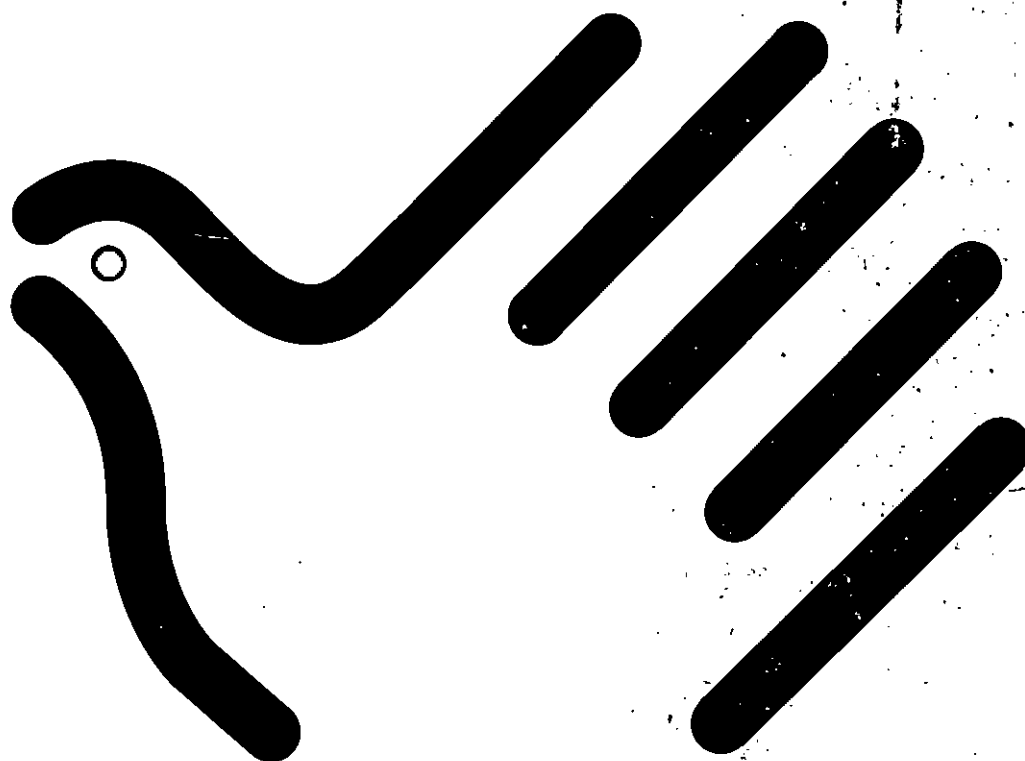




# **CONFERENZA SULLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

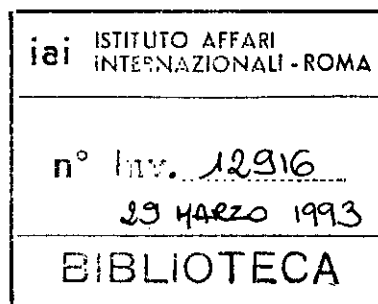
**Le politiche di solidarietà  
esterna nel nuovo contesto  
internazionale: le responsabilità  
dell'Europa ed il ruolo dell'Italia.**

**Roma, 17 - 19 ottobre 1991**

**ISTITUTO ITALO-LATINO-AMERICANO  
P.zza Guglielmo Marconi, 26**

CONFERENZA SULLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO  
Italia. Ministero degli Affari esteri  
Roma, 17-19/XI/1991

1. "La cooperazione italiana allo sviluppo: valutazioni di un decennio e prospettive degli anni '90"/ Giuseppe Santoro
2. "The new agenda for development co-operation in the 1990s : past experience and future challenge"/ Alexander R. Love
3. "International economic relations and development aid: new policy insights"/ Louis Emmerij
4. Intervento di Luigi Abete
5. Intervento di Tommaso Padoa-Schioppa
6. Intervento di Bettino Craxi
7. Relazione di Gianni De Michelis
8. "La cooperazione allo sviluppo: criteri per una nuova politica"/ Centro studi di politica internazionale (CeSPI)
9. "I problemi della cooperazione allo sviluppo negli anni '90: sintesi del rapporto"/ Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI)
10. "Cooperazione e crescita nell'area mediterranea : individuazione dei settori prioritari d'intervento"/ Società per la matematica e l'economia applicate (SOMEA)



CONFERENZA SULLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Intervento dell'Ambasciatore Giuseppe Santoro  
Direttore Generale della Cooperazione allo Sviluppo

La cooperazione italiana allo sviluppo:  
valutazioni di un decennio e prospettive degli anni '90

Roma, 17-19 ottobre 1991

## 1. Introduzione

Vorrei cercare di definire il ruolo specifico che può svolgere la Direzione Generale nella Conferenza e, in prospettiva, nell'anno che ci separa dalla Terza Conferenza Nazionale sulla Cooperazione .

Credo che la Direzione abbia speciali responsabilità, soprattutto nel processo di approfondimento che collega questa Conferenza a quella Nazionale. Queste responsabilità nascono innanzitutto dal fatto che la Direzione è testimone delle linee di tendenza seguite dalla cooperazione italiana nell'ultimo decennio, e che si riassumono in tre caratteristiche principali: fortissima crescita in breve tempo delle risorse disponibili per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo; accentuata mobilità delle opzioni relative alle aree intervento; continua sperimentazione di nuove forme d'intervento da adattare a realtà sociali ed economiche molto diverse fra di loro.

La Direzione Generale in quanto struttura che conserva la memoria documentale delle iniziative intraprese nell'ultimo decennio, ha la responsabilità di rendere conto dei risultati, degli insuccessi, e delle lezioni da trarne: operazione che nel nostro caso è resa più complessa dal carattere tumultuoso e variegato della crescita della cooperazione.

La Direzione è anche il punto di focalizzazione delle esperienze maturate in Italia nel decennio sui temi dello sviluppo sia a livello umano, che di associazioni ed organizzazioni. Essa ha quindi un ruolo da svolgere nel conservare, coltivare ed accrescere questo patrimonio di esperienze che altrimenti andrebbe disperso.

Inoltre la Direzione è il luogo dove convergono le contraddizioni fra le impostazioni politico-negoziali, e lo strumento di gestione che, pur rinnovato e migliorato più volte, rimane indietro rispetto agli obiettivi della politica di cooperazione.

## 2. Le linee di tendenza: crescita delle risorse, mobilità delle opzioni e sperimentazione delle forme d'intervento.

Ripercorrere in retrospettiva le linee di tendenza di un decennio non significa esprimere un giudizio positivo o negativo. Ciò è compito di altri e già è stato fatto al massimo livello di responsabilità, dal Governo e dal Parlamento.

Credo che quel che si debba fare qui sia un approfondimento obiettivo delle attività di questi anni.

La prima constatazione riguarda la crescita rapida, verticale delle risorse per l'aiuto pubblico, crescita che in proporzione è stata maggiore di quella di

ogni altro paese donatore. Se è vero che dal 1981 al 1990 sono stati stanziati 32.000 miliardi e ne sono stati spesi oltre 26.000, ciò che più conta è l'accelerazione impressa di anno in anno: le erogazioni sono aumentate da 600 miliardi nel 1981 a più di 3.600 nel 1990.

La seconda osservazione è che le iniziative di cooperazione sono state distinte da un carattere di estrema mobilità. Sembra quasi che l'indicazione contenuta nella legge e più volte confermata della cooperazione come parte integrante della politica estera sia stata assunta in senso letterale. Si può dire che nel decennio le opzioni di politica estera verso i Paesi in via di sviluppo sono state seguite da una conseguente opzione di politica di cooperazione. Nelle iniziative di cooperazione seguenti a iniziative di politica internazionale, si sono riflesse a volte le contraddizioni emerse nella compagine governativa, così come le convergenze più o meno durature di questa con le forze di opposizione.

Questo ha dato alla Cooperazione grande vivacità, ma anche grande discontinuità.

La terza osservazione riguarda il carattere di grande sperimentazione che hanno assunto i nostri interventi. Ciò è dipeso non tanto dai criteri politici alla base delle scelte, quanto dalla necessità di dover agire di volta in volta in situazioni locali estremamente difformi. La nostra cooperazione si è misurata infatti con gli interventi infrastrutturali in Africa Australe e Orientale, con lo sviluppo agricolo integrato nel Sahel, con i problemi sociali dei rifugiati in Centro-america e via dicendo.

### 3. Le singole scelte nelle aree geografiche

Passiamo rapidamente in rassegna le opzioni che si sono succedute in questo decennio e le conseguenti forme d'intervento.

All'inizio degli anni Ottanta l'area di maggiore impegno era l'Africa Australe. Fu una scelta guidata da una motivazione eminentemente politica, condivisa da un ampio spettro di forze politiche sia di Governo che di opposizione. Si decise di appoggiare il tentativo dell'area centro-meridionale del continente di ridurre la propria dipendenza dall'economia sudafricana.

Da qui la forte assistenza tecnica offerta alle ex - colonie portoghesi e gli investimenti nelle infrastrutture di comunicazione.

In quest'area i nostri interventi assumono una forma per così dire "totalizzante", in quanto l'Italia si pone come interlocutore in grado di rispondere a tutta la gamma di bisogni dei beneficiari.

Nella prima metà degli anni Ottanta poi, la cooperazione è chiamata ad intervenire in un'area completamente nuova, il Sahel. Sono spinte umanitarie espresse con forza dall'opinione pubblica e raccolte dalle forze politiche che portano questa scelta, sull'onda delle carestie che colpirono quell'area. Viene lanciata la specifica forma di intervento dello sviluppo rurale integrato. Esso richiede una lunga fase di preparazione e

una altrettanto lunga fase di assistenza.

Ecco una prima difficoltà: conciliare le esigenze di interventi di lungo periodo con l'urgenza di ottenere risultati immediati. Una seconda difficoltà è stata l'oggettiva debolezza delle controparti, cui si è aggiunta da parte nostra una scarsa conoscenza delle realtà locali.

Intorno alla metà degli anni Ottanta, il Corno d'Africa torna al centro della politica estera italiana in Africa e al centro della politica di Cooperazione.

La spinta in questo caso è data dal riconoscimento della responsabilità storica della ex potenza coloniale e dall'emozione per la carestia del 1984.

Nello stesso ambito della compagine governativa si esprimevano diversi orientamenti rispetto alle preferenze da accordare a questo o a quel Paese dell'area. Inoltre, si può osservare che nell'ambito della realtà etiopica si portavano avanti iniziative non del tutto omogenee, sia per l'impostazione in prospettiva che per il rapporto che queste iniziative avevano con le diverse opzioni presenti nel Governo etiopico.

In questa complessa situazione si sono cercate iniziative che avessero singolarmente un rilievo importante, una grossa valenza anche d'immagine, a testimonianza dell'impegno speciale che doveva competere all'ex potenza coloniale.

Negli anni centrali del decennio venne chiesto alla Cooperazione di intervenire in maniera sostanziale in

America Latina.

Con i Paesi più poveri dell'area andina, Bolivia, Ecuador e Perù, la questione centrale è quella dell'inurbamento e della crescita smisurata delle città. Il nostro contributo assume quindi forma sia di interventi infrastrutturali nelle aree urbane, che di programmi che tentano di limitare l'esodo dall'altipiano andino.

A partire dal 1984 inizia l'apertura ai Paesi a medio reddito dell'America meridionale che si scrollano da dosso i regimi militari e ripristinano governi costituzionali. Una forte spinta è data dalla volontà di aiutare sul piano economico le fragili democrazie, investite dalla crisi del debito estero. L'Italia è il primo fra i Paesi donatori a sostenere che l'aiuto pubblico può servire da catalizzatore alla ripresa degli investimenti privati: è questo l'obiettivo del trattato con l'Argentina e degli accordi successivi con Brasile e Cile.

La seconda spinta è data dalla presenza in quei Paesi di forti collettività italiane e di origine italiana.

L'intervento si concentra nel settore industriale: si lanciano programmi a favore della piccola e media impresa locale e si finanziano, tramite il meccanismo del trattato con l'Argentina, progetti industriali di grandi dimensioni.

Negli anni 1986 e 1987 l'attenzione si porta verso il Centroamerica. La politica di cooperazione è intesa come sostegno concreto agli sforzi di pace. Dopo la firma degli Accordi di Esquipulas, l'Italia apre una serie di programmi di notevole portata ed estensione per aiutare rifugiati e sfollati. Si usa soprattutto il canale multilaterale, d'intesa con le Agenzie delle Nazioni Unite.

Alla metà degli anni Ottanta vi è l'apertura alla Cina, intesa come appoggio al processo di riforme economiche allora in corso.

L'esperienza della cooperazione con la Cina si distingue dalle precedenti sia per la complessità dei progetti in discussione - grandi interventi nelle infrastrutture e nell'industria, che per la presenza di una controparte attiva e determinata.

Alla fine del decennio si compie l'ultima svolta, che chiama la Cooperazione a concentrarsi nella zona più vicina e di più diretto interesse per la politica estera italiana.

I grandi accordi firmati con Egitto e Tunisia e le successive intese con Algeria e Marocco testimoniano l'importanza che l'Italia annette allo sviluppo economico quale strumento di stabilità e sicurezza nel Mediterraneo.

La cooperazione sperimenta in quest'area forme d'intervento che mirano a dare risposte a problemi di riequilibrio economico a medio termine. L'aiuto-programma ad esborso rapido diventa la formula prevalente.

Nel 1990-91, infine, si è dovuto far ricorso agli strumenti della cooperazione anche per dare assistenza ai paesi europei in transizione verso economie di mercato. Si tratta di problemi del tutto diversi, anche concettualmente, da quelli tradizionali dell'aiuto allo sviluppo. Di fronte ad essi la cooperazione è chiamata ad esercitare una funzione suppletiva in attesa che diventi operante una nuova

legislazione specifica sulla cooperazione con i paesi europei.

Una ultima notazione riguarda il problema delle emergenze, esploso con drammatica evidenza nell'ultimo anno. Il soccorso alle popolazioni curde, gli aiuti umanitari a Somalia ed Etiopia, l'operazione a favore dell'Albania hanno assorbito come mai nel passato risorse finanziarie ed umane. Si può dire che in questi mesi le operazioni di emergenza siano state le attività della cooperazione più seguite dall'opinione pubblica e dal Parlamento e hanno sottoposto la Direzione a sforzi e sfide del tutto nuovi, ai quali sta cercando con difficoltà di adeguarsi.

Questa retrospettiva aiuta a ricordare quanto ampia sia stata la varietà delle scelte compiute e dei vari tipi di intervento condotti ma anche quanto forte sia stata la discontinuità dell'azione: discontinuità non positiva in un'attività che richiede approfondimento della situazione sociale ed economica, conoscenza delle strutture politiche ed amministrative e verifica dell'esperienza fatta.

La rapida riconversione che di volta in volta la cooperazione era chiamata a condurre poneva talvolta di fronte al compito ingrato di portare a termine progetti cui veniva meno il sostegno di una adeguata giustificazione nel rapporto politico con quel paese.

#### 4. LE CONSEGUENZE

Quali sono state le conseguenze dell'interazione fra mobilità delle opzioni e sperimentazione delle forme di intervento?

In primo luogo il livellamento delle risorse per la cooperazione bilaterale ha fatto sì che le priorità più recenti tendessero a sostituirsi, piuttosto che ad aggiungersi, a quelle preesistenti.

In secondo luogo è stato più difficile per la struttura di cooperazione il processo di specializzazione.

Infine, la moltiplicazione degli obiettivi è avvenuta senza un corrispondente adeguamento in termini quantitativi della struttura, come spiegherò più avanti.

L'esperienza passata pare quindi indicare che nei fatti è difficile far coincidere in modo quasi automatico ad aperture di politica estera aperture di politica di cooperazione. E ciò soprattutto perché i tempi della cooperazione sono diversi dai tempi della politica estera. La cooperazione è un impegno di lungo periodo e richiede continuità di rapporti: ciò è vero soprattutto per la buona riuscita di quei programmi che più si avvicinano all'essenza dei problemi dello sviluppo come lo sviluppo rurale, il controllo dell'inurbamento, la lotta contro la povertà.

Anche l'uso della leva della condizionalità delle riforme politiche ed economiche andrebbe modulato in modo da non spezzare il filo della continuità dei programmi di lungo periodo per il miglioramento delle condizioni di vita quotidiane.

## 5. La conoscenza e la valutazione dei risultati

Un'altra responsabilità della Direzione Generale è quella di offrire un quadro conoscitivo completo delle realizzazioni compiute nell'intero decennio. Come supporto immediato ai lavori della Conferenza è stata preparata in questa occasione una prima documentazione statistica di base, in cui si forniscono i dettagli delle somme spese dal 1981 al 1990. La Direzione Generale intende redigere per la Terza Conferenza Nazionale sulla Cooperazione in programma a Roma nel 1992 un "Libro Bianco" sulla Cooperazione allo Sviluppo che serva a dare una lettura approfondita delle esperienze degli ultimi dieci anni e dei loro risultati. Con ciò si vorrebbe colmare, almeno parzialmente, quella che è stata finora la lacuna più evidente della nostra struttura e cioè la difficoltà a trarre indicazioni dalle esperienze compiute.

Non si può tacere la circostanza che l'indagine sarà particolarmente gravosa e difficile, proprio perché non si è stati in grado sin dall'inizio di procedere a valutazioni sistematiche dei progetti eseguiti. Dato che gli Anni Ottanta si sono svolti all'insegna della crescita quantitativa, della mobilità delle opzioni e della sperimentazione delle forme d'intervento, è mancata la messa in atto di un sistema organico che standardizzasse le

iniziative di cooperazione per tipologia d'intervento e consentisse un raffronto puntuale tra risultati attesi e realizzazioni effettive. Anche nel campo delle analisi e della documentazione si è dovuto far ricorso ad una notevole dose di improvvisazione. Nel "Libro Bianco" verranno illustrate per settori d'intervento le principali lezioni che si potranno trarre dalle iniziative di cooperazione più significative.

## 6. La valorizzazione delle esperienze e delle capacità

Ritengo che sia anche responsabilità della Direzione Generale valorizzare le capacità specifiche di azione nel campo della cooperazione che si sono gradualmente costituite in Italia nell'ultimo decennio. Ora possiamo forse non ricordarci quali furono alla fine degli anni Settanta le difficoltà incontrate per reperire in Italia risorse umane, professionali ed imprenditoriali, che avessero adeguata esperienza di lavoro nei Paesi in via di sviluppo.

I progressi da allora sono stati enormi. Ci si riferisce agli esperti che a centinaia hanno prestato servizio all'estero, nella sanità, nella formazione, nella agricoltura e che hanno in alcuni casi contribuito a far nascere nelle istituzioni cui essi sono collegati in Italia un effettivo interesse di ricerca e riflessione sui problemi

dello sviluppo. Ci si riferisce soprattutto ai volontari e cooperatori inviati dalle Organizzazioni non Governative, animati spesso da entusiasmo e dal desiderio di comprendere le situazioni umane e sociali in cui agivano. Le difficoltà amministrative che hanno complicato la gestione del Fondo di cooperazione negli ultimi due anni hanno avuto purtroppo fra i tanti effetti la riduzione temporanea del numero dei volontari in servizio: ma il patrimonio di esperienze accumulato in dieci anni è veramente grande e meritevole di essere valorizzato a pieno.

Ci si riferisce anche ai numerosi istituti ed associazioni che si sono specializzati in questi anni sui problemi dello sviluppo ed ai quali di volta in volta la Direzione Generale ha chiesto contributi e collaborazione.

Infine non bisogna dimenticare come anche il mondo imprenditoriale italiano abbia saputo costruire, recuperando il ritardo esistente rispetto alle imprese di altri paesi industrializzati, delle capacità nuove e mirate espressamente alla realizzazione di progetti finanziati con l'aiuto pubblico allo sviluppo.

In breve, esiste ora in Italia un patrimonio creato ed accumulato in un decennio che non va disperso, ma anzi protetto e valorizzato, proprio perché è stato così difficile da costruire. La Direzione Generale si ripromette di fare un censimento delle varie potenzialità utilizzate e dei risultati ottenuti, affinché ne rimanga memoria e possa servire come base per il lavoro futuro.

## 7. Lo strumento di attuazione

Se questa è la realtà della cooperazione nella sua ispirazione politica e nelle forme in cui tende ad attuarsi, distinto da questa e talvolta distante sembra essere lo strumento della cooperazione, intendo la struttura della Direzione Generale.

Lo strumento sembra soffrire di una costante inadeguatezza fino ad apparire quasi incoerente rispetto ai fini che la Cooperazione si prefigge. Sussiste nel tempo una sorta di discrasia fra l'aspetto politico-negoziale della cooperazione e quello amministrativo-gestionale.

Questa situazione è dovuta principalmente al fatto che le tre leggi che hanno regolato la cooperazione prima della 49 appaiono limitate nella loro impostazione e non omogenee fra di loro.

La ~~legge~~ 49 ha egregiamente assolto al compito di far chiarezza sui criteri, le impostazioni, i principi che regolano la cooperazione e di razionalizzare l'aspetto istituzionale e decisionale della medesima. E' vero d'altra parte che essa ha lasciato ancora irrisolti alcuni aspetti di ordine strutturale e funzionale.

E' stato soprattutto al momento dell'applicazione della legge che si sono verificate lentezze nella messa a punto della struttura e in taluni casi vere e proprie distorsioni attribuibili in gran parte all'eredità del passato.

Tre grandi limiti inficiano tuttora la funzionalità della Direzione. Il primo deriva dalla scarsa definizione dei distinti ruoli nell'esercizio delle funzioni.

Il secondo dalla difficoltà di applicare correttamente il principio della autonomia funzionale.

Il terzo dagli ostacoli che si sono via via frapposti all'esercizio della autonomia contabile.

Attribuiamo a questi tre inconvenienti la quasi totalità delle difficoltà che la Direzione incontra nell'espletamento dei suoi compiti. Riteniamo che molto è stato fatto e molto resta ancora da fare per avviarle a soluzione attraverso una opportuna azione a livello amministrativo.

Condotta a termine tale azione si potrà meglio chiarire quali sono gli aspetti che si possono modificare attraverso l'intervento del Parlamento e per questo l'occasione migliore sarà la Conferenza del prossimo anno.

#### 3. Le normative precedenti

Sembra importante ora ricordare le caratteristiche delle normative anteriori, a partire dalla legge 1222 del 1971 che rappresenta il primo tentativo di normativa specifica sulla cooperazione.

La legge era generica nell'impostazione, tanto che si faceva riferimento ad un vago obiettivo di "promuovere il progresso dei paesi in via di sviluppo"; ed era imprecisa nella definizione degli strumenti, dato che la cooperazione veniva fatta coincidere quasi esclusivamente con l'invio di esperti ed interventi di tipo assistenziale. Fu proprio negli anni Settanta che si accumulò il ritardo dell'Italia rispetto alle altre cooperazioni, che stavano sperimentando strumenti e forme d'intervento ben più sofisticati.

La legge 38 del 1979, che crea il Dipartimento per la Cooperazione, mantiene il filone di tipo umanitario della normativa precedente, ma innova sostanzialmente, definendo la cooperazione "parte integrante delle relazioni economiche internazionali dell'Italia".

Essa veniva dunque a fare parte della politica economica italiana verso l'estero, e ciò era confermato dalla attribuzione al Comitato Interministeriale per la Politica Economica Estera, dei poteri di indirizzo e di verifica.

L'allargamento alla cooperazione finanziaria avvenne senza che fossero previste procedure di gestione differenziate per il credito di aiuto, una forma d'intervento così diversa dalla assistenza tecnica. Questo fu un "male di origine" i cui effetti si sono fatti sentire anche dopo l'approvazione della legge 49.

Da questa duplice ispirazione - l'eredità di tipo umanitario e la concezione che la cooperazione rientrasse

pur sempre nell'attività di politica economica estera - nacque una disciplina controversa. Esisteva inoltre un debole raccordo fra l'impulso politico nel momento negoziale e la sua traduzione nel momento amministrativo-gestionale.

La mancanza di raccordo fra i due momenti è dimostrata dal fatto che la legge non prevedeva la presenza delle istituzioni politiche nelle sedi in cui si deliberava sulle iniziative e gli interventi da finanziare.

Con queste premesse, il rapido incremento dei fondi disponibili ha trovato impreparata ed inadeguata la struttura destinata a gestirli.

Il personale in servizio presso il Dipartimento per la Cooperazione si trovò ad affrontare tematiche che richiedevano capacità tecniche specialistiche ben superiori a quelle che la legge aveva originariamente previsto. Il problema si presentò anche col personale proveniente dai ruoli del Ministero degli Esteri, che non aveva l'esperienza necessaria per gestire gare d'appalto o esaminare offerte per l'acquisto di ingenti forniture.

L'incremento delle risorse finanziarie fece emergere anche la lentezza delle procedure e su questa si soffermò l'attenzione del Parlamento e dell'opinione pubblica.

La scelta operata dal Parlamento, che decise di affiancare al Dipartimento una seconda struttura per gli interventi di emergenza, va interpretata come il tentativo di trovare una soluzione che conciliasse le varie esigenze

emerse.

La legge 73 del 1985, che istituì nell'ambito del Ministero degli Esteri un Sottosegretario munito di poteri straordinari, garantiva un maggiore coinvolgimento dei responsabili politici.

I controlli amministrativi furono ridotti al minimo, ed al Sottosegretario furono attribuiti poteri molto ampi, sia nella sfera politico-negoziale che in quella amministrativa-gestionale.

Obiettivo centrale della Legge era quello di garantire un impatto immediato ed efficace degli aiuti in aree di emergenza endemica. Questo doveva essere assicurato dalla concentrazione degli interventi in aree strategiche, evitando la dispersione degli aiuti. Invece, le aree fissate dal CIPES risultarono troppo numerose e la tipologia degli interventi si andò sempre più allargando, fino a fare del FAI una struttura che operava in maniera parallela al Dipartimento.

La Legge 73 prevedeva uno stanziamento di 1.900 miliardi per un periodo di 18 mesi. Per la gestione di questo stanziamento, prevedeva un organico di 30 esperti - integrati da comandati - di cui non erano definiti profili professionali e ruoli.

Queste caratteristiche, unite alla necessità di rendere rapidamente operative le iniziative, generarono nel FAI una forte dipendenza da strutture esterne per la fase di individuazione, formulazione e valutazione dei progetti.

## 9. La normativa attuale

La legge 49 del 1987 ha innovato in modo decisivo, eliminando le ambiguità esistenti sia nell'impostazione generale, che negli aspetti istituzionali e nelle responsabilità decisionali.

Circa il quadro generale, essa ha confermato che la cooperazione è parte integrante della politica estera. Sul piano istituzionale, ha creato un organo politico ad hoc, il Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo; inoltre, la Presidenza da parte del Governo di tutti gli Organi deliberanti e consultivi assicura l'individuazione delle responsabilità politiche. E veniamo alle responsabilità decisionali: il Comitato Direzionale diventa l'organo centrale amministrativo, mentre il compito di gestione rimane alla Direzione. Infine, la costituzione della Unità Tecnica Centrale e di Unità Tecniche Locali nei Paesi beneficiari definisce le responsabilità sul piano tecnico.

Purtroppo, l'applicazione della 49 è stata rallentata e in parte deformata dalle carenze e distorsioni ereditate dalle precedenti gestioni.

Vorrei ora insistere sui tre più importanti nodi da sciogliere, senza i quali lo strumento di attuazione

della legge non potrà avere un funzionamento corretto.

Il primo è di ordine strutturale. La legge 49 e la normativa che la integra non definiscono infatti in modo chiaro né i ruoli né le fisionomie del personale che opera all'interno della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, dai funzionari degli Esteri, ai funzionari comandati, ai magistrati, agli esperti delle varie categorie, al personale di supporto.

Dall'indefinizione dei profili deriva una indefinizione della esatta distribuzione delle competenze e di conseguenza della ripartizione delle funzioni fra gli uffici. Ciò fra l'altro non può che originare tensioni fra il personale stesso della Direzione Generale.

Il secondo problema è quello relativo ad una piena applicazione del concetto di autonomia funzionale che la legge 49 attribuisce alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, mediante la quale essa può provvedere direttamente all'acquisizione di quei servizi esterni di carattere tecnico e operativo necessari al suo funzionamento. Riteniamo che tale autonomia sia essenziale e costituisca, proprio per le specificità delle attività di cooperazione allo sviluppo, un imprescindibile strumento operativo.

Se nel passato la stessa Direzione Generale non ha talvolta interpretato nella maniera migliore questo principio è pur vero che si continua ad avvertire una certa diffidenza ed un'interpretazione troppo riduttiva di tale

principio da parte dell'Amministrazione degli Esteri e di altre Amministrazioni, non esclusi gli stessi Uffici di controllo.

Il terzo ostacolo è quello della autonomia contabile della Direzione Generale per quanto riguarda il Fondo di Cooperazione, autonomia prevista con chiarezza dalla legge, che definisce le eccezioni alla disciplina generale della contabilità di Stato. La soppressione delle gestioni fuori bilancio ha comportato da circa un anno una grave situazione di incertezza. La Direzione Generale ha messo a punto da tempo con le altre Amministrazioni interessate uno schema, contenuto in un disegno di legge presentato dal Governo al Parlamento sul riordino di tutte le gestioni speciali, che permetterebbe il passaggio ad una gestione in bilancio, riducendone al minimo gli inconvenienti e rispettando le indicazioni di fondo della legge 49.

Ciò che ora importa è una decisione normativa che ponga termine all'attuale fase di incertezza, o nel senso indicato dal disegno di legge governativo o eventualmente attraverso un ripristino della gestione fuori bilancio per il solo Fondo di Cooperazione. Quella che va assolutamente superata è la situazione attuale, nella quale si opera in regime di proroga, e nella quale l'incognita sul futuro sistema di gestione obbliga a ricorrere a macchinose procedure per l'assunzione degli impegni di spesa che si traducono in un grave allungamento dei tempi amministrativi.

Ho cercato di mettere in luce come esistano delle carenze nella struttura che possono essere superate nel quadro della normativa vigente e come altre richiedano invece un intervento legislativo. E' stato già compiuto negli ultimi anni uno sforzo considerevole per completare l'attuazione della legge. Molto - ripeto - è ancora possibile fare e la Direzione Generale si impegna, contando sulla comprensione e l'appoggio delle differenti componenti istituzionali e amministrative, ad eliminare le residue distorsioni a livello amministrativo prima della Conferenza Nazionale.

La finalità che ci si propone è di arrivare infatti alla scadenza della Conferenza con una chiara individuazione di quelle carenze cui solo con un intervento legislativo è possibile rimediare, fermo restando il principio, che pare largamente condiviso, di procedere nel senso di migliorare la esistente normativa.

Gli scenari che in questa sede sono stati tracciati per gli anni Novanta confermano il ruolo in ogni caso decisivo dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

Se si affermerà nel mondo - come noi tutti auspichiamo - la tendenza verso l'integrazione, sarà più facile che la cooperazione evolva verso forme sempre più multilaterali.

Se invece si dovesse andare verso modelli di integrazione meno accentuata o dovessero prevalere le spinte contrarie, si può prevedere che la cooperazione bilaterale

rimarrà uno strumento importante di politica estera. Sta a dimostrarlo quanto accade ora sul piano dell'emergenza: fenomeni di carattere disgregativo in varie parti del mondo, dall'Etiopia alla Jugoslavia, hanno reso impellente l'intervento della cooperazione, soprattutto mediante azioni bilaterali.

Ci attendono quindi compiti sicuramente crescenti, diversi dal passato e probabilmente più complessi. Per assolverli auspichiamo che nel futuro l'evoluzione dello scenario complessivo e dei conseguenti comportamenti politico-negoziali sia accompagnata da progressi paralleli ed omogenei nello strumento di attuazione e negli aspetti amministrativo-gestionali.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 12916  
29 MARZO 1993

BIBLIOTECA

*Mr. Love*

Conference on Development Co-operation

Rome, 17th-19th October 1991

THE NEW AGENDA  
FOR DEVELOPMENT CO-OPERATION  
IN THE 1990S  
PAST EXPERIENCE AND  
FUTURE CHALLENGES

Alexander R. LOVE

Chairman, Development Assistance Committee, OECD

THE NEW AGENDA FOR DEVELOPMENT CO-OPERATION IN THE 1990s  
PAST EXPERIENCE AND FUTURE CHALLENGES

Mr. Chairman, Minister de Michelis, ladies and gentlemen,

I would like to congratulate the Government of Italy for sponsoring this Conference on Development Co-operation. As you have noted, the changes that have occurred in the international setting over the past two years demand a fresh review of the development assistance agenda. The changes you have referred to present unprecedented opportunities to support the developing world, opportunities to support the growing number of new democracies, opportunities to accelerate economic growth, and opportunities to integrate the developing countries more effectively and equitably into the world economic system.

When OECD was created just over thirty years ago, development co-operation was incorporated into its charter - indeed into its very name. The Development Assistance Committee, or DAC, was established as the forum for constructing a common aid effort among member countries. Since its creation, DAC has increased significantly the number of OECD countries participating in the aid effort. A body of shared experience and principles on development co-operation has been accumulated and documented.

DAC has, indeed, been a leader in the remarkable story of international economic co-operation that contributed to world prosperity in the post-World War II period.

Throughout this period our perspectives on development have been constantly evolving. New challenges emerge and shortcomings of past approaches become more apparent..

This Conference convenes at a moment when a shift in world conditions of truly historic proportions is underway. Think of the difference in context between today and thirty years ago. Then there was a relatively homogeneous world of developing countries.

- The Cold War was at its most intense stage;
- The arms race was gathering pace;
- A number of regional conflicts were evolving;
- The technological revolution based on microelectronics was barely on the horizon;
- And world financial markets were in their infancy.

Today, the developing world has become very diversified.

And, today, the Cold War is over. The major powers now have a strong motivation to co-operate among themselves and in their dealings with the world at large. Unprecedented arms reductions are now underway. A number of long-standing civil and regional conflicts are moving towards resolution - in Africa, Central America, and hopefully in Indochina and the Middle East.

These changes, some quite unexpected, have been overwhelmingly positive. They provide a strong basis for tackling the new global development agenda. It is an agenda which is both daunting and exciting. We have left behind yesterday's world, defined by East versus West and North versus South. We now face an increasingly complex world where political structures and economic systems are in rapid transition.

In the decade of the 1990s we have an opportunity to lay the foundation for an orderly, more equitable, and progressive world for the next century.

Let me briefly sketch what we at DAC see as the critical development agenda ahead. It reflects some of DAC's thoughts on how development co-operation and development assistance can be used to help restore positive and more equitable economic growth in this decade.

Over a period of almost two years, in 1988 and 1989, the DAC conducted a searching review of past experience and future

challenges facing the developing world. The results of this review were published at the end of 1989 in a Policy Statement by DAC Aid Ministers entitled "Development Co-operation in the 1990s". [Copies of this statement are available at this Conference.] Three principal, interconnected themes were laid out in this statement as the focus for development co-operation in the 1990s, namely:

- working with developing countries towards broad based economic growth;
- a new emphasis on stimulating productive energies through investing in people and participatory development; and
- contributing to environmentally sound and sustainable development and slowing population growth.

A set of key issues were enumerated under these broad themes. They include:

- sustainable economic policy reforms;
- wider availability of health, education and training services;
- promotion of the role and status of women;

- assisting the evolution of more open, democratic and accountable political systems;
- defending human rights and strengthening legal and judicial systems;
- setting up the policy and institutional frameworks for private sector development;
- promoting enterprise at the grass-roots level; and
- assisting developing countries to identify and manage environmental problems.

It is noteworthy that these themes and issues have moved to the centre of the development policy discussion. They were prominent in the debate at the annual meetings of the World Bank and IMF in Bangkok this week.

The central challenge of this decade is to foster the move toward more open democratic systems and a shift to market-oriented development. This challenge is most acute in Central and Eastern Europe and the Soviet Union. But it is also the case for countries throughout much of the developing world. In Africa, neither democracy nor development has made much headway since independence. But this is rapidly changing, and

for the better. In Asia, development progress has been generally good and, in some countries, remarkable. But the move toward democracy in Asia has been a slow and uneven process. In Latin America, democracy suffered major set-backs in the 1960s and 1970s when many countries reverted to autocratic regimes. In the 1980s economic growth in Latin America fell disastrously. As a result, widespread pressure for change led to free elections. By the end of the 1980s, 15 of the 16 autocratic regimes in Latin America had yielded to elected governments.

Two closely related themes in this agenda for the 1990s are demography and the impact of rapid population growth on the environment.

The importance of these related issues is increasingly recognised. Despite this there is still, in my view, too little appreciation among policy-makers and the public, of the real scale and implications of the world demographic predicament. The facts are that the world's population will increase by 3.4 billion in the next 40 years, compared with an increase of 2.4 billion in the last 40 years. Ninety-five per cent of this increase will occur in today's developing countries. This also means that 95 per cent of the increase in the world's labour force will occur in these countries.

One promising way in which this extraordinary demographic challenge can be met is by encouraging the move to more open

democratic governments and renewed economic growth in a more market-oriented economy. These countries must create both the jobs and the political and social environment necessary to provide meaningful lives for their people. The developed countries must support this effort by ensuring that there is a rational and sustainable international interchange of trade, technology, abd capital. There must be a more interdependent world where developing countries will progressively acquire more economic and political voice.

These are huge challenges.

There also needs to be greater attention given to resolving regional and ethnic conflicts which have disrupted political and economic progress and diverted scarce resources to military purposes. Regional conflicts need to be the subject of continued pro-active attention by the international community. This will require both political will and improved institutional mechanisms.

The key issues for the 1990s which I have outlined -- democracy, market-oriented development, demography, environment -- constitute, as I see it, a highly interdependent agenda. But the combined themes of democratization with market oriented development are at the centre of it. Let me return to them for a moment.

In examining this critical equation, let me emphasize what is self-evident, but nevertheless sometimes overlooked. It is the fact that the movement to more open, democratic societies and market economies are not just something that OECD countries have placed on the agenda -- they are there already, by the force of history and by popular demand in the developing world. Many developing countries are openly asking for support to carry through sweeping political and economic reforms. The dialogue with these countries is not confrontational. Rather, it is a dialogue on the most appropriate path and speed for achieving effective and sustainable change. This is especially true in many of the fragile new democracies that are emerging.

At the same time, there are countries where there is entrenched opposition to change against a background of serious human rights problems, civil conflict, high-level corruption and continuing excessive military expenditures.

In these situations, a new kind of conditionality has become a force in the 1990s. The informed public in many donor countries is no longer content to tolerate undemocratic regimes, human rights abuse and excessive military expenditure. The end of the Cold War has contributed substantially to this change in donor public opinion.

As a result, donor governments are increasingly unwilling and unable to support aid programmes which underwrite these

practices. A number of DAC Members have issued important policy statements to this effect. We have also seen donors reduce or cut off aid to certain countries -- Burma (Myanmar), Zaire, Sudan, Somalia, and Ethiopia are some examples. Even here however, donors search for ways to continue humanitarian aid through effective non-governmental channels if at all possible. Southern Sudan is a case in point.

I must emphasize that this use of the sanction of cutting off aid has been reserved for only very extreme cases. As I stressed earlier, the prevailing attitude is that of a co-operative search by donors and developing countries together for the most appropriate way of achieving reform. It is a process in which donors and developing countries are moving towards a mutually agreed approach. It is not a question of rigid prescriptions imposed by multilateral or bilateral agencies.

When we ask about the process of democratization and its links to development, the degree of consensus is even less than in the field of development strategy.

There is no one model of the democratic process, even among the advanced democracies. The process through which democracy evolved in the West was a long and tortuous one, marked by social conflicts and even revolutions. We cannot and should not expect that the process will be much less complex and

drawn-out in developing countries, or that setbacks will not occur. Haiti is such a case. In some cases economic progress will precede democratic change. In others, however, political reform will be essential to achieving economic reforms and equitable economic growth. We must be prepared to accept that both cases will exist. We must therefore look at political evolution over a suitably long timeframe.

At the same time, we know that there is an important connection between economic development, human capital, human rights and intellectual freedom. We know that authoritarian states are often associated with political and economic repression, with the misallocation of resources, and with corruption. It is therefore legitimate for the donor community to be concerned with the whole question of "good government", broad participation in political and economic processes, human rights, and military expenditures. These are issues primarily for the developing countries themselves, as many of their leaders and prominent personalities are now clearly proclaiming.

What steps are required to help developing countries restore economic growth and make the transition to a market economy?

The most recent World Development Report contains a very comprehensive background to this question. It draws attention to the fact that the development model that underlay development

policies for much of the last thirty years is being drastically revised in the light of experience. That model over-emphasised the importance of physical infrastructure. It tolerated taxing agriculture to finance industry; it tolerated import substitution rather than export-oriented growth; and it tolerated state intervention rather than market signals to direct development.

In many developing countries this model led to low productivity, low income growth, an overextended state sector, large public sector deficits and corruption. It also resulted in adverse terms of trade for rural people and rapid urban growth. Governments were frequently hostile to the private sector including small enterprises. Poor performance in exports and serious debt problems also arose. Many investments failed to increase productivity.

What is emerging is a new consensus strategy for market-oriented development which stresses the importance of:

- human capital and institutional capacity;
- individual initiative and the private sector;
- helping markets to develop and function properly;

- reducing the size and role of the State to more affordable and effective proportions;
- fiscal balance and transparency in Government finances and interventions;
- aiming towards international competitiveness as a means of ensuring that resources are allocated effectively and that the benefits of international trade are achieved.

These objectives will not be easy to implement or achieve. Nor do they deny a critically important role for the State. Markets often do not exist or do not work well in developing countries. Governments need to help markets to exist and function. For example, the successful developing countries in Asia often intervened in the allocation of resources, but they did so in support of a market orientation and international competitiveness. That crucial discipline in their policies made a world of difference.

There is much scope left for a state role in the economy in a "market-friendly" mode, in the provision of public goods, and in the construction of the policy and institutional framework for a thriving private sector.

Within DAC we have concentrated our attention on population, the environment and the private sector in the two years since the 1989 Policy Statement for the 1990s was issued. The 1990 and 1991 DAC Chairman's Reports summarize this work. This year and next we are concentrating on participatory development and policy coherence, both key objectives of the Policy Statement.

- participatory development embraces a whole range of issues involved in ensuring broad-based participation in economic and political processes; the effective functioning of markets, of the private sector and of the State; investment in human capital; and the advancement and protection of human rights;
- policy coherence addresses concerns over the responsibilities of the OECD countries for ensuring a world environment supportive of development, for avoiding policy inconsistencies which impose costs on developing countries and run counter to the development strategies being supported by the donor community. These are issues not just for the DAC but for the OECD as a whole; not just for aid ministries but for OECD governments. Policy coherence is an ambitious agenda. It will require aid agencies to inter-act more effectively with developing country partners and with policy-makers in their own government systems.

