

"Il rinnovo delle convenzioni di Yaoundé" in Affari esteri (Aprile 1969)

Légende:

Source: Affari esteri. dir. de publ. Quaroni, Pietro. Aprile 1969, n° 2. Roma: Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera. "Il rinnovo delle convenzioni di Yaoundé", auteur: Pedini, Mario, p. 145-165.

Copyright: (c) Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera

Avertissement: Ce document a fait l'objet d'une reconnaissance optique de caractères (OCR - Optical Character Recognition) permettant d'effectuer des recherches plein texte et des copier-coller. Cependant, le résultat de l'OCR peut varier en fonction de la qualité du document original.

URL: http://www.cvce.eu/obj/il_rinnovo_delle_convenzioni_di_yaounde_in_affari_esteri_aprile_1969-it-96a7f3fd-5422-42fc-b460-98fad4fd387c.html

Date de dernière mise à jour: 13/04/2017



IL RINNOVO DELLE CONVENZIONI DI YAOUNDE

di Mario Pedini

L'ASSOCIAZIONE tra la CEE e 18 paesi africani (Senegal, Costa d'Avorio, Togo, Niger, Alto Volta, Cameroun, Centro Africa, Congo Braza, Dahomey, Somalia, Ruanda, Burundi, Madagascar, Mauritania, Ciad, Congo-Léo) trova la sua base nel Trattato di Roma che, all'art. 3 e 31, prevede l'associazione dei paesi e territori d'oltre mare come parte essenziale della Comunità, nonché nel titolo 4°.

Il patto di associazione definisce le seguenti finalità:

— liberalizzazione progressiva degli scambi tra paesi membri e paesi d'oltremare (soppressione dei diritti doganali e dei contingenti);

— estensione ai territori d'oltre mare dei diritti di stabilimento;

— contributo allo sviluppo dei paesi e territori d'oltre mare (investimenti comuni, istituzionali, sociali, ecc.) con un Fondo di sviluppo al quale ogni stato membro arreca il suo contributo.

Il titolo 4° del Trattato stabilisce anche che una particolare convenzione fisserà i criteri di amministrazione dell'Associazione — soprattutto per quanto riguarda il Fondo di sviluppo — per un periodo di 5 anni.

La prima convenzione funzionò regolarmente dal 1958 al 1962: ad essa fece seguito una nuova convenzione sottoscritta a Yaoundé e nota appunto come Convenzione di Yaoundé. Essa resterà in vigore sino al giugno 1969 e, pur collocandosi sempre nel quadro del Trattato di Roma ed in particolare del titolo 4°, artt. 131-36, segna un notevole progresso sulla precedente convenzione.

Siamo ormai prossimi al negoziato per la terza convenzione e, a parte alcune difficoltà, tutto fa credere che, anche

per i prossimi cinque anni, l'associazione dimostrerà la sua vitalità, la sua capacità di rispondere ai fini per i quali il Trattato di Roma l'aveva prevista.

Fu la Francia la quale chiese, nel 1956, l'associazione dei suoi paesi francofoni, diede così vita ad un rapporto speciale con la Comunità Economica Europea che non nacque dalla volontà sovrana dei paesi associati: per essi si impegnarono le antiche potenze coloniali.

Eppure, da un punto di vista economico, l'associazione fu subito, già fin dalla sua origine, un fatto importante: essa prevedeva oltre ad un fondo di 550 milioni di dollari da investire in infrastrutture locali, anche un regime tariffario di particolare favore per le materie prime ed i prodotti tropicali dei paesi; l'associazione instaurava inoltre, tra i suoi partners, un'utile collaborazione sul piano culturale e di assistenza tecnica.

Le mancava però un elemento fondamentale: la qualifica sovrana di atto politico, di libera scelta dei popoli che in essa si raccoglievano. Tale deficienza fu compensata con la seconda convenzione di associazione di Yaoundé, di indubbio valore anche politico.

Le nostre antiche colonie d'Europa erano diventate infatti — dopo il 1960 — Nazioni libere: si trattava di sapere se esse sarebbero state disposte ad ereditare, dalla sovranità coloniale del passato, anche quel rapporto di associazione che gli antichi stati coloniali avevano firmato per esse.

La risposta affermativa venne con la firma della Carta di Yaoundé: questa, regolando l'associazione fino al 1969, non solo arricchiva il rapporto associativo rispetto al 1958 (i 500 milioni di dollari sono diventati 850 milioni di dollari), ma era atto pienamente sovrano: le nazioni africane che lo sottoscrivevano avevano raggiunto la pienezza della loro indipendenza.

Il Trattato di Roma prevede comunque l'Associazione con i paesi africani come una componente fondamentale della costruzione della Comunità economica europea: se invero l'As-

sociazione scomparisse e non venisse rinnovata, la Comunità non sarebbe più la Comunità, quale prevista e definita dal Trattato di Roma: sarebbe qualche cosa di diverso da quello che essa è oggi.

Qual'è quindi la differenza di posizione giuridica — in questo patto — tra noi europei ed i nostri associati africani e in quale posizione i paesi africani associati si pongono verso di noi? Per noi europei, membri della C.E.E., fino a quando esisterà la Comunità del Trattato di Roma, esisterà anche l'obbligo di associare a noi i paesi menzionati dal Trattato e dalla Convenzione di applicazione: per i paesi africani, invece, la decisione di associarsi alla Comunità economica europea è facoltà dalla quale possono anche recedere alla scadenza di ogni convenzione. Ciò dunque che per noi è un obbligo, per essi è una facoltà.

