

numeroso (essa gestiva 285 esperti) che però sfuggiva al controllo del Consiglio. Fu solo nel dicembre 1967, dopo le ripetute proteste della delegazione francese, che la Commissione si decise a presentare un bilancio dell'Associazione.

Malgrado gli sforzi della Francia, la Comunità finì comunque per assumere un ruolo autonomo in Africa. Gli stati associati si resero conto che Bruxelles non era Parigi e si affrettarono a trovare degli interlocutori all'interno della Commissione stessa, ed in particolare in seno alla DGVIII<sup>37</sup>. Tuttavia, anche a prescindere dai rapporti bilaterali, la Francia rimase all'interno della Cee un punto di riferimento essenziale per i paesi africani. Questo era particolarmente vero durante i negoziati per il rinnovo delle Convenzioni d'associazione, cioè in quei momenti in cui l'iniziativa tornava in mano agli stati membri (a discapito del ruolo della Commissione). Almeno fino alla fine degli anni sessanta, Parigi continuò a considerare la politica di cooperazione europea come uno strumento al servizio della propria politica africana. Nel 1970, il governo francese si rallegrava di constatare che la propria influenza nei paesi associati era un dato di fatto che nessuno dei Cinque aveva mai contestato o cercato di mettere in discussione<sup>38</sup>.

Questa situazione era destinata a cambiare con l'ingresso della Gran Bretagna nella Cee. Dopo il 1969, e all'indomani della Conferenza dell'Aja che aveva riaperto il via alle trattative con Londra, il governo francese era consapevole che il proprio monopolio sulla politica di cooperazione comunitaria stava finendo e che l'insieme eurafricano avrebbe subito dei grossi cambiamenti<sup>39</sup>. L'adesione britannica alla Cee e la partecipazione dell'Africa anglofona ai negoziati per il rinnovo della Convenzione d'associazione avrebbero modificato, in modo essenziale, il contenuto e gli strumenti della politica di cooperazione comunitaria.

37. V. Dimier, "Constructing Conditionality The Bureaucratization of EC Development Aid", *European Foreign Affairs Review*, n° 2, 2006, pp. 263-280.

38. «La politique africaine de la France au sud du Sahara trouve dans le régime d'association tel qu'il est défini par la Convention de Yaoundé et par celle qui doit lui succéder un instrument bien adapté à ses fins. [...] Nous n'en restons pas moins, du côté européen l'interlocuteur privilégié de ces Etats et nous trouvons dans la politique actuelle de l'association le moyen de maintenir et de développer dans des conditions satisfaisantes nos intérêts et notre influence dans la région considérée». Archives Maef, De-Ce, (Coopération économique), dossier 805, Note, 5 juin 1970.

39. Archivi Maef, De-Ce, (Coopération économique), dossier 805, Note, 5 juin 1970.

## 2. Da Lomé I a Cotonou: morte e trasfigurazione della Convenzione Cee/Acp<sup>1</sup>

di Jean-Marie Palayret

La Convenzione di Lomé, firmata nella capitale del Togo nel febbraio 1975 e rinnovata diverse volte<sup>2</sup>, fu per trent'anni lo strumento privilegiato di gestione dei rapporti economici e di cooperazione allo sviluppo tra i paesi Acp ed i paesi della Comunità europea. Questo contributo si propone di ripercorrere le diverse tappe politiche, commerciali e finanziarie che segnarono le convenzioni. Ha inoltre l'ambizione di esaminare come il meccanismo di Lomé, che aveva rivendicato la pretesa dell'esemplarità, pur mantenendo l'originalità dell'approccio, diventò, col tempo, sempre più oneroso e inefficiente. Si propone infine di studiare le cause del suo declino relativo, attraverso la presa in esame di tre fenomeni: un impatto commerciale che andò attenuandosi, crediti comunitari non utilizzati o male utilizzati, difficoltà persistenti con il Gatt e l'Omc.

### 2.1 L'era della cooperazione regionale: la Convenzione di Lomé I (1975-1980)

La Convenzione di Lomé fu firmata in un momento storico che corrispondeva al primo allargamento della Comunità, ma anche nel momento in cui l'attenzione della Comunità era concentrata sulla creazione di un nuovo ordine economico mondiale che poneva come principi delle relazioni Nord-Sud la solidarietà e l'uguaglianza tra gli stati membri della comunità internazionale, per permettere ai più poveri di uscire del sottosviluppo.

