperto in qualunque sede si ponga il problema della strategia dello sviluppo.

E' sul piano dei problemi commerciali e in particolare sulla questione delle preferenze che l'alternativa fra strategia "mondialista" e "regionalista" ha trovato il suo centro di gravità, e pertanto al fine di esaminare questa alternativa sembra opportuno riepilogare innanzitutto la questione delle preferenze così come si è venuta formando dalla 1^a Conferenza sul Commercio e lo Sviluppo di Ginevra alla 2^a Conferenza svoltasi a Nuova Delhi.

Alla Conferenza di Ginevra del 1964 un largo settore dei paesi in via di sviluppo pose la questione delle preferenze chiedendo l'adozione di un sistema di preferenze generale, unilaterale e non discriminatorio che riformasse in modo sostanziale le attuali regole su cui è basato il commercio internazionale. La generalità, l'unilateralità e la non discriminatorietà

di questo sistema preferenziale erano tutte caratteristiche che, qualora accettate, corrispondevano automaticamente alla scomparsa dei sistemi preferenziali speciali in vigore. In sostanza la proposta di un sistema preferenziale generale era una proposta consapevolmente diretta all'eliminazione del sistema preferenziale attuato nell'ambito dell'associazione CEE-SAMA.

A Ginevra la CEE non era presente con una propria delegazione investita del potere di negoziare e della relativa responsabilità politica unitaria, come accadeva invece nel frattempo per il Kennedy Round, e pertanto la replica al sistema preferenziale generale, consistente nella proposta di un sistema di preferenze selettive, e cioè discriminate, fu esposta dal rappresentante della Commissione a titolo di puro e semplice suggerimento. Furono invece la Francia ed il Belgio ad assumersi in proprio la responsabilità politica della proposta delle preferenze selettive e della difesa, che essa comportava, dell'associazione CEE-SAMA. Gli altri partners comunitari al contrario non spesero una parola in favore dell'associazione. La Germania e i Paesi Bassi propendevano per il sistema delle preferenze generali. L'Italia non espresse in realtà nessuna posizione particolare, limitandosi sul finire della Conferenza, e nel tentativo di esperire un compromesso, a suggerire delle preferenze che non fossero però selettive, senza che ciò significasse una scelta politica o tecnica precisa.

I SAMA, attaccati violentemente dai propri pari sottosviluppati e mal difesi dai propri colleghi sviluppati, ottennero comunque un ottimo risultato politico nel momento in cui, da un lato il problema delle preferenze veniva rinviato ad una commissione dell'UNCTAD che lo approfondisse e, dall'altro, si riconosceva in linea di principio che l'introduzione di un sistema di preferenze generali avrebbe dovuto comportare vantaggi almeno equivalenti a quelli da essi attualmente goduti.

Gli sviluppi successivi di questa curiosa situazione, in cui l'associazione sussisteva malgrado l'avversione dichiarata di almeno due dei suoi partners - la Germania e i Paesi Bassi, hanno visto un interessante cambiamento di schieramento, grazie soprattutto al radicale mutamento di fronte operato dagli Stati Uniti e alla sua inevitabile influenza. A Ginevra gli Stati Uniti si erano isolati assumendosi il ruolo di destra storica del commercio internazionale e di garanti della clausola della nazione più favorita. Così era accaduto che mentre il mondo discuteva sul modo di essere delle preferenze, gli Stati Uniti dovevano ancora accettare che preferenze ci fossero. Nell'aprile del 1967 infine un lungo lavoro di ripensamento è emerso nella dichiarazione fatta da Johnson alla conferenza dell'Organizzazione degli Stati Americani di Punta del Este. Secondo questa dichiarazione gli Stati Uniti sono pronti a prendere in considerazione l'adozione di un sistema preferenziale generale a condizione che le preferenze reciproche già in vigore - e cioè sostanzialmente