Quanto alla valutazione politica, occorre sinceramente riconoscere che coloro che furono gli estensori del Trattato di Roma ebbero una profonda preveggenza politica. Chi poteva infatti prevedere, nel 1957, l'imponenza del fenomeno della decolonizzazione?

L'aver introdotto dunque nel Trattato di Roma un rapporto particolare con i paesi in via di sviluppo costituisce un titolo politico che apre prospettive valide nei rapporti tra l'Africa e l'Europa. Un titolo che vale ancora più oggi quando la Comunità Economica Europea, sia pure attraverso una profonda crisi, deve definire il suo rapporto con il mondo esterno compreso in esso, oltre che l'Inghilterra e gli Stati Uniti d'America, anche il così detto terzo mondo.

E' in tale ultimo rapporto anzi che si misureranno le condizioni di equilibrio e di progresso della società internazionale di cui anche l'Europa è parte ed è appunto per questo che l'associazione tra la Comunità Economica Europea ed i 18 paesi africani e malgascio ha valore come forma moderna di cooperazione al sottosviluppo.

Essa è originale per il fatto che — soprattutto grazie alla Convenzione di Yaoundé — i suoi programmi commer-

ciali, economici, culturali, e come tali globali, si completano in un rapporto istituzionale.

La Associazione CEE-SAMA ha infatti, ormai da cinque anni, le sue istituzioni: essa opera attraverso un suo Consiglio dei ministri che raccoglie i ministri dei 24 paesi, una Corte di giustizia, un Comitato dell'associazione (organismo tecnico), una Conferenza parlamentare che raccoglie 52 deputati europei e 52 deputati africani e malgasci. Si tratta quindi di istituzioni paritetiche cui tocca definire l'attività dell'associazione e stimolarne il dinamismo. Così la conferenza parlamentare discute ogni anno la relazione del Consiglio dei ministri sull'attività dell'associazione.

L'Associazione ha accentuato quindi, con Yaoundé, non solo la sua validità giuridica internazionale; ha anche valorizzato il suo carattere politico di organismo « paritetico » in quanto — forma valida di superamento del colonialismo — essa rende corresponsabili tutti gli associati dei suoi fini e dei suoi mezzi comuni in un giusto equilibrio funzionale.

Naturale è quindi che, nella associazione, la commissione della C.E.E. abbia una funzione particolare: essa, oltre che titolare del rapporto di associazione, ne è anche entro certi limiti, organo esecutivo. Pur esistendo un segretario dell'associazione, costituito esso pure in forma paritetica, tocca invero alla commissione della C.E.E. apprestare quei servizi tecnici che possono essere in grado di rendere funzionale il Fondo europeo di sviluppo (FED).

Questo, nel 1963, fu dotato di 730 milioni di dollari di cui 620 destinati ad aiuti non rimborsabili, 64 a prestiti su fondi speciali. In tale somma, 600 milioni vennero riservati agli investimenti ed alla cooperazione tecnica, 230 milioni furono indirizzati alla stabilizzazione dei corsi dei prodotti tropicali, alla commercializzazione di detti prodotti nonché, in percentuale progressivamente crescente, alla trasformazione e diversificazione delle produzioni agrarie.

La Commissione della C.E.E. è in buona parte responsabile e promotrice della amministrazione conseguente a tali fini.

Quale il bilancio consolidato e l'impiego globale, per quanto oggi è dato sapere, di questi fondi?

Occorre riconoscere che attraverso il FEDOM, valido dal 1958 al 1963, ed il FED, valido dal 1963 al 1969, la Comunità ha messo a disposizione dei paesi associati una somma consistente di aiuti e tale da fare ancora oggi, della Associazione CEE-SAMA, l'organismo multilaterale più dotato di mezzi nel mondo.

Dal 1958 ad oggi, più di 1 miliardo di dollari è stato ripartito, prevalentemente a fondo perduto, tra i paesi associati e secondo i seguenti indirizzi:

AIUTI FINANZIARI DELLA CEE AI SAMA
(1° e 2° FES)

P A E S I	Somme impegnate (In milioni di u.c.)
Alto Volta	49,2
Burundi	19,6
Camerun	101,6
Ciad	58,9
Congo-Brazzaville	42,9
Congo-Kinshasa	58,3
Costa d'Avorio	88,1
Dahomey	40,4
Gabon	35,3
Madagascar	116,5
Mali	63,2
Mauritania	29,5
Niger	51,0
Rep. Centrafricana	39,6
Ruanda	16,9
Senegal	101,9
Somalia	31,5
Togo	25,3
Spese finanziarie	0,8
Interventi non ripartiti	27,1
Anticipi alle casse di stabilizzazione	10,4
Prestiti della BEI	21,0

(Fonte: Documenti Parlamento Europeo. Documento 24 del 1968).

Quanto poi alla destinazione dei due fondi le percentuali appaiono così distribuite:

RIPARTIZIONE COMPARATIVA PER SETTORE D'INTERVENTO
DEGLI IMPEGNI EFFETTUATI SUL 1° E IL 2° FES
(maggio 1968)

(Importo in milioni di u.c.)