I have touched on many shifts in development strategy today. Is the donor community capable of meeting these challenges? I believe it is. But, there is still much to be done in effecting these changes. We must continue to work to make development co-operation a more effective policy instrument for helping developing countries improve the way in which their economies, their governments and their societies function.

We must also be careful to ensure that each region and each country in the developing world is encouraged and supported according to their particular needs and their individual character. With this challenge in sight, DAC is also embarking in a review of the strategic development issues in each of the major developing regions. This survey will help us achieve a better sense of how to focus and how to balance the donor effort among the major regions. I expect that it will highlight new developments and opportunities around the world such as in the Horn of Africa, Southern Africa, and Indochina -- areas where rapid change is occurring.

I want to stress one last thought. This is a critical juncture in the evolution of the developing countries. Much is at stake as these countries face demographic, environmental, political and social challenges over this decade and beyond. These changes are often as wrenching as those in Eastern Europe and the Soviet Union. OECD governments must not allow the

diversion of either financial resources or policy attention away from support of the developing countries during this period of economic and political transition. It is true that the international agenda has suddenly expanded, almost exploded, as the Cold War ends. It is also true that fiscal pressures in the OECD countries are intense. A better fiscal balance in OECD countries is, of course, essential to creating an environment for sustained world-wide growth and for generating a flow of savings to support development. But the opportunity to support an historic improvement in the political and social condition of humanity in the developing world is at hand. To achieve this, the volume of development assistance must also be maintained, and preferably increased. It is imperative then that the donor community resist the temptation to divert resources from the developing countries to Eastern Europe and the Soviet Union.

Creation of a manageable world order makes sustained support to the traditional developing countries a central priority for this decade.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 12916  
29 MARZO 1993

BIBLIOTECA

002201 1712

**INTERNATIONAL ECONOMIC RELATIONS AND DEVELOPMENT AID:  
NEW POLICY INSIGHTS**

by Louis Emmerij

**Conference on Development Co-operation:  
Policies of External Solidarity in the New International Context  
European Responsibilities and the Role of Italy  
Rome, 17-19 October 1991.**

## **INTERNATIONAL ECONOMIC RELATIONS AND DEVELOPMENT AID: NEW POLICY INSIGHTS**

by Louis Emmerij\*

### **I. Summary and conclusions**

In the world of today, we witness a trend towards global markets and global enterprises. The global market in the financial sphere is the most striking and spectacular, as the sun never sets on the empire of the stock exchange! But parallel to these financial and capital markets, we can now observe more and more global markets in the fields of technology and services, and even the emergence of a global labour market<sup>1</sup>.

When we talk about global markets and the world economy, however, we are not really referring to markets in all the countries of the world. The terms "global market" or "world economy" refer, in fact, mainly to the OECD countries, plus East and South-east Asia. Indeed, it is North America, Western Europe and East and South-east Asia that comprise the "economic TGV" which is moving ahead on the fast track.

At the other extreme, we see the least developed countries. These are on a slow track and are gradually drifting onto a siding, away from the main stream of the world economy.

---

\* President, OECD Development Centre.

1. See Louis Emmerij, "The International Situation, Economic Development and Employment", paper prepared for the International Conference on Migration, Rome, 13-15 March 1991.

For countries and, indeed, enterprises, it is access to technology which is of the essence in obtaining access to global markets. No access to technology means no access to global markets. The East Asian development model illustrates this beautifully. Japan first, South Korea, Taiwan, Singapore and Hong Kong later, and today Thailand and Malaysia, have been able to combine access to technology and highly competitive wages during the crucial take-off stage. It has been this method of access to the same technologies as the OECD countries combined with low-cost labour, that explains the spectacular successes in international trade of the East and South-east Asian nations.

The deeper underlying problem in the world of today is not simply that there is a two- or three-speed economic growth path. Indeed, this is nothing new because, in international economic history, countries have always developed at different speeds. What is new, is that the slow track is taking a different direction from the fast one. The "economic TGV", as already mentioned, comprises the OECD plus East and South-east Asian countries. The slow train, chugging off in the other direction, comprises the least developed, and a certain number of other low-income, countries, making up about 15 per cent of the world's population and the quasi-totality of Africa. Between the two, there is a third track comprising many Latin American countries, South Asia (India, Pakistan, Bangladesh, etc.), China and Eastern Europe and the Soviet Union. Whether they move with the "TGV" or attach themselves to the slow train will make a world of difference. Should these countries follow the latter course, it can be estimated that up to 30 per cent of the world's population will be menaced by this *de facto* delinking from the main thrust of the world economy.

We are, therefore, in the paradoxical situation that, at the very moment Eastern Europe and the Soviet Union are trying to link up to the world economy, the least developed and other low-income countries, are becoming delinked. All attention is focused on the East, while the delinking process of an important part of the South is largely neglected.

If we consider the concrete actions that are being taken and do not simply believe all we hear, the "economic TGV" considers itself the world economy, and looks upon the low-income countries as more and more irrelevant to its needs — with respect to both economic

demand and supply. Development assistance is handed out to administer to this "social security" case.

Nothing could be more short-sighted and erroneous than this economic approach which ignores the wider interdependences that relate the "TGV" to the slow train. First of all, people who live in misery are not going to accept their situation unprotestingly. Given modern communication channels, they see and hear about conspicuous luxury in the West, and as the regretted Alfred Sauvy said: "If capital does not flow to where the people are, the people will flow to where the capital is." Combine this with very uneven demographic pressures across narrow stretches of water — North of the Mediterranean and South of the Mediterranean — and we have the scenario for the next important wave of international migration. Europe — *cette presque île de l'Asie* — is thus being increasingly pressured from both the East and the South. It recognises the pressure coming from the East, but the longer-term and deeper issues of the South do not, as yet, appear to have shaken decision-takers in the West<sup>2</sup>.

Another area where real interdependence exists and which does not respect artificial boundaries is the environment. The ever advancing desertification of Africa is bound to have a growing influence on the climate and hence on agriculture in Europe, with, of course, the southern-most countries being affected first. Thirdly, there are the problems related to drugs and AIDS. Again, these are rapidly becoming global problems which cannot be arrested by guards at the borders.

For all these reasons, the development of a two-world economy is a danger not only for the people who travel in the slow train, but also, and perhaps mainly, for those who are comfortably installed in the "TGV".

Action must be undertaken at the national, regional and global levels. At the national level, the low-income countries must put their own houses in order. They must rely more on domestic resource mobilisation, generate positive rates of interest, high investment rates, a

---

2. See, however, Gianni de Michelis, "For Equal Sharing of World Wealth", in special English language edition of *Cooperazione*, New Series 1990, Supplement to No. 98, pp. 8-9.

Finally, at the global level, the "economic TGV" countries should introduce consistency between their various international, economic and financial policy instruments, which implies opening their markets and providing international investments in line with their development assistance. Although foreign aid has been quite effective at the project level, this is less the case at the macro level where the earnings developing countries have had to forego because of OECD countries' agricultural and other policies (Multifibre Agreement!) are a multiple of the volume of development assistance.

The 1990s could well become an exceptional decade for growth and development on a truly global scale. The Cold War is over and consequently: Third World conflicts may well diminish in number and in intensity; military expenditure can be diverted to other more constructive and creative uses — swords can be transformed into ploughshares; by "standing on the shoulders" of the lessons from the past, economic policies in the East and the South are bound to progress; governance — the way countries are administered — will improve as political leaders become less driven by ideology and more by common sense; in short, the 1990s could well become the age of a creative pragmatism which shies away from extremist policies. Countries are best governed by middle-of-the-road strategies: perhaps less spectacular, but so much more effective.

These changes could have more immediate effects on many parts of the South as compared to Eastern Europe and the Soviet Union. After all, for the latter Capitalism is basically a new girl in town, and the situation there looks more like the "Wild East" than an orderly transition. Excesses are thus more probable than in the South which, in many ways, has already suffered more than its fair share of the "wild" times.

The slow-track and intermediate-track developing countries are on the move. They are putting their houses in order, and positive results can be rapidly forthcoming — as illustrated by the case of Mexico under the Salinas presidency.

Hence, there could be room for real optimism when looking over the entire range of unexpected and relatively sudden changes affecting all countries ... except those in the "economic TGV".

Yet this optimism must be tempered by the static, self-congratulatory behaviour of the fast-track countries. To a very large extent they were responsible for imposing past development models on the South and now, once again, are convinced that the final answer to the development question is to be found in a simplistic recipe they themselves have long since ceased to follow. That recipe is liberalisation, market forces and getting prices right.

The North does not practice what it preaches, despite being — contrary to the slow-track countries — in a position to afford this. For the 1990s to become a decade of hope, the fast-track countries must liberalise their agricultural policies and their textile policies (the Multifibre Agreement!) — in short, they must bring the Uruguay Round to a rapid and successful conclusion.

A better system of international governance must also be introduced and, again, this lies largely in the immobile hands of the G7 countries which continue, however, to liberally distribute praise and blame at their annual Summit meetings. Hence the urgent need to restructure international organisations in general, and the United Nations system in particular. In a world where global markets and global enterprises are becoming generalised, international good governance must become increasingly of more importance than national governance.

At the end of the day, therefore, the constraints that could hinder the "globalisation of globalisation" during the 1990s may very well lie much more in the fast-track countries than elsewhere. They see the beam in the eyes of the Socialist countries and of the "lost causes" of the South, but they do not see the beam in their own eyes.

## **II. Globalisation and regionalisation**

The post-war growth of multinational enterprises whereby large corporations created or acquired foreign subsidiaries to compete in overseas markets is being superseded by the growth of global, interfirm networking agreements and alliances. Firms now tend to define themselves in the global marketplace more in terms of the strategic assets they control than

in terms of particular products and, as the service component of many manufacturing activities expands, the boundaries of specific industries are increasingly blurred. Concurrently, there has been considerable growth of trade — especially intra-industry trade and trade in services — as a proportion of world output, and visible movement from multinational competition in relatively segmented national markets to patterns of competition that are more and more global in scope.

The acceleration of technological change and deregulation further strengthens perceptions of globalisation. In part, this is because of the importance of new information and communications technologies to the functioning of offshore financial markets, the management of global corporate activity and the internationalisation of production. With a growing number of developing countries pursuing export-oriented industrialisation, firms in developing as well as in industrialised countries have recognised that no firm can remain on the margin of technological change in production and marketing if it wishes to compete internationally and, increasingly, even in its own market. At the same time, the development of new technologies and new products puts firms under intense pressure to expand their shares of global markets in order to amortize the huge fixed costs involved. One result of this has been to increase pressure on firms to take a global approach to sales — for example, through global brand names and global advertising — thereby reinforcing the globalisation of markets, while the greater production flexibility provided by new technologies has simultaneously enhanced possibilities for companies with a global reach to adapt product characteristics to differentiated regional and local markets.

At the same time we can observe a trend towards the formation of regional economic blocs. While regionalisation may represent a more advanced stage on the road to fully-fledged global economic integration — i.e. more advanced than that followed by a single country — it may also lead to increased economic barriers to the extent that countries and firms will pursue regionalism as a defence against outside competitors.

There are thus two types of regionalisation: one is offensive, in the sense that it is a step towards globalisation. Countries bring their economic and technological policies

together, although this may be behind temporary protectionist barriers — in order to make their economies more robust with a view to the conquest of global markets.

The other is defensive, and results very often in maintaining outdated industries and other economic activities alive artificially. In the end, this leads to the countries and the region in question becoming less and less competitive on the global markets.

The enemy of globalisation is therefore protectionist regionalism. It is interesting to observe how international investments have reacted as the world economy has moved towards globalisation. For instance, in earlier days American multinational enterprises traditionally invested in Latin America for import-substitution reasons. The foreign firm came in to take advantage of the internal market. But, during the 1980s, these firms turned more and more to export markets, because of the collapse of purchasing power in Latin America and, more particularly, the urgent necessity for that region to become more export-oriented.

Japanese multinational enterprises, on the other hand, have traditionally invested abroad to take advantage of lower production costs of goods for either reimportation into Japan or, more generally, for export on the world market. This tendency has accelerated since the start of the upward pressure on the yen in 1985.

There are, of course, other reasons for international investment, but the two mentioned above are clearly the most important. International investment occurs to take advantage of national markets, particularly when access becomes difficult due to protectionist walls. International investment also occurs to take advantage of differences in labour costs as a springboard to conquering a corner of global markets.

The major characteristics of international investment are therefore subject to change: from inward-orientation they are becoming more and more outward-oriented. In other words, instead of slipping in through the protectionist "back door" to take advantage of the local market, they are turning more and more to the global markets. What we are now seeing is a paradoxical trend. National investments in more and more developing countries and, in particular in the bigger developing countries, are focusing on the mastery of sophisticated

technologies, including the so-called new technologies. At the same time, international investments are attracted to those countries for labour cost reasons, to reallocate industrial activities with a view to conquering global markets.

In a sense, large parts of the South get only the negative backlash of the globalisation of markets. They are not actively part of it, and cannot therefore reap the benefits from it, but they are drawn, because of their low labour costs, into the global markets through the tentacles of the global enterprises of the North.

It is significant to observe that the most successful regional economic blocs are to be found in the North: Europe 1992, the North American Free Trade Area and the "flying wild geese" in East and South-east Asia. Clearly, regional integration of the offensive type is also of the essence in the South. Schemes for regional integration in parts of the Third World have, of course, been under discussion for a long time. Several have actually been launched but have failed, or at least been rather disappointing. Nonetheless, interest in various forms of regional integration has recently revived in the South and notable examples include ASEAN, which is currently being transformed into a regional customs union, SADCC in southern Africa, and the agreement between Brazil, Argentina and Uruguay to seek full economic integration by the year 2000. India has not actively sought to become economically more integrated with neighbouring countries, but it has clearly become a regional power as actions in recent years in Nepal and Sri Lanka indicate. It would therefore be a relatively small step for India to translate its political influence into an explicit scheme for regional economic integration. Indeed, a vehicle for doing so already exists, namely the South Asian Association for Regional Co-operation (SAARC). A movement towards integration can also be seen in the Maghreb countries.

Thus regional integration in the South has once again become a lively topic and one which could grow in importance. A major question facing the global community is whether it would be sensible, and if so under what circumstances, for international institutions and for countries in the North to actively assist regional integration in the Third World. In this connection, it is interesting to observe the Enterprise for the Americas Initiative of June 1990 through which the North American Free Trade Area is being extended to Latin America.

Mexico and Chile are already actively engaged in negotiations with the United States and Canada. Here therefore is an example of regional integration of a North-South type, with Mexico and Chile now looking North rather than South.

This seems to be in contradiction with the experience of Europe 1992. In spite of the soothing theme song of European politicians and the European Commission, the overall conclusion from the research conducted on the relationship between Europe 1992 and the developing countries point to the possibility that for the South the dangers are greater than the opportunities. Of course, if one is strong, like the East and South-east Asian countries that are now building up political and economic clout, one can withstand protectionism. But if one is weak, one is squeezed out of the market. A danger therefore exists that Europe 1992 will stimulate the widening of the two-track world economy rather than drawing it closer together<sup>3</sup>.

Finally, if globalisation continues, one can anticipate that the power of the State will be undermined. Of course, at any given moment different States will have different capabilities. Some will clearly be able to influence economic events more than others. The United States and Japan, for instance, have more control over their economic destiny than do most countries. But in the former countries also, the ability to control economic events has declined. No one would pretend that the United States in 1991 is just as capable of regulating its internal economic affairs as it was in 1950; this is obviously not the case: globalisation has made a difference. The inescapable conclusion is that global or international governance is becoming more important even than national governance.

### III. Policy coherence

Many developing countries have done very well in terms of a certain number of social indicators such as life expectancy, infant mortality rates and school enrolments. However,

---

3. See Louis Emmerij, "Europe 1992 and the Developing Countries: Conclusions", in *Europe 1992 and the Developing Countries*, Special Issue of the Journal of Common Market Studies, December 1990, pp. 243-253.

it remains a fact of great importance that, if nothing is done, the disparities in standards of living and of birth rates between the fast-track and the slow-track countries will become so great as to turn the pressure to migrate to the "economic TGV" countries into an irrepressible flood-tide. This is now most evident on the border between Mexico and the United States, and between the Northern and Southern shores of the Mediterranean. It is one explanation for the Enterprise for the Americas Initiative of President Bush mentioned earlier. But even in the Third World itself, especially in Africa, due to war, drought, lack of arable land or land exhaustion, territorial borders are transgressed by enormous numbers of people. Similar occurrences are taking place in South Asia and even in such large and populous countries as Indonesia and China. We can no longer escape the implications of the fact that arable land is being lost every day while the populations dependent on that land continue to increase.

There are basically three alternatives if such a massive and global redistribution of population is to be prevented:

- i) to deal with the problems of underdevelopment and international poverty on a scale that does justice to their magnitude;
- ii) to accept the free movement of people in the same way that the free movement of capital across the globe has now, by and large, been accepted; or
- iii) to have a combination of the first two options: a greatly increased level of international co-operation; and a much higher level of immigration from the Third World combined with policies designed to increase the absorptive capacity and the necessary tolerance in the receiving countries.

Essentially, this means accepting the inevitability of multi-ethnic States in the industrialised world.

Moreover, it would seem obvious that in a situation where more and more developing countries have begun or continue to stagnate, a combination of overproduction in the North and underconsumption in the South may well occur. It is therefore in the interests of the industrialised countries to assist Third World efforts to resume a course of economic growth made possible through a much increased resource flow and international trade liberalisation in the North.

It is no exaggeration to say that the governability of the global system, as well as many of the States it comprises, is at risk. A great deal will depend on whether it is possible to make the transnational sphere socially accountable, given the seemingly obsolete nature of much of our thought and reaction patterns. At the same time, global economic growth is an essential condition for countries to make the major adjustments that sustainable development demands, while human solidarity is not only an ethical requirement but also a condition for common survival.

Any kind of global or transnational development strategy must focus on issues such as: much larger transfers of productive resources to the developing countries; stabilization of the international economy at a level and in a fashion that takes full account of the developing countries; unrestricted increase of international trade, but with the possibility for temporary protection in the slow-track countries to allow the building of an industrial base; putting the international debt crisis behind us; an international consensus on an energy regime with special regard for energy generation and energy efficiency; enhancement of the scientific and technological capabilities of the Third World; and improvements in the way in which development assistance is presently being channelled, etc.

It is clear that an effort of such magnitude will be impossible while defence expenditures in the industrialised and in the developing countries remain at the present high levels. It is therefore gratifying to observe that the process of arms reduction is now getting underway, and that this issue is also being openly discussed in the South.

In a global or transnational development strategy the question of policy coherence — consistency between international trade policies, access to markets of the industrialised

countries, international investments, credit facilities, agricultural policies, transfer of technology and development assistance — is a crucial issue. We must, however, realise that the point from where we could begin to move in unison is still far in the distance. Africa is drifting away, Latin America has not yet turned the corner of its debt problems, South Asia is in turmoil, as is Eastern Europe. The G7 countries are still much too self-congratulatory about the state of the world economy; such a view bespeaks a lack of sensitivity with regard to the economic regression and human suffering that particularly the poor and the vulnerable in many Third World countries are now experiencing. We must stop thinking of the world economy as a separate entity from that in which the majority of people live. We must stop thinking that the world economy can be stabilized by treating the difficulties of the South in general, and of the slow-track countries in particular, as a residual problem. We cannot afford to continue trying to fine-tune a complex piece of machinery without facing the fact that the machine itself is malfunctioning in a much more fundamental way.

Clearly, the industrialised countries show a lack of policy coherence, and a lack of consistency in the different policy instruments they have at their disposal in the field of international economic and financial relations. On the one hand the DAC countries are extending development assistance to the tune of more than \$50 billion, and on the other it has been calculated that their agricultural policies and the recently decided extension of the Multifibre Agreement will cost the developing countries around \$100 billion in foregone earnings. This figure of \$100 billion does not include the \$60 billion that these countries pay in terms of interest on their international debt; nor does it accommodate the downfall in commodity prices earlier this year which meant another \$60 billion in lost earnings.

The OECD countries do not practice what they preach! They preach free trade, deregulation, and suppression of subsidies, but, in the agricultural field for example, they practice exactly the contrary.

It is clear to any casual observer of the international trade scene that traditional protectionist measures — which have been drastically lowered as a result of the successive GATT rounds of negotiation — are rapidly being replaced by all kinds of non-tariff barriers such as "voluntary" trade restrictions, technical norms, anti-dumping measures, safeguards,

reciprocity, and bureaucratic harassment. For example, the European Community, but also the United States and Japan, are putting pressure on countries like South Korea and Taiwan to restrict of their own volition their exports of certain goods. The industrialised countries also impose "reciprocity" by which they agree to open up their markets for a certain product, but only on the condition that the other countries open their own markets. In a situation of "unequal exchange", this is sometimes difficult for developing countries to support.

In the case of Europe 1992, the fear of developing countries is that trade diversion effects will occur because the removal of national barriers may be accompanied by a strengthening of common external barriers. This relates to the threat of a protectionist reaction to the internal adjustment problems that are beginning to be observed and which will become more acute in the period leading up to and beyond 1992. The temptation will grow to pass on this burden of adjustment. The developing countries are least able to threaten retaliation against such neo-protectionism.

This danger is compounded by the issue of technical standards. Fears have been expressed that certain exports from developing countries will be unable to meet new EEC standards which may be higher than those currently in force in member States. And other nagging problems remain. For instance, there will be a general increase of health and phytosanitary standards for food which developing countries may have difficult in meeting. Of the three hundred measures outlined in the Commission's 1985 White Paper on the Completion of the Market, no less than 74 concerned veterinary and phytosanitary regulations. The influence of these factors is already being felt: Zimbabwe tobacco producers, for example, will have to adapt to the implications of low-tar standards set by the Commission; concern about cadmium has affected Togo's phosphate exporters and will require investment in new equipment if it is to be allayed. Entire poems could be written about the standards imposed on chocolate imports! And now, with the environment lobby coming to the fore, one can already observe another series of environmental standards being erected which may well amount to discrimination against outside countries, in particular those in the developing world.

The pyramid of preferences — the safeguards, the anti-dumping measures, the reciprocity requirements — is evident everywhere. All this leads one to wonder where the legitimacy of standards ends and protectionism begins.

Agricultural policies are one of the major stumbling blocks in the present Uruguay Round. In the bulk of OECD countries, these policies are an unmitigated disaster. They are bad for the consumers and they are bad for the developing countries. In 1990, total transfers (subsidies to OECD farmers, plus the "too-high prices" paid by consumers for agricultural products in comparison to free trade) amounted to \$300 billion! Every year OECD countries transfer to a small proportion of their population an amount which is between five and six times the development assistance efforts of all the industrialised countries combined.

It is therefore obvious that everyone would stand to gain by a simultaneous liberalisation of agricultural policies. Liberalisation offers the world a potential dividend estimated at well over \$200 billion per year in savings to governments, their tax payers and food purchasers.

These issues and contradictions are, of course, well known. But until recently they were hidden by a veil of "discretion". This is now changing, and the question of policy coherence is more and more on the agenda, including in the OECD<sup>4</sup>. The effectiveness of development assistance at the macro level will, of course, be limited as long as the present inconsistency and incoherence exist. This leads us successively to the question of the effectiveness of development assistance, and to the issue of governance, at the national, and particularly at the international, level.

#### IV. The effectiveness of aid

Foreign aid, as it is understood today, has its origins in the Cold War. It is largely a product of the ideological confrontation between the United States and the Soviet Union that

---

4. See "Development Co-operation and the Challenge of Policy Coherence in the New International Context", paper submitted to the Development Assistance Committee of the OECD.

dominated international politics for the forty-five years between 1945 and 1990. It began not as a programme to assist the long-term development of impoverished countries, but as a programme to facilitate the short-term economic recovery of Western Europe after the end of the Second World War.

The Marshall Plan was followed by President Truman's Point Four Programme, a technical and economic assistance programme for "underdeveloped areas" following on programmes in Greece and Turkey, two poor countries bordering on the Communist world and thought to be in danger.

The third phase was a response to the disintegration of the old European empires and the proliferation of newly independent States, first in Asia and later in Africa. Freedom from colonial rule led to a contest for the "hearts and minds" of the people throughout what came to be called the Third World. Foreign aid was one weapon of this contest, not the only weapon, and seldom the most powerful one, but nonetheless a significant tool of Western diplomacy.

Later, foreign aid programmes were not always wholly dominated by the United States'/Soviet rivalry, but instead reflected narrower regional concerns, as in French aid to francophone Africa and British aid to Commonwealth countries. Moreover, foreign aid has always had an economic dimension, namely an attempt to create a strong, expanding, global, capitalist economy.

Thus other motives apart from ideological confrontation play a role, not so much in initiating aid programmes as in sustaining them once the general principal had been accepted. Diplomatic considerations were important, for instance in mobilising support in the General Assembly of the United Nations and, in the case of France and Britain, in retaining influence in colonial territories after they became independent. Commercial advantage soon became a prominent motive: securing markets, promoting exports, creating a favourable climate for private foreign investment. And, of course, there were genuine humanitarian motives, for example in the Nordic countries and in the Netherlands.

The effectiveness of aid has had its long-standing critics both from the left and from the right. Their arguments were, interestingly enough, rather similar. From the left, it was maintained that foreign aid kept countries in a dependency position, that it went against local production and that, in general, it was anti-emancipatory. From the right, the argument was that development aid subsidises the local economy and hence did not stimulate local efforts, on the contrary. Very much the same argumentation therefore, with the right wing critique emphasizing relatively more the corruption incentives inherent in foreign aid.

In general, the foreign aid critics during the Cold War emphasized three points. First, foreign aid was supposed to strengthen whatever group happened to be in power. Second, it tended to prolong military rule and weaken democratic procedures. Third, it tended to enlarge the State and increase its power relative to that of civil society. Furthermore, it was maintained that foreign aid was seldom the decisive influence in recipient countries but, insofar as it had influence, aid tended to perpetuate the *status quo*. This was one of its purposes, and in that it often succeeded.

Development in the South overall was considerable until 1980 from the economic point of view. Never did so many countries grow at such a speed for such a long period of time. Indeed, the average rate of economic growth in the developing countries until 1980 was around 5 per cent per year. But it is equally true that, from the social point of view, the development pattern has been a failure given, for example, the size of the employment and poverty problems.

During the 1980s, when economic growth in many developing countries slowed down, and in some cases even became negative, foreign aid was also attacked from the microeconomic point of view, mainly through anecdotal evidence. This was a third type of critic of development aid, which could be labelled "development fatigue critique": development is not working, and hence development aid is not effective; we should therefore try something else, like culture!

Let us look at the effectiveness of aid question at different levels, and, first of all, at the macro-decision level. If the macro policies at the national level of the receiving countries

are wrong, there is not much development assistance can do. Equally, if agricultural policies, access to markets, and foreign investments policies of the OECD countries and firms are inconsistent with development aid policies then, again, the latter cannot be very effective, as already explained above.

Internal policies in the South and policy coherence in the North are therefore of the essence. However, it must also be noted that very often there is a time lag in the effectiveness of policies. An example of this is South Korea which in the 1950s was presented as a typical case for the ineffectiveness of massive aid. But, in the 1960s when development started to take off, the country was presented as a case for successful development aid and, during the 1970s, was held out as the country that could develop without aid!

One must therefore be careful in making a distinction between, on the one hand, a period of the laying of foundations during which policies may seem to be ineffectual, and, on the other, measuring the effectiveness of these policies which might only be possible at a later stage.

Secondly, let us look at the effectiveness of foreign aid with respect to the poor. Aid has often been directed to the grassroots level in order to circumnavigate the macro policies at the national level. It is clear that there must be consistency between the different levels of decision-taking within a country: micro policies at the grassroots level that go against the main thrust of macro policies decided at the national level will have difficulties in surviving and will be ineffective in the medium and long term. Here again we have a consistency problem, but this time within the developing country.

Certainly, in the light of the increase in the absolute numbers of poor, it is difficult to maintain that foreign aid has been effective in this respect. Development aid has been important in alleviating the problems of the poor directly by extending emergency aid. But it has not been able to do very much structurally.

With respect to foreign aid and the *status quo* mentioned earlier, it is, of course, true that development assistance has been very effective in maintaining existing political and institutional structures. But here again, one must look at the problem in a time perspective. In those cases where development assistance has been instrumental in enhancing economic growth, this in itself puts pressure on the political structures to give way to more democratic forms of decision-taking. The causal relationship between political freedom and economic efficiency can go both ways, and very often it goes from economic efficiency to political freedom, rather than the inverse.

Finally, let us look at the effectiveness of project aid at the micro level. This is the level at which much criticism has been directed during the 1980s — by means of what I call anecdotal evidence, namely looking at isolated cases.

However, much more comprehensive evidence at this level does exist<sup>5</sup>. After looking at hundreds of projects, the Cassen study concluded that one-third of project aid is highly successful; another third is satisfactory; and the final third is disappointing, with 10 per cent being a total loss. The anecdotal critical evidence emanates from this last third and, more particularly, from the 10 per cent total loss cases. This critique, therefore, does not take into account the two-thirds that are satisfactory or even more successful.

Interestingly, these success and failure rates are comparable to domestic public investment and foreign private investment projects. They are also comparable to large-scale domestic programmes in industrialised countries.

What conclusions to draw from this? The true development disasters are civil wars and murderous authoritarian regimes in the South, and policy incoherence in the North. Governance at national and international levels is, therefore, the most crucial aspect in the development debate today.

---

5. See, for instance, Robert Cassen *et al.*, *Does Aid Work?*, Macmillan, 1986.

## **V. On national and international governance**

Globalisation has ignored completely one vast region, Africa, and left aside, during the 1980s, another immense region, namely Latin America. These two regions themselves comprise over 60 countries and more than 20 per cent of the world's population. And it is not yet clear whether or not South Asia, China and Eastern Europe will also take this same direction.

Africa and Latin America, and certain countries in other regions, have made serious policy mistakes. It has taken the entire decade of the 1980s for them to shift their policies to more effective growth strategies. The danger is now that the fast-track countries in the "economic TGV" will miss the signals of change coming from Africa and Latin America, dismiss them as "basket cases", and therefore miss out on opportunities afforded by these regions' abundant natural resources and low labour costs. We must now look at what needs to be done at the national and international levels to realise the "globalisation of globalisation", that is how to bring the rest of the world into the globalisation process and thus draw the slow-track countries onto the fast track.

Good governance is rapidly spreading in the South. Latin America has already changed beyond recognition, both in terms of political leaders, political regimes and economic policies. Africa, although still some distance behind, is following suit. Indeed, good governance does not only refer to political structures and institutions, but equally to the right economic priorities and policies. There must thus not only be a sound policy climate, but a switch to market-friendly interventions is also of the essence. In this connection, it is gratifying to note that more and more countries in the South do not want to move from one extreme to the other, but prefer to steer a middle course between the role of the State and the role of the market, between policy planning and individual initiatives, between economic growth and the distribution of the fruits of economic growth, etc.

At the global level, the "economic TGV" countries must introduce consistency in their various international economic and financial policy instruments. This implies opening their markets and providing international investment consistent with their development assistance.

Indeed, the most important undertaking of the industrialised countries — and this applies in particular to Europe and Japan — for countries climbing up the international economic ladder, must be to open their markets to products from the South in general and from the slow-track countries in particular. Global governance is largely dependent on the policies of the OECD countries.

As was observed at the beginning of this paper, when one reviews world events today it is striking to note that there is much more dynamism and movement in the South and the East as compared to the West. It follows that what is needed most is a *perestroika* in the West, a restructuring that would create a Europe 1992 offering a true partnership to other regions rather than becoming a fortress; set up a truly liberalised agricultural policy in all industrialised countries; reorganise its agricultural and industrial sectors at the same speed at which they tell the developing countries to restructure theirs; provide development aid which is truly for the recipient countries rather than for the donors; give a real chance to transparent and democratic international governance instead of the present mixture of enlightened despotism (the G7) and manipulated democracy (the United Nations).

*Perestroika* in the West must lead to the recognition that there can be no military security without economic security.

The concepts and institutions that have served the world well in the past are rapidly losing their relevance in the post-Cold War era and will therefore have to be revamped and updated. One illustration here is NATO, which is losing its enemy and, hence, its purpose. Another is the Warsaw Pact, which has already drawn its own conclusions. It may be less true for other regional alliances.

A third illustration is the Marshall Plan. This highly successful European recovery programme was put "on ice" towards the end of the 1950s, never to be brought out again. It is true that each time a serious regional economic problem had to be faced, politicians began talking about launching a Marshall Plan. This was the case a few years ago for the Caribbean, and also today for the Maghreb countries and Eastern Europe. But there was never any really serious thinking behind such talk, not to mention actual action and

implementation. On the rare occasions serious thinking was done — as in the case of the 1980 Brandt Report — it was superbly ignored.

A fourth illustration concerns a certain number of regional alliances which have fallen into disuse and never revived. One of the results of this is that a regional "Frankenstein" can no longer be controlled within that regional security framework, as was demonstrated by the situation in the Middle East in 1990-91.

Whatever the situation, it is of the essence to look at these military and economic security bodies and examine the changes that must be made in order for them to face today's and tomorrow's problems.

The world economy is moving towards economic multipolarity. The days of hegemony by one single country are definitely over. Several poles will dominate the world economy in future. Today these poles include the United States, Europe and Japan; tomorrow they may include whatever remains of the Soviet Union; and later, probably much later, other countries such as Brazil.

The important point here is that this trend will very probably coincide more and more with military multipolarity. To date the world has lived under the regime of military bipolarity, while the world economy advanced in the direction of multipolarity. It would seem obvious that these two trends must converge; this may sound far-fetched today, but one must keep in mind that, in the history of mankind, never has economic power not finally tended to overlap with military power.

It is here that the rethinking and up-dating of military security alliances must come in. NATO, the Warsaw Pact, and other regional security alliances must be replaced by a global military security treaty, with a chain of regional alliance allowing "Frankensteins" to be handled at their regional level, rather than globally.

Then we come to economic security issues. These are more particularly related to the "great divide" in the world economy which is a major theme of this paper. As economic

multipolarity expands and more and more countries and regions are drawn into the global economy and onto the fast track, the situation of those countries and individuals being delinked from the main thrust of the world economy will become increasingly untenable. These "worlds of difference" will create numerous explosions, international migratory movements and other upheavals, which will each time surprise the fast track countries. An adapted global Marshall Plan — which we may wish to rename — must therefore be created, once again with regional variations; an idea that could be further developed in the form of Development Contracts<sup>6</sup>.

In summary, what is needed is a global military security treaty with regional stations; a global economic security treaty, with regional bases; and new institutions, with regional branches to implement the overall structure. This brings us back to the importance of global governance, and the international institutions needed to back this up.

\*

\* \* \*

But, when all is said and done, the question remains: is globalisation a blessing or a curse? Will it not lead to a global division of labour in which everyone will want to catch up with the Jones' — a technological rat race without end which may well result in more and more of the "flying wild geese" abandoning their flight or dying of exhaustion. And hence, the circle of marginalisation of slow-track countries would begin all over again.

Or could this lead to an awareness that people and countries can be different without losing their pride or rank? Would we then achieve true regional self-reliance and constructive regionalisation?

---

6. See Thorvald Stoltenberg, "Towards a World Development Strategy", in Louis Emmerij (ed.), *One World or Several?*, OECD, Paris, 1989, pp. 233-245.

But this is the "next problem" for the generations of the 21st century to tackle. However, they will only be in a position to do so if this generation tackles the present problem of globalisation, of "one world" rather than several, and of a democratic international system of governance.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 12916  
29 MARZO 1993

BIBLIOTECA

**INTERVENTO DEL DOTT. LUIGI ABETE**

**Vice Presidente della Confindustria**

**LE POLITICHE DI SOLIDARIETA' ESTERNA**

**NEL NUOVO CONTESTO INTERNAZIONALE:**

**LA RESPONSABILITA' DELL'EUROPA E IL RUOLO DELL'ITALIA**

**(Conferenza cooperazione allo sviluppo, Roma, 18 ottobre 1991)**

Gli ultimi due anni hanno segnato una svolta nelle relazioni internazionali con una accelerazione che ha pochi precedenti nella storia dell'umanità. Il modello di democrazia dei paesi occidentali, fondato sulla libertà politica e sul mercato, ha compiuto un decisivo e - credo si possa dire - definitivo passo avanti ponendosi come il riferimento essenziale per lo sviluppo.

Spazzati via gli ultimi residui della guerra fredda, eliminati i conflitti ideologici, riaffermata la validità del modello di economia di mercato, le nazioni più industrializzate possono oggi impegnarsi maggiormente per ridurre il divario che le separa dalle aree povere facilitandone l'accesso allo sviluppo.

L'impegno di energie e di risorse che questo obiettivo richiede ai paesi industrializzati va affrontato con grande senso di responsabilità e con chiara visione strategica degli obiettivi da perseguire. Sorgono difficoltà connesse alla situazione caotica che si è venuta a determinare in molti paesi dell'Est e al deteriorarsi delle condizioni economiche e sociali di molti paesi in via di sviluppo, che rendono arduo impostare progetti di cooperazione a lungo termine e la stessa gestione degli aiuti

di emergenza. Ci sono da affrontare fenomeni migratori che hanno assunto una rilevanza assolutamente eccezionale.

Tutto quello che sta avvenendo all'Est, così come la permanenza di condizioni di grave disagio nelle aree del terzo mondo, sollevano con forza il dramma delle immigrazioni di masse di diseredati nei paesi industrializzati, e particolarmente nell'Europa occidentale e nel nostro paese.

E' chiaro che la soluzione vera di un simile problema sta solo nella promozione di uno sviluppo autonomo nei paesi di origine, e quindi in una efficace politica di cooperazione economica. Tuttavia è inevitabile che nei prossimi anni dovremo accogliere comunque un certo numero di immigrati che sarà impossibile bloccare totalmente alle frontiere con misure di polizia o militari. Dovremo quindi attrezzarci per gestire una quantità limitata di immigrati, controllare flussi e deflussi, incentivare la mobilità nel mercato del lavoro eliminando invece gli spostamenti di masse di persone senza ruoli definiti.

Gli imprenditori sono convinti che solo un ben regolato sistema di quote, accompagnato da un penetrante sistema di controlli, possa salvaguardare gli equilibri sociali, dando dei vantaggi sia ai lavoratori stranieri che operano temporaneamente nel nostro paese, sia all'economia italiana nel suo complesso. La solidarietà non può esprimersi solo a parole. Nel concreto essa è un fatto organizzativo: la capacità di predisporre il nostro sistema a quei livelli di flessibilità che consentano, senza traumi, l'inserimento degli immigrati gestendo permanenze temporanee.

Quello dell'immigrazione, ma anche gli altri problemi della cooperazione con i paesi dell'Est e con quelli nuovi di sviluppo, sono

di tale entità che è urgente ed essenziale avere un atteggiamento comune da parte di tutti i paesi occidentali e particolarmente di quelli europei, in modo da dare una risposta equilibrata al dramma di milioni di uomini che vogliono uscire dalla condizione di sottosviluppo per accedere ad una più dignitosa soglia di benessere.

Le esigenze di finanziamento che pongono le aree povere sono ingenti e vengono a cadere in una difficile congiuntura dei principali paesi industrializzati che ha pesanti risvolti occupazionali e sociali. I sacrifici che l'impegno di queste risorse richiede, esige che esse siano realmente mirate a investimenti produttivi, ben gestite, e volte a creare le condizioni per l'affermazione di una vera economia di mercato nel mondo intero.

E' questa la vera sfida della comunità internazionale e dell'Europa nei prossimi anni. Il problema della povertà non si risolve con un generico appello alla solidarietà, nè con trasferimenti di risorse per dare assistenza ai paesi in difficoltà. Certamente in determinati momenti anche l'assistenza è un dovere. Ma il problema vero è quello di innescare nelle singole realtà il ciclo virtuoso di sviluppo. Cosa che può avvenire solo facendo funzionare meglio i meccanismi di mercato, abbattendo privilegi, barriere e protezioni che danneggiano innanzitutto le aree povere ma anche e, in notevole misura, i paesi ricchi.

\* \* \*

In questo scenario la Comunità Europea non può prescindere, nel suo processo verso l'integrazione, dalla prospettiva di un ulteriore allargamento. Saranno sempre più numerosi infatti i paesi

che vorranno legare i loro sistemi alla CEE e l'Europa non dovrà deluderli. Non potrà perciò esserci vera integrazione nel vecchio continente se non si assicurerà sicurezza e sviluppo alla comunità internazionale, in primo luogo ai paesi dell'Est e all'area mediterranea. Da ciò deriva la necessità di una forte iniziativa dei paesi europei per accelerare le tappe del l'unione politica, economica e monetaria, in modo da costituire un punto di riferimento certo per la democrazia e l'economia di mercato. La vastità e complessità dei problemi da affrontare non consente ulteriori indugi e timidezze. Solo una politica realmente comune di un'Europa effettivamente unita può contribuire alla costruzione di un nuovo ordine internazionale fondato sulla sicurezza, la solidarietà e lo sviluppo.

\* \* \*

Questi debbono essere anche gli obiettivi di una lungimirante politica estera italiana, di cui la cooperazione allo sviluppo deve essere l'asse portante di nuove e più penetranti integrazioni con i paesi dell'Est con il Sud del mondo.

Il primo problema che dobbiamo perciò porgerci è se l'attuale disciplina della cooperazione allo sviluppo - fondata sulla legge 49 del 1987 - sia in grado di assicurare una gestione adeguata alle aspettative, evitando sprechi inutili e dannosi.

Purtroppo la risposta è no. Se va riconosciuto infatti che negli anni '80 l'Italia ha prodotto un consistente sforzo nel campo della cooperazione allo sviluppo, non si possono, di contro, trascurare le manchevolezze operativo-gestionali che hanno determinato notevole dispersione di risorse e interventi spesso poco utili e non coordinati con gli organismi internazionali.

Ciò è avvenuto, oltre che per le tradizionali carenze dell'intervento pubblico nel nostro paese, perchè al consenso unanime dell'opinione pubblica sulla necessità di un forte impegno finanziario da parte dell'Italia, non ha corrisposto un pari

consenso sulle finalità e direzioni di tale impegno. In altri termini, è mancata la piena consapevolezza che l'aiuto allo sviluppo, per essere veramente tale, deve assicurare l'incremento della capacità di produrre reddito e profitto; in tempi ragionevoli, per il beneficiario.

Da qui sono discese le maggiori difficoltà, per il formarsi di una eterogeneità di posizioni ed interessi - umanitari, culturali, ideologici, politici, economico-commerciali - in contrasto tra loro, che hanno fatto spesso perdere di vista l'obiettivo della cooperazione e hanno rappresentato un ostacolo per l'efficace gestione operativa delle risorse disponibili. Soprattutto per un paese come il nostro, caratterizzato da deficit di bilancio, squilibri territoriali, inadeguatezza dei servizi, e alto tasso di disoccupazione, queste risorse sono scarse, sono sottratte ad altri scopi e non possono perciò essere sprecate a cuor leggero. Per giustificare l'impegno finanziario che comportano devono essere assolutamente canalizzate verso iniziative e progetti remunerativi.

