

Il primato sfuggente

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

a cura di Elena Calandri

FRANCOANGELI

Storia
internazionale
dell'età
contemporanea

SieC





Storia internazionale dell'età contemporanea,
collana diretta da **Antonio Varsori**
(Università degli Studi di Padova)

Negli ultimi decenni le discipline storiche hanno fatto registrare un crescente interesse nei confronti degli eventi e delle dinamiche di carattere internazionale. Se per lungo tempo tali aspetti erano risultati oggetto quasi esclusivo della storia diplomatica, il diffondersi della “histoire des relations internationales” ha aperto l’interesse degli studiosi ad altre dimensioni: da quella economica a quella sociale, a quella culturale. L’influenza esercitata dalle storiografie britannica e americana, l’attenzione verso ambiti temporali più recenti, la moltiplicazione delle fonti archivistiche, i rapporti con altri settori delle scienze sociali e l’interesse verso temi quali la “guerra fredda” e l’integrazione europea hanno condotto alla sempre più ampia diffusione degli studi di storia delle relazioni internazionali. Inoltre numerosi studiosi di storia contemporanea hanno preso a sottolineare l’importanza del rapporto esistente fra dimensioni politica, economica e sociale interne e quelle internazionali. Infine il processo di “globalizzazione” non poteva lasciare insensibili gli storici. Ciò ha condotto all’emergere di una ampia quanto complessa Storia internazionale.

La collana nasce quindi con l’intento di creare uno spazio specifico in cui possa trovare collocazione parte della crescente produzione storica in questo settore: dai lavori di giovani ricercatori ai contributi di studiosi di riconosciuta esperienza, dai manuali universitari di alto livello scientifico agli atti di convegni.

Comitato scientifico: **Michel Dumoulin** (Université de Louvain-la-Neuve), **Wilfried Loth** (Universität Duisburg-Essen), **Piers Ludlow** (London School of Economics), **Georges-Henri Soutou** (Université de Paris IV Sorbonne).

Il comitato assicura attraverso un processo di peer review la validità scientifica dei volumi pubblicati.

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 primato sfuggente

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

a cura di Elena Calandri

**Storia internazionale
dell'età contemporanea**

FRANCOANGELI

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.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni specificate sul sito www.francoangeli.it

Indice

Prefazione, <i>di Francesco De Angelis</i>	pag.	7
Introduzione, <i>di Elena Calandri</i>	»	11
1. Strategie nazionali ed istituzionali alle origini dell'assistenza comunitaria allo sviluppo: la Cee, la Francia e l'Africa negli anni sessanta, <i>di Guia Migani</i>	»	17
2. Da Lomé I a Cotonou: morte e trasfigurazione della Convenzione Cee/Acp, <i>di Jean-Marie Palayret</i>	»	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), <i>di Daniele Caviglia e Giuliano Garavini</i>	»	53
4. L'eterna incompiuta: la politica mediterranea tra sviluppo e sicurezza, <i>di Elena Calandri</i>	»	89
5. L'America Latina del “semisviluppo” alla ricerca dell'Europa: cronaca di un lento ritorno, <i>di Sara Albiani</i>	»	118
6. Ong e cooperazione europea allo sviluppo: originalità e limiti di un modello, <i>di Alessio Lapucci</i>	»	151
7. La politica commerciale dell'UE verso i paesi Acp ai tempi dell'Omc, <i>di Maria Rosa Pettazoni</i>	»	180

Postfazione, <i>di Antonio Varsori</i>	pag. 217
Gli Autori	» 221
Bibliografia	» 223
Indice dei nomi e dei luoghi	» 233

Prefazione

di Francesco De Angelis

In occasione della pubblicazione del Rapporto annuale 2009 sull'aiuto allo sviluppo e l'assistenza comunitaria, la Commissione ha posto in risalto con una certa enfasi come l'Unione europea abbia confermato il suo rango di primo donatore d'aiuto allo sviluppo corrispondente al 60% dell'aiuto mondiale e come la Commissione stessa abbia impegnato 12 miliardi di euro, cioè oltre un quinto dello sforzo globale europeo.

Mi è facile capire questo tono venato di trionfalismo avendo vissuto dall'interno le difficoltà di realizzazione dei programmi di sviluppo. La concezione, la programmazione, la messa in opera, il monitoraggio, la gestione delle relazioni con tutti gli attori dello sviluppo (governi partners, agenzie delle Nazioni Unite, Banca Mondiale, organizzazioni non governative ecc.) sono attività di grande complessità che richiedono un impegno intenso e continuo e lasciano poco spazio ai funzionari per l'approfondimento storico-scientifico.

