

Lo Spettatore Internazionale

**Integrazione
in Africa orientale
a cura di Roberto Aliboni**

Istituto Affari Internazionali

Lo Spettatore Internazionale

Lo Spettatore Internazionale è una collana di pubblicazioni dell'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma. Essa comprende l'edizione italiana della rivista bimestrale « Lo Spettatore Internazionale » ed una serie di quaderni ad essa collegati. Ogni fascicolo della collana ha per tema un singolo problema connesso con la politica internazionale e sarà il risultato di ricerche promosse dall'Istituto o una antologia delle migliori pagine estere sullo stesso argomento.

L'intera collana viene inviata nel quadro dell'abbonamento a tutte le pubblicazioni Iai. Per i soli sei numeri della rivista è invece previsto un apposito abbonamento.

L'edizione inglese (trimestrale) della rivista oltre a contenere una selezione di articoli e studi italiani, pubblica una versione ridotta del bollettino « L'Italia nella politica internazionale ».

Supplemento al numero 3, maggio-giugno 1970

Direttore responsabile: Altiero Spinelli

Direttore editoriale : Bruno Musti de Gennaro

Direzione e redazione: Istituto affari internazionali
88, Viale Mazzini - 00195 Roma
Tel. 31 58 92 - 35 44 56

Amministrazione : Società editrice il Mulino
6, Via S. Stefano - 40100 Bologna - Tel. 27 78 00

Spedizione in abbonamento postale Gruppo IV

Copyright © 1970 by Istituto affari internazionali, Roma
CL27-0080-8

Integrazione in Africa orientale

a cura di Roberto Aliboni

Società editrice il Mulino

Bologna

Indice

pag.	7	Prefazione
	11	I - La Comunità dell'Africa orientale di Luciano Rapisarda
	12	I tre protagonisti
	14	Il periodo coloniale
	18	L'organizzazione per i servizi comuni
	20	I servizi comuni
	22	Il Fondo di redistribuzione
	24	Il mercato comune
	26	L'accordo di Kampala
	30	La questione monetaria
	30	Il tentativo di federazione del 1963
	36	Lo sfaldamento degli organismi comuni
	37	Il Trattato per la cooperazione
	39	Il nuovo mercato comune
	40	La Banca per lo sviluppo
	42	Il funzionamento del mercato comune
	42	La politica agraria
	43	Funzioni ed istituzioni della Comunità
	45	Nota bibliografica

pag. 47	II - L'unità dell'Africa orientale nel dibattito pan-africano di Giampaolo Calchi Novati
47	Nazionalismo e panafricanismo come idee forza dell'indipendenza africana
53	Federazione di colonie o federazione di stati indipendenti
61	Obiettivi economici e obiettivi politici
66	Il momento politico in Africa e la seconda fase del panafricanismo
71	III - La Comunità dell'Africa orientale e l'Europa di Roberto Aliboni
72	Il rifiuto dell'associazione La dichiarazione d'intenzioni del 1963
80	I negoziati e l'accordo
83	Conclusioni
85	IV - I problemi economici dell'integrazione tra lo Zambia e l'Eac di Giulio Querini
85	Cenni sull'economia dell'integrazione regionale
90	La struttura economica dello Zambia
97	Le prospettive dell'integrazione
	Appendici
105	I - La dichiarazione d'intenti del 1963
109	II - Trattato per la cooperazione dell'Africa orientale

Prefazione

Presentare al lettore italiano le vicende attraverso le quali il Kenya, l'Uganda e la Tanzania stanno cercando un'integrazione sovranazionale non è compito facile. L'esperienza che viviamo quotidianamente nel processo d'integrazione europea ci dà in fondo una visione troppo immediata e diretta per accostare con obiettività esperienze « altre » nello stesso settore. Senza peraltro volerne fare un ennesimo caso di « etnocentrismo », sta di fatto che l'esame dell'integrazione nei paesi in via di sviluppo, per chi ha sin troppo presente l'esperienza comunitaria, può portare facilmente a sottovalutarne i risultati e a non comprenderne gli obiettivi. Di fronte alle incertezze di cui questi paesi danno prova nel tentare di approfondire la loro cooperazione, di fronte a certi brucianti insuccessi, di fronte a quella che — con facile malevolenza — viene talvolta chiamata la « proliferazione delle sigle », l'europeo abituato alle relativamente stabili strutture delle Comunità europee è condotto ad un certo scetticismo. Tuttavia, proprio nel momento in cui si vuole intraprendere un esame dell'integrazione fra paesi in via di sviluppo, occorre più che mai dismettere le proprie lenti e capire che quello dell'integrazione europea non è che un caso fra gli altri, anche se per il suo indubbio insuccesso può avere esercitato un notevole effetto ostensivo.

I due centri di forza che provocano e poi sorreggono l'integrazione sono il desiderio di una certa unità politica e l'allargamento del mercato. In questo dopoguerra l'unità politica che si è ricercata attraverso i processi d'integrazione in atto è un tipo di unità che è funzione di egemonie subite o temute. L'obiettivo dell'unità politica europea è nato in relazione ai più stretti legami con gli Stati Uniti. Fra coloro che pensano all'unità europea c'è chi mira a una partnership e c'è invece chi vuole uno strumento d'indipendenza. In entrambi i casi tuttavia l'aspi-

razione all'unità è provocata da una situazione di egemonia. Lo stesso vale per l'America latina, dove l'integrazione è vista come strumento di emancipazione dagli Stati Uniti. Ma già qui la diversa statura economica induce una differenza importante nei confronti dell'Europa. L'America latina infatti teme che l'integrazione possa dimostrarsi un'arma a doppio taglio: emancipatrice in teoria, ma « satellizzante » nelle presenti condizioni internazionali, nella misura cioè in cui il fattore d'integrazione rischia di essere di fatto il capitalismo americano alla ricerca di un mercato piú ampio.

Su questo piano all'America latina si ricongiunge l'Africa, dove una vasta istituzionalizzazione dei legami verticali con l'Europa rischia appunto di rendere « satellizzanti » i legami orizzontali nel frattempo tessuti dalle integrazioni africane. I regimi preferenziali, che sono la forma in cui l'Europa e l'Africa hanno foggato i loro legami, hanno costituito la testa di turco di Raul Prebisch proprio perché rischiano di condurre alla satellizzazione dei processi d'integrazione fra paesi in sviluppo e alla loro frustrazione. Contro di essi, contro il pericolo di una loro propagazione al continente americano, e insomma contro il rischio di una verticalizzazione del mondo, l'Unctad di Prebisch ha fatto di tutto perché il mondo invece si desse un assetto orizzontale. Il disegno è fallito, ma la partita forse non è chiusa.

Da tutto ciò nasce una profonda diversità di prospettiva sul piano politico fra l'integrazione europea e quella dei paesi in sviluppo. Mentre la prima ha la possibilità di risolvere in se stessa, in un modo o nell'altro, il problema dell'egemonia, lo stesso non può dirsi per i paesi in sviluppo. Qualsiasi integrazione regionale fra questi paesi si trova coinvolta in un problema troppo piú vasto per trovare soluzioni politicamente efficienti in relazione all'egemonia. L'unico livello al quale il problema è risolubile è quello dell'intero gruppo di paesi in sviluppo, quello — diciamo così — della Carta d'Algeri. Ma a questo livello ogni obiettivo politico regionale si frantuma e facilmente prendono il sopravvento i problemi e gli obiettivi della « nation-building ».

L'altro obiettivo — quello dell'allargamento del mercato — ha pure un diverso significato a seconda che si tratti d'integrazione fra paesi industrializzati o fra paesi in sviluppo. Questi ultimi sono spesso caratterizzati da una considerevole competitività, e non da complementarità, e da una elevata assenza di legami infrastrutturali, specie nel campo delle comunicazioni. Il « metodo dell'unione doganale », adottato in Europa come fattore di « decollo » dell'integrazione, non è pertanto altrettanto idoneo nei paesi in sviluppo. A ciò si aggiunga che la smobilitazione doganale toglie a questi stati la fonte piú ampia di proventi fiscali. L'integrazione fra paesi in sviluppo pertanto dovrebbe seguire un'altra strada, quella della ripartizione degli investimenti fra

paesi che decidono d'integrarsi. Ma questa è una via molto piú difficile. L'Europa, che in fondo ora si dovrà cimentare in questa fase d'integrazione « positiva », incontrerà essa stessa parecchie difficoltà. I paesi in sviluppo invece vi si devono cimentare subito, senza neppure il beneficio di un rodaggio d'integrazione « negativa ». Di qui contrasti talvolta insormontabili e facili insuccessi.

È questo il quadro generale entro cui si muove il « case-study » che presentiamo sull'integrazione in Africa orientale. Una valutazione storico-giuridica di questa esperienza è data nel primo saggio da Luciano Rapisarda, già funzionario del Consiglio d'Europa e ora funzionario di un'agenzia di sviluppo per il Mezzogiorno. Giampaolo Calchi Novati, noto africanista e direttore della rivista « Politica Internazionale », dà una valutazione del processo d'integrazione dell'Africa orientale nel contesto delle aspirazioni panafricane che hanno accompagnato l'indipendenza del continente. Roberto Aliboni, responsabile del dipartimento « Paesi in sviluppo » dell'Iai, esamina le relazioni fra l'Africa orientale e l'Europa che hanno condotto alla convenzione di Arusha, stipulata fra le due Comunità. Giulio Querini, assistente di economia dell'Università di Roma, valuta infine le possibilità dello Zambia di aderire alla Comunità dell'Africa orientale. Il volume è completato dalla dichiarazione emanata nel 1963 dai tre presidenti dell'Africa orientale, che costituisce il piú importante documento politico del movimento d'integrazione di questa regione, e da ampi estratti del « Trattato per la cooperazione dell'Africa orientale », scelti in modo da dare un'idea piú precisa dei meccanismi a cui il processo integrativo è attualmente affidato.

Iai - Dipartimento paesi in sviluppo

I. La Comunità dell'Africa orientale

di Luciano Rapisarda

La storia della creazione di una Comunità dell'Africa orientale inizia piú di mezzo secolo fa, e non si è ancora conclusa: l'ideale comunitario — se possiamo cosí definirlo prendendo a prestito un termine usato in Europa — attraversa attualmente un periodo di stasi. Ed anche se nelle dichiarazioni degli uomini politici responsabili l'idea di comunità politica viene regolarmente riverita, all'atto pratico Kenya, Uganda e Tanzania si dimostrano incapaci di superare le inevitabili difficoltà che si frappongono alla creazione di una vera entità sopranazionale.

Gli ostacoli tipici incontrati nella creazione, per esempio, di un istituto come la Cee, assumono nel nostro caso un aspetto differente. E poi, al di là di tutti i paragoni che potrebbero farsi, vi è in Africa orientale l'assillo perenne dello sviluppo industriale, considerato praticamente come l'unico elemento propulsivo per un reale sviluppo economico. Uno sviluppo che, non avendo niente di paragonabile con quello dei sei paesi della Comunità europea, richiede una cura ed un'attenzione del tutto differenti.

Durante il periodo coloniale furono poste delle solide basi per una piú stretta collaborazione fra i territori che formavano l'Africa orientale britannica: dapprima tra Kenya ed Uganda, e dalla fine della prima guerra mondiale anche con il Tanganyika. Fin da allora le differenze fra i tre territori resero impossibile la creazione di un'unica entità politica.

Tuttavia, risultati molto apprezzabili circa una cooperazione « tecnica » vennero ottenuti sfruttando le necessità obiettive di tre territori facenti capo e dipendenti da un'unica amministrazione, quella dell'Ufficio coloniale britannico, il quale in effetti aveva ogni interesse a che i servizi piú importanti dei tre territori fossero comuni, e che non esistessero fra loro tariffe doganali. L'amministrazione coloniale quindi

lasciò ai tre stati indipendenti un'eredità notevole: le strutture di fatto di un mercato comune, e l'Organizzazione per i servizi comuni dell'Africa orientale. Quello che tanti stati dell'Africa occidentale ed equatoriale dovevano in seguito cercare faticosamente di edificare, dopo la loro indipendenza, i tre dell'Africa orientale l'avevano già automaticamente a disposizione. Sarebbe bastato quindi uno sforzo relativamente piccolo per superare gli ostacoli residui ancora esistenti e creare una federazione con un deciso peso politico ed economico. Durante i primi mesi dell'estate 1963 sembrò che questo progetto fosse pienamente realizzabile e praticamente a portata di mano. Nello spazio di alcune settimane invece, le speranze dei federalisti dovevano andare deluse per tutta una serie di motivi. Da allora in poi, il progetto di una federazione andò perdendo terreno, lasciando invece il posto ai vari interessi nazionali, stimolati dalle necessità di carattere economico. Ed è infine del 1967 il Trattato per la cooperazione dell'Africa orientale, che costituisce, malgrado alcune diffuse dichiarazioni di ottimismo, un passo indietro rispetto alla tradizionale pratica amministrativa di mercato comune esistente fra i tre paesi. Questo Trattato, con le sue norme specifiche e per diversi sensi restrittive, pone in una posizione decisamente critica il mercato comune, limitandone la naturale evoluzione e sostituendolo, per alcuni versi, quasi con una zona di libero scambio.

A tuttoggi quindi possiamo dire che il processo d'integrazione dell'Africa orientale, sia politico che economico, è in fase di stasi, se non addirittura di involuzione. È difficile dire quale possa essere il futuro di questa regione che pure era arrivata all'indipendenza con presupposti integrativi decisamente brillanti.

I tre protagonisti

La popolazione totale dell'Africa orientale è di circa 27 milioni. Il Tanganyika è il più grande dei tre, con 10 milioni di abitanti, seguito dal Kenya con 9 milioni e dall'Uganda con 7 e mezzo. I tre paesi stanno in ordine inverso per quanto riguarda la densità della popolazione. Nella Tanzania è di 27 abitanti per km², nel Kenya di 38 e in Uganda di 93. Per quanto riguarda il prodotto nazionale per persona, il Kenya è il paese più ricco e la Tanzania il più povero: bisogna però precisare che la media più elevata nel Kenya è dovuta alla forte presenza di elementi non africani tra la sua popolazione, assommanti a 272.000 unità, di cui 50.000 europei. Il reddito medio dei non africani è molto più alto di quello degli africani, ed è quindi improbabile che questi ultimi abbiano un reddito superiore a quello degli africani della Tanzania o dell'Uganda. In realtà, il Kenya è il paese con i più acuti pro-

blemi economici da fronteggiare, e con le minore risorse naturali adatte per il suo sviluppo: non ha infatti nulla di paragonabile ai diamanti della Tanzania ed al rame dell'Uganda. I problemi causati dalla disoccupazione sono ben piú severi di quelli degli altri due paesi, e lo sarebbero ancora di piú se non fossero alleviati dall'emigrazione verso Tanzania e Uganda. Dal punto di vista commerciale, le esportazioni agricole dei due paesi sono superiori a quelle del Kenya sui mercati mondiali, e d'altro canto le importazioni di quest'ultimo sono di piú alto livello qualitativo. Le differenze nella bilancia del commercio estero sono ridotte a causa del surplus del Kenya e del deficit degli altri due paesi nel commercio interterritoriale, e tuttavia il Kenya resta con un netto deficit commerciale in paragone ai netti surplus di Tanzania e Uganda.

Vi è comunque una ragione ben chiara per la quale il Kenya sembra avere un vantaggio cosí notevole rispetto agli altri due paesi: l'industria manifatturiera vi si è molto piú sviluppata che non in Tanzania o in Uganda, ed una parte notevole del suo mercato è costituita da questi due paesi. Possiamo dire che circa il 10% del prodotto nazionale lordo (circa 21,6 milioni di sterline) deriva in Kenya dal settore manifatturiero, contro circa il 4% in Uganda e Tanganyika, ossia rispettivamente 5,9 e 7,3 milioni di sterline. Indubbiamente la localizzazione di nuove industrie tende a favorire il Kenya. I vari settori dell'industria e del commercio tendono automaticamente a concentrarsi, cosí che in una zona di libero scambio i centri di sviluppo urbano e industriale tendono a centralizzarsi assorbendo i settori di produzione a loro vicini. Come conseguenza dello sviluppo economico precedente iniziato, è sempre da ricordare, in periodo coloniale e di un sistema di tariffe protettive che all'inizio avvantaggiava solo il Kenya, questo paese è stato in grado di acquisire un predominio rispetto agli altri due, che era ancora immutato nel 1963. Basti dire che nel 1958, di 474 compagnie registrate nell'Africa orientale, 404 si trovavano in Kenya. Un rapporto della Banca mondiale mostrò come il mercato dell'Africa orientale divenisse sempre di maggiore importanza per il Kenya: durante il 1950 le sue importazioni dal Tanganyika e dall'Uganda raddoppiarono, arrivando a 7 milioni di sterline, mentre le sue esportazioni verso questi paesi quadruplicarono, giungendo a 12 milioni di sterline. Questa tendenza continuò in seguito, e si affaccia tuttora. Di conseguenza, mentre le esportazioni del Kenya verso il mondo aumentavano di un terzo, quelle verso l'Africa orientale aumentavano di due terzi.

È chiaro che questa disparità è stata sovente messa in rilievo, e la posizione del Kenya è stata indicata come quella di un paese che diventa sempre piú ricco a spese degli altri due. Ora, evidentemente, questo non è del tutto vero, poichè nel contesto di una Comunità come quella dell'Africa orientale, bisogna esaminare la situazione globale dei tre

paesi e non già un particolare settore del loro sviluppo economico, onde evitare eventuali errori di valutazione. Nel periodo coloniale, e in seguito in quello dell'indipendenza, è stato sempre diffuso in Africa orientale il « complesso del Kenya »: Uganda e Tanzania cioè, hanno sempre guardato con un certo sospetto a « quelli di Nairobi », come coloro che volessero approfittare della situazione e dell'altrui stato di relativa inferiorità. Evidentemente questo stato d'animo non contribuiva certamente a creare una valida politica di collaborazione, ma, al contrario, serviva a creare tante e svariate critiche al mercato comune: critiche che non erano poi molto costruttive.

Il periodo coloniale

Quando, alla fine del secolo scorso, il governo britannico prese la successione della Compagnia imperiale britannica dell'Africa orientale per l'amministrazione di quei territori, la forma di governo che si sarebbe dovuto adottare non era ancora definita. Lugard, nel 1898, si pronunciò decisamente in favore dell'unificazione, e le sue idee furono riportate in vari rapporti e studi effettuati in seguito. Sir Charles Eliot, scriveva nel 1905: « Si ritiene generalmente che sarebbe consigliabile fondere i due protettorati (Kenya e Uganda), nel qual caso, ciò dovrebbe farsi subito, poiché quanto più a lungo essi restano separati, tanto più essi tendono a differenziarsi nel sistema amministrativo e nei regolamenti ». Le sue parole dovevano senz'altro dimostrarsi profetiche nel periodo coloniale, e possono applicarsi adesso ai paesi che, divenuti indipendenti, si trovano a dover fronteggiare quegli stessi problemi che si frappongono alla realizzazione di un'unione fra i tre stati. In ogni caso però, dagli inizi del secolo, ed in seguito per tutto il periodo in cui si parlò di un'unione più stretta, gli ostacoli divennero sempre più notevoli.

Alla base vi era una politica praticamente opposta praticata in Kenya ed Uganda (nella prima fase il Tanganyika è ancora protettorato tedesco). In Kenya venivano decisamente incoraggiate sia l'immigrazione di coloni europei che l'alienazione di terre a questi ultimi, i quali cominciavano quindi a formare una minoranza ben organizzata e decisa ad evitare che l'Ufficio coloniale britannico si interessasse troppo alla sua politica di colonizzazione e ai rapporti con gli africani. Quest'atteggiamento dei coloni del Kenya era possibile in quanto gli africani residenti nel territorio mancavano di un'adeguata formazione politica che potesse validamente contrastarli; le molte tribù, disunite ed a volte in lotta tra loro, non potevano opporre alcun freno alla politica espansionistica dei coloni. In Uganda invece, la situazione era completamente

diversa: quattro monarchie, Buganda, Ankole, Bunyoro e Toro potevano opporre una valida resistenza all'espansione coloniale; ed infatti sia l'alienazione delle terre che la immigrazione europea erano decisamente limitate. Timore degli africani dell'Uganda, che a differenza di quelli del Kenya potevano far sentire la loro voce, era che una piú stretta unione fra i due territori potesse avere come conseguenza un'immigrazione in massa dei bianchi con conseguente perdita di potere delle monarchie.

La storia della cooperazione fra i tre territori dell'Africa orientale inizia nel 1917, quando il Kenya e l'Uganda cominciarono a collaborare sul piano doganale; nel 1920 Tanganyika e Zanzibar entrarono a far parte della zona monetaria comune, e nello stesso tempo fu creato il Consiglio monetario dell'Africa orientale. Nel 1922 il Tanganyika comincia a partecipare all'unione doganale, mentre già nel 1926 una singola amministrazione controlla i servizi dei trasporti in Kenya e Uganda. Nel 1927, in un periodo quindi di cinque anni, la partecipazione del Tanganyika all'unione doganale è completa. Nel frattempo cominciava a prendere forma un movimento tendente a rafforzare l'unione fra i tre territori, anche in campo politico. Nel 1926 era stata creata la Conferenza dei governatori, avente come fine di discutere dei problemi comuni ai tre territori sul piano economico e, se possibile, su quello politico. Due commissioni parlamentari britanniche nel 1928 e nel 1929, avevano presentato alla Camera alcune raccomandazioni tendenti a ravvicinare i territori in questione. Queste raccomandazioni furono tuttavia considerate inapplicabili, a causa delle notevoli differenze di vedute esistenti non solo fra i tre territori, ma anche fra le varie comunità in ognuno dei territori. In effetti, la situazione dei ricchi coloni del Kenya era di gran lunga differente, e decisamente privilegiata, rispetto a quella degli europei residenti negli altri due territori. Nel 1932 la Conferenza dei governatori venne trasformata in un organismo piú consistente: cominciò a riunirsi regolarmente ogni anno, venne dotata di un segretariato permanente e avviata a costituire la base per lo sviluppo della cooperazione interterritoriale e il coordinamento dei lavori concernenti le questioni di interesse comune. La seconda guerra mondiale poi con le sue necessità costrinse i tre territori a mettere in piedi una vera forma di cooperazione, risolvendo in brevissimo periodo problemi che si erano trascinati per anni. A tal punto che, alla fine del 1944, questo processo di collaborazione era sfociato in ciò che in effetti poteva considerarsi per molti settori come un'amministrazione centrale, basata sul segretariato della Conferenza dei governatori. Questa comunque aveva i suoi limiti: amministrativi, in quanto, per esempio, le ferrovie sfuggivano al suo controllo; e legali, poiché mancava di una qualsiasi esistenza giuridica o costituzionale o, ancora, di una sua propria autorità. Alla fine della guerra quindi, il governo britannico si trovò di fron-

te alla necessità di dare una forma piú omogenea alle attività della Conferenza, che aveva palesemente compiuto il suo tempo. La situazione generale nei tre territori si era nel frattempo modificata: i coloni del Kenya gradatamente si erano spostati verso una posizione piú favorevole ad un'unione, dato che la loro posizione nei confronti degli africani si era rafforzata ed essi si consideravano piú sicuri. Prendeva quindi forma l'idea di creare un grande « dominio » bianco nell'Africa orientale, sebbene a questo progetto continuassero ad opporsi le monarchie dell'Uganda. Comunque, la situazione economica e amministrativa dei territori era tale da non consentire piú il rinvio della creazione di un organismo centrale di coordinamento.

È su questi presupposti, quindi, che viene creato il 1° Gennaio 1948, il primo vero organismo di cooperazione fra i tre territori: l'Alta commissione dell'Africa orientale. Sua caratteristica principale fu quella di essere una entità interterritoriale ben distinta, con una sua amministrazione e con una netta personalità costituzionale e giuridica. In questo essa si differenziava dagli organismi che l'avevano preceduta, consistenti sostanzialmente in riunioni di rappresentanti degli interessi locali, con scarsa tendenza a risolvere i problemi secondo un'ottica regionale. La commissione era composta dai governatori del Kenya, Uganda e Tanganyika, le cui decisioni erano messe in atto da un segretariato permanente con sede a Nairobi. Presidente era di solito il governatore del Kenya. Dal punto di vista amministrativo, era composta da diversi servizi, che facevano però capo a quattro principali funzionari esecutivi: l'amministratore, il commissario ai trasporti, il segretario alle finanze ed il direttore delle poste. La legislazione era assicurata dall'Assemblea legislativa centrale composta da sette rappresentanti « ex officio » dell'Alta commissione, un arabo e cinque membri da ognuno dei tre territori. Di questi, uno era nominato dal governatore, tre dovevano essere i rappresentanti di ognuno dei tre principali gruppi razziali ed uno doveva essere eletto dalla sua Assemblea legislativa territoriale fungente da collegio elettorale. I suoi poteri erano piuttosto ristretti, soprattutto se paragonati a quelli delle assemblee territoriali; essi includevano: destinazione delle spese in quei servizi di cui era responsabile; dogana e imposte dirette e indirette, regolamentazione generale ed amministrazione; difesa, inclusa la marina dell'Africa orientale; ferrovie e porti; aviazione civile; ricerca; poste, telecomunicazioni e radio; affari del personale; collegio universitario di Makerere.

L'Alta commissione non ebbe mai una fonte autonoma di finanziamento: i suoi introiti erano costituiti dai redditi dei servizi commerciali di cui essa era responsabile, come le ferrovie, le poste e l'aviazione civile, e considerati come autosufficienti; mentre gli altri servizi erano finanziati sia da appropriazioni annuali sui redditi dei territori,

che tramite fondi provenienti dall'estero. I tre governi territoriali stabilivano le quote che ognuno di essi doveva versare in base ai servizi di cui usufruiva. In ogni caso i servizi dell'Alta commissione erano anche finanziati da altre fonti oltre quelle dei governi dell'Africa orientale: il Fondo coloniale per lo sviluppo e il benessere, per esempio, contribuiva in larga misura alle spese necessarie. L'Alta commissione dimostrò diversi punti deboli nella sua struttura, e fu ben presto chiaro che essa non avrebbe potuto assolvere i suoi compiti per lungo tempo. In primo luogo, e questo fu forse l'elemento fondamentale della sua debolezza, il reale potere politico ed amministrativo restò nelle mani dei governi territoriali, i quali continuarono a regolare le questioni sanitarie e di lavoro, gli alloggi, la maggior parte della pubblica istruzione e l'agricoltura e foreste. In secondo luogo l'Alta commissione non possedeva una sua corte di giustizia né corpo di polizia e mancava degli strumenti adatti per rendere operanti le sue leggi: per esempio la corte d'appello dell'Africa orientale era al di fuori della sua giurisdizione. Dal punto di vista finanziario poi, come abbiamo visto, essa dipendeva dai governi territoriali (salvo per i redditi dei servizi autosufficienti). Inoltre era soggetta a revisione periodica da parte delle Assemblee territoriali. Infine la sua autorità derivava dall'accordo unanime dei tre governatori: il che significava che ogni territorio aveva il potere di veto su qualsiasi proposta fosse fatta. Da tenere presente che anche la localizzazione della sede a Nairobi suscitò sovente critiche da parte dell'Uganda e del Tanganyika, che accusavano l'Alta commissione di essere influenzata dal clima poco liberale esistente in Kenya, soprattutto nella metà degli anni '50. Verso la fine degli anni '50, ci si rese conto che un organismo coloniale come l'Alta commissione aveva ormai fatto il suo tempo e che bisognava trovare soluzioni diverse al problema della cooperazione. Da un canto infatti il Tanganyika si avvicinava alla data di indipendenza stabilita per il 1961, ed era impossibile che esso partecipasse come stato sovrano ai lavori dell'Alta commissione; d'altro canto quest'ultima subiva attacchi sempre più violenti da parte dell'élite africana, che vedeva in essa una struttura troppo palesemente colonialista.

La fine dell'Alta commissione fu praticamente stabilita con la pubblicazione del rapporto presentato dalla commissione Raisman, che nel 1960 aveva indagato sul mercato comune, il coordinamento economico e l'uniformizzazione fiscale esistente nell'Africa orientale. Le sue conclusioni dovevano portare alla creazione dell'Organizzazione per i servizi comuni in Africa orientale che avrebbe preso la successione dell'Alta commissione e nello stesso tempo segnato l'inizio di un nuovo periodo nella storia della cooperazione dei tre territori, destinati a divenire entro breve tempo tre stati indipendenti e sovrani.

L'organizzazione per i servizi comuni

L'Organizzazione per i servizi comuni in Africa orientale (Eacso) iniziò la sua attività nel dicembre 1961, ereditando le strutture che erano state create dall'Alta commissione durante la sua esistenza. Tuttavia le sue prospettive sia politiche che economiche erano ben diverse. Già nel giugno 1961, tre mesi dopo che una conferenza costituzionale aveva stabilito per dicembre la data di indipendenza del Tanganyika, i governi della Gran Bretagna e dei tre territori si incontrarono per stabilire quale nuova forma dare ai servizi comuni. Il Tanganyika pose come pregiudiziale alla creazione di un organismo comune, una rapida indipendenza dell'Uganda e del Kenya. Una volta raggiunto questo accordo preliminare, l'Eacso iniziò le sue funzioni nello stesso periodo in cui il Tanganyika accedeva all'indipendenza: questa nuova organizzazione quindi fu collegata allo spirito di indipendenza e sovranità nazionale che proprio nel 1961 raggiungeva una delle sue punte più elevate. L'Eacso, comunque, differiva dall'Alta commissione sotto tre aspetti. In primo luogo non era una creatura del governo britannico, bensì il risultato di un accordo stipulato dai tre governi dell'Africa orientale; in secondo luogo la sua costituzione prevedeva l'esistenza di un organo esecutivo responsabile, non ad un governo straniero, ma ai tre governi dell'Africa orientale; ed infine, la sua costituzione poteva essere emendata tramite un accordo « locale ». Essa si trovava quindi in una posizione tale da poter far fronte a crisi di carattere politico e a eventuali nuove necessità. Probabilmente, la differenza più importante tra l'Eacso e l'Alta commissione era basata sull'atmosfera di lavoro. I Comitati operanti nel suo contesto avevano la netta sensazione di poter contare su un reale appoggio politico: Jomo Kenyatta, parlando alla nuova Assemblea legislativa centrale che succedeva al vecchio organo dell'Alta commissione, ebbe a dire che essa era qualcosa di completamente nuovo e che l'Eacso si sarebbe potuta considerare come un valido contesto per una futura associazione politica. Bisogna rilevare anche che al momento della sua creazione, i responsabili del Tanganyika, e soprattutto Julius Nyerere, pensarono all'Eacso come ad un organismo da cui sarebbe potuto iniziarsi il processo di federazione dell'Africa orientale: i fatti purtroppo dovevano dimostrare in seguito quanto fosse utopistico un tale proponimento.

La struttura dell'Eacso era basata su tre organi: l'Autorità esecutiva, i Comitati ministeriali e l'Assemblea centrale legislativa. L'Autorità, che possedeva il supremo potere politico ed esecutivo dell'Organizzazione, era composta dai capi dei tre territori, ossia i presidenti del Kenya e del Tanganyika ed il primo ministro dell'Uganda, ognuno dei quali presiedeva secondo un sistema di rotazione. L'Autorità svolgeva

le sue funzioni tramite quattro Comitati ministeriali, ognuno composto da tre ministri, uno per ogni territorio: il Comitato delle comunicazioni; quello delle finanze; quello di coordinamento commerciale e industriale; e quello per i servizi sociali e la ricerca. La presidenza di ogni Comitato ruotava fra i tre ministri, con un periodo di quattro mesi; questi erano in genere i ministri che svolgevano nei loro rispettivi gabinetti nazionali le stesse mansioni che erano loro affidate in seno all'Organizzazione. Essi si riunivano abbastanza di frequente a Nairobi, sede dell'Organizzazione, presenti anche i funzionari di quest'ultima.

Tuttavia questa struttura, basata sul sistema dei Comitati, presentava alcune lacune: i Comitati infatti non rappresentavano né un governo centrale né un partito di maggioranza dell'Assemblea legislativa. I ministri erano spesso troppo occupati con gli affari dei loro gabinetti territoriali per dedicare del tempo ai problemi dell'Eacso, e vi era la tendenza da parte di alcuni di essi a farsi accompagnare, durante le riunioni dei Comitati, da consiglieri nazionali, il che a volte impediva lo svolgersi di franche discussioni e delle normali trattative. Un'altra notevole debolezza di questa struttura era costituita dalla mancanza di necessità di raggiungere un accordo: ogni ministro aveva diritto di veto, il quale, se esercitato, significava il deferimento della questione all'Autorità esecutiva, che emetteva il suo giudizio definitivo. In caso di disaccordo, la questione veniva abbandonata. In pratica, erano gli accordi ufficiosi più che i diritti costituzionali, che permettevano ai Comitati di funzionare. Durante il suo primo anno di attività, nessuno dei ministri esercitò il diritto di veto. Comunque l'assenza del veto di per se stessa non significava gran che: alcuni documenti infatti venivano spesso ritirati, e i ministri rifiutavano di mettere determinate questioni all'ordine del giorno. In altri termini sovente non vi era un veto nelle discussioni solo perché le questioni « scottanti » venivano evitate. E questo era particolarmente vero per il Comitato di coordinamento commerciale ed industriale, il quale, per ovvi motivi, ottenne ben pochi risultati, a differenza, per esempio, del Comitato delle comunicazioni che si trovava ad agire in un settore meno insidioso. Infine vi è da tener presente che un sistema di questo genere avrebbe potuto essere efficiente e valido solo se i ministri responsabili avessero potuto incontrarsi regolarmente, o per lo meno ad intervalli frequenti, e consultarsi con i funzionari dell'Organizzazione a Nairobi. Tutto questo, palesemente, era impossibile. Si trattava quindi di un sistema che non poteva dare notevoli risultati, soprattutto perché mancava nei ministri la possibilità, o la volontà di avere contemporaneamente una visione « territoriale » ed una visione « est-africana » di un medesimo problema. E dovendo fare una scelta fra diverse soluzioni, avveniva spesso che l'interesse dell'Organizzazione venisse sacrificato a quello della nazione.

Il terzo organo dell'Organizzazione era l'Assemblea legislativa centrale. Composta di 41 membri piú il presidente, aveva giurisdizione sul controllo delle spese, ma non delle entrate, ed era indubbiamente piú attiva e rappresentativa della precedente Assemblea dell'Alta commissione. Dei 41 membri, 2 erano ex officio, il segretario Generale, ed il segretario Giuridico; degli altri 39, dodici ministri rappresentavano i 4 Comitati, mentre ogni assemblea nazionale sceglieva 9 dei rimanenti 27. In pratica questi ventisette erano designati dal partito politico al potere, e non erano necessariamente membri delle rispettive assemblee nazionali. I membri dell'Assemblea avevano tendenza a considerarsi i rappresentanti dei propri paesi, piuttosto che come l'opposizione legislativa ai ministri in carica. Vi era sí una certa forma di raggruppamento interterritoriale tra i suoi membri piú giovani, ma niente di paragonabile a quello del Parlamento europeo. L'Assemblea, in linea di massima, tendeva ad evitare le votazioni, ma il tenore dei suoi dibattiti era sovente molto elevato.

La creazione e la struttura dell'Eacso furono un fattore basilare nel processo di cooperazione in Africa orientale. È con essa che si manifestano, in maniera confusa ed a volte irrazionale, i problemi di tre Paesi, all'alba della loro storia nazionale, che cercano una via allo stesso tempo per la cooperazione e per lo sviluppo economico nazionale. È attorno all'Eacso che doveva svolgersi quel travaglio che doveva portare all'odierna Comunità dell'Africa orientale. Ma, in correlazione con questa Organizzazione, e fra di loro, vi sono tutti gli altri elementi che compongono il quadro della cooperazione della regione: dai servizi comuni al mercato comune; dalle incomprensioni tra Kenya e Uganda e Tanganyika al sistema monetario. Tutti essenziali per capire cosa possa significare l'integrazione in Africa orientale.

I servizi comuni

L'Eacso era responsabile dell'attività di 21 organizzazioni o istituti piú i servizi del suo segretariato. I servizi si distinguevano in due categorie principali: gli autosufficienti, cioè i porti e ferrovie, poste e telecomunicazioni e le linee aeree; e quelli che invece erano amministrati direttamente dall'Eacso e finanziati tramite il Fondo generale. Gli appartenenti alla seconda categoria erano piú numerosi, ma decisamente meno importanti dal punto di vista finanziario. Infatti i primi sostennero nel 1962 spese lorde per circa 40 milioni di sterline mentre le spese per tutti i servizi del Fondo generale nello stesso periodo ammontavano a poco piú di 6 milioni di sterline. Le comunicazioni costituivano di gran lunga la piú importante attività dell'Eacso. Basti tener

presente, per esempio, che il servizio dei porti e ferrovie era decisamente un gigante economico, con un reddito, nel 1962, di 26 milioni di sterline, superiore cioè a quello dell'Uganda e del Tanganyika nello stesso periodo. I capitali investiti ammontavano a piú di 100 milioni di sterline ed i dipendenti erano circa 50.000. Dal canto loro le poste, le telecomunicazioni e le linee aeree, che disponevano rispettivamente di un reddito di 7 milioni e 6,4 milioni di sterline, erano di dimensioni decisamente inferiori, ma il bilancio di ognuno di essi era delle stesse dimensioni di quello del Fondo generale, che d'altro canto andò sempre aumentando, passando da 500.000 sterline, nel 1948, a piú di 7 milioni di sterline nel 1963.

L'atmosfera, comunque, in cui i servizi comuni erano costretti a funzionare non era certo delle migliori, e le ragioni erano sempre le stesse: affermazioni da parte di uno o l'altro dei territori di beneficiare dall'attività dei servizi meno di quanto esso pagasse per il loro funzionamento. Si potrebbero citare alcuni casi in questo senso che portano ad una sola conclusione: i servizi piú importanti — come quelli autosufficienti — venivano mantenuti in esistenza solo in quanto era troppo evidente che una loro distruzione sarebbe stata antieconomica e che solo essendo amministrati su una base regionale essi potevano essere efficienti. Ci fu una richiesta, ad esempio, da parte del sindacato dei ferrovieri in Tanganyika di eliminare il servizio porti e ferrovie: ma il ministro delle comunicazioni fece rilevare che questa operazione avrebbe significato un aumento del 15-20% nell'amministrazione delle eventuali ferrovie nazionali. Un altro esempio ci viene fornito dall'associazione viaggi turistici per l'Africa orientale. Senza preavviso, il governo dell'Uganda annunciò nel febbraio 1963 — lo stesso anno, si badi, in cui si sarebbe parlato di federazione — il suo ritiro dall'associazione, su pretesto che la quota di introiti dell'Uganda era del 9,5% mentre il suo contributo era del 25%. Il Kenya, dal canto suo, pagava il 52% del costo e riceveva il 67% dei guadagni, mentre il Tanganyika era circa alla pari. Durante un'arroventata discussione che fece seguito a questa azione unilaterale, i rappresentanti dell'Uganda all'Assemblea legislativa si difesero attaccando ed accusando i ministri del Tanganyika di anteporre gli interessi dei loro territori a quelli del mercato comune dell'Africa orientale.

Questo esempio serve ad indicare come il funzionamento dei servizi comuni fosse direttamente connesso con l'attività del mercato comune. In effetti, il Fondo generale traeva una parte dei suoi finanziamenti dal Fondo comune di redistribuzione, istituito dalla commissione Raisman, il quale però operava anche nell'ambito del mercato comune. E bisogna precisare che il Kenya contribuiva con questo sistema per piú della metà al finanziamento del Fondo generale. La seconda fonte

consisteva in pagamenti diretti da parte dei governi; ed infine la terza era basata su sovvenzioni provenienti dal di fuori dell'Africa orientale. Il fatto quindi che i servizi comuni fossero finanziati in parte dal Fondo comune di redistribuzione, creava un certo attrito fra i tre paesi, anche se esso restava allo stato latente. Per quanto riguarda i servizi autosufficienti invece — ferrovie e porti; linee aeree; poste e telecomunicazioni — essi costituivano, attraverso una valida politica di redistribuzione, un contrappeso per il mercato comune, il cui funzionamento invece era fonte di tante divergenze e insoddisfazioni.

Prima tuttavia di esaminare il funzionamento del mercato comune, è necessario vedere come era costituito il Fondo comune di redistribuzione, creato per regolare ed influenzare il funzionamento del mercato comune stesso.

Il Fondo di redistribuzione

Il Fondo comune di redistribuzione ebbe origine su proposta della commissione Raisman, che aveva esaminato nel 1960-61 l'attività dell'Alta commissione, e dalle cui conclusioni doveva poi sorgere l'Eacso. Scopo della commissione era quello di dotare l'Organizzazione di una fonte finanziaria autonoma, in maniera tale da renderla, sia pure parzialmente, indipendente dai tre paesi. In secondo luogo, il Fondo doveva avere lo scopo di redistribuire fra i tre paesi le sue entrate in maniera tale da favorire i paesi più svantaggiati dal punto di vista commerciale — ossia Uganda e Tanganyika. Questa proposta, che divenne operante nell'anno finanziario 1961-62, stabiliva che il 6% dei diritti doganali e delle imposte indirette, più il 40% delle tasse imposte alle compagnie su redditi provenienti dalle manifatture, dovessero essere versati nel Fondo comune di redistribuzione. La metà degli introiti del Fondo veniva destinata al finanziamento dell'Organizzazione, l'altra metà veniva distribuita in parti eguali fra i tre paesi. L'effetto redistributivo è evidente. Ogni paese veniva a ricevere la stessa somma, mentre il suo contributo al Fondo era proporzionale ai redditi raccolti nel suo territorio: le variazioni di questi ultimi si sarebbero automaticamente riflesse nella entità della redistribuzione. La commissione Raisman nel suo rapporto dà un quadro ipotetico degli effetti redistributivi del Fondo, in base ai quali si può constatare come questi andassero a vantaggio del Tanganyika e dell'Uganda. Probabilmente questi effetti non erano sufficienti a colmare il divario esistente tra il Kenya e gli altri due paesi, ma in realtà è difficile poter dare un giudizio obiettivo in proposito mancando i necessari elementi di valutazione. Non si sa, cioè, quali avrebbero potuto essere gli effetti compensatori se invece del

*Effetti redistributivi del Fondo
Esempio del Rapporto Raisman*

(migliaia di sterline)

(a)	(c)		
	Kenya	Tanganyika	Uganda
Introriti del Fondo da: (al netto del costo di raccolta)			
Kenya	1.735		
Tanganyika	775		
Uganda	700		
Totale introiti del Fondo	3.210		
(b)			
Distribuzione del Fondo:			
1/2 all'Alta commissione	1.605		
1/6 Kenya	535		
1/6 Tanganyika	535		
1/6 Uganda	535		
Totale pagamenti dal Fondo	3.210		
Pagamenti (al netto del costo di raccolta) nel Fondo secondo il sistema Raisman	1.735	775	700
Contributi all'Alta commissione secondo il sistema precedente	525	550	410
Pagamenti suppletivi secondo il sistema Raisman	1.210	225	290
Pagamenti suppletivi all'Alta commissione e redistribuzione secondo il sistema Rais- man	1.210	225	290
Introiti dei territori del Fondo secondo il sistema Raisman	535	535	535
Redistribuzione territoriale (+ profitti, — perdite)	—675	+310	+245

Fondo di redistribuzione si fosse usato un altro sistema, ovvero se esso fosse stato abolito.