Poichè non si tratta tanto di trasferire risorse nelle aree povere ma di investire in modo efficace, occorre collegare, in qualche misura, gli aiuti allo sviluppo alle dinamiche dei settori produttivi. E' questo l'unico modo per evitare operazioni assistenziali che non promuovono la crescita economica, ed accentuano, anzi, la dipendenza delle aree povere dalle aree ricche.

Il ruolo delle forze produttive assume pertanto una importanza decisiva per la realizzazione degli obiettivi di fondo della politica di cooperazione allo sviluppo: i veri referenti della cooperazione devono essere i protagonisti dello sviluppo economico, ossia le imprese.

E' venuto il momento di elaborare un progetto che individui schemi operativi idonei ad organizzare il coinvolgimento e l'apporto delle capacità imprenditoriali nell'attività di cooperazione, finora carenti per mancanza di strumenti adeguati, non potendosi considerare tale quello del Comitato Consultativo. Bisogna stabilire un collegamento operativo fra mondo produttivo e amministrazione nelle diverse fasi di elaborazione, valutazione, approvazione e realizzazione delle iniziative di cooperazione. Occorre creare meccanismi che consentano una continuità di raccordo fra pubblica amministrazione, imprese e loro organizzazioni rappresentative, che debbono essere messe in condizioni di fornire analisi e proposte per una migliore gestione delle risorse.

Un altro aspetto qualificante per una più efficace cooperazione allo sviluppo è quello della separazione fra momento politico e momento tecnico. Il Ministero degli Esteri deve recuperare la funzione propria della diplomazia politica, che è quello delle grandi scelte e della verifica dei risultati, liberandosi dell'attività di pura gestione delle iniziative.

Su queste basi va ripensata l'intera politica della cooperazione, sia negli orientamenti che negli strumenti, per darle una maggiore flessibilità operativa e, quindi, la necessaria efficacia.

\* \* \*

La Confindustria (l'associazione che rappresenta oltre 130 mila aziende private di grande, media e piccola dimensione e di ogni settore produttivo) ha affrontato il problema della cooperazione allo sviluppo nell'ambito del progetto per la internazionalizzazione delle imprese, che abbiamo varato tre anni fa con l'obiettivo di rendere più stabile ed efficace l'inserimento dell'industria italiana nell'economia mondiale.

Siamo convinti, infatti, che la cooperazione allo sviluppo, se correttamente intesa, può contribuire non solo al decollo economico dei paesi poveri, ma può dare anche una prospettiva di crescita internazionale alle nostre imprese. Di contro, proprio l'interesse dell'industria assicura alle aree arretrate la miglior garanzia che i fondi della cooperazione vengano utilizzati in maniera produttiva.

La globalizzazione dei mercati esige una sempre maggiore internazionalizzazione delle imprese che va sostenuta con strumenti di politica economica, finanziari, assicurativi, promozionali adeguati, inseriti in un disegno organico di politica verso l'estero. E' questa una esigenza che poniamo con forza all'attenzione del governo; credo sia anche un interesse della comunità internazionale e particolarmente delle aree povere che hanno bisogno di quella diffusione della imprenditorialità che solo l'industria moderna può dare. Gli imprenditori italiani sono pronti a collaborare alla progettazione e alla realizzazione di una cooperazione realmente orientata allo sviluppo, capace di estendere il benessere ad un'area sempre più vasta del mondo.

|                                                     |
|-----------------------------------------------------|
| <b>iai</b> ISTITUTO AFFARI<br>INTERNAZIONALI - ROMA |
| n° Inv. 12916<br>29 MARZO 1993                      |
| BIBLIOTECA                                          |

**MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI**  
**Conferenza sulla Cooperazione allo Sviluppo**

**INTERVENTO DI TOMMASO PADOA-SCHIOPPA**  
**Vice Direttore Generale della Banca d'Italia**

**Istituto Italo-Latino-Americano**  
**Roma, 17-19 ottobre 1991**

Ai numerosi paradossi, ricordati ieri mattina dal Ministro degli Esteri, che segnano, in negativo, le attuali relazioni Nord-Sud e Nord-Est del mondo credo se ne debba aggiungere un altro, che completa il quadro disegnato dal Ministro e consente di delineare, in positivo, indicazioni sul "da farsi" in termini di aiuti, ma anche di politiche macroeconomiche e di orientamento dei flussi finanziari.

Nel corso degli anni ottanta, le partite correnti della bilancia dei pagamenti dei paesi industriali, considerati nel loro insieme, hanno registrato disavanzi persistenti e crescenti nel tempo. Lo squilibrio era presente anche nel decennio precedente, quando il disavanzo dei paesi dell'OCSE si collocò in media attorno agli otto miliardi di dollari all'anno, lo 0,2 per cento del prodotto dell'area. Si è aggravato negli anni ottanta, più che raddoppiando in rapporto al prodotto; ha raggiunto un massimo di 93 miliardi di dollari nel 1990. Si tratta di una cifra non enorme, se rapportata al prodotto dei paesi industriali; è tuttavia elevatissima se rapportata al prodotto e, a maggior ragione, ai flussi commerciali e finanziari dei paesi in via di sviluppo.

Questa circostanza non può considerarsi fisiologica. Non vi è forse moltissimo che l'esperienza ed anche la teoria economica ci possano insegnare su quale sia la fisiologia dei rapporti fra aree ricche ed aree povere del mondo o di uno stesso paese. Un punto è tuttavia del tutto evidente e non controverso: le partite correnti delle aree ricche dovrebbero registrare avanzi, a fronte dei quali vi siano flussi di risparmio e di investimenti a favore delle aree povere. In astratto, in punto di teoria economica, verso questa configurazione dovrebbero far convergere i meccanismi di mercato. Il risparmio dovrebbe avere come polo di attrazione le aree povere, in cui il capitale è scarso e il saggio di salario più basso; l'afflusso di risparmio dovrebbe a sua volta consentire di accrescere le importazioni nette sia dei beni strumentali necessari all'accumulazione, sia dei beni di consumo, indispensabili, in molti casi, alla stessa sopravvivenza. In questo processo, per un lungo periodo di tempo, certo non indefinitamente, dovrebbero registrarsi disavanzi correnti delle aree povere e, per converso, avanzi correnti delle aree ricche. E' questo un passaggio pressoché obbligato affinché si avviino processi, per quanto lenti, di riequilibrio dei livelli di reddito, dello sviluppo. Quando il mercato non basti, il compito ricade sugli Stati.

Qualora si tenga conto dei trasferimenti unilaterali e anche di taluni problemi statistici, non è legittimo concludere, sulla base dei dati che ho testé citato sulle bilance dei pagamenti, che i paesi industrializzati abbiano

assorbito risparmio dal resto del mondo; è tuttavia certo che essi non hanno contribuito alla sua formazione a livello mondiale; non hanno dunque dato, per questa via, il contributo che era legittimo attendersi all'accumulazione di capitale e allo sviluppo del resto del mondo.

Questo tema - la formazione del risparmio e la sua canalizzazione al di là dei tradizionali confini geopolitici - merita, a mio avviso, di essere considerato con attenzione nel contesto di una riflessione sulle strategie di aiuto, per almeno due motivi. Il primo è che gli sforzi che gli Stati fanno (o dovranno fare) per sostenere lo sviluppo dei paesi poveri o in trasformazione possono essere facilmente vanificati da politiche non coerenti in tema di risparmio. Ai flussi ufficiali in uscita dai paesi industriali possono contrapporsi, cioè, flussi in entrata di fondi privati. Per molti versi, questo è successo nel decennio trascorso. Lo ha già ricordato il Ministro degli Esteri: dall'inizio degli anni ottanta, i finanziamenti privati ai PVS si sono pressoché arrestati e sono stati solo parzialmente compensati dagli aiuti ufficiali. Il fenomeno è, certo, una conseguenza della crisi debitoria di questi paesi. E' tuttavia anche connesso - lo dimostrano i dati che ho ricordato sui saldi correnti - alla caduta del saggio di risparmio nei paesi industriali e all'aumento dei tassi d'interesse reali che ne è conseguito. Sarebbe ben poco utile destinare una quota, anche elevata, del nostro reddito ai paesi in via di sviluppo se questa ve-

nisse poi riassorbita, attraverso tassi d'interesse elevati, dalla domanda di fondi che esprimono i paesi industriali e, segnatamente - anzi, mi si consenta, paradossalmente - gli stessi Stati all'interno di quei paesi.

Mediamente, nei paesi OCSE il risparmio nazionale (la somma di quello privato e di quello, spesso negativo, del settore pubblico) si è mantenuto attorno al 25 per cento del prodotto negli anni sessanta e settanta. Negli anni ottanta è sceso di 4 punti, al 21 per cento. La caduta del saggio di risparmio ha riguardato tutti i principali paesi, ma in misura differenziata. Il nostro è fra quelli in cui la flessione è stata più forte: 6 punti, dal 28 al 22 per cento del prodotto interno lordo.

La contrazione del saggio di risparmio, oltre ad avere conseguenze dirette sulla capacità dei paesi industriali di far fronte alle esigenze di investimento proprie ed altrui, è fra le cause di fondo, anche se non l'unica, dell'altro fenomeno che ha contribuito a rendere drammatica la condizione dei paesi indebitati: l'aumento dei tassi d'interesse reali. Negli ultimi anni, i tassi reali si sono collocati nei principali paesi attorno al 4-5 per cento; furono inferiori al 2 per cento negli anni sessanta e negativi nel decennio successivo. Come ben capisce chiunque abbia responsabilità di finanza, non si tratta di differenze da poco: basti osservare che una riduzione di un solo punto del tasso d'interesse reale alleggerirebbe, nel giro di pochissimo

tempo, di ben 15 miliardi di dollari l'onere per il servizio del debito del complesso dei paesi in via di sviluppo; porrebbe le premesse per benefici ben più ampi in un orizzonte temporale più lungo, qualora si tenga conto della retroazione degli interessi sul debito che genera, nel tempo, effetti crescenti a ritmo esponenziale.

E' dunque evidente - è questo il messaggio centrale degli incontri di Bangkok - che una strategia concreta di aiuti ai paesi in via di sviluppo deve contemplare, assieme alla cooperazione e ai trasferimenti, una politica di rilancio del risparmio nei paesi industriali. E' altresì chiaro che questa politica deve fare perno principalmente sul settore pubblico. Sia perché gli strumenti di cui disponiamo per incentivare il risparmio privato, essenzialmente quelli di natura fiscale, hanno efficacia limitata, sia perché è al settore pubblico che si deve, in misura prevalente, la caduta del saggio di risparmio complessivo. Nel confronto con gli anni sessanta, il risparmio pubblico è caduto di 4 punti percentuali negli Stati Uniti e in Germania, di 5 punti in Canada, di 3 nel Regno Unito. In Italia la caduta è stata di quasi 9 punti; di 4 se si corregge per l'inflazione, ossia si esclude dal calcolo quella parte del risparmio privato cui gli operatori sono stati costretti per ricostituire il valore reale, eroso dalla crescita dei prezzi, di un debito pubblico assai più elevato che altrove.

Il risanamento della condizione finanziaria dei

settori pubblici è dunque essenziale, soprattutto negli Stati Uniti, in Canada, in Italia e oggi anche in Germania. Da solo, evidentemente, non basta: occorre che le politiche di assistenza siano tali da determinare una canalizzazione delle risorse che si liberano verso impieghi produttivi nei paesi destinatari. Le esperienze dello sviluppo sono estremamente complesse: politiche che hanno avuto successo in alcuni casi si sono in altri rivelate rovinose. Non si può dunque che avere un atteggiamento pragmatico, soprattutto su temi quali il rapporto fra pubblico e privato, fra assistenza e credito, fra finanziamento agli Stati e finanziamenti dei progetti. Su due punti mi pare tuttavia si possano fare affermazioni al tempo stesso precise e di applicabilità generale. La prima è che le esigenze di investimento dei paesi in via di sviluppo e dell'Est europeo sono di dimensioni tali da non poter essere soddisfatte che in minima parte dai flussi ufficiali. Questi ultimi sono indispensabili, soprattutto per far fronte alle emergenze, segnatamente nei paesi dell'Europa centro-orientale e nei paesi più poveri del quarto mondo; in generale tuttavia essi debbono essere principalmente lo strumento per creare le condizioni, in termini di infrastrutture, capitale umano, istituzioni economiche, per consentire l'afflusso spontaneo di capitali privati.

La seconda considerazione è conseguenza diretta della prima. Per coinvolgere capitale privati occorre che i paesi riceventi adottino politiche macroeconomiche appropriate. Si può decidere, in sede politica, che è opportuno can-

cellare parte del debito dei paesi in via di sviluppo. E' tuttavia necessario che passi in questo senso siano contestuali a mutamenti profondi nelle politiche macroeconomiche che diano ai creditori una prospettiva di vedere onorati in futuro i nuovi impegni contrattuali. Se ciò non avviene, è vano sperare che tali impegni vengano assunti. Lungo questa strada, pur fra difficoltà grandissime, sono stati fatti alcuni passi. In alcuni paesi i programmi di aggiustamento concordati con il FMI e la Banca mondiale hanno avuto successo. Tra i paesi indebitati, cosiddetti a medio reddito, si consolida l'accesso spontaneo ai finanziamenti esteri. Tre paesi (il Messico, il Venezuela e il Cile) hanno iniziato ad ottenere finanziamenti dai mercati obbligazionari internazionali, anziché dalle banche. E' auspicabile che questi progressi, sin qui modesti, si consolidino e si estendano ad altri paesi.

|                                |                                          |
|--------------------------------|------------------------------------------|
| iai                            | ISTITUTO AFFARI<br>INTERNAZIONALI - ROMA |
| n° Inv. 12916<br>29 MARZO 1993 |                                          |
| BIBLIOTECA                     |                                          |

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

6

THE SPECIAL ADVISER  
TO THE SECRETARY-GENERAL  
ON PEACE AND SECURITY

LE CONSEILLER SPÉCIAL  
DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL  
POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

BETTINO CRAXI

CONFERENZA SULLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

ROMA, 17 OTTOBRE 1991

LE POLITICHE DI AIUTO ALLO SVILUPPO E DI SOLIDARIETÀ, CON I POPOLI MENO FAVORITI, SI COLLOCANO OGGI IN UN CONTESTO INTERNAZIONALE PROFONDAMENTE MUTATO.

DAL PUNTO DI VISTA POLITICO E MILITARE IL MONDO NON È PIÙ DIVISO IN DUE BLOCCHI CONTRAPPOSTI. LA REALTÀ HA SUPERATO L'IMMAGINAZIONE. NELLA NUOVA SITUAZIONE, L'OBIETTIVO DELLA RIDUZIONE DELLA PERCENTUALE DELLE SPESE MILITARI SUL PRODOTTO LORDO DEI PAESI INDUSTRIALI APPARE PIÙ RAVVICINATO O AVVICINABILE. LA RICONVERSIONE DI PARTE ALMENO DELLA SPESA PER IL POTENZIALE BELLICO IN INVESTIMENTI PRODUTTIVI E CIVILI, A FINI DI SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE CON PRIORITÀ AI PAESI MENO SVILUPPATI, È UN PERCORSO POSSIBILE, RAGIONEVOLE E GIUSTIFICATO.

ANCHE UNA INCISIVA RIDUZIONE DEGLI OBBLIGHI DI FERMA MILITARE POTRÀ CONTRIBUIRE AD ECONOMIE DI SPESA PUBBLICA.

L'OBIEZIONE CHE QUESTO PROCESSO NON PUÒ CHE ESSERE GRADUALE, CHE LA RICONVERSIONE PUÒ RICHIEDERE COSTI SPECIFICI E CHE LE ECONOMIE DI SPESA, NEI PAESI IN DISAVANZO, VANNO DEVOLUTE PRINCIPALMENTE ALLA RIDUZIONE NETTA DEL DEFICIT PUBBLICO, HA CERTO UN SUO FONDAMENTO.

MA ESSA NON TIENE NEL DEBITO CONTO L'ENORME DIVERSITÀ  
FRA LE PERCENTUALI SUL PRODOTTO LORDO DELLA SPESA MILITARE  
E DI QUELLA PER GLI AIUTI ALLO SVILUPPO. MEDIAMENTE,  
LA PRIMA È, NEI PAESI INDUSTRIALI DELL'OCCIDENTE, ATTORNO  
AL 5.4% - COSÌ COME NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO -  
MENTRE ARRIVAVA, SINO A IERI, NELL'URSS ALL'11.5%.  
NEI PAESI DELL'EST EUROPEO LA SPESA MILITARE UFFICIALE  
ERA CONSIDEREVOLMENTE PIÙ BASSA - ATTORNO AL 3% - MA  
L'INDUSTRIA MILITARE, SPECIALIZZATA NELL'EXPORT ERA  
FORTEMENTE SVILUPPATA. LA PERCENTUALE DEGLI AIUTI ALLO  
SVILUPPO SUL PRODOTTO LORDO DEI PAESI INDUSTRIALI FACENTE  
PARTE DELL'OCSE (OSSIA DEL DAC: DEVELOPMENT AID COMMITTEE),  
INVECE, È INFERIORE DI OLTRE DIECI VOLTE A QUELLA DELLA  
SPESA MILITARE.

NEL 1990 ESSA SI AGGIRAVA SULLO 0.35% DEL  
PIL CON UN VENTAGLIO CHE VA DALLO 0.21% DEGLI USA,  
ALLO 0.27% DEL REGNO UNITO, ALLO 0.31% DEL GIAPPONE,  
ALLO 0.32% DELL'ITALIA, ALLO 0.42% DELLA GERMANIA,  
CUI S'ACCOSTANO - IN PERCENTUALE - CANADA E BELGIO,  
MENTRE LA FRANCIA DESTINA LO 0.55%, L'OLANDA E I PAESI  
SCANDINAVI PERCENTUALI ATTORNO ALL'1%.

IN COMPLESSO, NEL 1990 I PAESI OCSE DAVANO  
54 MILIARDI DI DOLLARI IN AIUTO ALLO SVILUPPO. DI ESSI,  
25 PROVENIVANO DAGLI STATI DELLA COMUNITÀ EUROPEA.

LE SPESE MILITARI DEI PAESI OCSE INVECE, NEL 1990, SI AGGIRAVANO SUI 700 MILIARDI DI DOLLARI E QUELLE DEGLI STATI FACENTI PARTE DELLA COMUNITÀ EUROPEA SUI 200.

BASTEREBBE CHE UN VENTESIMO DELLA SPESE MILITARI DEI PAESI INDUSTRIALI - 35 MILIARDI - VENISSE DESTINATO AGLI AIUTI ALLO SVILUPPO, PER OTTENERE UN INCREMENTO ECCEZIONALE NELLE DISPONIBILITÀ DI RISORSE FINANZIARIE PER LA COOPERAZIONE ECONOMICA E SOCIALE INTERNAZIONALE.

IL NUOVO CONTESTO POLITICO DI PACE RENDE ANCORA PIÙ GRANDI E PIÙ STRINGENTI LE RESPONSABILITÀ CHE INCOMBONO SUGLI OCCIDENTALI E SUGLI EUROPEI RISPETTO AI PROBLEMI ECONOMICI E SOCIALI DEL RESTO DEL MONDO.

INCOMBE L'ENORME VARIEGATO PROBLEMA DELLA RICONVERSIONE DELLE ECONOMIE DELL'EST EUROPA E DELL'URSS. ESSO NON SI PUÒ RISOLVERE SENZA UN ADEGUATO SOSTEGNO FINANZIARIO. MA È ILLUSORIO SUPPORRE CHE IL TOCCASANA STIA NEGLI AIUTI DIRETTI, NEI CREDITI DI AIUTO O NEI CREDITI GARANTITI IN MODO SPERICOLATO, DA ASSICURAZIONI PUBBLICHE, COSÌ DA TRASFORMARE LE INIZIATIVE COMMERCIALI E INDUSTRIALI IN DONI: ALLA FINE DEI CONTI DERESPONSABILIZZANO LA COLLABORAZIONE ECONOMICA E LE INIZIATIVE IMPRENDITORIALI.

L'AZIONE DEL GRUPPO DEI 7, A FAVORE DELL'UNIONE SOVIETICA COMUNQUE, COMPORTE ANCORA UN COMPLESSO NEGOZIA-

TO, NON SOLO CON L'URSS, MA ANCHE CON LE 15 REPUBBLICHE IN UNA FASE CHE È ANCORA DI GRANDE INDETERMINATEZZA ISTITUZIONALE, DI CONFUSIONE E DI INCERTEZZA POLITICA. D'ALTRA PARTE, LE EMERGENZE CHE SI SONO CREATE ALL'EST - FRA LE QUALI I NUOVI FLUSSI MIGRATORI E L'ENORME DISOCCUPAZIONE, CHE S'AGGIRA COME UN NUOVO SPETTRO NELL'AREA EX COMUNISTA - DI FATTO HANNO INTACCATO LE GIÀ MODESTE RISORSE PER GLI AIUTI DEI PAESI INDUSTRIALI, GIÀ TROPPO MODESTE, RIDUCENDO QUELLE DISPONIBILI PER LA COOPERAZIONE CON I PAESI DEL "TERZO MONDO".

ANCHE LE SOLUZIONI DEI PROBLEMI DEL DEBITO ESTERNO DI QUESTO PAESI CHE SI STANNO AVVIANDO, SULLA BASE DI INIZIATIVE DEGLI ORGANISMI INTERNAZIONALI E DEI GOVERNI, CON UNA COOPERAZIONE TRA CREDITORI E DEBITORI, RISCHIA DI ESSERE COMPROMESSA DALLA RICHIESTA DI RISORSE FINANZIARIE PER L'EST. E' PERCIÒ NECESSARIA UNA POLITICA DI ESPANSIONE GLOBALE DEI MEZZI A DISPOSIZIONE PER LA COOPERAZIONE MONDIALE.

IL PESO DEL DEBITO, PER UNA PARTE NOTEVOLE DEI PAESI DEL TERZO MONDO CONTINUA AD ESSERE UN GROSSO OSTACOLO SUL CAMMINO DEL POSSIBILE SVILUPPO ED UNA REMORA ALLE NUOVE INIZIATIVE DI INVESTIMENTO INTERNAZIONALE; CHE POSSONO RISULTARE INTERESSANTI NON SOLO PER IL SUD MA ANCHE PER IL NORD DEL MONDO. INVECE LE RIDUZIONI

- CONCORDATE E GRADUATE SECONDO LE SITUAZIONI - DEI DEBITI VERSO I GOVERNI, DI QUELLI CON LE BANCHE E DI QUELLO VERSO LE ISTITUZIONI FINANZIARIE INTERNAZIONALI, INCENTIVANDO E SORREGGENDO I NECESSARI PROCESSI DI AGGIUSTAMENTO INTERNO DEI PAESI INDEBITATI, COSTITUISCONO UNA LEVA DI GRANDE POTENZA PER LA DIFFUSIONE DEL PROCESSO DI CRESCITA ECONOMICA.

SI TRATTA DI UNA CRESCITA CHE SI PRESENTA, ANCORA FORTEMENTE DISEGUALE, SOPRATTUTTO SE SI CONSIDERA NON IL REDDITO GLOBALE, MA QUELLO PRO CAPITE. IL NORD DEL MONDO E L'ASIA, SALVO ECCEZIONI, NEL 1992, HANNO UNA PROSPETTIVA DI RIPRESA DELLA ESPANSIONE. ANCHE NEL MEDIO ORIENTE VI SONO SEGNALI PIÙ POSITIVI. INVECE RISTAGNA, NEL REDDITO PRO CAPITE, L'AFRICA, ARRETRATA L'AMERICA LATINA ASSIEME ALL'URSS E A UNA PARTE DELL'EST EUROPEO.

NON VA, POI, DIMENTICATO CHE I PROBLEMI DELLA POVERTÀ, DELLA FAME, DEL DEGRADO PERSONALE E AMBIENTALE, DEI MORBI INFETTIVI CHE NON PERDONANO - DALLA TUBERCOLOSI ALL'AIDS - ACCOMPAGNANO LA VITA QUOTIDIANA DI OLTRE 800 MILIONI DI PERSONE, IN ASIA, IN AFRICA, NELL'AMERICA LATINA, MENTRE VECCHIE E NUOVE POVERTÀ VENGONO ALLA LUCE NEL CENTRO EUROPA.

L'AUMENTO DELLE RISORSE PER LO SVILUPPO ECONOMICO E PER L'AIUTO UMANITARIO VERSO TUTTE QUESTE SITUAZIONI,

SONO PERTANTO DOVEROSI, ANCHE SE PURTROPPO È VERO CHE UNA PARTE DI QUESTE RISORSE È STATA TALVOLTA SPRECATA O MALE UTILIZZATA. TUTTAVIA NESSUNA IPOCRITA GIUSTIFICAZIONE BASATA SUGLI SPRECHI E LE INEFFICIENZE, PUÒ CANCELLARE IL FATTO ESTREMAMENTE NEGATIVO CHE NOI STIAMO PERICOLOSA-  
SAMENTE E INGIUSTAMENTE DIMINUENDO L'IMPEGNO VERSO MOLTI DI QUESTI PAESI, IN UN MOMENTO PER LORO ASSOLUTAMENTE CRUCIALE.

MA L'AUMENTO DELLA SPESA PER GLI AIUTI NON BASTA. OCCORRE ANCHE UNA STRATEGIA FINANZIARIA MONDIALE ORIENTATA ALLA ESPANSIONE, QUALE QUELLA CHE CARATTERIZZÒ IL DOPOGUERRA DELLA SECONDA GUERRA MONDIALE. IN QUESTA, HANNO UN'IMPORTANZA DETERMINANTE L'AUMENTO DELLA LIQUIDITÀ MONETARIA MONDIALE, TRAMITE LE NUOVE QUOTE DEL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE E ALTRE POLITICHE CONCERTATE CHE PERMETTANO RIDUZIONI DEI TASSI DI INTERESSE NELLE AREE MONETARIE DEL DOLLARO, DELLO YEN E DELLO SME.

DA TEMPO, NEI DOCUMENTI DEI GRANDI ORGANISMI FINANZIARI, VIENE POSTA IN RISALTO L'ECCEZIONALITÀ DEI TASSI DI INTERESSE REALI DEL DECENNIO '80. QUESTI ESSENDO DEL 4% O SUPERIORI, SONO STATI DOPPI E, IN CERTO PERIODI, PIÙ CHE DOPPI, DEI TASSI MEDI DI LUNGO PERIODO DI QUESTO SECOLO.

LA RIDUZIONE DEI TASSI DI INTERESSE REALI, DUNQUE, SI INQUADRA IN UNA PROSPETTIVA DI NORMALIZZAZIONE

./.

DEL COSTO DEL DENARO, RIVOLTA A DARE AGLI INVESTIMENTI DI LUNGO TERMINE REDDITIVITÀ MAGGIORI E PIÙ NATURALI DI QUELLE CHE DERIVANO DAGLI INNATURALI TASSI ATTUALI.

ESSA PUÒ ALTRESÌ CONSENTIRE UN RAGIONEVOLE RESPIRO AI BILANCI PUBBLICI DEI PAESI INDEBITATI ALL'ESTERO O ALL'INTERNO, IL CUI SERVIZIO DEL DEBITO VIENE ARTIFICIALMENTE RINCARATO DAGLI ALTI TASSI MONDIALI.

DEL RESTO, IL GRUPPO DEI 7 AFFERMA ESPPLICITAMENTE CHE LE POLITICHE MONETARIE E FISCALI ASSIEME DEBBONO PUNTARE ALLA CRESCITA E DEBBONO CREARE I PRESUPPOSTI PER UN RIBASSO DEI TASSI DI INTERESSE REALI.

NON, DUNQUE, PRIMA LA POLITICA FISCALE RESTRITIVA E POI L'AMPLIAMENTO DELLA LIQUIDITÀ, MA AZIONI SIMULTANEE MONETARIE E FISCALI.

L'EUROPA, ANCHE QUI, DEVE SAPER FARE LA SUA PARTE.

L'AIUTO ITALIANO ALLO SVILUPPO DOPO AVER SUBITO UN COSTANTE INCREMENTO, IN PERCENTUALE SUL PIL, DALLO 0.20% NEL PERIODO 1980-'84, SINO ALLO 0.40% DEL 1986, HA PRESO POI A FLUTTUARE, SCENDENDO ALLO 0.35 NEL 1987, RIPORTANDOSI ALLO 0.39 NEL 1988 E RIATTESTANDOSI SULLO 0.42% NEL 1989. MA DA QUESTO ANNO, ASSISTIAMO AD UNA PREOCCUPANTE FASE DI DECLINO DEL NOSTRO AIUTO ALLO SVILUPPO CHE CADE NEL 1990 ALLO 0.32% DEL PRODOTTO INTERNO LORDO. DAL CANTO SUO, LA FRANCIA SALIVA DALLA PERCENTUALE DELLO 0.44% DEL PIL, NEL 1986, A QUELLA

DELLO 0.50% NEL 1989 E ALLO 0.55% NEL 1990.

LA GERMANIA HA MANTENUTO LA SUA QUOTA DI AIUTI ATTORNO ALLO 0.40% DEL PIL MENTRE LA GRAN BRETAGNA ORAMAI DA MOLTI ANNI SI MANTIENE SU UNA PERCENTUALE, MODESTA, MA STABILE DELLO 0.27 - 0.30% DEL PIL. LA CONTRAZIONE DELLA PERCENTUALE DEGLI AIUTI ALLO SVILUPPO SUL PRODOTTO LORDO, IN PRESENZA DI NUOVI DESTINATARI DEGLI AIUTI AD EST IMPLICA CHE PROTOCOLLI FIRMATI, IMPEGNI PRESI E PROGETTI INIZIATI NEI PAESI DEL TERZO MONDO DEBBOSSO ESSERE DISATTESI, RIDOTTI, O RINVIATI SENZA DATA CERTA.

L'IMPOSTAZIONE DELLA LEGGE FINANZIARIA PER IL 1992 RAPPRESENTA UN DURO COLPO PER LA CREDIBILITÀ DELLA POLITICA DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE DELL'ITALIA, CHE GIÀ SI ERA RIDOTTA LO SCORSO ANNO.

SI TRATTA DI UN TAGLIO DRASTICO DRACONIANO RISPETTO ALLO STANZIAMENTO A LEGISLAZIONE VIGENTE, PER LA LEGGE 49 DEL 1987 E 173 DEL 1990 RIGUARDANTE IL FINANZIAMENTO DEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO.

RIMANE INVARIATA LA CIFRA AGGIUNTIVA DI 820 MILIARDI PER L'AIUTO ALLO SVILUPPO DELLA LEGGE 49. SOMMANDO A QUESTA CIFRA I 250 MILIARDI STANZIATI CON UNA NUOVA VOCE, PER I PAESI DELL'EUROPA ORIENTALE, LA CIFRA COMPLESSIVA RAPPRESENTA CIRCA LO 0.225% DEL PIL DEL 1992. GIOCANDO SUI RESIDUI SI PUÒ SPERARE DI

TOCCARE LO 0.25% DEL PIL, TORNANDO AL LIVELLO DEL 1984!

A FRONTE DI QUESTO DEGRADO QUANTITATIVO DELL'AIUTO ALLO SVILUPPO, QUASI DIMEZZATO IN POCO TEMPO, TROVIAMO PER IL 1992, NELLA FINANZIARIA, UNA APPOSTAZIONE DI 1800 MILIARDI NEL 1992 PER LA SACE, IN AGGIUNTA ALLA DOTAZIONE ANNUA ORDINARIA DI 430 MILIARDI. E CIÒ CON L'AFFERMAZIONE SECONDO CUI L'EROGAZIONE STRAORDINARIA DI CUI SOPRA SAREBBE "DA PORRE IN RELAZIONE AI RISCHI CHE LA SEZIONE AUTONOMA HA ASSUNTO, NEI RIGUARDI DEGLI ESPORTATORI, SOPRATUTTO NELL'AREA MEDIO ORIENTALE COLPITA DAI NOTI EVENTI BELLICI".

IL TEMA È MOLTO DELICATO, MA, POSTE IN QUESTI TERMINI, LE COSE HANNO IL SAPORE DI UN VERO E PROPRIO STRAVOLGIMENTO DI UN INDIRIZZO POLITICO CONDIVISO ACCETTATO E CONSOLIDATO E, A PIÙ RIPRESE, ILLUSTRATO DI FRONTE AL PARLAMENTO E IN TUTTI I CONSESSI INTERNAZIONALI.

DATO CHE GLI IMPEGNI CON ORGANISMI MULTILATERALI COMPORTANO DA SOLI UNA SPESA DI OLTRE 1600 MILIARDI PER IL 1992, MENTRE 250 MILIARDI SONO PRENOTATI PER GLI AIUTI ALL'EST. EUROPEO, VI SAREBBE SOLO DA CHIEDERSI QUANTO RIMANGA PER IL FONDO DI COOPERAZIONE.

CERTO, VI DEVE ESSERE SEMPRE PIÙ UN RAPPORTO DOVEROSO, ANCHE SE NON FACILE, FRA POLITICHE DI AIUTO E RICERCA DELLA PACE E DEL RISPETTO DEI DIRITTI DI BASE UMANI ED ECONOMICI NEI PAESI AIUTATI. VI DEVE

ESSERE UN COLLEGAMENTO FRA AIUTO INFRASTRUTTURALE, AIUTO DI EMERGENZA, AIUTO SOCIO-SANITARIO E FINANZIAMENTO DELLE INIZIATIVE ECONOMICHE, NEL QUADRO DI UN IMPEGNO DI SERIETÀ FINANZIARIA E DI PRINCIPI DI SANA ECONOMIA DI MERCATO, DA PARTE DEI PAESI AIUTATI.

MA CIÒ NON PUÒ ESSERE FATTO, IN MODO CREDIBILE, SULLA BASE DI UNA DIMINUZIONE DELL'IMPEGNO COMPLESSIVO.

SAREBBE UN TRAGICO ERRORE MORALE E POLITICO SE, MENTRE SI AFFERMA L'ESIGENZA DI RICOSTRUIRE OVUNQUE IN UN CLIMA DI DISTENSIONE E DI PACE, ANZICHÈ COOPERARE ALLA COSTRUZIONE DI NUOVE E PIÙ EQUILIBRATE REALTÀ, QUALCHE PAESE RITRAESSE LA MANO.

IL TAGLIO ANDREBBE PERCIÒ RIMOSSO.

L'ITALIA, CON QUESTO RECUPERO, VERRÀ A DESTINARE LO 0,30% (0,35% FACENDO APPELLO AI RESIDUI) DEL SUO PRODOTTO LORDO ALLA COOPERAZIONE E ALLA SOLIDARIETÀ CON I PAESI IN VIA DI SVILUPPO.

APPARE QUESTO, UN MINIMO INDISPENSABILE. E' LA METÀ DI QUELL'IMPEGNO DELLO 0,75% CHE L'OCSE HA RIPETUTAMENTE, DICHIARATO NECESSARIO DA PARTE DEI PAESI INDUSTRIALIZZATI.

SE NON È ANCORA POSSIBILE AIUTARE CON DUE MANI, SAREBBE IMPORTANTE RIUSCIRE A FARLO ALMENO CON UNA SOLA, MA INTERA.

|                       |                                          |
|-----------------------|------------------------------------------|
| iai                   | ISTITUTO AFFARI<br>INTERNAZIONALI - ROMA |
| n° Inv. ....12916.... |                                          |
| 29 MARZO 1993         |                                          |
| BIBLIOTECA            |                                          |

Ministero degli Affari Esteri

**CONFERENZA  
SULLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

Relazione del Ministro degli Affari Esteri  
On.le Gianni De Michelis

**Le politiche di solidarietà esterna nel nuovo  
contesto internazionale: le responsabilità  
dell'Europa ed il ruolo dell'Italia.**

Roma, 17 - 19 ottobre 1991

ISTITUTO ITALO-LATINO-AMERICANO  
P.za Guglielmo Marconi, 26

## INDICE

|            |                                                                   |         |
|------------|-------------------------------------------------------------------|---------|
| Capitolo 1 | Perché questa Conferenza                                          | pag. 1  |
| Capitolo 2 | Il contesto internazionale                                        | pag. 5  |
| Capitolo 3 | Il rapporto Nord-Sud negli ultimi 30 anni                         | pag. 9  |
| Capitolo 4 | Il mancato successo delle politiche di cooperazione allo sviluppo | pag. 13 |
| Capitolo 5 | I limiti specifici della esperienza italiana                      | pag. 17 |
| Capitolo 6 | La questione africana: aggiornare l'impostazione                  | pag. 21 |
| Capitolo 7 | Revisione delle strategie di fondo                                | pag. 24 |
| Capitolo 8 | Una strategia italiana in chiave europea                          | pag. 39 |
| Capitolo 9 | Conclusioni                                                       | pag. 45 |

### TABELLE in Appendice:

|            |                                                   |
|------------|---------------------------------------------------|
| Tabella A) | Popolazione e Proiezioni al 2000 nei PVS          |
| Tabella B) | GDP, GDP Reale e Indici di Sviluppo Umano nei PVS |
| Tabella C) | Debito, ODA e Flussi di risorse nette nei PVS     |
| Tabella D) | Popolazione e crescita annuale media              |
| Tabella E) | ODA dai Paesi membri OCSE e OPEC                  |
| Tabella F) | La crescita della produttività 1960-88            |

## CAPITOLO I

### PERCHE' QUESTA CONFERENZA

#### 1.1 Una riflessione rivolta al futuro

La Conferenza sulla cooperazione allo sviluppo vuol essere un'occasione di riflessione aperta, rivolta soprattutto al futuro, con una chiara consapevolezza di quanto è stato finora fatto in questo campo. Si svolge in un momento cruciale della storia del mondo; ed è una coincidenza che rafforza le ragioni di un dibattito nuovo e approfondito sul senso e gli orizzonti della cooperazione allo sviluppo, in uno scenario di interdipendenze e di dimensioni sovranazionali inedite, ancora in via di definizione.

Anche per questo abbiamo ritenuto necessario e utile invitare interlocutori importanti provenienti dai Paesi donatori e dai Paesi beneficiari, nonché esponenti di organizzazioni internazionali.

Questo appuntamento non intende, dunque, essere un punto d'arrivo; al contrario, l'inizio di un lavoro che si svilupperà nei prossimi mesi per approdare, tra un anno, a una valutazione delle esperienze positive e di quelle, da non ripetere, del passato.

Da questo dibattito, di respiro europeo e sovranazionale, scaturiranno le basi della terza Conferenza nazionale sulla cooperazione allo sviluppo, che abbiamo intenzione di convocare tra un anno, in questo stesso periodo. Sarà quella la sede per impostare le politiche della cooperazione italiana per gli anni 90.

E' un lasso di tempo sufficientemente lungo, quello che ci separa dalla Conferenza nazionale, per sintonizzare le nostre politiche di cooperazione allo sviluppo con una logica di integrazione europea. Inoltre, quando convocheremo la conferenza nazionale, disporremo di dati che oggi non abbiamo ancora. Sono quelli che emergeranno dal vertice di Maastricht, dalla conclusione delle due conferenze intergovernative e, soprattutto, dall'esito del negoziato che si avvierà nel primo semestre del 1992, il negoziato sulle cosiddette prospettive finanziarie della Comunità dal 1993 al 1997. E tra i temi centrali, esso contempla la destinazione di risorse alla "solidarietà esterna" e alla "coesione economico-sociale esterna", secondo un'ottica che tiene ben presente il rischio, molto forte, nel "salto" che fa la Comunità: il rischio che, rafforzandosi in maniera così drastica, a livello sia quantitativo sia qualitativo, l'integrazione della Comunità europea, oggi dei Dodici, domani dei Quindici, dei Ventiquattro o dei Trenta, trasformi l'Europa comunitaria in una sorta di fortezza. Una fortezza eretta non certo da volontà soggettive ma dall'aumento della differenza di potenziale rispetto ai Paesi circostanti, e proprio rispetto a quella parte del mondo che è più debole di noi, cioè il Sud.

Il termine *solidarietà* - un termine spesso abusato o impiegato per obiettivi utopici o per pratiche che di fatto poco avevano di solidale - torna ad avere spessore e attualità, nel contesto delle nuove relazioni intrenazionali da stabilire negli anni '90, perché è una parola-chiave che indica politiche concrete e indispensabili per contrastare rischi comuni per tutti gli abitanti del pianeta. Nei giorni scorsi Giovanni Paolo II ha raccomandato: "l'attenzione, la solidarietà nei confronti degli svantaggiati, di coloro che più necessitano di un sostegno, affinché spariscano le perverse diseguaglianze economiche che portano con sè intollerabili discriminazioni individuali e sociali".

## 1.2 Contro nuovi muri

L'aumento di ricchezza connesso al Mercato unico offre grandi e nuove potenzialità di creazione di nuova ricchezza. Purché sia usata anche per stabilire e sviluppare contatti con il mondo esterno. Ciò deve essere fatto anche nel nostro interesse, perché contribuisce ad ampliare le basi stesse della crescita nelle economie aperte, quali quelle dei Dodici, e a impedire che la crescita stessa esaurisca, infine, le sue fonti esterne e si trovi a dover far fronte a una spirale di crescente instabilità politica ed economica.

Le politiche di solidarietà esterna contribuiscono all'ampliamento e al rafforzamento delle fonti della crescita e del benessere, nostri e del mondo. Anche per questo il miglioramento dei metodi e l'aumento delle risorse destinate alla cooperazione deve costituire una delle conseguenze principali derivanti dal salto che il processo di integrazione europea compirà con il 1° gennaio del 1993.

La cooperazione allo sviluppo negli anni '90 non dovrà più essere semplicemente una politica di assistenza, né meramente una linea di intervento lungo gli alvei consolidati di un terzomondismo legato all'era della *guerra fredda*, ma uno degli strumenti principali per ridurre le differenze di potenziale che sono andate drammaticamente crescendo negli ultimi dieci anni, tra regioni ricche e regioni povere del globo, e per generare dinamiche positive di crescita e soprattutto di interrelazione economica e culturale tra diverse aree

Cooperazione significa, così, anche *sicurezza*: un concetto che non è né un proseguimento, per altre vie e con altri mezzi, della vecchia idea di sicurezza basata prevalentemente su politiche e strumenti di dissuasione di difesa militari, né una linea *soft*, e in fondo egoistica, per circondare e proteggere la parte ricca del Vecchio continente e separarla dal resto del mondo. Al

contrario è una concezione che fa proprio il nuovo modo di pensare che nasce dalla caduta dei blocchi e che combatte la formazione di nuovi blocchi, la creazione di nuove contrapposizioni e antagonismi, e i pericoli nuovi di disintegrazione; e lo fa innanzitutto con una *politica di azioni affermative*, qual è, appunto, la solidarietà esterna.