quelle che la CEE e i SAMA si concedono a vicenda - vengano eliminate. Questa posizione è stata portata dagli Stati Uniti in seno al Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE, dove sin dal 1965 i paesi sviluppati, proprio in previsione della 2^a Conferenza sul Commercio e lo Sviluppo, avevano dato alla Francia, alla Germania, al Regno Unito e agli Stati Uniti il compito di elaborare una posizione comune dei paesi sviluppati in merito al problema delle preferenze, ed ha decisamente influenzato il risultato dei lavori generando la proposta di concedere un sistema preferenziale per i lavorati e i semilavorati. La Francia non solo ha partecipato all'elaborazione di questa proposta, che poi è stata accettata dai membri dell'OCSE alla riunione ministeriale del 1^o dicembre 1967, ma alla Conferenza di Nuova Delhi l'ha sostenuta, tralasciando completamente l'idea delle preferenze selettive. La risoluzione sulle preferenze adottata a Nuova Delhi afferma "l'unanime accordo a favore della celere istituzione di un sistema accettabile da entrambe le parti di preferenze generali, unilaterali e non discriminatorie", ed è stata votata dai SAMA e da tutti i membri della CEE.

Questo mutamento di schieramento riveste però, almeno a non breve scadenza, un significato tattico piuttosto che strategico. Se i fatti dovessero essere conseguenti ai voti, l'associazione CEE-SAMA dovrebbe avere conosciuto a Nuova Delhi la sua fine. Ma in realtà non è così, perchè i partners dell'associazione hanno votato per il sistema preferenziale generale con due riserve precise. La prima è stata espressa da Debré, che nel suo intervento a Nuova Delhi ha affermato il pieno diritto dei paesi associati alla CEE di conservare questo legame anche se nel contempo deve ricercarsi un'effettiva soluzione pratica per applicare il sistema generale di preferenze ai prodotti lavorati e semilavorati dei meno sviluppati. La seconda riserva sta nel grande rilievo che la CEE non a caso ha voluto dare al principio di un trattamento speciale e più generoso per i più poveri fra i sottosviluppati, posto che, salvo pochi, tutti i SAMA rientrano nel novero di questi ultimi; l'accettazione di questo principio e la sua applicazione nell'ambito di un sistema di preferenze generali è il modo di far rientrare dalla porta l'associazione CEE-SAMA e il suo sistema speciale di preferenze.

Ma se della posizione comunitaria sulle preferenze per i prodotti lavorati e semilavorati si deve dire che si tratta di una posizione tattica per quanto riguarda le preferenze attualmente accordate ai SAMA per i loro prodotti tropicali e per le materie prime un loro annullamento è stato escluso in partenza. Anche per questi prodotti gli Stati Uniti sostengono la necessità di abolire le preferenze speciali, ma proprio su queste preferenze è stato risposto senza ambagi che la CEE non vuole abolirle perchè non vuole spezzare il legame che la unisce ai SAMA. Più propriamente si fa valere il principio che del resto i SAMA hanno fatto accettare nella Carta d'Algeri, secondo cui il venir meno delle preferenze speciali deve essere accompagnato dall'intro-

duzione di vantaggi equivalenti, e quando si parla di questi vantaggi si pensa alla conclusione di accordi internazionali per prodotto e ai relativi meccanismi finanziari di stabilizzazione e compensazione.

In conclusione, anche se non si può non sottolineare l'importanza del voto comunitario a favore del sistema di preferenze generali, si deve però mettere in evidenza che questa posizione è solo tattica e interlocutoria. I settori comunitari favorevoli a un proseguimento senza modifiche dell'associazione sapevano che un voto favorevole sulle preferenze generali poteva oggi essere dato purchè - e questo era il suo vero obiettivo negoziale - nulla restasse compromesso relativamente alle trattative per il rinnovo della Convenzione che ora devono aprirsi. Il successo è stato pieno in questo senso perchè la risoluzione di Nuova Delhi, dopo avere affermato il generale consenso sul sistema preferenziale generale, di fatto rinvia il suo studio a una commissione la cui prima riunione è fissata nel novembre del 1968 e i cui lavori dovranno esser pronti per il 1969. Nel frattempo i negoziati del rinnovo dell'associazione saranno terminati, magari riaffermando il sistema di preferenze speciali per i SAMA, e ciò sulla ribalta internazionale, in seno all'UNCTAD, corrisponderà ad un fatto compiuto su cui null'altro si potrà fare se non aprire nuove lunghissime discussioni.