SETTORI	1° FES		2° FES	
	Importo	%	Importo	%
Infrastruttura	252	45	151	31
Ammodernamento rurale	141	24	218	45
Sostegno prezzi agricoli	—	—	29	5
Costruzioni scolastiche	113	19	52	11
Formazione	— ⁽¹⁾	— ⁽¹⁾	18	4
Sanità	50	8	27	5
Varie	25	4	15	3
	581	100	510	100

(1) Sotto il regime che ha preceduto la convenzione di Yaoundé la formazione era iscritta nel bilancio della Commissione della CEE.

La conferma del carattere comunitario degli interventi (e quindi dei rientri) ci viene data dalla ripartizione dei progetti valutati secondo la nazionalità degli aggiudicatori. Essa, alla data 31 dicembre 1967, appariva di massima così definibile:

P A E S I	Lavori	Forniture	Studi, assistenza tecnica, controlli	Totale
	%	%	%	
Belgio	2,43	5,50	12,41	4,21
Francia	48,70	38,35	22,49	43,89
Germania (R.f.)	6,28	21,39	21,16	9,85
Italia	12,09	9,22	17,79	12,70
Lussemburgo	0,20	0,05	0,93	0,30
Paesi Bassi	3,58	5,05	9,01	4,53
Paesi associati	26,72	18,97	15,76	24,39
Paesi terzi	—	1,47	—	0,13

L'azione di investimento del FED non avrebbe comunque valore completo di promozione se non fosse accompagnata anche da interventi nel campo dell'assistenza tecnica. Per questo l'associazione ha impegnato il 4% della spesa globale del FED per assistenza tecnica culturale ed ha alimentato una dotazione di borse di studio.

RIPARTIZIONE DELLE BORSE DI STUDIO DELLA CEE
(dal 1961-62 al 1964-65)

a) Per paese d'origine

Tasso di scolarità (%)	P A E S I	1961—62	1962—63	1963—64	1964—65	Totale
28	Burundi	9	19	33	68	129
60	Camerun	9	41	56	112	218
46	Centro-Africa	2	2	17	36	57
80	Congo-Brazzaville	19	22	27	128	196
67	Congo-Léopoldville	57	69	87	166	379
37	Costa d'Avorio	23	44	58	76	201
23	Dahomey	12	20	27	65	124
82	Gabon	38	36	41	41	156
11	Alto Volta	3	16	36	58	113
46	Madagascar	47	39	47	80	213
14	Mali	0	24	33	46	103
8	Mauritania	4	11	19	26	60
8	Niger	15	21	31	39	106
61	Ruanda	8	10	31	65	114
38	Senegal	13	19	37	37	106
6	Somalia	30	35	47	99	211
24	Ciad	5	30	28	34	97
41	Togo	11	7	30	—	—
		305	465	685	1.241	2.696

b) Per settore di formazione (in % del totale)

Anno	Economia	Agricoltura	Tecnica	Prof. femminili
1961—62	33%	21%	46%	—
1962—63	38%	14%	35%	13%
1963—64	30%	18%	36%	16%
1964—65	26%	17%	43%	14%

(1) Rapporto % tra la popolazione scolastica e la popolazione scolarizzabile.

La Convenzione di Yaoundé sta ora per scadere e sono già in corso i negoziati per rinnovare, con nuova convenzione, l'Associazione tra la C.E.E. ed i SAMA per un ulteriore periodo pluriennale, sempre nel quadro giuridico del titolo 4° del Trattato di Roma. E' ovvio però che il dibattito metta in risalto oggi, accanto ai dati positivi dell'associazione, anche gli elementi negativi ed i settori di scarsa efficienza della stessa. E' ad essi appunto che si deve ora dedicare attenzione proprio nella preoccupazione di rendere il rapporto associativo più efficiente e più valido.

Apparirà così — sul piano critico — come l'associazione non abbia realizzato tra i suoi mercati (circostanza tante volte denunciata dagli associati) quel dinamismo degli scambi commerciali cui si attribuiva — in origine — tanta fiducia e che doveva mirare a correggere il sottosviluppo offrendo ai paesi africani e malgascio una maggiore capacità contrattuale sul mercato internazionale.

I dati statistici, in materia, non sono invero confortanti e non ripetono affatto quel dinamismo che la Comunità ha pur ampiamente dimostrato nel suo rapporto commerciale con altre zone del mondo e nel suo commercio interno.

Come già nel 1965, anche nel 1967 si è anzi lamentata una certa flessione negli scambi tra C.E.E. e SAMA, in contrasto quindi con il dettato della Convenzione la quale riafferma come « uno di principali obiettivi della associazione sia quello di promuovere l'aumento degli scambi tra gli stati associati e gli stati membri (Art. 1) ».

Il valore delle importazioni comunitarie dei paesi della CEE dai SAMA — nel 1967 — diminuisce dell'1% (da 1.319 a 1.304 milioni di dollari) mentre il valore delle esportazioni comunitarie verso i paesi associati aumenta del 9% (passando da 886 milioni di dollari a 926) con un interscambio complessivo che segna un aumento solo del 3% rispetto al 1966 e del solo 13% rispetto al 1963.

