Il primato sfuggente

L'Europa e l'intervento per lo sviluppo (1957-2007)

a cura di Elena Calandri

Storia internazionale dell'età contemporanea

FRANCOANGELI

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Studi Internazionali dell'Università di Padova (PRIN 2006 prof. Antonio Varsori) e del Dipartimento di Studi sullo Stato dell'Università di Firenze.

Progetto grafico di copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

Ristampa							Anno						
0	1	2	3	4	5	6	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore.
Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO (www.aidro.org, *e-mail* segreteria@aidro.org).

Stampa: Tipomonza, via Merano 18, Milano.

Indice

Prefazione, *di Francesco De Angelis* pag. 7

Introduzione, *di Elena Calandri* » 11

1. Strategie nazionali ed istituzionali alle origini dell'assistenza comunitaria allo sviluppo: la Cee, la Francia e l'Africa negli anni sessanta, *di Guia Migani* » 17

2. Da Lomé I a Cotonou: morte e trasfigurazione della Convenzione Cee/Acp, *di Jean-Marie Palayret* » 35

3. "Generosi" ma non troppo. La Cee, i paesi in via di sviluppo e i negoziati sulla riforma del Sistema monetario internazionale (1958-1976), *di Daniele Caviglia e Giuliano Garavini* » 53

4. L'eterna incompiuta: la politica mediterranea tra sviluppo e sicurezza, *di Elena Calandri* » 89

5. L'America Latina del "semisviluppo" alla ricerca dell'Europa: cronaca di un lento ritorno, *di Sara Albiani* » 118

6. Ong e cooperazione europea allo sviluppo: originalità e limiti di un modello, *di Alessio Lapucci* » 151

7. La politica commerciale dell'UE verso i paesi Acp ai tempi dell'Omc, *di Maria Rosa Pettazzoni* » 180

1. Strategie nazionali ed istituzionali alle origini dell'assistenza comunitaria allo sviluppo: la Cee, la Francia e l'Africa negli anni sessanta

di Guia Migani

L'obiettivo di questo capitolo è di presentare un'analisi dell'azione francese in materia di cooperazione allo sviluppo comunitaria durante gli anni sessanta e di fare un bilancio di quest'ultima, sempre dal punto di vista francese. In questo periodo, infatti, l'assistenza comunitaria era diretta in modo prioritario sull'Africa francofona, una regione che restava al centro degli interessi politici ed economici di Parigi. D'altra parte, quest'ultima era impegnata nell'attuazione di un'ambiziosa politica di cooperazione allo sviluppo che riguardava la stessa regione interessata dagli aiuti comunitari. La questione che si pone è quindi di capire se la politica di cooperazione europea era un concorrente rispetto all'azione francese, o se invece Parigi era riuscita ad imporre le proprie priorità alla Commissione, responsabile della gestione dei fondi comunitari nei paesi africani. In una prima parte, l'articolo si concentrerà sulle origini della politica di cooperazione allo sviluppo comunitaria e sull'entrata in vigore del regime di associazione che legava alla Cee alcuni paesi africani. In un secondo momento si analizzeranno i risultati della Convenzione di Yaoundé (1963), gli accordi stipulati dalla Cee con la Nigeria ed i paesi della Comunità Est-Africana, e la seconda Convenzione di Yaoundé (1969). Nell'ultima parte dell'articolo, infine, si offrono alcuni elementi di riflessione utili ad un bilancio della cooperazione europea e a dare una risposta all'interrogativo qui proposto: l'assistenza comunitaria è stata un "buon affare" per la Francia[1]?

1. L'espressione "buon affare" è ripresa dal titolo dell'articolo di F. Turpin: F. Turpin, "L'association Europe-Afrique: une 'bonne affaire' pour la France dans ses relations avec l'Afrique (1957-1975)?" in G. Bossuat et M-T. Bitsch (sous la dir. de), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrique à la Convention de Lomé I*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 345-359.