Il mercato comune

La prima considerazione da fare circa il mercato comune dell'Africa orientale è che esso fino al 1967 non esisteva come entità giuridica. Esisteva, dal 1927, uno stato di fatto, una serie di pratiche amministrative, ma non vi era alcuno strumento giuridico che sancisse l'esistenza di un mercato comune. È pur vero che fino all'indipendenza i tre territori dipendevano dal ministero delle colonie inglese e che quindi si poté fare a meno di un trattato. In seguito i tre paesi continuarono sulla falsariga delle esperienze e pratiche precedenti, oscillando fra i tentativi di rafforzamento del mercato comune e le tendenze disintegrazioniste, che vedevano in una politica nazionalistica il solo mezzo per risolvere i problemi di ciascun paese. Come abbiamo visto prima, esistevano fra i tre paesi divergenze e incomprensioni, unite alla tendenza di considerare il mercato comune come il responsabile di alcuni mali che affliggevano la regione, o, per meglio dire, la Tanzania e l'Uganda. Ed era questa tendenza che aveva valso le critiche all'operato di questo istituto ed i tentativi volti ad eliminarlo, ritenendosi che, una volta esso abolito, Uganda e Tanzania avrebbero potuto più facilmente, e più rapidamente, procedere nel loro sviluppo industriale.

Ma che un mercato comune fosse importante è stabilito da due elementi: il primo, basilare, è la dimensione del mercato. Motivo valido ovunque ma in maniera particolare in quelle zone come l'Africa orientale, dove un basso potere individuale d'acquisto deve essere compensato dalla vastità del mercato, se si vuole che una industria conduca una sana gestione economica. Per le piccole industrie a carattere locale, la dimensione può avere un valore relativo, ma per le grosse, che erano e sono quelle che Uganda e Tanzania cercavano disperatamente di attirare nei propri territori, è essenziale poter disporre di una vasta zona di vendita. L'eliminazione del mercato comune quindi sarebbe stata, a lungo termine, controproducente proprio per quei paesi che l'avevano auspicata. In secondo luogo, il livello di commercio interterritoriale fra i tre paesi è sempre stato relativamente alto, il che sta a indicare un certo grado di dipendenza dal mercato comune, dovuta anche al fatto che le leggi e la pratica commerciale fra i tre paesi erano simili, ed esistevano fra essi solidi legami commerciali e finanziari, tali da consentire a diverse imprese di considerare tutta l'area come una sola entità. Di notevole importanza anche l'esistenza di una rete di trasporti particolarmente sviluppata, che consentiva una vasta libertà al movimento

interterritoriale dei beni.

Possiamo dire comunque che nel 1963, i tre paesi avevano raggiunto un notevole grado di integrazione economica, basato appunto sia sul mercato comune che sull'esistenza dell'Eacso. Volendo tentare un raffronto tra il loro livello di integrazione in quel periodo rispetto a quello dei sei della Comunità europea notiamo per esempio che la cooperazione economica in Africa orientale includeva i servizi comuni, che non trovavano l'equivalente in Europa. Altro elemento importantissimo: nei tre paesi circolava una moneta unica, anche se vincolata da una rigida politica monetaria. Il commercio intercomunitario in Africa orientale rappresentava invece una percentuale inferiore delle esportazioni totali rispetto a quello della Cee: un quinto contro i due quinti. In parte, questo rifletteva il tipo di economia dei tre paesi, agricola e sottosviluppata, con tendenza al commercio con i paesi industriali. I tre paesi africani erano più integrati dal punto di vista tariffario rispetto agli europei, ma ciò era dovuto principalmente al più lungo periodo di esistenza dei loro accordi: 1927 contro 1957. Gli africani avevano anche avuto un più alto grado di mobilità delle forze del lavoro nell'ambito della loro comunità, senza che essa fosse però regolamentata, come lo è invece nel Trattato di Roma.

Dal punto di vista istituzionale, un raffronto deve tener conto da un lato della Cee e dall'altro del mercato comune e dell'Eacso allo stesso tempo, in quanto come istituzione solo l'Eacso aveva una sua forma giuridica. L'Autorità esecutiva dell'Eacso era composta da tre capi di governo, mentre il Consiglio della Cee è formato di regola da sei ministri; per quanto riguarda le decisioni, anche se quelle della prima dovevano essere unanimi e quelle del secondo a maggioranza qualificata, in pratica la differenza era molto relativa. L'Assemblea centrale legislativa dell'Eacso, che si riuniva tre volte l'anno, possedeva qualche potere legislativo, anche se soggetto ad approvazione dell'Autorità, mentre il Parlamento europeo, che si riunisce sei volte l'anno, ha soltanto potere consultivo, ma ha d'altro canto quello di costringere la Commissione delle Comunità a dimettersi, cosa impossibile all'Assemblea dell'Africa orientale. Solo un voto unanime del Consiglio delle Comunità europee può annullare una decisione della Commissione; quest'ultima può investigare sull'inosservanza degli accordi e volendo può citare davanti alla Corte gli Stati membri. La responsabilità stessa di elaborare le applicazioni del Trattato di Roma implica per la Commissione della Cee il possesso di un certo potere esecutivo. Niente di questo esisteva nell'Eacso. Il Segretario generale, con il suo segretariato, senza alcun potere esecutivo, si contrappone ai nove membri della Commissione, ognuno dei quali con la responsabilità di una direzione generale.

Comunque, le due Comunità differivano sostanzialmente sotto tre aspetti: prima di tutto, come abbiamo visto, i tre paesi africani avevano un trattato che si riferiva ai loro servizi comuni, ma non al mercato comune, ed in ogni caso non avevano niente di paragonabile al Trattato di Roma, con le sue scadenze e la sua progressione sistematica verso una completa integrazione economica; in secondo luogo non esisteva un corpo giudiziario dell'Africa orientale, come la Corte di giustizia della Cee, con l'incarico specifico di giudicare le inosservanze del Trattato. Ed infine i tecnocrati di Bruxelles erano di gran lunga più forti nei riguardi dei rappresentanti degli stati di quanto non lo fossero i loro colleghi dell'Eacso.

La differenza principale però, e l'obiettivo impossibilità di un paragone, consiste nei diversi contesti in cui le due Comunità operavano: dal punto di vista storico, politico ed economico l'Europa dei sei ed i tre paesi dell'Africa orientale si trovavano a dover fronteggiare problemi ben differenti.

L'accordo di Kampala

Il mercato comune in Africa orientale costituiva un esempio di integrazione economica lasciata a se stessa e senza alcuna guida: le amministrazioni coloniali consideravano la cosa perfettamente normale, ed i tre paesi indipendenti cominciarono ad occuparsene in maniera, diciamo, costruttiva dopo averlo largamente criticato solo qualche anno dopo l'avvento dell'indipendenza. La tariffa esterna era comune ai tre territori e non esistevano tariffe imposte nel commercio interterritoriale, salvo poche restrizioni di altro genere. Le tariffe e certe altre tasse erano tenute allo stesso livello in ogni paese: vi era quindi un alto grado di integrazione delle tre economie, senza che vi fosse tuttavia un'armonizzazione della politica economica. In particolare, non era stato fatto alcun tentativo per influenzare e controllare l'attività del meccanismo di mercato, anche se dopo il 1961, entrò in funzione il Fondo redistributivo istituito dalla commissione Raisman.

Indubbiamente il meccanismo del mercato lavorò automaticamente in favore del Kenya, per quanto concerne lo sviluppo industriale: solo sviluppo industriale, beninteso, e non sviluppo economico in senso generale, o aumento del reddito; lo sviluppo del Kenya, a parte il settore industriale, non era affatto superiore a quello dell'Uganda o del Tanganika, e per un certo periodo di tempo esso aumentò il divario esistente fra i tre paesi. La posizione geografica del Kenya incideva molto nella scelta ubicazionale da parte delle industrie che ne vedevano una base ideale per servire non solo il suo mercato ma anche l'Uganda e parte

della Tanzania. Per quest'ultimo paese poi, la distribuzione della sua popolazione e la natura della sua rete di trasporti era, ed è, tale da suggerire Nairobi, piuttosto che qualsiasi altra località del Tanganyika, come base per servirlo. Ed infine, la percentuale di popolazione europea, di gran lunga più numerosa in Kenya che negli altri paesi, aveva fornito una maggiore domanda per i prodotti industriali. Ma malgrado queste ragioni per un maggiore sviluppo industriale del Kenya, continuava a persistere la sensazione che il mercato comune fosse responsabile per questo divario. L'insoddisfazione della Tanzania e dell'Uganda, con le loro scarse attrattive per le industrie e con le difficoltà create dalla concorrenza del Kenya continuava ad aumentare. La conclusione della commissione Raisman e la creazione del Fondo di redistribuzione non furono più considerate sufficienti a modificare gli squilibri all'interno del mercato comune, per cui si cominciarono a cercare nuove misure regolatorie. E paradossalmente si può dire che, anche se le misure doganali non erano responsabili per questi squilibri, si cominciò a cercare un sistema che potesse modificarle. Discussioni a livello ministeriale (svolte sotto la minaccia di ritiro da parte della Tanzania) e studi compiuti dall'Eacso circa le ineguaglianze all'interno del mercato comune, portarono a quello che venne conosciuto in seguito come l'Accordo di Kampala, a cui si arrivò nell'aprile 1964. Si ebbero poi diverse trattative che portarono ad un accordo notificato durante una riunione dei capi di stato tenuta a Mbale in Uganda nel gennaio 1965. Quantunque si possa ritenere che durante questa riunione fosse autorizzata la pubblicazione dell'Accordo, questi in effetti non è mai stato reso pubblico come un documento tripartito, e le applicazioni dei principi e delle clausole da esso stabilite vennero sorpassate dagli eventi del 1965. Il documento a nostra disposizione è una versione dell'accordo originale, pubblicata dal servizio informazioni del governo della Tanzania nel 1964.

L'Accordo di Kampala stabiliva grosso modo cinque misure attraverso le quali correggere lo squilibrio commerciale esistente fra i tre paesi: 1 - effettuare alcune modifiche nella distribuzione territoriale della produzione da parte di un certo numero di società che svolgevano la loro attività in due o più paesi; 2 - attribuire determinate industrie di una certa importanza ad alcuni paesi; 3. - stabilire un sistema di quote nel commercio interterritoriale; 4 - aumentare le vendite da parte di un paese in deficit nel commercio interterritoriale nei riguardi di un paese che si trovasse in vantaggio; 5 - stabilire un sistema di incentivazioni e localizzazioni delle industrie in modo da poter effettuare un'equa distribuzione dello sviluppo industriale dei tre paesi.

Furono quindi presi immediati provvedimenti sulla prima di queste misure per persuadere alcune industrie ad aumentare la loro produzione in Tanzania, così da permettere a quest'ultima di importare meno

dal Kenya; i prodotti in questione erano sigarette, birra, scarpe e cemento. Azioni analoghe furono prese in considerazione tra Uganda e Kenya, ma queste risultarono piú difficoltose in quanto le aziende a carattere interterritoriale o non operavano in Uganda (scarpe e cemento) ovvero non erano le sole a produrre il bene in questione (birra). La seconda azione intrapresa per modificare lo squilibrio commerciale, e che doveva avere effetti particolarmente rapidi, fu quella tendente ad introdurre le quote nelle esportazioni dei paesi piú prosperi verso quelli deficitari. La quota si doveva applicare in quel settore del paese deficitario in cui fosse esistente una capacità produttiva, mentre una quota differita era prevista per quei settori in cui fosse prevedibile una futura capacità produttiva. Le quote dovevano riferirsi a particolari gruppi di beni.

Palesemente, l'effetto del sistema delle quote era quello di regolare, o distorcere secondo i punti di vista, il commercio interterritoriale fra i tre paesi. Evidentemente, la logica delle quote, se portata alle sue estreme conseguenze, significa la fine del commercio, delle specializzazioni produttive, e l'instaurazione dell'autosufficienza per quei prodotti a cui essa viene applicata. Tuttavia, da un punto di vista pratico, si cercò di rendere questo sistema il meno restrittivo possibile: fu per esempio proposto che un paese deficitario avrebbe potuto applicare nuove quote nel suo commercio con un paese esportatore solo se lo squilibrio totale con quest'ultimo fosse di piú del 20% delle sue esportazioni totali verso di esso. Le quote inoltre si sarebbero potute imporre solo a condizione che l'industria da proteggere fosse in grado di operare su basi solidamente economiche ovvero di espandere le sue operazioni su tutto il territorio nazionale. In ogni caso venne riconosciuto che sarebbe tornata a beneficio di tutti l'adozione di un'attitudine flessibile nei riguardi degli squilibri commerciali in determinati settori, una volta che gli squilibri originari fossero stati eliminati.

L'Accordo di Kampala stabiliva anche la creazione di un comitato di esperti industriali, avente come scopo la selezione di quelle industrie le cui esportazioni avrebbero potuto essere soggette a quote restrittive. Un altro punto sul quale i tre governi si trovarono d'accordo durante la discussione fu quello concernente la ripartizione degli insediamenti industriali. Costante elemento di attrito nella politica di sviluppo economico dei tre paesi — e non solo di essi — l'insediamento industriale venne esaminato, ed anche ripartito, su basi teoricamente valide, ma non sempre economicamente efficienti. Ogni paese ottenne la sua fetta, teorica, di industrie di un determinato settore, che avrebbero dovuto produrre per il mercato di tutta la regione. Le industrie in questione sarebbero state registrate nel paese di residenza, il cui governo avrebbe provveduto tramite il Consiglio industriale dell'Africa orien-

tale a ché fosse loro garantita una licenza di produzione in esclusiva. Indubbiamente questo sistema avrebbe permesso, se attuato, di decentrare la produzione industriale: ma è altrettanto vero che questo decentramento si sarebbe potuto ottenere solo pagando un prezzo fiscale tale da sopperire alle perdite subite dall'industria per il suo mancato insediamento nella zona piú economicamente valida. I governi quindi sarebbero stati costretti a sobbarcarsi, a priori, alla spesa di sostentamento di un'industria che già iniziava la sua produzione in condizione di svantaggio: ma questo era il prezzo da pagare per l'industrializzazione di aree e di paesi svantaggiati, e per il mantenimento in vita del mercato comune.

Questo naturalmente per quanto riguarda le decisioni dei governi: ma nel campo dell'industrializzazione, bisogna fare i conti anche con la controparte, ossia gli imprenditori; ed il rischio che correva l'Africa orientale, stando alle norme dell'Accordo di Kampala, era semplicemente quello che gli imprenditori avrebbero disertato la regione. Cioè, al momento della stesura dell'Accordo, non si era affatto sicuri di quale sarebbe stata la reazione delle industrie. È facile infatti porsi il quesito seguente: come si sarebbe comportata, mettiamo, la Tanzania, se una industria che avesse dovuto stabilirsi sul suo territorio avesse invece scelto come sede, per esempio, l'Uganda? C'è da domandarsi seriamente se la Tanzania avrebbe fatto resistenza e, soprattutto, se l'Uganda avrebbe avuto il coraggio di rispondere con un no alla richiesta dell'industria in questione, rifiutandone la presenza dentro i propri confini. Ed in ogni caso resta da vedere se una industria non avrebbe trovato addirittura piú conveniente stabilirsi al di fuori dell'Africa orientale.

Le altre due disposizioni prese in considerazione dell'Accordo si riferivano, la prima, alla richiesta ai paesi esportatori di sforzarsi di acquistare quanto piú possibile dai paesi deficitari; e la seconda al fatto che le future localizzazioni delle industrie e degli incentivi dovessero essere esaminati da un comitato di esperti industriali. Questo comitato avrebbe dovuto, in primo luogo stabilire una lista di industrie dell'Africa orientale, quelle cioè che, per essere valide economicamente, avrebbero dovuto disporre di un mercato delle dimensioni di tutta la regione. In secondo luogo, avrebbe dovuto studiare la distribuzione di queste industrie, tenendo conto della economicità delle diverse localizzazioni e della loro distribuzione, in modo che questa potesse essere quanto piú equa ed omogenea possibile. In pratica questo comitato, che era palesemente uno dei pilastri dell'Accordo, non fu mai istituito, e la sua esistenza formale ebbe termine con l'estinzione dell'Accordo stesso nel 1965.

La questione monetaria

Un accenno è doveroso nei riguardi della situazione monetaria e bancaria dei tre paesi prima della evoluzione di quegli eventi che dovevano modificarla radicalmente dopo svariati decenni di esistenza.

Sin dal 1920, la circolazione della moneta era regolata da un Consiglio monetario dell'Africa orientale. Questo istituto emetteva e ritirava il medio circolante cambiandolo con la sterlina ad un tasso fisso. Evidentemente un sistema rigido come questo subiva diverse critiche, non ultima delle quali quella circa l'assurdità di un vincolo del 100% ad una moneta straniera, anche se, evidentemente, era proprio questo vincolo che ne garantiva la sua solidità. In ogni caso, a partire dal 1955, il Consiglio fu autorizzato ad emettere monete per un valore superiore alle riserve, cominciando da 10 milioni di sterline nel 1955 per arrivare a 25 milioni nel 1963. Questa emissione fiduciaria doveva essere divisa fra i tre paesi in maniera proporzionale alla circolazione della moneta nei loro territori. Il Consiglio monetario faceva fronte allo sviluppo economico dell'Africa orientale, e praticamente svolgeva, nei limiti delle sue possibilità, mansioni normalmente attribuite ad una banca centrale. E in attesa che questa fosse istituita, il Consiglio agiva in modo da diminuire quanto più possibile il divario esistente tra il vecchio sistema ed il, probabile, nuovo basato su una banca centrale. Inoltre, esso disponeva già di una certa libertà di movimenti, per alcuni versi superiore a quello di una stessa banca centrale.

Il problema della creazione di un istituto come la Banca centrale per l'Africa orientale, cominciò ad essere dibattuto sin dal 1952, ma la sua realizzazione incontrò, oltre alle palesi difficoltà di ordine tecnico, soprattutto resistenze di carattere politico. Infatti, mentre il Consiglio monetario era un organo che aveva espletato la sua attività con una certa discrezione, una banca centrale invece sarebbe stata, per forza di cose, un istituto di credito che avrebbe preso parte attiva nella definizione e condotta della politica dei tre paesi. Ecco perché la sua creazione, come vedremo, divenne ad un certo momento una questione di vitale importanza per l'avvenire della cooperazione dei tre paesi ed allo stesso tempo il punto cruciale intorno al quale dovevano svilupparsi gli eventi che avrebbero condotto alla crisi del 1965.

Il tentativo di federazione del 1963

Il movimento federalista, se così possiamo chiamarlo, che doveva raggiungere il suo culmine nell'estate 1963, per dissolversi subito dopo, ebbe inizio nel 1960. Il propugnatore della federazione in Africa orien-

tale fu Nyerere, il quale, in un suo discorso pronunciato alla seconda conferenza degli stati africani indipendenti tenuta ad Addis Abeba nel giugno 1960 mise l'accento sui pericoli dell'esistenza di una moltitudine di stati offrendo di posporre l'indipendenza del Tanganyika di alcuni mesi, piuttosto che correre il rischio di continuare la balcanizzazione dell'Africa orientale. Questa offerta purtroppo venne accolta in maniera molto tiepida. La stessa Tanu (Tanganyika African National Union) si affrettò a precisare che Nyerere aveva parlato a titolo puramente personale, mutando opinione solo quando Oscar Kambona dette il suo pieno appoggio a Nyerere. Questa reazione negativa nel 1960 non deve sorprendere, se si pensa che nel 1958 tra gli uomini politici di rilievo in Africa orientale solo Nyerere e Tom Mboya avevano idee praticamente pionieristiche circa una futura federazione. In questo periodo, non solo una idea di federazione era decisamente criticata, ma anzi, come abbiamo visto, gli istituti di cooperazione interterritoriale già esistenti erano oggetto di violenti attacchi. Questo era il periodo della dissoluzione dell'Alta commissione e della nascita, non certo facile, dell'Eacso. Un periodo di lotta guidata da un grande uomo politico come Nyerere, che non voleva si ripettesse in Africa orientale l'errore commesso da Nkrumah in Africa occidentale: la distruzione dell'Organizzazione dei servizi comuni. L'idea federalista trovò dappertutto seri ostacoli: in Tanganyika i sindacati, in Kenya la riluttanza britannica ad impegnarsi sulla data dell'indipendenza, in Uganda la resistenza del Kabaka, che vedeva nella federazione una minaccia alle sue prerogative monarchiche.

Ecco perché quindi, nel 1960, la dichiarazione di Nyerere non ebbe grande successo. Ed anche se alcuni gruppi politici ed economici dei tre paesi le dettero dopo breve tempo il loro appoggio, il piano di Nyerere di costituire una federazione prima della creazione di stati sovrani separati dovette essere accantonato. L'élite africana era preoccupata da altri problemi: le elezioni, le tensioni create da governi di minoranza in Kenya ed Uganda, e la prossima indipendenza del Tanganyika. Durante il 1961, diverse personalità si espressero in favore di una federazione, ma in realtà, non fu fatto nulla.

Dopo aver ottenuto l'indipendenza in dicembre, le iniziative del Tanganyika diminuirono, e per diverse ragioni. In primo luogo, Nyerere ebbe la sensazione che un Tanganyika ormai indipendente che avesse spinto in maniera troppo aperta verso la federazione avrebbe potuto essere accusato di tendenze imperialistiche verso i suoi vicini, mettendo quindi a repentaglio tutta l'opera di costruzione condotta fino a quel momento, oltre alle future possibilità di federazione. In secondo luogo, l'indipendenza portò al Tanganyika nuovi problemi, e Nyerere si dimise da primo ministro in modo da potersi consacrare interamente alla riorganizzazione della Tanu. Gli uomini politici avevano meno tempo per

pensare alla federazione, anche se come ideale questa era sempre presente nelle loro conversazioni. Ed infine, a differenza del Kenya, dove i due partiti della coalizione governativa erano favorevoli ad una federazione, in Uganda Milton Obote si preoccupava di non inasprire i suoi rapporti con il partito Buganda, decisamente opposto alla federazione, almeno fino al momento in cui non avesse avuto una sua maggioranza. Le dichiarazioni dell'Upc (Union People's Congress) durante il 1962 furono caute ed ambigue; se da una parte Obote prudentemente si manifestava in favore della federazione, dall'altro lato il governo del Buganda reiterava la sua opposizione. In dicembre il Lukiko adottò una risoluzione in favore della cooperazione, ma dichiarando la federazione decisamente inopportuna. Obote si dimostrò ancora una volta ambiguo, asserendo che per lui l'opposizione alla federazione doveva riferirsi al fattore temporale della sua creazione, e non alla sua idea.

Il progetto di federazione raggiunse la sua punta massima nel giugno 1963: nello spazio di alcuni mesi, esso sembrò divenire realtà per poi sfumare miseramente.

1° giugno 1963: Si ha ad Arusha, in Tanganyika, la decisione di cominciare i negoziati per giungere alla federazione. Quel giorno il governo del Kenya, formato dalla vincitrice Kanu (Kenya African National Union), prendeva possesso delle sue funzioni, e subito dopo la cerimonia tre membri del gabinetto, Mboya, Munumburi ed Oneko si recarono ad Arusha per discutere con Nyerere circa la possibilità di esercitare pressioni sull'Inghilterra in modo da accelerare la data di indipendenza del Kenya. Durante la discussione, Nyerere suggerì di prepararsi per una federazione, e di tenere una conferenza costituzionale prima che i rappresentanti del Kenya si recassero in Inghilterra. Obote fu informato di questa proposta, e dette immediatamente il suo accordo, senza neanche consultare il suo gabinetto.

5 giugno: A Nairobi dopo alcune ore di discussione, Nyerere, Kenyatta ed Obote annunciano la loro intenzione di federarsi per la fine dell'anno e di discutere una costituzione che avrebbe dovuto essere preparata da un gruppo di lavoro per la fine di agosto. È da tenere presente che questa decisione fu presa circa una settimana dopo che si era tenuta la conferenza di Addis Abeba, durante la quale Obote era stato acclamato come un panafricanista: il clima di entusiasmo che regnava in quei giorni può senza dubbio averlo influenzato.

9 giugno: Il gruppo di lavoro si riunisce per la prima volta a Dar es Salaam. Dopo due giorni di discussione viene annunciato il pieno accordo su tutte le questioni all'ordine del giorno aggiungendo che alcuni giuristi avevano ricevuto istruzioni circa la preparazione di un progetto di costituzione per la fine del mese. Fu anche annunciata la richiesta all'Onu di specialisti che avrebbero dovuto prestare la loro

assistenza nella creazione dell'impalcatura burocratica e nei problemi di ordine fiscale.

Alcuni giorni dopo, diversi partecipanti al gruppo di lavoro si recarono in Uganda per discutere della federazione con il Kabaka del Buganda e l'Omukama di Toro: essi comunque dissero chiaramente che il governo dell'Uganda si sarebbe pronunciato in favore della federazione. Alla fine di giugno i tre presidenti ed i membri del gruppo di lavoro si riunirono a Kampala, per tutto un fine settimana. Alla fine della discussione i tre presidenti incontrarono i monarchi ereditari, eccetto il Kabaka, ma non rilasciarono alcuna dichiarazione. Era praticamente la fine, anche se nessuno allora volle ammetterlo. Due giorni dopo Obote ebbe a dire che la dichiarazione di Nairobi non si poteva considerare vincolante per l'Uganda e che in ogni caso il tutto si trovava ancora allo stadio esplorativo. Quando il gruppo di lavoro si riunì per la terza volta a metà di luglio a Nairobi, esso aveva istruzione di preparare alcuni documenti sui punti di contrasto: il suo lavoro però fu senza successo. Nel frattempo, un certo numero di membri dell'Upc aveva manifestato il proprio dissenso ad una federazione durante una riunione della Assemblea nazionale dell'Uganda. Da questo periodo in poi, il progetto di federazione subisce un processo involutivo, normale allo stato delle cose ed in un certo senso anche prevedibile. L'Uganda tende sempre più a dissociarsi, e, in una forma o nell'altra i suoi uomini politici si mostrano reticenti. L'attitudine dell'Uganda suscita le reazioni negative dei rappresentanti più infiammabili del Kenya e Tanganyika. Cominciano a formularsi le prime accuse, si manifestano diffidenze, non si va alle riunioni. Il clima di fraterna cooperazione del mese di giugno è scomparso, malgrado i tentativi fatti da uomini come Mboya e Nyerere per mantenerlo: ed una volta che la diffidenza ed il risentimento si sono impossessati degli animi, è inutile più parlare di federazione. Ci si può unire solo fra Tanganyika e Kenya? No, dice Nyerere! sarebbe troppo palesemente una dichiarazione di fallimento, ancor prima di aver cominciato. In novembre tutto è finito: inizia per l'Africa orientale la fase dissolutiva, che avrebbe portato alla crisi del 1965.

Le responsabilità del fallimento sono state generalmente attribuite all'Uganda, anche se non personalmente a Milton Obote: piuttosto, Kenya e Tanganyika propendevano ad attribuire queste responsabilità alle monarchie ereditarie, e soprattutto al Kabaka, timorose di perdere i loro privilegi nel contesto di una federazione. La questione in realtà non si può definire in maniera così semplice e netta. È senza dubbio esatto che il Kabaka era contrario alla federazione, ma ad essa si opponevano pure uomini politici di tendenze tutt'altro che monarchiche: ed in molti casi la loro opposizione era dettata da motivi puramente personali o nazionalistici. Un altro motivo dell'opposizione, sopravvenuta

in Uganda dopo la riunione di Dar es Salaam, fu dovuta a ragioni puramente psicologiche. In sostanza, dopo questa riunione, in Uganda si cominciò ad avere la sensazione che Kenya e Tanganyika considerassero il loro paese come il « fratello minore »; che la federazione si dovesse fare subito, a qualsiasi costo, anche senza entrare in troppi dettagli; e che soprattutto l'Uganda non ricevesse abbastanza garanzie per continuare a conservare la sua entità politica e geografica. Ancora una volta l'Uganda dava una dimostrazione di soffrire di un complesso di inferiorità nei riguardi dei suoi due vicini. Kenya e Tanganyika, purtroppo, non si accorsero in tempo di avere urtato la suscettibilità dei loro colleghi, e di avere involontariamente scatenato la reazione a catena che doveva condurre al fallimento delle trattative. C'è comunque da chiedersi seriamente quale sarebbe stato l'esito dei negoziati se i due paesi avessero agito con più tatto o con più sottile spirito psicologico. A questo possiamo rispondere con due semplici argomentazioni: la prima è che non si può costituire una entità unitaria, come la federazione dell'Africa orientale, se non esiste fra i protagonisti di questo progetto una completa fiducia reciproca, unita alla profonda convinzione che quanto si sta facendo è qualcosa di valido che contribuirà al benessere comune: ed in Uganda nella classe politica dirigente salvo qualche eccezione questa convinzione mancava.

La seconda è ispirata a motivi più pratici ma non meno validi. Dal punto di vista finanziario l'Uganda possedeva riserve valutarie superiori a quelle degli altri due paesi messi insieme, e mentre il suo bilancio era in pareggio, quello del Kenya era in deficit, tanto che esso aveva bisogno dell'aiuto inglese per potere quadrare. L'Uganda poi temeva che a causa della sua scarsa popolazione e della struttura del suo partito, non sarebbe mai stato in grado di controllare la presidenza: ecco perché richiedeva una forte camera alta e meno poteri al governo centrale. Quanto alla localizzazione della capitale, l'Uganda proponeva Entebbe, temendo una capitale situata a Nairobi o Arusha: la capitale ad Entebbe avrebbe contribuito inoltre a riconciliare i Buganda alla federazione. Ed infine l'Uganda temeva che il Kenya avrebbe riempito la burocrazia centrale con i suoi studenti e laureati, più numerosi dei suoi.

Queste due argomentazioni quindi possono spiegare i motivi del fallimento. Quale sia la più importante è difficile dire: ma è probabile che quelle di ordine psicologico abbiano contribuito in maniera notevole alla sconfitta dell'idea federalista.

I motivi che avevano spinto Kenya, Uganda e Tanganyika a iniziare trattative per la creazione di una federazione erano tre: economico, militare ed ideologico.

Nel campo economico, Kenya e Uganda principalmente avevano

interesse nella federazione. Il Kenya aveva tutto l'interesse a mantenere unito il mercato dell'intera regione — che costituiva uno sbocco in piena evoluzione nel quale venivano acquistati i tre quarti della sua produzione industriale — anche a costo di perdere alcune industrie a favore dell'Uganda o del Tanganyika. In quanto paese esportatore di mano d'opera poi, esso teneva a che si mantenesse in Africa orientale la libertà di movimento delle forze di lavoro, ciò che avrebbe potuto facilmente realizzarsi con la federazione. Dal punto di vista della popolazione, del livello culturale e della posizione geografica, era più o meno previsto che esso avrebbe goduto di una posizione di rilievo dopo la federazione. Anche l'Uganda aveva un interesse economico nella federazione, che avrebbe dovuto essere da un lato abbastanza forte da permettergli di mantenere il mercato esistente, modificando nello stesso la distribuzione dei benefici industriali; ma nello stesso tempo non troppo centralizzata, in modo da consentirgli di esercitare pressioni sugli altri membri, sempre in funzione della distribuzione dei benefici industriali. Per il Tanganyika invece l'interesse economico nella federazione era relativo: indubbiamente ne avrebbe ricavato beneficio, ma meno che Uganda e Kenya. Il mercato dell'intera regione non era di vitale importanza; questo paese inoltre riceveva una buona quantità di mano d'opera, principalmente dal Kenya, e ciò malgrado la disoccupazione locale.

Per quanto riguarda lo sviluppo delle aree arretrate, probabilmente una redistribuzione dei redditi dell'Uganda e del Kenya avrebbe portato qualche beneficio, ma questo non è sicuro. Vi è poi da aggiungere che il Tanganyika aveva molto da guadagnare attraverso una stretta cooperazione con lo Zambia il quale con le sue esportazioni di rame, avrebbe potuto fornire i fondi necessari per la costruzione di una ferrovia, con tutte le conseguenze economiche che una tale impresa avrebbe comportato: impresa, che la vicenda della Rhodesia sta adesso rendendo attuabile.

Da un punto di vista militare, l'Uganda aveva in tutto un battaglione di 1.000 uomini, 400 poliziotti e tre aerei leggeri: alle sue frontiere, il Congo ed il Sudan presentavano eserciti rispettivamente di 30.000 e 11.000 uomini. Ciò significa che l'Uganda aveva tutto l'interesse di stringere i legami con i suoi vicini dell'Africa orientale. Il Kenya dal canto suo aveva un esercito di 3.500 uomini, ma doveva sostenere forti spese per combattere la guerriglia alle frontiere con la Somalia: anche per esso quindi vi era un deciso vantaggio ad effettuare la federazione. Per quanto riguarda il Tanganyika, esso poteva mettere sul campo 2.000 uomini, ed alle sue frontiere meridionali vi era il Mozambico, da cui provenivano i rifugiati politici. Tuttavia nel suo caso non vi era né da far fronte ad una guerriglia né ad un vicino di gran lunga più forte.

È, infine, nel campo puramente ideologico che il Tanganyika mostra più interesse degli altri a mettere in atto una federazione. Un'ideologia che aveva persino fatto ritardare, nel 1963, l'applicazione di una legge volta a fare della Tanu il solo partito legale del paese, e ciò pur di non mettere a repentaglio le discussioni in corso sulla federazione. In altri termini, la posizione del Tanganyika non era dettata da interessi di carattere nazionale, bensì da motivi ideologici, che ricevevano la loro spinta dai massimi dirigenti del paese e principalmente da Nyerere. Questo naturalmente non significa che il Tanganyika ignorò completamente i suoi interessi nazionali: per esempio, non dette il suo accordo ad una federazione più debole, con la quale si sarebbe trovato in svantaggio. Significa solo che, nel grande quadro della preparazione della federazione, la spinta ideologica era per il Tanganyika ciò che la spinta economica e l'interesse nazionale erano per il Kenya o l'Uganda.

Lo sfaldamento degli organismi comuni

Gli avvenimenti del 1963 ebbero una conseguenza diretta nel processo di disgregazione del sistema di cooperazione esistente in Africa orientale.

Già l'Accordo di Kampala era stato preparato come uno strumento volto a tenere in vita il mercato comune. Poco dopo il suo fallimento, giunse la notizia che ogni paese avrebbe avuto la sua banca centrale e la sua moneta: subito dopo, la crisi venne aggravata da una drastica restrizione imposta dalla Tanzania sulle importazioni dal Kenya. Per quanto riguarda la banca centrale le sole proposte ufficialmente rese note son quelle contenute nel rapporto Blumenthal al governo della Tanzania e pubblicate prima della Dichiarazione di Federazione del 1963. Il progetto Blumenthal prevedeva una banca centrale, la quale, essendo l'unica ad emettere moneta, avrebbe in ultima analisi determinato la politica monetaria, ivi compresa la dimensione della distribuzione delle emissioni fiduciarie. Era prevista la creazione di tre banche nazionali, ognuna delle quali, benché parte integrante della banca centrale, avrebbe goduto di una certa autonomia e libertà di decisione per le questioni di carattere territoriale, in modo da salvaguardare gli interessi di singoli paesi. Quando nel 1965 si sparse la notizia che la Tanzania intendeva emettere la propria moneta, si ebbero recriminazioni e polemiche. In risposta a queste, la Tanzania si assunse la responsabilità della rottura, precisando tuttavia che essa era una conseguenza logica del fallimento dei negoziati del 1963 sulla federazione, che avevano reso impossibile l'instaurazione di un sistema bancario centrale.

Fatalmente, una volta messo in moto, il processo dissolutivo tro-

vò in se stesso la forza per distruggere quanto era stato realizzato fino a quel momento. Il ministro delle finanze del Kenya ebbe a dire che se le cose fossero continuate in quella direzione, sarebbe stato la fine di tutto. Eacso, ferrovie, poste, mercato comune — tutto. La tendenza distruttiva era alimentata dagli stessi uomini politici che avevano parlato di federazione, e che adesso si mostravano incapaci di arrestare queste forze centrifughe. È triste dover constatare che questo processo fu iniziato proprio dalla Tanzania, araldo dell'idea federale. Eppure non è difficile capirne il perché: con la formazione di un governo federale, la Tanzania avrebbe avuto valide speranze circa l'attuazione di una energica politica di sviluppo per tutta la regione: il momento in cui una federazione non era più attuabile, evidentemente essa doveva occuparsi del suo sviluppo economico nazionale.

La conseguenza prevedibile della creazione delle banche nazionali e della circolazione di tre monete differenti, era una sicura tendenza all'aumento del medio circolante, con tutte le conseguenze che questo comporta. Infatti, se le tre monete avessero mantenuto la promessa parità di scambio e le riserve stabilite alla loro creazione, non si vede perché esse avrebbero dovuto allontanarsi dal Consiglio monetario. Molto più logico e realistico era invece il pericolo che, dopo un breve periodo di parità, ogni moneta circolasse in maniera autonoma dalle altre due, con la palese conseguenza che il valore reale di ognuna di esse tendesse a polverizzarsi. È fuori dubbio che i tre paesi erano perfettamente coscienti di questo pericolo, e che la decisione di creare le banche nazionali fosse di carattere squisitamente politico e senza alcuna base economica. Tuttavia, nel clima che si era creato nel 1965, era una decisione quasi inevitabile: bisognava che Kenya, Uganda e Tanzania arrivassero ben in fondo alla china del processo dissolutivo, prima di poter considerare nuovamente le prospettive di collaborazione in Africa orientale. Una volta distrutto il Consiglio monetario, sembrò che per l'Africa orientale, come regione, non vi fossero più speranze: il 1965 sembrò la fine di tutto. Ed invece, proprio perché la fine sembrava così vicina, si ricominciò a parlare di collaborazione. Faticosamente e molto più modestamente, l'Africa orientale si rimetteva alla ricerca di una via verso la Comunità.

Il Trattato per la cooperazione

Nell'agosto 1965, il Presidente Nyerere informò l'Assemblea legislativa centrale che per la Tanzania era divenuto necessario porre quote restrittive per 2 milioni di sterline su beni importati dal Kenya, e che queste misure sarebbero state seguite da altre restrizioni. Questo

discorso fu come un campanello d'allarme: i tre paesi si resero conto che, se non volevano distruggere tutto quanto esisteva nel campo della cooperazione in Africa orientale, e compromettere al tempo stesso il loro sviluppo economico, si doveva fare qualcosa, e farla subito. Kenyatta, Nyerere e Obote si riunirono a Mombasa dal 31 agosto al 1° settembre 1965, e decisero di nominare una commissione composta di 3 ministri per ogni paese, e presieduta da una personalità indipendente, il danese Kjeld Philip, per elaborare proposte circa la continuazione ed il rafforzamento della cooperazione in Africa orientale. Il mandato della Commissione Philip era il seguente:

« Esaminare gli accordi esistenti in Africa orientale per una cooperazione tra il Kenya, la Tanzania e l'Uganda su alcuni problemi comuni, e, senza trascurare le intenzioni dei rispettivi governi, fare conoscere le proposte adottate sui seguenti punti:

a - Mantenimento e rafforzamento del mercato comune dell'Africa orientale, e ulteriori criteri di controllo e regolazione;

b - Accordi necessari in previsione di un funzionamento effettivo del mercato comune dopo la creazione di monete separate;

c - Ristrutturazione dei servizi attualmente comuni ai tre paesi, se destinati ad essere mantenuti;

d - Struttura dei nuovi servizi eventualmente da istituire;

e - Modalità di finanziamento dei nuovi servizi;

f - Possibilità di decentralizzare i nuovi servizi;

g - Determinazione degli accordi legali, amministrativi e costituzionali più adatti a favorire una effettiva cooperazione tra i paesi dell'Africa orientale, in funzione delle proposte comunicate nei paragrafi a, b, c, d, e, f ».

Seguirono diciotto mesi di negoziati segreti. Il 6 giugno 1967 i tre capi di stato ne firmarono il risultato. « Il Trattato per la cooperazione dell'Africa orientale ». La pubblicazione di questo documento ebbe una enorme influenza nella regione: quasi immediatamente il clima funesto delle incertezze dette luogo ad un nuovo senso di fiducia e spirito di collaborazione e di impegno verso una qualche forma di pianificazione e amministrazione interterritoriale.

Caratteristica fondamentale di questo trattato è la preoccupazione di soddisfare in primo luogo le esigenze nazionalistiche dei singoli paesi: l'esperienza degli anni precedenti aveva mostrato chiaramente che era inutile sperare in un vero organismo sopranazionale, e che i fautori dell'unità in Africa orientale si sarebbero dovuti contentare di qualcosa non eccessivamente impegnativa. Al punto cui erano giunte le cose, gli uomini politici responsabili non avrebbero accettato una diminuzione della loro sovranità nazionale, né una mancanza di solide garanzie circa uno sviluppo equilibrato di tutta la regione. Ecco perché questo trattato

può considerarsi come il risultato di un lavoro basato sul possibilismo e sul realismo. Esso si articola in cinque parti: principi; mercato comune; meccanismi principali del mercato comune; funzioni della Comunità e sue istituzioni; norme transitorie e generali.

Il nuovo mercato comune

All'articolo 5 il Trattato dichiara che gli Stati membri convengono « di stabilire e di mantenere una tariffa doganale comune nei riguardi di tutti i beni importati in uno Stato membro dai paesi terzi ». Subito dopo però precisa che uno Stato può scostarsi da questa regola, sia pure con l'accordo dei ministri responsabili delle finanze pubbliche. In altri termini, mentre da un lato si stabilisce un principio fondamentale per l'esistenza del mercato comune, dall'altro lato si pongono le eccezioni: e questo è qualcosa che ritroveremo sovente nel Trattato.

L'esempio più palese di questa « doppia personalità » del Trattato, ci è fornita dall'art. 11, il quale sotto il titolo ottimista di « Abolizione delle tariffe interne sulle merci dell'Africa orientale », ci presenta una delle innovazioni principali: la tassa di trasferimento (qualcosa di simile era stato studiato nel sistema delle quote dell'Accordo di Kampala). Questa tassa, presentata come una delle misure necessarie per promuovere uno sviluppo industriale bilanciato, permette ad uno Stato membro che sia in deficit nel suo commercio globale di beni manufatti con gli altri due Stati membri di imporre una tassa di trasferimento su quei beni manufatti che vengono trasferiti in quello stato e sono originari da uno o l'altro degli Stati membri. Il tasso di imposizione è stabilito dallo stato che impone la tassa, purché esso non sia superiore al 50% della imposizione stabilita per la tariffa esterna comune di un certo prodotto: in generale questo significa che quando una tassa di trasferimento è applicata, il prodotto manufatto dello stato importatore riceverà una protezione massima del 15%. Uno stato non può imporre tasse di trasferimento su tutte le importazioni provenienti da uno Stato membro nei confronti del quale si trova in deficit, ma solo su un certo numero di beni manufatti, che sono elencati nell'annesso IV del Trattato. È richiesto inoltre che lo stato che impone la tassa debba avere la capacità di produrre il 15% delle sue esigenze interne, ovvero un valore non inferiore a 100.000 sterline del prodotto in questione. Un'altra disposizione vieta al paese deficitario il diritto di imporre nuove tasse di trasferimento quando, in un determinato anno, il valore delle sue esportazioni intracomunitarie di beni manufatti superi l'80% del valore totale delle sue importazioni nell'area del mercato comune. Inoltre, la tassa deve essere revocata quando in un qualsiasi anno, un'industria

protetta esporta 30% o piú della sua produzione totale (franco fabbrica) verso gli altri Stati membri. Infine il sistema è transitorio: il Trattato stabilisce un periodo massimo di 8 anni per la protezione di un determinato bene, ed un periodo massimo di 15 anni per l'applicazione dell'intero sistema.

C'è da domandarsi a questo punto quale efficacia reale abbia questo sistema di tassazione nell'agevolazione dello sviluppo industriale bilanciato della regione. La tassa può essere usata dalla Tanzania e dall'Uganda nel tentativo di ottenere un miglioramento negli scambi commerciali intracomunitari, stimolando l'insediamento di un certo numero di industrie. Tuttavia, c'è da rilevare che:

- la massima protezione consentita dal sistema, di circa il 15%, può non essere sufficiente ad indurre le industrie ad insediarsi in Tanzania o Uganda;
- è difficile che la tassa possa influenzare l'insediamento di grandi complessi industriali che occupino il mercato dell'intera regione; infatti, poiché la tassa può essere applicata solo se il paese deficitario produce già (o produrrà entro breve) il bene in questione, essa può condizionare molto relativamente la decisione di quegli uomini d'affari che desiderano creare la prima industria in un determinato settore, e che finiranno per insediarla in Kenya;
- infine, le piccole industrie del Kenya producono già una vasta gamma di prodotti specializzati che soddisfano le richieste del mercato ed è quindi improbabile che in un prossimo futuro nuovi imprenditori possano essere attirati da questo settore.