Come giudicare questo scarso sviluppo degli scambi? Il rapporto commerciale tra l'Europa ed i paesi associati non può essere considerato come un fenomeno a sé stante: anche

IMPORTAZIONI DELLA CEE NEL 1967 DAI SINGOLI STATI ASSOCIATI

P A E S I	Ammontare (in 1000 dollari)	Variazioni in % rispetto al 1966
Alto Volta	3.214	+ 7
Burundi	3.112	+ 22
Camerun	135.402	+ 13
Ciad	15.723	+ 7
Congo-Brazzaville	32.080	- 5
Congo-Kinshasa	421.670	- 8
Costa d'Avorio	265.512	+ 10
Dahomey	10.824	- 18
Gabon	85.530	- 2
Madagascar	48.668	- 13
Mali	2.245	+ 92
Mauritania	58.229	- 3
Niger	37.479	+ 51
Rep. Centrafricana	13.378	- 4
Ruanda	4.529	+ 6
Sénégal	120.283	- 7
Somalia	15.763	- 22
Togo	30.386	- 8
Totale SAMA	1.304.027	- 1

ESPORTAZIONI DEGLI STATI MEMBRI DELLA CEE NEI SAMA

P A E S I	Valore (in milioni di dollari)				Variazioni in %	
	1964	1965	1966	1967	1966 1965	1967 1966
Germania (R.f.)	78	81	84	93	+ 4	+10
UEBL	86	93	93	82	-	-12
Francia	583	565	569	627	+ 1	+10
Italia	40	50	59	72	+16	+23
Paesi Bassi	33	36	39	50	+ 8	+30
Totale CEE	820	827	846	926	+ 2	+ 9

esso fa parte di tutto un contesto generale dei rapporti di scambio, nel mondo, tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo: un rapporto che si sviluppa, dovunque, con andamento non soddisfacente ed in un quadro giuridico-economico ormai inadeguato.

La Comunità economica europea — anche se titolare della Associazione SAMA — deve sempre più partecipare, come tale, al più vasto colloquio sulla riorganizzazione del commercio mondiale. Allorquando si parla di stabilizzazione degli scambi, di compensazioni, di accordi mondiali su alcuni prodotti fondamentali, si tocca invero un argomento che non riguarda soltanto la nostra associazione anche se ad esso la associazione offre un suo contributo. Tale materia investe tutto il vasto problema del commercio mondiale di cui si è dibattuto a Ginevra nel 1964 nei negoziati del Kennedy Round e nella assise dell'UNCTAD, a Nuova Delhi, nel 1968. Solo in tale quadro — anche se con adattamenti regionali — possono essere forniti indirizzi capaci di agire come acceleratori degli scambi coi paesi sottosviluppati e come condizione di miglioramento delle loro ragioni di scambi.

Non mancano però, nell'associazione anche altre difficoltà forse più serie delle stesse preoccupazioni relative ai problemi commerciali.

Così non può ignorarsi — nel fondo — la difficoltà della situazione politica in cui viene a trovarsi l'Africa ed in cui versano, in Africa, anche i nostri paesi associati specie in questi ultimi tempi. Come nascondere un certo logoramento della attuale classe dirigente — salvo indubbie e chiare eccezioni positive — ed i molti interrogativi sul futuro africano?

E' tempo di riconoscerlo, così come lo riconoscono molti africani: la partenza dell'europeo dall'Africa ha lasciato un vuoto che si fa sempre più pericoloso: l'economia talvolta regredisce, le infrastrutture si indeboliscono nella loro efficienza, la malattia ritorna ad insidiare la vita di talune popolazioni, la carenza di assistenza tecnica indebolisce la produzione agraria. Gli americani, che hanno sostituito gli europei in talune zone di influenza, pur lavorando generosamente, non hanno potuto colmare il vuoto: i russi, anche essi non meno degli americani, hanno fallito molti programmi illudendosi di poter operare, in Africa, con la stessa mentalità con cui si opera in Russia.

La libertà, ove conquistata, è certo irreversibile e nessu-

no deve pensare di rimetterla in discussione: eppure, non pochi dei nuovi regimi africani rappresentano — in un certo senso — una degenerazione rispetto ai loro nobili programmi iniziali. Più di una voce autorevole si è alzata, in Africa, contro le violazioni dei diritti dell'uomo, i contrasti tribali, la dispendiosa amministrazione, l'autoritarismo nel quale stanno cadendo alcuni dei nuovi stati.

Se l'Africa fallisse nella sua libertà la responsabilità diretta sarebbe anche di quanti, ed in prima fila gli europei, non hanno ancora compreso che bisogna fare di più per vincere, nel mondo, la lotta al sottosviluppo e per garantire, con ciò, la pace sociale e, in essa, la pace di tutte le nazioni.

Se consideriamo dunque l'associazione CEE-SAMA come uno strumento valido per realizzare sul piano regionale la collaborazione tra l'Europa e l'Africa, bisogna che tale associazione, nella nuova forma che le verrà data, venga potenziata nei suoi mezzi, nel suo spirito, nel suo contenuto politico: occorre cioè far sì che essa sia veramente strumento di dimensione ottimale, utile per concorrere a realizzare — pur nel rispetto della piena sovranità locale — una maggiore stabilità dei paesi africani a noi legati da particolare rapporto di amicizia.