La ricerca di una nuova sicurezza, basata anche sulla politica di cooperazione, non corrisponde perciò solo agli interessi dell'Europa, ma a quelli di tutto il mondo. Non è univoca, non è un'ansia di arroccamento o di stato d'assedio. Al contrario. Non solo è aperta, ma si basa sulla reciprocità e sull'integrazione; che non significano semplicemente redistribuzione equa di possibili vantaggi ed effetti benefici, ma un'idea dinamica ed evolutiva dei rapporti in una chiave di reale interdipendenza.

D'altra parte, l'Europa comunitaria, fin dal suo nascere, non si è mai "pensata" come un'area di privilegio e di ricchezza tanto più sicure e forti perché frutto dell'esclusione degli altri. Il Muro di Berlino è stato abbattuto non solo dalle "rivoluzioni democratiche" dei popoli dell'Europa Orientale, ma anche dall'espansione dell'impulso generoso che ha dato vita all'Europa comunitaria, un impulso teso a proiettare oltre i suoi confini i valori di libertà e di democrazia, ma anche il benessere e lo sviluppo. Andrebbe davvero contro i suoi migliori interessi e contro gli ideali che ne hanno segnato la nascita, se l'Europa comunitaria si ripiegasse su se stessa. Corriamo davvero il rischio paradossale di edificare, noi europei occidentali, un nuovo muro, se l'obiettivo rafforzamento dovuto all'integrazione verticale non sarà controbilanciato da politiche di coesione e di solidarietà esterne.

## CAPITOLO 2

### IL CONTESTO INTERNAZIONALE

La nostra riflessione sul problema della cooperazione allo sviluppo avviene in una fase di mutamenti straordinari e sullo sfondo di una serie di fenomeni politici, economici, sociali e culturali che impongono, qui come in ogni altro campo, un modo radicalmente diverso di pensare.

Ne indichiamo quattro in particolare:

1) Si è dissolto un antagonismo che aveva diviso il mondo in due campi e impegnato tante risorse strategiche, all'Est come all'Ovest, in un'interrotta corsa agli armamenti.

Ma la fine dell'ideologia non significa né la fine della storia, in termini di nostro impegno politico, né la fine della geografia, in termini di duri condizionamenti delle realtà sociali e naturali di tanti Paesi. La ricerca di un nuovo equilibrio e le attese che esso suscita ora che uno dei due poli contrapposti è venuto a mancare, verrà a gravare innanzitutto su quei Paesi, cioè il mondo occidentale, che hanno dimostrato che il loro sistema politico ed economico era l'unico veramente vitale. Non potremo quindi rifugiarci in un'indifferenza cosmica, che rifiuti di farsi carico del resto dell'umanità, se non vogliamo che si apra un baratro nei rapporti tra il Nord ed il Sud. In particolare una parte specifica del Nord, quella europea, ed una parte altrettanto specifica del Sud, il mondo islamico.

Dobbiamo quindi prepararci ad affrontare contemporaneamente la catastrofe politica economica e sociale del mondo comunista e la crisi altrettanto grave in cui versa gran parte del Terzo Mondo. In questo senso l'Italia si trova a fare da ponte tra l'Europa prospera e due mondi in crisi: all'Est e al Sud, ad una giuntura esplosiva, destinata ad aggravarsi. Non possiamo pensare di affrontarla costruendo intorno a noi muri di egoismi, paure, incomprensioni.

2- In secondo luogo, il crollo del comunismo ha reso oggi ancor più evidenti i legami tra le componenti politiche, economiche e sociali di ogni strategia di sviluppo. Ogni politica di sviluppo ha bisogno, se avviene in chiave di economia di mercato, di un terreno giuridico e politico adeguato, che favorisca lo spirito di iniziativa, l'individualità dei diritti, la stabilità delle istituzioni e delle prospettive di profitti e investimenti. Il trapianto da un Paese all'altro non è facile, come ci ricordano gli esempi dell'Inghilterra del secolo scorso rispetto alle sue colonie e degli Stati Uniti rispetto all'America Latina. Ma oggi più che mai siamo convinti che la democrazia resta la più grande delle innovazioni, anche per l'economia, e non deve più costituire una caratteristica appartenente al solo codice genetico degli europei.

3- In terzo luogo, ci dobbiamo rendere conto che ormai, con l'allontanarsi dei rischi di un conflitto militare globale, emerge un concetto di sicurezza ben più vasto, del quale gli equilibri militari saranno solo un aspetto, e forse neanche il più importante. Le minacce nuove si chiamano grandi migrazioni, grandi malattie, droga, degrado dell'ambiente, terrorismo, disoccupazione.

Anche per l'Europa la minaccia non sarà più tanto costituita dalla guerra, quanto dall'incombere di enormi, crescenti, incontrollate ondate migratorie. Dall'Est europeo ondate crescenti si riversano sui Paesi comunitari spinti dalla povertà del loro mercato. Ma una miseria ben più grande spinge l'Africa verso le coste dell'Europa. E non dimentichiamo che il divario tra l'Europa e l'Africa è più del doppio di quello tra gli Stati Uniti e l'America Latina. Per comprendere la necessità di un rapporto realmente e non retoricamente solidale è sufficiente guardarsi intorno. E' sufficiente vedere quanta carica di violenza può racchiudere una migrazione di massa destinata ad aumentare, pur povera ed umile ma con un alto potenziale di destabilizzazione. Incombe su di noi un conflitto ben più grave

di quello che ci siamo lasciati alle spalle, e non saranno sufficienti i buoni sentimenti a scongiurarlo.

L'ondata del malessere dei Paesi poveri si erge sempre più alta. Essa minaccerà i nostri equilibri ambientali se il loro sviluppo non sarà sostenibile, bensì disordinato e tale da aggravare fenomeni che hanno incidenza planetaria, come la deforestazione, l'assottigliamento della fascia dell'ozono, l'effetto serra, le piogge acide, l'inquinamento dei mari.

Pertanto, quando si chiede il sostegno a politiche di cooperazione allo sviluppo non si tocca solo la corda della generosità, ma anche e soprattutto quella della sicurezza. Occorre riorientare le nostre difese verso questo nuovo fronte, sostenendo - oltre i confini del mondo privilegiato - processi di sviluppo capaci di radicare la mano d'opera nei Paesi di origine e di garantire almeno condizioni di qualità della vita sufficiente, livelli infrastrutturali e consumi elementari.

Tenendo conto che i Paesi europei spendono il 3-4% del loro PIL per la difesa (gli USA il 6%) e che le spese militari nel mondo ammontano ad un trilione di dollari, di cui 200 miliardi nei Paesi in via di sviluppo, una loro riduzione del 10% (100 miliardi di dollari) equivarrebbe a quello 0,70% che si è convenuto di dedicare alla cooperazione allo sviluppo. Sarebbe un dividendo della pace, non solo rilevante nei suoi effetti, ma anche ragionevolmente attuabile.

4- Il quarto punto riguarda la trasformazione strutturale della comunità internazionale. Il crollo del muro di Berlino, lo sgretolarsi dei sistemi politici e sociali che per anni avevano paralizzato gli equilibri internazionali, la guerra del Golfo ed i recenti avvenimenti in Unione Sovietica e in Jugoslavia stanno a testimoniare il tramonto definitivo del vecchio ordine mondiale. Siamo perciò ben consapevoli di trovarci alla vigilia della nascita di quello nuovo, ma dobbiamo esserlo altrettanto della responsabilità che questo comporta in termini di scelte. La politica della cooperazione allo sviluppo, insieme alla diffusione

della democrazia, alla liberalizzazione degli scambi ed alla drastica riduzione degli armamenti dovranno costituire i pilastri del nuovo ordine mondiale. Il suo assetto dipenderà anche da come sapremo ridisegnare la mappa politica ed istituzionale del nostro continente. Al suo interno emergono forme di integrazione a livello regionale che sempre più si fanno carico dei problemi generali. Sono questi i nuovi soggetti capaci di coalizzare le risorse per affrontare le grandi sfide di questo scorcio di secolo e di quello venturo. Esempio, tra di esse, modello al quale tutti guardano, è la Comunità Europea, che dovrà dotarsi al prossimo Consiglio Europeo di Maastricht degli strumenti più incisivi per affrontare collegialmente i grandi rischi del nostro tempo.

La politica dello sviluppo è destinata ad essere uno dei terreni della politica comune, in tempi brevi suggeriti dall'imminenza delle scadenze dinanzi a noi. L'Italia ritiene che si debba operare un graduale e progressivo spostamento di accento, dal piano nazionale a quello comunitario, del sostegno allo sviluppo, in termini sia qualitativi sia quantitativi.

Anche su questo terreno passa oggi la scelta tra la logica dell'integrazione e quella della disintegrazione. Tra la logica delle regole, dei principi, delle istituzioni sovranazionali che si sostituisce a quella basata sulle contrapposizioni di ieri e di oggi quali il protezionismo, il razzismo, il nazionalismo esasperato, l'intolleranza politica e religiosa.

## CAPITOLO 3

### IL RAPPORTO NORD-SUD NEGLI ULTIMI TRENT'ANNI

Uno sguardo retrospettivo alle relazioni Nord-Sud, nelle varie fasi attraverso cui si sono andate sviluppando nel corso di un trentennio, aiuta a capire le ragioni più profonde delle difficoltà, e anche degli insuccessi, cui sono andate incontro le politiche di cooperazione allo sviluppo.

Perché parlare di un trentennio? Perché è agli inizi degli anni 60 che si può segnare la fine dell'era coloniale e del periodo post-bellico, con il sorgere di un folto numero di Stati indipendenti e sovrani, soprattutto in Africa. L'arco dei trent'anni abbraccia in realtà tre fasi, complesse. E' una periodizzazione che vogliamo qui tratteggiare per inquadrare un ragionamento sull'esperienza della cooperazione allo sviluppo:

1) 1960-1972/'73. E' il periodo del post-colonialismo in senso stretto, ed è il momento in cui gli Stati conquistano l'indipendenza, si affrancano politicamente ma rimangono tuttavia in un'orbita di dipendenza rispetto alle ex-potenze coloniali. Con loro mantengono rapporti "speciali". E, in generale, permane una forte influenza delle amministrazioni e dei gruppi economici e d'interesse dei Paesi ex-coloniali. Contemporaneamente, si affacciano le prime tendenze politiche e culturali che pongono l'obiettivo della crescita economica del PVS all'interno di "logiche autocentriche".

Il modello (anzi, i modelli) "post-coloniale" ha una sua tenuta, e una forza inerziale che lo spinge ben oltre questa fase, anche perché è figlio di un contesto politico, culturale ed economico in cui gli steccati tra zone del mondo, tra culture, sono alti e appaiono imm modificabili. Non sono solo i due grandi blocchi contrapposti, ma le tante aree di influenza tra loro antagoniste, a caratterizzare le relazioni internazionali di quegli anni, e anche dopo. Le vicende coloniali, infatti, si chiudono politicamente, ma non finiscono i tanti *mondi* non effimeri,

anche se fortemente conflittuali al loro interno, che esse hanno costruito. E nella loro dinamica interna, continuano ad aver senso e capacità di sviluppo - seppur politicamente modificate in modo profondo - relazioni speciali, anche di dipendenza, tra i Paesi affrancatisi dal colonialismo e le potenze un tempo coloniali.

Neppure il *non allineamento* intacca davvero quegli assetti. Che successivamente saranno messi in discussione non solo dalle dinamiche interne a quei *mondi*, ma anche, forse soprattutto, dall'affermarsi di un *mondo unico*, per quanto assillato da nuove ansie di frammentazione.

2) 1973- 1981. A partire dal '73, si snodano gli anni del tentativo di "rivincita" del Sud, soprattutto grazie all'*arma* del petrolio. Il Sud afferma la sua volontà di lavorare alla pari, di non accettare regole altrui. E opera una rottura, asserendo di voler costruire il suo proprio futuro. Certo, dello "strappo" è direttamente protagonista un numero di Paesi limitato; ma è un segnale forte. S'impone la problematica Nord-Sud. Il Sud comincia a parlare del Nuovo Ordine Economico Internazionale (NOEI). Sono gli anni della presenza più attiva del *cartello dei non allineati*. Insomma, la questione del rapporto Nord-Sud è posta in termini nuovi. Il Nord assorbe lentamente i contraccolpi dello "strappo", rispondendo in modo concreto ma semplice agli effetti dello shock petrolifero e relative onde d'urto: cioè con il riciclaggio dei petrodollari e un grande flusso di prestiti finanziari a tutti i Paesi in via di sviluppo.

Le risorse finanziarie riciclate sui Paesi in via di sviluppo dal sistema finanziario internazionale, per effetto dello shock petrolifero, alimentano così la crescita di un'economia reale particolarmente fragile, finendo per aggravare la loro situazione debitoria.

Il periodo si conclude tra le affermazioni, talvolta declamatorie e astratte, dei terzomondisti e degli autocentristi, e pratiche disinvolute concrete del sistema bancario.

Il NOEI era frutto di una giusta intuizione e di una sensibilità che si andava affermando: poneva, *in nuce*, l'idea-forza del

superamento dei tanti mondi, che è il tema di oggi. Ma naturalmente i sostenitori del NOEI non erano in grado di prevedere, né ponevano all'ordine del giorno, il superamento definitivo dei due grandi blocchi contrapposti, nei termini in cui poi si è verificato. E la risposta che davano, pur generosa, restava prigioniera di rigidità culturali e di schemi ideologici propri del mondo della divisione e dello squilibrio a cui intendevano contrapporsi, e quindi non erano in grado di incidere. Restando nell'utopia e nell'ideologia, o finendo in *ideologie* pericolose. Ben inteso, la storia procede per passi successivi e per strappi, e quindi sarebbe ingeneroso dare i voti oggi a idee e processi che, per quanto carichi di limiti, hanno avuto comunque il merito di porre sul tavolo problematiche e di suggerire vie d'uscita.

3) *Anni '80*. Nell'agosto 1982, con il "caso messicano", arriva la crisi del debito, e si conclude la seconda fase.

Con la stretta della recessione, l'innalzamento dei tassi di interesse e la negativa ecoluzione delle ragioni di scambio, le dissestate economie dei PVS s'inceppano, finiscono in bancarotta. Così, il ciclo anni 70 della speranza e delle ambizioni si ferma, subentra la fase del riflusso, della sordità, e dal periodo della distensione Nord-Sud si passa a quello della "guerra fredda" tra Nord e Sud.

Nell'arco di questo periodo, il totale dei flussi netti ai Paesi in via di sviluppo si riduce della metà, passando dai 202 mldi \$ del 1981 ai 111 del 1989 (valori a prezzi e tassi di cambio 1988).

La componente di aiuto pubblico rimane stabile in termini assoluti (con un ordine di grandezza di circa 50 mldi \$) compensando i Paesi DAC la caduta degli aiuti da altre fonti.

Il declino è pertanto da attribuire interamente ai flussi privati. In queste condizioni la medicina del risanamento finanziario imposta dall'apertura delle economie al mercato internazionale risulta inevitabilmente amara.

Il periodo che va dal 1982 al 1989 è la fase segnata dal fallimento della conferenza di Cancun, dalla crisi del debito che strangola i Paesi in via di sviluppo, dall'assurdità di un Sud

povero che finisce per finanziare il Nord ricco come effetto paradossale della spirale negativa degli interessi sul debito. Si crea, pertanto, una situazione oggettivamente insostenibile di vistoso squilibrio, per giunta accompagnato dal sostanziale inceppamento delle politiche di cooperazione allo sviluppo. Infatti, in questa fase le politiche di cooperazione si trascinano secondo logiche del passato, senza nessun ripensamento, senza nessuna vera meditazione sui cambiamenti in atto, senza nessuna riflessione sulle lezioni ricevute. Per di più, si riversa sulla cooperazione l'intero onere del rapporto Nord-Sud. Ad essa è richiesto, di fatto, il compito di compensare il riflusso negativo di tutti gli investimenti. Le politiche di cooperazione diventano interventi-tampone, perdono ogni possibilità di seguire una logica e una strategia.

## CAPITOLO 4

### IL MANCATO SUCCESSO DELLE POLITICHE DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

#### 4.1 Un problema comune

Un ragionamento sui limiti e gli insuccessi delle politiche di cooperazione non può essere circoscritto al solo caso italiano, ma interessa inevitabilmente l'insieme dei Paesi donatori, con alcune eccezioni che confermano la regola.

L'aiuto pubblico allo sviluppo ha giocato negli anni 80 una parte di protagonista nelle relazioni Nord-Sud, anche perché ha compensato oggettivamente la contrazione di altri flussi verso i Paesi in via di sviluppo. Chiamato a svolgere anche ruoli che non gli competevano - vuoi di supplenza vuoi di compensazione di carenze di altri canali di relazione - l'APS ha mancato anche per questo molti dei bersagli che si prefiggeva. Peggio, ha contribuito indirettamente, con i suoi insuccessi, ad aggravare alcune situazioni per le quali aveva mobilitato risorse.

Certo, vanno fatte valutazioni da caso a caso, e non c'è un'omogeneità nei bilanci. Nel complesso, però, le grandi mobilitazioni di risorse umane e materiali, i flussi di capitali di questi anni non hanno toccato il sottosviluppo e le sue piaghe, ma hanno addirittura contribuito a processi di degrado, come quello ambientale, o di deprivazione di risorse umane, favorendo indirettamente il fenomeno dei flussi migratori. E' un bilancio, insomma, che ha del paradossale. Perché proprio sul terreno d'elezione, che è quello dell'aiuto allo sviluppo, l'APS non ha avuto impatto, quando non è stato controproducente. Ma anche laddove ha funzionato e ha avuto efficacia, è stato effimero, non è stato in grado di mettere in moto processi evolutivi, né dal punto di vista dell'economia né da quello della democrazia. Un obiettivo, quest'ultimo, che non era deliberatamente perseguito o non rappresentava una

priorità, e che, tuttavia, avrebbe dovuto essere considerato almeno una delle cartine di tornasole di una riuscita politica di cooperazione. Invece, anche qui, l'assenza di logiche coerenti e di strategie ha favorito il consolidamento di regimi antidemocratici e incrostazioni di potere elitario.

Se si fa un bilancio più articolato, va rispettata una certa periodizzazione, e l'attenzione va principalmente focalizzata sul secondo e terzo periodo del trentennio che abbiamo prima tratteggiato.

Nel primo periodo, infatti, quello immediatamente post-coloniale, le politiche di cooperazione allo sviluppo avevano una loro "efficacia", congruità, coerenza rispetto al tipo di rapporto che intercorreva tra i Paesi beneficiari e i Paesi donatori. Erano politiche di assistenza nel quadro di un prolungamento oggettivo della dipendenza economica e culturale di quei Paesi dalle ex-potenze coloniali.

La vicenda della cooperazione acquista una diversa e maggiore valenza negli anni 70 e 80, cioè nel periodo in cui emerge drammaticamente la contraddizione tra una deriva delle logiche post-coloniali e l'incapacità di introdurre approcci nuovi in sintonia con le due linee-guida fondamentali di una corretta e sana politica di cooperazione, quella della riforma politica e quella della riforma economica nei Paesi beneficiari. Cioè, le politiche di cooperazione non riescono a essere causa ed effetto di processi di trasformazione politica ed economica di quei Paesi. Questo soprattutto perché non vengono poste condizionalità politiche, in termini di democrazia e di diritti umani; né condizionalità economiche, in termini di efficienza del sistema economico, di vere regole di mercato, di linee di politica economica attendibili.

Su questo terreno è praticamente solo il Fondo Monetario Internazionale, e su un piano diverso la Banca Mondiale, ad agire e a porre le sue condizioni. Così, le politiche di cooperazione finiscono per assolvere al ruolo improprio e sterile di compensazione dell'inevitabile univocità degli interventi di un organismo come l'FMI; con effetti di

deterioramento progressivo della loro funzione propria. E' un fenomeno che s'intensifica nella terza fase del trentennio, negli anni 80.

Al tempo stesso, va anche osservato che proprio l'inadeguatezza delle risorse finanziarie finalizzate allo sviluppo alimenta i rischi di una riedizione speculare della pratica inefficacia delle politiche del decennio precedente. Se la lezione degli anni 70 è quella dell'inefficacia di risorse destinate a disegni velleitari o non calibrati sull'effettiva capacità amministrativa dei beneficiari, una delle lezioni degli anni 80 è quella della pratica inefficacia di stabilizzazioni non sostenute da un'adeguata crescita del reddito.

L'acquisizione, sino alla metà degli anni '80, della priorità della riforma politica ed economica non deve far passare in secondo piano l'esigenza di un reale *adjustment with growth* e di un effettivo sostegno allo sviluppo. E in quest'ottica vanno tenute in considerazione sia la parola d'ordine della *social dimension of adjustment*, promossa dalla CE, sia quella dello sviluppo partecipativo, che sposta molto in avanti la stessa frontiera del rapporto tra sviluppo e democrazia.

Queste linee generali preliminari si dovrebbero fondare su un "senso comune" che tale non è stato davvero finora. Parliamo dell'ovvia esigenza di strategie mirate, cioè della capacità di armonizzare gli interventi, da sostenere con i crediti di aiuto, con l'effettivo stadio di sviluppo del Paesi beneficiario, e di calibrarli su una logica di riorganizzazione dei Paesi ricevitori. Invece, prevalgono spesso ragioni legate a interessi particolari o privati, sia nei Paesi donatori sia nei Paesi beneficiari, con conseguenze negative dal punto di vista dell'efficacia e delle efficienza delle risorse dislocate.

#### 4.2 Il mancato coordinamento

Negli anni 80, la crisi economica generale che investe anche i Paesi donatori, impedisce quel "salto" qualitativo che era stato prospettato 21 anni fa, proprio in questi giorni, con

l'approvazione da parte dell'Assemblea delle Nazioni Unite dell'obiettivo dello 0,70%.

Quell'obiettivo, tranne alcune lodevoli eccezioni, resta ancora lontano dai risultati finora conseguiti. Tranne rare eccezioni, gran parte dei Paesi beneficiari si è vista ridurre la percentuale di PIL dedicato alla cooperazione da parte dei Paesi donatori. Questo calo quantitativo ha effetti che si sommano alle conseguenze degli errori "qualitativi", e questa perversa combinazione riduce ulteriormente l'impatto delle politiche di cooperazione.

Il coordinamento delle politiche resta inadeguato, così come non sufficientemente meditata appare l'articolazione degli aiuti in relazione alle caratteristiche demografiche, macroeconomiche e amministrative dei beneficiari.

Il sostegno ai processi di integrazione regionale, anche mediante azioni di cooperazione e concertazione Sud-Sud, ha segnato il passo, non uscendo da sporadiche iniziative esemplari.

A un livello più generale, si è ancora lontani da quei processi necessari e tante volte auspicati di sinergia e sintonia tra politiche di cooperazione e politiche finanziarie, commerciali, della sicurezza.

Per quanto riguarda, infine, il commercio internazionale, non sono state ancora prese in considerazione proposte e azioni della portata di quelle rese necessarie, per affrontare la questione del debito. Il principio *trade and aid, not trade versus aid* appare disatteso proprio dai Paesi del Nord del mondo, con l'adozione di barriere protezionistiche che risultano particolarmente gravi in campo agricolo.

## CAPITOLO 5

### I LIMITI SPECIFICI DELL'ESPERIENZA ITALIANA

#### 5.1 La fase del rodaggio

L'Italia ha avviato la politica di cooperazione in una fase successiva rispetto a quella che aveva visto protagonisti altri Paesi europei, in particolare quelli con un lungo passato coloniale. Una vera e propria politica italiana di cooperazione allo sviluppo comincia solo negli anni '80, cioè con una ventina d'anni di ritardo rispetto agli altri Paesi, per giunta in coincidenza con una fase molto complessa e in corso di ridefinizione delle relazioni Nord-Sud.

Aggravata da queste difficoltà di partenza, la cooperazione italiana deve comunque scontare un naturale periodo di rodaggio, che di fatto occupa l'intero decennio. E' un rodaggio legislativo, innanzi tutto: la legge cambia tre volte (la prima legge del 1979, poi quella istitutiva del FAI del 1985 e poi la 49, che è solo del 1987). In particolare questi ultimi quattro anni, sono stati spesi per il rodaggio pratico, amministrativo della nuova legislazione. Sono tre-quattro anni di inevitabile messa a punto di una macchina complessa.

A questo inevitabile pedaggio iniziale, si sommano la vischiosità e le lentezze tipiche della nostra pubblica amministrazione, aggravate, nella fattispecie, dalla mancanza di una specifica esperienza gestionale.

#### 5.2 Le ONG

La cooperazione italiana - va ricordato - è iniziata grazie alla giusta campagna contro la fame nel mondo, che ha avuto l'enorme merito di muovere e commuovere l'opinione pubblica e così di stimolare e rendere possibile l'impegno per la solidarietà esterna del nostro Paese. Questo importante tratto

distintivo iniziale, nel peculiare contesto culturale e temporale dell'avvio della cooperazione italiana, ha però inevitabilmente evidenziato l'insufficiente accumulo di conoscenze ed *expertise* specifiche, come di criteri rigorosi e coerenti per mettere a punto una strategia della cooperazione, capace di andar oltre l'idea-guida dell'aiuto d'emergenza. E questo ritardo di "impostazione" teorica e pratica iniziale ha influito assai pesantemente sulle effettive capacità di attuare efficacemente strategie di cooperazione più complesse.

Un fattore che ha influenzato indirettamente certe scelte della cooperazione italiana, ai suoi inizi, è stato il ruolo delle imprese italiane di lavori pubblici cioè, le imprese che maggiormente e da più tempo erano presenti e avevano operato nelle aree dei Paesi che poi sarebbero diventati beneficiari degli aiuti italiani. Erano le imprese che, molto più di altre, avevano l'*expertise* per cogliere le opportunità offerte dall'avvio della cooperazione.

Le Organizzazioni Non Governative hanno dimostrato in questi anni l'insostituibilità del loro ruolo, soprattutto per i progetti di maggiore impatto sociale, e una capacità di intervenire ammirevolmente in situazioni sul campo particolarmente difficili, facendo prova di capacità di aggregazione e di mobilitazione del volontariato.

Tuttavia nelle esperienze di diversi altri Paesi, le ONG hanno dimostrato da tempo una notevole capacità di attirare fondi privati. In alcuni casi, la loro entità supera quelli di provenienza governativa. Questo, in Italia, non si è ancora verificato. Anzi, si può parlare di fenomeni di segno opposto, se solo si leggono certi dati, che indicano una crescente proliferazione delle ONG, a partire dagli inizi della cooperazione, ed in concomitanza col crescere dei fondi governativi ad esse destinati.

Nel 1981 quando le erogazioni della cooperazione italiana a programmi di volontariato sono state di 13 miliardi di lire, le ONG riconosciute erano soltanto 42, mentre nel 1990 quando le erogazioni sono state di 136,5 miliardi il numero delle ONG riconosciute era salito a 115, facendo emergere una chiara

correlazione tra finanziamenti pubblici e nascita e sviluppo delle ONG.

E' auspicabile che le ONG siano in grado di far crescere il loro retroterra e di ampliare le loro fonti proprie di finanziamento nella stessa misura in cui hanno saputo operare sul campo.

### 5.3 Gli anni dell'Africa

Il collegamento tra le grandi linee della politica estera del Paesi e le priorità che si andavano perseguendo nei rapporti con i PVS non è stato finora così organico e chiaro come ci chiedono oggi il crescente impegno di solidarietà esterna e il nostro ruolo internazionale.

Gli anni '80 sono stati segnati da un'"opzione africana". Ed in effetti gli stanziamenti e le erogazioni per l'Africa subsahariana non sono mai scesi al di sotto del 50% dell'APS.

Si è trattato di una scelta, che al di là delle intenzioni (noi siamo per un forte impegno in quel continente) ha frequentemente attivato iniziative disancorate da serie valutazioni sulle reali possibilità di successo.

Nel Corno d'Africa ci ha mosso una sorta di reminiscenza post coloniale (nel caso della Somalia alimentata dal filo conduttore che parte dall'Amministrazione fiduciaria degli anni '50), ma l'impegno finanziario è stato tardivo e in controtendenza rispetto agli orientamenti emergenti. Nel caso dell'Africa Australe (Angola e Mozambico in particolare)

l'errore di valutazione è stato in un certo senso di aver ritenuto che i regimi "antimperialisti" di quei Paesi, nonostante le loro politiche ideologicamente marcate, sarebbero stati comunque in grado di promuovere un meccanismo di sviluppo positivo. Tenendo conto anche dei problemi connessi alla vicinanza di questi Paesi con il Sudafrica, dalla cui dipendenza appariva opportuno svincolarli, essi sono stati considerati dei partners affidabili e meritevoli dell'impegno prioritario della nostra cooperazione.

Anche per effetto della disgregazione delle strutture statali, economiche e civili i nostri aiuti non potevano che avere una modesta incidenza.

Il caso del Sahel è diverso in quanto l'impegno italiano, qui, è nato da ragioni umanitarie e solidaristiche più che politiche assicurando benefici alle popolazioni pur senza innescare politiche strutturali.

Nel decennio 1981/90 le erogazioni sono ammontate a 26.400 miliardi a fronte dei 32.400 miliardi di stanziamento.

Non sono disponibili invece precise ed esaurienti valutazioni quantitative dei risultati della nostra Cooperazione. Come manca una conoscenza dell'impatto sui Paesi.

L'azione di monitoraggio prevista dalla legge 49 è stata infatti finora troppo limitata.

Anche per questo motivo è stata affidato alla SIM il monitoraggio di otto Paesi chiave della nostra Cooperazione al fine di consentire una precisa valutazione dell'impatto dei programmi sui diversi Paesi.

I risultati di questa indagine che riguarderà Etiopia, Somalia, Mozambico, Cina, Bolivia, Egitto, Tunisia e Senegal verranno resi noti in occasione della Conferenza nazionale del prossimo anno.

## CAPITOLO 6

### LA QUESTIONE AFRICANA: AGGIORNARE L'IMPOSTAZIONE

#### 6.1 L'Africa resta una priorità

La cosiddetta "opzione africana" va isolata nel quadro di un'analisi della cooperazione italiana, sia per il suo rilevante peso specifico nella politica di aiuti sia per le sue qualità di "case study" rivelatore della filosofia dell'intervento italiano. Sia, soprattutto, perché oggi è possibile mettere a punto linee-guida di un'efficace e lungimirante azione di solidarietà verso quel continente a noi vicino.

Abbiamo già accennato prima a certi limiti del nostro approccio nei confronti delle situazioni africane: scelte dettate anche da buoni principi teorici ma talvolta superficiali o astratte nella prassi; un'insufficiente valutazione degli interlocutori e delle condizioni reali; errori di fondo, come nel caso del Sahel. Ma guardando, ora, al futuro, va subito detto che la regione subsahariana deve restare una priorità della politica di cooperazione italiana ed europea, non solo per ragioni etiche, ma anche concrete, di sicurezza. E per una giusta e doverosa attenzione, un pratico incoraggiamento, verso tutti i processi e i fermenti di democrazia e di richiesta di rispetto dei diritti umani in corso nelle varie parti dell'Africa.

L'Africa è stata il continente che maggiormente ha beneficiato degli aiuti di cooperazione. Ma il loro flusso, la loro destinazione, il loro impiego sono stati condizionati più che altrove dagli effetti collaterali perversi della contrapposizione Est-Ovest e del suo intreccio negativo con il rapporto Nord-Sud. Oltre ai ragionamenti specifici sulla cooperazione, va detto che su un continente ancora molto segnato dal post-colonialismo hanno pesato le esigenze proprie di quel periodo: esigenze di sicurezza strategica trasposte in quello scacchiere, che facevano

passare in secondo piano considerazioni sul grado di democrazia e di rispetto dei diritti umani nei singoli Paesi beneficiari.

D'altra parte, la qualità dell'aiuto ha contraddistinto invece in modo abbastanza omogeneo le varie e diverse realtà, nel senso che anche la cooperazione destinata ai Paesi schierati con l'Occidente passava prevalentemente attraverso i regimi al potere e i gruppi dominanti, con una logica, alla fine, anche in quei Paesi "filoccidentali", di economia pianificata e centralizzata. Con i guasti e le distorsioni che essa comporta.

Quell'approccio non generava nei Paesi beneficiari sane dinamiche di mercato, né metteva in moto processi sociali e culturali in grado di far decollare anche amministrativamente e politicamente quelle nazioni. E c'è stato un "effetto-paradosso" del declino di aiuti e di assistenza ai Paesi africani, dei vari orientamenti e schieramenti: da un lato, ha aggravato in generale situazioni già critiche, ma che meritavano comunque una riflessione e un aggiustamento da parte dei Paesi donatori; dall'altro, ha fortemente indebolito e messo in discussione regimi e incrostazioni di potere e ha contribuito a innescare processi di democrazia e di richiesta di rispetto dei diritti fondamentali, che hanno tutti i caratteri e le potenzialità per far uscire davvero l'Africa dal periodo del post-colonialismo. Tanto più che il contesto si è affrancato dall'ipoteca della contrapposizione Est-Ovest.

## 6.2 Cooperazione e democrazia

Oggi si parla esplicitamente di "seconda indipendenza africana", alludendo all'opportunità che, agli inizi degli anni 90, si offre ai Paesi africani, un'opportunità perduta con la fine del colonialismo e la conclusione degli anni 60; e l'Europa può dare un contributo importante perché non venga persa una nuova grossa occasione.

Noi dobbiamo favorire quei processi democratici, dobbiamo incoraggiarli, con una politica di solidarietà esterna meditata e adeguata. Il rischio è che una politica di cooperazione, anche generosa e cospicua, ma non "pensata" e mirata, abbia effetti negativi, simili a quelli registrati nel passato; o addirittura

peggiori se dovessimo contribuire a ritardare dinamiche di progresso democratico che si sono accese, senza neppure migliorare le condizioni di vita materiali. Peraltro, ora sappiamo bene che i due "corni" della questione non sono in antitesi ma complementari.

La qualità dell'attuale *sfida africana* ci costringe a concepire ed elaborare politiche diverse rispetto al passato nel campo della cooperazione.

Noi riteniamo giusta, e facciamo nostra, la riflessione avviata dai francesi su questi temi, che si può condensare in una linea-guida generale: la democrazia e i diritti umani devono diventare condizione e criterio nella concessione degli aiuti. Deve diventare la linea europea. Concretamente, significa legare gli aiuti alla garanzia che siano mantenuti i processi di democratizzazione e di riforma economica, come via via si manifestano e si affermano nelle diverse realtà.

Perché questo principio s'incarni in politiche fattuali, la cooperazione allo sviluppo deve innanzitutto andare ad attaccare e colpire le cause fondamentali che sono la fonte delle situazioni di grave povertà e difficoltà. Occorre concentrarsi sugli aiuti "basici" diretti a soddisfare i "bisogni fondamentali". Ma è molto importante, inoltre, mettere a punto politiche per il ripristino degli equilibri ambientali e per il contenimento dell'esplosione demografica.

Anche pensando a questi obiettivi, è essenziale un approccio che tenga sempre più conto delle possibili aggregazioni regionali e, dal lato dei donatori, un coordinamento delle politiche di cooperazione verso le varie comunità regionali che si formano. L'intento principale è quello di raggiungere "masse critiche" in grado di formare *mercati* e di mettere in moto nuove dialettiche di scambio e sociali, cercando di tutelare al massimo quelle composite realtà economiche in formazione, avendo in mente l'idea (non il modello) della Comunità Europea.

## CAPITOLO 7

### REVISIONE DELLE STRATEGIE DI FONDO

#### 7.1 Un lungo retroterra di dibattito

Rivisitare le linee strategiche dell'aiuto allo sviluppo è un cimento che ha un solido e ormai lungo retroterra di dibattito appassionato e ricco, che si è andato sviluppando negli anni 80 e in questo inizio di decennio, intorno alle grandi tematiche della crescita sostenibile e del riequilibrio Nord-Sud. Risale anzi più indietro, questo retroterra, al confronto avviato dal Rapporto Brandt e dal Rapporto Global 2000. Pur apparsi in una fase in cui la contrapposizione Est-Ovest egemonizzava e condizionava ogni altra dinamica e sembrava intramontabile, ponevano all'attenzione un'esigenza che, in una parola potremmo definire di "giustizia", nelle relazioni internazionali, in particolare tra il Nord e il Sud. Di fatto, nella fase della più dura divisione del mondo, abbozzavano il tema, poi diventato cruciale, del riequilibrio in una chiave di interdipendenza. Su quella scia si sono mossi poi successivi studi e rapporti, spostando però in avanti il confine del confronto. Pensiamo a "Il nostro futuro comune", curato da Gro H. Brundtland, il Rapporto, che ha proposto con più rigore la questione della crescita sostenibile. Pensiamo al Rapporto Craxi sul debito, ai primi due rapporti della "trilogia" della Banca Mondiale sulla povertà e sullo sviluppo, al Rapporto Nyerere, al Rapporto Emmerij dell'Ocse, alle varie iniziative comunitarie. Sono solo alcuni dei numerosi e importanti contributi a una discussione che si è andata snodando in sedi politiche, culturali e scientifiche internazionali e che, a partire dall'analisi critica dei risvolti negativi delle politiche del Nord verso il Sud, ha riproposto in termini aggiornati il tema della "giustizia" ponendolo in chiave di crescita non disgiunta dalla democrazia e in chiave di "sicurezza".

La nuova frontiera della cooperazione deve tener conto di questo lungo retroterra, di questo "senso comune" che si è consolidato a partire dalla nozione di sviluppo sostenibile.

Gli obiettivi di una politica della cooperazione allo sviluppo non possono più essere, genericamente, il perseguimento della crescita economica, il sostegno alle condizioni minime, una generica promozione della politica Nord-Sud.

## 7.2 Il ruolo moltiplicatore dell'aiuto pubblico

Il sistema delle relazioni tra Nord e Sud è estremamente complesso e, dunque, la definizione di nuovi e più mirati obiettivi richiede una moltitudine di strumenti che consentano la messa a punto di politiche efficaci. Il commercio, il debito, gli investimenti finanziari diretti (investimenti produttivi, *joint-ventures*, ecc.), i flussi finanziari internazionali, l'aiuto pubblico allo sviluppo sono i vari aspetti della struttura del rapporto economico Nord-Sud.

E' ormai evidente, infatti, che la questione del commercio internazionale non è più un'opzione contrapposta alla politica degli aiuti, e che le politiche di apertura commerciale verso i Paesi in via di sviluppo sono iniziative da assumere in aggiunta e coordinate con l'aiuto allo sviluppo. Già i negoziati nell'ambito dell' "Uruguay Round" devono dare risposte positive ai PVS.

Lo stesso vale per la questione del debito. I flussi finanziari netti sono quelli che contano, che incidono effettivamente sui Paesi beneficiari. Non è pensabile una politica di aiuti disgiunta da un' incisiva, coordinata, ma anche condizionata, riduzione del debito estero. I casi recenti di Polonia ed Egitto dimostrano come le politiche di assistenza e cooperazione possono essere associate a decisioni di riduzione del debito; anzi le seconde rafforzano notevolmente le prime.

In questo campo l'Italia ha fatto la sua parte approvando, nel marzo di quest'anno la legge n° 106 "Disposizioni in materia di crediti concessi dall'Italia, a titolo di aiuto a Paesi in via di

sviluppo che consente l'annullamento, sia delle rate in conto capitale sia quelle in conto interessi, dei crediti, concessi a titolo di aiuto allo sviluppo, vantati nei confronti dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati (i Paesi elegibili a beneficiare della legge, fino a questo momento, sono 17).

L'aiuto pubblico allo sviluppo è pertanto solo uno di questi aspetti, e nel definire una nuova strategia è necessario considerare l'ambito nel quale si colloca e le possibili interrelazioni fra i vari strumenti.

L'aiuto pubblico deve però assumere un ruolo fondamentale di stimolo nei confronti degli investimenti diretti e dei flussi finanziari. Deve servire da moltiplicatore delle occasioni di investimento creando le condizioni per le quali la convenienza dell'investitore produttivo ad andare in un Paese del Sud del mondo cresca con il crescere dell'intervento pubblico.

### 7.3 I nuovi obiettivi

Una più articolata strumentazione operativa e un ruolo meglio definito dell'aiuto pubblico allo sviluppo è possibile solo nel quadro di una più articolata e esplicita definizione degli obiettivi da perseguire, che vogliamo così definire:

- 1) lo sviluppo democratico;
- 2) la riforma economica; la crescita sostenibile; lo *human development*;
- 3) l'integrazione Sud-Sud; la sicurezza regionale; la riduzione degli squilibri nelle aree di frizione Nord-Sud;
- 4) la protezione dell'ambiente;
- 5) il governo delle dinamiche demografiche e dei flussi migratori.

#### *1) Lo sviluppo democratico*

Schematicamente, individuiamo tre fasce di Paesi, per quel che riguarda gli *standard* di democrazia e di osservanza dei diritti fondamentali: (a) democrazie stabili, (b) democrazie in transizione, (c) sistemi autoritari stabili. Verso questi ultimi, la negazione o il forte condizionamento degli aiuti (aiuti "basici",

comunque) può essere uno degli strumenti di pressione e di persuasione più efficaci, perché si avviino processi di democratizzazione e di rispetto dei diritti umani. Le democrazie in transizione richiedono il massimo di attenzione da parte nostra. Il travaglio democratico in questi Paesi è un processo spesso difficile e contraddittorio, che va osservato e assecondato nei tempi e nelle modalità proprie in cui avviene nella diverse realtà. La cooperazione ha una cruciale funzione di stimolo perché questi processi avanzino e non, viceversa, regrediscano.

## 2) *Riforme economiche e human development*

Le politiche di aggiustamento strutturale già messe a punto dalle Istituzioni Finanziarie Internazionali devono essere prese ad obiettivo da tutti i soggetti attivi nell'aiuto pubblico allo sviluppo, anche al fine di poter contare su un maggior impatto delle risorse finanziarie messe a disposizione nella realizzazione delle riforme. Ma, nel contempo bisogna tenere conto del fatto che gli aggiustamenti macroeconomici devono essere accompagnati da un vero e proprio *human development* qualitativo che misuri lo sviluppo anche sulla base di ben precisi parametri sociali e civili. La speranza di vita, l'alfabetizzazione, la scolarità, l'effettivo livello di ricchezza (Gnp calcolato in Parità di potere di acquisti) devono essere le variabili fondamentali sulle quali misurare il successo delle politiche di aggiustamento.

Gli equilibri sociali all'interno dei Paesi destinatari dell'aiuto devono essere salvaguardati, contrastando effetti collaterali negativi, come l'eccessiva urbanizzazione. In tale contesto, la valutazione dell'impatto occupazionale dei singoli interventi deve diventare un criterio di scelta decisivo sia nella fase di progettazione sia in quella di monitoraggio dei risultati.