In definitiva, la tassa di trasferimento non sembra essere un mezzo particolarmente efficace per agevolare lo sviluppo industriale della Tanzania e dell'Uganda, cambiando così la struttura economica dell'Africa orientale. E l'esperienza passata ci insegna che un fallimento in questo senso potrebbe avere serie ripercussioni sull'avvenire del mercato comune e dei servizi comuni: tali da poter suggerire la modifica dell'attuale sistema con la creazione di misure piú rigorose.

La Banca per lo sviluppo

L'altro importante provvedimento previsto dal Trattato per assicurare un armonioso sviluppo industriale nei tre paesi della Comunità è la creazione della Banca per lo sviluppo (artt. 21 e 22). Nel suo Statuto, che si trova nell'annesso VI del Trattato, viene dichiarato specificamente che uno degli obiettivi della Banca è di « dare la precedenza ... allo sviluppo industriale degli Stati membri meno sviluppati industrialmente, tentando quindi di ridurre gli squilibri esistenti fra essi ».

L'articolo 13 stabilisce che uno dei principi operativi della Banca debba essere il suo impegno a far sí che il 38 $\frac{3}{4}$ % dei suoi prestiti, garanzie ed investimenti siano diretti verso la Tanzania e l'Uganda rispettivamente; mentre il rimanente 22 $\frac{1}{2}$ % venga indirizzato verso il Kenya.

Anche nel caso della Banca, come in quello della tassa di trasferimento, vale la pena temperare un po' l'ottimismo sorto con la creazione di questo istituto. La struttura della Banca è, in potenza, una limitazione alla sua efficacia. Infatti l'articolo 4 del suo Statuto stabilisce che gli Stati membri posseggono almeno il 51% del capitale. Quindi, nel momento in cui la Banca si metta alla ricerca di fondi al di fuori della Comunità per potere aumentare il suo capitale iniziale di 10 milioni di sterline, gli Stati membri devono essere preparati ad aumentare la loro quota in modo da mantenere il livello del 51%. E poiché l'accordo tra i detentori del pacchetto di maggioranza è un prerequisite alla capacità della Banca di promuovere un armonioso sviluppo industriale, ne consegue che, se uno Stato membro rifiuta, per un qualsiasi motivo, il suo appoggio, la Banca si viene a trovare in serie difficoltà. In ogni caso poi, resta da vedere se, a lungo termine, la Banca sarà in grado di attrarre in Africa orientale piú imprenditori di quanto non facciano i singoli Stati.

Come altre misure volte ad agevolare un armonioso sviluppo industriale, il Trattato suggerisce solamente, all'articolo 19, incentivi di carattere fiscale nel senso che « Gli Stati membri dichiarano che essi faranno ogni sforzo per raggiungere un accordo su uno schema comune di incentivi fiscali per lo sviluppo industriale, che possa applicarsi all'interno degli Stati membri ». E questo è tutto, e, palesemente, insufficiente; ed è una lacuna notevole, in quanto l'incentivazione fiscale è uno dei mezzi piú comuni per l'attuazione di una politica di promozione industriale.

Ben poco poi è riservato dal Trattato per quanto riguarda la cooperazione in altri settori. Nell'art. 27, gli Stati membri si dichiarano d'accordo a porre in atto « una politica economica volta ad assicurare l'equilibrio » delle rispettive bilance dei pagamenti e fiducia nella moneta. Inoltre essi « tenteranno », senza alcun impegno, « di armonizzare le loro politiche monetarie » onde assicurare il miglior funzionamento possibile al mercato comune ed alla Comunità. Molto vagamente, essi dichiarano nell'art. 29, l'intenzione di consultarsi reciprocamente onde cercare di coordinare la loro politica in alcuni settori. Prudentemente vengono elencati i casi in cui alcuni organi della Comunità possono, su richiesta beninteso, fornire il loro parere agli Stati membri.

Trapela chiaramente da questi paragrafi la preoccupazione onnipresente di salvaguardare, al di sopra di qualsiasi altra considerazione, la sovranità dei singoli stati.

Il funzionamento del mercato comune

Il funzionamento del mercato comune è basato su tre organismi: il Consiglio, il Segretario centrale, ed il Tribunale.

Il Consiglio (art. 30) esercita i poteri ed ottempera ai doveri impostigli dal Trattato; assicura il funzionamento del mercato comune; ha la facoltà di emettere direttive vincolanti o raccomandazioni agli Stati membri. Il Segretariato centrale effettua il lavoro assegnatogli dal Consiglio, ed ha la facoltà di fare proposte circa un efficiente ed armonioso funzionamento del mercato comune. Esso può anche raccogliere informazioni onde verificare alcuni dati di fatto, ed a questo fine ha la facoltà di richiedere ad uno Stato membro di fornirgli le informazioni appropriate. Il Tribunale ha la funzione di assicurare l'osservanza della legge e dei termini del Trattato. Esso è composto da un Presidente, scelto per la sua imparzialità e indipendenza, e da 4 giudici di cui 3 nominati ognuno da uno Stato membro, ed il quarto scelto dal Presidente e dagli altri 3 membri. Essi restano in funzione per non meno di tre anni, e possono essere rieletti; il Tribunale esamina le istanze che gli vengono presentate, ed emette una sentenza motivata, finale e definitiva senza possibilità di appello. Le sentenze sono vincolanti per gli Stati membri che prenderanno, senza ritardo, le misure necessarie per porle in atto (art. 41). Da notare comunque che non è prevista alcuna sanzione per quello stato che non esegua una sentenza del Tribunale.

La politica agricola

È la grande assente del Trattato, o, per lo meno, esiste solo un breve accenno al settore agricolo. L'articolo 13 stabilisce che ogni Stato membro ha il diritto di imporre restrizioni quantitative su un certo numero di prodotti agricoli, elencati nell'annesso III, in provenienza da altri Stati membri. L'art. 14 invece enuncia semplicemente l'« intenzione » degli Stati membri di estendere, in un futuro non prossimo, ai prodotti agricoli le disposizioni del mercato comune concernenti i prodotti industriali.

Al momento attuale, i tre paesi acquistano al di fuori della Comunità notevoli quantità di prodotti agricoli (carne, latticini, cereali, olii ecc.). La liberalizzazione degli scambi di questi prodotti, e l'armonizzazione delle politiche agricole e dei sistemi di vendita, li porterebbero ad accrescere la produzione in questo settore e, di conseguenza, ad economizzare sulle riserve di valuta estera. L'incremento della produzione agricola è, e resterà ancora per lungo tempo, di importanza vitale per lo sviluppo economico dei tre paesi. L'agricoltura procura da sola una

notevole percentuale del prodotto nazionale lordo, delle valute estere, e dell'impiego di mano d'opera. Accelerandone quindi lo sviluppo, è fuori dubbio che il coordinamento delle pianificazioni agricole stimolerebbe lo sviluppo economico nel suo insieme. Bisogna poi tener conto del fattore tempo: se si attendesse troppo per estendere le disposizioni del mercato comune anche ai prodotti agricoli, gli Stati membri sarebbero tentati di giungere all'autarchia ciò che avrebbe come conseguenza di compromettere l'incremento del reddito agricolo.

La quasi nulla attenzione attribuita dal Trattato all'agricoltura, è forse l'indicazione principale della importanza attribuita dai tre paesi al loro sviluppo industriale, considerato come il toccasana che risolverà tutti i loro problemi di carattere economico. Ora, a parte il fatto che resta sempre da dimostrare che un paese per svilupparsi economicamente debba necessariamente industrializzarsi, è chiaro che Tanzania, Kenya e Uganda sono ossessionati dal desiderio, inteso come bisogno e come necessità, di avere ognuno la propria parte di industrie. E questo desiderio, che è stato così deleterio e controproducente in passato, impedisce a tutta la regione di attuare un vero piano di sviluppo agricolo, il quale invece potrebbe risolvere molti e svariati problemi che i tre paesi si trovano ad affrontare.

Funzioni ed istituzioni della Comunità

Principale organo esecutivo della Comunità è l'Autorità come stabilito dall'art. 46. Essa è composta dai capi di stato dei tre paesi e le sue decisioni devono essere prese a maggioranza assoluta. Essa (art. 48) ha la facoltà di dare direttive ai Consigli della Comunità ed ai Ministri dell'Africa orientale, i quali sono tenuti a seguirle.

L'art. 49 istituisce una nuova figura: quella del Ministro dell'Africa orientale: essi sono 3, scelti dai paesi membri, e nominati dall'Autorità. Secondo l'art. 51, è loro responsabilità assistere l'Autorità nell'esercizio delle sue funzioni esecutive, e consigliarla circa il funzionamento della Comunità; essi possono assumere singolarmente o collegialmente, particolari responsabilità che vengano loro attribuite dall'Autorità. È interessante il paragrafo 6 dell'art. 51: esso stabilisce che « Ogni Stato membro si impegna ad attribuire al Ministro dell'Africa orientale da esso nominato un rango simile a quello di un ministro del suo governo, e a permettere al Ministro dell'Africa orientale di presenziare e prendere la parola alle riunioni del suo gabinetto ». È da notare semplicemente come questo privilegio venga attribuito solo al ministro del proprio paese, ma non ad un altro dei due ministri: non quindi ad un rappresentante dell'Africa orientale in un gabinetto nazio-

nale, bensì al rappresentante del proprio paese in seno alla Comunità.

Accanto all'Autorità, il Trattato istituisce i Consigli: essi, elencati nell'art. 53, sono quello del mercato comune, composto dai tre Ministri dell'Africa orientale piú altri nove membri, tre dei quali con il rango di ministri nei rispettivi governi; comunicazioni (i tre Ministri dell'Africa orientale piú i tre ministri delle comunicazioni); consultazione economica e pianificazione (i tre Ministri dell'Africa orientale piú nove membri di cui tre ministri nei rispettivi gabinetti nazionali); finanze (i tre Ministri dell'Africa orientale piú i tre ministri delle finanze); affari sociali e ricerca (i tre Ministri dell'Africa orientale piú nove membri di cui tre ministri nei rispettivi gabinetti nazionali).

I Consigli hanno poteri consultivi nei riguardi dell'Autorità o degli Stati membri, e si ha l'impressione che il Trattato abbia voluto fare bene attenzione ad affidare loro dei poteri ben delimitati.

Il Trattato istituisce poi una Assemblea legislativa dell'Africa orientale, la quale è composta dai tre Ministri dell'Africa orientale e dai loro vice; da 27 membri nominati dagli Stati membri; dal Presidente dell'Assemblea, il Segretario generale ed il Consigliere giuridico della Comunità. L'Assemblea ha il potere di preparare progetti di legge, da presentare ai capi di stato dei paesi membri, i quali eventualmente li approvano in nome della comunità. Ogni capo di stato ha, naturalmente, possibilità di veto.

Circa le finanze comunitarie è da dire che tutte le somme ricevute dalla Comunità saranno versate in un Fondo generale, eccetto quelle che devono essere versate in un Fondo comune redistributivo. A quest'ultimo dovranno essere pagati: il 20% delle tasse sul reddito raccolte dal Dipartimento delle imposte sul reddito dell'Africa orientale; il 3% delle imposte doganali e delle imposte indirette raccolte dal Dipartimento competente.

Una delle novità del Trattato è la creazione di quattro Corporazioni, che sostituiscono i vecchi servizi autosufficienti: ferrovie, porti, poste e telecomunicazioni, linee aeree. Esse saranno gestite su basi prettamente commerciali, e dovranno fare attenzione, nello svolgimento della loro attività, di ripartire equamente fra i tre stati i loro investimenti non fisici, e organizzare i loro acquisti in modo da assicurare un'equa distribuzione dei benefici. Il loro funzionamento è stabilito nei vari regolamenti, che figurano nell'annesso XIII.

C'è infine da notare che il Trattato prevede (art. 93) che altri paesi possono negoziare con gli Stati membri per una associazione alla Comunità o partecipazione alle sue attività o a quelle delle Corporazioni. Ci sono state domande di ammissione da parte della Somalia ed Etiopia, e domande di associazione da parte del Burundi e Zambia.

Per concludere l'analisi di questo Trattato, si può dire che il suo

fine sia di stabilizzare e dare un nuovo assetto giuridico alle istituzioni esistenti, accettando la realtà degli interessi nazionali, riducendo le tendenze centrifughe ed equilibrando al massimo le possibilità offerte dal mercato comune e dai servizi comuni. A questo scopo, esso crea una superstruttura coordinatrice sopra una base di stati sovrani e politicamente eguali, e riconosce la necessità, come specificato nello Statuto della Banca per lo sviluppo, di ottenere una forma di interdipendenza economica, che svolga funzione di cemento unificatore.

Si deve dire naturalmente che, data la situazione e le esigenze dei tre stati, se la Comunità riuscirà a farsi una buona reputazione nel campo dello sviluppo economico, le sarà forse permesso di estendere il suo raggio di attività anche in altri settori. Ma d'altro canto bisogna tener presente che la riconciliazione intervenuta in Africa orientale con la firma del Trattato, è stata ottenuta menomando la capacità dei futuri amministratori di raggiungere i fini della Comunità. È infatti dubbio se le istituzioni di questa siano abbastanza solide da poter resistere a forti conflitti interni.

Le autorità centrali si trovano in una posizione di debolezza per potere fronteggiare con successo le questioni controverse, e d'altro canto, abbiamo visto che le istituzioni salvaguardano gli interessi nazionali piuttosto che quelli di tutta la regione. Quanto al meccanismo equilibratore dello sviluppo industriale ideato dal Trattato, non è certo che possa dare gli effetti sperati. Ed un fallimento in questo senso rischia di compromettere il funzionamento della Comunità.

Nota bibliografica

La letteratura sull'integrazione in Africa orientale è vastissima. Per l'epoca coloniale rinviamo all'opera bibliografica di W. S. Livingston, *Federalism in the Commonwealth. A Bibliographical Commentary*, Cassell, for the Hansard Society, 1963. Fondamentale comunque la lettura del rapporto Raisman: *East Africa, Report of the Economic and Fiscal Commission*, HmsO, Cmnd. 1279, London, 1961.

In generale il processo d'integrazione africano è esaminato nella recente opera di P. Robson, *Economic Integration in Africa*, London, 1968, e nel volume a cura di A. Hazlewood, *African Integration and Disintegration*, London, 1967, nel quale è dedicato specificamente ai problemi dell'Africa orientale un importante saggio dello stesso Hazlewood, *Economic Integration in East Africa*. Si veda anche Nicolas Plessz, *The African Common Market: Myths and Realities*, University of Virginia, 1962. Interamente dedicato ai problemi dell'integrazione in Africa orientale è il volume di C. Leys e P. Robson, *Federation in East Africa*, Nairobi, 1965.

Gli aspetti politici dell'integrazione africana hanno anche costituito un campo di vaste riflessioni. Ci limitiamo qui a ricordare: G. Padmore, *Pan-Africanism or Communism*, London, 1956; P. Decraene, *Le Pan-Africanisme*, Paris, 1959; Aa.Vv., *Pan-Africanism Reconsidered*, Berkeley, 1962; C. Legum, *Pan-Africanism*.

A Short Political Guide, London, 1962. In particolare per l'Africa orientale si veda J. S. Nye, *Pan-Africanism and East African Integration*, London & Nairobi, 1966.

Su alcuni aspetti particolari dell'integrazione in Africa orientale si vedano, B. F. Massell, *The Distribution of Gains in a Common Market: the East-African Case*, Santa Monica (Calif.), 1965; K. Philip, *Common Services for East Africa. A Model for Small Countries*, in « Round Table », aprile 1968, pp. 151-158.

II. L'unità dell'Africa orientale nel dibattito panafricano

di Giampaolo Calchi Novati

Nazionalismo e panafricanismo come idee forza dell'indipendenza africana

La formazione di stati indipendenti nell'Africa subsahariana è un fenomeno relativamente recente, risalendo al secondo dopoguerra. I nuovi stati negro-africani, d'altra parte, non hanno una vera continuità storica o territoriale con le grandi unità statuali dell'epoca precoloniale, ed è impossibile perciò tenere per una semplice parentesi gli effetti dell'imperialismo coloniale sulla vicenda dell'Africa nera: L'amministrazione coloniale, con i suoi riflessi sul contenuto politico della vita degli stati africani e sulla loro stessa configurazione, e la rivendicazione nazionalista che ha portato alla decolonizzazione sono due termini di riferimento obbligati — per certi aspetti speculari — della realtà in cui si è tradotta l'« indipendenza » dell'Africa nera. La combinazione dei due termini sta a dimostrare che il nazionalismo negro-africano ha seguito un processo anomalo, nascendo in entità geopolitiche prive delle qualità che sono proprie della nazione e dello stato: lo stato comunque ha preceduto quasi sempre la nazione. Deriva da queste considerazioni l'importanza che ha avuto per l'Africa nuova, sorta dalla disgregazione degli imperi coloniali delle potenze europee, il programma — altri dicono il mito — del panafricanismo.

Il nazionalismo negro-africano ha avuto fin dalla sua origine il carattere di una rivendicazione integrale, valida per tutta l'Africa e per estensione per tutti i popoli negri. Questo carattere è confermato dal fatto che molti dei suoi primi protagonisti operarono fuori delle rispettive « patrie », o in un contesto genericamente africano o all'estero, per esempio in America. Non esiste così vera distinzione, sul piano teorico, fra nazionalismo e panafricanismo, che fra gli intellettuali

della scuola francofona si è espresso piuttosto nella « négritude », un concetto piú culturale che politico. Anche sul piano dell'azione politica, il panafricanismo può essere visto in sovrapposizione con il nazionalismo, perché i precursori della lotta di liberazione africana, non avendo a disposizione, su base « nazionale », un richiamo abbastanza comprensibile per le masse, sono stati costretti a formulare una dottrina che esaltasse fattori di identità piú immediati, come la razza, la comune soggezione all'umiliazione della tratta e del colonialismo, i valori elaborati dalla tradizione precoloniale al livello di villaggio, di tribú o di impero.

Formulato nel periodo fra le due guerre da pensatori e uomini politici americani (quali Sylvester Williams, Marcus Aurelius Garvey, William B. Du Bois e fra i francofoni Jean Price-Mars), il panafricanismo è approdato nel continente nero per il tramite della prima generazione dei nazionalisti africani: l'occasione concreta è stata la conferenza panafricana che si tenne a Manchester nel 1945, la quinta della serie. Per la prima volta nella storia dei congressi panafricani, i partecipanti erano in maggioranza politici e sindacalisti impegnati attivamente in Africa (da Kwame Nkrumah a Jomo Kenyatta a Sékou Touré) e sul punto di investirsi di responsabilità dirette nella lotta anticoloniale. Quell'incontro fra l'ideologia nata in America ad opera dell'élite negra (alla ricerca di una via d'uscita dal dilemma parimenti deludente dell'integrazione nella società dei bianchi o della segregazione) e la classe politica in ascesa nelle colonie africane era un punto d'arrivo e un punto di partenza. Era la sintesi del lavoro difficile che Garvey e Du Bois avevano compiuto, muovendo da ottiche profondamente diverse, per sensibilizzare l'opinione pubblica mondiale al problema dei « negri » di tutto il mondo, ed era la premessa del lavoro che appunto i nazionalisti africani si apprestavano a compiere nella Costa d'Oro, nel Senegal o nel Kenya per allineare gli stati africani al corso della storia nel momento in cui i principi sanciti dall'Onu, la decadenza delle vecchie potenze coloniali, i sintomi della rivoluzione nazionalista in Asia e nel Medio Oriente indicavano che la crisi dell'imperialismo, « in nuce » dall'indomani della prima guerra mondiale, stava entrando nella fase decisiva.

Rispetto alle riunioni precedenti, il congresso del 1945 propose con piú chiarezza l'obiettivo dell'indipendenza. In passato, com'è logico data la diversa prospettiva, le risoluzioni finali insistevano soprattutto sull'« emancipazione », intesa in senso evolutivo-culturale piú che in senso politico. Nel 1919, un documento approvato dal primo congresso panafricanista, svoltosi a Parigi in margine alla conferenza della pace, diceva: « Gli indigeni d'Africa devono avere il diritto di partecipare al governo in quanto permesso dal loro sviluppo, in con-

formità con il principio che il governo esiste per gli indigeni e non gli indigeni per il governo. Essi devono poter partecipare subito al governo locale e tribale, in accordo con le antiche usanze, e tale partecipazione dovrà gradualmente estendersi, con il progredire dell'istruzione e dell'esperienza, fino ai più elevati incarichi statali, allo scopo ultimo di far sí che a suo tempo l'Africa sia governata dal consenso degli africani ». Il diritto dell'autodeterminazione appariva ancora condizionato dal dato della sovranità europea. Fin d'allora si avvertiva tuttavia la necessità di una sintesi fra i ricordi di un'indipendenza, perduta con la crisi del mondo africano del XVI-XVII secolo e quindi con l'aggressione coloniale, e le « nazionalità » che andavano coagulandosi nell'ambito degli stati creati dal colonialismo: il ricorso al « territorialismo » sarà, sotto questo profilo, malgrado l'ovvio indebolimento dell'Africa per effetto della sua « balcanizzazione », un processo di semplificazione persino inevitabile.

I successivi congressi convocati per l'instancabile opera di Du Bois, che dovette superare fra l'altro l'opposizione degli Stati Uniti e dei paesi europei, non fecero che ribadire i propositi di massima enunciati nel 1919. Gli appuntamenti furono fissati nel 1921 a Londra-Bruxelles, nel 1923 a Londra e nel 1927 a New York. Lo stesso Du Bois dovette ammettere che « il panafricanismo è più un'idea che un fatto ». Gli appelli panafricanisti non avevano una vera udienza nei paesi africani, dove pure si trovava la base naturale per l'azione politica che il dibattito culturale presupponeva come corollario. In difetto di una libertà suscettibile di alimentare una lotta politica in cui gli africani potessero maturare la propria coscienza nazionale, i congressi panafricanisti si accontentarono di precisare le proprie proposizioni di principio: demistificazione delle dottrine basate sul principio dell'inferiorità della razza negra, affermazione della democrazia « come sistema di governo valido per tutto il mondo », difesa del diritto dell'uomo negro ad essere « trattato come sono trattati tutti gli altri uomini ». Si faticherebbe però a rintracciare nei testi approvati in questa sede un'esplicita equazione fra autodeterminazione e indipendenza. L'Africa nera era lontana dall'aver espresso un nazionalismo e molto di più dall'aver conquistato i mezzi per sfidare le potenze coloniali. A monte di quel ritardo, perché di ritardo si deve parlare a confronto degli sviluppi già in atto nei grandi stati asiatici, nei paesi arabi del Medio Oriente e nelle stesse nazioni maghrebine, non stava solo l'arretratezza delle istituzioni politiche africane, soffocate da un paternalismo autoritario che non concedeva molto spazio né alle masse né agli « evoluti » (per i quali il fine era piuttosto l'integrazione a parità di condizioni nel sistema diretto dagli europei), ma anche e soprattutto la rarefazione delle istanze nazionaliste in un ambiente

disperso, dai contorni indeterminati e indeterminabili.

Questa limitazione era ancora valida quando il panafricanismo arrivò finalmente in Africa con il citato congresso del 1945. Il congresso fu ospitato ancora da una città « bianca », ma i principali delegati erano africani: alla testa delle diverse delegazioni, per di più, i politici erano più numerosi ormai degli uomini di lettere. Il movimento panafricanista aveva cessato di essere un puro movimento di élite, di intellettuali. Ma ciò non significava ancora la soluzione del problema dell'identificazione nazionale: è solo da segnalare che il congresso abbandonò il più nebuloso concetto di « nazionalismo nero » per quello di « nazionalismo africano ». Ma in quali confini? In quali forme? Con quali caratteristiche? Il congresso del 1945 non entrò nei particolari della lotta per l'indipendenza, limitandosi a proclamare che solo l'indipendenza avrebbe potuto dare soddisfazione ai popoli africani: la mozione riguardava specificamente l'Africa occidentale, senza altre precisazioni, perché l'Africa occidentale era stata giudicata dai partecipanti la regione più avanti sulla strada dell'autodeterminazione.

Nel momento in cui si prospettava l'ampliamento all'Africa del processo di decolonizzazione, i leaders nazionalisti mostravano di non avere ancora scoperto la formula adatta. L'evoluzione doveva continuare così fino a contraddire il principio del panafricanismo: anche quando il movimento nazionalista agì su base interterritoriale, come nell'Africa occidentale francese attraverso il Rassemblement démocratique africain (Rda) e gli altri partiti multinazionali attivi negli « anni cinquanta », il passaggio decisivo avvenne comunque in un contesto territoriale. Le stesse potenze coloniali si adoperarono in questo senso, sia o no condivisa l'accusa di una premeditata liquidazione delle grandi entità federali come l'Aob e l'Aeb per una più facile dominazione postuma con la compiacenza del neocolonialismo. Dopo essere stati le facce di una stessa realtà, panafricanismo e nazionalismo si trovarono di fatto in contrasto, il nazionalismo africano impegnò le sue risorse nella conquista dell'indipendenza, o del potere, al solo livello accessibile, quello territoriale, e la successiva integrazione fra le varie entità statali si scontrò con il fatto compiuto della « sovranità nazionale ».

Anche nell'epoca della decolonizzazione il panafricanismo continuò ad avere un posto di primo piano negli interessi e nei sentimenti degli africani. È questo forse uno dei pochi temi in cui i dirigenti siano stati direttamente sollecitati dalla pressione, magari indistinta, delle popolazioni, per il resto più spesso emarginate dalla lotta. Destinato ad avvicinare l'Africa nera e l'Africa araba, ad annullare le ristrettezze del « territorialismo », a rovesciare la tendenza inaugurata con la « balcanizzazione », il panafricanismo è stato spesso preposto, ideologicamente e cronologicamente, allo stesso nazionalismo: con la funzione di rendere

« reale » un'indipendenza condannata altrimenti a procedere fra troppi condizionamenti. L'esigenza del panafricanismo si spiega con la fragilità degli stati negro-africani, l'artificiosità delle frontiere, le carenze strutturali di nazioni prive di una solida unità interna. Le particolarità statali, le divergenze ideologiche, le gelosie personali hanno impedito però che il proposito panafricano divenisse realtà: si sono registrati anzi dei regressi con la sparizione di federazioni che avevano tenuto insieme, ancorché negli equivoci di una coesione imposta dall'alto, i territori di una stessa regione soggetti ad una stessa autorità coloniale. Con tutto ciò, il panafricanismo resta un'ideologia d'attualità. Solo il panafricanismo può garantire all'Africa una dottrina autonoma, non derivata, rispetto all'imperialismo, che possa fondere il retaggio della tradizione con l'esperienza del nazionalismo moderno.

Il più consapevole fra i dirigenti africani della prima generazione della funzione « legittimante » del panafricanismo per il nazionalismo africano fu certamente Kwame Nkrumah. L'indipendenza del Ghana, la prima colonia dell'Africa nera ad aver raggiunto l'indipendenza, doveva essere il presupposto dell'indipendenza di tutta l'Africa, perché senza l'indipendenza e l'unità dell'Africa la stessa indipendenza del Ghana non avrebbe avuto un domani. I principi enunciati da Nkrumah celavano un sottinteso egemonico? Il Ghana avrebbe sfruttato la sua posizione di forza politica e morale per stabilire la propria leadership almeno sugli altri paesi dell'Africa occidentale? Il panafricanismo si distingueva nel pensiero di Kwame Nkrumah dalla lotta per il socialismo in chiave decisamente anticoloniale? Il fallimento dell'opera di Nkrumah, su scala africana prima e poi anche all'interno del Ghana, non permette di rispondere a queste domande che con delle illazioni. È certo solo che i dirigenti africani degli altri paesi non sposarono che con molte riserve mentali le proposte « massimaliste » del presidente del Ghana, dissociandosi in particolare dai contenuti della sua politica africana allorché l'indipendenza insediò al potere nella maggior parte dei paesi a sud del Sahara, soprattutto nelle ex-colonie francesi, una classe dirigente di idee moderate, selezionata secondo meriti decisi non dal popolo ma dalle ex-metropoli e portata perciò dalla logica della solidarietà di classe a dare all'indipendenza un'interpretazione ben diversa da quella propugnata dall'inventore della « via africana al socialismo ».

Nel 1958, il Ghana, appena indipendente, convocò la prima conferenza fra gli stati africani indipendenti, riacciandosi da una parte alle iniziative panafricane e dall'altra superandole in una dimensione che si esauriva nell'indipendenza. Il disegno di « liberazione » apparve ancora più chiaramente nella conferenza che nel dicembre dello stesso 1958 il Ghana organizzò sempre ad Accra, presenti i rappresen-

tanti dei partiti e dei movimenti impegnati nell'anticolonialismo militante: l'agenda dei lavori della conferenza — che elesse a suo presidente un dirigente kenyano venuto alla politica dal sindacalismo, Tom Mboya — prevedeva esplicitamente « di discutere i piani per il raggruppamento degli stati africani indipendenti sulla base della riorganizzazione delle attuali frontiere artificiali, dell'unione o federazione di territori su basi regionali, della progressiva federazione o confederazione degli stati africani fino alla formazione finale di una comunità panafricana di Stati Uniti d'Africa liberi ed indipendenti ». Fu prospettato così per la prima volta un termine intermedio fra panafricanismo e territorialismo abbozzando cinque vasti raggruppamenti regionali destinati a coprire tutto il continente dal Mediterraneo a Città del Capo.

L'ideale dell'unità non resistette all'indipendenza e alle sue lusinghe. Il 1960 fu l'« anno dell'Africa » e nel 1961 la frattura del movimento panafricano in blocchi fu consumata per intero. La stessa definizione di un'Africa « rivoluzionaria » contrapposta ad un'Africa « moderata » spiega i termini del contrasto, che gli sviluppi dell'insurrezione armata in Algeria, la tragedia del Congo ex-belga, la diversa concezione dei rapporti con il mondo occidentale contribuivano ad esasperare. Il contrasto aveva anche una ragione ricavata più direttamente dal dibattito panafricano: i « rivoluzionari », ispirati dal Ghana di Nkrumah, erano fedeli all'approccio massimalistico, mentre i « moderati » professavano la necessità di arrivare all'unità dell'Africa attraverso un progresso per gradi: l'impostazione gradualistica era probabilmente più realistica dello slogan « un governo africano subito », ma il Ghana aveva ragione per contro di sostenere che solo prima che i nazionalismi locali si fossero cristallizzati in apparati di potere sovrani l'Africa poteva aspirare veramente a passare oltre l'arbitrario spezzettamento in stati privi di una base nazionale o storica convincente.

La lacerazione fu risanata nel 1963, all'ombra dell'ormai storico « spirito di Addis Abeba », con la fondazione dell'Organizzazione dell'unità africana (Oua). Ma la riconciliazione era più apparente che reale: non solo perché i paesi francofoni hanno ricostituito dopo una breve parentesi un'organizzazione separata, l'Organizzazione comune afro-malgascia (Ocam), ma perché tutto l'impulso unitario è di fatto venuto meno. La scomparsa dalla scena politica di Nkrumah nel 1966 ha ulteriormente indebolito il panafricanismo come politica attuale. L'Oua conduce ormai un'attività di pura conservazione, e le disparità fra i suoi membri ne paralizzano la volontà politica al punto che anche sui temi di più facile convergenza come quello della lotta anticoloniale il suo mordente è pressoché nullo. Per non parlare delle possibilità effettive che l'Oua ha di agire come mediatrice nelle guerre africane: un esempio illuminante e doloroso è fornito dalla Nigeria. All'interno dell'Oua

prevale ormai il peso delle scelte politiche dei singoli governi africani. Sull'appartenenza ad una stessa razza o ad uno stesso mondo culturale prevalgono altri interessi, mentre la proliferazione di regimi militari porta all'affermazione di un nazionalismo « patriottico » che non si concilia tanto facilmente con la rinuncia alla sovranità territoriale in favore dell'unità africana.

Che funzione ha svolto in questa tormentata evoluzione l'idea, non ancora decaduta del tutto, di dar vita intanto a raggruppamenti regionali? E che funzione ha nel clima di oggi? E, in particolare, che importanza si può attribuire alla federazione dell'Africa orientale? L'accordo regionale fra i tre paesi dell'ex-Africa orientale britannica — Kenya, Tanganyika e Uganda — è stato indubbiamente uno degli esperimenti più consistenti fra quanti ne sono fioriti, oltre il filone del panafricanismo integrale. L'Africa orientale era uno dei cinque raggruppamenti descritti nel 1958 dalla conferenza di Accra come tappe del processo unitario: di tutti, quello dell'Africa orientale, pur con qualche possibile ritocco rispetto alla più semplice formazione a tre, era certamente il più omogeneo e il più realistico. Va ricordato tuttavia che non sempre l'omogeneità geografica o la complementarietà economica si è rivelata l'elemento determinante per la riuscita dei vari piani di associazione, come prova il fallimento della Federazione del Mali fra Senegal e Sudan ex-francese: molto più rilevante è l'affinità politica, tanto più se in presenza di uno stato in grado di assumersi responsabilità direttive. È il caso dell'alleanza più resistente, il Consiglio dell'Intesa, organizzata attorno alla Costa d'Avorio, con il Dahomey, l'Alto Volta, il Niger e il Togo come partners. Sulla carta è rimasta invece l'unione Ghana-Guinea-Mali, fondata fra il 1958 ed il 1960, nel periodo in cui i tre regimi praticavano una stessa politica « socialista » e « rivoluzionaria ». Meno incisivi si sono dimostrati finora i progetti economico-doganali. Un'ultima forma di solidarietà regionale è quella che lega in qualche modo i 18 stati che hanno sottoscritto la convenzione di Yaoundé di associazione alla Comunità economica europea: il gruppo corrisponde con poche eccezioni ai paesi aderenti alla già citata Organizzazione comune afro-malgascia e ciò concorre a rafforzarne l'intesa.

Federazione di colonie o federazione di stati indipendenti

All'origine delle pressioni in senso associativo degli stati dell'Africa orientale, e all'origine in ultima analisi della cooperazione fra i tre paesi, c'è un fatto politico (per di più estraneo) più che un fatto fisico. L'appartenenza allo stesso sistema coloniale. La sovrapposizione dell'autorità britannica ha avuto da un lato l'effetto di uniformare

gli istituti politici ed economici, evidenziando un'affinità che sotto il semplice profilo geografico o etnico è piú sfumata, e dall'altro ha orientato i tre paesi verso una forma di stretta solidarietà. La si giudichi o no una « colpa originale » (un'incauta allusione del ministro delle colonie Oliver Lyttleton nel 1953 alla possibilità di creare una federazione nell'Africa orientale bastò a provocare una crisi negli ambienti africani dei tre possedimenti, specialmente in Uganda), non vi è dubbio che la federazione dell'Africa orientale che i governi del Kenya, del Tanganyika (Tanzania dopo la fusione con Zanzibar del 1964) e dell'Uganda hanno cercato di edificare prima e dopo l'indipendenza è un derivato della politica coloniale di Londra in Africa. Lo aveva intuito per primo il piú famoso degli amministratori coloniali inglesi in Africa dell'era vittoriana, Lord Lugard, che aveva scritto: « È possibile che l'Africa orientale e centrale britannica possa essere l'embrione di imperi di un'epoca già incominciata, di imperi che, all'apice della loro crescita e del loro sviluppo, siano in grado di rivaleggiare con quelle potenti dipendenze che sono ora il vanto della razza anglosassone ».

Questa impostazione ha avuto certamente delle conseguenze sull'impegno dei partiti nazionalisti e dei governi. Il fatto che i servizi comuni tra i tre paesi fossero stati istituiti dal Colonial Office e che fossero presieduti da funzionari inglesi non poteva non avere una influenza negativa sulla loro vitalità il giorno dell'indipendenza: è noto che persino il « potere », legato nell'immagine coloniale alla potenza straniera contro cui il popolo deve misurarsi con tutte le sue energie per riottenere l'indipendenza, ha finito per patire, in Africa, una crisi di autorità. Ciò era tanto piú vero nel caso della federazione dell'Africa orientale perché essa rispecchiava, consciamente o meno, lo stesso piano che aveva portato la Gran Bretagna — là sotto la spinta dei coloni sudrhodesiani e in Africa orientale piú spontaneamente — all'istituzione della federazione dell'Africa centrale, in cui l'autogoverno e l'evoluzione erano categorie per « bianchi ». Nell'un caso come nell'altro la federazione seguiva l'approccio « verticale » anziché il piú costruttivo approccio « orizzontale » che favorisce la proiezione dall'interno verso la costa. Nell'un caso come nell'altro, soprattutto, la federazione sembrava essere un calcolo per subordinare al carro di una minoranza europea particolarmente dinamica, i « farmers » del Kenya o i coloni della Rhodesia del Sud, territori immuni per loro conto da una consistente colonizzazione bianca: si spiega pertanto l'opposizione preconcepita manifestata dall'Uganda (o dal Nyasaland contro la federazione dell'Africa centrale) verso un progetto che sembrava promettere solo una complicazione dei propri problemi nazionali.

Il superamento delle frontiere ereditate dall'imperialismo, d'altra parte, era stato sempre indicato dalla teoria politica come un obiettivo obbligato se l'Africa voleva sfuggire al pericolo di dar vita a formazioni statali vulnerabili sia politicamente che economicamente, suscettibili per di più di essere coinvolte in interminabili guerre di confine. I contrasti fra Somalia ed Etiopia o fra Marocco ed Algeria non si sarebbero forse risolti da soli se il « corno dell'Africa » e il Maghreb avessero portato a termine il processo unitario che era stato previsto? Dell'idea federale, comunque, il nazionalismo seppe servirsi anche ai fini della liberazione. Il partito del Tanganyika, la Tanganyika African National Union (Tanu), propose nel 1960 di posticipare l'indipendenza nazionale per non creare una sfasatura fra l'evoluzione del Tanganyika e quella del Kenya e dell'Uganda, con un'implicita pressione sulle autorità britanniche.

Il progetto di una federazione in Africa orientale trovò nell'appello panafricano di Nkrumah del 1958 il suo primo impulso significativo. Negli anni compresi fra l'inizio della decolonizzazione anche nell'Africa orientale e l'indipendenza di tutti gli stati della regione, cioè fra il 1960 ed il 1963, il dibattito politico imperniato sulla conferma dell'unità federale fra Kenya, Uganda e Tanganyika si presentò in termini contraddittori. Si trattava in pratica di utilizzare un punto fermo che era stato realizzato dal colonialismo, con i difetti ovvii di una simile operazione, e nello stesso tempo di orientarlo in modo che non ostacolasse ma addirittura favorisse l'indipendenza degli stati interessati secondo le direttive delle conferenze panafricane. Si può dire che solo Julius Nyerere, animatore della Tanu e futuro presidente del Tanganyika, seppe destreggiarsi fra i due momenti con sufficiente equilibrio. Il Kenya vide nella federazione solo un mezzo per assicurare la perpetuazione della supremazia del paese — e indirettamente della sua élite dirigente — nell'Africa orientale, mentre l'Uganda non nascondeva i sospetti per una creazione che introduceva nel più chiuso dei paesi della regione elementi « rivoluzionari » poco graditi alla sua classe politica, fosse feudale o nazionalista.

L'indipendenza del Kenya, nel 1963, coincise pressoché senza soluzione di continuità con il massimo di affermazione dell'ideale federale e con il suo repentino declino. Il 5 giugno 1963, pochi giorni dopo la formazione a Nairobi di un governo responsabile semiautonomo sotto la direzione di Jomo Kenyatta, capo del partito che nel Kenya aveva con più coerenza operato a favore della federazione e che pareva destinato personalmente ad essere il primo presidente della futura federazione, i governi del Kenya, dell'Uganda e del Tanganyika approvarono in un momento di irripetibile entusiasmo una dichiarazione comune impegnandosi a stipulare entro la fine dell'anno una federa-

zione a tutti gli effetti. Alla fine del 1963, però, proclamata finalmente l'indipendenza del Kenya (e di Zanzibar, naturale propaggine dell'Africa orientale, nonostante i suoi rapporti storici e culturali con il mondo arabo), la marea era già in fase di riflusso e i lavori della commissione istituita nel mese di maggio si erano di fatto arenati nelle difficoltà costituzionali e soprattutto nella provata assenza di volontà politica delle parti di portare a compimento il progetto unitario.

La dichiarazione di Nairobi del 5 giugno 1963 è un buon esempio di fede nel panafricanismo attraverso « misure pratiche » nello spirito della conferenza di Addis Abeba: « Noi crediamo che la federazione dell'Africa orientale può essere una misura pratica verso l'obiettivo dell'unità panafricana. Noi crediamo che la nostra azione contribuirà ad accelerare gli sforzi in atto ad opera dei nostri fratelli in tutto il continente per il raggiungimento dell'unità panafricana ». Nyerere, Kenyatta e Obote dimostravano di avere presenti le obiezioni che erano state levate contro le unità regionali e di superarle nel nome del « passato comune » e dei « comuni destini »: « Abbiamo una storia comune, una cultura e tradizioni comuni che rendono la nostra unità logica e naturale. I nostri futuri sono inevitabilmente legati assieme dalle identiche aspirazioni e speranze dei nostri popoli e dalla necessità di affrontare con sforzi analoghi i compiti che si prospettano per ciascuno dei nostri tre paesi dopo l'indipendenza ». Nella dichiarazione si legge anche un atto di riconoscimento per il Pafmeca¹ in quanto mezzo per collaudare lo spirito unitario. La dichiarazione si spingeva fino ad elencare i settori in cui la collaborazione regionale era più urgente: pianificazione economica, massimo di utilizzazione della manodopera e delle risorse nazionali, istituzione di una banca centrale e di un programma di difesa comune, politica estera e diplo-

¹ Il Pafmeca o Pan-African Freedom Movement of East and Central Africa fu fondato nel 1958 a cura dei partiti nazionalisti del Tanganyika, del Kenya, dell'Uganda e di Zanzibar. L'obiettivo prioritario dell'organizzazione, che si costituì come un raggruppamento regionale in seno alla conferenza di tutti i popoli africani, era « promuovere lo spirito del panafricanismo al fine di liberare i territori dell'Africa orientale e centrale dall'imperialismo, dalla supremazia bianca, dallo sfruttamento economico e dalla degradazione sociale ». Ad essa faceva difetto però un'ideologia valida per dare un contenuto alla politica dell'indipendenza. Nel febbraio 1962 ebbe luogo la prima riunione del Pafmeca fuori dell'Africa orientale britannica: la conferenza si riunì ad Addis Abeba e servì ad ampliare l'orizzonte del movimento come risulta anche dalla successione di Kenneth Kaunda (Rhodesia del nord) a Tom Mboya (Kenya) come presidente. Dopo l'indipendenza, i quattro paesi dell'Africa orientale ex britannica continuarono a far parte dell'organizzazione a livello governativo. Al Pafmeca che corresse il suo nome in Pafmecca per includere anche gli stati sudafricani, si associarono con maggiore o minore impegno, i governi dell'Etiopia, della Somalia e del Malawi (Nyasaland) e il partito nazionalista dominante della Zambia (Rhodesia del nord) oltre ai movimenti di liberazione nazionale operanti nei territori dell'Africa australe. Nyerere, Mboya e poi Kenneth Kaunda ne furono i veri protagonisti.

matica. « Noi crediamo che una federazione politica dell'Africa orientale è in accordo con i desideri dei nostri popoli ». In chiusura, quasi a fugare ogni equivoco, i tre firmatari (che si erano già curati di comprendere anche Zanzibar nel piano federale) ripetevano: « Noi ribadiamo che i nostri piani per la federazione dell'Africa orientale seguono il logico impulso dello spirito dell'unità panafricana e desideriamo perciò chiarire che ognuno dei nostri vicini potrà in futuro aderire alla federazione ».