Ecco perché lo sforzo che la C.E.E. già ha fatto col Fondo di sviluppo deve essere organizzato in modo migliore sì da assicurare, agli aiuti, il massimo rendimento.

Occorre, innanzitutto, adeguare meglio gli interventi dello stesso FED alla natura complessa della convenzione di Yaoundé (la associazione è infatti una forma globale di intervento nell'economia dei paesi in via di sviluppo: globale perché, in essa, politica di collaborazione commerciale, finanziaria, tecnica, culturale, ed anche istituzione si integrano in un tutto unico).

Questa globalità va salvaguardata e, a tal fine, deve meglio coordinare, in tutti i loro aspetti, le molteplici competenze e le molte iniziative che furono previste dal FED e dalla Convenzione di Yaoundé.

Laddove si fa un investimento FED non si tratta solo di

realizzare un investimento qualsiasi forse perché sollecitato dalle richieste locali: è nell'interesse degli associati, invece, coordinare ogni investimento con le possibili iniziative collaterali, dalla stabilizzazione dei prezzi agricoli, alla diversificazione agraria, all'assistenza tecnica: tanto più si otterrà una amministrazione globale dell'associazione, tanto più i risultati saranno apprezzabili.

Con il nuovo Fondo europeo di sviluppo, ci si dovrà dunque preoccupare a che tutti gli interventi finanziari servano soprattutto a creare infrastrutture e servizi realmente utili in quanto capaci di agire come volano sulle economie locali.

Certo, a questo punto, il discorso dovrebbe entrare in uno dei temi più delicati della presente realtà africana. Come è possibile — ad esempio — ammettere che possano sopravvivere, anche per le particolari difficoltà economiche, paesi la cui configurazione amministrativa e politica è solo il risultato degli interessi dell'antica potenza coloniale?

Rimettere in discussione i confini dell'Africa vorrebbe dire però aprire un processo di balcanizzazione che non troverebbe limiti nel tempo e causerebbe ben seri danni umani: ed ecco perché di fronte all'assurdo di una economia circoscritta in confini di stato che hanno scarso senso storico ed economico, l'associazione, tra molti progetti che le vengono richiesti e proposti, deve cercare di favorire quelli che veramente possono avere un valore regionale ed interessare, intorno ad un grande bacino geografico, il concorso unitario di stati diversi che comincino ad unirsi, grazie all'aiuto del Fondo, per infrastrutture o per lavori di interesse comune.

Sono queste, d'altronde, prospettive valide proprio in vista della rinnovazione della terza convenzione la quale — succedendo alla attuale di Yaoundé — dovrà avere essa pure il suo terzo Fondo europeo di investimento.

* * *

Circa la amministrazione del FED quale desunto dalla Convenzione di Yaoundé, occorre riconoscere che la velocità di realizzo dei programmi è sinora abbastanza soddisfacente

anche se si può avere qualche perplessità sulla razionalità delle scelte degli investimenti e sulla maturità dei così detti studi di preinvestimento che diventeranno, nel tempo, elemento istruttorio sempre più importante.

Al 30 settembre 1968, 482 milioni di dollari erano stati impegnati sui programmi del secondo FED: in tale somma rientravano, come si è detto, anche somme consistenti per assistenza tecnica e studi preparatori, per aiuti alla diversificazione ed assistenza tecnica concomitante, per aiuti alla produzione nel noto sistema del sostegno decrescente dei prezzi e del miglioramento strutturale della produzione attraverso l'aiuto alla diversificazione, nonché per vera e propria cooperazione tecnica.

Il bilancio è dunque sostanzialmente soddisfacente anche se l'esperienza dovrebbe indurci a proporre, per il FED, qualche innovazione.

Sarebbe utile pensare — ad esempio — a contenere i programmi di intervento e di investimento (se la somma globale messa a disposizione non verrà aumentata rispetto all'attuale) purché si appresti quanto è necessario non solo per la realizzazione ma anche per la manutenzione dei servizi e degli impianti connessi agli investimenti. Un'opera pubblica, un'industria che vengano realizzate in Africa dall'associazione, non hanno cioè bisogno soltanto di essere realizzate ed inaugurate; esse devono essere poste nella condizione di poter veramente funzionare; perché ciò avvenga, occorre provvedere dovunque alla dotazione di una équipe di assistenti tecnici che ne assicurino la manutenzione ed il funzionamento.

L'attuale convenzione di Yaoundé non consente impegni di spesa per l'esercizio delle opere alla cui costruzione sono devoluti i fondi del FED: occorrerà provvedere dunque con la nuova associazione, se vogliamo che le opere realizzate siano produttive di risultati, ad un regolamento di intervento esteso anche alle essenziali spese di esercizio.

Né meno importante è la constatazione che, tra i nostri 18 associati africani, è in atto ormai una diversificazione non solo in rapporto al livello di vita e al reddito pro capite, ma

anche in relazione al ritmo di sviluppo delle economie locali.

La posizione dei paesi rivieraschi (si pensi alla Costa d'Avorio, al Togo, al Dahomey) è molto diversa da quella dei paesi che si trovano, ad esempio, a 1.500 km. di distanza dalla costa (si pensi all'Alto Volta, al Niger, al Ciad, alla Repubblica centro-africana). I rivieraschi vantano un ritmo di sviluppo ben più accelerato di quello dei paesi che si trovano all'interno del continente africano, così che, fra gli associati, vi sono già oggi i meno poveri ed i più poveri.