Naturalmente le cose non saranno così semplici questa volta per i settori comunitari che sostengono un rinnovo della Convenzione con qualche miglioramento tecnico e senza modifiche di fondo. La Germania, i Paesi Bassi, e, in una misura non ben definita, anche l'Italia, sembrano intenzionati ad apportare qualche modifica importante all'associazione che tenga conto degli sviluppi in sede UNCTAD. Tutto dipenderà dalla capacità negoziale di questi paesi che finora, essendosi espressa in pesanti proteste, in volgari strumentalizzazioni e nell'incapacità di proporre soluzioni realistiche ed abili, ha avuto scarso successo di fronte alla seria preparazione dei sostenitori dell'associazione.

Ad ogni modo, quasi a dimostrare quanto tattico fosse l'atteggiamento comunitario all'UNCTAD e quanto forte sia la volontà di certi settori di preservare l'associazione CEE-SAMA da qualunque modifica capace di inserirla in una strategia dello sviluppo a livello mondiale, all'indomani stesso di Nuova Delhi la Commissione nella sua comunicazione al Consiglio del 4 aprile si è chiaramente pronunciata per il mantenimento dell'attuale regime preferenziale speciale e per il mantenimento delle preferenze speciali che la CEE e i SAMA si concedono. Da questo momento si possono considerare iniziate le trattative per il rinnovo della Convenzione di Yaoundé.

Se questi che ora abbiamo cercato di richiamare sono gli schieramenti formatisi sulla questione delle preferenze, è o

ra opportuno esaminare brevemente il contenuto delle alternative offerte, e innanzitutto esaminare quale sia il contenuto dell'alternativa fra preferenze generali e speciali.

La tesi di coloro che sostengono la necessità di un sistema generale di preferenze, che i paesi sviluppati dovrebbero linearmente concedere a quelli meno sviluppati, è che gli attuali sistemi preferenziali speciali hanno un effetto distorsivo sulle correnti di traffico fra i paesi in via di sviluppo stessi e fra questi e quelli sviluppati. In particolare la situazione attuale, caratterizzata dalla presenza dell'associazione CEE-SAMA, rischierebbe di costringere altri paesi, sviluppati e meno sviluppati, a formare altre zone preferenziali speciali, come potrebbe essere quella fra Stati Uniti e America Latina, sicché si arriverebbe a una divisione in zone verticali del commercio mondiale con i conseguenti sprechi e con la conseguenza di cristallizzare certe posizioni di subordinazione commerciale che oggi caratterizzano i rapporti fra paesi sottosviluppati e sviluppati. Gli Stati Uniti, d'altra parte, aderendo a questa tesi fanno dell'abolizione delle preferenze concesse dai paesi sottosviluppati a certi paesi sviluppati - cioè delle preferenze concesse dai SAMA alla CEE - una condizione della loro adesione, poichè il sussistere di tali preferenze nell'ambito di un sistema generale significherebbe una distorsione della concorrenza fra paesi sviluppati. Come abbiamo visto, i rimedi che i sostenitori di questa tesi suggeriscono sono la stipulazione di accordi internazionali per prodotto, relativamente ai prodotti tropicali e ai prodotti primari in genere, e la concessione di un sistema di preferenze generali, unilaterali e non reciproche per quanto concerne i prodotti lavorati e semilavorati.