Si sono date molte spiegazioni del brusco e inaspettato tracollo dell'impegno federativo nella seconda metà del 1963. La delusione doveva gravare a lungo, tanto che solo nel 1967, con la fondazione della Comunità dell'Africa orientale, è iniziata la fase di recupero, che rovescia la tendenza alla disintegrazione. Alcune di tali spiegazioni appartengono alla politica interna dei tre partners: la diffidenza del Tanganyika e dell'Uganda per la superiorità in tutti i campi del Kenya, l'opposizione della casta oligarchica del Buganda per una federazione che rendeva insostenibile il proprio potere, la non perfetta consonanza politica fra i partiti al governo nei tre paesi ed il loro diverso grado di sviluppo economico. Una concerne più direttamente il dibattito panafricano. Per quanto paradossale sia, infatti, il principale motivo contrario alla federazione dell'Africa orientale nel 1963-64 fu l'idea — sostenuta in particolare dal capo del governo dell'Uganda, Milton Obote — che la federazione fosse in antitesi con l'impegno per l'unità del continente.

Si è visto come nel 1958 la conferenza dei popoli africani svoltasi ad Accra, nella capitale dello stato più direttamente impegnato nella politica panafricana, il principio dei raggruppamenti regionali avesse avuto una sanzione e un incoraggiamento. Le unioni regionali erano state proposte come una tappa positiva sulla strada dell'unificazione del continente. Questa interpretazione non era più valida solo pochi anni dopo. E il presidente del Ghana, Kwame Nkrumah, « padre » del panafricanismo e promotore di tutte le sue iniziative più lungimiranti, non faceva mistero della propria opposizione per le federazioni regionali e per la federazione dell'Africa orientale in particolare. Il Ghana aveva un precedente da citare, avendo rotto all'atto dell'indipendenza i rapporti con gli altri paesi dell'Africa occidentale britannica (Sierra Leone, Nigeria e Gambia) relativamente ai servizi comuni instaurati dal Colonial Office. Le unioni regionali, secondo l'argomentazione di Nkrumah, erano soluzioni senza sbocco, perché sarebbe stato comunque impossibile, ad esempio, un'adesione del Ghana alla federazione dell'Africa orientale, mentre nulla avrebbe impedito al Tanganyika di aderire ad un sistema unitario valido per tutta l'Africa.

Le obiezioni di Nkrumah hanno dato luogo a molte speculazioni. Non erano esse dettate da una semplice mossa preventiva, per impedire

che sorgessero entità statali in grado di competere con il Ghana? O non erano una scelta opportunistica visto che il Ghana era piuttosto isolato nell'Africa occidentale e non avrebbe potuto intraprendere per parte sua un processo analogo? Il Ghana, si diceva, aveva pur approvato nel 1958 il principio federale su base ristretta e aveva persino dato l'esempio, non importa se riuscito o meno, stipulando con la Guinea di Sékou Touré prima e con il Mali di Modibo Keita poi una forma di solidarietà che doveva culminare in una vera unione a livello statale. Tanto integrale, almeno sulla carta, che nel 1966, dopo il colpo di stato militare di Accra, il presidente della Guinea Sékou Touré poté offrire a Nkrumah la dignità di copresidente della Guinea. Gli stessi interrogativi possono essere ripetuti per Milton Obote, che li riprese nell'ambito della politica dell'Africa orientale.

Anche ammesso che i dubbi sopra elencati abbiano un fondo di verità, esiste nella politica di Nkrumah una coerenza che permette di giustificare senza ricorrere a sottintesi egemonici l'evoluzione dopo il 1958. Anzitutto era cambiato dopo il 1958 il contesto politico in Africa. Nel 1958 non si era ancora profilata in Africa la minaccia dei « blocchi ». Nel 1958 l'Africa era al di qua della soglia dell'indipendenza mentre con il 1960 la decolonizzazione era diventata un fenomeno irreversibile, quanto meno nei possedimenti della Francia e della Gran Bretagna. Nel 1958 l'unione su base federale era concepita da Nkrumah — ma anche da Tom Mboya o dai dirigenti algerini e tunisini — come uno strumento per accelerare la lotta per l'indipendenza e dare un obiettivo simbolico alla liberazione: la stessa sede in cui venne formulata, nella conferenza dei popoli (centrata sulla lotta per la liberazione dall'imperialismo) e non nella conferenza degli stati indipendenti, dimostra l'esatta finalità di quella proposta. Sotto questo profilo doveva ritenersi in linea con il pensiero panafricanista come espresso da Nkrumah, anche se l'unità africana era allora solo un obiettivo remoto, il Pafmecca, i cui promotori pensavano soprattutto al coordinamento della lotta anticoloniale: ed infatti il Pafmecca morì, si direbbe di morte naturale, con l'indipendenza dei vari paesi membri e con l'istituzione dell'Organizzazione dell'unità africana.

La fondazione dell'Oua va segnalata come il fattore decisivo. Nel 1963, come si è già detto, ponendo fine alle divisioni in blocchi che avevano spezzato il movimento panafricanista dopo il 1961, fu fondata ad Addis Abeba un'organizzazione unitaria cui diedero la loro adesione tutti gli stati africani: lo statuto dell'Oua ripudiava esplicitamente l'approccio gradualistico funzionale per quello integrale organizzativo e diceva senza mezzi termini che le associazioni settoriali non erano compatibili con l'Oua medesima. Unica eccezione, le associazioni regionali. Una risoluzione del Consiglio dei ministri dell'Oua in data 10 agosto 1963

precisava che per essere conformi allo spirito della Carta, i raggruppamenti o sottogruppi regionali avrebbero dovuto rispondere ai seguenti criteri: « realtà geografiche e dati economici, sociali e culturali comuni » e « coordinamento delle attività economiche, sociali e culturali specifiche degli stati interessati ». Il Ghana avversava apertamente i blocchi a sfondo ideologico, come l'Unione africana e malgascia (Uam), ma finì per estendere lo stesso ostracismo — forzando la lettera della Carta approvata ad Addis Abeba — a tutti i blocchi, compresi quelli regionali, un po' per non lasciare varchi ad iniziative centrifughe (anche l'Uam in fondo spiegava la propria esistenza con l'omogeneità politica e regionale dei suoi membri per non ammettere le finalità ideologiche che la « santa alleanza » dell'Africa moderata perseguiva), e un po' per non disperdere in organizzazioni effimere, definibili un'altra forma di « balcanizzazione », la riserva di buona volontà panafricana che doveva essere impiegata tutta e subito nel progetto massimo dell'unità di tutto il continente. La vera natura delle organizzazioni dette « regionali » fu sperimentata nel 1965 quando il Consiglio dell'Intesa boicottò i lavori del vertice dell'Oua che si tenne ad Accra con il pretesto dei piani « sovversivi » del Ghana contro l'integrità di alcuni governi dell'Africa occidentale (Niger, Alto Volta), ma in realtà per impedire a Nkrumah di raccogliere i frutti della sua opera, paziente ed impaziente, tesa a fare degli organi dell'Organizzazione dell'unità africana il nucleo operativo della futura Africa unita. Per suo conto, il Pafmeca, che a questo punto poteva far la figura di una forza scissionista nell'ambito del panafricanismo, si autodissolse.

Passando dalla dottrina panafricana alla pratica della lotta politica nell'Africa orientale, fu Milton Obote ad impersonare nella circostanza le posizioni di Nkrumah. Il presidente del Ghana notificò le proprie riserve subito dopo la riunione di Nairobi e più avanti ne precisò i motivi in dettaglio. Alcuni ministri ugandesi furono pronti ad impossessarsi di quelle obiezioni — « siamo impegnati nell'idea dell'unità panafricana e temiamo che i nostri interessi economici per la Federazione entreranno in collisione con i nostri interessi ideologici per l'unità africana » — e Obote incominciò a trovare sempre maggiore difficoltà a conciliare lo « spirito di Addis Abeba » con i negoziati sulla federazione dell'Africa orientale. Gli altri protagonisti del processo federativo, ed in ispecie Tom Mboya e Julius Nyerere, non mancarono di ricordare le prese di posizione dello stesso presidente del Ghana, oltre che del suo consigliere per gli affari africani George Padmore², che dimostravano la perfetta compatibilità fra il panafricanismo come fine ultimo e le federazioni regionali, osservando che una federazione avrebbe avuto il me-

² George Padmore, *Pan-Africanism or Communism*, London, 1956.

rito di dimostrare concretamente la possibilità di sacrificare il concetto della sovranità nazionale, ma Obote restò fermo nella propria opposizione. Obote dissimulava dietro quell'opposizione una tattica dilatoria per non urtarsi con Kabaka dell'Uganda, con il cui partito il suo United People's Congress aveva stabilito un'alleanza parlamentare? Riteneva Obote più in generale l'Uganda immaturo per una federazione in cui sarebbe stato il partner più debole sia in termini demografici (rispetto al Tanganyika e al Kenya) che in termini di potenzialità industriale (rispetto al Kenya)? « Nella sua qualità di stato minore », disse il 20 agosto 1963 il ministro delle informazioni del governo di Kampala, « l'Uganda esige certe garanzie per il suo futuro entro un'unità più vasta ».

Il panafricanismo aveva aiutato la formazione dell'unione federale, offrendo alla classe dirigente dei tre paesi un insieme di valori per ordinare i propri interessi specifici, ma con la conversione dell'Uganda ai pregiudizi di Nkrumah, divenne un ostacolo. Gli interessi nazionali dell'Uganda trovarono nella versione ghanense del panafricanismo un espediente e una copertura? Per il Kenya l'equazione fra interessi nazionali e ideologia dava un risultato opposto, perché « in termini di popolazione, di educazione e di locazione strategica, il Kenya poteva aspettarsi di svolgere in una federazione un ruolo preminente »³. Nel comportamento del Tanganyika, infine la componente ideologica fu sempre in primo piano. Le riserve di Obote divennero sempre più motivate allorché, con il procedere del dibattito, fu chiaro che l'interlocutore diretto dell'Uganda era il Kenya e più precisamente Tom Mboya, segretario generale della Kanu e ministro nel gabinetto di Kenyatta con responsabilità di primo piano, e che Tom Mboya concepiva la federazione come un modo d'essere della sua interpretazione del nazionalismo africano. Al fondo delle affinità o delle incompatibilità affiora sempre la maggiore o minore identità sui fini essenziali dello sviluppo dei paesi africani dopo pervenuti all'indipendenza⁴. Il cosiddetto « voltafaccia » del Ghana a proposito delle federazioni regionali coincideva con l'analisi che, a torto o a ragione, dipingeva sia Mboya che Nyerere come « strumenti docili del neocolonialismo » e avrebbe dunque la sua spiegazione più vera nella paura del « moderatismo » piuttosto che in quella della « balcanizzazione ».

³ Joseph S. Nye Jr., *Pan-Africanism and East African Integration*, Cambridge, 1966, p. 204.

⁴ Anche Oginga Odinga aveva detto nel 1963: « Le filosofie politiche dei tre partiti dominanti (nel Kenya, nel Tanganyika e nell'Uganda) sono identiche ed è per questa ragione che al momento opportuno rinunceremo volentieri alla nostra sovranità territoriale ».

Obiettivi economici e obiettivi politici

Massimalismo o gradualismo, unità ideologica o cooperazione empirica: le alternative proposte alla soluzione panafricana non differiscono solo rispetto al metodo di concepire il processo integrativo ma anche rispetto ai suoi contenuti. È evidente infatti che l'idea, cara soprattutto a Nkrumah, di affidare ad un organo panafricano la pienezza dei poteri voleva essere il superamento di tutte le ipotesi meramente « funzionali ». Nonostante l'impegno verbale di molti governi e di molti dirigenti a favore del panafricanismo, tuttavia, e nonostante la maggioranza (inferiore solo di poco al prescritto quorum dei due terzi) raccolta al vertice dell'Organizzazione dell'unità africana di Accra nel settembre 1965 dalla proposta dello stesso Nkrumah per insediare un « governo africano », in questi anni invece della sovranazionalità, con la relativa rinuncia alla sovranità dei singoli stati, si è imposta la via delle intese settoriali per certi problemi singoli. Materia prima della soluzione funzionale è naturalmente la cooperazione economica.

L'argomento economico è uno di quelli che ricorrono con più frequenza a sostegno dell'unità africana. Anche Nkrumah motivò la sua lunga e appassionata lotta panafricana con la necessità di sottrarsi al condizionamento dell'arretratezza e della dipendenza con l'unità. Analoghe considerazioni sono espresse dai « moderati » del panafricanismo, che menzionano la debolezza strutturale dei paesi africani, la fragilità delle rispettive monete, la limitatezza dei mercati, la penuria di capitali: solo allargando le dimensioni in cui ha luogo il piano di sviluppo e l'industrializzazione le economie africane possono sperare di rimediare alla loro vulnerabilità, sia che si parli in termini quantitativi, di sviluppo, che in termini di « emancipazione » dal vecchio ordine coloniale o dai più recenti legami neocoloniali.

Questa valutazione, di per sé non discutibile, non tiene forse conto a sufficienza della natura precisa della crisi economica delle società negro-africane. Lo spezzettamento coloniale e la distorsione che il colonialismo ha operato a danno delle economie africane non si traducono semplicemente in un indebolimento di paesi sottosviluppati e troppo piccoli per aspirare ad uno sviluppo tecnico adeguato, ma comportano anche una obiettiva incomunicabilità fra i diversi paesi africani, persino fra quelli che gravitano in una stessa regione. Di preferenza, i paesi africani sono competitivi fra di loro e non complementari: soprattutto quelli di una stessa zona. Il commercio estero è stato studiato sui bisogni dei mercati europei, da cui si importano tutti i beni di consumo e verso cui si esportano le materie prime prodotte in loco. Dall'estero vengono i capitali da investimento, l'assistenza tecnica e spesso i quadri dirigenti. In queste condizioni l'integrazione economica rappresenta una tappa necessaria, ma

è una tappa che presuppone piú che una somma di tante economie una trasformazione preventiva delle economie interessate, con interventi tesi piú che alla migliore utilizzazione delle risorse disponibili allo stimolo dell'espansione economica. È significativo, per dimostrare l'esatta natura delle economie africane, che l'associazione Cee-Sama — il tentativo certo piú interessante per inserire l'Africa in un rapporto con le economie sviluppate ed il commercio internazionale senza ripercorrere il terreno già battuto del « patto coloniale » — prevede in realtà non un'area di libero scambio fra Europa e Africa, con scambi verticali e orizzontali fra tutti i paesi membri, bensí una serie di 18 aree di libero scambio fra la Cee da una parte e ciascuno degli stati africani e malgascio associati dall'altra. Non meno significativo è il fatto che i paesi piú prosperi e sviluppati sono proprio quelli che piú hanno ostacolato il protrarsi degli accordi di integrazione dell'epoca coloniale: è accaduto nell'Africa occidentale francese con la Costa d'Avorio e nell'Africa equatoriale francese con il Gabon. Segno che i due paesi piú ricchi temevano di non avere la struttura per beneficiare di un'area piú estesa e di dover solamente pagare le spese dello sviluppo dei partners meno dotati.

L'Africa orientale è passata per l'integrazione economica prima di avviare una coerente integrazione politica ed è ancora sulla carta economica che ha puntato dopo la pausa seguita all'euforia del 1963. Si tratta di un esempio probante, destinato ad avere conseguenze valide per il resto del continente? Nell'ambito orientale c'è da notare la presenza di uno stato — il Kenya — pervenuto ad uno stadio di sviluppo cosí chiaramente superiore a quello degli altri candidati alla federazione — la Tanzania e l'Uganda — da poter ragionevolmente sperare di subordinare al proprio controllo il mercato piú vasto reso possibile dalla federazione: nell'esempio dell'Africa orientale, in effetti, furono i partners piú deboli, e segnatamente la Tanzania, a rompere i rapporti integrativi una volta fatti i conti degli attivi e dei passivi.

Nel 1963, data dell'indipendenza del Kenya e di Zanzibar, la cooperazione funzionale fra i tre paesi della futura federazione dell'Africa orientale era molto avanzata. Essa si strutturava nel mercato comune e nel complesso dei servizi comuni offerti dalla East African Common Services Organization. L'Africa orientale è stata spesso paragonata alla Comunità economica europea ed è condivisa in genere l'opinione che per molti motivi l'Africa orientale fosse piú integrata: Kenya, Tanganyika e Uganda avevano fra l'altro una moneta comune e pienamente funzionante era l'unione doganale. Un elemento rivela però le carenze di quell'integrazione, riportando anche l'Africa orientale alla regola africana. Gli scambi interni alla Comunità rappresentavano appena un quinto del volume complessivo del commercio estero. Non sorprende perciò se il mercato comune, pur collaudatissimo, perché in vigore dal 1917, data

dell'inaugurazione dell'unione doganale fra Kenya ed Uganda (il Tanganyika si associò dieci anni più tardi), non abbia resistito ai conflitti di interessi che — sparito lo schermo del potere coloniale della Gran Bretagna — sono venuti chiaramente alla luce con l'indipendenza.

Le contraddizioni di quella integrazione apparivano già dal rapporto dell'inchiesta della commissione Raisman nominata nel 1960 dal Colonial Office. Le conclusioni della commissione affermavano che il mercato comune rappresentava un fattore positivo per tutti i paesi dell'Africa orientale, e che era raccomandabile perciò confermarlo dopo l'indipendenza dei paesi membri, ma non negava una sperequazione dei benefici. Il Tanganyika, ad esempio, nel 1962 arrivò ad esportare negli altri due paesi della Comunità solo il 5% del suo già basso volume di esportazioni. Anche la Commissione economica per l'Africa delle Nazioni unite attestò nel 1962 che i vantaggi del mercato comune per il Tanganyika erano sopravvalutati. La logica della collocazione delle industrie nelle zone più propizie tendeva a favorire, soprattutto se si fosse prodotto nella regione un vero impulso all'industrializzazione, il Kenya, dotato di un mercato più vasto, di una classe imprenditoriale più attiva e di tecnici preparati sul posto. Si faceva notare ancora che, a parte i vantaggi obiettivi che il Kenya ricavava da quella situazione, nuoceva alla credibilità del mercato comune la « convinzione » che il Kenya fosse il principale beneficiario dei suoi meccanismi.

Ma il mercato comune era un argomento « pagante ». I dirigenti dei tre paesi non presero seriamente in esame la possibilità di rompere quel legame che dopo portata a termine la lotta per l'indipendenza. Non già per opportunismo ma perché la cooperazione economica costituiva una prova della solidarietà che si riallacciava al panafricanismo, che, a sua volta, era un motivo politico troppo importante per poter essere lasciato cadere⁵. L'integrazione economica era dunque un espediente per tener desto tutto il movimento unitario. Il panafricanismo (e quindi l'unione regionale) era uno slogan valido ma mancavano le premesse o la volontà politica per dargli corpo. Un compromesso, è stato scritto, fra integrazione e separazione.

La finzione non poté essere più sostenuta dopo l'indipendenza. Il costo economico del mercato comune divenne insostenibile per il Tan-

⁵ Una ditta specializzata ha condotto sull'argomento una serie di sondaggi il cui responso può essere interessante riferire (vedi il Public Opinion Poll n. 13 della Marco Surveys Limited di Nairobi pubblicato con il titolo *Who Wants an East African Federation*, agosto 1965). Nel 1963, su 100 interrogati sulla « desiderabilità » di una federazione dell'Africa orientale, i « sí » furono 96, 82 e 88 rispettivamente per il Kenya, il Tanganyika e l'Uganda; nel 1965 furono 96, 90 e 75. La maggior freddezza dell'opinione pubblica nell'Uganda è confermata anche dal sondaggio, effettuato fra i soli interrogati favorevoli alla federazione, sulla delusione provata nel caso di una mancata realizzazione del progetto.

ganyika e l'Uganda: il Presidente Nyerere fece sapere che se gli altri paesi membri non provvedevano ad un'applicazione piú integrale del concetto unitario, in pratica passando alla realizzazione della sua fase politica (« l'unione economica può operare efficacemente solo se corretta da un'unione politica » disse il vicepresidente Rashid Kawawa), e se non si studiavano i rimedi atti a compensare gli svantaggi dell'unione doganale per i paesi piú deboli, il Tanganyika si sarebbe ritirato dal mercato comune⁶. Il governo piú attaccato ai principi del panafricanismo fra i tre prese cosí l'iniziativa di denunciare gli accordi che regolavano l'area di libero scambio e di istituire nel 1965 una moneta nazionale. Anche l'Uganda, quale che sia il giudizio sulla strumentalizzazione fatta da Obote delle riserve di Nkrumah contro le federazioni regionali, non poteva accettare a lungo il sacrificio che il mercato comune comportava per la sua economia, sacrificio particolarmente mal tollerato perché si accompagnava alla sensazione che comunque sarebbe stato il Kenya — « quelli di Nairobi » — a dominare la futura entità integrata.

L'esperienza del mercato comune dell'Africa orientale, in conclusione sembra suggerire che l'integrazione economica non porta necessariamente all'integrazione politica. L'approccio funzionale, con particolare riguardo alla cooperazione economica, manca in Africa, in una fase preindustriale caratterizzata dall'assenza di motivazioni sociali che agiscano automaticamente per l'integrazione, anche di quella forza traente che per esempio in Europa occidentale ha dimostrato di possedere la burocrazia impersonale, la cosiddetta « eurocrazia », che si è investita tacitamente del compito di salvare anche nelle fasi di crisi una certa continuità nel processo integrativo: un aspetto della deficienza di quadri direttivi o un aspetto della priorità che il nazionalismo africano non può non avere in paesi ancora in fase formativa? Va preso atto comunque che, assorbiti i rancori provocati dal fallimento del primo tentativo, i governi dei paesi dell'Africa orientale hanno nuovamente iniziato dalla prospettiva economica l'iter della ricostruzione dell'unità regionale.

Fedele allo schema « regionalismo piú funzionalismo », il mercato comune istituito il 1° dicembre 1967 si distingue da quello ereditato dal colonialismo per due motivi essenziali: è un'operazione concordata

⁶ Un raffronto delle esportazioni nell'area comunitaria è sufficiente a dimostrare le ragioni delle rivendicazioni del Tanganyika e dell'Uganda. Nel 1963 il Kenya aveva esportato nel Tanganyika merci per 10 milioni di sterline e ne aveva importate per 3. Nello stesso anno l'Uganda aveva esportato in Tanganyika 9 milioni di sterline di merci contro importazioni per 6 milioni. Il Tanganyika aveva accumulato una perdita secca di 10 milioni di sterline. Anche l'Uganda era in deficit nel rapporto con il Kenya, ma, a parte l'attivo nel rapporto con il Tanganyika, la sua bilancia commerciale, largamente attiva nel complesso dei traffici, poteva sopportare meglio quel passivo.

ex-professo dai governi indipendenti (al riparo dai sospetti che la stessa Eacso si era meritata per il fatto di essere l'espressione di una vocazione federativa impersonata soprattutto dai bianchi del Kenya) ed è realisticamente limitata nei suoi compiti e negli scopi che si prefigge. Nel 1967, prima dell'accordo sulla Comunità economica dell'Africa orientale fra Kenya, Uganda e Tanzania esistevano solamente pochi servizi comuni (poste, ferrovie e aviazione civile), gli unici sopravvissuti alla progressiva liquidazione della comunità economica e monetaria del periodo coloniale. È stato proprio partendo dai servizi comuni che i tre governi hanno ricostituito un accordo economico. Gli scopi essenziali dell'accordo sono: riorganizzare i servizi comuni che risalgono all'Eacso, rafforzare la cooperazione in vista di una vera comunità economica, fondare una banca di sviluppo. Si è proceduto anzitutto ad una decentralizzazione degli uffici per smentire l'impressione della preponderanza di Nairobi: la sede del segretariato è stata fissata ad Arusha, nella parte settentrionale della Tanzania, mentre il quartier generale dei servizi postali è stato trasportato a Kampala. Quanto alla cooperazione economica, fermi i principi generali di un'unione doganale, sono previste tasse di compensazione a favore dei paesi afflitti da un deficit nella bilancia reciproca. Il trattato prevede anche l'istituzione di organi comuni, sovranazionali, fra cui il Consiglio, un'Assemblea e un Segretariato permanente. Per decidere le contestazioni in materia di scambi o di imposte di compensazione è stato istituito un Tribunale le cui sentenze sono inappellabili.

Con il secondo tempo della Comunità dell'Africa orientale è iniziato anche un nuovo rapporto fra l'Africa orientale e la Cee. L'associazione respinta nel settembre 1962 è stata accettata sei anni dopo con la sottoscrizione dell'accordo di Arusha (26 luglio 1968); l'accordo, scaduto senza neppure essere entrato in vigore alla stessa scadenza della convenzione di Yaoundé, è stato rinnovato nel settembre 1969. Il ruolo che ha giuocato il panafricanismo nel precedente rifiuto è controverso, ma è probabile che l'interferenza fra i due processi associativi possa alla fine dare un totale negativo sotto il profilo dell'impulso che dall'Africa orientale viene o verrà al panafricanismo nella sua apertura continentale. L'Eurafrica, malgrado la buona volontà dei governi della Cee, è da vedere come un'alternativa del panafricanismo, tanto più se si considera il rispettivo « impatto » ideologico.

Le implicazioni economiche comunque non sembrano decisive. Fra l'ordine economico e quello politico c'è un salto qualitativo che presuppone un esplicito atto di volontà dei protagonisti perché, come si è già detto, non supplisce l'azione di forze « inconsce » a favore dell'unità. Joseph S. Nye Jr. ritiene che « consapevoli decisioni politiche sono il legame fra integrazione economica e integrazione politica » e che « il

futuro dipende anzitutto dalla personalità e dalle ideologie dei dirigenti politici dell'Africa orientale che risponderanno a queste pressioni e a questi problemi »⁷. Il panafricanismo è un'ideologia al servizio della classe politica per la realizzazione di obiettivi che il semplice nazionalismo non sembra in grado di soddisfare compiutamente e nello stesso tempo una dottrina perfettamente conforme ai sentimenti, non importa se distinti o indistinti, delle masse africane come si sono venuti maturando nella lotta per l'indipendenza. Lo si potrebbe definire l'espressione dell'autodeterminazione al solo livello che non ammetta eccezioni o limitazioni. In quanto tale, le sue scadenze sono eminentemente politiche e non è verosimile un panafricanismo che non abbia in sé una carica « politica » portata da un leader, da un governo o da un popolo.

Il momento politico in Africa e la seconda fase del panafricanismo

La fondazione della Comunità dell'Africa orientale nel 1967 ha coinciso con una fase di accentuata differenziazione fra le politiche dei tre paesi interessati. Esiste ancora un comun denominatore fra i governi di Nairobi, di Kampala e di Dar es Salaam per trarre dalle istituzioni del mercato comune economico la spinta per un'evoluzione politica unitaria? Con la prosecuzione malgrado tutto del dialogo su base federale, i tre governi pensano a risolvere in questa dimensione i propri problemi nazionali o a risolvere i problemi dell'Africa?

Negli anni del Pafmecca l'identità politica era indubbiamente più facile. L'obiettivo prioritario di tutte le forze politiche africane era l'indipendenza ed era meno evidente la discriminante che con l'indipendenza sarebbe emersa fra le diverse scelte politiche. Anche allora comunque il Pafmecca, ad esempio, non poté non operare una scelta fra l'United National Independence Party e l'African National Congress come rappresentante della Rhodesia del Nord, con quanto comportava quella decisione. Il problema è divenuto più stringente ora che i governi africani hanno dimostrato di rispondere alle sollecitazioni che sono proprie di tutti i governi: le classi dirigenti riflettono determinati interessi, lo sviluppo tende a produrre gruppi sociali con i contorni tipici delle classi, la prospettiva del capitalismo e del socialismo non può più essere composta in una sommaria neutralità ideologica, i rapporti con le grandi potenze assumono un valore condizionante anche al di là della stipu-

⁷ *Op. cit.*, p. 171.

lazione di patti formali di carattere politico o militare (che in Africa sono una rarità).

All'avanguardia in Africa nella teorizzazione del « socialismo africano », la Tanzania può servirsi della Comunità dell'Africa orientale e di un'eventuale federazione dell'Africa orientale per convalidare la propria opzione socialista? Nyerere fu uno dei più fermi nel propugnare fra il 1960 e il 1963 l'idea della federazione, ma fu anche il più spregiudicato quando si trattò di disfarsi di un'associazione incapace di « decollare » verso l'unità politica. Nyerere non ha rinunciato però a dare applicazione, anche su scala ridotta, al panafricanismo: ha promosso nel 1964 la fusione tra Tanganyika e Zanzibar e ha salutato l'accordo del 1967 accentuandone anzitutto gli aspetti politici. Ciò non impedisce di individuare le difficoltà di contemperare il processo federativo con la « via » interna: basta pensare all'obiettivo della autosufficienza enunciato dalla Carta di Arusha, il documento in cui la Tanu ha sintetizzato nel 1967 il proprio credo nel socialismo, e alla sua poca compatibilità con l'industrializzazione selettiva che una corretta interpretazione degli accordi sul mercato comune non può non suggerire.

L'orientamento socialista del governo di Dar es Salaam si situa in una prospettiva molto diversa dal socialismo che a parole anche il Kenya e l'Uganda dicono di praticare, prefigurando una solidarietà preferenziale fra la Tanzania e lo Zambia. La Tanzania si sforza di trovare nelle radici della società africana, nel villaggio, nella tradizione della famiglia estesa, nel comunitarismo tribale depurato dai condizionamenti feudali, gli strumenti per dare al suo socialismo un'impronta prettamente africana, adatta ai bisogni di una società africana rurale e sottosviluppata e facilmente comprensibile alle masse, perché è l'uomo il fattore determinante secondo Nyerere di ogni trasformazione. La via africana che il compianto Tom Mboya ha fatto adottare al partito dominante nel Kenya, la Kenya African National Union, si ispira invece ad una più empirica utilizzazione degli aiuti e dei capitali di origine straniera presenti nel paese per trascinare l'economia verso un progresso capace di coinvolgere tutta la società. Allo schema che fa della campagna il fulcro del progresso, perché solo se la campagna progredirà la società africana potrà dirsi sviluppata, il Kenya contrappone in pratica il più classico procedimento che affida ai settori evoluti la funzione traente. Quanto all'Uganda, la politica di Milton Obote è ancora alla ricerca di un equilibrio e di un'ideologia dopo la soppressione delle strutture feudali che nel Buganda si erano trascinate attorno al Kabaka fino all'indipendenza.

Oltre che sui contenuti della politica di sviluppo, la concordanza o la discordanza è destinata a prodursi sul punto dell'anticolonialismo militante. La Tanzania è impegnata direttamente nel sostegno dei mo-

vimenti di liberazione nazionale, soprattutto di quelli che combattono nelle colonie portoghesi, ed è, con lo Zambia, il retroterra naturale per le forze nazionaliste che si preparano alla prova risolutiva con il razzismo bianco in Rhodesia e Sud Africa: è questo un altro motivo a favore dell'asse Tanzania-Zambia. Sono disposti i governi di Nairobi e Kampala a seguire la Tanzania su questa strada? Le più recenti esperienze confermano che la tensione anticoloniale non può essere isolata dalla tensione rivoluzionaria, non solo per gli aiuti che i governi dell'area socialista forniscono ai partiti impegnati nella guerriglia, ma per gli ideali « sovversivi » che la lotta anticoloniale diffonde. All'assenteismo del Malawi, che ha optato per il buon vicinato con il Sud Africa, corrisponde già in altri paesi — come il Madagascar — la tendenza a considerare con « realismo » la convivenza con il Portogallo o il Sud Africa. Il Kenya è particolarmente indiziato a questo proposito non solo per le probabili simpatie di una borghesia conservatrice in formazione (se la Kanu non arresterà la sua involuzione ritrovando il radicalismo degli anni della lotta antibritannica), ma anche per la presenza nella sua economia di ingenti partecipazioni di capitali sudafricani. Non a caso, l'idea che aveva del panafricanismo Nkrumah proponeva una solidarietà oltre i governi, fra le forze politiche che si ispiravano ad una stessa ideologia: a costo appunto di suscitare contro il Ghana il boicottaggio dei governi che si sentivano più direttamente minacciati dal contagio dell'azione rivoluzionaria predicata da Accra contro « gli agenti del neocolonialismo ». Già durante la lotta per l'indipendenza nazionale, il panafricanismo fu sempre il coronamento di una politica « radicale », così come il « moderatismo » era solito tingersi di « regionalismo » (nel senso interno: di decentramento dei poteri dello stato a favore delle componenti amministrative e implicitamente delle diverse componenti etniche).

Tutte le insufficienze ben note dell'indipendenza degli stati dell'Africa nera non bastano a rendere oggi più attuale l'idea della « guerra di liberazione » per debellare il neocolonialismo. La rapida decadenza dei governi rivoluzionari — con la conseguente scomparsa delle basi potenziali di ispirazione e addestramento — ha dissolto il clima necessario: persino la lotta nei territori coloniali langue in una fase di organizzazione o di attesa. La logica della conservazione prevale quasi ovunque. Le ultime conferenze dell'Oua si sono svolte all'insegna della difesa dello statu quo e di un realismo che confina con l'opportunismo. I contorni equivoci, fra secessionismo o tribalismo, o di cuneo a favore della penetrazione straniera, che hanno assunto conflitti come quelli in corso nel Sudan o in Nigeria, hanno ulteriormente compromesso la riuscita di esperimenti « violenti ».

È in questo contesto che si pone la faticosa collaborazione regio-

nale che Kenya, Uganda e Tanzania hanno iniziato. Per molti aspetti il « minimalismo » della soluzione adottata ricorda la parabola conosciuta anche dal Maghreb, l'altra federazione regionale che negli anni della resistenza anticoloniale parve sicuramente acquisita per il giorno della liberazione, e che ha perduto invece proprio con l'indipendenza dell'Algeria, e con la relativa specificazione delle scelte politiche dei rispettivi governi, tutto il suo slancio. « Le idee di una grandiosa azione congiunta sono state abbandonate a favore di forme di cooperazione a livello regionale fra i piccoli gruppi di stati e c'è la speranza che almeno in certe aree la procedura possa avere successo »⁸. Cooperazione tecnica, mercato comune, associazione paritetica con la Cee non sono mezzi che di per sé possano risuscitare il fantasma del panafricanismo. Ma il quadro regionale giova almeno a ridurre i rischi del tribalismo risorgente. Un rimedio al vuoto che si va diffondendo in tutto il continente. Un « trait d'union » fra il panafricanismo della prima generazione, oggettivamente spento, ed il panafricanismo più maturo che la seconda generazione dei nazionalisti africani dovrà reinventare quando le strutture degli stati e i progressi sociali consentiranno una politica qualitativamente superiore. In questa nuova dimensione, il vecchio « cliché » territoriale ricavato dall'esperienza coloniale potrebbe rivelarsi anche inadeguato: Etiopia, Somalia e soprattutto Zambia avrebbero gli stessi titoli per partecipare a parità di condizioni al processo unitario. E una federazione allargata ad un'entità di circa 50 milioni di abitanti assolverebbe certamente meglio tutte le funzioni che solitamente le vengono attribuite. Resta fermo però il principio che il panafricanismo non è una semplice somma di nazionalismi su scala regionale o continentale bensì una ideologia virtualmente « integrale » che recepisce e sintetizza tutti i valori su cui deve fondarsi la liberazione delle società africane da ogni forma di dipendenza politica, economica e culturale.

⁸ Catherine Hoskyns, *Pan-Africanism and Integration*, p. 390, nel vol. a cura di Artur Hazlewood, *African Integration and Disintegration*, London, 1967.

III. La Comunità dell'Africa orientale e l'Europa

di Roberto Aliboni

Il 1969 doveva essere un anno cruciale nelle relazioni fra l'Europa dei sei e l'Africa. Una medesima scadenza attendeva la convenzione di Yaoundé, l'accordo di Lagos e quello di Arusha¹. Molti si aspettavano che un unico negoziato si svolgesse fra la Cee e i suoi partners africani di ogni ordine e grado per mettere capo ad un sistema di relazioni organico e nuovo.

In particolare era questa l'idea prevalente nei tre paesi dell'Africa orientale. Essi avevano salutato l'accordo di Arusha del 1968 come lo strumento che avrebbe loro consentito di sedere al tavolo delle trattative per questo negoziato fra la Cee e l'Africa².

Ma le cose sono andate ben diversamente. Il 3 ottobre 1968 il ministro nigeriano del commercio annunciava che il suo paese non desiderava più essere associato alla Cee³. Anche se poi la Nigeria mancava di chiarire giuridicamente la sua posizione, risultava comunque chiaro che un partner essenziale sarebbe mancato all'appuntamento. Ma soprattutto già da aprile la Commissione comunitaria si era pronunciata per l'impossibilità di arrivare ad un unico negoziato e ad una sola politica di relazioni africane. Essa aveva qualificato questa prospettiva co-

¹ La convenzione di Yaoundé intercorre fra la Cee e gli Stati africani e malgascio associati (Sama), cioè Alto Volta, Burundi, Camerun, Ciad, Congo (Brazzaville), Congo (Kinshasa), Costa d'Avorio, Dahomey, Gabon, Madagascar, Mali, Mauritania, Niger, Repubblica centroafricana, Ruanda, Senegal, Somalia, e Togo. L'accordo di Lagos è stato stipulato con la Nigeria e quello di Arusha con i tre paesi consociati nella Comunità dell'Africa orientale: Kenya, Uganda, Tanzania. Tutti questi accordi sono scaduti il 31 maggio 1969. La convenzione con i Sama e l'accordo con l'Africa orientale sono stati rinnovati rispettivamente a Yaoundé (29 luglio 1969) e ad Arusha (24 settembre 1969).

² The Economist Intelligence Unit, « Quarterly Economic Review: East Africa », n. 3, 1968, pp. 2-3.

³ Le ragioni venivano puntualizzate pochi giorni dopo sull'editoriale di « West Africa », 12 ottobre 1968, vol. 22, p. 1189.

me « politiquement néfaste »⁴.

Con questa stupefacente dichiarazione la Commissione non faceva che mostrare la propria crisi d'immaginazione politica⁵ e anticipare quella molto piú grave della stessa Comunità. Le conclusioni delle trattative infatti, separatamente condotte con gli associati di Yaoundé e con quelli di Arusha, non solo hanno manifestato l'incapacità della Cee di concepire una politica nuova verso l'Africa, ma hanno addirittura messo in luce la sua incapacità di mantenere e sviluppare quella vecchia. Appropriatamente l'« Economist » ha commentato « Il problema vero è che fra i sei l'entusiasmo per l'associazione si è volatilizzato »⁶.

Cosí, questo 1969 che era atteso come un anno di svolta si è rivelato un anno di stagnazione. Il meno che si possa dire di fronte alla nuova convenzione firmata a Yaoundé nel luglio e al nuovo accordo firmato ad Arusha nel settembre è che si tratta di due atti interlocutori.

La sfida del futuro è pertanto piú aperta che mai. La Cee, le sue relazioni africane e quelle con i paesi meno sviluppati in genere vanno perdendo le caratteristiche del passato senza ricambiarle con contenuti politici precisi. Semplicemente si affidano al fiacco empirismo suggerito dalla tradizione.

Tuttavia, mentre la politica comunitaria e la sua creatura piú piena — la convenzione di Yaoundé — tendono a svuotarsi, un'analisi dei rapporti fra la Cee e i tre paesi della Comunità dell'Africa orientale appare utile. Come vedremo, questi paesi infatti hanno mostrato nel loro approccio una grande ricchezza di espressione politica e nella situazione di incertezza che si apre potrebbero costituire un elemento dinamico di rilievo. La Comunità orientale è apparsa come un interlocutore valido, un partner africano e non un silenzioso partner eurafriano. Specialmente ora che la Cee sembra rinunciare ad un'iniziativa politica precisa e si presta piú facilmente alle influenze, esaminare dunque i rapporti fra la Comunità africana e quella europea nel loro sviluppo e nelle loro motivazioni può essere indicativo delle tendenze future.

Il rifiuto dell'associazione

Quando Rashid Kawawa, primo ministro del Tanganyika, ebbe finito di pronunciare il suo reciso rifiuto di associare i tre paesi del-

⁴ Commission des Communautés Européennes, *Problèmes du renouvellement de la Convention de Yaoundé*, Com (68) 230, Bruxelles, 3 aprile 1968.

⁵ In questo senso si veda Ralph Swain, *Our Africans and Theils*, in « Agenor », n. 7, 1968, pp. 7-9.

⁶ « The Economist », 5 luglio 1969, p. 68. Si veda anche, *Le mirage du*

L'Africa orientale alla Cee, sembra che non solo ne restassero sorpresi gli altri ministri del Commonwealth che partecipavano a quell'importante riunione del settembre 1962 ma anche i rappresentanti del Kenya e dell'Uganda a nome dei quali Kawawa interveniva. La posizione precedentemente concordata fra Kawawa, Obote e Gichuru non consisteva in quel netto rifiuto ma era piú cauta e flessibile. Tuttavia Kawawa anche se aveva mancato di esprimere la posizione diplomatica dei tre paesi ne aveva tracciato con molta esattezza quella politica.

La storia dei rapporti fra l'Africa orientale e la Cee inizia dunque con un rifiuto e occorre spiegarne il perché.

I termini in cui Kawawa aveva rigettato l'associazione, che la Cee e il Regno Unito offrivano nel momento in cui si apprestavano ad unirsi, attirarono accuse di irrazionalità e infantilismo politico. Joseph Nye, che ha analizzato la questione in un bel libro che qui terremo ben presente⁷, ricorda che l'« Economist » a Londra concludeva paternalisticamente « To plead Western rational arguments against it is at present useless », mentre l'« East African Standard » a Nairobi ammoniva i responsabili politici a ben ponderare « the cold realities of economics ». Tre anni piú tardi un economista inglese ancora reputava poco chiare le ragioni per cui i tre paesi dell'Africa orientale si erano ostinati a rifiutare un'associazione « in fact vital to them »⁸. E gli esempi si potrebbero moltiplicare. Ma Kawawa non aveva usato argomenti irrazionali o infantili, né tantomeno aveva espresso una posizione isolata o personale, bensí aveva preso una posizione corrispondente al pensiero di vasti e importanti strati delle classi dirigenti che cominciavano a guidare il processo d'indipendenza africano. Egli aveva detto, allineandosi con i rappresentanti della Nigeria e del Ghana che avevano parlato prima di lui, che associarsi alla Cee non solo significava schierarsi nel blocco occidentale, rinunciando alla politica di non allineamento, ma soprattutto significava ostacolare il processo di unità africana e la realizzazione di una vera indipendenza per i popoli del continente. Cosa induceva gli africani militanti come Rashid Kawawa a vedere nella Cee — anche in una Cee allargata al Regno Unito — e nell'associazione un ostacolo di tal genere?

Quando il Ghana aveva acquisito l'indipendenza, Nkrumah aveva dichiarato che l'indipendenza del suo paese era priva di significato senza l'indipendenza dell'Africa intera e che questa stessa indipendenza con-

milliard, l'association des Six et des Dix-Huit démystifiée, in « Agenor », n. 11, 1969, pp. 56-68.

⁷ Joseph S. Nye, *Pan-Africanism and East African Integration*, London & Nairobi, 1966, dedica il cap. VII all'analisi dell'influenza del panafricanismo sul rifiuto dell'Africa orientale ad associarsi alla Cee.

⁸ David Howell, *New Paths for World Trade*, in « Journal of Common Market Studies », vol. III, tomo 3, luglio 1965, pp. 294-301.

tinente si sarebbe presto svuotata se il continente africano non si fosse unito. Il panafricanismo, nato come ideologia di riscatto e di semplice autodeterminazione dei negri, nel pensiero di Nkrumah si trasformava in strumento di lotta politica. L'unità del continente perdeva i suoi imprecisati contorni culturali e diventava la condizione di acquisizione dell'indipendenza. Indipendenza ed unità, in questo loro rapporto, diventavano il contrappasso del « divide et impera » coloniale.