Si realizza così nell'ambito dell'associazione, la solidarietà di interessi tra coloro che vivono nella savana (la cui economia è appesantita dall'alto costo delle importazioni e dall'alta incidenza delle spese di trasporto sulle esportazioni) e tra coloro che vivono invece sulla costa e possono quindi disporre non solo di una economia agricola efficiente ma anche di maggiori facilitazioni nei trasporti. Come provvedere in merito?

La Convenzione di Yaoundé ha certamente valore come patto multilaterale attraverso il quale 24 paesi, 6 europei e 18 africani, hanno convenuto un regime comune di collaborazione. Ciò non impedisce però che, sia pure nel quadro multilaterale, in conseguenza della documentata varietà di situazioni africane, si possa prevedere che, nell'ambito della associazione univoca, si faccia conto della posizione e dei problemi dei singoli paesi associati.

La realtà ci spinge a riconoscere dunque che la prossima convenzione — quella che succederà all'atto di Yaoundé — si presenta in un quadro diverso, in parte nuovo: l'Africa del 1958 non l'Africa del 1963: occorrerà superare dunque o evolvere, se necessario, quelle forme della vecchia convenzione che siano scavalcate dalla realtà.

Se infatti la associazione deve essere organizzata in collaborazione tra popoli ricchi e popoli poveri per promuovere, nell'interesse anche nostro e della economia mondiale, il progresso dell'uomo, essa deve accentuare in forma ben più marcata di quanto sino ad ora avvenuto anche la sua funzione

nel campo della assistenza tecnica e della collaborazione rivolta alla formazione scolastica e professionale.

Solo così aiuteremo i paesi associati a formarsi ciò di cui più hanno bisogno: riserve umane per la loro classe dirigente ed amministrativa.

Questa funzione della associazione e del FED in una più articolata azione è d'altronde necessaria anche per un'altra circostanza politica: il fatto che la Comunità economica europea ha stretto in questi ultimi anni rapporti speciali di collaborazione commerciale e di associazione anche con altri paesi (Kenya, Uganda, Tanganica, Nigeria) e va stringendoli ormai sicuramente con i paesi del MAGREB, a cominciare dal Marocco e dalla Tunisia.

Sono queste le premesse di un processo evolutivo che, nel tempo, porrà alla C.E.E., specie se allargata all'Inghilterra, il problema di un suo rapporto organico associativo esteso ad una Africa più vasta e di cui, almeno in parte, gli anglofoni africani siano parte? Potrebbe anche darsi: ed in vista di tale ipotesi, oltre che per puntuale rispondenza alla evoluzione dei tempi, è bene che l'Associazione, respingendo ogni possibile attitudine neocolonialistica, si articoli sempre meglio in una gestione paritetica e realistica di interessi comuni tra l'Europa e l'Africa.

Sono, tutte queste, circostanze che non mancano già di influenzare il dibattito ormai già apertosi in vista della rinnovazione della convenzione, un dibattito che si arricchisce di tematiche varie e che potrebbe porre le parti di fronte a delicate scelte.

Come si è detto, l'attuale convenzione di Yaoundé scade il 31 maggio 1969 e l'articolo 60 del testo prevede che un anno prima le parti debbano aprire trattative per il rinnovo.

Una prima decisione di massima per tale impegno è stata presa dai ministri dell'Associazione nella riunione annuale del Consiglio di associazione che ha avuto luogo nel luglio 1968 a Kinshasa (Congo). Le trattative hanno però avuto concreto inizio soltanto molti mesi più tardi, e cioè il 19 dicembre 1968 a Bruxelles. Le parti contraenti si sono limitate

a confermare la intenzione di procedere ai negoziati, stabilendo le previsioni dei lavori e le scadenze, e decidendo in particolare di tenere una seconda riunione ad alto livello entro il 31 marzo 1969.

In realtà, un nuovo ritardo di un mese si è verificato nell'effettiva apertura dei negoziati, perché soltanto il 27 gennaio i ministri della C.E.E. hanno potuto trovare un compromesso su una importante questione di procedura rimasta ancora aperta: quella dei poteri e delle funzioni della Commissione europea nella conduzione delle trattative. La soluzione finalmente raggiunta prevede che, ad alto livello, i negoziati saranno condotti per la Comunità dal Consiglio, del quale sarà portavoce il Presidente di turno. Anche a livello intermedio la responsabilità apparterrà ai rappresentanti dei governi, e cioè ai « Rappresentanti permanenti » dei sei Paesi della C.E.E. La Commissione europea avrà invece un ruolo direttivo soltanto a livello degli esperti e ne presiederà le riunioni. Essa conserverà però piena autonomia e potrà prendere la parola e presentare proposte anche in sede di negoziati ministeriali.

Le trattative procedono ora attivamente; in base a queste previsioni di lavoro è però da escludersi, dato il ritardo con cui le trattative hanno avuto inizio, che la nuova convenzione possa entrare in vigore alla data del 1° giugno, e cioè alla scadenza della Convenzione attuale. Sarà perciò necessario prendere gli opportuni provvedimenti (e la Commissione europea ha già presentato formali proposte a questo scopo) per garantire la continuità dell'Associazione durante il periodo transitorio tanto più che la nuova convenzione, come a suo tempo lo fu la convenzione di Yaoundé, dovrà essere ratificata in sede nazionale da tutte le parti contraenti.