1. L'autore ringrazia il Dott. Andrea Becherucci per la correzione del testo italiano.

2. Lomé II (1980), Lomé III (1985), Lomé IV (1990), rivisto a metà percorso (1995).

numeroso (essa gestiva 285 esperti) che però sfuggiva al controllo del Consiglio. Fu solo nel dicembre 1967, dopo le ripetute proteste della delegazione francese, che la Commissione si decise a presentare un bilancio dell'Associazione.

Malgrado gli sforzi della Francia, la Comunità finì comunque per assumere un ruolo autonomo in Africa. Gli stati associati si resero conto che Bruxelles non era Parigi e si affrettarono a trovare degli interlocutori all'interno della Commissione stessa, ed in particolare in seno alla DGVIII<sup>37</sup>. Tuttavia, anche a prescindere dai rapporti bilaterali, la Francia rimase all'interno della Cee un punto di riferimento essenziale per i paesi africani. Questo era particolarmente vero durante i negoziati per il rinnovo delle Convenzioni d'associazione, cioè in quei momenti in cui l'iniziativa tornava in mano agli stati membri (a discapito del ruolo della Commissione). Almeno fino alla fine degli anni sessanta, Parigi continuò a considerare la politica di cooperazione europea come uno strumento al servizio della propria politica africana. Nel 1970, il governo francese si rallegrava di constatare che la propria influenza nei paesi associati era un dato di fatto che nessuno dei Cinque aveva mai contestato o cercato di mettere in discussione<sup>38</sup>.

Questa situazione era destinata a cambiare con l'ingresso della Gran Bretagna nella Cee. Dopo il 1969, e all'indomani della Conferenza dell'Aja che aveva riaperto il via alle trattative con Londra, il governo francese era consapevole che il proprio monopolio sulla politica di cooperazione comunitaria stava finendo e che l'insieme eurafricano avrebbe subito dei grossi cambiamenti<sup>39</sup>. L'adesione britannica alla Cee e la partecipazione dell'Africa anglofona ai negoziati per il rinnovo della Convenzione d'associazione avrebbero modificato, in modo essenziale, il contenuto e gli strumenti della politica di cooperazione comunitaria.

37. V. Dimier, "Constructing Conditionality The Bureaucratization of EC Development Aid", *European Foreign Affairs Review*, n° 2, 2006, pp. 263-280.

38. «La politique africaine de la France au sud du Sahara trouve dans le régime d'association tel qu'il est défini par la Convention de Yaoundé et par celle qui doit lui succéder un instrument bien adapté à ses fins. [...] Nous n'en restons pas moins, du côté européen l'interlocuteur privilégié de ces Etats et nous trouvons dans la politique actuelle de l'association le moyen de maintenir et de développer dans des conditions satisfaisantes nos intérêts et notre influence dans la région considérée». Archives Maef, De-Ce, (Coopération économique), dossier 805, Note, 5 juin 1970.

39. Archivi Maef, De-Ce, (Coopération économique), dossier 805, Note, 5 juin 1970.

## 2. Da Lomé I a Cotonou: morte e trasfigurazione della Convenzione Cee/Acp<sup>1</sup>

di Jean-Marie Palayret

La Convenzione di Lomé, firmata nella capitale del Togo nel febbraio 1975 e rinnovata diverse volte<sup>2</sup>, fu per trent'anni lo strumento privilegiato di gestione dei rapporti economici e di cooperazione allo sviluppo tra i paesi Acp ed i paesi della Comunità europea. Questo contributo si propone di ripercorrere le diverse tappe politiche, commerciali e finanziarie che segnarono le convenzioni. Ha inoltre l'ambizione di esaminare come il meccanismo di Lomé, che aveva rivendicato la pretesa dell'esemplarità, pur mantenendo l'originalità dell'approccio, diventò, col tempo, sempre più oneroso e inefficiente. Si propone infine di studiare le cause del suo declino relativo, attraverso la presa in esame di tre fenomeni: un impatto commerciale che andò attenuandosi, crediti comunitari non utilizzati o male utilizzati, difficoltà persistenti con il Gatt e l'Omc.