Tuttavia questo programma veniva formulato in un contesto in cui anche le sue condizioni minime di attuazione erano minacciate o negate. Gran parte dell'Africa era ancora allo stato di soggezione coloniale e quindi impossibilitata anche a discuterne. Laddove gli imperi coloniali si erano ritirati, era restato in piedi l'apparato di dominazione economica, ancora più micidiale della sudditanza istituzionale. La persistenza della dominazione economica e l'instaurarsi di legami formalmente nuovi ma sostanzialmente identici fra le vecchie metropoli e i loro ex sottoposti costituivano una perpetuazione della situazione precedente e un ostacolo immanente all'unità dell'Africa.

Precisamente sotto questo aspetto si mostrava l'associazione fra la Cee e quegli stati che avevano appena cessato di essere colonie francesi, belghe e italiane. L'operazione si prestava facilmente all'accusa di trasformismo. Quei paesi infatti erano stati legati alla Cee, ancora colonie, con un regime largamente preferenziale e privilegiato e comunque « chiuso » rispetto al mondo esterno. Con l'eccezione della Guinea, l'acquisizione dell'indipendenza aveva visto il permanere della « gabbia dorata » della zona franco. Che ora le ex colonie francofone fossero dotate di una loro chiave della gabbia appariva un fatto puramente formale. Nkrumah aveva energicamente denunciato questa situazione: « ... il mercato comune europeo ... non è altro che il braccio economico e finanziario del neocolonialismo e il bastione dell'imperialismo economico europeo in Africa. Il Trattato di Roma, che ha istituito il mercato comune europeo, può paragonarsi al trattato che emanò dal congresso di Berlino nel diciannovesimo secolo. Questo trattato stabilì il dominio incontrastato del colonialismo in Africa; il primo segna l'avvento in Africa del neocolonialismo. In un altro senso si può dire che il Trattato di Roma, specialmente nei suoi effetti sull'Africa, porta senza dubbio il segno del neocolonialismo francese. In realtà, l'ex Fondo francese d'investimenti per lo sviluppo economico e sociale, ora divenuto Fondo per l'assistenza finanziaria e la cooperazione, e il Fondo europeo che pretendono di aiutare gli stati africani appena indipendenti sono ora finanziariamente ed economicamente la stessa cosa ... »⁹.

⁹ Citato in Colin Legum, *Pan-Africanism, A Short Political Guide*, London, 1962, p. 119.

Il passaggio dalle istituzioni coloniali francesi — il Fides, il Fac — alle istituzioni comunitarie di cooperazione — il Fed — appariva un semplice rimescolamento di carte ad uso dei vecchi colonizzatori, ora camuffati da operatori, e a danno degli antichi sfruttati. La Cee sembrava aver semplicemente ereditato il titolo imperiale paludandolo di nuove insegne. Ma soprattutto questa associazione, che privilegiava alcuni africani con aiuti finanziari e preferenze commerciali discriminando gli altri, creava di nuovo un fossato fra africani ed africani e lo scavava sulle stesse frontiere che erano state sanzionate a Berlino nel 1884 dall'Europa riunita a dividersi l'Africa. Anche Kawawa, rifiutando l'associazione, aveva ricordato il Trattato di Berlino e aveva sottolineato che le potenze europee che oggi venivano a proporre l'associazione erano più o meno quelle di allora. Insomma l'atteggiamento degli africani anglofoni e, per quanto qui ci interessa, quello degli orientali era in gran parte dettato dalla loro visione dell'associazione come fattore di divisione all'interno dell'Africa.

Alcuni, come Nye, hanno criticato questo atteggiamento: « ... con diciotto stati africani già associati, quest'argomento (della divisione dell'Africa) avrebbe potuto facilmente essere usato tanto a favore dell'associazione che contro »¹⁰. Se infatti gli stati anglofoni avessero raggiunto quelli francofoni in uno stesso regime di associazione alla Cee, nell'ambito di questo regime stesso si sarebbe creata l'unità che andavano cercando. Un'obiezione del genere manca di cogliere nella sua pienezza la logica dell'argomentazione panafricanista.

Innanzitutto occorre tenere presente che l'associazione aveva incontrato critiche che andavano al di là del suo effetto di divisione. La Commissione economica per l'Africa aveva espresso i suoi dubbi sulle sorti dell'integrazione che l'associazione realizzava fra i paesi industrializzati europei e quelli africani: « association with Eec can easily tend to perpetuate economic dependency » impedendo la necessaria diversificazione delle economie africane¹¹. È ormai accettato che l'integrazione fra regioni a diverso grado di sviluppo tende a concentrare i benefici nelle regioni già sviluppate. Non correano gli associati — quelli della prima ondata e gli altri eventuali — il rischio di perpetuare o accentuare il tipo di divisione del lavoro che, come aveva ancora rammentato il rappresentante del Ghana in quel settembre londinese del 1962, vedeva l'africano come « hewer of wood and drawer of water »? Non poteva essere l'associazione un impedimento reale all'industrializzazione dell'Africa?

Ma anche volendo tralasciare questo tipo di obiezione, i pana-

¹⁰ J. S. Nye, *op. cit.*, p. 236.

¹¹ Un. Ecosoc, *The Impact of Western European Integration on African Trade and Development*, E/CN.14/72, 7 dicembre 1960.

fricani non avrebbero mai potuto accettare di realizzare la loro unità all'interno di un'associazione con gli europei. Un'unità di tal fatta avrebbe creato dei legami verticali fra ogni stato africano e la Cee ma non dei legami fra i paesi dell'Africa. E anche se un processo unitario orizzontale si fosse avviato, sarebbe nondimeno avvenuto nel contesto egemonico europeo. L'unità, come strumento d'indipendenza, sarebbe stata immediatamente frustrata. Non si poteva affidare ad altri quello che appariva come il maggior compito degli africani. In questo senso, molto appropriatamente Ali Mazrui paragonava la situazione degli africani — paradossalmente — proprio a quella degli europei, di quegli europei cioè che miravano a federare l'Europa. Altiero Spinelli aveva scritto su « Foreign Affairs » che in una situazione in cui l'egemonia americana aveva fornito quella direzione centrale necessaria alla ricostruzione europea di cui l'Europa, divisa in stati nazionali, si era dimostrata organicamente incapace, questa si trovava a scegliere fra « due forme di potere sovranazionale — uno costituito dall'egemonia americana, l'altro da un governo tutto europeo »¹². Mazrui commentava: « È questa scelta, posta da Spinelli di fronte all'Europa, che rassomiglia alla scelta che Nkrumah vede di fronte all'Africa, se al posto dell'egemonia americana in Europa mettiamo l'egemonia europea o bianca in Africa »¹³. È chiaro dunque che il panafricanismo militante non poteva che osteggiare non solo l'attuale associazione che divideva l'Africa, ma anche quella che l'avrebbe riunita sotto l'egemonia europea. Il federatore doveva essere il popolo africano e nessun altro. Per tutte queste ragioni — non irrazionali dunque, né infantili — Kawawa rifiutava l'associazione nel 1962.

La dichiarazione d'intenzioni del 1963

Fino a che punto era giustificato l'atteggiamento negativo degli africani di fronte alla Cee? Che ci fossero stati numerosi elementi trasformistici nel tentativo di trasporre a livello comunitario la politica coloniale francese non poteva dubitarsi. Così come non poteva neppure dubitarsi che fra le streghe che avevano assistito alla nascita dell'associazione ci fosse l'Eurafrica, quale generica visione di un rapporto perpetuamente complementare fra un'Africa produttrice di materie prime ed un'Europa trasformatrice di quelle¹⁴.

¹² Altiero Spinelli, *Atlantic Pact and European Unity*, in « Foreign Affairs », vol. 40, n. 4, luglio 1962, in particolare pp. 543-544.

¹³ Ali A. Mazrui, *African Attitudes to the European Economic Community*, in « International Affairs », vol. 39, gennaio 1963, pp. 24-36.

¹⁴ Un'ottima analisi delle premesse euroafricane dell'associazione Cee-Sama

Tuttavia c'era un importante elemento rinnovatore nel momento in cui la gestione dei rapporti con l'Africa veniva comunitarizzata che non bisogna lasciarsi sfuggire. La Commissione — che era in quegli anni costituita da un gruppetto di uomini politicamente consapevoli — sapeva benissimo che la gestione degli ex imperi coloniali dei suoi membri era un campo in cui essa poteva facilmente essere strumentalizzata dai governi nazionali. Il forte spirito d'indipendenza che allora animava la Commissione, che si sentiva investita di un compito che doveva superare qualitativamente gli stati nazionali, la induceva pertanto ad operare affinché non si verificasse quello che aveva detto Nkrumah — « il Trattato di Roma ... porta senza dubbio il segno del neocolonialismo francese ». Robert Lemaigen, allora commissario per l'oltremare, era consapevole di questo e sapeva che in quel momento egli aveva due vie per sottrarsi al trasformismo implicito nella parte IV del Trattato. Da un lato le istituzioni dovevano condurre una politica di aiuto e cooperazione effettiva, senza essere uno strumento di dominio economico. Dall'altro la Cee doveva fare ogni tentativo per allargare i suoi contatti agli altri paesi africani. Mentre le strutture di cooperazione erano di natura tale da lasciare ben poco spazio a quell'innovazione di spirito e di stile che solo col tempo doveva seguire, era invece possibile, sia pur discretamente, intraprendere contatti con gli altri africani, e fu ciò che la Commissione iniziò ben presto a fare.

Sin dalla primavera del 1960 furono iniziati colloqui esplorativi con la Nigeria e il Ghana¹⁵. Se quelli con il Ghana furono totalmente negativi quelli con la Nigeria invece dovevano approdare alcuni anni più tardi all'accordo di Lagos. Tuttavia queste intenzioni e questi inizi furono ben presto compromessi dalle trattative con il Regno Unito, iniziate nel luglio del 1961.

L'adesione del Regno Unito comportava il problema dei suoi legami preferenziali con i paesi del Commonwealth fra cui appunto quelli africani. L'accordo di massima raggiunto fra Cee e Regno Unito fu di offrire ai paesi africani il regime associativo di cui già godevano gli stati precedentemente legati alla Francia, al Belgio e all'Italia, cioè il regime d'associazione previsto dalla parte IV del Trattato di Roma.

Durante tutte le trattative il Regno Unito mancò d'informare gli africani di ciò che andava negoziando con la Cee o di consultarli sulla questione. Il Regno Unito negoziò da potenza coloniale, così come la Francia aveva fatto nel 1957 per l'associazione delle sue colonie. Era

si trova in Mario Andreis, *L'Africa e la Comunità Economica Europea*, Torino, 1967.

¹⁵ Una testimonianza di ciò è recata da Jacob J. Van der Lee, *Association Relations between the European Economic Community and African States*, in « African Affairs », luglio 1967, vol. 66, n. 264, pp. 197-212.

naturalmente il metodo piú adatto per convincere gli africani delle implicazioni neocolonialiste dell'associazione. Inoltre alla conferenza del settembre 1962, di cui abbiamo parlato, Heath nello spiegare i termini dell'associazione e nel rispondere alle obiezioni aveva agito poco diplomaticamente. Milton Margai, primo ministro della Sierra Leone, aveva chiesto se l'articolo 238 del Trattato di Roma, che prevede l'associazione di stati terzi, poteva essere un'alternativa alla parte IV fruibile da parte degli africani. La risposta di Heath fu in sostanza che l'articolo 238 serviva per associare paesi già sviluppati mentre la parte IV riguardava i paesi esportatori di derrate tropicali e comunque non ancora sviluppati. « L'implicazione fu chiaramente — dice Okigbo, il negoziatore dell'accordo di Lagos¹⁶ — che piú un paese era industrializzato, piú difficile risultava associarlo alla Comunità ... L'argomento dei responsabili britannici dette forza alla critica che l'associazione a norma della parte IV avrebbe ostacolato l'industrializzazione di quei paesi ». E li convinse nei loro sospetti di neocolonialismo. In realtà, anche se Heath fu maldestro, il fatto era che la Cee non disponeva di uno strumento flessibile e chiaro per l'associazione. Solo nell'aprile del 1963 si doveva arrivare a quella dichiarazione d'intenzioni, poi annessa alla convenzione di Yaoundé, che apriva nuove possibilità di accordo fra Cee e paesi in via di sviluppo. Ma in quel settembre del 1962 la Cee era effettivamente impreparata a fare un'offerta adeguata.

Ma l'errore fondamentale — e in un certo senso inevitabile — fu quello di collegare l'ampliamento della Cee all'ampliamento dell'associazione africana. Se non vi fossero state le trattative con il Regno Unito, o se queste fossero intervenute piú tardi, probabilmente la Cee sarebbe riuscita allora ad allargare i propri rapporti africani. Ma la coincidenza verificatasi arrestò questa possibilità di allargamento convincendo sempre piú gli africani che i loro rapporti con l'Europa erano rapporti legati ai moduli coloniali. La Francia apparteneva alla Cee e quindi venivano legati alla Cee gli stati che erano stati sue colonie. Il Regno Unito vi entrava e quindi entravano nell'associazione le sue ex colonie. Scriveva Nora Beloff: « Davvero, l'ironia vuole che l'Europa offra lo status di associato specificamente agli ex sudditi dell'Europa! »¹⁷, e Mazrui descriveva l'offerta dell'associazione in coincidenza con l'appartenenza delle ex metropoli alla Cee come la concessione di un passaporto cosí stampigliato: « Certified as ex-Colonial Territory of a Member »¹⁸.

Se dunque l'ideologia panafricana spingeva già da sola gli africani

¹⁶ Pius Okigbo, *Africa and the Common Market*, Evanston, 1967, p. 74 e ss.

¹⁷ Nora Beloff, *Why the Six Fell out with the Africans*, in « The Observer », 17 luglio 1962.

¹⁸ A. A. Mazrui, *op. cit.*

dell'est a respingere l'associazione, le condizioni in cui questa veniva offerta confermavano quest'atteggiamento negativo. Come si è risaliti da questa posizione di stallo alle trattative tra Cee e Africa orientale, ufficiosamente iniziate nel 1963?

Kawawa aveva rifiutato di entrare a far parte dell'associazione quale si trovava concepita nella parte IV del Trattato. In generale c'era stato un rifiuto a discutere la questione dei rapporti fra l'Africa orientale e la Cee in una sorta di negoziato in appendice a quello del Regno Unito per aderire alla Cee. Tuttavia chiudendo il suo intervento il primo ministro tanganicano aveva accennato alla volontà dei tre paesi africani che rappresentava di stipulare con la Cee un accordo commerciale.

Nel frattempo il rinnovo dell'associazione con le ex colonie, ora divenute stati indipendenti, aveva riaperto vecchie polemiche africane fra i sei. La Germania e i Paesi Bassi, che nel 1957 avevano accettato la parte IV per sola carità di patria, non intendevano proseguire a livello comunitario in una politica chiusa e ristretta solo agli associati della prima ora. La convenzione di Yaoundé finì poi per passare ugualmente, ma ad essa dovette annettersi un'importante dichiarazione d'intenzioni — approvata nell'aprile del 1963 — secondo cui la Cee s'impegnava ad esaminare « dans un esprit favorable » la possibilità di negoziare con i paesi di struttura e produzione comparabili a quella degli associati accordi che potevano prendere una forma diversa da quella della parte IV. Cioè oltre all'adesione alla convenzione di Yaoundé, i candidati avrebbero potuto richiedere un accordo limitato al commercio ma con obblighi e diritti reciproci, oppure un semplice accordo commerciale. Questa dichiarazione fu il frutto di un compromesso fra Francia e Paesi Bassi e fu emanata con l'intenzione implicita di favorire un accostamento alla Cee da parte dei paesi africani anglofoni¹⁹.

Gli elementi positivi di questa dichiarazione non erano solo nel generico spirito di apertura che essa innestava sulla « riserva chiusa » di Yaoundé, ma consistevano da un lato nella possibilità di precisare in termini più elastici e nuovi le alternative di instaurare relazioni con la Cee. Se Heath avesse potuto illustrare questa dichiarazione alla conferenza del Commonwealth del 1962, forse le reazioni sarebbero state meno negative. D'altro lato essa tagliava il legame fra ampliamento della Cee al Regno Unito e sorte degli africani anglofoni, riconsegnando l'iniziativa alla sola Cee.

Ora, grazie alla dichiarazione e fermo restando il desiderio dell'Africa orientale di concludere un accordo commerciale, la posizione di

¹⁹ Si veda G. Van Benthem Van der Bergh, *The New Convention of Association with African States*, in « Common Market Law Review », vol. 1, n. 2, settembre 1963.

stallo poteva dirsi superata. Nel 1963 i tre stati dell'Africa orientale si dichiaravano pronti a iniziare colloqui sulla base della dichiarazione d'intenzioni nella misura in cui questa potesse non pregiudicare le loro posizioni precedentemente definite.

I negoziati e l'accordo

I negoziati fra la Cee e i tre paesi dell'Africa orientale hanno coperto un periodo di tempo inusitatamente lungo. Dopo l'emissione di un mandato negoziale del Consiglio della Cee nell'ottobre del 1964, si ebbero due rounds negoziali nel marzo del 1965 e nel novembre 1966. Improvvisamente interrotte dagli africani, le trattative infine ripresero a metà del 1967 per arrivare alla firma del primo accordo di Arusha nel luglio del 1968. Scaduto questo senza mai essere entrato in vigore, nel settembre del 1969 è stato parafato un secondo accordo ancora ad Arusha.

Come abbiamo visto la dichiarazione comunitaria dell'aprile 1963 consentiva ai candidati tre alternative. Gli africani dell'est, esclusa radicalmente quella dell'adesione alla convenzione di Yaoundé, si riaccostarono alla Cee verso la fine del 1963 con l'idea di accedere all'alternativa di un accordo commerciale. Tuttavia i colloqui condotti da allora fino all'emissione del mandato negoziale comunitario dell'ottobre 1964 ebbero come risultato di porre le trattative sulla base dell'altra alternativa, cioè un accordo di associazione sui generis fondato su obblighi e diritti reciproci.

Questo risultato costituiva indubbiamente un punto di svolta nella posizione degli africani. La differenza fra un accordo commerciale e l'associazione sui generis è che nel primo caso le eventuali concessioni si possono estendere ai terzi mediante il gioco della clausola della nazione piú favorita, mentre nel secondo il trattamento piú favorevole che le parti si accordano non viene esteso necessariamente ai terzi essendo obbiettivo dell'associazione è quello di instaurare una zona di libero scambio. Accettare come obbiettivo negoziale l'associazione sui generis aveva pertanto due implicazioni per gli africani. Innanzitutto significava istituire uno di quegli strumenti d'integrazione fra Cee e Africa che essi, nello spirito d'indipendenza del panafricanismo che li animava, avevano energicamente respinto e caricato dei loro sospetti di neocolonialismo. In secondo luogo, costituendo l'associazione sui generis uno strumento per preconstituire a se stessi un privilegio commerciale e agli altri una discriminazione, essa contraddiceva lo spirito di unità che pure aveva animato gli africani nei loro primi rapporti con la Cee.

Occorre dire che gli africani hanno tentato in ogni modo di svuotare l'associazione sui generis del suo effetto discriminatorio. Si può anzi sospettare che in una prima fase essi non si rendessero pienamente conto della questione e negoziassero avendo ancora in mente di fatto un accordo commerciale. Il loro primo atteggiamento infatti fu di ritenersi legati al Trattato del Bacino del Congo, alle risoluzioni dell'Unctad e alla parte IV del Gatt, in modo da non poter concedere discriminazioni. In un secondo tempo essi cercarono di poter concedere alla Cee un trattamento favorevole solo per quelle merci di cui la Cee fosse la principale fornitrice, in modo che l'applicazione successiva della clausola della nazione piú favorita non eliminasse in pratica il trattamento piú favorevole cosí concesso e non ledesse i diritti altrui²⁰. Ma l'atteggiamento della Cee, sotto la spinta della Francia, era che si dovesse arrivare ad una reciprocità, magari limitata, ma sostanziale. Del resto la Cee nei confronti degli associati di Yaoundé, che pagavano il loro accesso sui mercati dei sei con una reciprocità quasi totale, non poteva applicare due pesi e due misure. Il momento cruciale per gli africani in questa situazione fu tra il novembre del 1966 e il maggio del 1967. Nel novembre essi interruppero bruscamente le trattative non appena afferrarono l'irremovibilità della Cee sulla questione della reciprocità. Nel maggio seguente chiedevano la riapertura dei negoziati, accettando il concetto di reciprocità della Cee e chiedendo in cambio una maggiore protezione per le proprie esportazioni²¹.

Che cosa ha indotto gli africani a questa sterzata «realistica» dalla via panafricanista su cui cosí decisamente marciavano?

Gli avvenimenti che nel frattempo si erano prodotti in Africa segnavano essi stessi una decadenza delle posizioni panafricaniste. Il movimento d'integrazione continentale non aveva trovato uno sbocco sovranazionale ma la semplice mediazione internazionale dell'Oua. Contro l'ambizione di Nkrumah il tempo aveva lavorato con rapidità. Il disegno panafricanista doveva essere attuato subito, prima che le classi dirigenti fossero naturalmente assorbite dal compito dell'edificazione nazionale. I leaders dell'Africa orientale che ancora nel 1963, sentendosi protagonisti di una straordinaria avventura politica, erano disposti a sacrificare tutto ora dovevano piú cautamente rivolgersi a mettere ordine in casa. A questo punto le esigenze delle economie nazionali o regionali erano già in prima linea e un accordo con la Cee diveniva necessario anche se, ovviamente, contraddittorio con il panafricanismo degli anni passati.

²⁰ Per i particolari delle trattative si veda Gerald K. Helleiner, *East African Community: Approaching the Eec*, in «Africa Report», aprile 1968, pp. 37-42.

²¹ Si veda The Economist Intelligence Unit, «Quarterly Economic Review: East Africa», n. 2, 1967, p. 4.

Un secondo elemento aveva sospinto gli africani dell'est al loro « revirement »: la vicenda dell'integrazione regionale dei loro tre paesi. Nel momento in cui Kenya, Uganda e Tanzania avevano acquisito l'indipendenza, l'amministrazione coloniale li aveva fatti eredi di una serie d'importanti strumenti tecnici d'integrazione: i servizi comuni — le ferrovie, le poste —, una moneta, un'università, un mercato comune. I leaders dell'Africa orientale avevano pensato di servirsi di questi strumenti tecnici già predisposti per cominciare a strutturare concretamente il movimento politico di integrazione. Per far ciò la Tanzania aveva offerto di rinviare la propria indipendenza sincronizzandola con quella del Kenya e dell'Uganda e nel 1963 Nyerere, Kenyatta e Obote erano stati ad un soffio dalla federazione. Ma la materia di cui quegli strumenti erano fatti si era ribellata alle mani panafricane che tentavano di modellarla a propria immagine e somiglianza, al punto che in breve tempo si era arrivati sull'orlo della disintegrazione. Anche qui — e Nyerere lo aveva detto — il tempo aveva rapidamente consumato l'ambizione dei panafricanisti. Se la federazione fosse sorta nel 1963 forse essa avrebbe potuto costituire, come pensavano i leaders dell'Africa orientale, il centro di propagazione di un movimento di istituzionalizzazione delle idee panafricaniste. Passato quel momento, non solo veniva a mancare questo centro capace di agire a livello continentale, ma essendosi vanificato nel frattempo — anche per l'insuccesso della federazione orientale — il contesto della politica panafricana, la Comunità dell'Africa orientale che faticosamente veniva ricucita nel 1967 non poteva più avere lo stesso valore politico. Nel 1962 Kawawa era un interlocutore panafricano. Nel 1967 la Comunità dell'Africa orientale era se stessa, era un movimento d'integrazione delimitato ai suoi membri e a qualche vicino e non più il primo anello di una catena ben più vasta e ambiziosa.

Nkrumah aveva avuto ragione a diffidare dei movimenti d'integrazione regionale in Africa. Il problema politico-ideologico dell'Africa all'alba della decolonizzazione doveva essere la presa di coscienza della mancanza della categoria statale nel continente e quindi l'idea di superare il passato coloniale e quello precoloniale foggiano la categoria dell'unità continentale. Contraddittorio con questo processo non era solo il tentativo di servirsi delle strutture coloniali per edificarne degli stati ma anche quello di servirsene per edificare delle unioni fra stati. Rispetto all'ideale panafricano lo stato africano e la federazione di stati africani avevano lo stesso effetto paralizzante. Le federazioni, come lo stato, diventavano in Africa uno strumento di « nation-building », costrette come lo stato ad usare le forze sociali e politiche in senso antagonista all'unità continentale. Il processo di federazione in Africa non ha lo stesso valore che può avere in Europa: qui esso è

diretto a superare lo stato nazionale, in Africa — quando ha successo — è una forma di creazione dello stato nazionale.

Stando così le cose, se da un lato il generale decadimento dell'idea panafricana già spingeva i paesi dell'Africa orientale a una visione nazionale dei propri interessi, dall'altro lato lo stesso effetto aveva l'istituzione della Comunità dell'Africa orientale. Col procedere delle trattative pertanto i negoziatori africani si trovavano ad essere sempre meno panafricanisti e sempre più legati agli interessi concreti e particolari dei loro paesi e della loro Comunità. Essenzialmente questo processo ha condotto gli africani ad accettare l'ipotesi dell'associazione sui generis con tutte le implicazioni che abbiamo detto.

La sterzata è stata dunque assai brusca. Essa indubbiamente ha sovvertito la piattaforma politica su cui gli africani dell'est si erano presentati nel 1962. D'altra parte essa riflette i mutamenti politici e ideologici prodottisi in Africa negli ultimi anni. Il momento irripetibile che poteva attuare l'ideale di Nkrumah è passato senza che nessuno sia stato capace di afferrarlo. Panafricanisti di alto rango, come Nyerere, oggi sono impegnati a edificare i loro stati o le loro comunità di stati. L'Africa ha scelto la via della nazione e forse un giorno riparlerà di federazione come strumento per superare se stessa. Alcuni dei giovani stati africani si sono così condannati all'instabilità, altri riusciranno nell'impresa. I movimenti d'integrazione regionale oggi in atto sono di ispirazione essenzialmente funzionalistica o costituiscono un « second best » dell'edificazione nazionale. Essi sono quanto è restato del movimento unitario che aveva pervaso l'Africa all'inizio degli anni sessanta e costituiscono la forma in cui sopravvive il panafricanismo. Non si può fare carico ai tre stati dell'Africa orientale per essersi inseriti in questo movimento di bassa marea troppo più forte di loro.

Conclusioni

Ciò che si può dire, tornando ai loro rapporti con la Cee, è che il patrimonio politico da essi accumulato in questa evoluzione del panafricanismo non è andato perduto. Diversamente dagli associati di Yaoundé che hanno imboccato subito la strada del « realismo », facendosi acritici o addirittura nostalgici protagonisti di un legame in cui passivamente beneficiano di una benevolenza di diritto consuetudinario, quelli di Arusha hanno stretto un legame in cui obblighi e diritti sono il frutto di un duro e consapevole negoziato. Anche se la Cee è riuscita a porre l'accordo di Arusha sul principio della reciprocità, l'applicazione limitata che gli africani sono riusciti a ottenerne costituisce un'importante arma di contrattazione per il futuro. L'applicazione della reciprocità

su scala così ridotta e selettiva forse è la prefigurazione di quella applicazione di preferenze unilaterali e generali di cui si parla da anni in sede Unctad. Non c'è dubbio infatti che qualora si addivenisse al principio per cui gli stati industrializzati devono concedere preferenze a quelli meno sviluppati senza chiedere reciprocità, tuttavia tale principio sarebbe applicato con eccezioni. In questo caso è più probabile che il modello sia costituito dalla reciprocità limitata e selettiva di Arusha che non da quella totale di Yaoundé.

La spinta politica che ha sorretto l'Africa orientale ha dato infine anche altri frutti. Infatti se nelle due recenti convenzioni di Arusha e Yaoundé si sono chiarite le disposizioni relative ai movimenti di integrazione regionale fra africani — nel senso che ora divengono attuabili —, ciò è dovuto alle precise preoccupazioni degli africani dell'est. Questi infatti sono impegnati nell'ampliamento della loro Comunità ai paesi vicini e, protagonisti di questa eredità del panafricanismo, hanno chiesto e ottenuto dalla Cee impegni a non ostacolare tale ampliamento. Nella prima convenzione di Yaoundé di integrazione regionale si parlava solo, in termini ambigui, per dire che il trattamento più favorevole che questa avrebbe istituito fra africani si doveva estendere alla Cee. In quanto al resto era affidato alla benevolenza comunitaria.

Gli stati della Comunità dell'Africa orientale rappresentano oggi, insieme a paesi come lo Zambia, ciò che di positivo esiste sulla scena politica africana. Al termine di un complesso processo essi hanno raccolto l'eredità del panafricanismo, dell'autenticità del pensiero politico africano così come è stata filtrata dalla storia degli ultimi anni. La loro vitalità politica, come dicevamo in principio, può essere l'elemento dinamico non solo di gran parte delle relazioni africane ma in particolare delle relazioni fra Africa e Cee. Nel momento in cui queste relazioni conoscono un indebolimento dell'iniziativa comunitaria, la Comunità dell'Africa orientale può essere la direzione di domani.

IV. I problemi economici dell'integrazione tra lo Zambia e l'Eac

di Giulio Querini

Cenni sull'economia dell'integrazione regionale

Il crescente interesse per i problemi teorici e pratici del commercio estero dei paesi in via di sviluppo ha dato nuovo slancio ai sostenitori del protezionismo.

Da un punto di vista analitico la critica fondamentale che viene rivolta alla teoria classica dei costi comparati e alle politiche libero-scambiste che ne derivano è che tale teoria è valida nel configurare una situazione di « massimo benessere generale » soltanto se « tutte » le condizioni da essa presupposte risultano simultaneamente verificate. Poiché è facile constatare che nella realtà attuale del commercio internazionale almeno una di queste condizioni — la concorrenza perfetta — non sussiste, ne consegue che la situazione di ottimo assoluto descritta dalla teoria dei costi comparati non può essere raggiunta.

Ora, quando una o più delle condizioni per un ottimo assoluto non sono verificate, non è detto che la miglior linea d'azione sia di cercare di adempiere ugualmente le altre condizioni. Infatti è dimostrato che, quando ci si trova nella situazione suddetta, il verificarsi delle altre condizioni non necessariamente conduce ad una situazione di « second

Lo Zambia è uno dei 10 paesi membri della Commissione economica per l'Africa, che — con l'accordo concluso a Lusaka nel 1965 — si è impegnato a partecipare al processo di integrazione economica dell'Africa centro-orientale. Tuttavia, mentre per gli altri paesi si sono incontrate notevoli difficoltà, una serie di positive riunioni a livello ministeriale culminate nell'incontro al vertice di Dar Es Salaam nell'agosto 1969 hanno maturato sul piano politico il problema dell'adesione dello Zambia. È apparso quindi opportuno inquadrare in questa sede i problemi di tale adesione dal punto di vista dell'analisi economica.

Ringrazio il prof. G. Gandolfo per alcuni suggerimenti relativi al primo paragrafo. Ovviamente la responsabilità di quanto qui pubblicato è soltanto di chi scrive.

best », il cui conseguimento, anzi, può richiedere che anche una o più altre condizioni vengano violate¹.

In un mondo « imperfetto » — sia dal punto di vista della concorrenza che delle altre condizioni richieste dalla teoria classica dei costi comparati — non sarebbe quindi più possibile affermare che ad un avvicinamento alla situazione di libero scambio generale corrisponde un avvicinamento alla situazione di massimo benessere per tutti i paesi partecipanti al commercio internazionale. Il perseguimento di un « second best » può richiedere infatti provvedimenti che procedano in senso inverso rispetto all'attuazione del libero scambio su scala mondiale.

Da un punto di vista pratico la teoria del « second best » si è rivelata negli ultimi anni un attraente piedistallo su cui i paesi in via di sviluppo — in contrasto con il libero-scambismo prevalente negli organismi internazionali — possono erigere politiche protezionistiche nel tentativo di contenere l'espansionismo commerciale di alcune grandi società che operano su scala internazionale.

Tuttavia tenuto conto sia delle esigenze tecnologiche dell'industria moderna che della necessità di non estraniarsi dal flusso degli aiuti internazionali, appare evidente che un paese nelle prime fasi dello sviluppo — specie se di modeste dimensioni economiche — non è in grado di sopportare l'elevato costo iniziale di un rigido protezionismo.

Seguendo l'esempio dei paesi europei già industrializzati, alcuni paesi in via di sviluppo hanno quindi cercato un compromesso fra queste opposte esigenze — protezionismo e produzione su larga scala — avviandosi sulla strada dell'integrazione regionale.

I vantaggi dell'integrazione economica possono essere considerati da un duplice punto di vista: gli studiosi di formazione classica sono inclini a sottolineare l'aspetto « specializzazione », per cui all'interno della regione verrebbe realizzata una struttura produttiva più vicina all'ottimo descritto dalla teoria dei costi comparati. Altri invece mettono in risalto i vantaggi della ricostituzione dello spazio economico alterato dalla colonizzazione; in particolare la possibilità di realizzare industrie di vaste dimensioni che beneficino sia di economie interne (tecnologie moderne) che di economie esterne (soprattutto concentrazione delle infrastrutture e dei servizi commerciali).

Lo strumento essenziale — anche se, come si vedrà, non unico — dell'integrazione regionale è costituito dalla creazione di una « unione doganale » basata su due principi: eliminazione progressiva dei dazi e delle altre restrizioni al commercio tra paesi membri e creazione di una

¹ Per una chiara sintesi dei problemi in esame ed in particolare degli argomenti a favore della teoria del « second best » vedasi H. G. Johnson, *Money, Trade and Economic Growth*, London, Allen and Unwin, 1962, cap. III, pp. 46-74.

tariffa esterna comune. Alla applicazione di questi due principi corrispondono i due noti effetti indicati da Viner come « trade creation » (tra paesi membri) e « trade diversion » (rispetto ai paesi terzi)².

Da un punto di vista statico — della riallocazione cioè dei fattori produttivi esistenti — il vantaggio dell'integrazione sarebbe misurato dalla somma algebrica tra minori costi conseguenti all'effetto « trade creation » e aumenti di costi connessi alla « trade diversion ».

Tuttavia, da un punto di vista dinamico, il problema appare più complesso: non si tratta infatti soltanto di calcolare se il prezzo medio dei beni importati sia aumentato o meno come effetto della nuova struttura dei dazi doganali, ma di valutare se il processo di integrazione apra migliori prospettive per una più efficiente utilizzazione dei fattori attualmente sottoccupati a causa del limitato spazio economico nazionale.

Per quanto riguarda il commercio interregionale un'unione doganale ha un'azione di stimolo per le attività economiche di un paese membro tanto più forte quanto più: 1 - gli scambi con gli altri membri rappresentano una quota notevole del suo commercio estero; 2 - l'entità dei beni scambiati è sensibile al variare dei dazi; 3 - il grado di concorrenza tra produttori dei vari paesi membri è elevato.

I fautori del libero scambio su scala mondiale sostengono che gli accordi commerciali a carattere regionale tra paesi ancora nelle prime fasi dello sviluppo sono scarsamente efficaci in quanto in generale nessuna di queste condizioni è ivi facilmente riscontrabile. Questi paesi infatti esportano generalmente beni primari tra loro concorrenti, destinati ai mercati dei paesi industrializzati. Inoltre le correnti del commercio con l'estero sono influenzate da fattori istituzionali, soprattutto dai precedenti legami coloniali e/o dal fatto che le principali attività produttive sono controllate da operatori stranieri. Infine sia questi ultimi che i produttori locali « privati » sono concordi nel voler perpetuare l'attuale divisione del mercato interno, evitando i rischi connessi ad un più elevato grado di concorrenza.

Da questo punto di vista la conclusione sarebbe quindi che, qualora si ritenga opportuno allargare la dimensione del mercato, ciò deve essere realizzato migliorando il sistema delle infrastrutture regionali e coordinando le politiche commerciali, ma evitando di ricorrere a discrimina-

² L'opera fondamentale resta: J. Viner, *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1950 (soprattutto cap. 4). L'analisi dei rapporti tra protezionismo, libero scambio e integrazione economica ha dato luogo ad una abbondante letteratura, dall'opera ormai classica di J. E. Meade, *The Theory of Customs Unions*, Amsterdam, North Holland Publishing Company, 1955, fino ai contributi e alle rassegne più recenti: R. G. Lipsey, *The Theory of Customs Unions: A General Survey*, « The Economic Journal », settembre 1960, p. 496 e B. Belassa, *Economic Development and Integration*, Mexico, 1965.

zioni tariffarie che, per effetto del « trade diversion », rendono più costose le importazioni.

Tuttavia, nella misura in cui si concorda sul fatto che l'attuale struttura produttiva della maggior parte di questi paesi non rispecchia le loro potenzialità di sviluppo, ma deriva da distorsioni connesse a fattori extraeconomici, non vi è dubbio che si debbano operare degli interventi volti non tanto ad aumentare l'efficienza delle attività produttive esistenti ma piuttosto ad innovare radicalmente l'organizzazione della produzione. Data la scarsa competitività internazionale delle industrie di questi paesi e l'andamento non favorevole, per i venditori, dei mercati mondiali dei prodotti primari, non resta nella maggior parte dei casi che tentare di orientare lo sforzo produttivo nel senso della sostituzione delle importazioni.

L'integrazione regionale, in questo contesto, non è quindi una scelta aprioristica effettuata per realizzare un ottimo teorico, ma un espediente pratico per minimizzare i costi connessi ad un elevato grado di protezione a livello regionale.

Non tutti i settori produttivi del resto si presentano nella stessa misura ad essere stimolati dalla progressiva integrazione economica: questa infatti agisce diversamente sulle industrie cosiddette « stazionarie » e su quelle « dinamiche ». La prima categoria, infatti, che può grossolanamente farsi coincidere con le industrie produttrici di beni di consumo, generalmente agisce già — su scala nazionale — al riparo di elevati dazi protettivi; su di esse il principale effetto dell'unione doganale è quello di aumentare il grado di concorrenza, portando alla graduale eliminazione dei produttori meno efficienti nell'ambito regionale.

Per quanto riguarda invece le industrie « dinamiche », che si fanno generalmente coincidere con le industrie di base (chimiche, metallurgiche) o produttrici di beni ad alto contenuto tecnologico (materiale elettrico, meccaniche), i vantaggi dell'integrazione riguardano soprattutto la possibilità di poter raggiungere le dimensioni ottime sia dal punto di vista tecnologico che della distribuzione dei prodotti.

Per la prima categoria di industrie il problema di un processo di integrazione è quello di graduare e diluire nel tempo gli effetti distruttivi della concorrenza, onde evitare lo smantellamento di attività produttive ancora efficienti a livello nazionale: in particolare questa preoccupazione giustifica l'ostilità dei paesi meno avanzati nelle rispettive unioni doganali (in America latina come in Africa) ed una riduzione automatica, a scadenze prefissate, dei dazi infraregionali³.

³ Per un esame ampiamente documentato delle due diverse situazioni vedasi rispettivamente G. Cevallos, *Intégration économique de l'Amérique Latine*, Genève, Librairie Droz, 1968 (spec. cap. II) e P. Robson, *Economic Intégration in Africa*, London, Allen and Unwin, 1968 (soprattutto capp. 2, 3 e 4).

È tuttavia per le industrie « dinamiche » che sorgono i problemi concettualmente più complessi. Le recenti esperienze di integrazione economica sia nei paesi industrializzati che nei paesi nelle prime fasi dello sviluppo hanno confermato le teorie di Myrdal e Hirschmann⁴ circa le tendenze delle nuove iniziative economiche a concentrarsi nelle zone relativamente più progredite. Ciò significa in pratica che i paesi meno avanzati che fanno parte di una stessa unione doganale da una parte non riescono ad attrarre gli investimenti più propulsivi ai fini dello sviluppo e dall'altra devono anzi sovvenzionare le industrie che sorgono nelle zone più prospere, pagando i relativi prodotti ad un prezzo più elevato rispetto alle tradizionali importazioni dai paesi terzi.

Ogni unione doganale richiede quindi dei meccanismi correttivi che modifichino la localizzazione che si avrebbe se le imprese, sospinte semplicemente dal criterio dell'efficienza economica, fossero completamente libere di installarsi in una zona qualsiasi all'interno della regione. Il funzionamento di questi meccanismi è condizionato dal fatto che al contrario delle industrie produttrici di beni di consumo — la cui efficienza dovrebbe aumentare sotto lo stimolo di una crescente concorrenza — le industrie « dinamiche » assumono generalmente il carattere di imprese pubbliche o a partecipazione statale che operano, salvo accordi particolari con preesistenti industrie private, in regime di monopolio.

È infatti assai difficile — specie per quanto riguarda le « nuove » iniziative di investimento — che il capitale privato possa far fronte contemporaneamente alle due opposte esigenze connesse a questo tipo di investimento: a - una localizzazione che tenga conto dell'equa ripartizione delle attività produttive all'interno della regione e, b - investimenti di dimensioni tali da soddisfare l'intero mercato regionale: basati cioè sulla fiducia che il processo di integrazione non solo proseguirà, ma permarrà anche per un tempo sufficientemente lungo da giustificare ingenti immobilizzazioni di capitale. A parte quindi le disquisizioni essenzialmente teoriche — anche perché difficilmente verificabili statisticamente — sulla importanza relativa del « trade creation » e del « trade diversion », il vero problema della integrazione regionale tra paesi in via di sviluppo appare la coordinazione ex ante dei nuovi investimenti nei settori in cui le iniziative produttive debbono necessariamente assumere dimensioni sovranazionali.

Da questo punto di vista la situazione dei paesi in via di sviluppo è — rispetto ai paesi industrializzati — nettamente meno favorevole

⁴ G. Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London, 1957, cap. 3; A. O. Hirschmann, *The Strategy of Economic Development*, New Haven, 1958, pp. 187-190.

per una molteplicità di ragioni. Innanzitutto nei paesi meno avanzati la creazione di grandi industrie assume un valore « dimostrativo » che spesso sovrasta l'aspetto puramente economico del problema. Così la costruzione di una grande industria in un paese partner stimola molto più lo spirito di emulazione che non il desiderio di coordinamento. Inoltre in una regione economicamente poco avanzata le iniziative possibili sono assai limitate e — molto più che nei paesi industrializzati — vincolate a fattori naturali; parallelamente una volta che un'attività di questo genere entra in funzione, gli effetti di polarizzazione risultano particolarmente rilevanti. Infine il basso livello di reddito, e quindi la limitata disponibilità di risorse finanziarie, impediscono ai paesi in via di sviluppo di attuare quei trasferimenti compensativi che nel caso della integrazione tra paesi più avanzati possono rendere accettabile — almeno nel breve periodo — un più rapido sviluppo delle zone già più progredite.

L'integrazione regionale — sia dal punto di vista dell'unione doganale che da quello della coordinazione regionale degli investimenti — è quindi particolarmente difficile per i sistemi ancora nelle prime fasi dello sviluppo: ma quando come nel caso dello Zambia — esigenze di natura diversa dall'efficienza di breve periodo la raccomandano, il compito dell'economista non è tanto di sottolineare le difficoltà ma piuttosto di indirizzare quelle scelte che nella realtà concreta possono portare a minimizzarne il costo.

La struttura economica dello Zambia

Nel periodo precedente all'indipendenza (1964) lo Zambia praticamente è stato soltanto un'appendice mineraria della Rhodesia del Sud e del Sudafrica. Malgrado la rapida evoluzione degli ultimi anni, la produzione di rame conserva un ruolo preponderante nell'economia del paese, contribuendo per circa il 45% alla formazione del prodotto nazionale lordo.

Come risulta dalla tab. 1, 4 milioni circa di abitanti sparsi in un territorio di oltre 290 mila miglia quadrate dispongono di un reddito pro capite annuo vicino ai 260 dollari, sensibilmente più elevato quindi della media degli altri paesi africani e circa il triplo dei paesi dell'East African Community (Eac).