Quanto alla vera e propria preparazione dei negoziati numerose iniziative sono state prese già da lungo tempo, sia in Europa che in Africa.

Fin dal gennaio 1968 gli africani hanno tenuto riunioni a livello ministeriale, ad iniziativa soprattutto del Presidente della Repubblica del Niger, on. Hamani Diori, Presidente di

turno dell'Ocam. Questi ha anche effettuato, in settembre e ottobre 1968, una serie di visite ufficiali presso i sei Stati membri della C.E.E. e presso la Commissione della Comunità, insistendo in particolare sul memorandum che a nome dell'Ocam egli aveva presentato alla C.E.E. fin dal 1966.

Da parte europea il primo passo è stato compiuto fin dall'aprile 1968 dalla Commissione di Bruxelles, che ha presentato un importante e dettagliato memorandum al Consiglio delle Comunità. Due mesi più tardi, in giugno, la Banca Europea per gli Investimenti ha trasmesso a sua volta un memorandum al Consiglio contenente dei suggerimenti per il settore di attività della Banca. Il Parlamento europeo, dal canto suo, ha preso posizione nell'ottobre 1968 (relazione Thorn sul rinnovo della Convenzione di Yaoundé), prendendo lo spunto dal memorandum della Commissione europea.

E' infine da ricordare la risoluzione approvata il 15 gennaio scorso a Tananarive nella quale i parlamentari dell'associazione CEE-SAMA hanno precisato, in 28 paragrafi, la loro posizione unanime sul contenuto della futura convenzione.

Anche da questo documento emergono i principali problemi in esame e che potremmo così riassumere:

a) forma e durata della nuova convenzione.

Un generale accordo sembra delinearsi quanto alla durata della nuova convenzione che, come la precedente, dovrebbe valere 5 anni, ed alla sua forma (si tratterebbe di non modificare sostanzialmente la convenzione attuale, rinunciando all'idea di eventuali accordi stato per stato nell'ambito di una convenzione quadro):

b) meccanismo istituzionale.

In linea di massima, il sistema istituzionale attuale, che ha dato piena soddisfazione, sarebbe riconfermato. Occorrerebbe però migliorare le procedure riguardanti le consultazioni e le informazioni reciproche, in maniera da instaurare un dialogo effettivo e tempestivo tra i partners dell'associazione e creando, come si è detto, anche il terreno migliore

ai possibili allargamenti delle associazioni verso nuovi paesi africani:

c) preferenze tariffarie.

Gli stati associati chiedono il mantenimento dell'attuale sistema preferenziale a favore dei loro prodotti. La C.E.E. è d'accordo, ma vuole riservarsi la possibilità di adattare la situazione alle decisioni eventualmente prese sul piano mondiale, ad esempio nell'ambito dell'UNCTAD.

Per quanto riguarda le « preferenze inverse » (e cioè i vantaggi doganali che i S.A.M.A. accordano ai prodotti europei) nessun problema sembra esistere da parte africana. Vi sono invece divergenze nell'ambito della C.E.E. in quanto alcuni Stati vorrebbero che l'Europa rinunciasse a questi vantaggi tariffari che sono stati aspramente criticati all'UNCTAD sia dai paesi poveri che dai paesi industrializzati, ed in specie dagli Stati Uniti (i quali sono accanitamente contrari ad ogni forma di preferenza regionale). E' peraltro da osservare al riguardo che ancora di recente la C.E.E. ha preteso dall'Est Africa, nella conclusione dell'accordo associativo con il Kenia, l'Uganda e Tanzania del luglio 1968, la concessione di un certo numero di preferenze a favore delle esportazioni, quale contropartita dei vantaggi concessi alle esportazioni dell'Est Africa:

d) prodotti tropicali.

La discussione è anche aperta su questo importante problema. La C.E.E., pur riconoscendo la necessità di un incremento delle importazioni dai S.A.M.A., non sembra voler assumere impegni formali. Gli stati associati chiedono invece:

— la realizzazione di un meccanismo di sostegno dei prezzi;

— la garanzia di prezzi remunerativi alla produzione;

— la soppressione delle imposte che gravano sui consumi.

E' questa indubbiamente una delle questioni più difficili da risolvere nel corso delle trattative tanto più che su essa si innesta la delicata questione dei prodotti omologhi e concorrenti dei prodotti europei. Gli stati associati sono infatti

profondamente insoddisfatti del trattamento loro riservato nell'ambito della politica agricola comune e chiedono che si tenga conto più efficacemente dei loro interessi nell'avvenire. Essi vorrebbero inoltre che in certi casi (come già è avvenuto per i prodotti oleaginosi) si garantisse loro un prezzo minimo che comporti, in caso di ribasso delle quotazioni, un aiuto finanziario:

e) prodotti trasformati a base di prodotti agricoli.