La tesi che propugna invece le preferenze speciali è sostenuta con argomenti che non costituiscono una giustificazione teorica di questo tipo di preferenze. Si tratta di argomenti di carattere "storico" oppure di argomenti che criticano le conseguenze che si verificherebbero ove un sistema preferenziale generale fosse introdotto. Gli argomenti di carattere "storico" utilizzati dalla CEE sono l'irragionevolezza di sottrarre ai SAMA senza contropartita il trattamento preferenziale cui essi sono, per così dire, assuefatti, e la particolare condizione di sottosviluppo dei SAMA fra gli altri paesi economicamente arretrati. Mentre, come abbiamo già osservato, il primo di questi argomenti viene usato soprattutto nel campo dei prodotti tropicali, l'altro è impiegato relativamente ai prodotti lavorati e semilavorati. Quanto agli argomenti "a contrario" si tratta dell'elevato costo amministrativo che un sistema di preferenze generali implicherebbe, dello scarso effetto che un abbassamento delle tariffe industriali, già basse per via del Kennedy Round, potrebbe avere e della scarsa utilità che un abbassamento o anche un annullamento di siffatte tariffe potrebbe rivestire per paesi che in pratica producono ed esportano solo prodotti primari. Di questi argomenti si può fare una breve replica. Il costo amministrativo di

un sistema preferenziale generale non è elevato se in esso vengono operate solo poche eccezioni; in ogni caso non è più elevato di quello che comporta un sistema preferenziale speciale. Circa gli altri due argomenti si può osservare in primo luogo che, malgrado tutto la parte di lavoratori e semilavorati nelle esportazioni dei paesi in via di sviluppo verso quelli sviluppati è andata aumentando per tutto il periodo 1960-65 e, in secondo luogo, che le riduzioni tariffali degli ultimi anni, e in particolare quelle operate in sede di Kennedy Round, sono avvenute a beneficio dei prodotti industriali più complessi e non di manufatti semplici come biciclette o tessili, che sono appunto quelli che i paesi in via di sviluppo possono più facilmente produrre ed esportare.

Più interessanti invece appaiono gli argomenti a carattere "storico" che la CEE invoca a giustificazione di un sistema preferenziale speciale nei confronti dei SAMA, perchè, da un lato, è perfettamente comprensibile la necessità di non esporre d'un tratto alle condizioni del mercato internazionale dei paesi, come la gran parte dei SAMA, cresciuti all'ombra della zona franco e delle sue strutture ultra protezionistiche e, d'altro lato, è verissimo che i SAMA possono annoverarsi fra i paesi più poveri del mondo e quindi bisognosi di trattamenti e provvedimenti particolari.

Ma perchè allora non è questa la linea che si sostiene direttamente? Perchè non viene pienamente accettato il sistema preferenziale generale a patto che in esso vi sia posto per la situazione realmente eccezionale dei SAMA, ponendo fra l'altro termine a una controversia che sta rischiando di divenire meramente dottrina?

Le ragioni di questo atteggiamento sono molteplici. Innanzitutto si deve ricordare che la CEE pensa di difendere non semplicemente un sistema commerciale ma una "formula" di aiuto allo sviluppo che comprende, oltre a un regolamento commerciale, un sistema di cooperazione tecnica, finanziaria e culturale nonché delle istituzioni comuni. Quando perciò la strategia "mondialista" si scontra con quella "regionale" lo scontro avviene con una strategia dello sviluppo che vuole essere altrettanto "globale" di quella mondialista e che, oltretutto, ha dalla sua l'esperienza di un decennio e lo spirito di conservazione proprio di tutto ciò che ha il dono dell'esistenza. Ciò impedisce un realistico e possibile compromesso fra l'approccio "regionale" di 24 paesi e quello "mondiale" degli altri. In altri termini finchè si terrà per fermo che il modello offerto dall'associazione CEE-SAMA è una risposta alla sfida del sottosviluppo che esclude la validità di ogni altra risposta, non sarà possibile - come pure è reso possibile anche dalla Carta d'Algeri, grazie all'accettazione del principio dei diversi gradi di sottosviluppo - giungere al compromesso dell'inserimento di un sistema preferenziale più favorevole nell'ambito di un sistema preferenziale generale.