Ben vengano quindi pubblicazioni come questa curata dalla prof.ssa Elena Calandri che traccia il percorso storico della politica europea di sviluppo nelle diverse regioni del mondo per ben un quarantennio. Già il seminario di Firenze, da cui ha preso le mosse la pubblicazione, fu ricco di spunti per un dibattito appassionato. Ora i contributi scientifici degli autori offrono un tesoro di informazioni e di riflessioni di portata innovativa, e meritano una lettura approfondita da parte di tutti coloro che hanno l'ambizione di operare nell'aiuto allo sviluppo e dei funzionari della Commissione europea e degli stati membri impegnati nel settore. "Per proseguire il cammino dobbiamo capire da dove veniamo". E da dove veniamo ce lo dicono queste ricerche storiche, ricche di documenti d'archivio di grandissimo valore che rievocano le strategie politiche degli attori nazionali e internazionali e il nascere difficile ma inesorabile delle politiche comunitarie di sviluppo.

Nel libro non mancano spunti e commenti critici sulla situazione attuale in varie regioni del mondo che suscitano adesione e ricordi.

Si pensi ad esempio ai paesi arabi del Nord Africa. Quattordici anni dopo l'inizio del Processo di Barcellona e del Partenariato europeo il quadro relativo ai diritti umani e alla democratizzazione si presenta ancora molto problematico. La maggior parte di questi paesi è governata da élites politiche che non sono sostanzialmente cambiate dall'acquisizione dell'indipendenza. Mancano i pesi e contrappesi della democrazia. Il potere esecutivo schiaccia gli altri poteri e l'autoritarismo è la regola. I rapporti dell'Undp (Programma di sviluppo delle Nazioni Unite) dimostrano che la caratteristica principale della realtà araba oggi sembra essere la mancanza di strutture istituzionali di *governance*. Le Ong sono deboli e dispongono di un campo d'azione rigidamente circoscritto e sono escluse dalle reti internazionali. A tal proposito mi basta citare il tentativo che avevo effettuato di creare una rete di Ong del Nord e del Sud del Mediterraneo con la piattaforma italiana che avevamo chiamato Mediate. Ebbene a molte Ong venne negato all'ultimo momento il visto per il viaggio in Europa nonostante la Commissione avesse assicurato per iscritto che le spese di viaggio e di soggiorno erano a suo carico e il programma dell'incontro dimostrasse che non si toccavano temi politicamente sensibili.

A giusto titolo si fa notare che il problema maggiore in America Latina è la disuguaglianza sociale; aggiungerei che in particolare in America Centrale manca la fiducia nel corretto funzionamento delle istituzioni soprattutto da parte dei discendenti dei popoli indigeni. Ricordo un incontro con la neo-eletta Presidente del Parlamento del Guatemala che esprimeva preoccupazione non riguardo la sua capacità di far funzionare l'Assemblea ma su come convincere i cittadini, dopo quasi quarant'anni di guerra civile, a credere in quell'istituzione preposta al rispetto dei loro diritti. In Nicaragua in occasione di una mia visita ai nuovi palazzi di giustizia finanziati dalla Comunità europea, i giudici presenti a un incontro col presidente della Corte suprema e il ministro della Giustizia invocarono con veemenza uno statuto sulla carriera dei giudici che permettesse loro di sottrarsi al controllo opprimente e alle interferenze del potere esecutivo.

L'Africa è il nostro vicinato ed è nostro interesse contribuire ad instaurare pace e sicurezza e creare le condizioni per uno sviluppo sostenibile. Oggi, come viene indicato nella pubblicazione, oltre agli ostacoli tradizionali che rallentano la realizzazione di questo obiettivo un'ulteriore sfida è costituita dalla presenza della Cina. La strategia della Cina in Africa ha notevoli ripercussioni sull'azione dell'Unione Europea e sullo sviluppo stesso del continente. La sfida maggiore è politica in quanto la Cina è percepita da molte élite africane come un'alternativa in termini di accesso ai finanzia-