Dal punto di vista della struttura produttiva, di fronte alla preponderanza dell'attività mineraria nella formazione del prodotto nazionale lordo, l'agricoltura e l'industria manifatturiera svolgono un ruolo modesto, contribuendovi rispettivamente soltanto per il 9% e l'11%. Tali dati possono essere utilmente confrontati con quelli della tab. 2

TAB. 1. Eac e Zambia: struttura economica - 1966

Paese	Popolazione (milioni)	Densità (abitanti per miglio quadrato)	Prodotto nazionale lordo		
			Com- plessivo \$ (milioni)	Pro capite \$	% del Pnl prodotto nel settore di mercato
Kenya	9,6	43	892,64	92,4	76
Uganda	7,7	85	679,28	86,8	71
Tanzania	10,4	29	763,56	72,8	73
Eac	27,8	41	2335,48	84,0	74
Zambia ^a	3,9	14	1026,76	260,4	95

^a I dati relativi allo Zambia si riferiscono al 1967.

Fonti: Zambia, *Statistical Year Book*, 1968; Eacso, *Economic and Statistical Review*, marzo 1967, Kenya, *Economic Survey*, 1967; Uganda, *Background to the Budget 1967-68*; Tanzania, *Background to the Budget 1967-68*.

TAB. 2. Eac e Zambia: prodotto nazionale lordo al costo dei fattori per settori - 1966

		Kenya	Uganda	Tanzania	Eac	Zambia
Agricoltura	\$	353,36	414,96	408,52	1176,84	90,16
	%	40	61	54	51	8,8
Foreste						
Pesca						
Industria manifatturiera	\$	96,88	35,28	38,08	170,24	110,46
	%	11	5	5	7	10,8
Commercio	\$	106,96	71,40	107,24	285,60	134,96
	%	12	11	14	12	13,1
Miniere e cave	\$					329,70
	%					32,1
Altre	\$	335,44	157,64	209,72	702,80	361,48
	%	37	23	27	30	35,2
Totale	\$	892,64	679,28	763,56	2335,48	1026,76
	%	100	100	100	100	100

^a I dati relativi allo Zambia si riferiscono al 1967.

Fonte: Zambia, *Statistical Year Book*, 1968; Uganda, *Background to the Budget 1967-68*; Kenya, *Economic Survey*, 1967; Tanzania, *Background to the Budget 1967-68*.

dalla quale risulta invece che il settore agricolo è relativamente molto più importante nei paesi dell'Eac dove è invece meno rilevante il peso dell'industria manifatturiera.

Per quanto riguarda la struttura del settore industriale in Zambia, i dati della tab. 3 mostrano una netta prevalenza delle « alimentari » « bevande e tabacco », « attrezzature per trasporti » e « fonderie e prodotti metallurgici ». Il peso del settore manifatturiero negli ultimi anni è inoltre cresciuto assai rapidamente: infatti il relativo indice della produzione (1961=100) è passato da 124 nel 1964 a 221 nel 1967 con punte notevolmente superiori alla media per le voci « bevande e tabacco » e « minerali non metalliferi »⁵. Ugualmente rapida l'espansione

TAB. 3. *Zambia: industria manifatturiera 1965-67^a*

	\$ 1965		\$ 1966		\$ 1967	
	milioni	%	milioni	%	milioni	%
Alimentari	9,10	16,3	11,06	13,1	14,28	12,9
Bevande e tabacco	8,26	14,6	17,22	20,4	19,32	17,5
Tessili e confezioni	5,32	9,5	6,30	7,5	9,24	8,4
Segherie e falegnameria	3,22	5,7	4,90	5,8	5,04	4,6
Prodotti di carta, stampa e pubblicazione	2,80	5,1	3,50	4,2	3,50	3,2
Prodotti di gomma	1,12	2,1	1,26	1,5	1,82	1,6
Prodotti chimici	3,78	6,7	4,76	5,6	5,32	4,8
Minerali non metallici	8,54	15,3	8,68	10,3	11,20	10,1
Fonderie e prodotti metallici	7,98	14,3	11,20	13,3	15,12	13,7
Macchinari	1,68	3,1	1,82	2,2	2,94	2,6
Attrezzature elettriche	0,56	1,0	1,54	1,8	1,96	1,8
Attrezzature per trasporti	3,50	6,2	11,62	13,8	20,30	18,4
Altre industrie manifatturiere	0,14	0,3	0,42	0,5	0,42	0,4
Totale	56,00	100	84,28	100	110,46	100
Tasso di aumento sull'anno precedente	48,7 %		50,5 %		31,1 %	

^a Per il 1964 si dispone solo del totale, pari a \$ 39,48 milioni.

Fonte: Zambia, *Statistical Year Book*, 1968.

⁵ Tutti i dati statistici riportati nel testo — salvo esplicita indicazione di altra fonte — sono tratti dallo *Statistical Year Book*, 1968, pubblicato dal Central Statistical Office di Lusaka. Le informazioni relative ai progetti di investimento sono state invece raccolte dall'A. direttamente presso diversi uffici governativi in Zambia.

dell'occupazione in tale settore; si è passati infatti dal 21.000 addetti nel 1964 a 35.000 nel 1967. Tuttavia nello stesso periodo il totale degli occupati nel settore moderno nel suo complesso è progredito meno rapidamente (da 268.700 a 345.880) a causa della stazionarietà dell'occupazione nel settore minerario e del leggero regresso nel settore agricolo.

Il costo del lavoro è notevolmente più elevato che nei Paesi dell'Eac e particolare attenzione merita la struttura delle retribuzioni. Infatti il salario medio di un lavoratore africano è in Zambia di 666 K⁶ all'anno (1967), ma con sperequazioni settoriali fortissime in quanto si passa da 266 K per gli addetti all'agricoltura a 1322 e 1120 K rispettivamente nel settore minerario e dei trasporti.

È da tener inoltre presente che questi dati — qui citati per sottolineare il ruolo particolarmente importante dell'industria nell'economia dello Zambia — non tengono conto dei notevoli progressi compiuti nel 1969 sia nel settore chimico (fabbrica di fertilizzanti di Kafue) sia nel settore tessile (cotonificio, ugualmente a Kafue).

Il futuro dell'economia dello Zambia è condizionato dalla soluzione di due problemi: a - aumentare il controllo pubblico sulle principali attività produttive ancora in mano a stranieri evitando contemporaneamente di scoraggiare nuovi investimenti esteri, b - diversificare gli scambi con l'estero in modo da liberarsi delle servitù commerciali e di comunicazioni (specie ferroviarie) con i paesi a sud dello Zambesi.

Per quanto riguarda il primo punto, la particolare situazione esistente prima della indipendenza rende per lo Zambia — più ancora che per gli altri paesi in via di sviluppo — particolarmente urgente realizzare delle riforme per volgere a profitto dei propri cittadini lo sfruttamento delle risorse nazionali.

La recente decisione di nazionalizzare le miniere di rame è un gesto clamoroso di cui è difficile valutare l'effettiva incidenza sullo sviluppo del paese. Altrettanto importante in linea di principio — ed ugualmente incerta nelle conseguenze pratiche, anche alla luce delle esperienze del Kenya in questa delicata materia — è la attuale tendenza a privare coloro che non sono cittadini zambiani delle licenze per il commercio all'ingrosso, al dettaglio e per la gestione di locali pubblici. Si parla anche con insistenza di nazionalizzare le banche e le compagnie di assicurazione, per ottenere la collaborazione del settore finanziario al processo di « zambianizzazione » delle varie attività economiche, secondo lo spirito della famosa « dichiarazione di Mulungushi » del novembre 1968⁷.

⁶ Si ricorda che 1 K = 1,40 \$ Usa; 1 K equivale cioè a 10 scellini della Comunità dell'Africa orientale.

⁷ La « dichiarazione di Mulungushi » pronunciata dal presidente Kaunda davanti all'assemblea generale dell'United National Independence Party costituisce, secondo quanto dichiarato nell'introduzione stessa al testo ufficiale « not only a

Quello che è certo è che l'Indeco, l'ente che gestisce sia le partecipazioni statali nelle industrie private che le aziende nazionalizzate, sta svolgendo una sempre crescente attività sia nel campo industriale che nel campo finanziario, con risultati che vengono generalmente considerati soddisfacenti; alla fine di agosto del 1968 tale ente deteneva infatti quote di partecipazione in investimenti industriali per un ammontare di K 30 milioni e crediti per K 10 milioni — K 40 milioni in tutto — rispetto ai K 16 milioni alla fine del 1967.

Il settore agricolo, tradizionalmente più lento a seguire l'evoluzione della vita economica, sembra essere rimasto ai margini di questa convulsa e non sempre coerente attività politico-economica: ma l'aspettativa di misure volte alla sua « zambianizzazione » ha indotto molti « farmers » europei ad abbandonare la produzione, o a ridurre al minimo gli investimenti che non danno un elevato profitto immediato. Il settore agricolo — « zambianizzato » o meno — deve inoltre fronteggiare due gravi problemi: il forte rialzo del costo della manodopera (dal 1964 al 1967 i salari monetari sono aumentati in media dell'80% mentre l'indice dei prezzi all'ingrosso è aumentato meno del 20%) e la politica deflazionistica del governo che cerca di impedire l'aumento dei generi alimentari di più largo consumo.

In agricoltura quindi, così come nell'industria e nel commercio, il costo dell'appena intrapresa « zambianizzazione » è già alto in termini di efficienza: l'incertezza sui tempi e le modalità con cui tale processo si realizzerà paralizzano infatti gran parte delle iniziative produttive che la disponibilità di risorse e le prospettive di elevati profitti potrebbero suscitare.

Non vi è dubbio che l'impegno del governo di controllare più direttamente la produzione e la distribuzione della ricchezza sul territorio nazionale sia giustificato; né d'altra parte si possono obbligare gli operatori stranieri ad investire i loro capitali in attività che nello stato di attuale incertezza vengono considerate troppo rischiose. Un netto miglioramento della situazione potrà aversi quando il governo esplicherà le proprie opzioni sul ruolo degli investimenti esteri nello sviluppo del paese: se tale scelta — che dovrà comunque essere fatta tempestivamente in vista del prossimo piano di sviluppo 1971-75 — favorirà le « joint ventures » tra Indeco ed operatori privati di mentalità nuova, si può credere che la attuale crisi di fiducia potrà essere rapidamente superata.

Legato a difficoltà obiettive, e quindi meno facili da superare, è

major statement of national policy but one of the landmarks in the evolution of the theory and practice of the function of the Zambian State». Dr. K. Kaunda, *Zambia's Guideline for the Next Decade*, Government Printer, Lusaka, 1968, p. 1.

il problema dell'affrancamento dell'economia zambiana dai paesi a sud dello Zambesi sia per quanto riguarda la fornitura di beni e servizi che per quanto riguarda le vie di comunicazione.

La tab. 4 mostra l'evoluzione delle importazioni dello Zambia in base ai paesi di origine: malgrado la volontà politica piú volte ribadita, la dipendenza economica dai paesi a sud dello Zambesi decresce assai lentamente, in quanto alla diminuzione delle importazioni dalla Rhodesia fa riscontro un aumento percentuale — sia pure modesto — di quelle dal Sudafrica. Nel complesso i dati per il 1968 — che in generale hanno ovviamente tendenza a sottostimare il volume degli scambi commerciali con la Rhodesia anche per il complesso gioco delle merci in transito e le riesportazioni — fanno ammontare a circa il 30% la quota delle importazioni dello Zambia in provenienza dai paesi in questione.

Per quanto riguarda il commercio di esportazione, il volume degli scambi con il sud è meno rilevante (circa il 5% delle esportazioni totali nel 1967); particolare imbarazzante è tuttavia per lo Zambia il fatto che la quasi totalità delle proprie esportazioni, che come mostra la tab. 5 sono costituite per il 95% da minerali, devono servirsi della rete ferroviaria controllata — direttamente o, nei territori portoghesi, indirettamente — dalla Rhodesia.

Le misure di natura tecnica adottate dal governo dello Zambia — in particolare un complesso sistema di licenze in base al quale

TAB. 4. *Importazioni nello Zambia per paese d'origine 1964-68*
(\$ milioni)

	1964	1965	1966	1967	1968 ^a
1. Regno Unito	36,4	58,8	75,6	88,2	96,6
2. Altri paesi del Commonwealth	93,8	114,8	86,8	88,2	86,8
di cui: Rhodesia	85,4	99,4	64,4	44,8	28,0
Sudafrica	44,8	57,4	81,2	100,8	110,6
3. Usa	11,2	18,2	37,8	92,4	74,2
4. Germania occidentale	5,6	8,4	11,2	16,8	18,2
5. Giappone	4,2	11,2	12,6	26,6	28,0
6. Altri paesi	19,6	26,6	39,2	15,4	16,8
Totale	215,6	295,4	344,4	428,4	431,2

^a Dati provvisori.

Fonte: Zambia, Central Statistical Office, *Annual Statement of External Trade*.

TAB. 5. *Commercio estero dello Zambia per categorie di prodotti 1964-68*
(\$ milioni)

	1964	1965	1966	1967	1968
	IMPORTAZIONI IN ZAMBIA				
<i>Totale</i>	215,6	295,4	344,4	428,4	326,2
Alimentari	19,6	23,8	28,0	29,4	22,4
Materie prime	15,4	21,0	25,2	26,6	8,4
Carburanti e lubrificanti	23,8	29,4	28,0	43,4	33,6
Macchinario e attrezzature tra- sporto	58,8	98,0	137,2	176,4	140,0
Altre	98,0	123,2	126,0	152,6	121,8
	(gennaio-settembre)				
	ESPORTAZIONI DALLO ZAMBIA				
<i>Totale</i>	469,0	532,0	690,2	658,0	338,80
Rame	415,8	480,2	645,4	604,8	306,60
Zinco	14,0	14,0	11,2	11,2	5,88
Cobalto	4,2	5,6	5,6	8,4	3,50
Tabacco	8,4	7,0	7,0	5,6	3,78
Altre	26,6	25,2	21,0	28,0	19,04
	(gennaio-luglio)				
	BILANCIA COMMERCIALE (+)				
	253,4	236,6	345,8	229,6	128,8 ^a
	215,6 ^a				

^a Dati relativi al periodo gennaio-settembre.

Fonte: Zambia, Central Statistical Office, *Annual Statement of External Trade*.

l'importatore deve dichiarare l'itinerario che seguiranno le merci dal paese di origine alla frontiera — si è rivelato poco efficace per deviare le tradizionali correnti « import-export »; il principale risultato è stato invece un forte aumento del prezzo dei beni importati e momentanee strozzature nell'approvvigionamento di talune merci di difficile trasporto, in particolare macchinario pesante e prodotti deperibili. Ciò fa ritenere che l'inerzia delle correnti tradizionali del commercio estero — e i forti interessi ad esse collegati — potrà essere superata soltanto se la volontà politica di affrancarsi dalla dipendenza economica dal sud saprà trovare soluzioni che modifichino sostanzialmente la convenienza relativa delle diverse fonti di approvvigionamento dall'estero. Ciò richiede una serie di sforzi coordinati nel prossimo piano di sviluppo, nel senso di una organizzazione economica nuova che sostituisca — ad un costo sopportabile in termini di diminuzione di efficienza nel breve periodo — la complementarietà economica con i paesi della preesistente federazione dell'Africa centrale⁸.

Le prospettive dell'integrazione

I due principali strumenti attraverso i quali, come si è visto, si può realizzare l'integrazione economica — l'unione doganale e il coordinamento degli investimenti su scala regionale — non sono alternativi, ma tra loro complementari. Nel caso della integrazione tra Zambia e paesi dell'Eac, si tratta di individuare quale delle due vie presenti migliori prospettive ed assuma quindi carattere di priorità.

Con i dati riportati nel paragrafo precedente (tab. 2 e 3) si è cercato di mostrare come lo Zambia, una volta liberatosi dai legami della preesistente federazione, abbia iniziato un rapido processo di espansione industriale. Tale evoluzione è tanto più significativa se si confronta con la crisi che ha invece investito l'agricoltura di piantagione, in particolare cotone e tabacco: crisi che tuttora sussiste e che sta portando alla scomparsa delle relative esportazioni.

Con ciò si vuole affermare che lo Zambia ha una struttura — e soprattutto una « vocazione » economica — sostanzialmente diversa

⁸ La federazione dell'Africa centrale, conosciuta anche come federazione Rhodesia-Nyasaland, si è dissolta nel 1964 a seguito della dichiarazione unilaterale di indipendenza della Rhodesia del Sud. Tale dissoluzione ha dato luogo alla nascita di due stati indipendenti e cioè Zambia e Malawi. Lo « status » internazionale della Rhodesia del Sud — che non è stata riconosciuta né dalla Gran Bretagna né dagli altri stati africani, ma che è fortemente sostenuta dal Sudafrica — è tuttora oggetto di vivaci dibattiti.

da quella dei paesi dell'Eac. Mentre questi ultimi infatti sono paesi che per fattori sia climatici che tradizionali hanno un settore agricolo relativamente efficiente e quindi in grado di competere su mercati mondiali, lo Zambia si trova in una posizione per molti aspetti opposta. Innanzi tutto le difficoltà di trasporto — sia all'interno per la bassa densità di popolazione, sia verso l'estero per la lontananza dal mare — rendono difficile allo Zambia arrivare ad esportare competitivamente prodotti agricoli, in quanto questi presentano in generale un basso valore per unità di peso: da tale punto di vista lo Zambia ha un vantaggio comparato ad esportare prodotti manufatti con un'alta aliquota di valore aggiunto. Inoltre lo Zambia dispone già di una zona — il « Copperbelt » — che è tra le più industrializzate dell'Africa e che oltre alle economie esterne connesse alla disponibilità di manodopera abituata al lavoro salariato e alla densità delle infrastrutture, per la sua stessa collocazione geografica è particolarmente adatta a divenire un centro di approvvigionamento dei mercati delle regioni meridionali dell'Africa orientale, Ruanda e Burundi inclusi. Infine lo Zambia dispone di una vasta gamma di risorse minerarie sfruttabili industrialmente e di energia elettrica a basso costo: riguardo a quest'ultima è anzi previsto che entro 3 anni, una volta entrati in funzione la centrale nord di Kariba, il nuovo impianto alle Victoria Falls e la centrale di Kafue, la produzione eccederà il consumo interno di circa 300 milioni di Kwh, che potranno essere esportati nei paesi confinanti.

La struttura produttiva dello Zambia — alla luce anche dei lavori preparatori del prossimo piano di sviluppo — dovrebbe quindi evolversi dalla attuale « analogia » verso una sostanziale « complementarietà » nei riguardi dei paesi dell'Africa orientale. Specialmente se lo Zambia potrà evitare di spingere oltre ragionevoli limiti di costo il processo di sostituzione di talune importazioni agricole (carne, latte, fibre, grano, caffè, tè, che costituiscono circa l'8% del totale) è prevedibile un progressivo intensificarsi degli scambi con l'Eac, riprendendo quel trend ascendente che — come risulta dalla tab. 6 — negli ultimi tempi ha registrato invece una certa flessione.

Questo progressivo realizzarsi di una complementarietà economica — nel senso di maggiori importazioni agricole dall'Eac, nello Zambia e di maggiori importazioni di taluni prodotti industriali zambiani nell'Eac — è tuttavia un processo che richiede una sostanziale trasformazione delle strutture produttive: è molto dubbio quindi che questa trasformazione possa essere non solo attuata — ma anche soltanto avviata — unicamente sotto lo stimolo di una manovra delle tariffe doganali. Come si è visto nel primo paragrafo, è infatti assai improbabile che la costituzione di un'unione doganale tra paesi nelle

prime fasi dello sviluppo riesca ad alterare le tradizionali correnti del commercio import-export. Ciò è soprattutto vero per paesi di recente indipendenza come lo Zambia e gli altri paesi dell'Eac dove le principali attività produttive e commerciali sono ancora, almeno di fatto, largamente controllate da stranieri.

TAB. 6. *Zambia: commercio estero con la Comunità dell'Africa orientale*
(\$ milioni)

	Esportazioni	Importazioni
1964	1142,4	1001,0
1965	1278,2	1509,2
1966	1671,6	3050,6
1967	1419,6	16693,6
gennaio-giugno 1967	726,6	7973,0
gennaio-giugno 1967	386,4	4960,2

Un abbassamento di dazi doganali relativi al commercio interregionale potrà avere un effetto positivo soltanto se avverrà in modo altamente selettivo e comunque coordinato nel quadro di una politica regionale delle maggiori iniziative di investimento nell'Eac e in Zambia, nel duplice ambito delle infrastrutture e degli investimenti direttamente produttivi. La base per una tale coordinazione risiede innanzitutto nella realizzazione di un sistema di infrastrutture che tenga presente da una parte la necessità di facilitare le comunicazioni e i trasporti nell'ambito regionale e dall'altra la probabile localizzazione dei futuri complessi produttivi sovranazionali. In questo senso la collaborazione tra Zambia e Tanzania è stata finora particolarmente fruttuosa: l'oleodotto già in funzione tra il porto di Dar es Salaam e Ndola assicura i rifornimenti di carburante per tutto lo Zambia ed è quindi proprio nella zona mineraria di Ndola che sorgerà un vasto complesso petrolchimico che dovrebbe produrre anche per i mercati dell'Africa orientale. Inoltre il completamento della asfaltatura della Great North Road da entrambi i lati della frontiera e la costruzione della linea ferroviaria Copperbelt-Dar es Salaam dovrebbero entro pochi anni affiancare completamente lo Zambia dalla imbarazzante dipendenza dalle Rhodesia Railways.

Gli ottimi rapporti politici con la Tanzania — che è l'unico dei tre paesi dell'Eac confinante con lo Zambia — dovrebbero altresì permet-

tere ai due paesi di elaborare in comune dei progetti di sviluppo in quelle zone di frontiera che per la loro « perifericità » sono state finora trascurate; in particolare sarebbe possibile valorizzare il notevole potenziale idroelettrico e turistico della regione del lago Tanganyika.

Nel settore della ricerca e dell'istruzione lo Zambia — che per i motivi storici più volte ricordati si trova in una posizione di forte ritardo — potrebbe beneficiare della maggiore esperienza degli altri paesi dell'Eac. Ciò è soprattutto importante nel settore agricolo, dove ciò che conta non è tanto la enumerazione delle soluzioni tecnicamente possibili — che sono innumerevoli per ciascuna delle varie categorie di prodotti, come risulta dai molti e tra loro non coordinati studi di esperti — internazionali — ma le sperimentazioni pratiche in relazione all'ambiente specifico e al fattore umano disponibile.

Sempre restando nel campo delle infrastrutture, un'esigenza particolarmente sentita è quella della creazione di organismi bancari e assicurativi regionali che siano in grado di operare con uguale rapidità ed efficienza nei vari paesi: ciò non soltanto per rendere più convenienti le operazioni economiche all'interno della regione rispetto ai paesi terzi, ma anche per fornire informazioni e consulenza agli operatori economici che intendono svolgere attività su scala regionale. Perché ciò avvenga appare però necessaria la creazione di società a partecipazione statale che, sotto lo stimolo dei governi interessati, indirizzino l'attività creditizia e assicurativa nel senso richiesto dalla integrazione regionale, anche al costo di minori profitti nel breve periodo.

Per quanto riguarda poi la coordinazione di quegli investimenti direttamente produttivi che per le loro dimensioni richiedono sbocchi a livello del mercato regionale, incoraggiante è il fatto che essa ha già dato risultati positivi nell'ambito dell'Eac; la commissione Raisman ha infatti raggiunto la conclusione che l'unione doganale « has been an important factor in the establishment of the manufacturing industry in East Africa, in that the size of the East African market is critical in relation to the minimum efficient scale of many kinds of manufacturing production »⁹.

L'allargamento del processo di integrazione allo Zambia richiede una revisione della attuale politica degli investimenti industriali praticata all'interno della Comunità dell'Africa orientale. Si tratta cioè di individuare quelle industrie che sia per motivi tecnologici (economie di scala) che per la loro funzione di stimolo ad altri settori (fornitura di beni industriali intermedi) possono essere tipicizzate come « indu-

⁹ East Africa, *Report of the Economic And Fiscal Commission*, HmsO, London, Cmd 1279, 1961, p. 61.

strie dinamiche » o « industrie di integrazione » (secondo la terminologia del trattato istitutivo del mercato comune della America centrale). Tenuto conto della struttura economica dello Zambia — in particolare la disponibilità di risorse minerali e di energia elettrica — le « industrie di integrazione » in cui sembrano esservi vantaggi comparati sono l'industria chimica di base, l'industria siderurgica, automobilistica e meccanica in generale. Questi settori produttivi del resto sono già in rapida espansione — tranne il settore siderurgico — relativamente al ristretto mercato nazionale e i progetti di nuove iniziative sia dell'industria privata che soprattutto dell'Indeco sono appunto condizionati dall'allargamento del mercato e dal superamento della crisi dei trasporti ferroviari.

La complessità del problema non risiede tuttavia principalmente negli aspetti tecnici della localizzazione: l'esperienza della Comunità dell'Africa orientale conferma infatti l'intuitiva constatazione che un processo di integrazione può progredire soltanto se tutti i paesi partecipanti ne traggono un vantaggio effettivo; infatti la sensazione che il Kenya fosse l'unico paese a beneficiare dell'integrazione ha determinato negli anni 1967-68 una reazione protezionista sia in Uganda, sia soprattutto nella Tanzania che per la sua posizione periferica si sentiva maggiormente discriminata. Queste difficoltà interne all'Eac sono state in parte superate con accordi che mirano ad una più equa distribuzione sia dei servizi gestiti in comune (linee aeree, ferrovie, enti portuali, telecomunicazioni, centri di formazione professionale) che dei grandi investimenti a carattere regionale (industria tessile a Dar es Salaam e fabbrica di pneumatici ad Arusha in Tanzania, fabbrica di frigoriferi a Port Bell in Uganda). Tuttavia per la Comunità dell'Africa orientale nel suo complesso rimane il problema di fondo di decentrare l'attività industriale finora prevalentemente situata nella zona di Nairobi: non v'è dubbio che l'ingresso dello Zambia nella Comunità sarebbe anche da questo punto di vista apprezzato dalla Tanzania e dall'Uganda, che vedrebbero così spostato verso sud-ovest l'asse economico della regione.

Per lo Zambia, i vantaggi di accedere alla Comunità dell'Africa orientale consisterebbero soprattutto nel poter realizzare la propria vocazione industriale potendo contare da una parte su un mercato notevolmente più ampio di quello nazionale e dall'altra su trasporti verso il mare non vincolati dal transito in paesi ostili. Ulteriori vantaggi consisterebbero nel poter integrare alcuni servizi internazionali (linee aeree, turismo, telecomunicazioni) con quelli dell'Eac, realizzando non solo economie di scala ma anche minori costi in termini di assistenza tecnica straniera.

Gli inconvenienti dell'integrazione, per lo Zambia, sarebbero co-

stituiti essenzialmente dal dover rinunciare all'attuale programma di sostituire alcune importazioni agricole con prodotti locali: dovrebbero cioè essere posposti i progetti attualmente allo studio per l'introduzione dell'agricoltura irrigua su larga scala e alternativamente si dovrebbero invece stipulare accordi con le organizzazioni pubbliche di mercato dell'Eac per l'approvvigionamento dei relativi prodotti. La difficoltà di stipulare questi accordi non può essere minimizzata, tenendo presente che anche nei paesi industrializzati il settore agricolo è quello che pone i più complessi problemi in un processo di integrazione economica. Tuttavia già attualmente il National Agricultural Marketing Board e gli altri enti pubblici zambiani devono spendere l'equivalente di circa 28 milioni di dollari all'anno per l'acquisto della produzione agricola interna a prezzi nettamente superiori sia ai costi mondiali che ai prezzi della Comunità dell'Africa orientale, con risultati sui redditi agricoli oltretutto assai deludenti. Fermo restando il principio di sovvenzionare la produzione di mais che costituisce la principale fonte di reddito — oltre che la base alimentare — della popolazione locale, una parte di queste risorse finanziarie potrebbe essere più razionalmente destinata alla realizzazione di infrastrutture, oppure potrebbe essere impiegata nel potenziamento dell'Indeco: il susseguente più rapido sviluppo dell'occupazione nel settore industriale dovrebbe almeno in parte compensare gli effetti dell'aumento inevitabile, in tal caso, dell'esodo agricolo.

Per i paesi dell'Eac l'ingresso dello Zambia nella Comunità presenterebbe il vantaggio di poter vendere su un mercato di consumatori ad alto reddito — relativamente agli standards africani — i propri tradizionali prodotti agricoli, alcuni dei quali trovano attualmente crescenti difficoltà di sbocco sul mercato mondiale (fibre, carne, latte, grano, caffè, tè, prodotti alimentari in scatola e surgelati). Alcuni prodotti zambiani inoltre (in particolare energia elettrica e semilavorati delle industrie di base), una volta realizzate le infrastrutture regionali attualmente in progetto potrebbero essere importati a prezzi competitivi rispetto ai fornitori dei paesi terzi.

Il complesso problema del riequilibrio della attuale localizzazione delle attività produttive all'interno dell'Eac — problema più volte sollevato dalla Tanzania che, come si è detto, si trova in posizione periferica rispetto al « polo di sviluppo » della zona di Nairobi — non può essere invece valutato in termini strettamente economici. Da questo punto di vista l'ingresso dello Zambia nella Comunità dell'Africa orientale è destinato infatti ad avviare un discorso politico che può aprire prospettive di sviluppo del tutto nuove non solo nei paesi fin qui esaminati, ma anche in Ruanda, nel Burundi e negli altri paesi dell'Africa centrale e orientale.

Appendici

La dichiarazione d'intenti del 1963

Noi, capi del popolo e dei governi dell'Africa orientale riuniti a Nairobi il 5 giugno 1963, ci impegnamo a favore della federazione politica dell'Africa orientale.

La nostra riunione di oggi è motivata dallo spirito del panafricanismo e non da meri egoistici interessi regionali. Noi siamo nazionalisti e rigettiamo tutte le politiche tribali, razziali o di carattere autarchico. Noi crediamo che il giorno della decisione è arrivato, ed a tutti i nostri popoli diciamo che non c'è più tempo per formule e parole. Questo è il nostro giorno di azione per la causa di quegli ideali in cui noi crediamo e per quella unità e libertà per la quale abbiamo tanto sofferto e ci siamo sacrificati.

Nello spirito del panafricanismo e secondo la dichiarazione dell'unità africana alla recente conferenza di Addis Abeba si dovrebbero prendere, laddove possibile, misure concrete per accelerare il raggiungimento della nostra meta comune.

Noi crediamo che la federazione dell'Africa orientale può essere una misura pratica verso l'obiettivo dell'unità panafricana. Noi crediamo che la nostra azione contribuirà ad accelerare gli sforzi in atto ad opera dei nostri fratelli in tutto il continente per il raggiungimento dell'unità panafricana.

Noi dividiamo un comune passato e siamo convinti dei nostri comuni destini. Abbiamo una storia comune, una cultura e tradizioni comuni che rendono la nostra unità logica e naturale. I nostri futuri sono inevitabilmente legati assieme dalle identiche aspirazioni e speranze dei nostri popoli e dalla necessità di affrontare con sforzi analoghi i compiti che si prospettano per ciascuno dei nostri tre paesi dopo l'indipendenza.

Nel secolo scorso la mano dell'imperialismo afferrò l'intero continente, ed in questa parte dell'Africa i nostri popoli si trovarono inclusi insieme in quella che il colonialismo definì « la sfera di influenza britannica ». Adesso che siamo nuovamente liberi, o sul punto di divenirlo, noi crediamo che sia venuto il momento di consolidare la nostra unità e dotarla di una base costituzionale.

Per alcuni anni abbiamo lavorato assieme nel Pafmeca dove abbiamo accettato obiettivi ed idee comuni, e dove abbiamo creato lo spirito unitario, essenziale tra noi e tra i nostri popoli. Siamo lieti che, con la vittoria della Kanu nelle elezioni del Kenya, ci siano ora nei tre paesi dell'Africa orientale governi che sono com-

Traduzione di Luciano Rapisarda.

pletamente impegnati ad un genuino nazionalismo africano ed all'unità panafricana. Per quaranta anni gli imperialisti e le minoranze dei coloni locali cercarono di imporci una federazione politica. I nostri popoli giustamente resisterono a questi attentati. La federazione a quel tempo avrebbe rapidamente condotto ad una sola cosa: un grande impero dominato dai bianchi.

L'Alta commissione dell'Africa orientale ed il suo successore, l'Organizzazione dei servizi comuni, ci hanno insegnato il valore dei legami in campo economico. E in effetti fu la consapevolezza del valore di questi legami che spinse i due membri completamente indipendenti a convenire di continuare a parteciparvi dopo aver raggiunto la completa libertà. In molti settori pratici esiste già una cooperazione: nella ricerca scientifica, nelle comunicazioni e nei servizi postali. Un fattore importante nella nostra determinazione di giungere ad una federazione è l'esistenza di una moneta comune; un elemento fondamentale della collaborazione economica è il funzionamento del mercato comune dell'Africa orientale.

Così, il valore della collaborazione è stato ampiamente dimostrato nell'Eacso e nel mercato comune, ma la vera portata di un'ulteriore azione futura rimane ampia. Pianificazione economica, massima utilizzazione della mano d'opera e delle altre risorse, la creazione di una banca centrale e di un programma comune di difesa, nonché le rappresentanze estere e diplomatiche sono settori in cui dobbiamo lavorare insieme. Un tale approccio fornirebbe un più grande coordinamento e risparmio di capitali, facilitazioni per l'addestramento della mano d'opera. Ciò che più conta, avremmo una popolazione totale di circa 25 milioni di abitanti — una forza formidabile ed un grande mercato per influenzare lo sviluppo economico interno, attrarre maggiori investimenti ed aumentare il nostro prestigio e la nostra influenza all'estero.

Il movimento verso un governo popolare e l'indipendenza, sviluppatosi nei nostri paesi negli ultimi anni, ha portato alla ribalta ancora una volta la questione della federazione politica. L'insediamento di veri governi popolari in ogni paese elimina i timori di dominazioni di minoranze o dei coloni in seguito alla federazione. Noi crediamo che una federazione politica dell'Africa Orientale è in accordo con i desideri dei nostri popoli. Vi è attraverso l'Africa orientale un grande stimolo per l'unità ed una rivalutazione del significato di una federazione. Siamo consapevoli che fattori locali e territoriali non sono stati presi in considerazione. Crediamo fermamente che possono essere trovati i modi per superare tutti i timori e sormontare tali difficoltà. Speciale cura verrà dedicata all'adattamento dei relativi interessi territoriali nel preparare la costituzione della federazione dell'Africa orientale. Noi crediamo infatti che alcuni di questi problemi territoriali possano essere risolti nel contesto di una tale federazione dell'Africa orientale.

Come già detto, abbiamo alcune basi per uno sforzo comune nei settori politico ed economico. L'Autorità dei servizi comuni fu concepita come un organismo per questo scopo, quantunque fino ad oggi il suo funzionamento sia stato molto ostacolato, in parte dalla partecipazione della rappresentanza del Kenya nell'Autorità, ma principalmente dalla mancanza di una direzione politica centrale. I vari comitati ministeriali e l'Assemblea legislativa centrale, soprattutto da quando è divenuta realmente rappresentativa, hanno dimostrato la necessità di una tale direzione.

Noi siamo convinti che sia ormai venuto il momento di creare una tale autorità politica centrale.

Avendo annunciato i nostri propositi desideriamo ora presentare i passi che stiamo effettuando per raggiungerne l'adempimento. Si sta costituendo un gruppo di lavoro che preparerà la struttura di un progetto di costituzione per la federazione dell'Africa orientale, il quale sarà presentato ad una conferenza plenaria dei governi dell'Africa orientale. Nel suo lavoro esso si consulterà con i tre governi e con il loro consenso potrà eleggere come suoi membri esperti in affari costituzionali o

in altri settori. L'Eacso parteciperà a questi dibattiti.

Nella terza settimana di agosto sarà convocata una conferenza plenaria per considerare le proposte del gruppo di lavoro.

A questo punto dobbiamo esprimere la nostra soddisfazione per la vittoria della Kanu nelle elezioni del Kenya. Mentre salutiamo i risultati delle elezioni del Kenya, dobbiamo dichiarare energicamente la nostra opposizione a qualsiasi tentativo di ritardare ulteriormente il raggiungimento dell'indipendenza del paese. Il partito di governo ha un chiaro mandato per l'indipendenza e noi dobbiamo considerare come un atto non amichevole da parte dell'Inghilterra se essa usa il pretesto degli interessi di alcune minoranze, o altro, per impedire al Kenya di unirsi al consesso delle nazioni libere al più presto possibile. Noi siamo adesso decisamente parte in causa in questa questione, dal momento che un ritardo nell'avanzata del Kenya verso l'indipendenza ritarderà conseguentemente i risultati della federazione per i quali ci siamo impegnati. I tre governi, essendo d'accordo sulla costituzione di una federazione in quest'anno, si aspettano che il governo britannico accordi l'indipendenza al Kenya immediatamente.

Quantunque Zanzibar non sia presente a questa conferenza, deve essere chiaro che questo paese è invitato a partecipare in pieno ai nostri piani per una federazione.

Appena Zanzibar avrà tenuto le sue elezioni il mese prossimo, il suo governo sarà invitato a prendere parte al funzionamento del gruppo di lavoro o di qualsiasi altro organo che possa essere istituito come risultato dei nostri piani di creare una federazione.

Noi ribadiamo che i nostri piani per la federazione dell'Africa orientale seguono il logico impulso dello spirito dell'unità panafricana e desideriamo perciò chiarire che ognuno dei nostri vicini potrà in futuro aderire alla federazione.

NYERERE - OBOTE - KENYATTA

Trattato per la cooperazione dell'Africa orientale

(omissis)

Parte I - Principi

CAPITOLO I: COMUNITÀ DELL'AFRICA ORIENTALE

Articolo 1 - Creazione e membri della Comunità.

1 - Con questo Trattato le Parti contraenti creano tra di loro una Comunità dell'Africa orientale e, come parte integrale di tale Comunità, un mercato comune dell'Africa orientale.

2 - (omissis)

Articolo 2 - Scopi della Comunità.

1 - Sarà scopo della Comunità rafforzare e regolare tra gli Stati membri le relazioni industriali, commerciali e di altro genere al fine di realizzare un rapido, armonioso e bilanciato sviluppo, ed una espansione sostenuta delle attività economiche, i benefici delle quali saranno equamente divisi.

2 - Per i fini esposti nel paragrafo 1 di questo articolo, e più avanti stabiliti nelle particolari disposizioni di questo Trattato, la Comunità porrà in atto tutti i tentativi per garantire:

a - la creazione ed il mantenimento, soggetto ad alcune eccezioni, di una tariffa doganale comune e di una tariffa di imposte indirette comune;

b - l'abolizione in linea di massima delle restrizioni sul commercio tra gli Stati membri;

c - l'inaugurazione, a lungo termine, di una politica agricola comune;

d - la creazione di una Banca per lo sviluppo dell'Africa orientale in conformità alla Carta contenuta nell'annesso VI di questo Trattato;

e - il mantenimento della libertà dei pagamenti in conto corrente tra gli Stati membri, e la libertà dei pagamenti in conto capitale necessari per favorire gli scopi della Comunità;

f - l'armonizzazione, necessaria per un appropriato funzionamento del mer-

Traduzione di Luciano Rapisarda.

cato comune, delle politiche monetarie degli Stati membri ed in particolare la consultazione in caso di squilibrio nella bilancia dei pagamenti degli Stati membri;

g - l'operatività dei servizi comuni agli Stati membri;

h - il coordinamento della pianificazione economica;

i - il coordinamento della politica dei trasporti;

j - il ravvicinamento delle leggi commerciali degli Stati membri; e

k - tutte quelle altre attività, miranti a favorire gli scopi della Comunità, che gli Stati membri possono di volta in volta decidere di intraprendere in comune.

Articolo 3 - Istituzioni della Comunità.

1 - Le istituzioni della Comunità (create e regolamentate dalle parti III e IV di questo Trattato) saranno:

— l'Autorità dell'Africa orientale;

— l'Assemblea legislativa dell'Africa orientale;

— i Ministri dell'Africa orientale;

— il Consiglio del mercato comune;

— il Tribunale del mercato comune;

— il Consiglio delle comunicazioni;

— il Consiglio delle finanze;

— il Consiglio per la consultazione economica e la pianificazione;

— il Consiglio per la ricerca e gli affari sociali;

e tutte le altre Corporazioni, Società, Dipartimenti e Servizi creati o previsti da questo Trattato.

2 - Le istituzioni della Comunità adempieranno le funzioni ed agiranno entro i limiti dei poteri conferiti loro da questo Trattato o da qualsiasi altra legge.

3 - Le istituzioni della Comunità saranno assistite nell'esercizio delle loro funzioni da un segretariato centrale di funzionari al servizio della Comunità.

4 - (omissis)

5 - (omissis)

Articolo 4 - Impegno generale circa l'adempimento.

Gli Stati membri faranno ogni sforzo per pianificare e dirigere la loro politica al fine di creare le condizioni favorevoli allo sviluppo del mercato comune ed al raggiungimento degli scopi della Comunità, e coordineranno, attraverso le istituzioni della Comunità, la loro politica economica nella misura necessaria al raggiungimento di tali scopi e si asterranno da qualsiasi misura che potrebbe compromettere tali risultati.

Parte II - Mercato comune dell'Africa orientale

CAPITOLO II: COMMERCIO ESTERO

Articolo 5 - Tariffe doganali comuni.

1 - Gli Stati membri, riconoscendo che una tariffa doganale esterna comune è un requisito base del mercato comune, convengono, sotto riserva dei paragrafi 2 e 3 di questo articolo, di stabilire e di mantenere una tariffa doganale comune nei riguardi di tutti i beni importati in uno Stato membro dai paesi terzi.

2 - Uno Stato membro può, previo accordo dei ministri degli Stati membri

responsabili delle finanze pubbliche, prescindere dalla tariffa doganale esterna comune per quanto riguarda l'importazione di un determinato bene in quello Stato.

3 - Gli Stati membri convengono di intraprendere prossime consultazioni in seno al Consiglio del mercato comune al fine di abolire le divergenze esistenti nelle tariffe doganali esterne.

Articolo 6 - Remissione dei diritti doganali.

1 - Gli Stati membri convengono di non esonerare, rimettere ovvero esentare dal pagamento dei diritti doganali qualsiasi bene originario di uno stato terzo ed importato dal governo di uno Stato membro, se:

a - tali beni sono importati allo scopo di essere rivenduti o per qualsiasi altro scopo che non sia quello del consumo o uso da parte di detto governo; e

b - in caso di beni forniti come aiuto, da qualsiasi governo o organizzazione, sia gratis che in termini meno stretti di quelli vigenti nelle normali transazioni commerciali, tali beni vengono considerati come atti ad essere rivenduti ovvero consumati o trasferiti in altro paese che non sia lo Stato membro destinatario di tali beni.

2 - Gli Stati membri convengono che la Comunità e le Corporazioni saranno messe in grado di importare esente da imposta doganale qualsiasi bene necessario allo svolgimento della loro attività, ad eccezione di quei beni che si considerano per la vendita, o che sono venduti al pubblico.

Articolo 7 - Accordi sul commercio estero.

Nessuno Stato membro stipulerà alcun accordo con un paese terzo in base al quale vi siano concessioni tariffarie che siano valide per quello Stato membro e non lo siano per gli altri Stati membri.

Articolo 8 - Deviazione del commercio come risultato di accordi di baratto.

1 - Se, come risultato di un qualsiasi accordo di baratto concernente un particolare tipo di beni manufatti, sottoscritto tra uno Stato membro, o qualsiasi corpo o persona in sua vece, ed un paese terzo o qualsiasi corpo o persona in sua vece, vi è, nei riguardi di quel tipo di beni manufatti, una sostanziale deviazione di commercio dai beni provenienti da e fabbricati in un altro Stato membro, verso i beni importati come conseguenza di tale accordo, lo Stato membro nel quale tali beni sono importati prenderà le misure necessarie per neutralizzare tale deviazione.