In secondo luogo si deve ricordare che il sistema di Yaoundé non prevede solo preferenze della CEE verso i SAMA ma anche preferenze di questi ultimi alla CEE. E dunque si oppone a un compromesso con la tesi mondialista anche la volontà - appena ora riaffermata dalla Commissione - che la CEE afferma di voler beneficiare sui mercati dei SAMA delle cosiddette preferenze inverse. L'attuale Convenzione prevede per i SAMA la possibilità di stabilire dazi per ragioni fiscali o di bilancio o per proteggere le loro infant industries; la Commissione in vista della futura Convenzione chiede che tale possibilità sia ancora lasciata ai SAMA e in misura generosa. Però la Commissione ribadisce che parallelamente dovrà aversi una reciprocità preferenziale tanto elastica nella applicazione quanto ampia sul piano dei principi. Ma ecco, allora, che anche qui sembra si voglia fare soprattutto una questione di principio, e proprio su un punto per il quale, a causa dell'atteggiamento americano, passerebbe per forza di cose un compromesso.

In conclusione, la questione delle preferenze sembra essere incappata nelle secche di una sorta di ideologia dell'associazione. Probabilmente si può procedere al rinnovo della Convenzione in modo che il regime di preferenze speciali che essa sembra esigere riesca tuttavia ad inserirsi in un sistema generale o perlomeno a non comprometterne una futura applicazione. Ciò sarebbe del resto possibile poichè l'UNCTAD e la Carta d'Algeri hanno ammesso il principio di un trattamento più favorevole per i paesi poveri fra i poveri, come appunto, i SAMA, o di un compenso. Ma soprattutto si deve rinunciare all'idea, che hanno i comunitari, di possedere nella Convenzione di Yaoundé una risposta senza alternative serie alla sfida del sottosviluppo. E' sin troppo evidente che non esiste una formula risolutiva e che trascurare gli interessi degli altri paesi in via di sviluppo sarebbe non solo un grave errore politico ma anche un grave errore economico. Si faccia dunque valere il principio di un compenso e equivalente ai vantaggi di cui i SAMA godono (ricercandone una formula realizzabile e ponendo tutta la buona volontà e qualche sacrificio nella conclusione di accordi internazionali per prodotto) e si faccia pure valere la loro particolare situazione di povertà, ma lo si faccia con l'idea che queste sono clausole di una soluzione generale interessante tutti i paesi in via di sviluppo e non pretesti per far prevalere la "risposta regionale" o interessi di altra natura.

LA CONVENZIONE DI YAOUNDE' E L'INTEGRAZIONE REGIONALE AFRICANA

Accanto alla questione delle preferenze l'associazione vigente fra la CEE e i SAMA pone il problema della sua influenza sulla cooperazione e l'integrazione fra i SAMA e gli altri paesi africani.

Tralasciando naturalmente di affrontare qui la question

ne dell'integrazione nei paesi in via di sviluppo e in particolare in Africa, si deve comunque ricordare l'importanza che l'integrazione ha in questi paesi ai fini di una loro emancipazione economica e quindi politica. Com'è noto, i processi integrativi ampliando la domanda offrono, in presenza dei capitali necessari, la possibilità di una sostituzione delle importazioni, quindi di una progressiva industrializzazione e infine di un aumento del reddito.

I paesi firmatari della Convenzione di Yaoundé si sono mostrati sensibili all'importanza dei processi integrativi. Essi infatti, oltre ad aver considerato la possibilità di unioni doganali o zone di libero scambio fra paesi africani in vari articoli della Convenzione, hanno scritto nel suo preambolo di essere "consapevoli dell'importanza dello sviluppo della cooperazione e degli scambi interafricani". Inoltre i responsabili e le varie istituzioni, specialmente la Conferenza Parlamentare, spessissimo affermano la necessità di una più avanzata integrazione e cooperazione fra i paesi africani.

Questo problema dell'integrazione per quanto qui ci interessa può porsi da due punti di vista. Si può innanzitutto discutere l'azione e l'influenza della CEE sul processo integrativo in atto all'interno dei SAMA. In secondo luogo si può discutere l'influenza che l'associazione CEE-SAMA esercita con la sua presenza sui tentativi e sulle possibilità di integrazione e cooperazione fra i SAMA e gli altri paesi africani. Anche se non ci interessa discutere qui il primo punto di vista, si deve dire in relazione ad entrambi che l'azione e l'influenza della CEE non sembrano senz'altro positive.

