

Mario Pedini

ALCUNE RIFLESSIONI SUL DOPO LOMÈ

I fondatori della Comunità Europea, benché quasi tutta l'Africa fosse nel '57 vincolata all'Europa da un rapporto coloniale, con lungimiranza definirono nella Parte IV del Trattato di Roma l'« Associazione con i Territori d'Oltremare ». Si volle con essa instaurare, in spirito di partnership, una struttura di « collaborazione allo sviluppo » tra nuova Europa e nuova Africa ormai avviata ad indipendenza sovrana. Il Trattato detta infatti all'art. 131 che « gli Stati membri convengono di associare alla Comunità i paesi e i territori che mantengono con il Belgio, la Francia, l'Italia e i Paesi Bassi delle relazioni particolari e nel comma 2 precisa che scopo dell'Associazione, estesa poi al Regno Unito ed ai paesi anglofoni, è « promuovere lo sviluppo economico e sociale dei paesi e territori e l'instaurazione di strette relazioni economiche tra essi e la Comunità nel suo insieme ». L'art. 132 impegna quindi l'Associazione a « favorire gli interessi degli abitanti di questi paesi e territori e la loro prosperità, in modo da condurli allo sviluppo economico, sociale e culturale che essi attendono ».

In conformità a tale dettato si veniva quindi definendo negli anni '60 con i partners, sotto forte stimolo anche dell'Assemblea Parlamentare Europea, una « convenzione » quinquennale rinnovabile. Essa indicava non solo le modalità di una collaborazione commerciale ed economica preferenziale aiutata, quanto a promozione di infrastrutture, anche dai finanziamenti del FED (Fondo Europeo di Sviluppo) ma dava vita pure ad organismi « paritetici » di livello governativo e parlamentare destinati a stimolare e controllare i programmi di intervento e di azione. All'amministrazione del tutto provvedeva una « Direzione Generale » della Commissione Esecutiva CEE responsabile anche verso il Segretariato ed il Consiglio dei Ministri dei paesi associati.

Ai sensi del Trattato l'« Associazione » configurava dunque per la Comunità Europea un « dovere » di offerta ma per i paesi associabili significava solo una « facoltà » poiché essi, ormai sovrani, erano liberi di aderire o meno all'Associazione e potevano recedere da essa una volta fosse essa stata realizzata. Fu appunto per stimolare le adesioni che, nel '60 e nel '61, alcuni rappresentanti dell'Assemblea Parlamentare Europea guidati dal tedesco On. Walter Scheel, compirono varie missioni di informazione e di buona volontà in Africa per invitare governi e parlamenti ad aderire al patto associativo. Le adesioni vennero politicamente formalizzate a Roma e a Strasburgo nel '61 in riusciti incontri politici che spinsero i governi a negoziare anche il primo protocollo di applicazione della Associazione. La prima « Conferenza interparlamentare euro-africana-malgascia » celebrata a Roma nel '65 venne poi a formalizzare il coinvolgimento parlamentare in essa.

Alla prima convenzione di Yaoundè seguirono, a scadenza quinquennale, Yaoundè 2 e Lomè 1-2-3-4. Settanta sono ormai i paesi che aderiscono all'« associazione » prevista dal Trattato di Roma. Essi, grazie alla « Convenzione », partecipano ad una cooperazione che, come rapporto complesso tra paesi maturi e Paesi emergenti, fece onore alla Comunità Europea appena nata. Comparato con altri sistemi di sostegno ai paesi emergenti, esso può dirsi infatti il più avanzato anche come risposta alle difficoltà della decolonizzazione.

L'Associazione con i « Territori d'oltre mare » che raccolse all'inizio intorno alla Comunità sedici Paesi, venne poi estendendosi, dopo l'adesione del Regno Unito al Trattato di Roma, a tutti i Paesi ex colonie dell'Africa, del Pacifico e dei Caraibi definiti appunto « Paesi A.C.P. ». Tale allargamento rafforzò certo il peso politico-economico dell'Associazione ma, soprattutto per condizionamenti posti dal Regno Unito nella Conferenza di Kingston e formalizzati nel testo della Convenzione di Lomè 1, ne attenuò fortemente la vocazione politica iniziale alla « partnership » associativa. Non si parlò più infatti, e nonostante il dettato del Trattato di Roma, di « Associazione »: si parlò solo di « Convenzione » e le finalità di questa vennero circoscritte all'arco di un quinquennio rinnovabile previo negoziato tra Consiglio dei Ministri CEE e Consiglio dei Ministri A.C.P.