menti e di modello di sviluppo. In particolare ci differenziano i valori e i principi che toccano le problematiche relative alla *governance*, alla democrazia e ai diritti umani. La Commissione spinge a fondo per costruire un terreno d'intesa basato sulla considerazione che esistono interessi comuni come la pace, la stabilità, la crescita economica sostenibile e gli Obiettivi del millennio nonché l'efficacia dell'aiuto secondo i principi della Dichiarazione di Parigi del 2005. È un'impresa ardua perché i cinesi sono interlocutori cordiali e sorridenti ma molto tenaci nel difendere le loro posizioni. L'ho sperimentato nel dirigere insieme ad un alto funzionario del ministero della Giustizia cinese un programma pluriennale volto a far conoscere il funzionamento degli stati europei fondati sulla *rule of law*, con visite e lezioni nelle maggiori università europee rivolte a alti magistrati della Corte suprema, della Procura generale, a funzionari dello stato e a giovani avvocati. Chiedere agli interlocutori cinesi di tener conto delle esigenze della Commissione europea che finanziava il progetto significava vedersi offrire un sorriso di compiacente benevolenza... Che dire poi del dialogo tra la Presidenza dell'Unione europea e la Cina sui diritti umani, definito a ragione "dialogo tra sordi"?

Nel contributo relativo alle Ong si cita il loro ruolo di "*free bird*", nozione cara all'ex commissario danese allo sviluppo Nielson. Ricordo però che non ho mai cessato di insistere sulla necessità di un livello appropriato di concordanza tra le proposte di progetti delle Ong e le politiche e strategie dell'Unione europea e dei governi partner.

Tornando al rapporto sulla gestione finanziaria 2008 sopra citato, la Commissione sottolinea che la qualità e l'efficacia dell'aiuto si rafforzano così come la trasparenza e il *follow-up* dei risultati consolidando così la buona reputazione dell'assistenza comunitaria che è riuscita a fare «more, better and faster». Tuttavia la conferenza di Accra del settembre 2008 per il "*suivi*" della Dichiarazione di Parigi ha messo in rilievo che moltissimo rimane da fare e ha invocato un'azione più radicale per raggiungere gli obiettivi. L'aumento del volume degli aiuti, anche se meno importante di quanto inizialmente ambito, esige una riforma in profondità dei sistemi dei donatori preposti alla realizzazione delle politiche. Si tratta di assicurare la coerenza complessiva rispetto alle strategie di sviluppo dei paesi partner. Si invoca, tra l'altro, la concentrazione degli interventi di ogni singolo donatore in un paese determinato, con un numero limitato di settori in funzione dei vantaggi comparati, e si insiste su un'appropriazione più incisiva delle politiche di sviluppo da parte dei paesi partner.

Sempre nel comunicato la Commissione evidenzia come la sua politica di sviluppo si sia modernizzata con metodi di realizzazione più efficaci. Fa notare altresì che essa si è europeizzata con una migliore ripartizione del

lavoro diventando più politica e strategica e contribuendo significativamente a rispondere alle sfide globali come la crisi economica, la crisi alimentare, il cambiamento climatico o le migrazioni. Essa asserisce che l'aiuto allo sviluppo è più che mai giustificato ed è nell'interesse comune dei paesi in via di sviluppo e dei paesi sviluppati. Come aggiunge il commissario allo Sviluppo Louis Michel, la crisi non deve essere un pretesto per rinunciare ad una politica di sviluppo europea forte e ambiziosa: farlo sarebbe un grave errore strategico che pagheremmo a caro prezzo.

Al di là delle dichiarazioni della Commissione cariche di un'enfasi forse eccessiva, non si può non aderire a questa conclusione, citando un passaggio del discorso tenuto dal Presidente della Commissione José Manuel Barroso davanti al Santo Padre nel maggio del 2006: «in quanto Unione di venticinque (ora ventisette) stati che assicura un quarto della produzione mondiale, principale donatore mondiale e primo partner commerciale di cento paesi, l'Unione europea costituisce inevitabilmente un attore mondiale [...]. Fondata sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali nonché sullo stato di diritto, l'Unione può e deve esercitare una forte influenza sulle scelte economiche e politiche che determinano, a lungo termine, la prosperità, la stabilità e la sicurezza in Europa e nel resto del mondo».

Introduzione

La Comunità economica europea ha visto la luce nello stesso momento storico, il finire degli anni cinquanta, in cui il problema dello sviluppo del Terzo mondo saliva alla ribalta internazionale. Gli storici sono concordi nel sottolineare le origini e le dinamiche multiple e complesse di questi due processi, l'incontrarsi fra "forze profonde" e questioni proprie dei decenni del bipolarismo e della globalizzazione. Così per l'integrazione europea Wilfried Loth ha proposto di recente l'idea di quattro "forze guida"¹, e la peraltro esigua storiografia sull'intervento per lo sviluppo rinvia ai tempi lunghi delle relazioni nord-sud², per poi sforzarsi di ordinare motivazioni, influssi e strategie delle politiche di aiuto nazionali e internazionali dei vari "decenni dello sviluppo"³.