### *3) L'integrazione regionale Sud-Sud e la sicurezza regionale in senso Sud-Sud e Nord-Sud*

Peculiarità dell'aiuto pubblico allo sviluppo deve essere soprattutto quella di rivolgersi non tanto al singolo Paese ma alla regione di cui fa parte. Uno dei fattori del successo delle economie occidentali non è dato forse dal loro livello di integrazione? Stimolando l'integrazione Sud-Sud si darà pertanto più forza e maggior impatto all'aiuto pubblico allo sviluppo. Con quali criteri? Per esempio, migliorando, anche attraverso il trasferimento di tecnologie avanzate, l'utilizzo delle risorse presenti nel Sud del mondo, che possono essere un grande canale per l'integrazione regionale. Proprio quelle risorse che fino a poco tempo fa erano viste come arma disgregatrice: si pensi alle risorse energetiche, a quelle idriche ed anche a quelle umane e culturali.

Le politiche volte all'integrazione regionale possono dare risultati anche sul fronte della sicurezza proprio perché riescono a creare spazi economici comuni da cui tutti traggono vantaggio; al contrario, vincerebbero la disgregazione e il degrado.

Politiche di questo tipo devono poi essere rese ancora più incisive in quelle aree nelle quali si presenta una frizione tra Nord e Sud. In quelle regioni i Paesi del Nord devono compiere ogni sforzo per far sì che gli squilibri si riducano e che l'integrazione economica prevalga mettendo, anche qui, in rete le risorse disponibili in modo tale che l'accresciuto legame Nord-Sud possa aiutare a ridurre vistosamente squilibri pericolosi e disgreganti. Si tratta, in sostanza, di sviluppare quella coesione economica e sociale esterna, unica via per rinsaldare, nella sicurezza, i rapporti del Nord del mondo con le aree più vicine del Sud.

#### *4) La protezione dell'ambiente*

Le politiche di aiuto allo sviluppo non hanno finora tenuto sufficientemente conto del problema ambientale. La direzione verso cui muoversi è opposta, anche perché è proprio di una corretta e lungimirante cooperazione agire come pressione esterna per l'elaborazione e l'applicazione di politiche di salvaguardia ambientale, ed essere essa stessa dotata di strumenti che evitino il trasferimento di fattori inquinanti. Da un lato, come per l'avvio dei processi di democratizzazione o per la messa a punto di politiche di aggiustamento strutturale dell'economia, l'aiuto allo sviluppo deve servire a condizionare dall'esterno l'adozione da parte dei governi beneficiari, di politiche per la salvaguardia dell'ambiente da realizzare attraverso il sostegno finanziario, tecnologico, scientifico ed anche amministrativo esterno; dall'altro, gli investimenti consentiti da risorse pubbliche esterne nei Paesi del Sud devono essere sottoposti alle medesime valutazioni di impatto ambientale a cui sono sottoposti gli investimenti nel mondo industrializzato dove più diffusa è la coscienza ambientale.

#### *5) Demografia ed emigrazione*

E' evidente il nesso tra crescita demografica eccessiva e sottosviluppo, ma è altrettanto chiaro che il sottosviluppo rappresenta la più potente e diffusa causa di incrementi demografici insostenibili e di espulsione e deprivazione di risorse umane. Non solo la popolazione continua ad aumentare nelle aree più povere, ma lo fa in modo sempre più squilibrato e diseguale. Si determina così una differenza di potenziale e, di conseguenza, si assiste a tentativi di riequilibrare la situazione di scompenso. Per di più, le situazioni più critiche riguardano solo determinate aree, cioè soprattutto dove ci si trova di fronte a zone a minore potenziale e quelle a maggior potenziale demografico.

Le politiche di cooperazione allo sviluppo devono incidere direttamente sulla causa principale che muove le grandi masse di popolazione da Sud verso il Nord: quella dello squilibrio economico. Creando sviluppo e avendo come obiettivo primario quello della creazione di occupazione si deve giungere a stabilizzare il mercato del lavoro nei Paesi del Sud del mondo.

Ma la cooperazione non è sufficiente se non è accompagnata da precise misure di intervento sulle risorse umane al fine di evitare l'effetto paradosso più dannoso proprio per i Paesi più poveri dove cooperazione può spesso tradursi in aumento di disponibilità e favorire l'esodo. Le variabili demografiche, dunque, devono essere inserite nei criteri di valutazione sia della situazione dei singoli Paesi sia degli effetti delle politiche di cooperazione. Le risorse umane devono essere usate come vettore di sviluppo e di integrazione Sud-Sud, anche per far rintrare in patria capacità professionali formate in Occidente in grado di assumere una leadership nel Paese di origine finalizzata anche al maggior successo e al più forte radicamento delle iniziative economiche realizzate attraverso l'aiuto pubblico allo sviluppo.

Lo sviluppo, da solo, non basta a frenare l'esodo sempre più massiccio da parte di quei Paesi dove la dinamica demografica è fuori controllo e per i quali è sin da ora noto dove può portare l'attuale tasso di crescita demografica. Perciò è auspicabile che le politiche di sviluppo siano accompagnate da una marcata attenzione verso i fenomeni più vistosi di crescita demografica e da una maggiore sensibilità alla ricerca di soluzioni del problema, di misure idonee a fronteggiarlo. Consapevoli che la sua mancata soluzione può vanificare l'efficienza di qualsiasi tipo di cooperazione e aggravare ulteriormente il dramma delle popolazioni più esposte agli effetti del sottosviluppo.

#### 7.4 Le tante questioni meridionali

Definiti gli obiettivi principali verso cui devono essere indirizzate le politiche di cooperazione allo sviluppo, è possibile, intorno ad essi, stabilire criteri, tipi di intervento e strumenti operativi al fine di rendere più mirata e nello stesso tempo più organica, ogni singola azione.

Per fare ciò occorre però compiere una valutazione ulteriore e cioè quella delle condizioni dei diversi Sud in cui ancora il Terzo Mondo è articolato.

Possiamo innanzitutto mettere a fuoco una serie di raggruppamenti regionali: il blocco dei Paesi del Nord Africa; l'area povera del Vicino Oriente; i Paesi dell'Africa subsahariana, divisi in quattro gruppi (Africa Orientale, Africa Occidentale, Africa Centrale, Africa Australe); i Paesi del subcontinente indiano; la Cina, la penisola indocinese; i Paesi del Sud America e dell'America Centrale.

Questa dimensione regionale deve essere presente sia per quel che riguarda l'articolazione delle strategie concrete sia per quel che concerne l'individuazione delle priorità da perseguire in termini di obiettivi di fondo.

L'insieme delle aggregazioni regionali va coniugato con una revisione e un aggiornamento delle metodologie di classificazione generale dei Paesi beneficiari.

Quest'esigenza nasce innanzitutto da una percezione della "geografia politica" in quest'ultimo scorcio del millennio molto distante da consolidate categorie di analisi e catalogazione, ormai obsolete o insufficienti. Basti dire che il Sud non è più *un* Sud e che non ci sono *due* Sud, ma *molti* Sud. E che tra loro, per giunta, non possono essere differenziati solo in base al grado di sviluppo economico. Ci sono oggi diverse "questioni meridionali".

TASSI DI CRESCITA DEL GDP REALE E GDP REALE PROCAPITE PER PAESI A BASSO E MEDIO REDDITO. 1965-2000

|                                       | GDP<br>1989<br>(mld US\$) | Popol.<br>1989<br>(mln) | Crescita del GDP Reale |                     |          | Crescita del GDP Reale procapite |                     |          |
|---------------------------------------|---------------------------|-------------------------|------------------------|---------------------|----------|----------------------------------|---------------------|----------|
|                                       |                           |                         | Trend<br>1965-89       | Proiezioni anni '90 |          | Trend<br>1965-89                 | Proiezioni anni '90 |          |
|                                       |                           |                         |                        | Baseline            | Downside |                                  | Baseline            | Downside |
| Regioni o Gruppi                      |                           |                         |                        |                     |          |                                  |                     |          |
| Tutti i Paesi a basso e medio reddito | 3303                      | 4053                    | 4,7                    | 4,9                 | 4,1      | 2,5                              | 2,9                 | 2,2      |
| Regioni                               |                           |                         |                        |                     |          |                                  |                     |          |
| Africa Sub-Sahariana                  | 171                       | 480                     | 3,2                    | 3,6                 | 3,5      | 0,4                              | 0,5                 | 0,3      |
| escluso Nigeria                       | 142                       | 367                     | 3,3                    | 3,6                 | 3,1      | 0,4                              | 0,4                 | 0,0      |
| Asia                                  |                           |                         |                        |                     |          |                                  |                     |          |
| Est Asia                              | 895                       | 1552                    | 7,2                    | 6,7                 | 5,6      | 5,2                              | 5,3                 | 4,2      |
| Sud Asia                              | 351                       | 1131                    | 4,2                    | 4,7                 | 4,2      | 1,8                              | 2,6                 | 2,1      |
| Europa, Medio Oriente e Nord Africa   | 828                       | 433                     | 4,2                    | 3,6                 | 3,2      | 2,2                              | 1,8                 | 1,4      |
| America Latina e caraibi              | 964                       | 421                     | 4,3                    | 3,8                 | 3,1      | 1,8                              | 2,0                 | 1,3      |
| Gruppo di reddito                     |                           |                         |                        |                     |          |                                  |                     |          |
| Paesi a basso reddito                 | 996                       | 2948                    | 5,1                    | 5,5                 | 4,8      | 2,9                              | 3,5                 | 2,9      |
| Paesi a medio reddito                 | 2308                      | 1105                    | 4,5                    | 4,5                 | 3,7      | 2,5                              | 2,6                 | 1,9      |

Fonte: World Bank: World development report

Nota: Il GDP Reale (Real GDP) è calcolato in termini di Parità di Potere d'Acquisto

La semplice suddivisione tradizionale, in virtù della quale si parlava di "Paesi a basso reddito", "Paesi a reddito medio-basso", "Paesi a reddito medio-alto", cioè la ripartizione in tre grandi categorie, non basta più. E' una base ancora, ma inadeguata. Richiede un'ulteriore articolazione e specificazione. Il criterio del grado di democratizzazione o, comunque, della verifica di una vera transizione verso processi democratici assume rilievo prioritario. Un altro *standard* di riferimento è quello della riforma economica. E' evidente che l'impatto delle politiche di cooperazione è maggiore e incide sulla struttura nei Paesi i cui governi hanno adottato il mercato o hanno imboccato decisamente una strada in quella direzione. Questi due criteri non vanno isolati, ma vanno coniugati tra loro e combinati con un terzo, altrettanto importante: l'efficienza della struttura amministrativa.

Vanno infine contemplati i nuovi parametri elaborati dall'UNDP, il cosiddetto *Indice di sviluppo umano (Human Development Index HDI)*, un tentativo interessante di misurazione, non meramente economica o economicista, mediante indici sintetici, del grado di sviluppo e di maturazione di un determinato Paese. L'HDI introduce, infatti, come metri di calcolo del livello di sviluppo, in aggiunta al prodotto nazionale lordo, la durata media della vita e il tasso di alfabetizzazione.

Intrecciando i nuovi criteri è possibile organizzare una *griglia* per orientare le politiche di cooperazione. Ma non basta. Va introdotto anche un altro principio, nella valutazione dei progetti e dei programmi: essi non vanno più considerati sulla base di ciò che il Paese donatore può dare, ma sulla base di ciò che rientra in una certa *soglia* di efficacia del Paese che riceve. Occorre perciò stabilire, in modo differenziato, qual è la soglia minima dell'aiuto a un certo Paese, perché possa essere efficace.

#### 7.5 Sei categorie di beneficiari

E' possibile, sulla scorta dei criteri individuati, redigere una classificazione, secondo fasce di Paesi, del tipo di cooperazione più appropriata:

Fascia A. Paesi molto poveri e privi di strutture in grado di gestire progetti: ad essi vanno indirizzati solo aiuti di base, come aiuti alimentari, sanitari, aiuti nel campo dell'istruzione, aiuti per le strutture idriche (sostegno al reddito e a standard minimali di qualità della vita). Occorre, inoltre, raggiungere un certo coordinamento internazionale per conseguire una soglia minima. Verso i Paesi di questa fascia, vi è un dovere della comunità internazionale ricca perché si eviti che la situazione precipiti, degradi ulteriormente.

Fascia B. Come la fascia A, ma al di sotto sotto gli standard minimi di democrazia e di rispetto dei diritti umani. Verso questa categoria gli aiuti dovrebbero essere dello stesso tipo della fascia A, passando non attraverso i governi, ma

prevalentemente tramite le ONG o le organizzazioni internazionali.

Fascia C. Paesi con reddito medio-basso, ma privi di strutture amministrative ben funzionanti. Nei confronti di questi Paesi l'intervento può essere più articolato, ma comunque "semplice", teso a far crescere, maturare ciò che già c'è, con l'idea di rafforzare *dal basso* un tessuto economico e sociale e favorire così la democratizzazione. In questa fascia, progetti più ambiziosi di industrializzazione o di sviluppo territoriale non hanno possibilità di successo, e quindi non andrebbero, in linea di massima, presi in considerazione.

Fascia D. Paesi con reddito medio-basso, ma dotati di strutture amministrative. Qui si possono prendere in considerazione progetti più ambiziosi di sviluppo integrato o di industrializzazione di base, in particolare privilegiando la strutturazione di trasporti più efficienti e/o progetti agricoli integrati. Sono questi i Paesi veramente *in via di sviluppo* per i quali le politiche di cooperazione possono rappresentare un vero catalizzatore di crescita.

Fascia E. Come C e D, ma con regimi totalitari stabili. Verso di essi va esercitata, anche grazie all'"arma" della cooperazione, un'azione di pressione *negativa*, perché si affermino la democrazia e il rispetto dei diritti umani.

Fascia F. Paesi con reddito medio-alto, con governi democratici o comunque decisamente impegnati in un processo di democratizzazione. Qui si è in un ambito già in parte diverso dalla cooperazione allo sviluppo in senso stretto. Si tratta di una cooperazione incentrata sulla relazione tra le economie e fondata, perciò, prevalentemente sui crediti d'aiuto. Con i Paesi di questa fascia, quali i Paesi latinoamericani, si possono concepire operazioni basate sull'obiettivo dell'integrazione con l'economia italiana.

## 7.6 Criteri e strumenti di intervento

Sulla base di questa classificazione è possibile stabilire quali sono i livelli di aiuto, gli strumenti finanziari, nonché i soggetti

operativi più adeguati, per realizzare politiche di cooperazione efficaci e appropriate alle realtà effettive dei beneficiari.

I Paesi che si trovano in ciascuna categoria vanno aiutati con livelli quantitativi di aiuto pubblico allo sviluppo in proporzione al Prodotto Interno Lordo, da misurare in rapporto alle condizioni interne di pressione demografica e di ritmo di crescita. In sostanza, per quei Paesi la cui crescita economica, è inferiore al ritmo di crescita demografica, l'aiuto esterno deve servire fundamentalmente a sostenere il già basso livello di vita; deve essere perciò adeguato a distribuire alla popolazione risorse, in termini di generi alimentari e servizi sociali e sanitari di base. Per i Paesi la cui crescita economica supera il livello di crescita demografica, pur attestandosi a livelli di reddito bassi, le politiche di cooperazione possono puntare ad innescare processi di crescita accelerata.

Anche il *mix* "*grants*-crediti d'aiuto" dovrà tener conto di questa suddivisione, secondo una modulazione che rispecchi le specificità prima tratteggiate. In particolare, alla fascia A e B andranno destinati solo *grants* poichè non è pensabile far pesare su questi Paesi oneri di restituzione del debito. I *grants* dovranno ridurre via via il proprio peso nelle fasce seguenti fino a scomparire quasi del tutto nella fascia F, lasciando il posto ai crediti di aiuto e ai crediti misti.

Lo stesso approccio deve valere anche per gli strumenti operativi che realizzano le iniziative di cooperazione. Ad esempio il ruolo delle ONG sarà massimo nelle fasce di Paesi A, B, C, categorie nelle quali è necessario l'intervento umanitario e dove cruciale è l'esperienza accumulata in questo campo; invece si riduce nelle fasce superiori. La scala inversa vale per le imprese, il cui ruolo deve essere ampio nelle fasce alte, ma non in quelle basse dove non si può pensare di distogliere risorse utili a sostenere il livello di vita a favore di improbabili investimenti produttivi.

Inoltre, la suddivisione per fasce consente anche una messa a punto di politiche mirate, sul versante della qualità dell'intervento, alle esigenze diverse dei gruppi di Paesi appartenenti alle differenti fasce. Laddove il livello di

funzionamento della struttura amministrativa è basso o nullo è necessario concentrarsi sul trasferimento di conoscenze in campo amministrativo e gestionale, anche al fine di rendere più efficace il sostegno ai livelli minimi di vita.

Il funzionamento minimo di servizi sociali, della distribuzione alimentare dell'assistenza sanitaria di base può essere cruciale per la sopravvivenza di un Paese. D'altra parte, laddove non esiste una base di funzionamento dei sistemi sociali e amministrativi qualsiasi tipo di intervento in campo economico rischia di non "attecchire", di andare disperso. Pertanto, quello della cooperazione gestionale-amministrativa, per certi Paesi, diventa una priorità assoluta.

Per sistemi economici già più complessi, anche se non ancora sviluppati, è di estrema importanza l'assistenza tecnica, il trasferimento di *know how* gestionale nei campi cruciali dell'economia, quello finanziario, quello dei servizi alle imprese, anche quello della pubblica amministrazione, mirati tutti alla acquisizione di conoscenze utili alla gestione di sistemi socio-istituzionali complessi.

Tra gli obiettivi che abbiamo indicato all'inizio del capitolo vi è quello dell'integrazione regionale. La suddivisione in fasce così come l'abbiamo immaginata, utilizzando cioè indicatori di sviluppo più complessi, consente l'individuazione di aree regionali specifiche, ma anche la definizione del ruolo, che nell'ambito delle diverse aree, ogni singolo Paese può svolgere. L'integrazione regionale, come del resto avviene nelle regioni ricche, è fatta anche di coesione interna alla regione, cioè di scambio di risorse, di conoscenze che riducano gli squilibri economici e culturali e che esaltino le caratteristiche proprie comuni a tutta l'area.

### 7.7 Quantità delle risorse

L'intervento, se non è adeguato in termini quantitativi rispetto alle effettive esigenze del Paese beneficiario, rischia di essere improduttivo. In questo quadro le risorse necessarie da

mobilitare devono essere molto maggiori rispetto a quanto non sia stato mobilitato fino ad oggi.

Noi proponiamo che si rimanga fermi alla scelta dello 0,7 del Prodotto Interno Lordo dei Paesi donatori, ma che questo obiettivo venga realizzato in tempi ravvicinati, definendo una data entro la quale, anche se in modo graduale, ad esso si arrivi. In sostanza proponiamo che dal 1993 si avvii una graduale crescita dei livelli di aiuto pubblico allo sviluppo per giungere, entro il 1997, alla completa realizzazione dell'obiettivo dello 0,7%.

Considerando che nel 1989 con lo 0,35% del Prodotto Interno Lordo dei Paesi donatori è stato trasferito un aiuto pari all' 2,5% del prodotto interno lordo dei PVS, con lo sforzo di aumentare le risorse da destinare a questi Paesi fino allo 0,7 si potrà far giungere le loro risorse per circa il 5% del PIL. Con uno sforzo sicuramente sostenibile può essere raggiunto un obiettivo straordinario. Questo 5% infatti è una media e può incidere in maniera poderosa su quelle economie a reddito molto basso che rappresentano, numericamente più del 50% dei PVS.

### 7.8 La funzione di catalizzatore dell'APS

Un punto centrale, che è stato trascurato e che oggi diventa decisivo, riguarda il rapporto tra cooperazione allo sviluppo, intesa come flussi di risorse finanziarie ufficiali dei governi ai Paesi in via di sviluppo, e integrazione economica tra le economie di mercato dei vari Paesi; insomma, la cosiddetta cooperazione economica internazionale.

E' evidente che la cooperazione, in modo articolato nei sei gruppi di Paesi, deve agire da catalizzatore a flussi di risorse finanziarie dai Paesi ricchi ai Paesi poveri attraverso la normale cooperazione economica di mercato. Una cooperazione che non abbia questa funzione di catalizzatore non è sufficiente; è legata a una visione obsoleta dei rapporti Nord-Sud.

Il criterio dell'integrazione tra cooperazione allo sviluppo e normale cooperazione economica varia a seconda delle fasce di Paesi. In quelli poverissimi, il nesso è pressoché inesistente.

L'intero sforzo deve essere sostenuto dall'aiuto pubblico. Di converso, nel sesto gruppo, la cooperazione economica tra economie di mercato può avere la massima possibilità di riuscire, e quindi l'effetto catalizzatore e moltiplicatore della cooperazione allo sviluppo deve essere massimo.

## CAPITOLO 8

### UNA STRATEGIA ITALIANA IN CHIAVE EUROPEA

#### 8.1 Politica estera e politica di cooperazione

Una definizione più limpida del rapporto tra politica estera, relazioni economiche esterne e politica di cooperazione allo sviluppo aiuta a scongiurare controproducenti sovrapposizioni di competenze, competizioni di ruoli, confusioni di strumenti e mezzi, e a favorire l'articolazione sempre più complessa del ruolo internazionale che spetta a un Paese come l'Italia.

E' importante che siano chiari i mezzi che sono destinati ai vari ambiti di intervento e di azione, pur cercando di realizzare, nella loro necessaria distinzione, sinergie e coordinamenti trasparenti e ragionati.

Noi riteniamo che le politiche tese alla penetrazione commerciale e allo sviluppo degli investimenti all'estero, debbano restare distinte dalle politiche di cooperazione e che, tuttavia, vadano raccordate tra loro. E' inoltre necessario darci un disegno strategico per la politica di cooperazione allo sviluppo attraverso il CICS; occorre far funzionare il CIPES per definire le strategie della politica di cooperazione economica esterna dell'Italia, individuando Paesi di nostro interesse, che sono solo in parte coincidenti con quelli delle nostre priorità nella cooperazione e per creare un reale coordinamento tra i diversi strumenti di politica economica estera di cui l'Italia è dotata.

In passato positive iniziative di supporto economico a Paesi terzi non sono state attuate con i giusti strumenti proprio a causa di una confusione dei ruoli e delle funzioni di questi. Si pensi al caso dell'Argentina e della legge di ratifica del trattato del 10 dicembre 1987. Con quella legge si avviava una forma nuova di intervento verso un Paese terzo, quello dello stimolo agli investimenti privati locali da attuare attraverso la legge

della Cooperazione allo sviluppo. Uno dei limiti di questa iniziativa è che essa avrebbe dovuto essere complementare alle iniziative di cooperazione e dunque disporre strumenti di attuazione ad essa complementari.

Dobbiamo aggiornare, sulla spinta delle evoluzioni imposte dal nuovo ordine mondiale in via di definizione, le nostre priorità di politica estera e ad esse collegare meglio la politica di cooperazione allo sviluppo.

Questo, nel corso degli ultimi due anni è stato già in gran parte fatto. Secondo priorità che hanno una "logica" europea e altre che hanno una "logica" italiana, il nostro Paese ha messo a punto una propria strategia di politica estera alla quale ha cercato di adeguare l'utilizzo delle risorse e degli strumenti per la cooperazione allo sviluppo e di internazionalizzazione della nostra economia.

Le priorità in chiave europea sono l'Est europeo, il Mediterraneo e Medio Oriente. L'Italia infatti, oltre a contribuire alla definizione delle decisioni prese in campo europeo verso queste aree, ha cercato di sommare allo sforzo comunitario quello bilaterale. Si pensi a quanto è stato fatto verso i Paesi dell'Est europeo a partire dagli ultimi mesi del 1989, con l'avvio del programma PHARE, al quale l'Italia ha partecipato con importanti iniziative, fino alle decisioni, prese al vertice di Roma del dicembre del 1990, verso l'Unione Sovietica e all'ingente sforzo che verso quel Paese l'Italia, seconda solo alla Germania in sede Comunitaria, sta sviluppando.

Si pensi anche alla politica mediterranea rinnovata, lanciata durante la presidenza italiana della CEE, e all'impegno nei confronti di molti Paesi di quest'area che ha assunto l'Italia in questi ultimi anni. Verso il Medio Oriente l'Italia ha partecipato attivamente allo sforzo internazionale di sostegno ai Paesi di prima linea colpiti dalle ripercussioni della guerra del Golfo.

Nei confronti di queste tre aree il nostro Paese ha una sensibilità particolare nell'ambito europeo, che le deriva innanzitutto dalla sua collocazione geografica. Siamo infatti, insieme alla Germania, l'unico Paese europeo confinante con

l'area dell'Est, peraltro con un Paese la cui transizione è senza dubbio la più complessa e travagliata; e siamo nello stesso tempo un Paese mediterraneo, punto di riferimento e di attesa per molti Paesi della sponda sud di questo mare.

In questi anni abbiamo inoltre cercato di definire altri obiettivi in aree non meno rilevanti della nostra politica estera: l'Africa sub-sahariana, nell'ambito della quale ci proponiamo priorità specifiche quali il Corno d'Africa e l'Africa Australe; e l'America Latina, dove, anche qui, fissiamo priorità rappresentate dalle caratteristiche di quei Paesi, fortemente connotati dalla consistente presenza di comunità italiane.

## 8.2 Quattro strumenti principali per la cooperazione

A queste priorità di politica estera hanno fatto seguito precise scelte nella nostra politica di cooperazione allo sviluppo.

Queste dovranno essere ulteriormente attuate attraverso quattro strumenti principali:

- a) gli organismi multilaterali ai quali l'Italia continuerà a rivolgersi per lo sviluppo ed il coordinamento della propria politica di cooperazione, in particolare le banche regionali che, rivestendo una missione di area specifica, possono avere il *know how* necessario per "personalizzare" le politiche di intervento;
- b) la Comunità, per i motivi spiegati più diffusamente di seguito;
- c) le ONG in quanto tali, attraverso la loro attività autonoma;
- d) l'azione bilaterale che si svolge direttamente, attraverso l'attività dell'Amministrazione, attraverso le ONG, attraverso le aziende.

L'Italia deve operare rispetto alle priorità sopra indicate soprattutto in una dimensione, in una chiave europea, perché, come abbiamo già affermato, la politica di cooperazione è politica di sicurezza e, come l'Italia sta sostenendo nel negoziato per l'Unione Europea, la politica di cooperazione allo sviluppo deve essere una delle prime politiche della sicurezza comuni. E

questa scelta deve avere applicazioni in tempi rapidi anche per consentire il raggiungimento degli obiettivi temporali che abbiamo delineato prima.

Proponiamo pertanto che la scelta dell'avvio di una politica comune di cooperazione allo sviluppo che integri quella attuale attraverso una scelta verso l'Est europeo e il Mediterraneo medio-orientale, venga assunta nel negoziato, che sarà avviato nel corso del primo semestre del 1992, sulla modifica delle prospettive finanziarie della Comunità Europea per gli anni che vanno dal 1993 al 1997.

In sostanza, la grande innovazione, che deve segnare una svolta nella politica della Comunità nelle sue relazioni esterne, dovrebbe consistere nell'assunzione, nel prossimo quinquennio, come elemento saliente e centrale, del *dossier* della "coesione esterna" così come il *dossier* della "coesione interna" lo è stato per le prospettive finanziarie Comunitarie per il periodo 1988 - 1992 e continuerà ad esserlo per le prospettive 1993 - 1997.

Come nella definizione della politica di "coesione interna", messa a punto nella seconda metà degli anni 80, l'obiettivo era quello di ridurre i divari e le divergenze economiche presenti nella Comunità (obiettivo che continueremo a perseguire) nel passaggio all'Unione Europea, così anche quello della "coesione esterna" diviene un obiettivo essenziale al medesimo fine. E' indispensabile evitare che l'approfondimento verticale dell'integrazione europea aumenti il rischio di una "fortezza Europa", di una Europa chiusa all'esterno.

L'integrazione europea, non solo quella di mercato ma anche quella economica, monetaria e politica, nonché il suo allargamento ai Paesi EFTA, aumenterà la forza e la ricchezza dei Paesi europei. Parte di questa ricchezza e di questa forza deve essere utilizzata per integrare maggiormente la Comunità Europea e i Paesi confinanti: i Paesi dell'Est, del Mediterraneo e del Medio Oriente, riducendo il forte squilibrio esistente.

Naturalmente tutto questo va collocato in un concetto più volte esposto dal presidente Delors, cioè l'idea secondo cui il "salto" verso l'Unione Europea, che corrisponderà al quinquennio 1993-1997, non può non significare anche un aumento delle

risorse proprie comunitarie. Questo concetto si traduce nella proposta di portare l'aumento del complesso delle risorse proprie comunitarie dall'attuale 1,3% del Prodotto Interno Lordo dei Dodici al 3%. Tale proposta parte da un assunto molto chiaro, che l'Italia condivide pienamente: alla Comunità non possono essere date più competenze senza un adeguato aumento delle risorse. Qualsiasi progetto di Unione Europea fallirebbe se non si desse seguito a questo semplice assunto. E poichè la politica di sicurezza europea, prima che con un esercito comune, deve potersi sviluppare con una politica di cooperazione comune, proponiamo che la Comunità gestisca uno 0,5% del PIL dei Dodici aggiuntivo rispetto alle risorse già attualmente destinate alla Cooperazione comunitaria (Lomé).

Questa proposta si colloca nell'ambito di quella che presentammo nel corso del periodo di Presidenza Italiana della Comunità, nel secondo semestre del 1990, di incrementare all'1% del PIL dei Dodici le risorse destinate alla politica di cooperazione allo sviluppo e di collaborazione dei Paesi dell'Est. Nella nostra proposta l'1% era suddiviso tra le diverse aree: infatti prevedevamo di destinare lo 0,25% ai Paesi dell'Est Europeo ed il restante 0,75 ai PVS, di cui lo 0,25% ai Paesi della sponda sud del Mediterraneo e del Medio Oriente. In linea con la proposta dell'1%, dunque, proponiamo che la Comunità gestisca, oltre a quella quota di cooperazione già praticata verso i Paesi di Lomé, lo 0,25 verso i Paesi dell'Est Europeo e lo 0,25% verso i Paesi del Mediterraneo lasciando il resto del mondo, l'Africa sub-sahariana, l'America Latina e l'Asia, alle politiche di cooperazione bilaterale.

### 8.3 Strategie concrete per una cooperazione volta all'integrazione nelle regioni di frizione.

L'Italia deve rivolgersi con particolare attenzione a quelle regioni fonte di possibili frizioni economiche, politiche e sociali. Per fare ciò, innanzitutto, deve dotarsi di una propria capacità di monitoraggio e di analisi che consenta di mettere a punto

politiche calibrate sulle effettive caratteristiche delle singole economie dei Paesi beneficiari, al fine dell'attuazione di interventi di sviluppo funzionali a disegni rigorosi e coerenti, anche sulla base di un coordinamento effettivo in sede di comunità dei donatori. Prendendo spunto dai lavori preparatori della Conferenza, con il contributo della SOMEA, abbiamo avviato questo tipo di analisi che nei prossimi mesi verrà approfondita e allargata agli altri Paesi.

In questo impegno particolare e concreto dobbiamo prestare specifica attenzione verso i Paesi a forte immigrazione verso i quali l'Italia, per la sua collocazione geografica ed economica, è particolarmente esposta.

L'obiettivo che ci poniamo è quello di aiutare a garantire a questi Paesi uno sviluppo sufficiente ad evitare un ulteriore degrado della situazione del mercato del lavoro.

Nello stesso tempo, attraverso politiche di cooperazione e di assistenza economica, è possibile aiutare i processi di riforma politica ed economica in atto in alcuni di questi Paesi; si pensi al ruolo del nostro Paese nello svolgimento delle vicende politico-economiche in atto in Algeria.

Lo sforzo principale deve essere rivolto allo sviluppo dell'integrazione economica e culturale delle aree a noi vicine. Le esperienze della "Iniziativa Esagonale", la particolare attenzione rivolta in questi anni alle aree del Maghreb e del Vicino Oriente (dalla Turchia a Israele) vanno esattamente in questa direzione.

Specie per quanto riguarda le aree bagnate dal Mediterraneo è un riferimento importante il Piano Blu, nato nell'ambito del Piano di Azione per il Mediterraneo, parte del Programma Ambientale delle Nazioni Unite.

## CAPITOLO 9

### CONCLUSIONI

Con riferimento ad alcune critiche che si sono levate in questi giorni, vorrei ricordare che non abbiamo atteso questa Conferenza per tentare di muoverci in un modo rinnovato e aggiornato. Oltre alla già citata proposta dell' 1% avanzata nel luglio 1990, abbiamo già presentato in Parlamento una nuova legge per la cooperazione economica con i Paesi dell'Est Europeo, iniziativa tale da smentire le preoccupazioni di quanti temevano che le risorse per l'Est venissero sottratte a quelle del Sud (di fatto dal 2° semestre del 1989 ad oggi solo 100 miliardi della legge 49 sono stati destinati all'Est oltre alle risorse già destinate alla Jugoslavia e quelle successivamente anticipate per l'Albania; questi sono stati abbondantemente controbilanciati dagli oltre 400 miliardi aggiunti alla cooperazione mediterranea e mediorientale nel contesto della nostra azione verso i Paesi più duramente colpiti durante il conflitto nel Golfo).

Nel quadro di questa azione abbiamo immaginato questa Conferenza come momento di analisi e di ragionamento a più voci per rivisitare le linee strategiche della cooperazione allo sviluppo, con l'occhio rivolto all'approssimarsi dell'unione europea.

E' già un buon risultato di questo appuntamento il dibattito giornalistico e politico che l'ha preceduto nei giorni scorsi, anche in riferimento ai tagli degli stanziamenti per la cooperazione presenti nella versione originale della Finanziaria che, auspicabilmente, il Parlamento vorrà reintegrare come da più parti richiesto in questi giorni. Segno che il confronto sugli argomenti al centro della Conferenza è un'esigenza sentita, una sensibilità diffusa. E che c'è un'attesa. Noi abbiamo voluto corrispondervi, impostando la Conferenza su linee di dibattito *alte*, con l'attenzione rivolta soprattutto agli effetti dei tumultuosi cambiamenti che investono il mondo e che

impongono una riflessione molto profonda su temi come la cooperazione; e rinviando alla III Conferenza nazionale sulla cooperazione il compito precipuo di fare bilanci e di tracciare politiche definite, che abbiano risvolti anche legislativi.

Non crediamo, per questo, che ci sia una distanza o una contraddizione tra il dire e il fare. Il senso di realismo richiede un'analisi molto franca e attenta dei successi e degli insuccessi della cooperazione, anche alla luce delle esigenze che si pongono oggi; richiede inoltre la capacità di prefigurare scenari inediti e ambiziosi, capaci di rispondere alle nuove sfide, pure scontando nell'immediato gli effetti inerziali di strategie legate a fasi passate e di complesse dinamiche politiche nazionali e internazionali.

Al contrario, quello che appare oggi un *fare concreto*, cioè il proseguire lungo linee già note, strade già battute, non sarebbe solo un atteggiamento miope, ma un *dire e fare concreto* solo nella certezza dell'insuccesso.

L'itinerario che suggeriamo con questa Conferenza riflette perciò un passaggio obbligato per tutti, per gli *addetti ai lavori*, per le forze politiche, per la società civile, per tutti coloro che sono consapevoli delle responsabilità dell'Italia nel mondo

# POPOLAZIONE E PROIEZIONI AL 2000 NEI PVS

(media annuale var%)

|                       | Popolazione<br>1989 - mln | Crescita pop. e Proiezioni |                   | GDP var% |
|-----------------------|---------------------------|----------------------------|-------------------|----------|
|                       |                           | 1980-89<br>var%            | 1989-2000<br>var% | 1980-'89 |
| Paesi a basso reddito |                           |                            |                   |          |
| Etiopia               | 49,5                      | 3,0                        | 3,4               | 1,9      |
| Uganda                | 16,8                      | 3,2                        | 3,5               | 2,5      |
| Zaire                 | 34,5                      | 3,1                        | 3,0               | 1,9      |
| Mali                  | 8,2                       | 2,5                        | 3,0               | 3,8      |
| Ciad                  | 5,5                       | 2,4                        | 2,7               | 6,5      |
| Burundi               | 5,3                       | 2,9                        | 3,5               | 4,3      |
| Tanzania              | 23,8                      | 3,1                        | 3,3               | 2,6      |
| Niger                 | 7,4                       | 3,4                        | 3,3               | -1,6     |
| Malawi                | 8,2                       | 3,4                        | 3,6               | 2,7      |
| Sao Tomé              | 0,1                       | ....                       | ....              | ....     |
| Burkina Faso          | 8,8                       | 2,6                        | 2,9               | 5,0      |
| Gambia                | 0,8                       | ....                       | ....              | ....     |
| Burma                 | 40,8                      | 2,1                        | 2,1               | 3,2      |
| Guinea Bissau         | 1,0                       | ....                       | ....              | ....     |
| Madagascar            | 11,3                      | 2,9                        | 3,1               | 0,8      |
| Togo                  | 3,5                       | 3,5                        | 3,3               | 1,4      |
| Afghanistan *         | 19,6                      | 2,6                        | 3,3               | 2,9      |
| Bangladesh            | 110,7                     | 2,6                        | 2,1               | 3,5      |
| Gibuti                | 0,4                       | ....                       | ....              | ....     |
| Ruanda                | 6,9                       | 3,2                        | 4,1               | 1,5      |
| Buthan                | 1,4                       | 2,1                        | 2,4               | 8,1      |
| Comore                | 0,5                       | ....                       | ....              | ....     |
| Nepal                 | 18,4                      | 2,6                        | 2,5               | 4,6      |
| CAR                   | 3,0                       | 2,7                        | 2,7               | 1,4      |
| India                 | 832,5                     | 2,1                        | 1,7               | 5,3      |
| Zambia                | 7,8                       | 3,7                        | 3,6               | 0,8      |
| Liberia               | 2,5                       | 3,2                        | 3,0               | ....     |
| Guinea                | 5,6                       | 2,5                        | 2,8               | ....     |
| Guinea Eq             | 0,4                       | ....                       | ....              | ....     |
| Mauritania            | 1,9                       | 2,4                        | 2,8               | 1,4      |
| Ghana                 | 14,4                      | 3,4                        | 3,1               | 2,8      |
| Haiti                 | 6,4                       | 1,9                        | 2,1               | -0,5     |
| Sudan                 | 24,5                      | 2,8                        | 2,8               | 0,1      |
| Cambogia *            | 7,9                       | 2,9                        | 1,7               | 5,8      |
| Laos                  | 4,1                       | 2,7                        | 3,1               | 9,1      |
| Vietnam               | 64,8                      | 2,1                        | 2,2               | 3,7      |
| Kenia                 | 23,5                      | 3,9                        | 3,4               | 4,1      |
| Nigeria               | 113,8                     | 3,4                        | 3,2               | -0,4     |
| Sierra Leone          | 4,0                       | 2,4                        | 2,6               | 0,6      |
| Benin                 | 4,6                       | 3,2                        | 3,0               | 1,8      |
| Maldiva               | 0,2                       | ....                       | ....              | ....     |
| Mozambico             | 15,3                      | 2,7                        | 3,1               | -1,4     |
| Somalia               | 6,1                       | 3,0                        | 3,1               | 3,0      |

|               | Popolazione<br>1989 - mln | Crescita pop. e Proiezioni |                   | GDP var%   |
|---------------|---------------------------|----------------------------|-------------------|------------|
|               |                           | 1980-89<br>var%            | 1989-2000<br>var% | 1980-'89   |
| Lesotho       | 1,7                       | 2,7                        | 2,7               | 3,7        |
| Capo Verde    | 0,4                       | ....                       | ....              | ....       |
| Guyana        | 0,8                       | 1,8                        | 1,3               | -3,1       |
| Pakistan      | 109,9                     | 3,2                        | 3,2               | 6,4        |
| Indonesia     | 178,2                     | 2,1                        | 1,6               | 5,3        |
| Sri Lanka     | 16,8                      | 1,5                        | 1,1               | 4,0        |
| Cina          | 1.113,9                   | 1,4                        | 1,4               | 9,7        |
| <b>TOTALE</b> | <b>1.526,7</b>            | <b>2,0</b>                 | <b>1,9</b>        | <b>6,2</b> |

Paesi a reddito medio-basso

|                |              |            |            |            |
|----------------|--------------|------------|------------|------------|
| Angola         | 9,7          | 2,6        | 3,0        | 2,9        |
| Senegal        | 7,2          | 3,0        | 3,2        | 3,1        |
| Zimbabwe       | 9,5          | 3,5        | 2,7        | 2,7        |
| Costa d'Avorio | 11,7         | 4,1        | 3,8        | 1,2        |
| Bolivia        | 7,1          | 2,7        | 2,8        | -0,9       |
| Honduras       | 5,0          | 3,5        | 2,9        | 2,3        |
| Yemen          | 11,2         | 3,4        | 3,7        | 4,0        |
| Vanuatu        | 0,2          | ....       | ....       | ....       |
| Samoa Occ.     | 0,2          | ....       | ....       | ....       |
| Egitto         | 51,0         | 2,5        | 1,8        | 5,4        |
| Papua N.G.     | 3,8          | 2,5        | 2,4        | 2,1        |
| Corea Nord     | 21,0         | 2,4        | 1,9        | ....       |
| Swaziland      | 0,7          | ....       | ....       | ....       |
| Congo          | 2,2          | 3,4        | 3,4        | 3,9        |
| Filippine      | 60,0         | 2,5        | 1,8        | 0,7        |
| Marocco        | 24,5         | 2,6        | 2,3        | 4,1        |
| Rep.Dominicana | 7,0          | 2,3        | 1,8        | 2,4        |
| Guatemala      | 8,9          | 2,9        | 2,8        | 0,4        |
| Botsawana      | 1,2          | 3,4        | 2,6        | 11,3       |
| Is. Salomone   | 0,3          | ....       | ....       | ....       |
| Nicaragua      | 3,7          | 3,4        | 3,1        | -1,6       |
| Siria          | 12,1         | 3,6        | 3,7        | 1,6        |
| Kiribiti       | 0,1          | ....       | ....       | ....       |
| Tonga          | 0,1          | ....       | ....       | ....       |
| <b>TOTALE</b>  | <b>258,4</b> | <b>2,0</b> | <b>1,9</b> | <b>6,2</b> |

|                              | Popolazione<br>1989 - mln | Crescita pop. e Proiezioni |                   | GDP var%   |
|------------------------------|---------------------------|----------------------------|-------------------|------------|
|                              |                           | 1980-89<br>var%            | 1989-2000<br>var% | 1980-'89   |
| <b>Paesi a reddito medio</b> |                           |                            |                   |            |
| Namibia                      | 1,7                       | 3,1                        | 3,0               | 0,4        |
| Camerun                      | 11,6                      | 3,2                        | 3,2               | 3,2        |
| El Salvador                  | 5,1                       | 1,4                        | 2,1               | 0,6        |
| Mongolia                     | 2,1                       | 2,7                        | 2,6               | 6,4        |
| Libano *                     | 2,8                       | 1,4                        | 1,7               | ....       |
| Cuba                         | 11,0                      | 1,0                        | 0,6               | 4,7        |
| Giordania                    | 3,9                       | 3,3                        | 2,8               | 3,1        |
| Paraguay                     | 4,2                       | 3,2                        | 2,8               | 2,2        |
| Belize                       | 0,2                       | ....                       | ....              | ....       |
| Giamaica                     | 2,4                       | 1,3                        | 0,5               | 1,2        |
| Equador                      | 10,3                      | 2,7                        | 2,2               | 1,9        |
| Perù                         | 21,2                      | 2,3                        | 2,1               | 0,4        |
| Tunisia                      | 8,0                       | 2,5                        | 2,1               | 3,4        |
| Tailandia                    | 55,4                      | 1,9                        | 1,3               | 7,0        |
| Fiji                         | 0,7                       | 1,4                        | 1,0               | 0,1        |
| Panama                       | 2,4                       | 2,2                        | 1,6               | 0,5        |
| Colombia                     | 32,3                      | 2,0                        | 1,6               | 3,5        |
| Turchia                      | 55,0                      | 2,4                        | 2,0               | 5,1        |
| Costa Rica                   | 2,7                       | 2,4                        | 1,9               | 2,8        |
| Cile                         | 13,0                      | 1,7                        | 1,3               | 2,7        |
| Mauritius                    | 1,1                       | 1,0                        | 0,9               | 5,9        |
| <b>TOTALE</b>                | <b>247,1</b>              | <b>2,3</b>                 | <b>2,0</b>        | <b>2,5</b> |