Consistente comunque, nell'ampio arco di vita della « Associa-

zione » dal '63 al 2000, la dotazione finanziaria destinata al FED erogata, in prevalenza a fondo perduto ed integrata, dopo Lomè 2, dai finanziamenti della Banca Europea (e si attende in merito dalla Commissione di Bruxelles in un « libro verde » dati di bilancio globale e indicazioni articolate sugli interventi realizzati in ogni paese A.C.P.). Significativi sono stati e sono tuttora anche le facilitazioni commerciali e gli interventi sociali previsti dalle varie convenzioni e utili si sono rivelati anche i protocolli specifici per lo zucchero e le banane e meccanismi quali lo STABEX ed il SYSMI destinati a sostenere i prezzi del cacao e l'attività mineraria.

* * *

La Convenzione di « Lomè 4 » attualmente in vigore verrà a scadere nel 2000 e ne è stato definito l'ultimo protocollo finanziario all'inizio del '96. Con Lomè 3 e Lomè 4 la « Convenzione » ha promosso anche iniziative di aiuto allo sviluppo industriale dei Paesi A.C.P. e indirizzi di appoggio agli investimenti privati e alle imprese miste e di partenariato curate dal C.D.I. il Centro di Sviluppo Industriale, diventato organismo stabile della « Convenzione ». La scadenza oramai vicina di Lomè viene comunque ad aprire una riflessione sul futuro rapporto tra gli A.C.P. e l'Unione Europea e sulla relazione tra l'azione preferenziale di « Lomè » e il resto del mondo nuovo emergente.

Tenuto conto anche dei rapporti di cooperazione allo sviluppo instaurati in questi anni tra l'Unione Europea e altre zone del mondo emergente, in particolare con l'area mediterranea e con l'Europa dell'Est, è ragionevole chiedersi infatti se, quanto agli A.C.P., si debba studiare un nuovo accordo preferenziale tipo Lomè, si debba promuovere una « Lomè a la carte » adattata cioè alle differenti regioni di intervento e diversificata tra Africa, Caraibi, Pacifico, ovvero se, riconosciuta Lomè come struttura obsoleta, non sia conveniente che l'Unione Europea promuova una cooperazione allo sviluppo univoca oggi raccomandata, dopo la riforma del GATT, anche dalla Organizzazione del Commercio Mondiale.

In sostanza, regionalismo o mondialismo? La scelta comporta certo valutazioni sugli interessi comuni ad una vasta regione come quella degli A.C.P., ma richiede anche una ricognizione retrospet-

tiva, paese per paese associato, che individui quali siano stati gli effetti diretti o indotti di Lomè sulle società locali e se queste hanno operato per assicurare ambiente favorevole all'intervento comunitario di aiuto allo sviluppo. Quale l'effetto, ad esempio, delle preferenze commerciali sulla diversificazione dei mercati e sulle capacità di esportazione, quale « l'imput » economico ed imprenditoriale della cooperazione comunitaria? Quale il grado di aggregazione regionale favorito anche dagli interventi del FED, quale l'effetto sulla formazione dei quadri specie amministrativi, sulla specializzazione produttiva, sull'evoluzione del mondo femminile e della società assistita?

Quanto poi a valutazioni sul futuro o sul cosiddetto « dopo Lomè » (e con riserva di dati globali non ancora messi a disposizione dalla Commissione e attesi anche dal Parlamento Europeo) ci sembra opportuno osservare:

— Lomè, in quanto meccanismo « globale » di collaborazione per lo sviluppo che ha operato su una vasta area come quella A.C.P. ed in varie finalizzazioni (economia, commerciale, amministrativa, culturale), manifesta risultati diversi da paese a paese. Vi sono cioè paesi in cui la « Convenzione » e pur con graduazione diversa ha stimolato sviluppo e vi sono paesi nei quali invece l'effetto innovatore non si è verificato e che anzi continuano ad essere vittime di stagnazione. Quanto poi alle preferenze commerciali va riconosciuto che esse hanno influito scarsamente sulla diversificazione delle esportazioni e la specializzazione produttiva e, quanto ad impatto politico, si notano paesi che, stimolati pure dal rapporto associativo con la Comunità si sono aperti a pluralismo politico e paesi nei quali prevalgono invece autoritarismi tradizionali;