La Convenzione affronta il problema delle relazioni fra l'associazione e l'eventuale cooperazione fra i membri africani di essa e i paesi terzi - diciamo, in particolare, africani - a gli articoli 7 e 9 (anche l'articolo 30 si riferisce al problema, ma per un aspetto di minore evidenza). L'articolo 9 dice che "La presente Convenzione non ostacola il mantenimento o la creazione di unioni doganali o di zone di libero scambio tra uno o più Stati associati e uno o più paesi terzi, nella misura in cui queste non siano o non si rivelino incompatibili con i principi e le disposizioni della Convenzione"; l'articolo 7, a sua volta, dice: "Fatte salve le disposizioni particolari proprie del commercio frontaliero, il regime che gli Stati associati applicano, in virtù del presente titolo (degli scambi, N.d.R.), ai prodotti originari degli Stati membri non può in nessun caso essere meno favorevole di quello applicato ai prodotti originari dello stato terzo più favorito". Questi due articoli, considerati nel loro insieme, dicono praticamente che i SAMA non potrebbero realizzare unioni doganali o zone di libero scambio con altri paesi africani, concedendosi reciprocamente un trattamento più favorevole di quello concesso ad ogni stato terzo (cioè quello che fanno i membri della CEE), perchè per i SAMA agirebbe la clausola della nazione più favorita a beneficio della CEE. Probabilmente esisto

no argomenti che possono superare sul piano dell'interpretazione giuridica ciò che le parole di questi due articoli dicono chiaramente. Ma il problema è di sapere quale sarà l'interpretazione che verrà data nel momento in cui concretamente si porrà il problema. Quanto poco questo sia un processo alle intenzioni è dimostrato dall'interpretazione assai restrittiva che è stata data dalla Comunità alle norme convenzionali quando si è trattato di codificare un regime commerciale per i prodotti di trasformazione agricola.

Se però la CEE dovesse essere portata al punto di dover dare un'interpretazione così restrittiva della Convenzione a questo proposito, il prezzo politico da pagare apparirebbe forse troppo pesante. Ed è da credere che concretamente non si arriverà al veto comunitario esplicito verso la creazione di unioni doganali o zone di libero scambio fra SAMA e altri paesi africani. Si pone infatti il dubbio se i SAMA, implicati come di fatto sono nelle maglie dell'associazione, arriveranno mai ad accordi effettivi d'integrazione con paesi africani terzi. In questo senso sarà interessante vedere la sorte e le vicende della domanda di adesione che la Somalia ha fatto alla Comunità Economica dell'Africa Orientale. Sta di fatto, in ogni caso, che segnano il passo le trattative per la costituzione di una Comunità dell'Africa Occidentale, che comprenderebbe fra i SAMA quelli che attualmente sono uniti dall'Unione Doganale Economica dell'Africa Occidentale e del Consiglio dell'Intesa nonché la Nigeria e gli altri paesi anglofoni della regione. E questo mancato avvio è dovuto al boicottaggio dei SAMA.

Naturalmente l'impedimento creato dall'associazione con la CEE può essere solo indiretto e forse neppure affiora nelle coscienze, ma di fatto i complessi legami che vincolano i SAMA alla CEE, come prima alla Francia, operano proprio in questo senso. Al fondo resta sempre l'inquietudine, il timore che un processo integrativo con paesi estranei alla "regione" che la CEE ha ritagliato dalla storia possa compromettere molti vantaggi di cui oggi i SAMA godono nell'associazione. E' stata questa una delle critiche che Prebisch ha rivolto alla Convenzione e la risposta della CEE è stata tutt'altro che convincente. Ha risposto infatti che l'associazione non costituisce un ostacolo alla integrazione come è dimostrato dal fatto che molti dei tentativi d'integrazione in Africa ricorrono proprio tra i SAMA. Ma questa replica è una conferma dell'accusa che viene fatta all'associazione, che non è quella d'impedire l'integrazione tra i SAMA, ma quella di favorire quest'ultima ed impedire invece ogni integrazione tra SAMA e paesi africani terzi. E' per questo che si assiste all'integrazione tra Madagascar e Costa d'Avorio, invece che a quella fra Costa d'Avorio e Nigeria.