### 2.1 L'era della cooperazione regionale: la Convenzione di Lomé I (1975-1980)

La Convenzione di Lomé fu firmata in un momento storico che corrispondeva al primo allargamento della Comunità, ma anche nel momento in cui l'attenzione della Comunità era concentrata sulla creazione di un nuovo ordine economico mondiale che poneva come principi delle relazioni Nord-Sud la solidarietà e l'uguaglianza tra gli stati membri della comunità internazionale, per permettere ai più poveri di uscire del sottosviluppo.

1. L'autore ringrazia il Dott. Andrea Becherucci per la correzione del testo italiano.

2. Lomé II (1980), Lomé III (1985), Lomé IV (1990), rivisto a metà percorso (1995).

Gli accordi di Lomé furono il risultato dei negoziati d'adesione della Gran Bretagna alla Comunità. Questi portarono all'adozione del "Protocollo 22", annesso agli atti d'adesione, ai cui termini la Comunità offriva a venti paesi del Commonwealth situati in Africa, nei Caraibi e nel Pacifico la possibilità di negoziare l'organizzazione delle loro relazioni future nell'ambito di accordi d'associazione (del tipo di Yaoundé) o di accordi commerciali basati sull'articolo 238 del Trattato Cee (del tipo di Arusha). Esso garantiva il mantenimento dei vantaggi già acquisiti dai vecchi paesi associati e l'uguaglianza di trattamento ai nuovi paesi associabili. Precisava che «la Comunità allargata [avrebbe avuto] a cuore la tutela degli interessi dei paesi la cui economia dipende[va] in misura considerevole dall'esportazione dei prodotti di base e in maniera particolare dello zucchero»<sup>3</sup>.

Il negoziato tra i Nove della Cee allargata e i quarantasei Acp (Africa-Caraibi-Pacifico) si aprì il 17 ottobre 1973 a Bruxelles sulla base del "memorandum" elaborato dal commissario allo Sviluppo Jean-François Deniau. Questo presentava un modello d'associazione ispirato in larga misura alla formula di Yaoundé: prevedeva, oltre ad un libero scambio fondato sul regime della reciprocità e un aiuto finanziario che garantiva un appoggio inalterato ed equivalente ai paesi associati e agli associabili, un nuovo sistema di stabilizzazione dei ricavi delle esportazioni dei prodotti di base degli Acp.

Questo approccio ricevette l'appoggio delle delegazioni francese, belga e italiana. La Gran Bretagna, assecondata dalla Germania federale e dai Paesi Bassi, prevedeva, invece, un'organizzazione più aperta. Il liberoscambismo e la visione "mondialista" della cooperazione allo sviluppo che animavano il governo federale si congiungevano alle preoccupazioni di Londra, preoccupata di assicurare un trattamento non discriminatorio ai paesi asiatici del Commonwealth (India, Pakistan) che non avevano potuto essere associati alla Cee. Essi contestavano il modello di associazione "regionale" e "interventista" prevista dai francesi, che consideravano come una semplice fase di transizione verso un sistema più globale<sup>4</sup>.

Un altro motivo di controversia tra francesi e britannici consisteva nella reciprocità delle preferenze doganali tra la Comunità allargata e gli Stati Acp. La Francia, sostenuta dal Belgio e dalla Commissione, la giudicava

3. R.-M. Lemerle, "La convention de Lomé: principaux objectifs et exemples d'actions, 1975-1995", *Notes africaines, asiatiques et caraïbes*, p. 42.

4. J.-M. Palayret, "Mondialisme contre régionalisme: Cee et Acp dans les négociations de la convention de Lomé 1970-1975" in A. Varsori (ed.), *Inside the European community: Actors and Policies in the European Integration (1957-1972)*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 369-398.