2 - Nel paragrafo 1 di questo articolo il termine « accordo di baratto » si riferisce a qualsiasi accordo o arrangemento in base al quale beni manufatti vengono importati in uno Stato membro, ed il cui saldo può essere effettuato, in tutto o in parte, tramite lo scambio diretto di beni.

3 - Per determinare se, per gli scopi di questo articolo, una deviazione di commercio in un particolare tipo di beni manufatti ha avuto luogo, si prenderanno in considerazione tutte le rilevanti statistiche commerciali e gli altri documenti concernenti quel tipo di beni manufatti del Dipartimento delle dogane ed imposte dell'Africa orientale, per i sei mesi immediatamente precedenti il reclamo che una deviazione ha avuto luogo, nonché la media dei due periodi paragonabili di sei mesi nei ventiquattro mesi che hanno preceduto la prima importazione di beni in base all'accordo di baratto.

Articolo 9 - Beni esterni - Principi generali.

1 - Gli Stati membri convengono che laddove i diritti doganali sono stati imposti e raccolti su un qualsiasi bene importato in uno Stato membro (in questo paragrafo denominato come « lo Stato importatore ») proveniente da un paese terzo, tale bene non sarà più soggetto ad altre imposte doganali nel trasferimento ad un altro Stato membro (in questo paragrafo denominato come lo « Stato ricevente »): purché, laddove il tasso dei diritti doganali applicabili a tali beni nello Stato ricevente ecceda quello imposto e raccolto nello Stato importatore, qualsiasi eccedenza di diritti che sorga in questo modo possa essere imposta e raccolta.

2 - Ogni Stato membro accorderà completa ed illimitata libertà di transito attraverso il suo territorio a quei beni provenienti o diretti verso un paese terzo e provenienti o diretti verso un altro Stato membro; e tale transito non sarà soggetto ad alcuna discriminazione, restrizione quantitativa, o altre spese imposte sul transito.

3 - Malgrado il paragrafo 2 di questo articolo:

a - i beni in transito saranno soggetti alle leggi doganali; e

b - i beni in transito saranno soggetti alle spese fatte normalmente per i trasporti e per qualsiasi altro servizio che possa essere reso, a condizione che tali spese non siano discriminatorie.

4 - Gli Stati membri convengono che ogni Stato membro avrà il diritto di proibire o ridurre l'importazione da un paese terzo nel suo territorio di beni di un qualsiasi genere particolare o derivati da una qualsiasi fonte particolare.

5 - Laddove beni sono importati da uno stato terzo in uno Stato membro, sarà consentito ad ognuno degli altri Stati membri di restringere il trasferimento nel suo territorio di tali beni, sia con un sistema di licenze e di controllo degli importatori, che con altri mezzi: purché nell'applicazione di qualsiasi restrizione considerata in questo paragrafo, si tenga conto della praticabilità di tale restrizione laddove i beni siano stati reimballati, miscelati, o altrimenti lavorati.

6 - Le disposizioni dei paragrafi 4 e 5 di questo articolo non saranno applicabili a quei beni che, secondo le disposizioni dell'articolo 11 di questo Trattato, vengono ad essere considerati come beni originari da uno Stato membro.

Articolo 10 - Trasferimenti dei diritti doganali.

1 - Laddove un bene qualsiasi, che sia importato in uno Stato membro da un paese terzo, e nei riguardi del quale i diritti doganali siano stati imposti e raccolti in quello Stato (in questo paragrafo denominato come « lo Stato esattore »), sia trasferito in uno degli altri Stati membri (in questo paragrafo denominato come « lo Stato consumatore »), si applicheranno le seguenti disposizioni:

a - se i diritti raccolti nello Stato esattore erano di carattere specifico, ovvero se la merce viene trasferita nello Stato consumatore nei suoi imballaggi originali, lo Stato esattore pagherà l'ammontare completo dei diritti raccolti allo Stato consumatore;

b - se i diritti raccolti nello Stato esattore erano « ad valorem » e la merce viene trasferita allo Stato consumatore in forma diversa dall'imballaggio originale, lo Stato esattore pagherà allo Stato consumatore una somma uguale al 70 per cento dei diritti che sarebbero stati pagabili se il valore della merce circa questi diritti fosse stato considerato in base ad un normale prezzo al dettaglio; e a questo fine « normale prezzo al dettaglio » significa il prezzo al quale la merce si sarebbe potuta vendere al momento e nel luogo del suo trasferimento allo Stato consumatore:

a condizione che l'Autorità possa con un suo ordine alterare di volta in volta l'ammontare che deve essere pagato dallo Stato esattore allo Stato consumatore in base a questo sottoparagrafo, nonché i metodi di calcolo di cui sopra;

c - se i diritti raccolti erano « ad valorem » e la merce viene trasferita in forma diversa dall'imballaggio originale ed una alterazione della tariffa relativa è stata effettuata nello Stato esattore da un periodo di tempo considerevole, allora, al fine di calcolare la somma che deve essere pagata secondo il sottoparagrafo b di questo paragrafo, i diritti si considereranno come raccolti in base alla tariffa effettivamente in forza sei settimane prima il trasferimento della merce.

2 - Laddove una merce, che sia importata da un paese terzo in uno Stato membro (in questo paragrafo denominato come « lo Stato importatore ») sia soggetta a diritti doganali in quello Stato, peraltro già rimessi in tutto o in parte, venga susseguentemente trasferita in uno degli altri Stati membri (in questo paragrafo denominato come « lo Stato consumatore »), lo Stato importatore pagherà allo Stato consumatore, malgrado la suddetta remissione, l'ammontare che sarebbe stato pagato allo Stato consumatore in conformità al paragrafo 1 di questo articolo se i diritti fossero stati raccolti; ma solo fino al limite in cui tali diritti sarebbero stati imponibili e raccolti se la merce fosse stata importata direttamente nello Stato consumatore.

Articolo 11 - Abolizione delle tariffe interne sulle merci dell'Africa orientale.

1 - Eccezion fatta per quanto è previsto nel paragrafo 2 di questo articolo, nessuno Stato membro imporrà un diritto equivalente ai diritti doganali ovvero ai diritti all'importazione, nei riguardi di merce che sia stata trasferita in quello Stato membro da uno degli altri Stati membri e che sia originaria di uno Stato membro.

2 - Il paragrafo 1 di questo articolo è subordinato ai diritti ed ai poteri degli Stati membri di imporre tasse di trasferimento in conformità e subordinatamente alle condizioni contenute in questo Trattato.

3 - Ai fini di questo Trattato, la merce sarà considerata come originaria degli Stati membri laddove:

a - essa sia stata interamente prodotta negli Stati membri; ovvero

b - essa sia stata interamente prodotta negli Stati membri ed il valore dei materiali importati da un paese terzo, ovvero di origine indeterminata, che siano stati usati ad un qualsiasi stadio della produzione della merce, non ecceda il 70 % del valore franco fabbrica della merce.

4 - Le norme per l'amministrazione e l'applicazione di questo articolo sono contenute nell'annesso I a questo Trattato.

5 - Il Consiglio del mercato comune esaminerà di volta in volta se le norme contenute nell'annesso I a questo Trattato possano essere emendate in modo da renderle più semplici e più liberali e da assicurare il loro armonioso ed equo funzionamento; e l'Autorità può con suo ordine di volta in volta emendare o aggiungere all'annesso I.

Articolo 12 - Abolizione delle restrizioni quantitative sulle merci dell'Africa orientale.

1 - Eccezion fatta per quanto stabilito in questo articolo, ogni Stato membro si impegna, in un periodo non posteriore a quello dell'entrata in vigore di questo Trattato, ad eliminare tutti i contingentamenti, restrizioni o divieti di carattere quantitativo o similare fino allora esistenti, che si applichino al trasferimento in quello Stato di merce originaria negli altri Stati membri (ivi inclusi i prodotti agricoli) e, eccetto per quanto possa essere stabilito o permesso da questo Trattato, si asterrà quindi dall'imporre ogni ulteriore restrizione o divieto: a condizione che

questo paragrafo non impedisca ad uno Stato membro di introdurre, o continuare o eseguire restrizioni o divieti che riguardino:

- a - l'applicazione delle leggi e regolamenti di sicurezza;
- b - il controllo di armi, munizioni ed altro equipaggiamento di guerra e articoli militari;
- c - la protezione della salute o vita di uomini, animali o piante, ovvero la protezione della pubblica moralità;
- d - il trasferimento di oro, argento e pietre preziose e semi preziose;
- e - il controllo di materiale nucleare, prodotti radioattivi o qualsiasi altro materiale usato per lo sviluppo o lo sfruttamento dell'energia nucleare; ovvero
- f - la protezione dei suoi redditi laddove un altro Stato membro ha, in conformità con il paragrafo 2 dell'articolo 17 di questo Trattato, derogato da una comune tariffa sulle imposte indirette.

2 - È convenuto che ogni Stato membro avrà il diritto di imporre restrizioni o divieti contro il trasferimento di merce dagli altri Stati membri qualora possa essere necessario di volta in volta di porre in atto gli obblighi e altri impegni sottoscritti da ognuno degli Stati elencati nell'annesso II a questo Trattato.

3 - È convenuto che ogni Stato membro avrà il diritto di imporre restrizioni o divieti quantitativi nei riguardi di certi prodotti agricoli nelle circostanze previste dall'articolo 13 di questo Trattato.

4 - Se uno Stato membro incontra difficoltà nella bilancia dei pagamenti, prendendo in considerazione la sua posizione generale, quello Stato membro può, solamente al fine di superare tali difficoltà, imporre restrizioni quantitative sulla merce degli altri Stati membri, a condizione che sussistano i seguenti elementi, e cioè:

- a - le restrizioni quantitative proposte non contravvengano alle sue obbligazioni con l'Accordo generale sulle tariffe ed il commercio o le sue obbligazioni alle regole del Fondo monetario internazionale; e
- b - siano state imposte delle restrizioni sulla importazione di merci dai paesi terzi ed esse siano inadeguate a risolvere le difficoltà; e
- c - le restrizioni imposte in base a questo paragrafo in nessun caso opereranno contro le merci degli Stati membri in maniera più sfavorevole delle restrizioni imposte sulle merci degli Stati terzi; e
- d - vi siano state in precedenza delle consultazioni sulle restrizioni quantitative proposte nell'ambito del Consiglio del mercato comune e quindi, mentre tali restrizioni restano in forza, il Consiglio del mercato comune terrà la suddetta operazione in revisione.

Articolo 13 - Eccezione per alcuni prodotti agricoli.

1 - Malgrado le obbligazioni degli Stati membri nei riguardi dei prodotti agricoli menzionate nel paragrafo 1 dell'articolo 12 di questo Trattato, si dichiara che ogni Stato membro avrà il diritto, sino al limite stabilito nell'annesso III a questo Trattato, di imporre restrizioni quantitative contro il trasferimento di prodotti agricoli degli altri Stati membri che siano l'alimento base principale o il più importante raccolto da esportazione, sottoposti a speciali accordi di mercato ed enumerati in quell'annesso.

2 - L'Autorità può, di volta in volta, emendare o aggiungere all'annesso III al presente Trattato.

Articolo 14 - Propositi a lunga scadenza per quanto riguarda l'agricoltura.

Malgrado gli articoli 12 e 13 di questo Trattato, si dichiara che, a lunga scadenza, è intenzione e proposito degli Stati membri che le disposizioni di questo Trat-

tato relative alla creazione ed al mantenimento del mercato comune, si estendano all'agricoltura ed al commercio dei prodotti agricoli e che lo sviluppo del mercato comune per quanto riguarda i prodotti agricoli dovrebbe essere accompagnato da cooperazione e consultazioni nel campo della politica agricola tra gli Stati membri in maniera tale che, nel contesto della Comunità, in particolare tra gli enti statali o gli uffici controllo vendite degli Stati membri possano essere sottoscritti accordi commerciali nell'ambito di un singolo sistema di prezzi ed una rete all'interno degli Stati membri come un tutto unico di servizi e facilitazioni di mercato.

Articolo 15 - Diritti doganali sulle merci usate nei prodotti manufatti.

1 - Laddove merci che sono importate in uno Stato membro da uno stato terzo e nei riguardi delle quali i diritti doganali sono imposti e raccolti in quello Stato (in questo articolo menzionato come « lo Stato esattore ») sono in tutto o in parte usate nello Stato esattore per la manifattura di altre merci (in questo articolo menzionate come « i beni manufatti ») ed i beni manufatti sono in seguito trasferiti in un altro Stato membro (in questo articolo menzionato come « lo Stato consumatore »), lo Stato esattore pagherà allo Stato consumatore l'ammontare totale dei diritti raccolti nello Stato esattore nei riguardi delle merci importate nello Stato esattore ed usate nella manifattura dei beni manufatti susseguentemente trasferiti allo Stato consumatore.

2 - Laddove sulle merci che sono importate in uno Stato membro (in questo paragrafo menzionato come « lo Stato importatore ») da un paese terzo sono imponibili dei diritti doganali in quello Stato ma tali diritti sono stati rimessi in tutto o in parte e le merci sono usate in tutto o in parte nello Stato importatore per la manifattura di altre merci (in questo paragrafo menzionate come « i beni manufatti »), e tali beni manufatti sono in seguito trasferiti in altro Stato membro (in questo paragrafo menzionato come « lo Stato consumatore »), lo Stato importatore pagherà, nonostante la suddetta remissione, allo Stato consumatore l'ammontare dei diritti imponibili sui beni importati nello Stato importatore ed usati per la manifattura dei beni manufatti in seguito trasferiti allo Stato consumatore, nella misura in cui tali diritti sarebbero stati imponibili e raccolti se le merci fossero state importate nello Stato consumatore.

3 - Malgrado i paragrafi 1 e 2 di questo articolo, se il valore delle merci importate che sono usate nella manifattura di qualsiasi bene manufatto trasferito come una spedizione separata è inferiore a cento scellini nella moneta dello Stato che le ha manufatturate, allora solo in quel caso, nessun pagamento di diritti sarà effettuato allo Stato consumatore in base a questo articolo.

Articolo 16 - Pratiche discriminatorie.

1 - Gli Stati membri riconoscono che le pratiche seguenti sono incompatibili con il presente Trattato nella misura in cui esse ostacolano i benefici attesi dalla rimozione o dall'assenza dei diritti e delle restrizioni quantitative nel commercio tra gli Stati membri:

- a - trattazione commerciale limitata;
- b - aliquote di tasse, diritti o altre spese discriminatorie imposte da uno Stato membro su qualsiasi merce originaria da un altro Stato membro;
- c - dumping; e
- d - acquisti discriminatori.

2 - Nel paragrafo 1 di questo articolo:

- a - « trattazione commerciale limitata » si riferisce ad un qualsiasi accordo per la trattazione commerciale di merci, regolato o no dalla legge, il quale, limi-

tando i canali attraverso i quali queste merci possano essere trattate commercialmente, ha l'effetto di escludere la concorrenza nella trattazione commerciale di tali merci;

b - « aliquote di tasse, diritti o altre spese discriminatorie » si riferisce alle aliquote di tasse, diritti o altre spese imposte sulle merci da uno Stato membro il quale pone dette merci in una posizione sfavorevole per la vendita, in confronto con simili merci originarie in quello Stato membro o importate da paesi terzi;

c - « dumping » si riferisce al trasferimento di merci originarie di uno Stato membro verso un altro Stato membro per vendita:

i - ad un prezzo inferiore di quello pagabile per merci simili nello Stato membro in cui tali merci sono originarie (tenendo conto delle differenze nelle condizioni di vendita o nella tassazione o di qualsiasi altro fattore che possa influenzare la paragonabilità dei prezzi); e

ii - in circostanze tali da pregiudicare la produzione di merci simili in quello Stato membro; e

d - « acquisti discriminatori » si riferisce a qualsiasi accordo o pratica in base alla quale uno Stato membro, o un qualsiasi corpo o persona in sua vece, dà preferenza all'acquisto di merci originarie da un paese terzo quando merci idonee originarie all'interno degli Stati membri siano disponibili a condizioni paragonabili, ivi incluso il prezzo.

CAPITOLO IV: MERCI SOGGETTE A TRIBUTI INDIRETTI

Articolo 17 - Tariffa comune sulle imposte indirette.

1 - Subordinatamente ai paragrafi 2 e 3 di questo articolo, gli Stati membri convengono di creare e mantenere una tariffa comune sulle imposte indirette nei riguardi di merci soggette a tributi indiretti, manufatte, lavorate o prodotte negli Stati membri.

2 - Per motivi fiscali uno Stato membro può, in casi speciali e previa consultazione tra i ministri degli Stati membri responsabili delle finanze pubbliche, derogare dalla tariffa comune sulle imposte indirette nei riguardi della manifattura, lavorazione o produzione di particolari merci soggette a tributi indiretti in quello Stato: a condizione che uno Stato membro prima di agire in base a questo paragrafo tenga nel dovuto contro la praticabilità amministrativa di mettere in atto la deroga considerata, nonché se la deroga prevista possa influenzare in maniera negativa l'armonioso funzionamento del mercato comune.

3 - Gli Stati membri ammettono la loro intenzione di rimuovere le attuali differenze, esistenti circa la tariffa sulle imposte indirette, che il Consiglio del mercato comune possa determinare come indesiderabili nell'interesse di un adeguato funzionamento del mercato comune.

Articolo 18 - Trasferimenti di imposte indirette.

1 - Laddove merci che sono soggette a imposte indirette in uno degli Stati membri (in questo articolo menzionato come lo « Stato esattore ») vengono trasferiti in un altro Stato membro (in questo articolo menzionato come lo « Stato consumatore »), il Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette dell'Africa orientale raccoglierà le imposte indirette al tasso in vigore nei riguardi dello Stato esattore, ovvero, se il tasso in vigore nei riguardi dello Stato consumatore è più elevato di quello in vigore nei riguardi dello Stato esattore, a tale tasso.

2 - Laddove il tasso di imposte indirette in vigore nei riguardi dello Stato consumatore è inferiore rispetto a quello in vigore nei riguardi dello Stato esattore, il possessore o chi altri trasferisce le merci come menzionato nel paragrafo 1 di questo articolo, riceverà dal Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette dell'Africa orientale, dietro prova del trasferimento allo Stato consumatore, il rimborso della differenza tra questi due tassi di imposte.

3 - Il Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette dell'Africa orientale, nei riguardi di merci soggette a imposte indirette trasferite dallo Stato esattore allo Stato consumatore, pagherà allo Stato consumatore l'ammontare delle imposte indirette raccolte al tasso in vigore in quello Stato.

CAPITOLO V: MISURE ATTE A PROMUOVERE UNO SVILUPPO INDUSTRIALE EQUILIBRATO

Articolo 19 - Incentivi fiscali.

Gli Stati membri dichiarano che essi faranno ogni sforzo per raggiungere un accordo su uno schema comune di incentivi fiscali per lo sviluppo industriale che possa applicarsi all'interno degli Stati membri.

Articolo 20 - Tassa di trasferimento.

1 - Come misura atta a promuovere un nuovo sviluppo industriale in quegli Stati membri che sono industrialmente meno sviluppati, possono essere imposte, al fine di promuovere uno sviluppo industriale equilibrato tra gli Stati membri, malgrado il paragrafo 1 dell'articolo 11 di questo Trattato, tasse di trasferimento, in accordo e subordinatamente alle condizioni ed alle limitazioni imposte da questo Trattato.

2 - In questo articolo « beni manufatti » si riferisce alle merci definite, o in ogni caso elencate, nell'annesso IV a questo Trattato. L'Autorità può con suo ordine di volta in volta emendare o aggiungere all'annesso IV.

3 - Subordinatamente a questo articolo, uno Stato membro che sia in deficit nel suo commercio globale in beni manufatti con gli altri due Stati membri, può imporre tasse di trasferimento sui beni manufatti che vengono trasferiti in quello Stato e che siano originari da uno degli altri due Stati membri.

4 - Subordinatamente a questo articolo, uno Stato membro può imporre tasse di trasferimento su beni manufatti di uno Stato membro essendo tali beni di un valore non eccedente l'ammontare del deficit nel commercio in beni manufatti tra lo Stato che impone la tassa di trasferimento e lo Stato di origine delle merci sulle quali la tassa sarà imposta.

5 - Ai fini dei paragrafi 3 e 4 di questo articolo il deficit nel commercio di beni manufatti tra gli Stati membri sarà in qualsiasi momento quello indicato nelle più recenti statistiche commerciali annuali pubblicate dal Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette dell'Africa orientale e laddove, in un qualsiasi caso particolare, i beni manufatti di uno Stato membro, sui quali una tassa di trasferimento possa essere imposta in base a questo articolo, non sono facilmente identificabili nell'ambito delle statistiche commerciali menzionate in questo paragrafo, allora il Consiglio del mercato comune può determinare il grado in cui qualsiasi merce inclusa in tali statistiche contribuisce all'ammontare di qualsiasi deficit in qualsiasi commercio.

6 - Uno Stato membro può imporre una tassa di trasferimento su beni manufatti solo se, al momento in cui la tassa viene imposta, beni di un tipo simile sono

manufatti in quello Stato ovvero si possa ragionevolmente supporre che verranno manufatti in quello Stato entro tre mesi dall'imposizione della tassa e, ai fini di questo paragrafo, i beni verranno considerati di tipo simile ad altri beni se, in aggiunta alle funzioni similari, componenti le parti o il contenuto, essi sono di tale natura da consentire loro di competere efficacemente sullo stesso mercato come gli altri beni: a condizione che questo paragrafo precluda l'entrata in vigore ma non l'imposizione di una tassa di trasferimento sospesa in un qualsiasi momento; a condizione inoltre che, se una tassa di trasferimento viene imposta nella ragionevole previsione che la manifattura di determinate merci inizierà entro tre mesi dall'imposizione della tassa, tale manifattura non inizia entro il detto periodo:

a - lo Stato membro che impone la tassa di trasferimento, la revocherà entro ventuno giorni a meno che, prima della scadenza di questo periodo, questo Stato membro abbia ottenuto la direttiva del Consiglio del mercato comune in base alla quale, previo inizio della manifattura entro un ulteriore periodo di tre mesi, la revoca di tale tassa può essere differita per tale ulteriore periodo;

b - malgrado che una tassa di trasferimento sia stata revocata, per la ragione che il Consiglio del mercato comune non ha concesso, entro i tre mesi dall'imposizione di tale tassa, la direttiva di cui al sottoparagrafo a) di questa clausola condizionale, sarà nelle capacità di quel Consiglio, qualora una domanda in questo senso sia stata fatta da uno Stato membro entro tre mesi dall'imposizione di tale tassa, di stabilire che, previo inizio della manifattura entro un ulteriore periodo di tre mesi, questa tassa può essere imposta nuovamente.

7 - Uno Stato membro può imporre una tassa di trasferimento su un particolare tipo di beni manufatti solo se al momento in cui la tassa viene imposta, o entro i tre mesi seguenti se la tassa viene imposta nella ragionevole previsione che la manifattura di tali beni inizierà entro tre mesi, l'industria dello Stato che impone la tassa ha la capacità di produrre nell'anno successivo:

a - una quantità di beni equivalente a non meno del 15 % del consumo nazionale in quello Stato membro di beni di quel particolare tipo nel periodo di dodici mesi immediatamente precedente l'imposizione della tassa; ovvero

b - beni di quel particolare tipo aventi un valore franco fabbrica non inferiore a due milioni di scellini.

8 - La percentuale di una tassa di trasferimento verrà determinata dallo Stato membro che la impone, ma la percentuale per una singola voce non dovrà superare:

a - quando la tassa è imponibile « ad valorem » ovvero « ad valorem » quale alternativa della tassa specifica, il 50 % della percentuale dei diritti prescritti dalle tariffe doganali dello Stato che impone la tassa nei riguardi dell'importazione dello stesso tipo di voce; ovvero

b - quando la tassa è un diritto specifico senza alternativa « ad valorem », il 50 % dello « ad valorem » equivalente della tassa specifica; ma se lo stesso tipo di voce non è imponibile con un qualsiasi diritto sulle importazioni, allora nessuna tassa di trasferimento può essere imposta.

9 - Ai fini del paragrafo 8 di questo articolo, l'equivalente « ad valorem » del diritto specifico su una particolare voce sarà la percentuale equivalente a quella parte che l'ammontare dei diritti raccolti su tutte le voci di quel genere, importato nello Stato che impone la tassa durante il periodo di un anno, produce sul valore totale di queste voci, calcolati sulla base dei dati usati per la compilazione delle più recenti statistiche commerciali annuali pubblicate dal Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette dell'Africa orientale: a condizione che, se nel corso del periodo coperto da queste statistiche commerciali annuali la relativa percentuale dei diritti specifici è stata alterata, l'equivalente « ad valorem » dei diritti specifici verrà calcolato solo in base alle importazioni registrate dopo l'alterazione della percentuale dei diritti; a condizione inoltre che, nel calcolo dell'equivalente

« ad valorem » dei diritti specifici, non si prenderanno in considerazione i beni manufatti che siano stati esentati dal pagamento dei diritti doganali ovvero nei riguardi dei quali i diritti doganali siano stati rimessi; a condizione inoltre che, nei riguardi di beni soggetti a diritti specifici senza un alternativo « ad valorem », qualora non vi sia stata importazione di tali beni nello Stato che impone la tassa e di conseguenza non si possa determinare l'equivalente « ad valorem », la percentuale della tassa di trasferimento non eccederà il 50 % dei diritti specifici.

10 - Laddove, in conformità con questo articolo, uno Stato membro ha imposto una tassa di trasferimento su beni manufatti e susseguentemente la percentuale dei diritti doganali imponibili in quello Stato su beni dello stesso tipo viene ridotta, quello Stato, entro ventuno giorni da tale riduzione, ridurrà conseguentemente la tassa: a condizione che, laddove la relativa voce nelle tariffe doganali è espressa solo come un diritto specifico, l'obbligo di ridurre la tassa sarà effettuata appena l'equivalente « ad valorem » dei diritti specifici, così come viene definito nel paragrafo 9 di questo articolo, può essere ricalcolato, sulla base delle statistiche prodotte dal Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette dell'Africa orientale, nei riguardi delle importazioni nello Stato che impone la tassa per un periodo di tre mesi seguente la riduzione delle tariffe doganali.

11 - La tassa di trasferimento sarà valutata sulla base del valore dei beni manufatti sui quali essa viene imposta, tale valore essendo quello stabilito nell'annesso V a questo Trattato: a condizione che, nel caso di beni manufatti trasferiti in base a un contratto di vendita e registrati per il pagamento della tassa di trasferimento, la tassa si considererà come pagata su quel valore se, prima che i beni siano rilasciati dopo il trasferimento, la tassa viene proposta e accettata su un valore dichiarato basato sul prezzo del contratto, e ai fini di questa clausola condizionale:

a - il valore dichiarato di qualsiasi merce sarà il suo valore così come viene dichiarato dall'acquirente, o da chi in sua vece, nel paese verso il quale i beni vengono trasferiti nel momento in cui essi vengono registrati per la tassa di trasferimento;

b - il valore sarà basato sul prezzo del contratto se, ma solo se, esso rappresenta il prezzo adeguatamente regolato in modo da tener conto delle circostanze che differenziano il contratto di altri contratti di vendita così come è previsto dall'annesso V a questo Trattato; e

c - il tasso di cambio, da usare per determinare l'equivalente nella moneta del paese verso cui le merci vengono trasferite, di qualsiasi moneta estera, sarà il tasso di vendita corrente per le tratte a vista nel paese verso il quale le merci vengono trasferite, in base all'ultima notificazione fatta prima che le merci siano state registrate per il trasferimento;

a condizione inoltre che, laddove in base all'articolo 15 di questo Trattato, lo Stato membro nel quale le merci vengono manufatturate è soggetto al pagamento allo Stato membro che ha imposto la tassa di trasferimento dell'ammontare globale dei diritti doganali raccolti nei riguardi di merci importate e usate nella manifattura dei beni manufatti, l'ammontare di tali diritti pagati sarà dedotto dal valore stabilito da questo articolo; a condizione inoltre che, laddove in base all'articolo 18 di questo Trattato lo Stato membro nel quale i beni vengono manufatti è soggetto al pagamento allo Stato membro che ha imposto la tassa di trasferimento dell'ammontare globale delle imposte indirette raccolte nei riguardi di beni manufatti o lavorati o usati nella manifattura dei beni manufatti, l'ammontare di tali diritti pagati verrà dedotto dal valore stabilito da questo articolo.

12 - L'Autorità può di volta in volta emettere regolamenti per l'amministrazione ed il funzionamento del paragrafo 11 di questo articolo e dell'annesso V a questo Trattato e può di volta in volta emendare o aggiungere a tali regolamenti.

13 - Subordinatamente a questo Trattato, la valutazione, raccolta, amministrazione e gestione di tutte le tasse di trasferimento imposte in base a questo Trattato sarà effettuata dal Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette dell'Africa orientale, ma i costi e le spese relative incluso qualsiasi costo e spesa intervenuta nella realizzazione del sistema di tale valutazione e raccolta, sarà sopportato dagli Stati membri che impongono tali tasse di trasferimento nella maniera che sarà determinata di volta in volta dal Consiglio delle finanze.

14 - Ogni tassa di trasferimento scadrà, salvo revoca precedente, otto anni dopo la data della sua prima imposizione; e ai fini di questo paragrafo non si terrà alcun conto, nel caso di una tassa di trasferimento sospesa, della data in cui, se del caso, tale tassa è entrata in funzione.

15 - Ogni tassa di trasferimento imposta in base a questo Trattato sarà revocata quindici anni dopo l'entrata in vigore di questo Trattato a meno che tale tassa non sia scaduta prima.

16 - Malgrado i paragrafi 14 e 15 di questo articolo, gli Stati membri convengono che, ai fini della valutazione dell'efficacia del sistema della tassa di trasferimento come strumento per raggiungere i fini della Comunità, ed in particolare della sua efficacia come misura atta a promuovere uno sviluppo industriale più equilibrato, essi intraprenderanno consultazioni comuni per rivedere e valutare il sistema cinque anni dopo la prima imposizione di una tassa di trasferimento in base a questo Trattato.

17 - Se, come risultato dell'imposizione da parte di uno Stato membro di una tassa di trasferimento su un particolare tipo di beni manufatti, si crea, nei riguardi dei beni manufatti di quel tipo diretti verso lo Stato membro che ha imposto la tassa di trasferimento, un'importante deviazione commerciale dai beni provenienti e manufatti nello Stato membro i cui beni sono soggetti alla tassa di trasferimento verso beni importati da un paese terzo, lo Stato membro che ha imposto la tassa di trasferimento prenderà provvedimenti per neutralizzare tale deviazione, e gli altri Stati membri prenderanno, se del caso, in collaborazione con quello Stato membro, le misure per rendere efficaci tali provvedimenti.

18 - Per determinare se una deviazione commerciale in un particolare tipo di beni manufatti ha avuto luogo ai fini del paragrafo 17 di questo articolo, si terrà conto delle informazioni concernenti quel tipo di beni manufatti contenute nelle statistiche commerciali del Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette dell'Africa orientale (o altrimenti registrate da questo Dipartimento) per i sei mesi immediatamente precedenti un reclamo che una deviazione commerciale ha avuto luogo, nonché della media dei due periodi di sei mesi paragonabili nei ventiquattro mesi che hanno preceduto l'imposizione della tassa di trasferimento.

19 - Se una tassa di trasferimento è imposta da uno Stato membro su un particolare tipo di beni manufatti prodotti in uno degli altri Stati membri, e susseguentemente non meno del 30 % del valore totale delle vendite franco fabbrica, durante un qualsiasi periodo di dodici mesi, di beni manufatti di quel tipo prodotti nello Stato che impone la tassa è venduto per trasferimento agli altri Stati membri, la tassa di trasferimento sarà revocata.

20 - Se una tassa di trasferimento è imposta da uno Stato membro su un particolare tipo di beni manufatti prodotti negli altri Stati membri, o in uno di essi, e susseguentemente non meno del 30 % del valore totale delle vendite franco fabbrica, durante un qualsiasi periodo di dodici mesi, di beni manufatti di quel tipo prodotti nello Stato che impone la tassa è venduto per trasferimento agli altri Stati membri o ad un paese terzo, uno Stato membro può, se ritiene che date le circostanze la tassa non deve continuare ad essere in vigore, tenendo conto di tutti gli elementi importanti e di questo Trattato, sollevare la questione nell'ambito del Consiglio del mercato comune e il Consiglio può ordinare che lo Stato membro

che ha imposto la tassa la revochi.

21 - Se uno Stato membro che ha il diritto di imporre tassa di trasferimento trasferisce agli altri Stati membri, in un qualsiasi anno avente inizio il 1° Gennaio, beni manufatti prodotti in quello Stato membro che ammontino in valore globale a non meno dell'80 % del valore globale (misurato su una base equa e paragonabile secondo le statistiche annuali sul commercio pubblicate dal Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette dell'Africa orientale) dei beni manufatti trasferiti in quello Stato membro dagli altri Stati membri durante quell'anno (e prodotti in quegli Stati membri), quello Stato membro non sarà quindi autorizzato a imporre alcuna nuova tassa di trasferimento ovvero fare entrare in vigore una qualsiasi tassa di trasferimento che fosse sospesa; ma questo paragrafo non riguarderà le tasse di trasferimento esistenti.

22 - Se una tassa di trasferimento è imposta da uno Stato membro su un particolare tipo di beni manufatti, la cui manifattura è regolata in base alle patenti industriali dell'Africa orientale in vigore negli Stati membri (ovvero da qualsiasi legge che possa essere emanata in sostituzione di esse secondo l'articolo 23 di questo Trattato) lo Stato membro i cui beni sono soggetti alla tassa di trasferimento può, nel caso in cui ritenga che sussistano circostanze eccezionali tali per cui la tassa di trasferimento non possa più continuare ad essere in vigore, e tenendo presente tutti gli elementi essenziali nonché questo Trattato, sollevare la questione nell'ambito del Consiglio del mercato comune, e se il Consiglio, dopo il dovuto esame, ritiene che tali circostanze sussistano, lo Stato membro che ha imposto la tassa la revocherà.

23 - Ogni Stato membro prenderà reali misure per impedire che i beni manufatti in uno Stato membro siano trasferiti in un altro Stato membro ad un prezzo inferiore al loro valore reale se tale trasferimento è suscettibile di pregiudicare la produzione di simili beni da parte di quell'altro Stato membro ovvero di ritardare o impedire la costituzione di una industria per produrre tali beni in quello Stato.

24 - Ai fini del paragrafo 23 di questo articolo:

a - beni manufatti si considereranno come trasferiti ad un prezzo inferiore del loro valore reale se, tenendo conto in ogni caso delle differenze nelle condizioni di vendita, di tassazione o di qualsiasi altro fattore che possa influenzare la paragonabilità dei prezzi, il loro prezzo nel trasferimento è inferiore a:

i - il prezzo paragonabile, in normali condizioni commerciali, di simili beni destinati al consumo nazionale negli Stati in cui sono stati prodotti; ovvero

ii - il prezzo paragonabile di simili beni nella loro esportazione verso un paese terzo in normali condizioni commerciali; ovvero

iii - il costo di produzione dei beni nello Stato membro in cui essi sono prodotti, oltre ad una ragionevole aggiunta nei riguardi dei costi e profitti della distribuzione e vendita; e

b - « reali misure » includerà il rendere disponibile gli strumenti di inchiesta concernenti qualsiasi affermazione, da parte di uno Stato membro, del trasferimento di beni in quello Stato membro ad un prezzo inferiore del valore reale di tali beni e laddove, in base al ricorso al Consiglio del mercato comune, sia stato stabilito il fatto di tale trasferimento a tale valore inferiore, il prendere tali misure che, nei riguardi di una qualsiasi industria, saranno calcolate per impedire il suo ripetersi.

25 - Nessuno Stato membro sovvenzionerà direttamente o indirettamente il trasferimento di beni manufatti da detto Stato membro, ovvero instaurerà, manterrà o appoggerà qualsiasi sistema in base al quale tali beni siano venduti per trasferimento ad un altro Stato membro ad un prezzo inferiore a quello paragonabile pagato per simili beni sul mercato nazionale, tenendo in dovuta considerazione le

differenze nelle condizioni di vendita, nella tassazione ed in tutti quei fattori che possano influenzare la paragonabilità dei prezzi.

26 - Ai fini del paragrafo 25 di questo articolo, gli incentivi fiscali o i rimborsi di natura generale e non discriminatoria concessi da uno Stato membro al fine di incoraggiare la produzione di beni all'interno di quello Stato, non costituirà un sussidio di trasferimento, a condizione che questi non ostacolino il fine del sistema della tassa di trasferimento e non siano in contrasto con questo Trattato.

27 - Gli Stati membri convengono che nessuna tassa di trasferimento possa essere imposta su beni manufatti che siano richiesti dalla Comunità o da una delle Corporazioni per le loro operazioni, diversamente che sui beni che si considerano per la vendita, o sono effettivamente venduti, al pubblico.

Articoli 21, 22 (omissis)

CAPITOLO VI: PATENTI INDUSTRIALI

(omissis)

CAPITOLO VII: MONETE E TECNICA BANCARIA

Articolo 24 (omissis)

Articolo 25 - Pagamenti e trasferimento di capitali.

1 - Ogni Stato membro si impegna di permettere, nella moneta dello Stato membro in cui risiede il creditore o il beneficiario, tutti i pagamenti « bona fide » in conto corrente che rientrino nella definizione di pagamenti in conto corrente esposta nell'annesso VII a questo Trattato e si impegna a garantire che tutti i necessari permessi e autorizzazioni saranno accordati senza indebito ritardo.

2 - Ogni Stato membro si impegna di permettere i pagamenti e trasferimenti in conto capitale, salvo nella misura in cui uno Stato membro ritenga che il controllo di certe categorie di tali pagamenti e trasferimenti sia necessario per incoraggiare il suo sviluppo economico ed un aumento del commercio conforme ai fini della Comunità: a condizione che nessuno di questi controlli sia imposto da uno Stato membro in tale maniera da pregiudicare la capacità della Comunità, della Banca o delle Corporazioni di svolgere le funzioni conferite a ognuno di loro da questo Trattato o da qualsiasi altra legge.

3 - L'Autorità può di volta in volta con suo ordine emendare o aggiungere all'annesso VII a questo Trattato.

Articolo 26 - Transazioni fra stati.

Le banche centrali degli Stati membri apriranno conti reciproci, sui quali si potranno effettuare transazioni tra di essi in una moneta accettabile al creditore.

Articolo 27 - Politica economica e monetaria.

1 - Ogni Stato membro conviene di perseguire una politica economica volta ad assicurare l'equilibrio della sua bilancia dei pagamenti nonché la fiducia nella sua moneta.

2 - Gli Stati membri tenteranno di armonizzare le loro politiche monetarie al limite richiesto per un adeguato funzionamento del mercato comune e la realizzazione dei fini della Comunità, e a questo fine convengono che i governatori delle tre banche centrali si incontreranno almeno quattro volte l'anno per consultarsi e per coordinare e rivedere le loro politiche monetarie e delle bilance dei pagamenti.

Articolo 28 - Crediti reciproci.

1 - Se uno Stato membro si trova in difficoltà per quanto riguarda la sua bilancia dei pagamenti ed ha già esercitato i suoi diritti di prelievo sotto la prima quota di credito oltre la quota dell'oro nei riguardi del Fondo monetario internazionale, questo Stato può, di volta in volta, richiedere l'assistenza, sotto forma di crediti in sostegno della bilancia dei pagamenti, da qualsiasi altro Stato membro con il quale esso abbia avuto un deficit nei pagamenti durante l'ultimo periodo di dodici mesi per il quale sussistano informazioni e, subordinatamente a questo articolo, tale richiesta verrà soddisfatta. I crediti accordati in base a questo articolo saranno nella moneta dello Stato membro che accorda il credito.

2 - Uno Stato membro non sarà obbligato da questo articolo a permettere che i crediti in qualsiasi momento restino non pagati oltre all'ammontare equivalente al valore di un sesto delle merci trasferite dallo Stato membro che accorda i crediti allo Stato membro che li riceve durante l'ultimo periodo di dodici mesi per il quale esistano informazioni.

3 - Salvo che tramite un accordo, uno Stato membro non sarà obbligato da questo articolo ad accordare crediti che, in un qualsiasi anno che abbia inizio il primo gennaio, eccedano in totale un dodicesimo del valore dei beni trasferiti, dallo Stato membro che accorda i crediti allo Stato membro che li riceve, nell'anno precedente.

4 - I crediti accordati in base a questo articolo saranno per un periodo non superiore ai tre anni e gli interessi saranno pagati semestralmente per le somme arretrate al tasso del 4 % per il primo anno, del 5 % annuo per il secondo anno e del 6 % annuo per il terzo anno.

CAPITOLO VIII: COOPERAZIONE SOTTO ALTRI ASPETTI

(omissis)

Parte III - Organizzazione fondamentale del mercato comune

CAPITOLO IX: CONSIGLIO DEL MERCATO COMUNE

Articolo 30 - Responsabilità del Consiglio del mercato comune.

Sarà responsabilità del Consiglio del mercato comune costituito dall'articolo 53 di questo Trattato:

- a - di esercitare tali poteri o adempiere tali doveri che gli siano conferiti o imposti da questo Trattato;
- b - di assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune in conformità con questo Trattato e di mantenere sotto revisione il suo funzionamento;
- c - di risolvere i problemi che sorgano dalla messa in opera di questo Trattato per quanto riguarda il mercato comune;

d - di ricevere e esaminare i ricorsi che facciano, confutino o riguardino asserzioni circa la violazione di obblighi in base a questo Trattato circa il mercato comune ovvero circa qualsiasi azione o omissione concernente il mercato comune, presentata come in contravvenzione a questo Trattato, e di risolvere tali ricorsi come segue:

i - emanando una direttiva vincolante nei riguardi di uno o più Stati membri; ovvero

ii - facendo raccomandazioni a uno o più Stati membri; ovvero

iii - registrando che il ricorso sarà giudicato per essere abbandonato, risolto o altrimenti eliminato; ovvero

iv - registrando l'incapacità di raggiungere un accordo circa il ricorso;

e - di considerare quale azione ulteriore debba essere intrapresa dagli Stati membri e dalla Comunità per promuovere il raggiungimento degli scopi della Comunità e facilitare la costituzione di legami commerciali ed economici più stretti con altri stati, associazioni di stati o organizzazioni internazionali;

f - di richiedere al Tribunale del mercato comune pareri consultivi in base a questo Trattato.

Articolo 31 - Funzioni del Segretariato centrale nei riguardi del mercato comune.

1 - Il Segretariato centrale terrà il funzionamento del mercato comune sotto continuo esame e potrà agire nei riguardi di una qualsiasi questione che sembri meritarne l'esame, sia di sua propria iniziativa che su richiesta di uno Stato membro fatta attraverso il Consiglio del mercato comune e il Segretariato centrale presenterà, laddove necessario, i risultati del suo esame al Consiglio del mercato comune.

2 - Il Segretariato centrale intraprenderà tali lavori e studi e svolgerà tali servizi in relazione al mercato comune, che gli possano essere affidati dal Consiglio del mercato comune, e presenterà anche quelle proposte che esso ritenga possano contribuire all'efficiente e armonioso funzionamento e sviluppo del mercato comune.

3 - Per lo svolgimento delle funzioni impostegli da questo articolo, il Segretariato centrale può raccogliere informazioni e verificare dati concernenti il funzionamento del mercato comune, e a questo fine può richiedere ad uno Stato membro di fornirgli le informazioni relative a quanto sopra.

4 - Gli Stati membri convengono di cooperare con il Segretariato centrale e di assisterlo nello svolgimento delle funzioni impostegli da questo articolo e convengono in particolare di fornire qualsiasi informazione che possa essere richiesta in base al paragrafo 3 di questo articolo.