Nell'attuale regime una profonda divergenza si è manifestata tra la C.E.E. e i S.A.M.A. sul trattamento commerciale da riservare in Europa ai prodotti africani trasformati a base di prodotti agricoli (per esempio cioccolata, tapioca, conserve di frutta, ecc.). Il problema sarebbe stato temporaneamente risolto su una base di compromesso, ma occorrerà riesaminarlo nelle trattative per la nuova convenzione. La C.E.E., considerando prevalente l'aspetto agricolo di questi prodotti, vorrebbe assoggettarli ai prelievi previsti dalla politica agricola comune; i S.A.M.A. invece ne considerano prevalente l'aspetto industriale e chiedono quindi che essi siano liberamente ammessi sul mercato europeo come tutti gli altri prodotti industriali.

E' evidente che se si vuole favorire l'industrializzazione degli stati associati, la quale dovrà necessariamente avere inizio con la trasformazione dei prodotti di agricoltura locale, occorrerà trovare una soluzione che faciliti lo smercio di questi prodotti sul mercato europeo.

E' qui d'altronde che si inseriscono anche non pochi altri temi da dibattere; dalla promozione di misure per favorire le vendite dei prodotti S.A.M.A. alla discussione sulle risorse del terzo fondo europeo di sviluppo per il quale la C.E.E. si è già dichiarata d'accordo senza tuttavia precisarne l'ammontare (la conferenza di Tananarive ha ritenuto che il fondo dovrebbe poter disporre di almeno 1 miliardo di dollari per un periodo di 5 anni).

Proposte nuove sono prevedibili anche circa le modalità di intervento degli aiuti finanziari, l'assistenza tecnica e la

formazione professionale, nonché il diritto di stabilimento e la prestazione dei servizi che per essere pienamente efficace richiede anche misure nuove utili a favorire la libera circolazione degli uomini e del lavoro, tema questo cui la Convenzione di Yaoundé non aveva provveduto.

* * *

Tutto fa pensare quindi che, anche se con qualche fatica, il traguardo della III^a Convenzione sarà superato con minore incertezza di quanto non avvenne nel 1963. Gli stati sovrani associati hanno già operato la loro scelta politica a favore della associazione nel 1953 quando, per la prima volta, disponevano della loro sovranità; l'UNCTAD di Nuova Delhi ha già fatto ragione delle posizioni preconcelte dei paesi terzi ed ha accettato, in sostanza, la associazione CEE-SAMA come una organizzazione regionale le cui preferenze potrebbero essere riassorbibili nella progressiva instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale di cui l'UNCTAD fa auspicio ma di cui la nostra associazione, pur con tutte le sue imperfezioni, è una anticipazione concreta (e lo sarà anzi in forma più perfetta nella edizione della nuova convenzione).

E' chiaro infatti che il mondo d'oggi si sta avviando verso un nuovo ordine internazionale nel quale, una volta assicurato il necessario equilibrio militare e di potenza nel rapporto tra i popoli, la pace dipenderà sempre di più dalla volontà dei paesi ricchi di sentire, anche come propri, i problemi dei paesi poveri nonché dall'impegno di questi ultimi di collaborare, con fiducia, con i paesi ad alta economia industriale.

In questa prospettiva, è necessario oggi orientarsi, sul piano mondiale, verso soluzioni, che innovando sul passato, consentano la realizzazione di un nuovo ordine economico le cui esigenze concrete, ispirate alle teorie degli economisti moderni più noti, sono state di recente prospettate nella Conferenza di Ginevra sul commercio mondiale e lo sviluppo: un ordine economico che ha le sue premesse morali nel pensiero degli uomini più illuminati del nostro secolo.

L'associazione tra la Comunità economica europea e gli stati d'Africa e Madagascar può essere una componente importante di questo nuovo ordine economico, se collocata nel contesto dei problemi mondiali cui il nostro secolo deve far fronte, se riferita cioè all'impegno di dare alla società mondiale un assetto democratico in base al quale tutti i popoli, e non soltanto alcuni di essi, concorrano a definire il bene comune.

Il fatto che l'Associazione sia circoscritta ad una particolare zona della geografia del sottosviluppo non è incompatibile con il carattere mondiale dei problemi cui si è fatto cenno. Come vent'anni or sono la Carta dell'O.N.U. prevedeva ai suoi articoli 52, 53 e 54, le organizzazioni regionali di difesa come strumento essenziale per garantire la pace contro l'aggressione, così oggi il regionalismo è valido, pure sul piano economico, per consolidare la sicurezza mondiale. La pace non si affida infatti solo alla salvaguardia contro l'aggressione militare: essa domanda pure la difesa contro l'aggressione del bisogno, insidia ben pericolosa soprattutto per il progresso e la libertà dei nuovi paesi.

In questa situazione storica la nostra Associazione appare essere non soltanto un fatto economico ma anche una positiva esperienza venuta in questi ultimi anni a collocarsi in un nuovo contesto politico scaturito dal fenomeno della decolonizzazione, dal moderno sviluppo tecnologico ed economico che sollecita solidarietà e cooperazione tra famiglie diverse di popoli.

Anche per questo essa può ritenersi utile pure per affrontare un altro importante impegno: trasferire ai paesi in via di sviluppo il contributo delle moderne esperienze scientifiche e tecnologiche di popoli industriali e fare di esse un autentico strumento di realizzazione economica e sociale. Un contributo questo cui, in verità, non si è dato ancora sufficienti risalto.