— di fronte ad un effetto diversificato della Convenzione, è ragionevole pensare che una nuova Lomè, per raggiungere effetto più incisivo, debba riconfermare per tutti i paesi associati un « quadro generale univoco » di principi politici e di direttive economiche. Esso dovrebbe tuttavia essere adattato alla specificità dei singoli ambienti e, specie in Africa, alle società ed alle culture locali. E per la stessa ragione di ambientazione, oltre che graduare il rapporto di « reciprocità », sarebbe auspicabile che la cooperazione ed i programmi di intervento di una eventuale nuova « Convenzione » vengano resi compatibili con il grado di sviluppo del « partner », la sua iniziativa,

la sua efficienza amministrativa, la validità delle misure di accompagnamento.

* * *

In sostanza? Sullo sfondo « multilaterale » sarebbe ragionevole definire nell'eventuale nuova « Convenzione » rapporti « bilaterali » specifici mirati e finalizzati, dopo esatta istruttoria, alle condizioni dei singoli partners o dei raggruppamenti regionali che già in questi anni si sono venuti formando quali il SADOE e il CEDEAO. L'aiuto allo sviluppo promosso dall'U.E. dovrebbe anzi stimolare la formazione di aree e raggruppamenti regionali coerenti dato che « la regione » è lo spazio operativo e di mercato più adatta per favorire sviluppo e per correggere le distorsioni di una partizione coloniale di cui l'Africa tuttora soffre per innaturali confini di sue nazioni. Regionale dovrebbe anzi essere di massima il riferimento per interventi strutturali del FED (porti, comunicazioni, formazione professionale ecc.) anche per favorire collegamenti tra paesi affini. In merito è anzi oggi di molto interesse il negoziato in corso con il Sudafrica che, proprio per la sua consistenza economica e sociale e la sua influenza sull'area dell'Africa Australe, pur nel quadro di Lomè, sarà titolare di « rapporto speciale » con l'Unione Europea.

Visto poi che la Commissione di Bruxelles e gli stessi A.C.P. convengono che strumento importante per lo sviluppo nei Paesi d'Africa non è solo il volano commerciale ma anche quello industriale e che in esso utile è l'attività delle piccole e medie imprese formatrici di quadri operativi, dato anche che i programmi di industrializzazione, specie privata, sono oggi frenati dallo scarso afflusso di capitali necessari per investimenti e per promuovere « partenariato », sarà opportuno, in un nuovo rapporto associativo:

— aumentare le fonti di informazione e pubblicizzare meglio i piani e le prospettive di sviluppo di ogni paese;

— applicare meccanismi di contatto tra possibili associati locali e potenziare organismi quali il C.D.I.;

— utilizzare, anche per un più rapido effetto degli interventi comunitari, procedure più agili di quelle utilizzate dall'attuale Convenzione prendendo tra l'altro ad esempio le procedure ECIP già utilizzate, con efficacia, per la cooperazione mediterranea;

— favorire con specifici incentivi la propensione locale all'associazionismo imprenditoriale e promuovere pure fiere commerciali e seminari informativi;

— stimolare con il prestigio della Commissione U.E. attenzione maggiore degli Istituti bancari europei verso i mercati degli associati sicché essi aprano nei punti chiave loro filiali, partecipino al capitale delle locali banche di sviluppo e creino sportelli rivolti in particolare ai privati investitori o industriali (utile in merito l'esperienza della « Caisse de Développement » francese);

— curare informazione — con apposite agenzie — su programmi di privatizzazione studiati negli A.C.P. ma difficili da varare per assenza di serie offerte associative;

— coordinare gli interventi del FED con quelli della Banca Europea di Investimenti e di questa con le azioni del C.D.I. data l'attenzione della Banca anche al settore privato;

— diffondere, per gli appalti d'opere, l'uso di sistemi che consentano alle imprese cui compete la costruzione di un impianto, la partecipazione anche al servizio di gestione conseguente;

— favorire l'azionariato e le borse locali nonché la formazione del risparmio privato;

— stimolare i governi associati a promuovere ragionevole privatizzazione, a definire le condizioni giuridiche utili ad un clima di positivo accoglimento dell'intervento europeo, a coordinare interventi pubblici e iniziative private;

— nelle azioni del FED e specie nelle erogazioni a fondo perduto, verificare la realizzazione effettiva dei programmi in « corso d'opera » sì da evitare ritardi, anomalie, condizionamenti. Indirizzare specifici interventi al settore delle comunicazioni e delle telecomunicazioni;

— accentuare gli interventi comunitari a favore della formazione di quadri tecnico-amministrativi ed alla promozione umana e valorizzare il volontariato e l'opera delle « Organizzazioni non Governative » (ONG).