1.1 Le origini della politica di cooperazione comunitaria

La politica di cooperazione comunitaria era già stata prevista dai Trattati di Roma. In particolare una Convenzione annessa al trattato sulla Cee definiva un regime di associazione del quale avrebbero beneficiato le colonie francesi, belghe, la Somalia sotto tutela italiana ed i territori d'oltremare olandesi.

La politica di cooperazione comunitaria si basava su due tipi di misure, le prime legate alla politica commerciale, le seconde agli aiuti allo sviluppo. La Cee ed i territori associati avrebbero formato un'area di libero scambio all'interno della quale gli ostacoli tariffari sarebbero stati eliminati. Le esportazioni dei territori associati godevano quindi di una certa preferenza rispetto alle esportazioni provenienti dai paesi terzi, che erano sottoposte al pagamento della tariffa esterna comune (Tec). Inoltre i territori associati avrebbero beneficiato di un Fondo europeo di sviluppo (Fes) che serviva a finanziare gli investimenti economici e sociali.

Durante i negoziati per i Trattati di Roma, la Francia aveva fatto dell'associazione dei territori d'oltremare una condizione *sine qua non* per l'adesione al Mercato Comune europeo[2]. A differenza dei Cinque, infatti il governo francese doveva valutare le ripercussioni dei progetti sulla Cee non solo sul territorio nazionale, ma anche su quello dei numerosi paesi sottoposti alla sua autorità. Nel 1956 la Francia possedeva ancora un impero coloniale importante, l'Unione francese, situato essenzialmente in Africa. La Francia e l'Unione francese erano parte di un mercato comune. Nei territori d'oltremare circolava una moneta, il franco Cfa, strettamente vincolata al franco francese. Inoltre Parigi era impegnata a finanziare, attraverso il Fides (*Fonds d'investissement pour le développement économique et social*), un ambizioso programma di sviluppo economico e sociale dei paesi d'oltremare. Data la situazione, Parigi non poteva entrare a fare parte di un mercato comune europeo senza prima ottenere dai Cinque una serie di garanzie economiche: il Fes le avrebbe permesso di condividere, almeno in parte, i costi sopportati per lo sviluppo dell'Oltremare; l'area di libero scambio eurafricana avrebbe conciliato la sua doppia appartenenza all'area europea ed a quella franco-africana. Si trattava di garanzie economiche che avevano dei riflessi importanti sul piano politico. Mettere fine all'unione doganale franco-africana avrebbe potuto portare all'indipendenza dei territori d'oltremare. Nel 1957, con la guerra d'Algeria ormai cominciata, il mondo politico francese e l'opinione pubblica non erano pronti ad affrontare il problema dell'indipendenza dei paesi dell'Africa sub-sahariana.

1.2 L'entrata in vigore della Convenzione d'associazione

I trattati sulla Comunità economica europea ed Euratom, firmati a Roma il 25 marzo 1957, furono ratificati dai parlamenti dei Sei nel corso dello stesso anno e poterono entrare in vigore il 1 gennaio 1958.

All'interno della Commissione, la Direzione Generale dei paesi d'oltremare (DG VIII), presieduta da un francese, Robert Lemaignen[3], fu incaricata di gestire le questioni legate all'associazione dei territori africani e al funzionamento del Fes. L'effettiva entrata in vigore del Fes fu particolarmente complicata perché fu necessario concordare le procedure di funzionamento di tale organismo, prendere contatto con i paesi associati tramite le autorità responsabili, precisare le competenze rispettive del Consiglio e della Commissione, vincere la diffidenza della Francia che tendeva a giudicare troppo invadente l'azione della Commissione[4]. Parigi,

2. R. Girault, "La France entre l'Europe et l'Afrique" in E. Serra, *La relance européenne et les traités de Rome. Actes du colloque de Rome, 25-28 mars 1987*, Milano, Giuffré, 1989, pp. 351-378; P. Guillen, "L'avenir de l'Union française dans la négociation des traités de Rome", *Relations internationales*, n. 57, printemps 1989, pp. 103-112; R. Schreurs, "L'Eurafrique dans les négociations du traité de Rome, 1956-1957", *Politique Africaine*, n. 49, mars 1993, pp. 82-92; G. Migani, "L'associazione dei territori d'oltremare francesi durante i negoziati per i trattati di Roma" in L. Tosi e L. Tosone (a cura di), *Gli aiuti allo sviluppo nelle relazioni internazionali del secondo dopoguerra. Esperienze a confronto*, Padova, Cedam, 2006, pp. 225-240.