Fino a questo momento dunque il processo integrativo che pure è in atto nei paesi africani, ha visto questo effetto distorsivo creato dall'associazione CEE-SAMA. A causa di esso

il movimento integrativo si accentua all'interno dell'associazione, con una tendenza involutiva, e viene eliminato al suo esterno. E' questa l'accusa che può farsi alla Convenzione e una revisione del regime associativo che tenga maggiormente conto delle esigenze interne dell'Africa è compito precipuo dei negoziatori africani.

L'AMPLIAMENTO DEL REGIME ASSOCIATIVO AFRICANO

Se è vero che l'attuale regime associativo fra CEE e SAMA rischia di introdurre un fattore disintegrativo nell'ambito del continente africano, nella misura in cui tende a favorire un movimento integrativo centripeto, appare necessario non solo che reagiscano a questa tendenza gli stessi paesi africani, ma che anche la CEE metta in essere una politica che non favorisca questa tendenza. Un ampliamento dell'attuale regime associativo parallelo ad una sua modifica di fondo può essere uno dei modi di cui la CEE potrebbe disporre per articolare la sua politica di aiuto ai paesi africani impedendo che essa si cristallizzi nelle sue attuali forme discriminatorie e disintegrative nei confronti dell'Africa.

L'ampliamento dell'associazione è una prospettiva che si va facendo sempre più concreta. La Nigeria è già associata mediante un accordo sui generis, mentre le trattative con il Kenya, l'Uganda e la Tanzania, riuniti nella Comunità dell'Africa Orientale, sono ora riprese dopo una lunga interruzione. Sta di fatto però che la Commissione, nella sua comunicazione al Consiglio in prossimità delle trattative per il rinnovo, ha riconosciuto l'impossibilità di uniformare le condizioni di associazione con i paesi africani e ha sconsigliato una loro uniformazione. Nel caso in cui si associassero i paesi della Comunità dell'Africa Orientale si avrebbero pertanto tre regimi distinti di associazione: quello con i SAMA, quello con la Nigeria e quello con la Comunità dell'Africa Orientale. Come mai non si è potuti giungere a un ampliamento uniforme quale tutti sembravano auspicare al momento della firma della Convenzione di Yaoundé?

La motivazione principale che la Commissione sembra offrire consisterebbe nella mancata adesione della Gran Bretagna alla CEE. E' vero che un eventuale ingresso del Regno Unito nella CEE semplificherebbe molto la questione dell'associazione dei paesi africani anglofoni, ma il legame che si vuole istituire fra adesione inglese alla CEE e l'associazione in condizioni uniformi dei paesi africani anglofoni è molto più debole di quanto si creda. In realtà i paesi africani anglofoni non vedono la loro associazione alla CEE (anche ad una CEE allargata) come un'appendice necessaria dell'adesione inglese alla CEE, nè tantomeno come il completamento di un grande disegno eurafriano - cui essi sono ideologicamente del tutto estranei -, ma assai più pragmaticamente la vedono come necessità di difendere alcune vecchie correnti

di scambio di fronte al complesso economico-istituzionale della associazione CEE-SAMA e di suscitane di nuove.

Un'altra ragione che impedisce l'uniformazione dei regimi è che l'associazione con la Nigeria e quella che viene negoziata con la Comunità dell'Africa Orientale non prevedono il capitolo relativo all'aiuto finanziario. Su questa assenza del resto c'è un accordo comune, poichè da un lato gli anglofoni sono poco propensi ad accettare gli aiuti finanziari comunitari e d'altro lato la CEE è poco propensa a darli. I SAMA a questo proposito si limitano a richiedere l'assicurazione che in caso la loro quota non diverrebbe inferiore a quella attuale. La Francia insieme ad altri settori comunitari sostiene che un'estensione del meccanismo del Fondo Europeo di Sviluppo (FES) ai paesi anglofoni significherebbe una distribuzione di denari continentali ad imprese inglesi installate nei paesi africani anglofoni che eventualmente vincessero degli appalti. Paesi come l'Italia abituati ad operare in prevalenza senza legami locali precostituiti auspicano invece un'estensione del FES agli altri paesi africani, poichè ciò consentirebbe un aumento delle possibilità di appalto anche in essi.