**Paesi a reddito medio-alto**

|                   |              |            |            |      |
|-------------------|--------------|------------|------------|------|
| Algeria           | 24,4         | 3,0        | 2,8        | 3,5  |
| Gabon             | 1,1          | 3,7        | 2,8        | 1,2  |
| Argentina         | 31,9         | 1,4        | 1,1        | -0,3 |
| Trinidad e Tobago | 1,3          | 1,7        | 1,3        | -5,5 |
| Brasile           | 147,3        | 2,2        | 1,7        | 3,0  |
| Malaysia          | 17,4         | 2,6        | 2,2        | 4,9  |
| Messico           | 84,6         | 2,1        | 1,8        | 0,7  |
| Sud Africa        | 35,0         | 2,4        | 2,3        | 1,5  |
| Venezuela         | 19,2         | 2,8        | 2,2        | 1,0  |
| Uruguay           | 3,1          | 0,6        | 0,6        | 0,1  |
| <b>TOTALE</b>     | <b>365,3</b> | <b>1,9</b> | <b>1,8</b> |      |

Fonte: World Bank

(....): dato non disponibile

(\*): popolazione 1988

# GDP, GDP REALE E INDICE DI SVILUPPO UMANO NEI PVS.

|                       | GDP 1989<br>procapite US \$ | Real GDP<br>procapite<br>(ppp\$) 85-88 | Indice di<br>sviluppo<br>umano<br>1990 |
|-----------------------|-----------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------|
| Paesi a reddito basso |                             |                                        |                                        |
| Etiopia               | 120                         | 350                                    | 0,282                                  |
| Uganda                | 250                         | 410                                    | 0,354                                  |
| Zaire                 | 260                         | 430                                    | 0,294                                  |
| Mali                  | 270                         | 500                                    | 0,143                                  |
| Ciad                  | 190                         | 510                                    | 0,157                                  |
| Burundi               | 220                         | 550                                    | 0,235                                  |
| Tanzania              | 130                         | 570                                    | 0,413                                  |
| Niger                 | 290                         | 610                                    | 0,116                                  |
| Malawi                | 180                         | 620                                    | 0,250                                  |
| Sao Tomé              | 340                         | 620                                    | 0,399                                  |
| Gambia                | 240                         | 650                                    | 0,064                                  |
| Burkina Faso          | 320                         | 650                                    | 0,150                                  |
| Burma                 | 250                         | 660                                    | 0,561                                  |
| Guinea Bissau         | 180                         | 670                                    | 0,088                                  |
| Madagascar            | 230                         | 670                                    | 0,440                                  |
| Togo                  | 390                         | 700                                    | 0,225                                  |
| Afghanistan           | 143                         | 710                                    | 0,212                                  |
| Bangladesh            | 180                         | 720                                    | 0,318                                  |
| Ruanda                | 320                         | 730                                    | 0,304                                  |
| Gibuti                | ...                         | 730                                    | 0,083                                  |
| Buthan                | 197                         | 750                                    | 0,236                                  |
| Comore                | 460                         | 760                                    | 0,274                                  |
| Nepal                 | 180                         | 770                                    | 0,273                                  |
| CAR                   | 390                         | 780                                    | 0,258                                  |
| India                 | 340                         | 870                                    | 0,439                                  |
| Zambia                | 390                         | 870                                    | 0,481                                  |
| Liberia               | 426                         | 890                                    | 0,220                                  |
| Guinea Eq             | 330                         | 910                                    | 0,066                                  |
| Guinea                | 430                         | 910                                    | 0,066                                  |
| Mauritania            | 500                         | 960                                    | 0,140                                  |
| Sudan                 | 340                         | 970                                    | 0,164                                  |
| Haiti                 | 360                         | 970                                    | 0,296                                  |
| Ghana                 | 390                         | 970                                    | 0,360                                  |
| Cambogia              | 83                          | 1.000                                  | 0,471                                  |
| Vietnam               | 154                         | 1.000                                  | 0,608                                  |
| Laos                  | 180                         | 1.000                                  | 0,506                                  |
| Kenia                 | 360                         | 1.010                                  | 0,481                                  |
| Sierra Leone          | 220                         | 1.030                                  | 0,150                                  |
| Nigeria               | 250                         | 1.030                                  | 0,322                                  |
| Benin                 | 380                         | 1.050                                  | 0,224                                  |
| Maldiva               | 420                         | 1.050                                  | 0,534                                  |
| Mozambico             | 80                          | 1.070                                  | 0,239                                  |
| Somalia               | 170                         | 1.330                                  | 0,200                                  |

|            | GDP 1989<br>procapite US \$ | Real GDP<br>procapite<br>(ppp\$) 85-88 | Indice di<br>sviluppo<br>umano<br>1990 |
|------------|-----------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------|
| Lesotho    | 470                         | 1.390                                  | 0,580                                  |
| Capo Verde | 780                         | 1.410                                  | 0,428                                  |
| Guyana     | 330                         | 1.480                                  | 0,589                                  |
| Pakistan   | 370                         | 1.790                                  | 0,423                                  |
| Indonesia  | 500                         | 1.820                                  | 0,499                                  |
| Sri Lanka  | 430                         | 2.120                                  | 0,665                                  |
| Cina       | 350                         | 2.470                                  | 0,716                                  |

Paesi a reddito medio-basso

|                |       |       |       |
|----------------|-------|-------|-------|
| Angola         | 610   | 840   | 0,150 |
| Senegal        | 650   | 1.250 | 0,189 |
| Zimbabwe       | 650   | 1.370 | 0,413 |
| Costa d'Avorio | 790   | 1.430 | 0,311 |
| Bolivia        | 620   | 1.480 | 0,416 |
| Honduras       | 900   | 1.490 | 0,492 |
| Yemen          | 650   | 1.560 | 0,242 |
| Vanuatu        | 860   | 1.620 | 0,490 |
| Samoa Occ.     | 700   | 1.870 | 0,618 |
| Egitto         | 640   | 1.930 | 0,394 |
| Papua N.G.     | 890   | 1.960 | 0,353 |
| Corea Nord *   | 858   | 2.000 | 0,665 |
| Swaziland      | 900   | 2.110 | 0,488 |
| Congo          | 940   | 2.120 | 0,374 |
| Filippine      | 710   | 2.170 | 0,613 |
| Marocco        | 880   | 2.380 | 0,431 |
| Rep.Dominicana | 790   | 2.420 | 0,622 |
| Guatemala      | 910   | 2.430 | 0,488 |
| Botsawana      | 1.600 | 2.510 | 0,524 |
| Is.Salomone    | 580   | 2.540 | 0,521 |
| Nicaragua *    | 550   | 2.660 | 0,612 |
| Siria          | 980   | 4.460 | 0,681 |
| Kiribati       | 700   | ...   | ...   |
| Tonga          | 910   | ...   | ...   |

|                       | GDP 1989<br>procapite US \$ | Real GDP<br>procapite<br>(ppp\$) 85-88 | Indice di<br>sviluppo<br>umano<br>1990 |
|-----------------------|-----------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------|
| Paesi a reddito medio |                             |                                        |                                        |
| Namibia               | 1.030                       | 1.500                                  | 0,440                                  |
| Camerun               | 1.000                       | 1.670                                  | 0,328                                  |
| El Salvador           | 1.070                       | 1.950                                  | 0,524                                  |
| Mongolia *            | 1.053                       | 2.000                                  | 0,596                                  |
| Libano *              | 1.887                       | 2.250                                  | 0,592                                  |
| Cuba *                | 2.509                       | 2.500                                  | 0,754                                  |
| Giordania             | 1.640                       | 2.570                                  | 0,614                                  |
| Paraguay              | 1.030                       | 2.590                                  | 0,667                                  |
| Belize                | 1.720                       | 2.600                                  | 0,700                                  |
| Giamaica              | 1.260                       | 2.630                                  | 0,761                                  |
| Equador               | 1.020                       | 2.810                                  | 0,655                                  |
| Perù                  | 1.010                       | 3.080                                  | 0,644                                  |
| Tunisia               | 1.260                       | 3.170                                  | 0,588                                  |
| Tailandia             | 1.220                       | 3.280                                  | 0,713                                  |
| Fiji                  | 1.650                       | 3.610                                  | 0,689                                  |
| Panama                | 1.760                       | 3.790                                  | 0,796                                  |
| Colombia              | 1.200                       | 3.810                                  | 0,757                                  |
| Turchia               | 1.370                       | 3.900                                  | 0,694                                  |
| Costa Rica            | 1.780                       | 4.320                                  | 0,876                                  |
| Cile                  | 1.770                       | 4.720                                  | 0,878                                  |
| Mauritius             | 1.990                       | 5.320                                  | 0,831                                  |

Paesi a reddito medio-alto

|                   |       |       |       |
|-------------------|-------|-------|-------|
| Algeria           | 2.230 | 2.470 | 0,490 |
| Gabon             | 2.960 | 3.960 | 0,510 |
| Argentina         | 2.160 | 4.360 | 0,854 |
| Trinidad e Tobago | 3.230 | 4.580 | 0,876 |
| Brasile           | 2.540 | 4.620 | 0,759 |
| Malaysia          | 2.160 | 5.070 | 0,802 |
| Messico           | 2.010 | 5.320 | 0,838 |
| Sud Africa        | 2.470 | 5.480 | 0,766 |
| Venezuela         | 2.450 | 5.650 | 0,848 |
| Uruguay           | 2.620 | 5.790 | 0,905 |

Fonte: World Bank

UNDP

(...): dato non disponibile

(\*): dato GDP 1988

# DEBITO, ODA E FLUSSI DI RISORSE NETTE NEI PVS

|                  | GDP 1989<br>(mln US\$) | ODA<br>1989<br>(mln US\$) | ODA %<br>su GNP | Flussi di risorse<br>nette (aggrg.)<br>(mln US\$) | Debito<br>estero<br>1989<br>(mln US\$) |
|------------------|------------------------|---------------------------|-----------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Etiopia          | 5.420                  | 702                       | 12,95           | 545                                               | 3.013                                  |
| Uganda           | 4.460                  | 397                       | 8,90            | 215                                               | 1.809                                  |
| Zaire            | 9.610                  | 637                       | 6,63            | 360                                               | 8.843                                  |
| Mali             | 2.080                  | 470                       | 22,60           | 361                                               | 2.157                                  |
| Ciad             | 1.020                  | 239                       | 23,43           | 197                                               | 368                                    |
| Burundi          | 960                    | 198                       | 20,63           | 129                                               | 867                                    |
| Tanzania         | 2.540                  | 918                       | 36,14           | 664                                               | 4.918                                  |
| Niger            | 2.040                  | 296                       | 14,51           | 285                                               | 1.578                                  |
| Malawi           | 1.410                  | 394                       | 27,94           | 275                                               | 1.394                                  |
| Sao Tomé         | 41                     | 31                        | 75,98           |                                                   | 130                                    |
| Burkina Faso     | 2.460                  | 284                       | 11,54           | 215                                               | 756                                    |
| Gambia           | 204                    | 94                        | 46,13           |                                                   | 342                                    |
| Burma *          | 10.000                 | 220                       | .....           | 323                                               | 4.171                                  |
| Guinea Bissau    | 173                    | 346                       | 200,23          |                                                   | 458                                    |
| Madagascar       | 2.280                  | 320                       | 14,04           | 243                                               | 3.607                                  |
| Togo             | 1.340                  | 182                       | 13,58           | 106                                               | 1.186                                  |
| Afghanistan * ** | 2.800                  | 95                        | .....           | ...                                               | .....                                  |
| Bangladesh       | 20.240                 | 1.791                     | 8,85            | 1.607                                             | 10.712                                 |
| Gibuti           | ...                    | 79                        | ...             | ...                                               | 180                                    |
| Ruanda           | 2.170                  | 238                       | 10,97           | 164                                               | 652                                    |
| Buthan           | 280                    | 40                        | 14,29           | 26                                                | 79                                     |
| Comore           | 211                    | 43                        | 20,41           | ...                                               | 175                                    |
| Nepal            | 2.810                  | 488                       | 17,37           | 375                                               | 1.359                                  |
| CAR              | 1.050                  | 189                       | 18,00           | 137                                               | 716                                    |
| India            | 235.220                | 1.874                     | 0,80            | 5.402                                             | 62.509                                 |
| Zambia           | 4.700                  | 388                       | 8,26            | 263                                               | 6.874                                  |
| Liberia *        | 1.070                  | 58                        | 5,42            | 24                                                | 1.761                                  |
| Guinea           | 2.750                  | 346                       | 12,58           | 310                                               | 2.176                                  |
| Guinea Eq.       | 134                    | 42                        | 31,27           | ...                                               | ...                                    |
| Mauritania       | 910                    | 195                       | 21,43           | 171                                               | 2.010                                  |
| Ghana            | 5.260                  | 543                       | 10,32           | 507                                               | 3.078                                  |
| Haiti            | 2.370                  | 198                       | 8,35            | 102                                               | 802                                    |
| Sudan *          | 11.110                 | 760                       | 6,84            | 648                                               | 12.965                                 |
| Cambogia * **    | 650                    | 25                        | 3,85            | ...                                               | .....                                  |
| Laos             | 630                    | 141                       | 22,38           | 173                                               | 949                                    |
| Vietnam * **     | 9.870                  | 138                       | 1,40            | ...                                               | .....                                  |
| Kenia            | 7.130                  | 967                       | 13,56           | 703                                               | 5.690                                  |
| Nigeria          | 28.920                 | 339                       | 1,17            | 3.201                                             | 32.832                                 |
| Sierra Leone     | 890                    | 99                        | 11,12           | 57                                                | 1.057                                  |
| Benin            | 1.600                  | 247                       | 15,44           | 241                                               | 1.177                                  |
| Maldiva          | 88                     | 28                        | 31,75           | ...                                               | 67                                     |
| Mozambico        | 1.100                  | 759                       | 69,00           | 727                                               | 4.737                                  |
| Somalia          | 1.090                  | 440                       | 40,37           | 347                                               | 2.137                                  |
| Lesotho          | 340                    | 118                       | 34,71           | 93                                                | 324                                    |
| Capo Verde       | 282                    | 76                        | 26,99           | ...                                               | 129                                    |
| Guyana           | 271                    | 44                        | 16,26           | ...                                               | 1.647                                  |
| Pakistan         | 35.820                 | 1.119                     | 3,12            | 1.597                                             | 18.509                                 |
| Indonesia        | 93.970                 | 1.830                     | 1,95            | 3.137                                             | 53.111                                 |

|                                    | GDP 1989<br>(mln US\$) | ODA<br>1989<br>(mln US\$) | ODA %<br>su GNP | Flussi di risorse<br>nette (aggrg.)<br>(mln US\$) | Debito<br>estero<br>1989<br>(mln US\$) |
|------------------------------------|------------------------|---------------------------|-----------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Sri Lanka                          | 7.010                  | 558                       | 7,96            | 447                                               | 5.101                                  |
| Cina                               | 417.830                | 2.227                     | 0,53            | 6.211                                             | 44.857                                 |
| <b>TOTALE</b>                      | <b>946.613</b>         | <b>24.239</b>             | <b>2,56</b>     |                                                   | <b>315.958</b>                         |
| <b>Paesi a reddito medio-basso</b> |                        |                           |                 |                                                   |                                        |
| Angola **                          | 7.720                  | 140                       | 1,81            | 200                                               | .....                                  |
| Senegal                            | 4.660                  | 652                       | 13,99           | 402                                               | 4.139                                  |
| Zimbabwe                           | 5.250                  | 266                       | 5,07            | 522                                               | 3.088                                  |
| Costa d'Avorio                     | 7.170                  | 409                       | 5,70            | 672                                               | 15.412                                 |
| Bolivia                            | 4.520                  | 432                       | 9,56            | 333                                               | 4.359                                  |
| Honduras                           | 4.320                  | 256                       | 5,93            | 230                                               | 3.350                                  |
| Yemen                              | 7.280                  | 226                       | 3,10            | 492                                               | 5.685                                  |
| Vanuatu                            | 131                    | 39                        | 29,83           | .....                                             | 318,00                                 |
| Samoa Occ.                         | 114                    | 27                        | 23,66           | .....                                             | .....                                  |
| Egitto                             | 31.580                 | 1.578                     | 5,00            | 2.773                                             | 48.799                                 |
| Papua N.G.                         | 3.520                  | 334                       | 9,49            | 684                                               | 2.496                                  |
| Corea Nord * **                    | 18.800                 | 50                        | 0,27            | .....                                             | .....                                  |
| Swaziland                          | 685                    | 29                        | 4,23            | .....                                             | 281                                    |
| Congo                              | 2.270                  | 91                        | 4,01            | -20                                               | 4.316                                  |
| Filippine                          | 44.350                 | 831                       | 1,87            | 1.505                                             | 28.902                                 |
| Marocco                            | 22.390                 | 443                       | 1,98            | 710                                               | 20.851                                 |
| Rep.Dominicana                     | 6.650                  | 141                       | 2,12            | 234                                               | 4.066                                  |
| Guatemala                          | 8.150                  | 256                       | 3,14            | 232                                               | 2.601                                  |
| Botsawana                          | 2.500                  | 162                       | 6,48            | 226                                               | 513                                    |
| Is. Salomone                       | 182                    | 48                        | 26,44           | .....                                             | .....                                  |
| Nicaragua                          | 3.430                  | 227                       | 6,62            | 428                                               | 9.205                                  |
| Siria                              | 11.460                 | 139                       | 1,21            | 1                                                 | 5.202                                  |
| Kiribati                           | 48                     | 16                        | 33,13           | .....                                             | .....                                  |
| Tonga                              | 892                    | 22                        | 2,47            | .....                                             | .....                                  |
| <b>TOTALE</b>                      | <b>198.071</b>         | <b>6.814</b>              | <b>3,44</b>     |                                                   | <b>163.583</b>                         |

|                                   | GDP 1989<br>(mln US\$) | ODA<br>1989<br>(mln US\$) | ODA %<br>su GNP | Flussi di risorse<br>nette (aggrg.)<br>(mln US\$) | Debito<br>estero<br>1989<br>(mln US\$) |
|-----------------------------------|------------------------|---------------------------|-----------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------|
| <b>Paesi a reddito medio</b>      |                        |                           |                 |                                                   |                                        |
| Namibia **                        | 1.650                  | 44                        | 2,67            | ...                                               | ....                                   |
| Camerun                           | 11.080                 | 470                       | 4,24            | 670                                               | 4.743                                  |
| El Salvador                       | 5.860                  | 446                       | 7,61            | 318                                               | 1.851                                  |
| Mongolia * **                     | 2.200                  | 4                         | 0,18            | ...                                               | ....                                   |
| Libano*                           | 5.340                  | 132                       | 2,47            | 78                                                | 520                                    |
| Cuba * **                         | 26.090                 | 27                        | 0,10            | ....                                              | ....                                   |
| Giordania                         | 3.910                  | 280                       | 7,16            | 932                                               | 7.418                                  |
| Paraguay                          | 4.130                  | 91                        | 2,20            | 159                                               | 2.490                                  |
| Belize                            | 316                    | 29                        | 9,16            | ....                                              | 134                                    |
| Giamaica                          | 3.880                  | 258                       | 6,65            | 274                                               | 4.322                                  |
| Equador                           | 10.380                 | 162                       | 1,56            | 574                                               | 11.311                                 |
| Perù                              | 28.610                 | 300                       | 1,05            | 598                                               | 19.875                                 |
| Tunisia                           | 8.920                  | 247                       | 2,77            | 416                                               | 6.899                                  |
| Tailandia                         | 69.680                 | 697                       | 1,00            | 3.293                                             | 23.466                                 |
| Fiji                              | 1221                   | 40                        | 3,28            | ....                                              | 398                                    |
| Panama                            | 4.550                  | 17                        | 0,37            | 16                                                | 5.800                                  |
| Colombia                          | 39.410                 | 62                        | 0,16            | 685                                               | 16.887                                 |
| Turchia                           | 71.600                 | 122                       | 0,17            | 1.729                                             | 41.600                                 |
| Costa Rica                        | 5.220                  | 224                       | 4,29            | 245                                               | 4.468                                  |
| Cile                              | 25.250                 | 61                        | 0,24            | 966                                               | 18.241                                 |
| Mauritius                         | 1.740                  | 57                        | 3,28            | 92                                                | 832                                    |
| <b>TOTALE</b>                     | <b>331.037</b>         | <b>3.770</b>              | <b>1,14</b>     |                                                   | <b>171.255</b>                         |
| <b>Paesi a reddito medio-alto</b> |                        |                           |                 |                                                   |                                        |
| Algeria                           | 39.780                 | 153                       | 0,38            | -201                                              | 26.067                                 |
| Gabon                             | 3.440                  | 134                       | 3,90            | 172                                               | 3.175                                  |
| Argentina                         | 53.070                 | 215                       | 0,41            | 621                                               | 64.745                                 |
| Trinidad e Tobago                 | 4.200                  | 6                         | 0,14            | 32                                                | 2.012                                  |
| Brasile                           | 319.150                | 189                       | 0,06            | -1.160                                            | 111.290                                |
| Malaysia                          | 37.480                 | 139                       | 0,37            | 1.182                                             | 18.576                                 |
| Messico                           | 200.730                | 97                        | 0,05            | 2.026                                             | 95.642                                 |
| Sud Africa                        | 80.370                 | 0                         | 0,00            | ...                                               | ....                                   |
| Venezuela                         | 43.830                 | 21                        | 0,05            | 583                                               | 33.144                                 |
| Uruguay                           | 7.170                  | 38                        | 0,53            | 98                                                | 3.751                                  |
| <b>TOTALE</b>                     | <b>789.220</b>         | <b>992</b>                | <b>0,13</b>     |                                                   | <b>358.402</b>                         |

Fonte: World Bank "World development report 1991"

(...): dato non disponibile

(\*): GDP 1988

(\*\*): Paesi non DRS (Debt reporting system della WB)

# POPOLAZIONE E CRESCITA ANNUALE MEDIA.

| Gruppo di paesi                        | POPOLAZIONE (mln) |       |       |       | Media annuale della crescita (%) |         |         |           |
|----------------------------------------|-------------------|-------|-------|-------|----------------------------------|---------|---------|-----------|
|                                        | 1965              | 1973  | 1980  | 1990  | 1965-73                          | 1973-80 | 1980-90 | 1990-2000 |
| <b>Paesi a basso e medio reddito</b>   | 2.394             | 2.911 | 3.370 | 4.138 | 2,4                              | 2,0     | 2,1     | 1,9       |
| di cui                                 |                   |       |       |       |                                  |         |         |           |
| a basso reddito                        | 1.743             | 2.129 | 2.456 | 3.013 | 2,5                              | 1,9     | 2,1     | 1,9       |
| a medio reddito                        | 650               | 782   | 914   | 1.125 | 2,3                              | 2,1     | 2,1     | 1,9       |
| di cui:                                |                   |       |       |       |                                  |         |         |           |
| gravemente indebitati                  | 323               | 392   | 459   | 565   | 2,4                              | 2,1     | 2,1     | 1,8       |
| Africa Sub-Sahariana                   | 244               | 301   | 364   | 496   | 2,6                              | 2,6     | 3,3     | 3,2       |
| Est Asia                               | 972               | 1.195 | 1.346 | 1.580 | 2,5                              | 1,6     | 1,6     | 1,4       |
| Sud Asia                               | 645               | 781   | 922   | 1.156 | 2,3                              | 2,3     | 2,3     | 1,9       |
| Europa, Medio Oriente e Nord Africa    | 273               | 315   | 361   | 440   | 1,7                              | 1,8     | 2,0     | 2,0       |
| America Latina e caraibi               | 240               | 295   | 349   | 430   | 2,5                              | 2,3     | 2,1     | 1,8       |
| <b>Paesi ad alto reddito</b>           | 680               | 736   | 780   | 835   | 0,9                              | 0,7     | 0,6     | 0,6       |
| di cui                                 |                   |       |       |       |                                  |         |         |           |
| Membri OCSE                            | 649               | 698   | 733   | 776   | 0,8                              | 0,6     | 0,5     | 0,5       |
| <b>Altri Paesi</b>                     | 254               | 277   | 296   | 324   | 1,0                              | 0,9     | 0,9     | 0,7       |
| <b>Mondo</b>                           | 3.328             | 3.924 | 4.446 | 5.297 | 2,0                              | 1,7     | 1,7     | 1,6       |
| Esportatori di petrolio (Urss esclusa) | 127               | 158   | 197   | 274   | 2,7                              | 3,1     | 3,6     | 3,1       |

Fonte: World Bank "World development report 1991"

# ODA DAI PAESI MEMBRI OCSE E DAI MEMBRI OPEC

| OCSE              | Flussi totali netti (mln US\$) |               |               |
|-------------------|--------------------------------|---------------|---------------|
|                   | 1970                           | 1980          | 1989          |
| 101 Irlanda       | 0                              | 30            | 49            |
| 106 Nuova Zelanda | 14                             | 72            | 87            |
| 107 Australia     | 212                            | 667           | 1.020         |
| 108 Regno Unito   | 500                            | 1.854         | 2.587         |
| 109 Italia        | 147                            | 683           | 3.613         |
| 110 Olanda        | 196                            | 1.630         | 2.094         |
| 112 Belgio        | 120                            | 595           | 703           |
| 113 Austria       | 11                             | 178           | 283           |
| 114 Francia       | 971                            | 4.162         | 7.450         |
| 116 Canada        | 337                            | 1.075         | 2.320         |
| 117 Germania      | 599                            | 3.567         | 4.949         |
| 118 Danimarca     | 59                             | 481           | 937           |
| 119 Stati Uniti   | 3.153                          | 7.138         | 7.676         |
| 120 Svezia        | 117                            | 962           | 1.799         |
| 121 Finlandia     | 7                              | 110           | 706           |
| 122 Norvegia      | 37                             | 486           | 917           |
| 123 Giappone      | 458                            | 3.353         | 8.949         |
| 124 Svizzera      | 30                             | 253           | 558           |
| <b>TOTALE</b>     | <b>6.968</b>                   | <b>27.296</b> | <b>46.697</b> |

| OPEC               | Flussi totali netti (mln US\$) |              |              |
|--------------------|--------------------------------|--------------|--------------|
|                    | 1976                           | 1980         | 1989         |
| 13 Nigeria         | 80                             | 35           | ...          |
| Qatar              | 180                            | 277          | 1            |
| 78 Algeria         | 11                             | 81           | 41           |
| 83 Venezuela       | 109                            | 135          | ...          |
| 90 Iran            | 751                            | -72          | ...          |
| 96 Libia           | 98                             | 376          | 82           |
| 98 Iraq            | 123                            | 864          | 37           |
| 100 Arabia Saudita | 2.791                          | 5.682        | 1.171        |
| 111 Kuwait         | 706                            | 1.140        | 169          |
| 115 EAU            | 1.028                          | 1.118        | 25           |
| <b>TOTALE</b>      | <b>5.877</b>                   | <b>9.636</b> | <b>1.526</b> |

Fonte: World Bank "World development report 1991"  
 (...): dato non disponibile

**LA CRESCITA DELLA PRODUTTIVITA' AGRICOLA  
E DEI SETTORI NON-AGRICOLI 1960-88.**

Crescita della produzione  
agricola per ettaro

Media del tasso di crescita non agricolo

|               | Più del 4%                              |                                                   | Tra il 2% e 4%                                       |                                                      | Meno del 2%        |                             |
|---------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------------|
| Più del 2,5%  | Cina<br>Camerun<br>Egitto<br>Rep. Corea | Messico<br>Pakistan<br>Panama<br>Siria<br>Turchia | Burundi<br>Colombia<br>Costa Rica                    | Ungheria<br>Nicaragua<br>Filippine<br>Yugoslavia     | Liberia            |                             |
| Tra 1% e 2,5% | Brasile<br>Costa d'Avorio<br>Congo      | Indonesia<br>Tailandia                            | Bangladesh<br>El Salvador<br>Grecia<br>India<br>Mali | Malawi<br>Mauritania<br>Marocco<br>Sri Lanka<br>Togo | Zambia             |                             |
| Meno del 1%1% | Rwanda                                  |                                                   | Argentina<br>Bolivia<br>Etiopia<br>Nigeria           | Perù<br>Sudan<br>Senegal<br>Zimbabwe                 | Cen. Afr.<br>Ghana | Tanzania<br>Uganda<br>Zaire |

Fonte: World Bank "World development report 1991"

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 12916

29 MARZO 1993

BIBLIOTECA



# Conferenza sulla Cooperazione allo Sviluppo

RELAZIONE

CESPI

Centro Studi di Politica Internazionale

LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO:  
CRITERI PER UNA NUOVA POLITICA

Centro Studi di Politica Internazionale

LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO:  
CRITERI PER UNA NUOVA POLITICA

Coordinamento: Marta Dassù, Maria Cristina Ercolessi, José Luis Rhi-Sausi

Hanno partecipato all'elaborazione del Rapporto:  
Loredana Alfaré, Salvatore Biasco, Giuliano Cannata, Marco De Andreis,  
Gianluca Devoto, Daniele Fanciullacci, Stuart Holland, Vanna Ianni, Pier  
Carlo Padoan, Vaifra Palanca, Stefano Paternostro, Carlo Pietrobelli, Christopher Stevens.

## INDICE

|                                                                                    |      |
|------------------------------------------------------------------------------------|------|
| PREMESSA: STRUTTURA E OBIETTIVI DEL RAPPORTO                                       | p. 1 |
| INTRODUZIONE                                                                       | 3    |
| I cambiamenti del sistema internazionale e i rapporti Nord-Sud                     | 3    |
| La cooperazione allo sviluppo: limiti e problemi                                   | 5    |
| L'esperienza italiana                                                              | 8    |
| I. COOPERAZIONE E SVILUPPO SOSTENIBILE                                             | 12   |
| A) Trasformazioni economiche ed equità sociale                                     | 12   |
| L'eredità degli anni '80: crisi economica e aggiustamento                          | 12   |
| Le sfide degli anni '90: nuove politiche di sviluppo e integrazione internazionale | 15   |
| Criteri per la cooperazione                                                        | 18   |
| B) Spazio e vincoli ambientali                                                     | 25   |
| Agricoltura e uso del territorio                                                   | 25   |
| Altri consumi d'ambiente                                                           | 27   |
| I santuari ambientali                                                              | 28   |
| Criteri per la cooperazione                                                        | 28   |
| C) Risorse umane e migrazioni                                                      | 29   |
| Criteri per la cooperazione                                                        | 32   |
| II. COOPERAZIONE PER LA DEMOCRAZIA                                                 | 34   |
| Criteri per la cooperazione                                                        | 37   |
| III. COOPERAZIONE E SICUREZZA COMUNE                                               | 44   |
| Disarmo e risorse per lo sviluppo                                                  | 44   |
| La costruzione della sicurezza regionale                                           | 47   |
| Criteri per la cooperazione                                                        | 49   |
| IV. IL RUOLO DELLA CE NEL COORDINAMENTO DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO           | 52   |
| Le implicazioni per la cooperazione italiana                                       | 55   |

## PREMESSA: STRUTTURA E OBIETTIVI DEL RAPPORTO

Questo Rapporto è il primo risultato, provvisorio e sintetico, di un più ampio lavoro di ricerca sulle politiche di solidarietà esterna verso il Sud del mondo.

I cambiamenti del sistema internazionale rendono tale riflessione urgente e necessaria: la fine della tradizionale contrapposizione Est-Ovest ha, da una parte, posto il problema di come combinare il sostegno economico ai paesi post-comunisti e l'assistenza allo sviluppo del Sud, un dilemma che interessa l'Europa in modo particolare; dall'altra, ha fatto emergere con maggiore evidenza una serie di sfide globali che accomunano ormai il Nord e il Sud del pianeta (povertà, ambiente, popolazione, flussi migratori, democratizzazione, disarmo, sicurezza regionale).

Tali sfide potranno essere affrontate solo con una grande mobilitazione di risorse (economiche, politiche e culturali) e con un grado senza precedenti di cooperazione internazionale. Ciò implica tutta una serie di condizioni: un forte coordinamento tra i maggiori attori nazionali; un migliore funzionamento e un potenziamento del ruolo delle istituzioni internazionali che operano nel campo dello sviluppo; l'avvio di una strategia globale fondata su una nozione di *partnership* tra i paesi sviluppati e i paesi in via di sviluppo (PVS); un notevole grado di coerenza tra gli obiettivi perseguiti dai vari e diversi strumenti delle relazioni Nord-Sud.

Il Rapporto si concentra essenzialmente su uno di questi strumenti: la cooperazione allo sviluppo (CS). Nell'ultimo decennio l'importanza dei flussi di aiuto pubblico allo sviluppo (APS) nei rapporti Nord-Sud è decisamente aumentata. Esiste tuttavia la giustificata percezione che il "sistema della cooperazione" non abbia prodotto risultati proporzionati alle attese e alle risorse investite. Si pone quindi il problema di formulare nuovi criteri delle politiche di CS, che rendano queste politiche in grado di rispondere con maggiore efficacia alle loro stesse finalità costitutive: la promozione dello sviluppo e del benessere dei paesi e delle popolazioni

del Sud; la loro progressiva e stabile integrazione nel sistema economico internazionale; il riequilibrio delle relazioni, politiche ed economiche, tra le aree industrializzate e le aree povere del mondo.

Questo - la discussione e la definizione di nuovi criteri per le politiche di cooperazione - è l'obiettivo centrale del Rapporto, che si apre (*Introduzione*) con un esame delle due spinte oggettive a un cambiamento: la svolta internazionale della fine degli anni '80 e i limiti mostrati dalla cooperazione internazionale allo sviluppo, con un particolare riferimento al caso dell'Italia.

Sono state quindi selezionate tre dimensioni principali del rapporto tra aiuti e fattori dello sviluppo: l'intreccio tra condizioni socio-economiche e vincoli ambientali interni ai PVS e condizioni esterne, dipendenti dal sistema internazionale (Parte I: *Cooperazione e sviluppo sostenibile*); la connessione tra sviluppo e riforme politiche democratiche (Parte II: *Cooperazione per la democrazia*); il collegamento tra disarmo, sicurezza regionale e sviluppo (Parte III: *Cooperazione e sicurezza comune*).

La Parte IV (*Il ruolo della Comunità Europea nel coordinamento della cooperazione allo sviluppo*) discute le possibilità d'azione della Comunità relativamente ai programmi nazionali di CS degli Stati-membri e le implicazioni che se ne possono derivare per la cooperazione italiana.

## INTRODUZIONE

### I cambiamenti del sistema internazionale e i rapporti Nord-Sud

La necessità di una ridefinizione delle politiche di CS dei paesi industrializzati è tornata recentemente al centro della discussione sia in ambito europeo (CEE e singoli Stati-membri) sia presso altri donatori (bilaterali e multilaterali) per effetto di una serie di fattori distinti ma convergenti.

1. Le profonde trasformazioni della scena mondiale (crollo del comunismo e fine della tradizionale contrapposizione Est-Ovest) sollecitano una riflessione sugli interessi nazionali e di sicurezza dei maggiori attori internazionali, che tende a ridimensionare l'importanza degli elementi geopolitici.
2. La nozione di sicurezza si è allargata ad aree diverse da quella strettamente militare e di difesa, per includervi la cooperazione economica e soprattutto una serie di "beni" e questioni avvertiti ormai come globali e collettivi: tutela dell'ambiente, gestione dei flussi migratori, popolazione, lotta alla povertà, sradicamento del narcotraffico, soluzione dei conflitti regionali, smilitarizzazione e riduzione delle spese militari, democratizzazione e protezione dei diritti umani.
3. Il sistema economico internazionale registra, d'altra parte, una tendenza alla creazione di poli regionali attorno a un attore forte del Nord (USA, Giappone, CEE). Le conseguenze sull'impostazione dei rapporti con il Sud non sono ancora definite. Ciò vale anche per l'Europa comunitaria, confrontata dal dilemma se privilegiare le richieste dell'Est a scapito dei PVS o invece una politica più equilibrata. L'Europa deve inoltre scontare le difficoltà derivanti dal fatto di essere ancora un polo non unitario.
4. Le spinte alla regionalizzazione producono flussi asimmetrici delle risorse dal Nord al Sud: i flussi non si distribuiscono cioè in modo equili-

brato tra i PVS ma si concentrano su alcuni paesi o aree. Anche questo scenario può dare origine a sviluppi diversi di crescente marginalizzazione di intere aree del Sud o, viceversa, di maggiore integrazione Sud-Sud.

5. Lo stesso mondo in via di sviluppo, per effetto soprattutto della crisi strutturale delle sue economie, si è sempre più differenziato quanto a prospettive di crescita, opzioni di politica economica, trasformazioni dei sistemi politici. Anche questa diversificazione, che mette in discussione l'esistenza di un unico "soggetto Sud", può alimentare processi sia di integrazione che di marginalizzazione dei PVS.

6. Infine, i mutamenti del quadro internazionale hanno posto su nuove basi il problema dello sviluppo. Il venir meno di un modello "alternativo", come quello rappresentato dal comunismo, ha tolto valenza ideologica alle diverse concezioni dello sviluppo, permettendo il consolidamento di un approccio più pragmatico.

Le trasformazioni internazionali offrono quindi sia difficoltà che opportunità per lo sviluppo del Sud. La sfida maggiore è come evitare che la fine della contrapposizione Est-Ovest e le tendenze alla regionalizzazione conducano a un'ulteriore marginalizzazione di vaste aree del Sud, e siano invece orientate verso un'integrazione graduale ma stabile dell'insieme dei PVS nell'area dello sviluppo. Raggiungere tale obiettivo comporta la messa in campo di molti e diversi strumenti (di politica economica, di politica di sicurezza e di politica estera), la loro incorporazione in una strategia coerente, un alto livello di consenso e coordinamento tra i maggiori attori del mondo industrializzato. In questo quadro, lo strumento della cooperazione, specificatamente creato per rispondere ai problemi dello sviluppo, può svolgere un ruolo essenziale purché si doti sia di maggiori risorse che di una maggiore efficacia rispetto ai gravi limiti dell'ultimo trentennio.

## La cooperazione allo sviluppo: limiti e problemi

L'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) è diventato, nell'ultimo decennio, uno dei principali strumenti nei rapporti Nord-Sud. Dal 1984, è la voce più importante (oltre 50 miliardi di dollari l'anno) dei trasferimenti netti di risorse finanziarie Nord-Sud: si tratta quindi di una fonte di finanziamento decisiva per i PVS, e in particolare per i più poveri. Questo dato di fatto riflette soprattutto la contrazione degli altri flussi verso i PVS, più che un aumento in termini reali del valore globale dell'APS.

A differenza degli altri flussi di finanziamento internazionale, l'APS è erogato solo dai governi e dalle agenzie multilaterali; i suoi crediti sono di tipo concessionale, con un'elevata percentuale a dono (minimo del 25%, in base alle norme del DAC dell'OCSE); il suo obiettivo dichiarato è la promozione della crescita e del benessere dei paesi destinatari. Tuttavia, la CS ha finito per concentrare su di sé una gamma più ampia di obiettivi, esercitando maggiore influenza anche sulle decisioni di politica economica dei PVS.

Malgrado l'importanza acquisita dall'APS nei rapporti Nord-Sud, esiste ormai un consenso generale sul fatto che il "sistema cooperazione" non abbia finora contribuito in modo efficace allo sviluppo. Il permanere di gravissime condizioni di sottosviluppo in molti paesi ha quindi messo in discussione anche la validità dello strumento. I limiti mostrati dalla CS possono essere collegati a quattro fattori.

*1. La scarsa finalizzazione dei fondi della cooperazione all'obiettivo dichiarato, cioè allo sviluppo.* I dati ufficiali sull'APS erogato sono certamente superiori ai fondi effettivamente utilizzati per lo sviluppo dei beneficiari. Ciò dipende soprattutto dai frequenti conflitti di interesse tra le priorità dello sviluppo e le esigenze, reali o presunte, della politica economica e di sicurezza del paese donatore. Benché sia impossibile quantificare questa diversione di risorse, esistono molti esempi di come l'APS sia stato utilizzato come sussidio alle esportazioni o per risanare comparti in crisi del paese donatore, con una ricaduta minima o nulla sullo sviluppo del paese beneficiario. Lo strumento specifico più utilizzato a

questo fine è l'aiuto legato, vincolato cioè alla fornitura di beni e servizi del donatore.

2. *L'impatto degli aiuti sullo sviluppo del paese destinatario.* L'esperienza dell'ultimo decennio ha mostrato la necessità di mantenere un livello di coerenza tra i diversi flussi economici Nord-Sud. Negli anni '80, l'APS ha teso a "compensare" la contrazione degli altri flussi, più che a svolgere un ruolo complementare ad altri strumenti. L'effetto-compensazione degli aiuti non è stato comunque totale come mostra la differenza quantitativa tra i flussi in entrata (APS) e in uscita. La scarsa coerenza tra i vari strumenti e i loro obiettivi specifici è, d'altra parte, evidenziata dall'utilizzazione degli aiuti in funzione del consumo proprio quando la riduzione degli altri flussi commerciali e finanziari colpiva gli investimenti e le importazioni produttive.

Per quanto riguarda la valutazione dell'impatto specifico dei programmi e progetti della CS, l'evidenza empirica non offre risposte esaurienti e definitive. A metà degli anni '80 erano state effettuate analisi di valutazione (nella stragrande maggioranza ex-ante) solo sul 10% dei progetti realizzati dai donatori del DAC (R.C. Riddell, *Foreign Aid Reconsidered*, Baltimore, 1987). Al di là dell'ampia casistica possibile di esperienze positive e negative, il problema dell'impatto dei programmi di APS rimanda ai limiti complessivi mostrati dalla gestione del "sistema cooperazione". In particolare, al fatto che il modello organizzativo dominante sia stato caratterizzato da una pianificazione statica, fondata su una definizione pre-determinata della politica dello sviluppo dalla quale è fatto discendere un insieme di tecniche e di procedure di valutazione ex-ante, di decisione e di monitoraggio, e infine un apparato strutturato e organizzato per conformarsi al processo di decisione e di attuazione.