Questo volume si occupa dell'incontro fra i due processi, della storia dell'intervento dell'Europa unita per lo sviluppo dei paesi emergenti. Contando fra i suoi membri tre potenze coloniali e le maggiori economie europee, la Comunità delle origini aveva nei cromosomi l'attenzione per il Terzo Mondo. Non per caso la politica di sviluppo fu la prima a divenire operativa: quando il commissario Sicco Mansholt presentava alla conferenza di Stresa le sue prime proposte in materia di politica agricola comune e le riduzioni tariffarie interne erano appena incominciate, il Fondo europeo di

1. La preservazione della pace fra stati sovrani e la questione tedesca come forze di lungo periodo, il problema della sostenibilità economica dello stato nazione europeo e la perdita di competitività politica ed economica rispetto alle superpotenze come tendenze fattesi più marcate dopo la seconda guerra mondiale: W. Loth, "Explaining European Integration: The contribution from Historians", *Journal of European Integration History*, 2008, vol. 14 no. 1, pp. 9-26: 17.

2. J. Osterhammel, N.P. Petersson, *Storia della globalizzazione*, Bologna, il Mulino, 2005; B. Waites, *Europe and the Third World. From Colonisation to Decolonisation c. 1500-1998*, London, Macmillan, 1999.

3. Sulle politiche di aiuto europee negli anni sessanta *Contemporary European History* vol. 12/4, nov. 2003.

sviluppo erogava già finanziamenti alle colonie associate in base alle disposizioni della parte IV del Trattato di Roma e della Convenzione quinquennale annessa. Ciò non sembrava tuttavia sufficiente: negli anni sessanta le relazioni con i pvs erano componente cruciale della competizione est-ovest e questo stabiliva un legame forte fra il tentativo dell'Europa unita di diventare il secondo pilastro dell'alleanza occidentale e la sua capacità di dialogo con il sud del mondo. Il tema occupò dunque fin dalle origini uno spazio controverso e difficile nel dibattito sul ruolo e sul futuro della costruzione europea. I successivi allargamenti e l'evoluzione politica e istituzionale ampliarono il patrimonio di politiche, rapporti, legami, visioni e interessi, mentre il problema dello sviluppo rimbalzava di decennio in decennio e l'imperativo politico, etico e economico della sua soluzione si faceva sempre più imperioso, ma anche insoluto: l'ottimismo economicista del "Primo decennio" lasciava il campo a dubbi e autocritiche, economisti, scienziati sociali e uomini politici si perdevano nella complessità dei processi dello sviluppo e le loro risposte sul ruolo dei paesi ricchi si facevano incerte. Ciò mentre le relazioni nord-sud attraversavano prima la fase di radicale contestazione degli anni settanta; poi il brusco riassetto generato dalla "rivoluzione" neo-liberista, dall'esplosione del debito dei pvs e dalla crisi del blocco comunista che lasciavano i pvs sostanzialmente alla mercé dei paesi sviluppati. La fine della guerra fredda e le turbolenze dell'enigmatico sistema post-bipolare modificavano poi lo scenario di fondo e aprivano una nuova fase. Sul piano europeo, il contemporaneo passaggio dalla Comunità all'Unione non toglieva comunque alla politica di sviluppo la sua centralità, anche se ne provocava importanti revisioni. Centralità, e continuità, che sono qualche volta spunto per eccessi di entusiasmo⁴ o di feroce critica⁵, ma che rimangono nondimeno un tratto caratterizzante in un profilo internazionale tuttora piuttosto sfuocato dell'attore internazionale "Europa".

Questo volume vuole offrire una visione storiografica complessiva di cinquant'anni di intervento europeo per lo sviluppo, ricostruirne le direttrici principali, illuminarne problemi, strumenti e metodi, raccogliendo sotto un unico tetto le origini e l'evoluzione più recente e aprendo quante più "porte" possibili nell'intento di evocarne la complessità, anche quando manchi lo spazio per sviscerarla. Esso accetta l'incoerenza metodologica

4. A volte spunti per rappresentazioni "iperboliche", come osservava Enzo Grilli nel rammentare l'affermazione del Memorandum Pisani del 1982 secondo cui "la politica di sviluppo è una pietra angolare dell'integrazione europea": E. Grilli, "EC Development Policies and Their Effect on Developing Countries: a Review", in A.B. Atkinson, R. Brunetta, *Economics for a New Europe*, London, Macmillan, 1991, pp. 303-340:305.