Ad ogni modo non è la questione dell'aiuto finanziario, nè quella dell'adesione inglese alla CEE ad impedire una uniformazione dei regimi associativi africani. La ragione è che appare inaccettabile la pretesa della CEE di procedere all'ampliamento del regime associativo e alla sua uniformazione, da un lato, lasciando immodificato il regime vigente con i SAMA e, dall'altro, cercando di imporre tale regime come modello alle associazioni che via via gli altri paesi africani chiedono. Ciò che contrassegna le trattative con la Comunità dell'Africa Orientale è la volontà della CEE di ottenere preferenze reciproche. Fino a qualche settimana fa la Francia bloccava il negoziato pretendendo preferenze su tutta la nomenclatura. Le trattative si sono riaperte con una richiesta comunitaria di preferenze per il 50-60% della nomenclatura. I paesi della Comunità dell'Africa Orientale hanno risposto offrendo preferenze per l'1% della nomenclatura, ossia per il 4% delle loro attuali importazioni dalla CEE. Probabilmente ciò non costituirà un motivo di rottura solo che si arrivi ad un 4% della nomenclatura (cioè a quanto ha concesso la Nigeria) perchè quello che conta per la CEE è il principio di un legame reciproco, come esiste fra la CEE e i SAMA. E' questa la ragione stessa per cui, la CEE si ostina a voler imporre a queste nuove associazioni quelle che chiama istituzioni, e che lo sono nell'associazione CEE-SAMA per un certo spirito che effettivamente vi circola, mentre non possono essere in queste altre associazioni altro che i normali comitati che, a diversi livelli, rientrano in ogni accordo commerciale.

La pretesa di imporre un modello associativo e quella di voler procedere ad una politica di rapporti speciali con l'Africa continuando a distinguere gli associati della prima ora da quelli della seconda costituisce un grave errore politico, sia

perchè una tale pretesa non potrà mai coagularsi in una politica di aiuto allo sviluppo africano coerente ed organica, sia perchè essa agisce come strumento di frammentazione e distorsione delle tendenze integrative in atto.

CONCLUSIONI

L'associazione CEE-SAMA deve essere modificata. Chiedere una modifica non vuol dire porsi fra i suoi detrattori, ma vuol dire chiedere che essa diventi uno strumento più flessibile. L'associazione deve essere l'inizio di una politica comunitaria verso i paesi in via di sviluppo e non la sua fine. Se si continuerà a credere invece che questa associazione costituisce una risposta globale al problema dello sviluppo e che essa esaurisce pertanto questo problema, l'associazione allora sarà davvero la fine della politica comunitaria verso i paesi in via di sviluppo.

Chiedere una modifica dell'associazione non significa chiedere che d'improvviso i SAMA debbano essere gettati sui mercati mondiali o che debbano essere d'improvviso in qualche altro modo sacrificati. Significa invece chiedere che la loro particolare condizione di debolezza sia riconosciuta in un contesto più largo. Se così sarà fatto innanzitutto si toglierà alle attuali polemiche, specie a quelle latino-americane, la loro pretestuosità e la loro esagerazione, e, in secondo luogo, non è escluso che un posto migliore venga riservato ai SAMA nelle attenzioni dei donatori europei e americani. Chiedere una modifica inoltre significa voler eliminare un elemento di rigidità negli attuali rapporti interafricani e predisporre agli africani una strada propria di sviluppo economico e politico. Infine vuol dire pensare ad una politica europea in Africa, ad una sua migliore articolazione, ad una sua consistenza realmente regionale.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10190
24 APR. 1991

ICA