CAPITOLO X: TRIBUNALE DEL MERCATO COMUNE

(omissis)

Parte IV - Funzioni della Comunità dell'Africa orientale e sue istituzioni

CAPITOLO XI: FUNZIONI E PROCEDURA

Articolo 43 - Funzioni della Comunità.

1 - La Comunità, in nome degli Stati membri e attraverso le sue appropriate istituzioni, adempirà le sue funzioni e si assumerà le responsabilità impostele da

questo Trattato circa la costituzione, il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune.

2 - La Comunità amministrerà, in nome degli Stati membri, i servizi specificati nella parte A dell'annesso IX a questo Trattato ed a questo fine, subordinatamente a questo Trattato, succederà alla Organizzazione dei servizi comuni per quei servizi che siano in esistenza alla data di entrata in vigore di questo Trattato.

L'Autorità può con suo ordine di volta in volta emendare o aggiungere alla parte A dell'annesso IX a questo Trattato.

3 - Le Corporazioni amministreranno, in nome degli Stati membri ed in base a questo Trattato e alle leggi della Comunità, i servizi specificati nella parte B dell'annesso IX a questo Trattato, e a questo fine succederanno alla Organizzazione dei servizi comuni nei servizi corrispondenti amministrati dalla Organizzazione dei servizi comuni alla data di entrata in vigore di questo Trattato.

4 - La Comunità fornirà l'organizzazione per facilitare il coordinamento delle attività degli Stati membri su qualsiasi questione di interesse comune.

5 - Subordinatamente a questo Trattato, la Comunità regolerà la distribuzione dei suoi investimenti non fisici in maniera tale da assicurare un equo contributo alle risorse di divise estere di ogni Stato membro.

6 - La Comunità predisporrà i suoi acquisti negli Stati membri in maniera tale da assicurare un'equa distribuzione dei benefici ad ogni Stato membro.

7 - Subordinatamente a questo Trattato, la Comunità può decretare disposizioni nei riguardi delle questioni esposte nell'annesso X a questo Trattato.

8 - La Comunità procurerà, in base a questo Trattato, una Corte di appello, un Tribunale del mercato comune e una Corte industriale dell'Africa orientale.

Articolo 44 - Prestazioni di servizi su basi di rappresentanza.

1 - La Comunità e le Corporazioni possono, previa autorizzazione dell'Autorità, sottoscrivere accordi con qualsiasi governo o organizzazione internazionale per la prestazione di servizi, e possono conseguentemente fornire ed amministrare tali servizi.

2 - La Comunità può sottoscrivere accordi con qualsiasi Corporazione per la prestazione di servizi, e può conseguentemente fornire ed amministrare tali servizi.

3 - Gli accordi stipulati in base a questo articolo prevederanno normalmente per il rimborso delle spese intervenute nei riguardi della Comunità o della Corporazione interessata.

Articolo 45 (omissis).

CAPITOLO XII: AUTORITÀ DELL'AFRICA ORIENTALE

Articolo 46 - Costituzione dell'Autorità dell'Africa orientale.

È costituita una Autorità da essere conosciuta come l'Autorità dell'Africa orientale, che sarà, subordinatamente a questo Trattato, la principale autorità esecutiva della Comunità.

Articolo 47 - Composizione dell'Autorità.

1 - L'Autorità sarà composta dal Presidente della Repubblica Unita di

Tanzania, dal Presidente dello Stato Sovrano dell'Uganda e dal Presidente della Repubblica del Kenya.

2 - Se un membro dell'Autorità è incapace di presenziare ad una riunione dell'Autorità e non è opportuno posporre la riunione, egli nominerà, previa consultazione con gli altri membri dell'Autorità, una persona che detenga la carica di ministro del suo governo per rappresentarlo a questa riunione solamente, e una persona così nominata avrà, ai fini di quella riunione, tutti i poteri, doveri e responsabilità del membro dell'Autorità in nome del quale egli agisce.

Articolo 48 - Funzioni dell'Autorità.

1 - L'Autorità sarà responsabile ed avrà la direzione generale ed il controllo degli atti e delle funzioni esecutive della Comunità.

2 - L'Autorità sarà assistita nell'esecuzione delle sue funzioni in base a questo Articolo, dai Consigli e dai Ministri dell'Africa orientale.

3 - L'Autorità può dare direttive ai Consigli ed ai Ministri dell'Africa orientale circa l'esecuzione di qualsiasi funzione conferita loro, e tali direttive saranno osservate.

CAPITOLO XIII: MINISTRI DELL'AFRICA ORIENTALE

Articoli 49, 50 (omissis).

Articolo 51 - Funzioni dei Ministri dell'Africa orientale.

1 - Sarà responsabilità dei Ministri dell'Africa orientale di assistere l'Autorità nell'esercizio delle sue funzioni esecutive nei limiti richiesti e subordinatamente alle direttive dell'Autorità, e di consigliare generalmente l'Autorità circa gli affari della Comunità.

2 - Oltre alle responsabilità conferite loro dal paragrafo 1 di questo articolo, i Ministri dell'Africa orientale svolgeranno le funzioni conferite loro da questo Trattato nei riguardi dei Consigli, dell'Assemblea e di altre questioni.

3 - L'Autorità può attribuire particolari responsabilità a ognuno dei Ministri dell'Africa orientale.

4 - L'Autorità può, nei riguardi di ogni responsabilità che essa conferisce ai Ministri dell'Africa orientale, specificare quali compiti saranno adempiuti da essi agenti di comune accordo e quali potranno essere adempiuti da un singolo Ministro dell'Africa orientale.

5 - Sarà responsabilità dei Ministri dell'Africa orientale, con l'assistenza dei rappresentanti della Corporazione delle linee aeree dell'Africa orientale e di tali altre persone che possano essere adatte, negoziare accordi aerei bilaterali in nome degli Stati membri e condurre tali negoziati in accordo con i criteri stabiliti dal Comitato ministeriale delle comunicazioni dell'Organizzazione dei servizi comuni e con qualsiasi emendamento di tali criteri che possa essere fatto dal Consiglio delle comunicazioni.

6 - Ogni Stato membro si impegna ad attribuire al Ministro dell'Africa orientale da esso nominato, un rango nel suo territorio della stessa misura di quello di un Ministro del suo governo, e a permettere al Ministro dell'Africa orientale di presenziare e di prendere la parola alle riunioni del suo gabinetto.

CAPITOLO XIV: MINISTRI AGGIUNTI DELL'AFRICA ORIENTALE

(omissis)

CAPITOLO XV: CONSIGLI

Articolo 53 - Costituzione dei Consigli.

Saranno costituiti come istituzioni della Comunità i seguenti Consigli:

- a - il Consiglio del mercato comune;
- b - il Consiglio delle comunicazioni;
- c - il Consiglio per la consultazione economica e la pianificazione;
- d - il Consiglio delle finanze; e
- e - il Consiglio per la ricerca e gli affari sociali.

Articolo 54 (omissis).

Articolo 55 - Funzioni dei Consigli.

1 - Consiglio del mercato comune: la funzione del Consiglio del mercato comune sarà l'adempimento delle responsabilità impostegli dall'articolo 30 di questo Trattato.

2 - Consiglio delle comunicazioni: subordinatamente a qualsiasi direttiva data dall'Autorità, e subordinatamente a questo Trattato e a qualsiasi altra legge della Comunità, il Consiglio delle comunicazioni svolgerà i compiti ed avrà i poteri che sono elencati nell'annesso XIII a questo Trattato, e fornirà un foro per le consultazioni su questioni concernenti le comunicazioni.

3 - Consiglio per la consultazione economica e la pianificazione: le funzioni del Consiglio per la consultazione economica e la pianificazione saranno:

a - dare assistenza con mezzi consultivi alla pianificazione nazionale degli Stati membri; e

b - consigliare l'Autorità circa la pianificazione a lungo termine dei servizi comuni.

4 - Consiglio delle finanze: subordinatamente a questo Trattato, la funzione del Consiglio delle finanze sarà di consultarsi abitualmente sui principali affari finanziari della Comunità, e di esaminare e approvare le principali decisioni di carattere finanziario concernenti i servizi amministrati dalla Comunità, incluse le loro previsioni di spesa con i relativi prestiti e programmi di investimento. In questo paragrafo « la Comunità » non include la Banca.

5 - Consiglio per la ricerca e gli affari sociali: la funzione del Consiglio per la ricerca e gli affari sociali sarà di assistere, con mezzi consultivi, nel coordinamento delle politiche di ognuno degli Stati membri e della Comunità, per quanto concerne la ricerca e gli affari sociali.

CAPITOLO XVI: ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELL'AFRICA ORIENTALE

Articolo 56 - Costituzione e composizione dell'Assemblea legislativa dell'Africa orientale.

1 - È costituito per la Comunità un corpo legislativo, da essere conosciuto come l'Assemblea legislativa dell'Africa orientale, che eserciterà i poteri conferitigli da questo Trattato.

2 - I membri dell'Assemblea saranno:

- a - i tre Ministri dell'Africa orientale;
- b - i tre Ministri aggiunti dell'Africa orientale (se esistenti);
- c - ventisette membri nominati; e

d - il Presidente dell'Assemblea, il Segretario Generale e l'Avvocato della Comunità.

3 - Il Presidente dell'Assemblea presiederà e prenderà parte ai dibattiti conformemente alle norme procedurali dell'Assemblea stabilite dall'Autorità conformemente al paragrafo 17 dell'annesso XI a questo Trattato.

4 - L'Assemblea avrà un Comitato della contabilità pubblica, che sarà costituito nel modo previsto dalle norme procedurali dell'Assemblea e svolgerà le funzioni previste nelle dette norme procedurali; e l'Assemblea può avere tali altri Comitati previsti o permessi in base alle dette norme procedurali.

Articoli 57, 58 (omissis).

Articoli 59 - Atti della Comunità.

1 - La promulgazione dei provvedimenti della Comunità sarà effettuata tramite progetti di legge passati attraverso l'Assemblea ed approvati in nome della Comunità dai Capi di stato degli Stati membri, ed ogni provvedimento che sia regolarmente passato ed approvato verrà designato come Atto.

2 - Quando un progetto di legge è regolarmente passato attraverso l'Assemblea, il Presidente dell'assemblea sottoporà il progetto di legge ai Capi di stato degli Stati membri.

3 - Ogni progetto di legge che sia sottoposto ai Capi di stato in base al paragrafo 2 di questo articolo, conterrà le seguenti parole di promulgazione:

« Promulgato dal Presidente della Repubblica Unita di Tanzania, il Presidente dello Stato Sovrano di Uganda e il Presidente della Repubblica del Kenya in nome della Comunità dell'Africa orientale, con il parere e l'assenso dell'Assemblea legislativa dell'Africa orientale ».

Articolo 60 - Assenso ai progetti di legge.

1 - Il Presidente della Repubblica Unita di Tanzania, il Presidente dello Stato Sovrano di Uganda e il Presidente della Repubblica del Kenya possono assentire o non assentire ad un progetto di legge.

2 - Un progetto di legge che non abbia ricevuto l'assenso richiesto nel paragrafo 1 di questo articolo entro nove mesi dalla data in cui esso è stato passato dall'Assemblea, cadrà in prescrizione.

CAPITOLO XVII: PERSONALE DELLA COMUNITÀ

Articolo 61 - Cariche nella Comunità.

1 - Vi saranno le seguenti cariche nel servizio della Comunità:

a - un Segretario generale, che sarà il principale funzionario direttivo della Comunità;

b - un Avvocato della Comunità; e

c - un Revisore generale.

2 - Vi saranno tali altre cariche nel servizio della Comunità che, subordinatamente ad un Atto della Comunità, l'Autorità possa determinare.

3 - In questo Trattato « cariche nel servizio della Comunità » non include una carica nel servizio di una Corporazione o della Banca.

Articolo 62 - Costituzione della Commissione per i servizi della Comunità dell'Africa orientale.

1 - È costituita una commissione per i servizi da essere conosciuta come la Commissione per i servizi della Comunità dell'Africa orientale per tutte le cariche nel servizio della Comunità.

2 - La Commissione per i servizi sarà costituita di un tale numero di membri determinato di volta in volta dall'Autorità.

3 - L'Autorità nominerà i membri della Commissione per i servizi con uno strumento scritto, nel quale verrà specificato il periodo di carica del membro in questione.

4 - Una persona non sarà qualificata per essere nominata membro della Commissione per i servizi se essa detiene una carica di Ministro, Vice, Sottosegretario di stato ovvero di Segretario parlamentare nel governo di uno Stato membro, ovvero è un membro dell'Assemblea legislativa, ovvero un membro del corpo legislativo di uno Stato membro.

5 - Un membro della Commissione per i servizi renderà il suo posto vacante:

a - dietro espirazione del periodo di carica specificando nel suo strumento di nomina;

b - dietro presentazione delle sue dimissioni scritte al Segretario generale per trasmissione all'Autorità; ovvero

c - se cessa di essere qualificato per la nomina a membro.

6 - Un membro della Commissione per i servizi può essere rimosso dalla sua carica dall'Autorità per incapacità di svolgere le funzioni della sua carica, sia a causa di infermità mentale o corporale che per altro valido motivo, ovvero per cattivo contegno, ma non sarà altrimenti rimosso dalla sua carica.

Articolo 63 - Nomina e controllo disciplinare del Segretario generale e di certi altri funzionari.

1 - Il Segretario generale della Comunità sarà nominato dall'Autorità.

2 - L'Avvocato della Comunità ed i detentori di tali altre cariche nel servizio della Comunità che l'Autorità determini, con notifica sulla gazzetta ufficiale, saranno nominati dall'Autorità previa consultazione con la Commissione per i servizi e con il Segretario generale.

3 - Se il Segretario generale o qualsiasi altra persona nominata in base al paragrafo 2 di questo articolo è assente dai territori degli Stati membri ovvero è incapace, per malattia o per qualsiasi altro motivo, di esercitare le funzioni della sua carica, l'Autorità può nominare una persona che agisca al posto del Segretario generale o di tale altra persona, secondo il caso, durante il periodo di assenza o di incapacità di agire; e la persona così nominata avrà, mentre esercita queste funzioni, gli stessi poteri e responsabilità del reale detentore della carica.

4 - Ai fini dell'esercizio dei poteri di controllo disciplinare e di licenziamento le persone nominate in base al paragrafo 2 di questo articolo saranno soggette alla giurisdizione della Commissione per i servizi.

Articolo 64 - Funzioni della Commissione per i servizi.

1 - Subordinatamente a questo Trattato ed a qualsiasi Atto della Comunità, la Commissione per i servizi procederà, in nome della Comunità, alle nomine alle cariche nel servizio della Comunità, ed eserciterà i poteri di controllo disciplinare e licenziamento nei riguardi di persone che detengano o che agiscano in tali cariche.

2 - Ai fini del paragrafo 1 di questo articolo, i riferimenti alle nomine saranno spiegati includendo i riferimenti alle nomine su promozione e su trasferimento, e le nomine di persone come facenti funzione.

3 - La Commissione per i servizi può, con ordine pubblicato sulla gazzetta ufficiale e con l'approvazione dell'Autorità, delegare, subordinatamente a tali condizioni che essa ritenga opportune, qualsiasi sua funzione in base a questo articolo ad uno qualsiasi dei suoi membri o funzionario della Comunità, sia in linea generale che di una particolare categoria di casi.

4 - Questo articolo non sarà applicabile ai giudici della Corte d'appello dell'Africa orientale o ai membri del Tribunale del mercato comune.

CAPITOLO XVIII: FINANZE DELLA COMUNITÀ

(omissis)

CAPITOLO XIX: CORPORAZIONI NELL'AMBITO DELLA COMUNITÀ

Articolo 71 - Costituzione delle Corporazioni.

1 - Vi saranno nell'ambito della Comunità, come istituzioni della Comunità, le Corporazioni specifiche nel paragrafo 2 di questo articolo e le Corporazioni che saranno costituite, subordinatamente a questo Trattato, nella maniera che sarà prevista dalla legge.

2 - Le Corporazioni saranno:

- a - la Corporazione delle ferrovie dell'Africa orientale;
- b - la Corporazione dei porti dell'Africa orientale;
- c - la Corporazione delle poste e telecomunicazioni dell'Africa orientale;
- d - la Corporazione delle linee aeree dell'Africa orientale.

Articolo 72 - Principi di attività.

1 - Sarà dovere di ciascuna delle Corporazioni condurre i suoi affari secondo i principi commerciali e svolgere le sue funzioni in maniera tale da assicurare che, considerando un anno rispetto ad un altro, i suoi redditi siano almeno sufficienti a fronteggiare le spese in conto reddito a suo carico, incluse le allocazioni per la riserva generale, i provvedimenti nei riguardi del deprezzamento dei beni capitali, le pensioni e gli interessi, nonché i provvedimenti per il ripagamento dei prestiti; ed inoltre per assicurare che, considerando un anno rispetto ad un altro, il suo reddito d'esercizio netto sia almeno sufficiente ad assicurare un guadagno annuo, sul valore dell'attivo immobilizzato netto, sull'attività da parte della Corporazione, di una percentuale che l'Autorità determinerà di anno in anno; a condizione che l'Autorità possa in qualsiasi momento, se lo ritiene opportuno, esentare la Corporazione delle linee aeree dell'Africa orientale da qualsiasi obbligo di assicurare un guadagno annuo sul valore dell'attivo immobilizzato netto sull'attività della Corporazione.

2 - Ai fini del paragrafo 1 di questo articolo:

a - « reddito d'esercizio netto » sarà determinato sottraendo dai redditi d'esercizio lordi tutte le spese operative e amministrative, incluse le tasse (se esistenti) e una adeguata provvigione per mantenimento e svalutazione; e

b - « valore sull'attivo immobilizzato netto sull'attività » sarà il valore di tali attivi meno la svalutazione accumulata, come dimostrato dagli estratti conto

della Corporazione; a condizione che, se gli ammontari esposti in tali estratti conto non riflettono una vera misura del valore degli attivi in questione a causa di rivalutazione della moneta, cambiamento nei prezzi o simili fattori, il valore degli attivi immobilizzati sarà adattato adeguatamente in modo da riflettere tali rivalutazioni della moneta, cambiamenti nei prezzi o simili fattori.

3 - Sarà dovere di ogni Corporazione, nello svolgere i suoi compiti in base al paragrafo 1 di questo articolo, di considerare i suoi redditi nei territori degli Stati membri in generale e non i suoi redditi in uno Stato membro in particolare o ad un'area all'interno dei territori degli Stati membri.

4 - Subordinatamente a questo Trattato, le Corporazioni regoleranno la distribuzione dei loro investimenti non fisici in maniera tale da assicurare un equo contributo alle risorse in moneta estera di ognuno degli Stati membri, prendendo in considerazione, tra l'altro, la misura delle loro operazioni in ogni Stato membro.

5 - Le Corporazioni predisporranno i loro acquisti nell'ambito degli Stati membri in modo tale da assicurare una equa distribuzione dei benefici ad ognuno degli Stati membri, prendendo in considerazione, tra l'altro, la misura delle loro operazioni in ogni Stato membro.

6 - Le Corporazioni saranno esenti da imposte sul reddito e dal pagamento dei diritti di affrancatura postale.

Articolo 73 - Controllo delle Corporazioni.

1 - Vi sarà un Consiglio d'amministrazione per ognuna delle Corporazioni, il quale sarà responsabile, subordinatamente a questo Trattato, della sua politica, controllo e direzione tramite il Direttore generale.

2 - L'Autorità, il Consiglio delle comunicazioni e il Consiglio d'amministrazione e il Direttore generale di ogni Corporazione avranno, nei riguardi di quella Corporazione ed in aggiunta ad ogni altro potere e dovere conferito o imposto loro da questo Trattato o da qualsiasi Atto della Comunità, i poteri, e svolgeranno i compiti, specificati nell'annesso XIII a questo Trattato.

Articoli da 74 a 79 (omissis).

CAPITOLO XX: CORTE D'APPELLO DELL'AFRICA ORIENTALE

(omissis)

CAPITOLO XXI: PENSIONI E VERTENZE DI LAVORO

(omissis)

CAPITOLO XXII: DECENTRALIZZAZIONE, COLLOCAZIONE DELLE SEDI CENTRALI E UFFICIO DELLE IMPOSTE DELL'AFRICA ORIENTALE

(omissis)

CAPITOLO XXIII: REVISIONE

(omissis)

Parte V - Transitorie e generali

CAPITOLO XXIV: TRANSITORIE

Articolo 90 (omissis).

CAPITOLO XXV: GENERALI

Articolo 91 - Entrata in vigore del Trattato.

Questo Trattato entrerà in vigore il primo giorno di dicembre 1967.

Articolo 92 - Durata del Trattato.

1 - Le parti II e III di questo Trattato, insieme a tutte quelle altre parti del Trattato che si riferiscono al mercato comune o al Consiglio del mercato comune, resteranno in vigore per quindici anni dopo l'entrata in vigore, e saranno riesaminate dagli Stati membri prima della fine di questo periodo.

2 - Subordinatamente al paragrafo 1 di questo articolo, questo Trattato avrà durata indefinita.

Articolo 93 - Associazione di altri paesi alla Comunità.

Gli Stati membri possono insieme negoziare con un paese terzo al fine dell'associazione di quel paese alla Comunità ovvero di una sua partecipazione in alcune delle attività della Comunità o delle Corporazioni.

Articolo 94 - Modifiche del Trattato.

1 - Questo Trattato può essere modificato in qualsiasi momento tramite accordo di tutti gli Stati membri.

2 - (omissis).

Articolo 95 - Adempimenti da parte degli Stati membri.

1 - Ogni Stato membro garantisce di prendere tutte le misure in suo potere per assicurare la promulgazione e la continuazione della legislazione necessaria per mettere in esecuzione questo Trattato, ed in particolare:

a - conferire alla Comunità la capacità giuridica e la personalità richieste per lo svolgimento delle sue funzioni; e

b - conferire agli Atti della Comunità forza di legge entro il suo territorio.

2 - Uno Stato membro non conferirà, in base o in funzione di una legge di detto Stato membro, alcun potere, né imporrà alcun dovere ad un funzionario o autorità della Comunità o di una Corporazione, salvo che con il consenso anteriore dell'Autorità.

Articoli 96, 97, 98 (omissis).

Direttore responsabile: Altiero Spinelli

Autorizzazione n. 3180 del Tribunale di Bologna in data 24 gennaio 1966

Finito di stampare il 6 maggio 1970

Presso Azzoguidi Società Tipografica Editoriale Via E. Ponente 421 b 40132 Bologna Italy 1970

Istituto affari internazionali

Publicazioni

Lo spettatore internazionale

(collana di volumi edita dal Mulino)

1. **Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato**
a cura di Stefano Silvestri - Pagine 85 - L. 500.
2. **La lancia e lo scudo: missili e antimissili**
di Franco Celletti - Pagine 140 - L. 1.000
3. **L'Africa alla ricerca di se stessa**
di Ali Mazrui - Pagine 80 - L. 500.
4. **Gli eurocrati tra realtà e mitologia**
a cura di Riccardo Perissich - Pagine 126 - L. 1.000.
5. **Integrazione in Africa orientale**
a cura di Roberto Aliboni - Pagine 132 - L. 1.000.

I quaderni

(collana di volumi edita dal Mulino)

1. **L'America nel Vietnam**
Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - Pagine 195 - L. 1.000.
2. **Introduzione alla strategia**
di A. Beaufre - Pagine 100 - L. 1.000.
3. **La Nato nell'era della distensione**
Saggi di Benzoni, Calchi-Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - Pagine 159 - L. 1.000.
4. **Per l'Europa**
Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - Pagine 119 - L. 1.000.
5. **Investimenti attraverso l'Atlantico**
di C. Layton - Pagine 180 - L. 1.500.
6. **L'Europa e il sud del mondo**
di G. Pennisi - Pagine 376 - L. 4.000.
7. **Una politica agricola per l'Europa**
di G. Casadio - Pagine 267 - L. 3.000.
8. **La diplomazia della violenza.**
di T. S. Schelling - Pagine 268 - L. 3.000.
9. **Il Mediterraneo: economia, politica, strategia**
a cura di S. Silvestri - Pagine 310 - L. 3.000.
10. **La riforma monetaria e il prezzo dell'oro**
a cura di R. Hinshaw - Pagine 174 - L. 2.000.

11. **Europa e Africa: per una politica di cooperazione**
a cura di R. Aliboni - Pagine 160 - L. 2.000.
12. **Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie**
a cura di R. Gardner e M. Millikan - Pagine 310 - L. 4.000.

Fuori collana

(volumi editi sotto gli auspici dell'Iai)

La politica estera della Repubblica italiana
a cura di M. Bonanni (3 voll. - Pagine 1070) - Edizioni di Comunità - Milano - L. 10.000.

La sicurezza europea (Modelli di situazioni internazionali in Europa negli anni '70)
di S. Silvestri - Pagine 177 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna - L. 2.000.

La rinascita del nazionalismo nei Balcani
di V. Meier - Introduzione di A. Spinelli - Pagine 188 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna - L. 2.500.

La Germania fra Est e Ovest
di K. Kaiser - Introduzione di A. Spinelli - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna - L. 2.000.

Documentazioni

(in offset)

L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale
(Atti della tavola rotonda Iai del maggio 1966) - Pagine 119 - L. 1.000.

È inevitabile la proliferazione nucleare?
(Atti della tavola rotonda Iai del giugno 1966) - Esaurito.

Le relazioni economiche dell'Italia con i paesi europei ad economia di stato nelle prospettive della politica commerciale comune della Cee
(Atti del convegno Iai del 23-24 giugno 1966) - Pagine 96 - Esaurito.

La politica regionale della Cee
(Atti della tavola rotonda Iai del 1° aprile 1967) - Esaurito.

Le armi nucleari e la politica del disarmo
(Quattro lezioni di F. Calogero, A. Spinelli, F. Cavalletti, M. Pivetti) - Pagine 78 - L. 1.000.

Ricerca e sviluppo in Europa
Documenti e discussioni - L. 3.000.

La politica commerciale della Cee
(Atti della tavola rotonda Iai del 29 aprile 1967) - Pagine 154 - L. 1.000.

La politica estera tra nazionalismo e sovranazionalità
(Resoconto sommario del convegno Iai dell'1 e 2 marzo 1968) - Pagine 80 - L. 500.

Rassegna strategica 1967
(dell'Istituto di studi strategici di Londra) - Pagine 103 - Esaurito.

La fusione delle Comunità europee
(Atti del convegno Iai del 9 e 10 febbraio 1968) - Pagine 230 - L. 2.000.

Rapporto sullo stato della ricerca scientifica in Italia
(Ocse) - Pagine 190 - L. 1.000.

L'integrazione economica in Africa occidentale
(Atti della tavola rotonda Iai del 22 dicembre 1967) - Pagine 100 -
L. 1.500.

L'Università europea
Documenti e discussioni - Pagine 111 - L. 1.000.

Les assemblées européennes
a cura di A. Chiti Batelli - Pagine 153 - L. 1.500.

Evoluzione delle economie orientali e prospettive degli scambi est-ovest
(Atti del convegno Iai del 21 e 22 giugno 1968) - Pagine 188 - L. 5.000.

**Il trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari: problemi del
negoziato di Ginevra**
Documenti e discussioni - Pagine 189 - L. 1.500.

La politica energetica della Cee
(Atti del convegno Iai del 25-26 ottobre 1968) - Pagine 124 - L. 2.000.

Preferenze e i paesi in via di sviluppo
(Atti della tavola rotonda Iai del 10 settembre 1968) - Pagine 73 - L. 1.000.

**Effetti delle armi nucleari: rapporti di esperti al Segretario Generale
dell'Onu**
Documenti e discussioni - Pagine 124 - L. 1.500.

Rassegna strategica 1968
(dell'Istituto di Studi strategici di Londra) - Pagine 130 - L. 1.000

Bollettino bibliografico
(catalogo degli articoli estratti dalle riviste ricevute dalla Biblioteca
dell'Iai) - Pagine 50 - L. 1.500.

Periodici

Iai informa
Bollettino dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto -
Invio gratuito su richiesta.

Lo spettatore internazionale
Bimestrale diretto da A. Spinelli - Abbonamento L. 3.000.

Lo spettatore internazinoale - English edition
Trimestrale in lingua inglese - Abbonamento L. 3.500.

L'Italia nella politica internazionale
Trimestrale a cura di M. Bonanni - Abbonamento L. 9.500.

Per ottenere contrassegno le pubblicazioni dell'Istituto è sufficiente rinviare all'Iai
la cartolina inserita in questo fascicolo indicando il tipo di documento desiderato o
la sigla di classificazione. Il pagamento può essere fatto anche con le modalità indi-
cate in III di copertina.

Istituto affari internazionali

Collana lo spettatore internazionale

Stefano Silvestri (a cura di)

Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato

Un capitolo non trascurabile delle spese militari europee è quello delle spese comuni, nell'ambito dell'Alleanza atlantica; soprattutto spese di infrastruttura. Ora nonostante l'elevatezza delle cifre stanziare non esiste alcun reale controllo politico e parlamentare su queste spese.

Tra il 1966 e il 1967 il deputato laburista britannico Robert Edwards ha indirizzato all'Assemblea dell'Unione europea occidentale (Ueo), nella sua qualità di relatore della commissione per i problemi della difesa e degli armamenti, tre rapporti che esaminano questo problema. Può sembrare strano, ma dal 1967 ad oggi tali rapporti non sono stati aggiornati. Quando vennero resi pubblici l'allora ministro italiano alla difesa, Tremelloni, e l'attuale cancelliere tedesco, Brandt, promisero di fare di tutto perché venissero superati gli inconvenienti citati da Edwards, ma non risulta che nulla sia stato fatto.

Abbiamo ritenuto utile pubblicare larghi estratti di questi rapporti, ancora di piena attualità. Ad essi Stefano Silvestri ha premesso un breve studio in cui, dopo aver fatto il punto sull'argomento, tratta brevemente dell'altro tema di grande attualità nei dibattiti parlamentari sia all'Ueo che all'Assemblea atlantica: la produzione in comune, in Europa, degli armamenti.

Se, come nota Silvestri, è tempo di passare dal periodo della diplomazia a quello della politica, è anche tempo che tali problemi vengano più ampiamente conosciuti e discussi.

Indice

I - NATO: SPESE ED ARMAMENTI IN EUROPA di Stefano Silvestri

Le infrastrutture. Gli armamenti. Conclusioni.

II - IL COSTO DELLA DIFESA DELL'EUROPA OCCIDENTALE di Robert Edwards

Le spese finanziate in comune. Le infrastrutture ed il caso Nadge. Costi e razionalizzazione negli Usa. Bilanci e controlli in Gran Bretagna.

Collana lo spettatore internazionale n. 1, pp. 85, L. 500

Franco Celletti

La lancia e lo scudo: missili e antimissili

L'autore ha concentrato la sua analisi sui sistemi antimissilistici, particolarmente sui problemi tecnici, militari e strategici. Il modo con cui questi sono stati trattati risente in larga misura dei termini politici che hanno caratterizzato il dibattito negli Stati Uniti e sulla scena internazionale. Quindi sebbene i problemi politici e gli aspetti economici non siano stati trattati specificatamente, tuttavia costituiscono lo sfondo costantemente presente su cui si è andata sviluppando l'analisi.

L'autore ha inoltre mirato ad individuare le costanti dei problemi posti dall'Abm, nell'intento di fare una trattazione che prescindesse dal contesto geopolitico in cui si è svolto il dibattito intorno a questi sistemi, attraverso la generalizzazione dei termini di questo.

La posizione dell'autore in merito al problema è quella che considera i sistemi Abm incapaci di assolvere realmente ad un compito difensivo su larga scala. L'offesa ha sempre avuto molti più vantaggi della difesa, e ciò è ancor più vero oggi con le attuali armi strategiche offensive. Gli Abm potrebbero diminuire in qualche misura i danni, complicare i compiti di un attacco (alzare il « prezzo d'entrata », come si dice) e niente più; ma ciò metterà inevitabilmente in moto il meccanismo delle contromisure e della corsa agli armamenti che tenderà a renderli continuamente obsoleti e poco affidabili. Sono una pericolosa complicazione sia in una situazione di deterrenza, sia nel caso in cui questa stesse per fallire.

In ultima analisi questo volume vuole dare un inquadramento generale alla molteplicità di problemi posti dall'Abm, e vuole essere in particolare uno strumento di informazione, di ricerca e di riflessione per il lettore interessato.

Indice

I - ASPETTI TECNICI DI UN SISTEMA ABM

Sistema iniziale di difesa. Sistema balistico di difesa. Sistema terminale di difesa.

II - ASPETTI MILITARI DI UN SISTEMA ABM

Difesa locale. Difesa territoriale.

III - ASPETTI STRATEGICI DI UN SISTEMA ABM

La strategia nucleare. Strategia nucleare e sistemi Abm.

IV - APPENDICI

I Salt. Bibliografia.

Collana lo spettatore internazionale n. 2, pp. 140 - L. 1.000

Ali Mazrui

L'Africa alla ricerca di se stessa

Le vicende africane hanno stimolato la penna dei leaders e degli ideologi africani oppure quella degli osservatori non africani. Mazrui è un africano senza essere investito di responsabilità politiche dirette o indirette. Nel clima relativamente « liberale » dell'Estafrika, egli è un osservatore distaccato e molte volte critico della realtà politica africana ma non per questo meno impegnato nel processo di risorgimento del continente. La sua complessa formazione di scienziato della politica, che va dall'antropologia alla storia, dall'economia alla sociologia, dalle dottrine politiche alla scienza dell'amministrazione e al diritto internazionale, gli consente di illuminare il suo assiduo commento degli eventi africani in modo spesso sorprendente e denso di implicazioni. La scienza politica e le sue categorie fanno parte del fardello etnocentrico dell'Occidente — dell'« arroganza culturale », come la chiama Mazrui —, nella misura in cui sono ritenute applicabili e inerenti solo agli avvenimenti dell'Occidente stesso, avendo relegata la realtà politica africana nei « cabinets de curiosités » degli etnologi. La brillante sicurezza con la quale Mazrui utilizza per la scena africana la scienza politica elaborata dall'Occidente e quella mediante la quale demistifica tale scienza impiegando strumenti culturali africani è al tempo stesso la sutura fra Africa e Occidente e la migliore smentita di quella « arroganza culturale ».

Di Mazrui offriamo una breve antologia, accompagnata da una nota bio-bibliografica, sperando presto di poter presentare accanto a lui altri pensatori africani.

Indice

- I - La Grecia antica nel pensiero politico africano
- II - Nkrumah, lo zar leninista
- III - Impegno politico ed integrazione economica
- IV - Dell'assassinio politico in Africa

Collana lo spettatore internazionale n. 3, pp. 80 - L. 500

Riccardo Perissich (a cura di)

Gli eurocrati tra realtà e mitologia

Rapporto sulla commissione Rey

Gli eurocrati, di cui si tratta in questo libro, sono i membri della Commissione delle Comunità europee, cioè dell'organo che ha il compito di sovrintendere e guidare l'integrazione economica dell'Europa. Lo studio, frutto di un lavoro comune tra alcuni collaboratori dell'Istituto affari internazionali e del gruppo che fa capo alla rivista « Agenor », analizza con precisione l'attività dell'Esecutivo di Bruxelles durante il periodo in cui esso è stato guidato dal belga Jean Rey. Vengono esaminati la degenerazione degli equilibri istituzionali, la crisi provocata dal veto francese all'adesione britannica, i problemi monetari e quelli posti dalla politica agricola comunitaria. Le conclusioni che gli autori sentono di poter trarre sono quelle di un progressivo e marcato deterioramento del ruolo della Commissione.

Oggi, tuttavia, la realtà comunitaria è di nuovo in movimento. Molto dipende dai governi e da essi dipende anche la nomina della Commissione che il primo luglio 1970 dovrà succedere a quella presieduta da Rey. La scelta degli uomini sarà di importanza cruciale e gli autori ritengono che gli eurocrati potranno tornare a giocare un ruolo in Europa solo se non si lasceranno rinchiudere in una costruzione puramente tecnocratica, ma riaffermeranno, con coraggio ed energia, la propria vocazione politica.

Indice

- I. L'eredità di Hallstein
- II. La degenerazione del sistema istituzionale
- III. L'adesione britannica e la fusione dei trattati
- IV. La politica agricola della Commissione
- V. La politica economica e i problemi monetari
- VI. Tre anni di Commissione unificata
- VII. L'avvenire della Commissione
- VIII. Appendici: Dichiarazioni della Commissione delle Comunità europee. Epistolario Debré-Rey-Mansholt.

Collana lo spettatore internazionale n. 4, pp. 126 - L. 1.000.

L'Italia nella politica internazionale

Bollettino trimestrale a cura di Massimo Bonanni

Con questa pubblicazione trimestrale l'Istituto affari internazionali vuole fornire agli operatori politici ed economici uno strumento di lavoro che renda conto del modo con cui le varie componenti del nostro paese si inseriscono nella realtà internazionale.

Il bollettino, che è frutto di un lavoro di gruppo sotto la direzione di Massimo Bonanni, è stato già sperimentato per un anno nell'edizione inglese dello Spettatore Internazionale su cui continuerà ad apparire regolarmente, sia pure in forma meno estesa. Esso è organizzato in otto schede fisse (di cui tre seguono l'attività di organi, mentre cinque sono dedicate a settori di attività) e in una rubrica di « Note e documentazioni ».

Le schede sono le seguenti: 1 - *La politica internazionale al Parlamento*: gli argomenti trattati in Parlamento (aula e commissioni; discussioni, interpellanze, interrogazioni) aventi qualche connessione con la politica internazionale (e quindi non solo la politica estera in senso stretto). 2 - *L'Italia e l'integrazione europea*: le posizioni assunte dall'Italia esaminate non solo a livello di dichiarazioni ufficiali ma anche a livello di amministrazione e di gruppi di interesse. 3 - *L'Italia alle Nazioni Unite*: anche in questa scheda l'interesse maggiore sarà concentrato non sui discorsi in assemblea, ma sui lavori delle commissioni. 4 - *Il commercio estero: politica e affari*: la bilancia dei pagamenti e quella commerciale; la politica e l'espansione dei settori produttivi e delle aziende. 5 - *I rapporti economici, commerciali e industriali*: gli accordi pubblici e privati, l'import-export, gli affari superiori ai 500 milioni conclusi tra l'Italia e i vari paesi. 6 - *L'Italia e la cooperazione economica multilaterale*: il sistema monetario internazionale, la cooperazione con i paesi in via di sviluppo; i problemi della cooperazione scientifica internazionale. 7 - *La politica militare*: le organizzazioni internazionali: coproduzioni, licenze, forniture; la politica italiana degli armamenti; le esercitazioni; la diplomazia militare; opinioni e dibattiti. 8 - *La politica culturale*: gli accordi bilaterali e la cooperazione culturale multilaterale.

Prezzo di un fascicolo: L. 2500 - Abbonamento annuo (4 numeri) L. 9500. Il bollettino, a circolazione limitata, verrà diffuso solo in abbonamento. Su richiesta si invia un numero saggio. Agli abbonati che ne facciano domanda la redazione potrà fornire, ove disponibili, maggiori ragguagli sulle varie notizie.

Publicazioni lai

Si consigliano le seguenti modalità di pagamento:

In Italia

1. Inviare un assegno (non trasferibile), anche di conto corrente, intestato all'Istituto affari internazionali (00195 Roma, Viale Mazzini 88) specificando a quale pubblicazione il versamento si riferisce e per quale anno (se abbonamento).
2. Chiedere l'invio contro-assegno per via telefonica o attraverso l'apposita cartolina ove essa sia inserita nel fascicolo (spese postali L. 300).
3. Usare il c/c postale 1/29435 intestato all'Istituto affari internazionali, indicando nella causale di versamento a quale pubblicazione si fa riferimento e per quale anno (se abbonamento).
4. Ove si desiderasse ricevere una fattura: per la rivista « Lo Spettatore Internazionale » richiedere l'abbonamento direttamente alla Società editrice il Mulino (C.P. 119, Via S. Stefano 6, 40100 Bologna); negli altri casi indirizzare all'Istituto affari internazionali.

All'estero

1. I pagamenti con richiesta di fattura vanno indirizzati: per la rivista « Lo Spettatore Internazionale » direttamente alla Società editrice il Mulino; negli altri casi all'Istituto affari internazionali.
2. La piú semplice forma di pagamento è di inviare un assegno bancario intestato all'Istituto affari internazionali, specificando a quale pubblicazione il versamento si riferisce e per quale anno (se abbonamento).
3. Altre forme possibili di pagamento sono il vaglia internazionale, il trasferimento tramite banca, ed i coupons internazionali.

Condizioni di abbonamento

	Italia	Europa	Altri paesi (via aerea)
1. lai informa	gratis su richiesta	gratis su richiesta	gratis su richiesta
2. Lo Spettatore Internazionale:			
a - edizione italiana	3.000	L. 4.400 (\$ 7)	L. 6.900 (\$11)
b - edizione inglese	3.500	L. 3.800 (\$ 6)	L. 4.400 (\$ 7)
c - le due edizioni	6.000	L. 7.500 (\$12)	L. 10.600 (\$17)
3. L'Italia nella politica internazionale	9.500	L. 10.600 (\$17)	L. 12.000 (\$19)
4. Tutte le pubblicazioni lai (1, 2a o 2b, 3, voll. collana) e sconto del 30 % sui libri pubblicati sotto gli auspici dell'Iai.	20.000	L. 22.000 (\$35)	L. 31.500 (\$50)

Tutti gli abbonamenti decorrono dall'inizio dell'anno. Per studenti e giovani di età inferiore ai 25 anni è previsto un abbonamento a tutte le pubblicazioni lai al prezzo ridotto di Lire 10.000.

Il processo d'integrazione che con alterne vicende si svolge fra il Kenya e la Tanzania è poco conosciuto in Italia. Si tratta invece di uno dei tentativi di collaborazione politicamente ed economicamente più interessanti. Politicamente si trova all'incrocio fra l'edificazione nazionale, che i paesi africani sempre più decisamente stanno intraprendendo, e quel panafricanismo che all'inizio degli anni sessanta mirava all'unificazione di tutto il continente africano. Economicamente, in quanto caso d'integrazione fra paesi in via di sviluppo, costituisce allo stesso tempo un test e un modello per il Terzo Mondo. Tutte le difficoltà caratteristiche dell'integrazione fra i paesi meno sviluppati sono state incontrate ed affrontate dai dirigenti di quei tre paesi dell'Africa orientale, in un avvicinarsi di successi ed insuccessi che non possono che farne un caso esemplare. Dal 1963, anno in cui furono a un passo dalla federazione politica, al 1965, momento in cui sembrava che si fosse sull'orlo della disintegrazione, al 1967, quando con molte cautele veniva rimesso in moto il movimento per l'integrazione mediante la firma del trattato per la cooperazione, agli ultimi anni, che vedono l'Eac (East African Community) compiere il suo primo atto di politica estera con l'associazione alla Cee e cogliere i primi successi per legare a sé i propri vicini, l'Africa orientale ha indubbiamente vissuto una straordinaria e importante avventura politica.

In questo volume Luciano Rapisarda ha compiuto un esauriente esame del processo d'integrazione in quella parte d'Africa, partendo dai legami coloniali ed arrivando al recente Trattato per la cooperazione. Giampaolo Calchi Novati ha analizzato il significato di questo processo regionale d'integrazione misurandolo sul vasto dibattito panafricano che parallelamente si è svolto nel continente. Giulio Querini ha preso in considerazione gli aspetti economici dell'integrazione fra la Comunità dell'Africa e lo Zambia — paese che sembra destinato a giungere ad un rapido accordo di adesione alla Comunità — individuandone i problemi e le prospettive. Roberto Aliboni, infine, che il volume ha curato per conto dell'Istituto affari internazionali, ha esaminato i rapporti instaurati tra l'Eac e la Cee, cercando di interpretarne il valore politico.



Società editrice il Mulino
Bologna

Prezzo Lire 1.000