5. La bibliografia del contributo di Maria Rosa Pettazoni offre i riferimenti essenziali.

dell'inglobare la soglia dei "trent'anni", quel confine – che oggi si colloca intorno alla fine degli anni settanta – che separa il periodo per il quale è possibile una storiografia basata sulla documentazione archivistica e quello per il quale, inaccessibili gli archivi, sono i documenti ufficiali – grazie alla politica dell'accesso ai documenti dell'Unione europea fortunatamente abbondanti – la letteratura giuridica, economica e politologica, la stampa, a diventare le principali fonti di riferimento e la scarsa distanza priva l'analisi dell'ausilio del distacco.

Interamente dedicato all'analisi del paese la cui iniziativa è all'origini dell'impegno comunitario nell'assistenza allo sviluppo è il saggio di apertura di Guia Migani, che ancora il tema alla sua radice post-coloniale e alla realtà fortemente intergovernativa del primo decennio comunitario: è l'interesse nazionale francese a essere al centro della prospettiva e il suo rapporto con una politica comune che ad esso rimase soggetta. La dinamica intergovernativa risulta ricca di capacità esplicative anche nei contributi dedicati al Mediterraneo da chi scrive e all'America Latina da Sara Albiani, che spiegano la "non-politica" verso queste regioni nel primo decennio come risultato di una rete paralizzante di interessi nazionali e del primato assegnato alla costruzione del mercato interno a scapito delle economie terze concorrenti. Gli interessi economici immediati prevalevano sull'obiettivo politico di fare della Comunità un attore globale e neppure la Commissione, che pure attraverso le relazioni esterne intendeva acquisire ruolo e prestigio interno e internazionale, riuscì a esprimere un progetto politico adeguato: nel caso degli associati ponendosi di fatto nell'ombra della politica francese, nel caso dell'America Latina esprimendosi contro ogni apertura, in quello del Mediterraneo concludendo accordi *ad hoc* che finivano per minare le basi di un regionalismo al quale pure istintivamente essa si ispirava.

Ciò è confermato da Daniele Caviglia e Giuliano Garavini. Il loro contributo affianca agli studi regionali il tema trasversale dei negoziati monetari internazionali durante il sistema di Bretton Woods. Nelle sedi globali la coerenza delle posizioni comunitarie era sottoposta al confronto con le posizioni inglesi e americane e fin dalla metà degli anni sessanta fu in quella sede che la struttura delle relazioni economiche internazionali fu messa in causa: non tanto quindi nei rapporti nord-sud, quanto nei negoziati nord-nord si tenevano le file delle strutture di base del sistema globale. La limitata "generosità" europea nell'aprire il sistema monetario alle esigenze dello sviluppo si confermava attraverso l'adesione a ortodossie economiche che nel periodo in esame confermavano assetti consolidati. Questo mentre con la trasformazione dell'associazione prevista dal Trattato di Roma per le ex-colonie nella "cooperazione" di Lomé e il lancio delle politiche di aiuto

nel Mediterraneo e in America Latina la Comunità reclamava il primato nelle politiche verso i pvs e un'adesione alle ragioni dell'"interdipendenza".

Il contributo di Jean-Marie Palayret dedicato appunto alla genesi e all'evoluzione del sistema di Lomé e le già citate analisi sulla politica mediterranea e latino-americana mostrano come dopo il primo decennio in cui le ambizioni politiche della Comunità erano state frustrate, il secondo appariva agli osservatori di fine anni settanta come quello dall'avvenuta trasformazione della Comunità in soggetto politico e i rapporti con le varie regioni del mondo in via di sviluppo risultavano essere il principale terreno sul quale tale trasformazione si era realizzata. In realtà l'evoluzione del rapporto con i paesi Acp nelle quattro convenzioni di Lomé ricostruita nel contributo di Palayret, la ricerca incompiuta di un'efficace politica mediterranea, la latitanza di una vera iniziativa latinoamericana ribadivano luci e ombre dell'impegno comunitario. Gli studi mostrano l'articolarsi fuori ormai dall'alveo post-coloniale di idee di interdipendenza e lo spostarsi dell'attenzione non più sulla dose maggior o minore di eredità coloniale, quanto sulla maggiore o minore efficacia dell'intervento, la sua rispondenza, al netto della retorica, agli sbandierati obiettivi di modifica dell'asimmetria nord-sud, la sua (scarsa) originalità rispetto alle "ortodossie" internazionali. Ma anche il fallimento, non tutto ascrivibile alla Comunità, del tentativo più originale sul piano politico e economico, il Dialogo euroarabo e i ritardi dell'approccio all'America Latina.