Questo approccio organizzativo tiene poco conto del *feed back* come metodo di formulazione di continui elementi decisionali per "correggere il tiro"; offre poco spazio ai soggetti sociali ed economici per i quali si pianifica; presuppone che l'ambito della pianificazione riguardi solo il modo di raggiungere gli obiettivi già fissati, e non coinvolga invece sia le finalità generali che il carattere degli interventi. In altre parole, non garanti-

sce la flessibilità necessaria per incidere su quei fattori che ormai la maggioranza degli esperti considera indispensabili per avere un impatto positivo sullo sviluppo: i fattori sociali e culturali; l'uso di tecnologie idonee e "interiorizzabili" dal contesto dei PVS; la mobilitazione di risorse endogene e l'autosviluppo; e soprattutto il criterio della vitalità, cioè del mantenimento nel tempo del "flusso dei benefici", come criterio ispiratore della stessa definizione, esecuzione e valutazione dei progetti.

3. *L'adozione di modelli di sviluppo errati.* Da questo punto di vista uno dei principali e ormai riconosciuti errori è stata la scelta di concentrarsi sugli investimenti fisici, nel presupposto che questi avrebbero "automaticamente" generato lo sviluppo. Sono stati ignorati altri fattori come la cultura, le aspettative delle popolazioni beneficiarie, l'organizzazione dei rapporti sociali e politici, gli assetti istituzionali, i meccanismi di riproduzione della povertà.

E' ovvio che la produzione di un oggetto fisico è la più semplice da realizzare e da inquadrare nella procedura formale dell'aiuto. Incorpora un insieme autonomo e autosufficiente di conoscenze; i suoi ritorni politici ed economici sono più chiaramente visibili. Troppo spesso, tuttavia, questi oggetti si sono trasformati in ferraglia inutilizzata o, peggio ancora, hanno drenato per il loro funzionamento enormi risorse.

4. *Il basso livello di coordinamento dei paesi donatori.* Malgrado la CS sia diventata un "sistema" consolidato di istituzioni bilaterali e multilaterali, il livello di coordinamento tra le politiche dei donatori, e tra questi e i paesi destinatari, è stato sinora minimo.

A fini analitici si possono isolare quattro concezioni principali della cooperazione bilaterale:

- a) l'APS come strumento della politica di sicurezza (Stati Uniti);
- b) l'APS come strumento della politica economica estera (Giappone);
- c) l'APS come strumento di una politica estera volta a consolidare i legami con i PVS del passato coloniale (Francia);
- d) l'APS con scopi umanitari, senza finalità utilitaristiche per il paese donatore (i paesi scandinavi).

Questi modelli bilaterali sono stati concepiti su basi alternative (e talvolta concorrenziali) piuttosto che cooperative, e nessuno di loro è riuscito a funzionare come quadro di riferimento per l'insieme delle politiche di CS.

La frantumazione dell'APS bilaterale, d'altra parte, non è stata controbilanciata dall'azione degli organismi internazionali. La sede multilaterale, pensata dai donatori proprio come sede di coordinamento, ha svolto questo ruolo solo parzialmente. Sia perché ha gestito solo un terzo dell'APS totale, sia perché ha aggiunto ai modelli bilaterali altri due modelli alternativi: quello delle agenzie ONU per lo sviluppo e quello della Banca Mondiale.

Il nuovo contesto internazionale ha chiarito i limiti delle varie politiche nazionali. La revisione del modello americano è sollecitata soprattutto dalla fine del bipolarismo e dalle nuove dimensioni della sicurezza internazionale; il modello giapponese è in discussione perché ha acuito i già forti contrasti commerciali con gli USA e la CEE; il modello francese, con l'accento posto sul bilateralismo, è entrato in contraddizione con la prospettiva di una politica comune europea; il modello scandinavo, infine, ha trovato dei limiti nella sua stessa specificità (modello piccolo, ricco e altruista) che lo rende poco generalizzabile. Anche le concezioni dello sviluppo e delle politiche di CS delle agenzie multilaterali stanno evolvendo nel senso di una maggiore omogeneità.

### L'esperienza italiana

Negli anni '80 l'APS italiano ha registrato il maggior tasso di crescita (17,5% annuo in termini reali) tra i paesi DAC, passando da 1.200 miliardi di lire (1981) a circa 5.000 (1990). La proporzione dell'APS sul PNL è aumentata dallo 0,16% del 1980-81 allo 0,40% della fine del decennio. L'Italia è così diventata il quinto donatore, con una quota dell'APS mondiale pari al 6,1%.

La crescita dell'APS italiano ha tuttavia subito un rallentamento negli

ultimi anni '80 (dal 1987 la variazione percentuale annua, in termini reali, è stata del 7,6%). Si preannuncia, inoltre, un'ulteriore diminuzione dell'aiuto italiano, almeno a giudicare dalla proposta di legge finanziaria 1992 che prevede una riduzione dell'APS di circa 900 miliardi.

Il dato generale da rilevare, per gli anni '80, è che all'aumento degli aiuti non ha comunque corrisposto un aumento di efficacia. Le ragioni di questo scarto sono state esaminate in maniera dettagliata in un nostro studio recente (M.C. Ercolessi, J.L. Rhi-Sausi, *Rapporto sulla cooperazione allo sviluppo 1990*, CeSPI, Roma, 1991). Qui presentiamo solo un quadro sintetico delle sue conclusioni.

1. In termini generali, si possono distinguere due "modelli" della CS italiana: uno teorico - espressione soprattutto della legge 49 (1987) - che definisce la CS parte integrante della politica estera; e uno reale, in cui l'APS è in effetti strumento della politica economica estera. Il sovrapporsi dei due modelli ha avuto conseguenze molto negative sia per le finalità dello strumento sia per la gestione dell'aiuto.

2. Nel rapporto tra *cooperazione e politica estera* il limite maggiore è stato un'imprecisa definizione del ruolo rispettivo e degli obiettivi specifici della CS e della diplomazia:

- le aree del Sud che più hanno beneficiato dell'APS non corrispondevano necessariamente alle priorità della politica estera, mentre in regioni altamente prioritarie (tipico il caso del Mediterraneo-Medio Oriente) lo strumento APS ha avuto una funzione piuttosto limitata;
- nei casi di maggior intervento della cooperazione, questo limite si è tradotto in un "sovraccarico" di funzioni per la CS, che è diventata di fatto una sorta di surrogato della politica estera (o della mancanza di specifiche politiche estere nei vari scenari regionali); ciò è avvenuto soprattutto nelle aree più conflittuali (Africa australe, Corno, Centroamerica).

3. Anche nel rapporto con la *politica economica estera* la CS ha sofferto di un sovraccarico di impegni e funzioni:

- l'uso dell'APS come sostegno a imprese e comparti economici italiani in difficoltà e come sostegno alle esportazioni. Il caso più significativo è quello del comparto delle costruzioni. La CS italiana ha largamente privilegiato la costruzione di grandi opere (strade, dighe, ospedali, scuole, ecc.), a prescindere dal settore di intervento e in molti casi anche dall'impatto reale sullo sviluppo del paese destinatario;
- il fatto che l'APS sia diventato il principale flusso finanziario dell'Italia verso i PVS. Ciò significa che l'APS ha assunto su di sé compiti di altri strumenti dei rapporti Nord-Sud, che nel caso italiano sono praticamente venuti meno. Di conseguenza gli obiettivi specifici della CS sono stati deformati. Molti dei progetti della CS italiana non hanno inciso - o hanno inciso in modo solo marginale - sui processi di sviluppo e ciò è risultato particolarmente evidente proprio dove gli aiuti italiani sono stati più massicci (i casi, ad esempio, della Somalia e dell'Etiopia);
- altrettanto deludente è stato, comunque, anche l'impatto della CS sulla politica economica estera dell'Italia nei confronti dei PVS: praticamente nessun incremento di rilievo della presenza economica italiana nei PVS è imputabile alla cooperazione. Questa conclusione rimanda a un problema più ampio sollevato dall'allora Ministro per il commercio con l'estero, Renato Ruggiero, cioè la "completa mancanza di strategia nella politica economica estera".

4. Per quanto concerne il modello organizzativo, la legge 49/87 ha incorporato alcune novità programmatiche e di gestione di grande interesse: la definizione dei programmi-paese per garantire un impatto effettivo sullo sviluppo dei paesi beneficiari; l'adozione del *policy dialogue* come strumento attivo; la creazione di un supporto tecnico competente per la valutazione dei progetti con la costituzione dell'Unità Tecnica Centrale e delle Unità Tecniche Locali nei paesi destinatari; l'istituzione, infine, di una banca dati per permettere al Parlamento (e quindi all'opinione pubblica) di valutare in modo sistematico i programmi e la gestione della CS, e garantirne la trasparenza.

Gran parte delle novità introdotte dalla legge 49 sono rimaste tutta-

via lettera morta o sono state svuotate nel corso del tempo (cfr. anche: Commissione Esteri del Senato, *Indagine conoscitiva sulla politica di cooperazione allo sviluppo*, 1990). Ciò che va comunque sottolineato è che non si tratta di difetti normativi quanto di inadempienze o gravi ritardi nell'applicazione della legge.

Infine, il modello di gestione della cooperazione italiana ha sofferto - ma in modo molto più grave e distorto - dei limiti generali già rilevati per la gestione della cooperazione internazionale nel suo complesso.

## I. COOPERAZIONE E SVILUPPO SOSTENIBILE

### A) Trasformazioni economiche ed equità sociale

#### *L'eredità degli anni '80: crisi economica e aggiustamento strutturale*

Gli anni '80 sono stati caratterizzati da una profonda crisi, economica e sociale, del Sud del mondo. Salvo alcune eccezioni (Sud-est asiatico e pochi altri casi marginali), tutti i PVS hanno registrato crescite molto ridotte o decrementi di reddito. Il fenomeno ha avuto aspetti tanto di crisi finanziaria quanto di crisi economica, con una moltiplicazione quindi degli effetti negativi sul sistema produttivo e sulla società. Inoltre, la crescita demografica ha posto problemi giganteschi a governi e sistemi socio-economici già deboli.

Per far fronte alla crisi, sono stati definiti e talvolta imposti dalle istituzioni finanziarie internazionali piani di stabilizzazione economica di stampo neoliberista, che hanno in parte riportato le variabili macroeconomiche entro limiti accettabili. Queste politiche, tuttavia, si sono rivelate costose, hanno provocato diminuzioni del reddito e soprattutto la distruzione di capacità produttiva (risorse umane e capitale). La compressione della capacità di spesa dello Stato ha ridotto le sue possibilità di intervento nelle politiche economiche e sociali. I costi sociali, di conseguenza, sono stati molto elevati (aumento delle fasce di estrema povertà, aggravamento del dualismo e della disarticolazione del sistema socio-economico).

I minori flussi finanziari e le restrizioni monetarie si sono tradotti, d'altra parte, in un calo della produzione e in nuove difficoltà finanziarie e sociali. In molti casi, quindi, le riforme economiche legate ai piani di aggiustamento strutturale hanno finito per aggravare la crisi. Allo stesso tempo, hanno smantellato i modelli precedenti (anch'essi del tutto inadeguati) e creato una situazione nuova ai fini delle prospettive di

sviluppo.

La crisi dello scorso decennio ha assunto in ciascun paese caratteristiche peculiari, dovute alla diversità di situazioni già esistenti nel Sud; a sua volta, l'applicazione indiscriminata di un modello uniforme di aggiustamento ha provocato nuove differenziazioni tra i PVS. E' quindi utile distinguere fra due gruppi di paesi particolarmente colpiti dalla crisi.

Un primo gruppo è costituito prevalentemente da quei paesi che la Banca Mondiale classifica come *lower middle-income* e che si trovano in una posizione intermedia nell'indice di *human development*. Questi paesi hanno una struttura produttiva relativamente complessa ma con molti fattori di fragilità (disarticolazione strutturale, accentuati dualismi, scarsa integrazione internazionale, deboli istituzioni). Per questo gruppo la crisi ha comportato la progressiva distruzione del sistema produttivo, con una riduzione importante del reddito nazionale, specie di origine industriale (in molti casi anche di un quarto in un anno). Gli alti costi sociali si sono spesso combinati a una redistribuzione regressiva del reddito, con un aumento delle diseguaglianze e dei fenomeni di povertà estrema. Queste caratteristiche hanno accomunato gran parte dei paesi dell'America Latina e hanno creato gravi difficoltà anche nei paesi più avanzati dell'Africa e nei grandi paesi dell'Asia.

Il secondo gruppo è composto praticamente da tutti i paesi meno avanzati (PMA). Si tratta di sistemi socio-economici con istituzioni molto deboli, caratterizzati da una progressiva distruzione dell'ambiente e un consumo indiscriminato di risorse naturali a scopo di sopravvivenza, e con infrastrutture in pessimo stato. In breve, sistemi vicini al collasso strutturale. Si trovano in queste condizioni molti paesi dell'Africa subsahariana e alcuni paesi dell'Asia.

Alla crisi interna dei PVS, vanno aggiunti alcuni fattori esterni di particolare importanza, collegati a tre aspetti principali delle relazioni Nord-Sud: il commercio internazionale, i flussi di investimenti diretti, e la grave situazione debitoria dei PVS.

Il *commercio internazionale* tende a concentrarsi sempre più all'interno dell'area industrializzata (i paesi OCSE coprono ormai il 77% dell'export mondiale) e a godere di gradi crescenti di protezione (circa l'80% degli scambi mondiali è soggetto a barriere tariffarie o non tariffarie). Ciò rende più difficile l'inserimento dei PVS nel mercato internazionale. Negli ultimi anni, solo i paesi semi-industrializzati asiatici sono riusciti a incrementare la propria partecipazione al mercato internazionale grazie a una crescita eccezionale delle loro esportazioni (12% annuo nella seconda metà degli anni '80 contro una media mondiale del 6%). Inoltre, la crescente concentrazione delle esportazioni manifatturiere nell'area industrializzata (circa il 90% del totale) rafforza la specializzazione dei PVS in prodotti primari (prodotti cioè con minore valore aggiunto e le cui ragioni di scambio sono drasticamente peggiorate).

Gli *investimenti diretti* (IDE) sono stati una delle componenti più dinamiche dei flussi: tra il 1983 e il 1989 la crescita degli investimenti diretti è stata del 29% l'anno (più di tre volte quella delle esportazioni). La quasi totalità degli IDE ha origine nei paesi sviluppati (tre quarti in USA, Giappone e CEE) e si dirige verso questi stessi paesi (anche in questo caso per circa tre quarti), lasciando quindi di nuovo in posizione marginale i PVS, che nel 1988-89 hanno assorbito meno del 17% degli IDE in entrata contro il 25% del periodo 1980-84. Queste cifre nascondono comunque una distribuzione degli IDE tra i PVS fortemente asimmetrica: le dieci maggiori economie del Sud hanno assorbito, nel 1988-89, l'11% degli IDE totali, mentre i PMA solo lo 0,1% (contro lo 0,4% del 1980-84). (UN Centre for Transnational Corporation, *The Triad in Foreign Direct Investment, World Investment Report*, New York, 1991).

Nella prima metà degli anni '80, il problema del *debito estero* dei PVS ha assunto una grande rilevanza sia per il Sud che per il Nord. Ma mentre per il sistema finanziario internazionale i pericoli sono in gran parte rientrati, per i PVS le implicazioni del debito sono tuttora molto gravi. Basterà ricordare che i flussi finanziari verso i paesi indebitati si sono così ridotti da determinare già dal 1984 a un saldo netto negativo nei

trasferimenti netti di risorse verso i PVS.

Anche in questo caso si possono distinguere due tipologie di paesi e situazioni: i paesi dell'Africa sub-sahariana (con il 5% del totale del debito, di cui oltre due terzi di origine ufficiale) e i paesi più indebitati, in particolare latinoamericani (con oltre il 30% del totale, di cui solo un terzo di origine ufficiale). Nel primo caso il problema non è di volume ma di insolvibilità; nel secondo, riguarda soprattutto l'entità del debito e il suo impatto negativo sulla ripresa economica.

*Le sfide degli anni '90: nuove politiche di sviluppo e integrazione internazionale*

L'analisi sintetica delle tendenze degli anni '80 mostra tutta la gravità della situazione. La sfida che si presenta per il prossimo decennio è di operare una svolta di fondo nelle politiche di sviluppo del Sud, di tentare cioè strade completamente nuove. Sono indispensabili due condizioni generali: da una parte, una ridefinizione del processo di sviluppo nei PVS (condizioni interne favorevoli); dall'altra cambiamenti importanti nelle relazioni economiche internazionali (condizioni esterne favorevoli). Come dimostra l'eredità degli anni '80, si tratta di condizioni complementari, che vanno rese coerenti all'interno di una strategia di sviluppo sostenibile.

In senso generale, tale strategia comporta la costruzione di equilibri socio-economici interni (fra sviluppo e ambiente; fra i settori produttivi; fra lo Stato e la società) come fattore essenziale della crescita economica. Più in specifico, implica una nozione di sviluppo che combina la trasformazione economica con l'equità sociale. Una riflessione in proposito si è già aperta del resto nei PVS, con l'indicazione di alcune prime scelte concrete che vanno tenute presenti al momento di formulare una visione della CS orientata - nei modi in cui si dirà poi - sulla promozione di una strategia di sviluppo sostenibile.

L'obiettivo di una trasformazione economica con equità sociale comporta per i paesi del Sud problemi assai complessi. Sia perché il processo

di trasformazione produttiva è un insieme integrato e indivisibile (ogni riforma esercita quindi i suoi effetti ed è collegata a quanto avviene nelle altre aree dell'economia e della società); sia perché richiede la mobilitazione contemporanea di fattori strettamente economici e di fattori politico-sociali (l'organizzazione sociale e istituzionale va quindi considerata come fattore di produzione).

Sinteticamente, gli obiettivi di trasformazione economica e di equità sociale richiedono un'azione coerente e simultanea finalizzata a progressi in due campi:

- l'aumento delle capacità produttive del sistema;
- la riduzione dei dualismi (ossia delle differenze, o vere e proprie fratture, di efficienza e funzionalità sociale ed economica).

La possibilità di armonizzare i due obiettivi sta nella capacità di fondare il processo di sviluppo sui "punti nodali" del sistema: sui nuclei sociali, produttivi, istituzionali, che possono agire come fattori di dinamizzazione dell'intero sistema.

Per quel che riguarda l'aumento della capacità produttiva (la crescita della base produttiva ma anche della capacità del sistema di farne un uso efficiente), si possono identificare almeno tre aspetti cruciali, che qui ci si limita a richiamare.

*La capacità tecnologica.* Lo sviluppo di tale capacità presuppone diverse condizioni: un sistema di incentivi, tra i quali ha un'importanza essenziale un certo grado di concorrenza; investimenti in capitale fisico e in capitale umano (formazione a vari livelli); istituzioni che possano rimediare ai frequenti fallimenti del mercato, e fornire informazione, formazione tecnica e addestramento, forme di assicurazione per ridurre l'incertezza, assistenza tecnologica, ecc. (V.N. Balasubramanyam, S. Lall, eds., *Current Issues in Development Economics*, London, 1991).

*L'efficiente articolazione delle componenti del sistema economico,* delle relazioni cioè fra i settori produttivi (in particolare fra agricoltura e in-

dustria); fra servizi, pubblici e privati, e operatori economici; fra sistema educativo, centri di R&S e sistema produttivo.

*La difesa dell'ambiente e delle risorse naturali*, tenendo presente che la prospettiva di uno sviluppo sostenibile implica un equilibrio (nei modi esaminati nella parte dedicata all'ambiente di questo Rapporto) fra società, sviluppo economico e uso delle risorse naturali (spazio vegetale, *carrying capacity*).

A questi punti nodali vanno aggiunti i fattori (come una riforma delle politiche redistributive) volti a ridurre la eterogeneità strutturale fra campagna e città, fra economia formale e informale; cioè quegli elementi di ricomposizione sociale ed economica che possono favorire una crescita complessiva del sistema (visto che ne migliorano l'articolazione produttiva e settoriale) e la nascita di una società più integrata (con un contributo significativo, quindi, al superamento della povertà).

Si è visto che una strategia di sviluppo sostenibile non implica solo nuove condizioni interne ma anche un nuovo contesto esterno: in sostanza, un maggiore inserimento dei PVS nei mercati internazionali, che riduca il grado di marginalità ereditato dagli anni '80. Ciò implica sia l'acquisizione di competitività internazionale da parte dei PVS; sia la promozione di processi di integrazione regionale, verso cui stanno già orientandosi parte dei paesi del Sud.

*L'acquisizione di competitività internazionale*, va intesa nel senso di competitività "autentica" (CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*, Santiago, 1990), basata cioè sull'aumento della produttività grazie all'incorporazione di progresso tecnico. Tecnologia, informazione e organizzazione sono i più importanti fattori di successo nei mercati internazionali, rispetto ai quali i PVS partono oggi, in genere, senza vantaggi comparati. In definitiva, si tratta di promuovere un processo più lento ma più stabile in grado di risultare in un arricchimento per il paese (crescita della produttività) e contemporaneamente in una graduale in-

tegrazione dei sistemi produttivi dei PVS nel sistema internazionale. I processi di liberalizzazione interna ed esterna che molti PVS stanno realizzando possono essere funzionali a questi obiettivi, non con il fine ultimo di giungere a un sistema più concorrenziale (come se questo fosse un valore in sé) ma come base per sviluppare le capacità produttive e innovative del sistema.

*La promozione dei processi di integrazione Sud-Sud* è uno dei modi in cui i PVS possono cercare di evitare che le tendenze alla polarizzazione del Nord (CEE, USA, Giappone) si traducano in una "cooptazione selettiva" di solo alcuni PVS, che finirebbe per emarginare vaste aree del Sud.

L'integrazione regionale favorisce infatti le politiche di promozione degli scambi commerciali nei nuovi equilibri internazionali, permette la realizzazione di programmi di cooperazione infrastrutturale nell'area integrata nonché la definizione di posizioni comuni nei confronti di paesi terzi nelle sedi negoziali internazionali (GATT). Inoltre, i mercati regionali e integrati tra PVS possono costituire una "piattaforma" per l'esportazione di manufatti anche in direzione dei paesi industrializzati.

#### Criteri per la cooperazione

Il presupposto per un'efficace azione della CS sta in una forte coerenza tra i suoi obiettivi e quelli perseguiti da altre politiche economiche internazionali. Di seguito si indicano alcune aree decisive.

*L'apertura commerciale* dei paesi industrializzati ai prodotti dei PVS è probabilmente l'elemento più importante per modificare i rapporti economici Nord-Sud. Ciò è dovuto sia al maggiore impatto diretto che il commercio esercita sulla struttura produttiva dei PVS, sia ai modelli economici dominanti in questi paesi (dipendenza dalle esportazioni come fattore trainante della crescita). I negoziati in ambito GATT devono quindi fornire risposte positive alle esigenze dei PVS, soprattutto nei due

settori più sensibili dell'industria manifatturiera e dell'agricoltura.

La CEE, in quanto partner commerciale fondamentale dei PVS, può svolgere un ruolo importante in direzione di una maggiore libertà commerciale. In particolare, è necessario:

- riformare la politica agricola comunitaria (PAC) in modo tale da permettere l'accesso sui mercati europei dei prodotti agricoli dei PVS;
- ridurre le barriere protezionistiche non tariffarie;
- evitare che il completamento del mercato unico penalizzi l'export dei PVS verso la CEE.

Per quanto riguarda gli *investimenti diretti*, benché il loro flusso sia maggiormente legato alle opportunità e ai rischi economici, si possono promuovere interventi rivolti a facilitare la creazione di *joint ventures*, in specie tra piccole e medie imprese, e ad aumentare la copertura assicurativa degli stessi investimenti diretti.

Il principio della *riduzione del debito* è ormai ampiamente accettato come criterio-guida per la soluzione della crisi debitoria dei PVS. Il problema è di tradurlo in pratica. Si deve insistere su due linee principali d'azione:

- a) per i PMA il condono del debito: la scarsa incidenza del volume del loro debito sul sistema finanziario rende questa soluzione percorribile in tempi brevi;
- b) per i paesi a reddito medio e medio-basso, le proposte delineate dal Rapporto presentato dall'on. Craxi all'Assemblea Generale dell'ONU nell'ottobre 1990, e più in particolare: (i) conversione dei prestiti pubblici bilaterali in crediti trentennali con elevati elementi di concessionalità; (ii) rafforzamento del Piano Brady; (iii) aumento dei prestiti concessionali e sviluppo del ruolo delle banche regionali.

Per i paesi a reddito più elevato sono proposte le stesse misure ma con minori livelli di concessionalità.

Il sostegno all'*integrazione economica Sud-Sud* con la definizione di accordi economici, in specie tra la CEE e gli organismi regionali dei PVS,

che coinvolgano gli aspetti commerciali, finanziari, gli investimenti diretti, la CS. Più in particolare, tali accordi dovrebbero puntare alla costruzione di complementarietà e specializzazioni nelle aree regionali integrate; uno dei veicoli potrebbe essere l'attivazione di flussi di investimento specializzati in base a una politica concordata a livello regionale.

Perché l'APS diventi quello strumento insostituibile per lo sviluppo del Sud che la situazione richiede è necessario definirne con maggiore precisione ruolo e obiettivi. In primo luogo, l'APS dovrebbe essere liberato dai compiti specifici della politica economica estera del paese donatore che finora ha (malamente) svolto, lasciando tali compiti ad altri e più appropriati strumenti (crediti alle esportazioni, investimenti diretti, crediti non concessionali). L'APS deve svolgere un ruolo nell'ambito socio-economico con l'obiettivo di incrementare la capacità di sviluppo dei PVS, intervenendo cioè sulle condizioni (o precondizioni) dello sviluppo.

Per essere efficace, la CS dovrà rispondere ad alcune premesse di fondo, precisare le aree di intervento prioritarie, definire gli obiettivi globali, selezionare i relativi strumenti.

Le condizioni di partenza per un più efficace intervento della CS in campo socio-economico possono essere così riassunte:

1. Un incremento delle risorse destinate all'APS, ottemperando nel breve termine e almeno a livello europeo, all'impegno dello 0,7% del PNL assunto in sede ONU. In proposito, può essere utile ricordare che la questione delle risorse disponibili per la CS ha sollevato una certa discussione, soprattutto in relazione al problema della scarsità di risparmio e di capitali nell'economia internazionale. A tale problema è stata dedicata una parte specifica della nostra ricerca che tende ad invalidare tale tesi. Qui ci si limita quindi a richiamare l'attenzione sul fatto che il peso effettivo delle risorse che si propone di destinare alla CS avrebbe un impatto minimo sui paesi donatori. Da un lato, l'appesantimento dei bilanci pubblici sarebbe molto modesto, data l'incidenza assolutamente marginale dei trasferimenti di APS su tali bilanci; dall'altro, anche supponendo che ciascun paese riceva in esportazioni più o meno ciò che trasferisce, non è ipotizzabile che l'extra di esportazioni possa generare inflazione,

visto che anche con un raddoppio dei trasferimenti di APS, lo stimolo alla domanda che ne deriverebbe sarebbe nell'ordine medio dello 0,3% del reddito.

2. Un migliore coordinamento tra i donatori a partire da quelli europei. Una più precisa definizione della finalità degli aiuti (l'assunzione dello sviluppo dei PVS come criterio centrale) costituisce uno dei presupposti principali del coordinamento stesso. Orientare l'APS verso un solo obiettivo prioritario può ridurre, infatti, il conflitto degli interessi nazionali e particolaristici delle politiche bilaterali che ostacolano il coordinamento.

3. Il coordinamento e la finalizzazione degli aiuti implicano anche un superamento del conflitto tra gli interessi dei donatori e dei beneficiari. Questo superamento trova la sua razionalità nell'esistenza di nuove interdipendenze Nord-Sud, non più fondate su fattori strettamente economici (come si è visto si assiste piuttosto a una marginalizzazione del Sud) ma sul fatto che nei PVS si concentrano alcune questioni globali (ambiente, popolazione, sicurezza) che investono il Nord. Mettere al centro delle politiche di cooperazione lo sviluppo del Sud non significa negare un ruolo alle politiche economiche estere dei paesi donatori, ma vincolarle all'obiettivo prioritario.

4. Il modello organizzativo della cooperazione dovrà fondarsi su una pianificazione dinamica (elastica e induttiva) che garantisca la flessibilità necessaria per accogliere gli input provenienti dalla realtà; dovrà quindi dotarsi di strumenti che le consentano il controllo dell'attuazione dei programmi, dell'interazione tra questi e i contesti socio-politici e socio-culturali in cui intervengono, e soprattutto di "imparare dall'esperienza" attraverso un organico sistema di valutazione ex-post. Tale valutazione può essere un veicolo molto efficace per identificare le forme di aiuto appropriate a ciascun paese, contesto culturale e tipo di intervento; essa non potrà tuttavia limitarsi all'ambito del progetto di aiuto (*project approach*), ma dovrà allargarsi a ricomprendere il processo di sviluppo nel suo insieme (*strategy approach*).

a) Aree prioritarie di intervento

*Interventi finalizzati alla crescita delle risorse umane.* Questi interventi dovrebbero riguardare soprattutto il sistema di formazione e il miglioramento della qualità della vita.

Per quanto riguarda la formazione occorre porre il problema in termini di qualità e di metodologia della formazione: interventi di assistenza tecnica ai centri di formazione professionale, programmi di formazione imprenditoriale e di promozione delle piccole e medie imprese, sviluppo degli scambi universitari.

Il miglioramento della qualità della vita (sanità, alimentazione, superamento di situazioni di grave emarginazione economica e sociale) è essenziale anche alla promozione dello sviluppo produttivo in generale. L'obiettivo in questo caso è di far partecipare tutta la società al processo di sviluppo.

*Interventi per la crescita della capacità tecnologica.* Le proposte si orientano in due direzioni: il potenziamento delle risorse interne e il trasferimento di tecnologia.

Nel primo caso si tratta soprattutto di iniziative di: assistenza tecnica, dirette ad esempio alle istituzioni di R&S, in specie quelle maggiormente vincolate al sistema produttivo; assistenza ai governi nella definizione di una politica tecnologica; appoggi finanziari per la realizzazione di programmi specifici (come, ad esempio, lo sviluppo della biotecnologia, il miglioramento della qualità dei prodotti di un determinato settore, particolari input per lo sviluppo agricolo).

Nel secondo caso, la promozione del trasferimento di tecnologia può avvenire sia direttamente che attraverso l'utilizzazione dell'APS per incentivare gli investimenti diretti, specialmente nella forma di *joint venture*. Il problema va comunque affrontato in termini di sistemi tecnologici e non oggetti tecnologici, procedendo per strategie più che per progetti.

*Interventi rivolti a migliorare l'efficienza delle istituzioni.* Gli interventi di assistenza tecnica e finanziaria devono servire a ricostruire (o costruiri-

re) la rete di servizi sia sociali (istruzione, sanità) che legati alla produzione (assistenza gestionale, formazione sindacale, import-export, informazione, creazione di consorzi)). Di particolare importanza è l'assistenza al rafforzamento delle istituzioni pubbliche, in particolare quelle che svolgono funzioni strategiche per lo sviluppo (fisco, promozione della produzione e del risparmio interno, formazione tecnica) e quelle che rafforzano il decentramento amministrativo.

#### b) Obiettivi globali

*Lotta alla povertà estrema.* Nei PMA la situazione è talmente grave da richiedere una imponente mobilitazione di risorse, volontà, ingegno, cultura. Ma la crisi, proprio per la sua natura strutturale, non potrà essere risolta in tempi brevi o facilmente; la sua soluzione richiede quindi il consenso e l'integrazione degli sforzi di tutti i settori della comunità internazionale.

Paesi prioritari: paesi dell'Africa sub-sahariana e più in generale i PMA. Strumenti: istituzione, a livello europeo, di un fondo di aiuto straordinario (distinto dall'aiuto di emergenza reso necessario da eventi imprevisti o occasionali), con lo scopo di agire sulle cause strutturali della crisi. Un eventuale fondo europeo dovrà essere in sintonia con le politiche di altri donatori che si prefiggono lo stesso obiettivo (Stati Uniti, ad esempio) e con altri programmi contro la povertà estrema (Banca Mondiale). Il coordinamento può trovare il suo punto di raccordo nella gestione multilaterale dei fondi.

*Ricostruzione del sistema socio-economico.* L'APS deve dare priorità alla riduzione dei dualismi, sia quello tradizionale fondato sul rapporto città/campagna, sia e soprattutto quello "moderno", prodotto dai vasti processi di urbanizzazione, i cui poli principali sono l'economia formale e l'economia informale. Gli aiuti dovrebbero mirare all'istituzionalizzazione dell'economia informale, alla riduzione delle fasce di povertà e alla creazione di sbocchi produttivi per i settori della popolazione coinvolti in queste attività, ponendo un'attenzione particolare al sostegno alle micro e

piccole imprese.

Paesi prioritari: paesi dell'America Latina e dell'Asia.

Strumenti: l'estensione a quasi tutto il Sud dei problemi che questo obiettivo ricomprende e il fatto che molte politiche economiche dei PVS siano orientate sullo stesso obiettivo rendono le banche regionali una sede particolarmente adatta al suo perseguimento. Operativamente, gli aiuti destinati dai diversi donatori ai paesi di una determinata regione potrebbero cioè essere canalizzati dalla banca regionale; la gestione di questi "fondi regionali" presenterebbe quindi il vantaggio di potenziare il coordinamento sia dei donatori che dei paesi destinatari. Un altro necessario livello di coordinamento andrebbe stabilito tra gli organismi multilaterali di cooperazione, le banche regionali e gli altri organismi regionali.

*Promozione e sostegno dei processi di integrazione Sud-Sud.* Come si è visto, questo obiettivo ha un'importanza sia politica che economica nei rapporti Nord-Sud per il suo impatto sull'inserimento dei PVS nel sistema internazionale e perché può contribuire a governare i flussi migratori.

Paesi prioritari: promozione di processi di integrazione regionale (Bacino del Mediterraneo; Corno d'Africa). Sostegno a processi di integrazione regionale (UMA, Mercato comune centroamericano, Patto Andino, SADCC, ECOWAS).

Strumenti: indicazioni utili per l'elaborazione di un programma di aiuti in tal senso e degli strumenti necessari sono ricavabili dall'esperienza dell'accordo economico e politico di cooperazione CEE-America Centrale, con opportune correzioni nelle politiche e un sensibile incremento dei fondi. Il coordinamento sarebbe soprattutto garantito dal *policy dialogue* tra donatori e beneficiari.

## B) Spazio e vincoli ambientali

### *Agricoltura e uso del territorio*

Il consumo di spazio e di *carrying capacity* (in prima approssimazione, di ambiente) dei PVS ha segnato negli ultimi due decenni la vera svolta del mondo verso una rapida distruzione. In primo luogo, perché le masse e superfici in gioco sono assai più grandi di quelle del Nord (che però muove ancora enormi quantità di petrolio e di rifiuti); in secondo luogo, perché il Nord ha raggiunto la fase del calo demografico e della crescita zero o del calo tendenziale dei consumi di materie prime o di *carrying capacity* (economia postindustriale). Il processo senz'altro più drammatico è quello della distruzione della copertura vegetale.

Le conseguenze più gravi sono l'effetto serra, ma anche i problemi della desertizzazione (laterizzazione, erosione eolica e pluviale, salinazione dei suoli), della falcidia genetica, della totale sparizione di numerosissime specie animali e vegetali, della devastazione paesistica e culturale. Tutto ciò ha portato alla ribalta il ruolo globale del Sud e, per la prima volta, il concetto retorico di "una sola terra" ha assunto un valore concreto: il mondo dipende dai PVS per la sua sopravvivenza fisica.

Per esaminare queste situazioni fisiche e antropiche così diverse tra loro, si possono distinguere i problemi ambientali legati alle foreste tropicali (umide), alle foreste di savana o rade, alla savana arbustiva o semiarida (Sahel), alle zone temperate.

*Foresta tropicale.* La parte di problema ambientale globale che riguarda l'uso del suolo (e dell'acqua e della vegetazione) in paesi tropicali di foresta umida può essere tenuta separata per due ragioni: per il suo effetto globale sul mondo attraverso l'effetto serra e certe caratteristiche peculiari del fenomeno. Questa peculiarità è anche all'origine dell'attenzione internazionale prestata al problema e culminata nella *Enquete-Commission* del Bundestag (1990).

*Savana arborata e savana arbustiva.* L'uso del suolo in zone aride o semiaride ha caratteristiche, cause e conseguenze assai diverse. Intanto, è chiaramente minore il contributo all'effetto serra, per via della minor quantità di biomassa coinvolta (una foresta saheliana si accresce di 1-2 metri cubici all'anno per ettaro, contro le molte decine di quella amazzonica). In genere, il peso di fattori come l'agricoltura itinerante (*shifting cultivation*), l'allevamento nomade tradizionale e il consumo di legna da ardere, è di gran lunga il più importante, e minor peso relativo hanno lo sfruttamento industriale di legname e l'allevamento industriale.

Se le conseguenze sulla biosfera sono meno pesanti e immediate, da un punto di vista territoriale il fenomeno della desertizzazione è tra i più disastrosi. Un intero continente (l'Africa) e parti sostanziali dell'Asia, dell'America, dell'Australia, perfino dell'Europa, ne sono duramente colpite. Essa corrisponde a un allargamento a tutto il territorio di coltivazioni, prima limitate, poverissime e distruttive ("crescita senza sviluppo").

L'agricoltura itinerante in ambiente semiarido è da sempre, ma in particolare negli ultimi trent'anni, al centro della distruzione della copertura vegetale. Il risultato è che nei paesi dove essa si pratica di più (tutti i paesi del Sahel, il Nordest brasiliano e l'Asia centrale) la popolazione è quasi triplicata, il livello di vita non è migliorato affatto, l'organizzazione sociale (che è tra le più ingiuste e impietose) è rimasta immutata, e la vegetazione è stata distrutta.

*Aree temperate.* Anche parte delle zone temperate del pianeta sono in pericolo. La fragilità dell'equilibrio (pedologico, biologico, idrogeologico) non consente sfruttamenti eccessivi e modifiche della copertura se non a prezzo di una artificializzazione e di una chimizzazione totali, e di una gestione strettamente industriale.

I PVS hanno conosciuto veri disastri di erosione o di salinazione (da irrigazione) e di desertizzazione anche là dove la nuova agricoltura (sostituitasi ai boschi) riguarda terre di clima temperato (come l'Argentina e il Paraguay, l'Africa meridionale e vaste aree dell'Asia). L'unica differenza rispetto alle zone tropicali è data dal minore pericolo di distruzione

permanente dei suoli (come la laterizzazione): ma la differenza appare relativa se solo si guardano ancora oggi le colline di Sardegna e Lucania, a più di cent'anni dalle deforestazioni di fine secolo.

### *Altri consumi di ambiente*

*La parte di distruzione legata al problema energetico.* Nei paesi aridi e semiaridi, alla desertizzazione da agricoltura itinerante si somma in modo sostanziale quella da legna da ardere. Questo problema non dipende solo dal legname utilizzato dai villaggi della brousse saheliana (90% di tutto il bisogno energetico) o dagli attendamenti nomadi dell'Africa orientale o dei deserti asiatici, ma anche da quello che si consuma in grandi città come Ouagadougou o Lusaka. Il rendimento energetico di tutta l'operazione (taglio, raccolta, trasporto, consumo) è così infimo che la sorgente energetica alternativa più cara e sofisticata costerebbe mille volte meno, se solo fosse possibile "monetizzare" i costi reali collettivi. Il fatto è che il valore degli alberi all'origine è ancora zero a causa di fattori di ordine sia economico che socio-culturale, di comportamento verso la vegetazione.

*La parte di distruzione legata al legname da taglio.* Per quanto riguarda i legnami tropicali, il ruolo dei paesi industrializzati è preponderante: sono le loro importazioni a fare il grosso del mercato. Per i legnami di foreste temperate o aride o di savana arborata il consumo si divide tra moderna industria del legno e utilizzo tradizionale per costruzioni rustiche. Un discorso analogo vale per i pascoli da allevamento da carne.

*L'industrializzazione, l'inquinamento industriale, le infrastrutture.* Nei PVS semi-industrializzati il consumo d'ambiente è legato all'applicazione dei più "duri" processi produttivi industriali. La produzione di CO<sub>2</sub> della Cina o del Messico, in rapporto allo sviluppo e al reddito nazionale, è molto più alta di quella occidentale. L'elasticità energetica (il coefficiente che lega il consumo d'energia al reddito pro capite) è calante nei paesi

più avanzati, altissima in Cina e massima nei NIC, ed è diventata quasi un indice del grado d'avanzamento dell'economia post-industriale.

### *I santuari ambientali*

Ancora vent'anni fa le ricchezze ambientali (panorami, vegetazione, animali, meraviglie naturali) si dividevano in due categorie: quelle "salvate" e "valorizzate" per intervento totale (artificiale) e quelle "salve" perché non ancora raggiunte dalla antropizzazione distruttiva. Ciò permetteva di discutere sull'opportunità d'una protezione intensa e specifica (come nei Parchi) o su quella di una gestione delle aree "vergini" in termini di un equilibrio utopistico. Oggi esiste solo la prima scelta: quasi nessun ambiente "pregiato" resiste e convive con l'antropizzazione.

Il Sud del mondo possedeva allora il grosso delle meraviglie naturali. Ne possiede ancora una parte importante, in una condizione sospesa a metà tra i danni limitati d'una occupazione limitata e la scarsa protezione d'una difesa artificiale non abbastanza efficace.

### Criteri per la cooperazione

1. Per quanto riguarda il consumo d'ambiente dovuto al mancato sviluppo, il problema è ovviamente di sviluppo e quindi forma parte di quell'obiettivo della cooperazione individuato nella lotta alla povertà e le cui aree prioritarie sono l'Africa sub-sahariana (il Sahel come prima priorità) e alcuni paesi asiatici.

#### *Principali obiettivi:*

- Controllo demografico
- Riduzione quantitativa (intensificazione) dell'attività agricola e di allevamento.
- Riconversione produttiva e modernizzazione.

*Aree di intervento.* Gli interventi richiedono la contemporanea attuazione di tre trasformazioni: tecnologica (aratri, sementi, fertilizzanti,

magazzini), economica (investimenti produttivi, prezzi di acquisto remunerativi), culturale (nei due sensi, dell'educazione e della trasformazione antropologica).

2. Per la parte di consumo d'ambiente che in qualche modo dipende dai rapporti Nord-Sud e/o è legata ai modelli di industrializzazione dei PVS l'accento deve essere posto sui controlli internazionali e sulle incentivazioni per ridurre il consumo di spazio e di *carrying capacity*. Tutti i programmi di cooperazione devono contenere un preciso vincolo ambientale.