Valutazioni tutte queste che, per molta parte, hanno valore anche di fronte alla scelta di fondo sulla quale i Governi, la Commissione, il Parlamento Europeo, dovranno pronunciarsi e di cui già abbiamo detto: la scelta, nella futura politica di collaborazione allo

sviluppo, tra regionalismo e mondialismo. Conservare cioè, ripetiamo, uno « specifico » rapporto associativo con i Paesi A.C.P. ed in particolare africani (rapporto che non ha comunque impedito lo sviluppo della collaborazione comunitaria con altre zone del mondo non comprese in Lomè) oppure adattare a tutte le zone emergenti « accordi di sviluppo » univoci ambientandoli? Nessun dubbio che l'evoluzione del GATT ora O.M.C. e la mondializzazione sempre più accentuata dei mercati spingerebbero a soluzioni mondialistiche, recuperando magari in esse esperienze positive acquisite con la Convenzione di Lomè e l'« Associazione ».

* * *

Ma l'Europa non può « tradire se stessa » diluendo il suo rapporto con l'Africa in un « genericismo cooperativo ». E diciamo « tradire se stessa » a ragion veduta perché i precedenti storici, l'interdipendenza economica, il « connettivo mediterraneo », condizionano, tanto più oggi, il futuro del nostro continente e lo legano all'Africa. Certo che quando negli anni '60 nasceva la prima Convenzione di Yaoundè il futuro dell'Africa decolonizzata ci preoccupava anche perché, nella sfida est-ovest della guerra fredda, il continente nero poteva essere via pericolosa per ricattare economicamente e politicamente l'Europa.

E oggi? Basta pensare al drammatico problema delle immigrazioni incontrollate che dall'Africa sempre più premono sull'Europa e l'assediano con disperata povertà, per dire che lo sviluppo del « Magreb » e del « continente nero » condizionano pure la sicurezza sociale e politica dell'Europa. E ciò a prescindere dai legami che l'Europa ha con l'Africa anche per le responsabilità che le sue nazioni hanno assunto in essa utilizzandola come riserva di materie prime e di risorse umane, amministrandola durante la gestione coloniale, coinvolgendola nella sua cultura e pure nelle sue guerre nazionali e nelle sue competizioni imperiali. Declassare l'Africa in un genericismo cooperativo, ignorarla, significherebbe dunque non solo abdicare al ruolo politico dell'Europa ed alle sue responsabilità storiche, ma anche rendere quanto mai precaria la sicurezza europea sulla quale si scaricherebbe la crisi sociale di un'Africa tormentata da indigenza e da instabilità.

Con o senza una nuova Lomè e pur tendendo a quel regime univoco di cooperazione internazionale allo sviluppo raccomandata dall'O.C.I. occorre dunque conservare un rapporto particolare tra Unione Europea ed Africa. A facilitarlo viene anche la sollecitazione sempre più diffusa nei paesi africani ad una collaborazione culturale, scientifica e ambientale reciprocamente utile. E a renderla ancor più fondata viene oggi anche, oltre all'interesse economico e culturale, la sfida di un « integralismo islamico » che attraverso il Mediterraneo, l'Europa, contesta il modello di società occidentale e che solo la reciproca conoscenza, il contatto costruttivo che educa a tolleranza, possono disinnescare. Al futuro legislatore euro-africano quindi (e gruppi di lavoro già riflettono anche negli A.C.P.) la responsabilità di mediare tra due esigenze — mondialismo e regionalismo — ambedue attuali e storicamente fondate.

MARIO PEDINI

GIÀ MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
DELLA RICERCA SCIENTIFICA E DEI BENI CULTURALI
EX PARLAMENTARE ITALIANO ED EUROPEO