3. Sugli inizi della Commissione ed in particolare sulla DG VIII cf. R. Lemaignen, *L'Europe au berceau. Souvenirs d'un technocrate*, Paris, Plon, 1964; G. Migani, "The Commissioner Robert Lemaignen and the African states: the origins of the European Development Policy (1958-1961)", in *Historische Mitteilungen der Ranke-Gesellschaf*, Band 18, 2005, pp. 150-161.

4. In una lettera a Couve de Murville, Ministro degli Esteri, Michel Debré (all'epoca Primo Ministro) scriveva: «M. Lemaignen, en séjour à Madagascar en sa qualité de membre de la Commission de la Cee, a pris des attitudes et prononcé des paroles dont le moins qu'on puisse dire est qu'il aurait été préférable qu'il se mit d'accord, au préalable, avec le gouvernement français. [...]. Je relèverai, simplement, que sans s'être le moins du monde concerté avec nous, M. Lemaignen a décidé à annoncer que Madagascar serait un "État pilote" pour la Cee, qu'il avait proposé de prendre en charge divers investissements dont certains sont, actuellement, étudiés par le secrétaire d'État. Il a engagé le gouvernement malgache à ouvrir une ambassade à Bruxelles, ambassade dont le gouvernement français, fera naturellement, les frais. Je pense nécessaire que, d'une manière discrète, M. Gorse fasse connaître à M. Lemaignen les inconvénients – le mot est faible – que présente son attitude et la nécessité, pour lui, à l'avenir, de ne rien dire et de ne rien faire sans conversations préliminaires avec une autorité française qualifiée». Archivi della Fondation Nationale de

infatti, durante la messa a punto del regolamento del Fes, cercò di limitare al massimo la possibilità per la Commissione di instaurare dei rapporti diretti con i paesi africani[5]. A tale scopo la delegazione francese propose che i fondi fossero versati all'organismo responsabile dei lavori tramite la mediazione del Tesoro della potenza responsabile per i territori associati e che l'approvazione definitiva dei progetti fosse subordinata all'accordo di quest'ultima. Bonn, al contrario, desiderava veder realizzare un rapporto il più diretto possibile tra la Commissione e le imprese responsabili dell'esecuzione del progetto, limitando notevolmente quindi il ruolo delle autorità metropolitane.

Il compromesso, raggiunto sulla base della proposta della Commissione, prevedeva il versamento delle quote spettanti di ciascuno stato a un "*payeur-délégué*", che sarebbe stato incaricato di effettuare i pagamenti nella zona posta sotto la propria responsabilità. Nel caso dei territori associati francesi sarebbe stata la *Caisse centrale de coopération économique* (Ccce) a svolgere questo ruolo, rispettando in tal modo il desiderio di Parigi di non provocare anomalie nel funzionamento della *zone franc*[6].

I regolamenti di gestione del Fes, messi a punto a fine 1958, prevedevano il finanziamento di investimenti sociali ed economici in una proporzione fissata annualmente dal Consiglio su proposta della Commissione. Le decisioni di finanziamento appartenevano al Consiglio per i progetti economici, ed alla Commissione per i progetti a scopo sociale. Il Fondo sarebbe intervenuto esclusivamente tramite doni. La Commissione avrebbe provveduto ad assicurare un'equa ripartizione degli investimenti tra i beneficiari, poiché fu deciso di non fissare alcuna percentuale d'attribuzione tra i vari territori. I progetti sarebbero stati presentati alla Commissione dalle metropoli con l'accordo esplicito delle autorità locali; a tal fine gli stati membri avrebbero fatto sapere quali erano le autorità e gli organismi rappresentativi di ciascun territorio associato, posto sotto la propria responsabilità.