indispensabile per rispettare le regole del Gatt (articolo XXIV) e per introdurre nell'associazione un elemento contrattuale fondato sull'uguaglianza dei partner. La Gran Bretagna e gli Stati del Commonwealth denunciavano, al contrario, le preferenze inverse, facendo valere il fatto che, vincolando gli associati alla Comunità, danneggiavano il commercio degli Acp con i paesi terzi e impedivano loro di approvvigionarsi sui mercati più vantaggiosi, condannandoli a rimanere esportatori di prodotti di base e importatori di prodotti finiti. Essi invocavano l'esempio delle preferenze generalizzate proposte dall'Unctad, che non contemplava alcuna reciprocità. I paesi dei Caraibi, per i quali le esportazioni negli Stati Uniti rivestivano un'importanza cruciale, non erano disposti ad introdurre alcuna misura tendente a modificare tali flussi commerciali. I paesi più intransigenti, guidati dalla Nigeria e dal Ghana, rifiutavano anche di legare la cooperazione finanziaria e tecnica all'instaurazione di relazioni privilegiate con la Cee. Erano incoraggiati, nella loro resistenza, dal segretario generale del Commonwealth, Arnold Smith<sup>5</sup>. «Spinti dalla volontà di mondializzare gli scambi», tedeschi e olandesi «inclinavano verso la tesi inglese»<sup>6</sup>. Da parte loro, gli Stati africani e malgascio associati (Sama) erano delusi, all'inizio degli anni sessanta, dall'elemento commerciale dell'associazione. I vantaggi commerciali che erano stati loro concessi erano diminuiti sensibilmente con lo smantellamento doganale generale intrapreso in seguito ai diversi *round* del Gatt. Inoltre, se i prodotti tropicali entravano progressivamente sul mercato europeo privi di contingentamenti e senza diritti doganali, ciò non impediva a ciascuno dei sei paesi di imporre nei loro confronti una fiscalità talvolta estremamente penalizzante. Nel 1973, le tariffe doganali rappresentavano solo poco più del 20% a carico delle importazioni contro l'80% di diritti fiscali. Infine, le esportazioni dei paesi Sama verso la Comunità facevano segnare nel 1971-72 una netta regressione in termini di valore dovuta alla flessione dei prezzi del cacao e del rame. I paesi Sama si consolarono agevolmente della perdita delle preferenze, destinate in ogni caso a sparire, in cambio della garanzia del prezzo<sup>7</sup>. Al vertice africano di Addis Abeba, decisero di abbandonare la simbolica difesa del principio delle preferenze in-

5. Na-Pro, Fco 30/1960, Memo from Fco to the Nairobi Embassy: "Africa and the Eec", 12 February 1973; *ivi*, Tel. Douglas Home to Accra and Lagos, 15 February 1973. Maef, DE-CE, d. 1098 Tel. 1235-1252, Delfra Bruxelles a Mae, 11 aprile 1973.

6. Archives Nationales Françaises (Anf), Sgci 90089/38. *Burin des Roziers à Mae als "Préférences inverses"*, 14 février 1973.

7. Agence Europe, *Bulletin* n° 1255, 31 marzo 1973 sui risultati della conferenza Cee/Eama di Kinshasa (30 marzo 1973).

verse per allinearsi sulle posizioni dei paesi associabili, consentendo al gruppo di dotarsi di una piattaforma comune di negoziato in otto punti<sup>8</sup>.

Dal momento che il governo britannico aveva indicato ai paesi anglofoni dell'Africa e dei Caraibi la sua preferenza per la prima opzione del Protocollo 22 (associazione del tipo di Yaoundé) e la Francia aveva rassicurato i paesi Sama circa la permanenza in vigore dei diritti acquisiti, il nuovo commissario allo Sviluppo, Claude Cheysson, condusse i negoziati mostrando maggiore fermezza del suo predecessore sull'obbligo, per i paesi associabili, di accettare una forma particolare di relazioni con la Cee in cambio dell'aiuto finanziario, e minor rigidità sul concetto di reciprocità degli scambi<sup>9</sup>. Nell'autunno del 1973, la crisi petrolifera, che si estese all'inizio del 1974 a tutte le materie prime, influenzò il corso delle discussioni, facendo emergere la vulnerabilità dell'approvvigionamento dei paesi industrializzati ma anche dei paesi in via di sviluppo più arretrati. Essa dette forza alle rivendicazioni dei paesi Acp volta a ottenere dagli importatori europei prezzi realmente remunerativi e gettò le basi di un vero partenariato tra paesi in via di sviluppo produttori di materie prime e paesi europei consumatori<sup>10</sup>. Nel giugno 1974, la rinegoziazione dei termini d'adesione voluta dal governo britannico ebbe anche delle conseguenze dirette sui negoziati Cee-Acp. Il governo laburista pretese che da allora gli aiuti comunitari fossero ripartiti tra associati e altri paesi in via di sviluppo secondo nella misura del 50%-50%, legando così *de facto* il progresso dei negoziati in corso alla definizione di una politica di cooperazione della Comunità verso l'insieme del Terzo mondo. Si aggiunga a questo il problema dello zucchero proveniente dai paesi coperti dal "Commonwealth Sugar Agreement", per il quale, il governo britannico chiese alla Comunità un impegno ad importare ogni anno 1.400.000 tonnellate di zucchero.