Attraverso i contributi di Albiani e di Alessio Lapucci è soprattutto nel lento formarsi di un intervento che dall'America centrale si estese in maniera esitante all'America Latina e nell'articolarsi dell'apporto delle Ong alla definizione e all'attuazione dell'intervento comunitario di aiuto che si caratterizzarono gli anni ottanta, anni in cui l'intervento per lo sviluppo era al vaglio delle critiche neo-liberiste e l'intervento comunitario sotto scrutinio. Forse per questo fu sotto il segno della sicurezza che si collocò l'iniziativa verso l'America centrale e rivendicando il ruolo della società civile che si iniziò a modificare lo strumentario dell'intervento. L'analisi di Lapucci, incardinata sull'evoluzione delle "ortodossie" internazionali per lo sviluppo, conduce anche a un tema cruciale della costruzione comunitaria, la trasparenza e credibilità della burocrazia comunitaria, il potere delle lobby, le disfunzioni organizzative che irruperono nel dibattito comunitario a metà anni novanta, ma che covavano da tempo e delle quali erano un riflesso i ripetuti cambiamenti di organigrammi e struttura degli anni novanta. E sempre sul ruolo della Commissione come custode di certi equilibri e visioni, così come sul peso dei "feudi" interni e della competizione fra uffici, ritorna Albiani nel

descrivere il difficile affermarsi dell'iniziativa verso il Sud-America a fronte di "una certa idea della Comunità".

La fine della guerra fredda e l'intervento economico per l'Europa orientale – certamente il principale "intervento di sviluppo" tentato dalla Comunità, ma le cui finalità e caratteristiche portano in una categoria a sé rispetto ai temi di questo volume – aprì un periodo di transizione e incertezza. Nel Mediterraneo e in America Latina esso è sfociato in un maggiore impegno: verso l'America Latina soprattutto Albiani documenta l'irrobustirsi di un interesse economico dell'Unione europea che diventa il vero cuore del rapporto. Nel Mediterraneo, i successivi allargamenti hanno certamente amplificato la presenza dell'Unione, lasciando però i paesi nordafricani e del Vicino oriente in una categoria, quella del "vicinato" dalle potenzialità economiche crescenti, ma assai imbarazzante dal punto di vista politico.

Soprattutto con il contributo di Maria Rosa Pettazzoni, che riprende il rapporto con i paesi Acp dove Palayret lo lascia, si percepisce a fondo l'ambiguità con cui l'UE reclama di conservare relazioni economiche "di sviluppo" con i paesi Acp nel contesto della liberalizzazione globale delle economie, e non più solo dei mercati, avviata sotto l'egida dell'Organizzazione mondiale del Commercio. In questa rappresentazione degli ultimi dieci anni di negoziati condotti con i paesi Acp per i nuovi Accordi regionali di partnership economica e sui tavoli globali dell'Omc per la liberalizzazione globale dell'economia, i vari attori politici – stati membri, istituzioni, personalità – appaiono interpretare ruoli ancora nuovi rispetto ai molti ricostruiti nei capitoli precedenti.

Cinquant'anni di intervento europeo per lo sviluppo suscitano infiniti interrogativi e lasciano una miniera di temi di ricerca inesplorati. Analisi, priorità, strumenti, comprensione del fenomeno dello sviluppo sono incessantemente cambiati e con essi il ruolo e l'apporto dell'Europa. Questo contributo collettivo vuole offrirsi come momento di sintesi e stimolo per ulteriori sforzi di ricerca verso le cui crediamo utile si dirigano nuove risorse.

Questo volume vede la luce grazie all'inestimabile aiuto di Sara Albiani, alla quale vanno i miei amichevoli ringraziamenti.

Firenze, settembre 2009

Elena Calandri

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 Francia¹?

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 europeo². 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

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, Giuffrè, 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'Eurafrrique 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.

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 Lemaïgnen³, 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 Commissione⁴. Parigi,

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