Dopo che un progetto fosse stato approvato, sarebbe stata stipulata con le autorità del paese beneficiario una Convenzione di finanziamento; un organismo locale, designato dalla Convenzione e definito come "*ordonnateur local*" si sarebbe assunto la responsabilità dell'esecuzione del progetto. Durante la fase dei lavori per la realizzazione del progetto, la Commissione avrebbe incaricato una o più persone del controllo tecnico, poiché essa conservava la responsabilità della gestione finanziaria del Fondo.

La questione del controllo tecnico provocò un'aspra controversia tra la Francia e la Commissione. Parigi sosteneva che la scelta della persona incaricata di svolgere tale funzione, per quanto di competenza della Commissione, avrebbe dovuto essere subordinata all'approvazione dello stato membro responsabile per i territori associati. Secondo il governo francese, infatti, era altamente probabile che la persona incaricata di effettuare il controllo avrebbe finito per prestare una vera e propria assistenza tecnica; inoltre i paesi beneficiari sarebbero stati portati a vedere in queste persone i rappresentanti della Commissione. In tale situazione la scelta di personalità straniere poteva rivelarsi particolarmente delicata, ed il governo francese voleva avere la possibilità di approvare o rifiutare la scelta della Commissione.

Parigi aveva quindi domandato a quest'ultima «de confier, dans toute la mesure du possible les missions de contrôle technique à des associations de contrôleurs qui réuniraient des firmes françaises et des firmes étrangères. Tout en reconnaissant la valeur de cette solution, la Commission ne semble pas encore s'être décidée à mettre en œuvre les moyens d'y parvenir, sans doute en raison d'un formalisme juridique et d'un souci de non-discrimination exagérés»[7]. In realtà, affidare a delle personalità francesi il ruolo di controllore tecnico avrebbe significato lasciare a Parigi una sorta di monopolio sulla gestione del Fondo nei territori associati francofoni. Le società degli altri stati membri della Cee avrebbero avuto ancora più difficoltà ad aggiudicarsi gli appalti per la realizzazione dei progetti.

Sciences Po (Fnsp), Fonds Debré, 2 DE 21, *Lettre au ministre des Affaires étrangères*, 30 janvier 1961.

5. Scriveva infatti il rappresentante permanente della Francia a Bruxelles: «Certes, ce problème des rapports de la Commission et des autorités locales d'Outremer n'est pas explicitement réglé par le Traité. [...] Il n'en demeure pas moins évident que la position prise depuis quelque temps par la Commission tend de plus en plus à l'établissement d'un contact direct entre cet exécutif européen et des personnalités d'outremer. [...] Il conviendra, en outre, d'examiner au plus près les intentions de la Commission en ce qui concerne ses "contacts directs" avec les pays de la Communauté française». Archivi del Ministero degli Affari Esteri francese (Maef), De-Ce (coopération économique), dossier 721, *Lettre du Représentant permanent de la France auprès des Communautés Européennes au Ministre des affaires étrangères*, 25 octobre 1958. Cf. V. Dimier, "L'institutionnalisation de la Commission européenne (DG Développement). Du rôle des leaders dans la construction d'une administration multinationale, 1958-1975", *Études internationales*, n° 3, septembre, 2003 pp. 401-427.

6. Sulla *zone franc* cf. *La France et l'outremer: un siècle de relations monétaires et financières*, Paris, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 1998; H. Gerardin, *La Zone Franc*, Paris, L'Harmattan, 1989; A. Neurisse, *Le Franc Cfa*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1987; R. Julienne, *Vingt années d'institutions monétaires ouest-africaines, 1955-75: mémoires*, Paris, L'Harmattan, 1988.

7. Archivi Maef, De-Ce (Coopération économique), dossier 722, *Rappel des dispositions du Traité de Rome et de la Convention d'application définissant le régime d'association des pays et territoires d'outremer à la Cee*, 21 décembre 1959.