Riunita per iniziativa dei paesi Acp la conferenza ministeriale di Kingston (25-26 luglio 1974) con l'appoggio decisivo della Francia che aveva la presidenza della Comunità, si riuscì finalmente in questa occasione a sbloccare il negoziato e a preparare l'accordo firmato a Lomé (Togo) il 1 febbraio 1975 tra i Nove membri della Cee e i quarantasei paesi Acp.

Riguardo al regime degli scambi, si decise di abbandonare la reciprocità cara ai francesi: la Cee accettò l'importazione in franchigia dei prodotti de-

8. Anf, Sgci 90089/38. Note Sgci a/s, *Les perspectives de la politique d'Association de la Cee avec les pays africains*, décembre 1972.

9. Anf, Sgci 900489/58, *Burin des Rozières à Mae a/s Entretien avec Monsieur Cheysson*, 10 luglio 1973.

10. J.-M. Palayret, "Mondialisme contre régionalisme: Cee et Acp dans les négociations de la convention de Lomé, 1970-1975", *op. cit.*, pp. 369-398.

gli Acp (compresi certi prodotti agricoli che entravano in concorrenza diretta con quelli della Pac come gli agrumi, i fiori recisi e la carne bovina) senza che questi fossero tenuti ad accettare l'onere corrispondente. La grande innovazione della nuova convenzione consisteva nella creazione, su insistenze francesi e della Commissione europea, e nonostante l'opposizione iniziale della Germania e dell'Olanda, di un sistema di stabilizzazione dei ricavi delle esportazioni dei prodotti di base (Stabex). Questo fu il risultato di un compromesso, derivante dalla rinuncia degli Acp all'indicizzazione del corso delle loro esportazioni sul rialzo dei prezzi dei prodotti manifatturieri importati e dall'abbandono dell'idea di veder figurare certi prodotti minerari sulla lista dei beni eligibili agli aiuti. In cambio, Bonn e L'Aja, benché considerassero il sistema oneroso e discriminatorio nei riguardi dei paesi sottosviluppati terzi, rinunciarono al *plafond* e al rimborso sistematico di questi aiuti.

Il sistema Stabex si vide attribuire 375 milioni d'u.c. ripartiti in *tranche* annuali. Esso riguardava una dozzina di prodotti (arachidi e prodotti derivati, caffè, cacao, cotone, olio di palma, cuoio e pelli, banane, tè, sisal, legno e minerali di ferro). Quando un paese Acp subiva una diminuzione che andava al di là di una "soglia di scatto" dei suoi ricavi dalle esportazioni per un prodotto coperto dal sistema Stabex, poteva ottenere un indennizzo dalla Cee. A seguito delle insistenze tedesche, i paesi che avevano beneficiato del *transfer* dovevano, se le condizioni si erano nel frattempo ristabilite, contribuire alla ricostituzione delle risorse del sistema nel corso dei cinque anni successivi. Alcune deroghe erano tuttavia previste per i paesi più arretrati<sup>11</sup>.

Una volta messo da parte il progetto della Commissione che auspicava un Fondo Europeo di Sviluppo (Fes) finanziato dalle risorse proprie della Cee, le critiche dei partners di Parigi si concentrarono sulla cifra totale dell'assistenza finanziaria. Il costo del Fes sembrava esorbitante. La delegazione tedesca rifiutò di modificare il *plafond* deciso da Bonn e gli inglesi si rifiutarono di contribuire alla pari con i due principali contribuenti. Parigi dovette risolversi a fare delle concessioni, pena la scomparsa dell'associazione. A Kingston, la presidenza francese tenuta da Jean Sauvagnargues si allineò alla proposta dei Nove di triplicare la dotazione del Fes. Questa fu fissata a 3,15 miliardi d'u.c. di cui 2,62 per il Fes, 0,37 per la dotazione del sistema Stabex e 0,39 di prestiti della Banca europea per gli Investimenti. Germania e Francia avrebbero contribuito per una

11. J.-M. Palayret, "Mondialisme contre régionalisme: Cee et Acp dans les négociations de la convention de Lomé, 1970-1975", *op. cit.*, pp. 369-398.