*Aree di intervento:*

- Cooperazione tecnica
- Accordi di cooperazione finalizzati e che contengano incentivazioni per ridurre il consumo d'ambiente.
- Accordi per unificare gli standard di emissioni e di effluenti.

3. Gran parte dei PVS condividono ormai gli stessi problemi ambientali del Nord: sia come attori, per effetto serra, inquinamento regionale regionale dell'aria (piogge acide), rifiuti solidi, salinazione ed erosione dei suoli; sia come vittime (inquinamento dell'aria, dell'acqua e della terra). Il problema è in questo caso esaltato dalla *deregulation* esistente, e dalla mancanza di mezzi e di controlli. Un intervento in questo settore dovrebbe essere prioritario, come lo è stata la salute negli anni '80.

4. *Programmi globali:*

- Conservazione del patrimonio naturale del Sud del mondo. In questo senso si dovrebbe insistere sull'ampliamento dell'uso dei *debt-equity-nature*, limitando le loro conseguenze negative.
- Conservazione delle foreste tropicali. Al riguardo il Rapporto del Bundestag offre chiaramente le direttrici degli interventi.

### C) Risorse umane e migrazioni

La ripresa dei flussi migratori dai PVS verso l'Europa e la crescita dell'emigrazione dall'Est hanno aggiunto una nuova variabile al dibattito sui rapporti tra cooperazione e sviluppo. Le proiezioni demografiche, dal canto loro, consigliano di intervenire su questo fenomeno: per il 2025 si

stima un incremento del 70% della popolazione mondiale, dagli attuali 4,7 miliardi a oltre 8, dei quali ben 5,2 risiederanno nei paesi più poveri che producono complessivamente il 15% del reddito mondiale. La crescita della popolazione comporterà anche l'aumento della forza lavoro e quindi della domanda di occupazione per far fronte alla quale si prevede che i PVS dovrebbero creare, nell'immediato futuro, un numero di posti di lavoro pari a quello oggi esistente nei paesi industrializzati. La debole economia di questi paesi non sarà mai in grado di soddisfare un'offerta di lavoro così elevata, che si prevede quindi cercherà uno sbocco nell'emigrazione.

Su questa concezione, un po' meccanicistica ed eurocentrica (in Europa ci sono circa 15 milioni di migranti contro i 35 dell'Africa subsahariana), si basano in gran parte le politiche sull'immigrazione dei governi europei. Si tratta, da un lato, di politiche di controllo delle frontiere e, dall'altro, di politiche di aiuto allo sviluppo, che producono spesso effetti contraddittori.

Studi condotti sull'andamento dei flussi di emigrazione dai paesi europei verso altri paesi europei o le Americhe hanno dimostrato infatti come essi fossero fortemente correlati al ciclo di sviluppo economico: la modernizzazione del settore produttivo (agricoltura e industria), consentendo il raggiungimento di maggiori livelli di produttività, ha comportato una riduzione della manodopera impiegata, creando surplus di offerta e quindi emigrazione.

Studi recenti sull'emigrazione dai PVS sostengono che l'impatto degli investimenti in questi paesi genera nel breve periodo un aumento dei flussi migratori perché produce le risorse economiche e culturali necessarie per emigrare. In realtà, il rapporto tra sviluppo ed emigrazione, sempre sul breve periodo, è ancora più complesso. La crescita può infatti incentivare l'emigrazione di fasce diverse della popolazione a seconda dello stadio e del modello di sviluppo del paese. In generale si può dire che nei paesi più arretrati, dove un aumento delle risorse non può che favorire l'esodo, lo sviluppo porterà all'emigrazione di coloro che partecipano ai benefici degli investimenti; nei paesi a un più avanzato stadio di sviluppo, invece, emigreranno le fasce di popolazione escluse dal settore pro-

duttivo mentre tenderanno a restare gli abitanti più direttamente coinvolti dagli investimenti, con un possibile effetto moltiplicatore positivo, nel più lungo periodo, sul processo di sviluppo.

Va anche notato che per molti paesi, in alcune fasi dello sviluppo, l'emigrazione può avere una funzione positiva nel senso di ridurre i tassi di disoccupazione e di marginalità sociale, aumentare il livello del reddito familiare attraverso le rimesse, accrescere le opportunità di qualificazione di alcuni abitanti, incrementare i flussi di comunicazione con l'esterno. Il problema è semmai, per molti PVS, quello di non saper trasformare questi fattori, che migliorano le condizioni di vita individuali, in fonti di sviluppo del sistema economico e sociale nel suo complesso.

La complessità del fenomeno migratorio e dei legami tra questo e lo sviluppo indica la necessità di un coordinamento tra politiche sull'immigrazione e politiche di CS giacché è probabile che non si possa perseguire contemporaneamente l'obiettivo della riduzione dei flussi migratori e quello dello sviluppo dei paesi di origine. Queste due politiche non sono infatti automaticamente complementari come presuppone l'idea di uno "scambio" tra aiuti allo sviluppo e chiusura delle frontiere; al contrario, esse hanno tempi e scopi diversi: da un lato, interventi con risultati ipotetici e di lungo periodo per i PVS; dall'altro, effetti immediati a vantaggio dei paesi sviluppati.

Di conseguenza, se l'obiettivo delle politiche occidentali di CS è sostenere lo sviluppo dei paesi poveri, questo dovrebbe combinarsi a una politica di apertura nei confronti dei flussi migratori (il che ovviamente non significa evitare di fissare delle regole). Ciò appare del resto confermato dal fatto che mentre tutti i paesi occidentali hanno attivato politiche di chiusura nei confronti dell'immigrazione economica o di controllo delle frontiere, non si riscontrano misure complementari, volte alla riduzione dei flussi di emigrazione, da parte dei PVS.

### Criteri per la cooperazione

Dal punto di vista del legame tra sviluppo e flussi migratori, le politiche di cooperazione dovranno quindi considerare - se vogliono essere realmente efficaci - alcuni elementi principali.

1. *La capacità di intervenire sulle risorse umane dei PVS e tener conto delle dinamiche specifiche messe in moto dalle stesse politiche d'aiuto.* Ciò implica che le variabili demografiche (tasso di crescita della popolazione, istruzione, quota della popolazione attiva, ecc.) devono essere incorporate nella programmazione degli interventi nei PVS degli organismi internazionali.

2. *Le pressioni provenienti da un sistema economico e finanziario sempre più interdipendente.* Queste pressioni spingono nella direzione di una gestione transnazionale anche delle risorse umane regolamentando una situazione di mobilità di fatto, operante da sempre per i livelli più elevati della forza lavoro e più recentemente anche per i livelli inferiori (L. Emmerij, "La situazione internazionale: sviluppo economico e occupazione", *Atti della Conferenza Internazionale sulle Migrazioni*, Roma, 1991). Gli aiuti allo sviluppo più interessati agli effetti sulla situazione demografica dovrebbero quindi passare attraverso politiche multilaterali volte a sbloccare il mercato globale del lavoro e/o accordi tra paesi per l'attuazione di politiche del lavoro coordinate (flessibilità, mobilità, riduzione dell'orario di lavoro) e per la diffusione di una comune cultura dei diritti dei lavoratori.

Sempre in questo senso potrebbe essere considerata l'idea di istituire un GAMP (General Agreement on Migration Policy), un organismo internazionale analogo e complementare al GATT (T. Straubhaar, "In che modo i mutamenti economici mutano le politiche sull'immigrazione e i flussi migratori?", *Atti della Conferenza Internazionale sulle Migrazioni*, Roma, 1991).

3. *La possibilità di valorizzare risorse interne (professionalità, rimesse, emigrati qualificati interessati al ritorno in patria).* Ciò implica, da un lato, la formazione di una leadership in campo economico (piccola e media industria, credito, assicurazioni, commercio) e istituzionale, da realizzare anche attraverso il reinserimento professionale e sociale di professionisti e lavoratori emigrati desiderosi di ritornare nel paese d'origine; dall'altro, la valorizzazione delle rimesse degli emigranti sia come ricchezza familiare che come risorsa finanziaria del paese, da impiegare a fini produttivi, individuando meccanismi specifici di gestione di questa forma di risparmio.

## II. COOPERAZIONE PER LA DEMOCRAZIA

Nell'ultimo decennio si è andato formando un consenso sempre più vasto sull'esigenza di prendere in considerazione le condizioni politiche dello sviluppo. Sul piano teorico è stato rimesso in discussione il paradigma convenzionale secondo cui esisterebbe una relazione lineare tra livelli di sviluppo e democrazia, e che per i PVS tende a vedere nell'autoritarismo una sorta di tappa necessaria per garantire la realizzazione di obiettivi quali la crescita economica, una maggiore equità, il consolidamento dello Stato-nazione.

La necessità di prestare attenzione ai problemi della democratizzazione è, d'altra parte, motivata dall'espansione dei processi di transizione democratica in tutti i continenti del Sud. La percezione che ciò sia un riflesso del crollo del comunismo in Europa appare infondata se si tiene presente che l'avvio di questo processo è in realtà precedente agli eventi dell'Est in gran parte del mondo in via di sviluppo. E soprattutto se si considerano i fattori congiunti, di contestazione dal basso e di liberalizzazione e riforma dall'alto, che in combinazioni diverse caratterizzano i processi di transizione democratica in tutti i PVS. Rimane vero, naturalmente, che la scomparsa del modello comunista e del blocco dell'Est tende ad accelerare i processi di democratizzazione in altre aree del mondo.

Uno dei principali fattori che accomunano le esperienze di democratizzazione dei PVS (ma anche dei paesi ex-comunisti) è la crescita della coscienza dei diritti dell'uomo. La lotta per la tutela dei diritti dell'uomo si è posta in molti casi come la base fondamentale di partenza dei processi democratici, un fatto segnalato anche dallo sviluppo delle organizzazioni locali impegnate in questa direzione e dall'adozione da parte degli organismi collettivi dei PVS di convenzioni che impegnano i loro membri a proteggere e promuovere tali diritti.

Altro fattore unificante è il ruolo che la "rinascita della società civile" ha avuto nell'esplosione delle rivendicazioni democratiche più esplicita-

mente politiche; un ruolo sottolineato da tutte le analisi dei processi concreti di democratizzazione, nel Sud come all'Est.

Il ruolo della società civile è messo in evidenza anche dalla coincidenza tra l'ondata democratica nel Sud del mondo e la grave crisi economica dei PVS. La contemporaneità dei fenomeni è interessante per diverse ragioni. Innanzitutto, entra in crisi l'assunto secondo cui un aumento della povertà si tradurrebbe in una diminuzione della mobilitazione politica e sociale. Al contrario, la crisi dei PVS sembra aver dato un impulso decisivo alla elaborazione di risposte autonome delle società civili (per dirla in breve tutto il fenomeno che va sotto il nome di "economia informale" e che può essere allargato a ricomprendere una società e anche una politica "informale"), al di là e in qualche misura contro lo Stato, oltre a mostrare l'importanza di fattori di più lungo periodo (le modificazioni sociali alimentate dalle politiche di sviluppo degli anni '60: l'aumento dell'urbanizzazione; la formazione di uno strato di giovani istruiti; ecc.).

In secondo luogo, la legittimità dei regimi autoritari appare più dipendente dai loro risultati economici di quanto non avvenga per i sistemi democratici (un fatto che indebolisce le tesi "neo-autoritarie" prevalenti in Asia). Da questo punto di vista, l'incapacità di generare lo sviluppo dimostrata dalla maggior parte dei regimi autoritari sembra aver trascinato con sé la crisi di una concezione dello Stato che proprio perché ha accentuato il proprio carattere dirigista e centralizzatore (sull'economia come sulla società) ha teso a trasformarsi in potere "privo di argini", penetrato dalla corruzione e poco efficiente.

Di conseguenza oggi sembra possibile parlare, per molte aree del Sud, di una capacità di attrazione della democrazia (o di una "preferenza per la democrazia") in quanto sistema politico percepito come più adatto a promuovere lo sviluppo.

Il rapporto tra sviluppo e democrazia può essere visto attraverso un'altra e più specifica angolatura. Le riforme economiche e i programmi di aggiustamento fondati su nozioni di risanamento e austerità comportano necessariamente componenti politiche che appaiono più facilmente

costruibili per vie democratiche. Tra queste si possono indicare il criterio del "buon governo", della trasparenza delle decisioni, della responsabilità dei governanti verso i cittadini. Dati i costi sociali che le riforme comportano, in particolare per i gruppi più deboli, si pone al tempo stesso un problema di scelte alternative nell'allocazione delle risorse e delle spese (ovvero di ripartizione e distribuzione sociale dei costi e dei benefici) e di consenso su queste stesse scelte. Il che equivale a dire che le riforme presuppongono, se si vuole evitare un'instabilità incontrollabile, una negoziazione regolata tra gli interessi sociali e lo Stato, che a sua volta richiede la formazione di strutture intermedie, associative, tra i cittadini e lo Stato.

Questa necessità sembra essere alla base di molti dei casi di liberalizzazione "dall'alto". Qui non è molto importante determinare quanto queste politiche siano motivate da una sorta di "strategia della sopravvivenza" da parte delle élites al potere. I processi di liberalizzazione, per quanto "controllati" dall'alto, possono avere effetti che vanno al di là delle intenzioni iniziali, un fatto che appare particolarmente evidente proprio nel rapporto tra liberalizzazione economica e liberalizzazione politica. La scelta, ad esempio, di restituire un ruolo più attivo al settore privato per stimolare la crescita, per quanto sia finalizzata ad allargare il consenso al regime presso le classi medie, può in realtà rendere più fragili le basi dello Stato autoritario.

E' infine necessario sottolineare che, benché molti elementi tendano a unificare i processi di democratizzazione dei PVS e a indicare una maggiore profondità della spinta verso la democrazia di quanto non sia avvenuto in passato, il passaggio a sistemi più democratici sta avvenendo con forme e modalità differenziate e si pone a diversi stadi di sviluppo nei diversi paesi. Il richiamo alla diversità delle transizioni democratiche non è puramente accademico perché solleva il problema della stabilità e del consolidamento della democrazia e quindi delle azioni esterne e di cooperazione che più possono favorirla.

Non vi è qui lo spazio per tentare una tipologia minimamente soddisfacente dei processi di transizione. Ma il ruolo degli interventi esterni

non potrà che essere anch'esso estremamente differenziato a seconda che si tratti di agire per la "costruzione della democrazia" in paesi che non l'hanno mai conosciuta (com'è il caso di molte aree di Africa, Asia e Medio Oriente) o di consolidare democrazie riconquistate (com'è il caso dell'America latina). In tutti i casi, un fattore cruciale del consolidamento della democrazia risiede nella sua capacità di istituzionalizzarsi, ovvero di ridefinire contemporaneamente il sistema politico e una nuova conformazione sociale, in grado di articolare e rendere rappresentabile la diversità degli interessi e l'eterogeneità delle relazioni informali.

### Criteri per la cooperazione

Una politica di CS imperniata sulla promozione della democrazia dovrà anzitutto considerare la diversità delle esperienze di transizione. La mera fornitura di aiuti economici (intesi come mezzo per garantire una stabilizzazione sociale o per evitare che il peggioramento delle condizioni economiche metta a repentaglio una giovane o appena riconquistata democrazia) è una condizione necessaria ma non sufficiente. L'impatto dell'assistenza economica può infatti rivelarsi modesto o addirittura nullo, dal punto di vista della finalità democratica, se non individua aree specifiche d'azione e se non tiene conto del carattere processuale e composito della democratizzazione.

In secondo luogo dovrà inoltre tener conto di quattro aree problematiche che possono costituire altrettanti criteri-guida:

1. Come adeguarsi, incoraggiandoli, ai progressi interni verso la democratizzazione (ovviamente determinanti rispetto al peso di eventuali fattori esterni), incorporando un'idea di progressione del cambiamento democratico, nel senso sia di diversi stadi di sviluppo della transizione sia di diverse e interconnesse aree della democrazia.
2. Come assicurare che i due termini della libertà e dello sviluppo non entrino in contraddizione, ma al contrario che la tutela e il godimento dei diritti e l'efficacia della gestione economica si rafforzino a vicenda.
3. Come combinare le misure di carattere negativo (sanzioni e interru-

zione degli aiuti) e le azioni positive, tese all'allargamento degli spazi di libertà.

4. Come equilibrare la formazione di contesti contrattuali (tra paesi donatori e paesi beneficiari) e l'eventuale necessità di predisporre azioni rivolte direttamente alle società dei PVS.

Le politiche di CS sinora attuate dai maggiori paesi europei e dalla CEE hanno risposto a questi criteri in modo solo parziale. In linea generale, si è avuta una netta prevalenza di azioni negative, che si sono tuttavia limitate a casi "estremi" (il regime dell'apartheid, ad esempio) o hanno avuto carattere transitorio. Le azioni positive hanno riguardato principalmente due aree: la protezione dei diritti fondamentali dell'uomo, il cui carattere universale è sancito dall'ONU e dal diritto internazionale, e - per usare la terminologia CEE - la "cooperazione decentrata", l'assistenza cioè a una pluralità di soggetti della società civile dei PVS. Entrambe queste aree sono state tuttavia soggette a vincoli di natura contrattuale, o per meglio dire all'esistenza di condizioni nei PVS dipendenti dalla volontà dei governi beneficiari (si veda in proposito la IV Convenzione CEE-ACP). Questo tipo di vincoli rischia di fatto, e proprio nelle situazioni più autoritarie, di limitare seriamente le possibilità di promuovere la crescita di quelle che la stessa Convenzione di Lomé definisce "parti attive" dei PVS.

Analogamente, le due aree di azione dei diritti e dello sviluppo rimangono largamente giustapposte o parallele: nei progetti maggiori (distinti da quelli di piccole dimensioni gestiti da ONG e simili) la tutela dei diritti e la partecipazione delle popolazioni sono raramente incorporate come criteri fondamentali della programmazione e della stessa fattibilità dei progetti. Ancora, i programmi nazionali e comunitari di CS evitano in linea generale di prendere in considerazione la questione di come incoraggiare e sostenere progressi politico-istituzionali o legislativi. Alcune esperienze positive si sono comunque realizzate in situazioni in cui la costruzione della democrazia si è posta in stretta associazione con la soluzione di conflitti civili e regionali. I casi del Centroamerica e della Namibia-Africa australe mostrano che un sostegno allo sviluppo della democrazia,

e in particolare ai processi elettorali, può facilitare la costruzione di contesti regionali più stabili e pacifici e favorire i processi di cooperazione regionale. Altre aree del mondo in via di sviluppo (il Corno d'Africa, ad esempio) potrebbero ricavare benefici importanti da un'impostazione che facesse della democrazia una delle chiavi di soluzione della questione dell'autodeterminazione nazionale.

Queste osservazioni sintetiche conducono all'individuazione di tre aree principali di "azione positiva" da incorporare nei programmi di CS, aree che sono del resto indicate come prioritarie anche dalla riflessione della Commissione CEE contenuta nella *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Diritti dell'uomo, democrazia e politica di cooperazione allo sviluppo* (Bruxelles, 25 marzo 1991).

1. *La tutela e promozione dei diritti dell'uomo.* I diritti fondamentali della persona rappresentano la base minima e necessaria di qualsiasi processo democratico; essi devono essere assunti come universali, non soggetti cioè a variabili di carattere culturale, ideologico, politico, economico. Proprio questa universalità giustifica azioni per la loro tutela e promozione come diritto-dovere della comunità internazionale e quindi anche una limitazione del principio di non-interferenza negli affari interni di uno Stato sovrano.

Dal punto di vista operativo, l'applicazione di questo criterio trova un punto di forza in accordi e convenzioni internazionali liberamente sottoscritti dagli Stati eventualmente interessati, nell'esistenza cioè di un "contesto contrattuale". Ciò non riduce tuttavia la difficoltà di *enforcement* di tali accordi. Progressi sensibili in questa direzione potrebbero essere realizzati combinando:

a) il rafforzamento degli strumenti multilaterali di controllo, monitoraggio, denuncia sullo stato dei diritti dell'uomo nei singoli paesi; la sede più adatta è certamente l'ONU ma la sua possibilità di agire in modo efficace presuppone la creazione di strumenti specifici (la proposta ad esempio di un Alto Commissario per i Diritti dell'Uomo) e l'estensione delle competenze dei suoi organi al campo della tutela dei diritti fon-

damentali (B.G. Ramcharan, "Strategies for the International Protection of Human Rights in the 1990s", *Human Rights Quarterly*, maggio 1991);

- b) l'istituzione di un legame politico più diretto tra la fornitura di assistenza per lo sviluppo e lo stato dei diritti dell'uomo nel paese beneficiario; i criteri di condizionalità dovrebbero essere stabiliti a partire dai dati forniti dagli organismi internazionali competenti ed essere adottati su base collettiva dai donatori (in sede DAC o, per i paesi europei, in sede CEE) per evitare una politicizzazione unilaterale della questione;
- c) l'inserimento esplicito delle politiche sui diritti dell'uomo nel più vasto contesto del *policy dialogue* tra governi donatori (su base singola o collettiva) e governi beneficiari; l'introduzione di specifiche clausole sui diritti dell'uomo negli accordi di cooperazione risultanti da un dialogo e da un negoziato tra le parti contraenti potenzierebbe le possibilità di intraprendere azioni concrete;
- d) la creazione di fondi destinati a sostenere sia l'elaborazione legislativa nei paesi beneficiari sia l'attività delle organizzazioni non-governative (ONG) locali operanti nel campo dei diritti dell'uomo, consentendo a queste ultime di accedere, direttamente e sulla base di criteri predefiniti, a finanziamenti erogati dai canali multilaterali (CEE, ONU).

2. *Azioni finalizzate a rafforzare le istituzioni e i soggetti della società civile.* Questa linea di azione ha le maggiori potenzialità di rispondere all'obiettivo di stimolare contemporaneamente il progresso democratico, una maggiore articolazione della società civile e le dinamiche di sviluppo. Consente anche di incorporare in un programma di CS per la democrazia l'avanzamento, economico e sociale, di una serie di gruppi deboli sia per livelli di reddito che per status sociale, come ad esempio le donne. Un'azione in questo senso implica che la "cooperazione decentrata" non sia più concepita come un'azione sussidiaria ma diventi al contrario un asse portante dei programmi di assistenza. Più in specifico dovrebbe tendere a:

- a) fondare i programmi di CS su una nozione ampia di sviluppo, che includa sia la dimensione delle libertà sia la distribuzione equa di risorse, reddito, servizi, sia infine una piena mobilitazione delle risorse umane; gli indici di *human development* elaborati dall'UNDP costituiscono una buona base di partenza anche per stabilire criteri operativi;
- b) potenziare il tessuto associativo dei PVS: il rafforzamento delle strutture intermedie (dai sindacati alle associazioni contadine, dai gruppi professionali alle organizzazioni di donne, giovani, ecc.) è una condizione indispensabile per il pieno funzionamento del sistema democratico, per garantire la trasparenza e il controllo delle decisioni sulla distribuzione delle risorse e sulla politica economica, per rendere effettiva la partecipazione politica;
- c) includere progressivamente nello scenario politico la galassia sociale che costituisce l'ossatura del settore informale: il "reinserimento" nello Stato di ampi e dinamici settori della popolazione di molti PVS, oggi costretti a una sorta di marginalità, costituisce una delle priorità di qualsiasi tentativo di arrestare la deriva dello Stato nei PVS e di invertire la tendenza allo scollamento tra Stato e cittadini;
- d) istituzionalizzare ruolo e funzioni delle strutture associative intermedie nonché dei soggetti privati che operano nel settore informale, garantendo loro un'esistenza certa, riconosciuta, codificata. Ciò implica la definizione di appropriati quadri legislativi che scaturiscano dal dialogo e dalla negoziazione tra lo Stato e le parti sociali (esperienze interessanti relative al Perù sono in H. de Soto, D. Orsini, "Overcoming Underdevelopment, *Journal of Democracy*, spring 1991). L'elaborazione degli aspetti legislativi è naturalmente un processo interno, ma la CS internazionale deve muovere dalla consapevolezza che l'assenza di un adeguato quadro normativo nei paesi beneficiari può determinare l'insuccesso dei tentativi di stimolare lo sviluppo potenziando il ruolo delle società civili e che è quindi necessario includere anche questi aspetti in "pacchetti" integrati d'aiuto, fornendo eventualmente un'assistenza tecnica in tal senso.

La priorità attribuita al rafforzamento delle istituzioni sociali ed economiche dei PVS richiede una revisione dei canali e soggetti della CS al Nord come al Sud. Un modello fondato quasi esclusivamente sulla cooperazione intergovernativa rischia di risultare inadeguato rispetto all'obiettivo della promozione della democrazia attraverso il sostegno ai suoi soggetti (dalle strutture intermedie agli attori economici).

Da questo punto di vista, il potenziamento del ruolo delle ONG appare cruciale. Le ONG appaiono infatti più in grado, rispetto alla cooperazione governativa, di valorizzare la dimensione socio-culturale dello sviluppo, di promuovere la crescita dei soggetti locali e della partecipazione, di accentuare il carattere di partnership della cooperazione.

Le ONG e altri soggetti non-governativi (dalle organizzazioni imprenditoriali, sindacali e professionali alle associazioni di donne, giovani, ecc.) sono inoltre più adatti a organizzare le relazioni tra società dei paesi donatori e beneficiari e a fornire forme di "assistenza tecnica" a parti omologhe dei PVS. La costruzione di reti di soggetti omologhi del Nord e del Sud presenta d'altra parte il vantaggio di canalizzare quote di assistenza per lo sviluppo direttamente ai soggetti delle società civili dei PVS.

*3. La promozione di mutamenti politici e istituzionali o di riforme politiche-costituzionali.* E' forse superfluo sottolineare che anche in questo caso i fattori fondamentali di impulso alle riforme non possono che essere interni e che la comunità internazionale potrà solo cercare di accompagnare e sostenere processi già in corso. Tuttavia, l'esigenza di fornire adeguati quadri normativi al ruolo dei soggetti della società civile può essere veramente soddisfatta solo se tale ruolo trova adeguati sbocchi istituzionali e politici, e si sviluppa in parallelo con la formazione di regole e canali che consentano alla stessa società civile di incidere sul processo di formazione delle decisioni.

Da questo punto di vista, il diritto a formare partiti politici, a competere in libere elezioni sulla base di programmi alternativi, a realizzare per vie elettorali e costituzionali il ricambio della équipe governativa, a eleggere un parlamento dotato di poteri legislativi reali, e l'istituzione di un potere giudiziario indipendente appaiono decisivi anche ai fini di un

inserimento stabile della società civile nel sistema politico.

La crescente pressione in molti PVS per l'attuazione di riforme politiche pluralistiche offre alla comunità internazionale dei donatori la possibilità di esprimere una preferenza in tal senso, come è del resto già avvenuto - e su richiesta delle controparti - con l'introduzione di "clausole democratiche" negli accordi di cooperazione tra le CEE e il Cile e l'Argentina. Un'idea utile è la proposta avanzata dal Presidente della Commissione Sviluppo del Parlamento Europeo, Henri Saby, di estendere a tutti i PVS linee specifiche di finanziamento per il sostegno dei processi elettorali come è già avvenuto per l'America centrale (*Courier CEE-ACP*, luglio-agosto 1991).

Un ultimo settore di interesse per una CS che punti a combinare mutamenti istituzionali e sviluppo partecipativo è l'assistenza ai processi di decentramento politico e amministrativo. La diffusione del potere, con una riduzione delle prerogative dello Stato centrale rispetto al governo locale, presenta diversi vantaggi potenziali dal punto di vista della partecipazione. Si tratta inoltre di un settore in cui la CS può giocare un ruolo diretto attivando reti di collegamento e scambi di esperienze tra enti locali del Nord e del Sud, e garantendo forme specifiche di assistenza tecnica per il rafforzamento delle istituzioni locali, la formazione del loro personale, il miglioramento delle procedure e degli aspetti normativi, il potenziamento e miglioramento della fornitura di servizi sociali.

### III. COOPERAZIONE E SICUREZZA COMUNE

#### Disarmo e risorse per lo sviluppo

Dopo decenni d'aumento incessante, nell'ultimo triennio la spesa militare mondiale è andata progressivamente contraendosi (- 5% nel 1990 rispetto al 1989, su una cifra totale che si aggira tra i 900 e i 1.000 miliardi di dollari).

I PVS sono oggi responsabili di circa il 15% del totale mondiale. La loro spesa militare ha avuto però un andamento peculiare: è cresciuta a un tasso più sostenuto di quella dei paesi sviluppati tra la metà degli anni '60 e la metà degli anni '80, e ha cominciato a contrarsi un po' prima, cioè dal 1985 (fatto il 1980 pari a 100, essa ha raggiunto un picco di 140 nel 1984 ed è poi scesa fino a 90 nel 1989 e 1990). Un andamento analogo si manifesta anche per le importazioni di armi dei PVS: queste sono aumentate in maniera rapidissima negli anni '60 e '70, passando da 5 a 22 miliardi di dollari tra il 1960 e il 1977; si sono stabilizzate nel successivo decennio (con un punta massima di 27 miliardi di dollari nel 1987); si sono infine drasticamente contratte nell'ultimo triennio (12 miliardi di dollari nel 1990) (dati in dollari del 1985).

L'inversione di tendenza dell'ultimo quinquennio è dovuta a cause soprattutto economiche: il peggioramento delle ragioni di scambio delle materie prime, incluse quelle energetiche; il peso crescente del servizio del debito. D'altra parte, l'assestamento dell'ultimo biennio fa pensare che sia stato raggiunto una sorta di limite inferiore. In altre parole, se si desiderano ulteriori contrazioni della spesa militare dei PVS occorrerà uno sforzo concentrato di riduzione delle tensioni.

E' quindi soprattutto la riduzione delle tensioni verificatasi lungo l'asse Est-Ovest che spiega il declino delle spese militari nell'ultimo triennio. La tendenza è visibile in tutto il mondo industrializzato: -10% in URSS tra il 1989 e il 1990; - 12% circa (in moneta costante) tra il 1986 e il 1990 in USA; negli stessi anni, in Francia, Germania e Italia si assiste a

un ristagno; in Gran Bretagna la spesa militare passa dal 5 al 4% del PIL tra il 1985 e il 1990.

La tendenza alla riduzione delle spese militari è dunque fuori discussione. Essa non appare invece adeguata alla portata dei mutamenti intervenuti, la fine cioè di quella guerra fredda che dal dopoguerra in poi ha giustificato la quasi totalità degli sforzi militari dei paesi industrializzati e una parte non trascurabile di quella dei PVS. Col venir meno di tale contrapposizione sarebbe dunque lecito aspettarsi la liberazione di risorse assai più consistenti. Sinora il cosiddetto *peace dividend* è stato invece molto modesto e rischia di continuare ad esserlo, mentre sembra mancare un'idea di portata globale sull'impiego delle risorse ad esso connesse.

Nel valutare le modalità di una riduzione generalizzata delle spese militari è bene distinguere tra soggetti. E' logico aspettarsi che i paesi nelle situazioni economiche più difficili (i PVS ma anche i paesi ex-comunisti dell'Est, URSS inclusa) impieghino al loro interno qualunque risparmio derivato dalla compressione delle spese militari.

Il discorso appare diverso per i paesi occidentali. Anche in questo caso esistono certamente problemi interni che richiedono risorse (deficit pubblici; riconversione dell'industria bellica; ecc.). Ma se la riduzione dei bilanci della difesa dovesse essere attuata sulla scala che le circostanze consentono - un taglio di almeno il 50% nell'arco dei prossimi dieci anni - sarebbe possibile destinare una parte delle risorse così liberatesi a impieghi di carattere globale. La razionalità di una simile operazione deriva del resto proprio dalla fine della contrapposizione Est-Ovest. Come si è più volte sottolineato, questa implica una riclassificazione delle minacce alla sicurezza occidentale e sembra del tutto logico riclassificare di conseguenza anche l'impiego delle risorse pubbliche.

Le modalità e i calcoli su cui fondare il trasferimento di risorse che stiamo proponendo possono essere infiniti. Qui ci limiteremo a due semplici operazioni: un raffronto tra l'APS e le spese militari (Milex), e un calcolo delle risorse che potrebbero essere liberate da un dimezzamento

delle spese militari nell'arco di dieci anni. Ambedue verranno applicate ai membri del DAC dell'OCSE.

Nel 1989 APS e Milex erano all'interno dell'OCSE in un rapporto di circa 1:10. Questo dato racchiude realtà assai diverse tra loro, ma quasi tutti i paesi del DAC sarebbero in grado di raddoppiare il proprio APS con riduzioni modeste (addirittura trascurabili nel caso degli USA) delle spese militari. Nel complesso l'APS del DAC potrebbe arrivare allo 0,7% del PIL con una riduzione di poco più del 10% delle spese militari.

La spesa militare dei 18 paesi del DAC è stata pari nel 1989 a quasi 500 miliardi di dollari. Riducendola di circa il 6,5% l'anno si otterrebbe l'obiettivo di dimezzarla in dieci anni. Nello stesso periodo verrebbero così a rendersi disponibili circa 1.500 miliardi di dollari. Anche prevedendo che una parte di questi ipotetici risparmi sia utilizzata per impieghi interni, basterebbe solo un terzo di quell'ammontare (500 miliardi di dollari) per raddoppiare i trasferimenti verso i PVS nel prossimo decennio.

Come si è già osservato, si potrebbero fare molti altri calcoli del genere. Le difficoltà sono evidentemente altrove. La prima è un'apparente mancanza di volontà politica dei maggiori paesi sviluppati ad assumere un impegno del genere, che avrebbe almeno due chiari vantaggi: da un lato, di vincolare i donatori a obiettivi precisi, sia quanto al tempo che alle risorse; dall'altro, di determinare un effetto-esempio sulle spese militari dei beneficiari.

Una seconda difficoltà sta nell'inevitabile conflitto di interessi e priorità nei possibili impieghi per obiettivi e/o aree geografiche (Est/Sud). Questa constatazione solleva il problema dell'amministrazione delle eventuali risorse derivanti dal *peace dividend*: ciascun donatore agirebbe per proprio conto, in base ai propri interessi e priorità, oppure sarebbe più utile creare un fondo comune gestito secondo criteri uniformi? Nel primo caso si tratterebbe di proseguire nelle politiche correnti, semplicemente aumentandone le dotazioni finanziarie. Nel secondo si potrebbe istituire un Fondo ad hoc (come l'*International Disarmament Fund for Development* proposto già nel 1984 dall'UNIDIR) oppure utilizzare le istituzioni multilaterali (quelle in ambito ONU e/o quelle di Bretton Woods), che tra le altre cose avrebbe il vantaggio - su cui si tornerà più

avanti - di rendere più agevole condizionare l'erogazione degli aiuti a regole uguali per tutti.

### La costruzione della sicurezza regionale

Per i PVS la ricerca di sicurezza attraverso il rafforzamento della strumentazione militare ha avuto pessimi risultati. Il numero di conflitti tra PVS con più di mille morti all'anno non è mai sceso sotto la trentina e il numero delle vittime (morti e feriti, molti dei quali civili) è stato spesso elevatissimo: in almeno un caso (la guerra Iran-Iraq) si è superata la soglia del milione mentre sono numerosi i conflitti con più di centomila vittime. Tutto ciò senza considerare i costi umani e le dislocazioni sociali dovuti a flussi crescenti di profughi e rifugiati, la distruzione di infrastrutture fisiche e servizi essenziali.

Nell'introduzione è già stato notato che la fine della contrapposizione Est-Ovest ha mutato radicalmente anche per i PVS le prospettive sui modi di assicurare la propria sicurezza, rendendo più difficile - per i paesi situati in aree "calde" - sostenere politiche di sicurezza autonoma. Ciò sia per i costi crescenti del mantenimento di un apparato militare efficace sia per il relativo maggiore isolamento di questi paesi che rende poco pagante qualsiasi politica di prestigio fondata sulla potenza militare.

Inoltre, dopo l'esito del confronto con l'Iraq, che agirà probabilmente in futuro come fattore di dissuasione, si può sostenere che dovrebbe essere tramontato qualsiasi sogno di egemonia regionale da realizzare con l'uso della forza. Anche se rimane del tutto aperta la discussione sugli strumenti di cui potrà avvalersi la comunità internazionale, è lecito pensare che essa sia ormai fondamentalmente unita nel non accettare violazioni flagranti del diritto internazionale, come l'invasione di uno Stato da parte di un altro.

Queste osservazioni sintetiche inducono a pensare che, anche dal punto di vista della sicurezza, sia oggi realistico e opportuno esplorare le possibilità di rapporti meno conflittuali e più cooperativi sia tra Nord e Sud sia tra gli stessi PVS. Prospettive del genere non sono incompatibili;

sono anzi perfettamente coerenti con gli interessi di fondo tanto dei paesi industrializzati quanto dei paesi del Sud.

Dal punto di vista dei paesi occidentali l'interesse fondamentale è di garantire sistemi regolati dei flussi delle risorse (in particolare quelle energetiche) e di popolazione (immigrazione); di non favorire, sul piano politico, le correnti che, come l'integralismo islamico, tendono ad aumentare la contrapposizione tra Nord e Sud; di arrestare, sul piano militare, i processi di proliferazione delle armi nucleari e di altri mezzi di distruzione di massa. Queste preoccupazioni tendono ad essere acuite dai conflitti o forti instabilità nelle aree del Sud e ad essere minimizzate, viceversa, da assetti stabili e pacifici nelle stesse aree.

Analogamente, per i PVS l'interesse primario non può che essere di garantirsi sicurezza e indipendenza nei rapporti con tutti gli altri Stati per poter dedicare le proprie energie a uno sviluppo equilibrato e duraturo, che non comporti diseconomie esterne. Il problema è quindi di vedere se la sicurezza militare possa essere garantita in modi nuovi, non aumentando ma anzi riducendo i bilanci della difesa, gli acquisti di armi e il grado di militarizzazione.

Per tentare di definire un nuovo contesto di sicurezza nei rapporti Nord-Sud e Sud-Sud possono essere indicati alcuni criteri-guida:

1. Le situazioni in cui esistono (o meno) problemi di conflittualità tra Stati o gruppi di Stati sono e possono essere radicalmente diverse. Si va dai conflitti armati aperti, a forme di guerriglia, a situazioni di "guerra fredda", ad assetti di sicurezza abbastanza soddisfacenti ("comunità di sicurezza"), a situazioni ideali di "comunità di pace". Il problema è quindi di trovare, caso per caso, soluzioni pacifiche e aperte ad ulteriori progressi, in base ad un approccio di gradualismo aperto.
2. Nelle regioni in cui la tensione è più forte (come in Medio Oriente e nel Golfo) la costruzione della pace non sembra poter prescindere da forti garanzie "esterne" di sicurezza. Lo scenario auspicabile è quello in cui i paesi industrializzati nel loro complesso si pongano come garanti (e garanti accettati da tutte le principali parti in causa) di soluzioni pacifiche. Un secondo tipo di garanzia "esterna" di sicurezza, soprattutto per i sog-

getti più deboli del sistema internazionale, è costituito dall'ONU, i cui strumenti possono avere un alto valore simbolico e vanno quindi potenziati. Un'ipotesi apprezzabile è quella di creare corpi militari di *peace keeping* e di *enforcement*, di carattere permanente, sotto il comando della stessa ONU (secondo le disposizioni della Carta dell'ONU). La semplice esistenza di forze permanenti dell'ONU avrebbe un effetto dissuasivo, ma tutto ciò richiederà un' incisiva riforma di questo organismo, che non sarà né veloce né priva di contrasti.

3. Un reale sistema di sicurezza in una certa regione dovrà comunque avere soprattutto caratteri di "autosostentamento". In linea teorica, questo potrebbe basarsi su una *balance of power* locale oppure su un meccanismo regionale di sicurezza, magari aiutato all'inizio dall'esterno ma che alla fine risulti liberamente accettato da tutti gli attori coinvolti. L'ipotesi della *balance of power* comporta tuttavia il rischio di ulteriori processi di militarizzazione e, di conseguenza, di instabilità e conflitto. Appare quindi più utile cercare di favorire tutti i possibili aggiustamenti di sicurezza interni alla regione in questione: da patti politici di non-aggressione, ad accordi regionali sulla rinuncia a sistemi d'arma più destabilizzanti, a misure militari di fiducia reciproca, fino alla creazione di strutture istituzionali regionali di sicurezza.

#### Criteri per la cooperazione

Indichiamo quattro aree principali di connessione tra sicurezza regionale e CS:

1. La promozione di quadri di soluzione che allarghino le loro preoccupazioni ad altre aree funzionali oltre al negoziato diretto per far cessare il conflitto: riduzione degli armamenti locali; circolazione di beni, merci, forza-lavoro, popolazione; scambi culturali; tutela dei diritti umani; creazione di complementarità tra le economie. Un modello interessante, con opportune variazioni, è rappresentato dalla CSCE, soprattutto per quanto riguarda l'aspetto di promozione del dialogo tra parti contrapposte su una pluralità di aree funzionali; gli elementi di cooperazione da creare su

tali aree potrebbero minimizzare la tentazione del ricorso ad atti di forza per risolvere eventuali controversie.

2. Schemi di cooperazione tra aggregati regionali tesi a favorire l'allargamento e l'approfondimento dell'integrazione economica Sud-Sud. In altre parti di questo Rapporto sono già stati notati i vantaggi economici di tale impostazione; qui basta sottolineare che a un maggior grado di integrazione corrisponde generalmente un minor grado di rischio di conflitto dato che questo annullerebbe i benefici della stessa integrazione.

3. Un programma di assistenza speciale finalizzato alla ricostruzione economica delle aree di conflitto. Tale programma avrebbe il vantaggio di fornire un incentivo supplementare alla volontà delle parti di raggiungere un compromesso già all'interno del processo negoziale e, più in generale e una volta raggiunto un accordo, di contribuire alla stabilizzazione della pace. In termini operativi, offrirebbe la possibilità di finalizzare l'aiuto a precise priorità (ricostruzione delle infrastrutture fisiche e dei servizi essenziali; programmi di *resettlement* dei profughi, rifugiati, sfollati interni), di operare su basi regionali, di concentrare l'assistenza all'interno di un arco di tempo stabilito.

Proposte in questa direzione sono state avanzate per singole aree di conflitto ma più utile appare l'idea di costruire un fondo multilaterale per la ricostruzione, che potrebbe essere gestito dal sistema ONU o dalla Banca Mondiale, come proposto dall'Overseas Development Council statunitense (A. Lake, ed., *After the Wars*, Washington, D.C., 1990). L'opzione multilaterale consentirebbe infatti di aumentare quantità ed efficienza negli impieghi delle risorse; minimizzerebbe il rischio che l'assistenza sia percepita come aiuto a una delle parti contrapposte; renderebbe più agevole condizionare la fornitura di assistenza a requisiti politici quali il rispetto degli accordi, il disarmo delle fazioni interne, il rispetto dei diritti umani, la creazione di istituzioni realmente nazionali (esercito, polizia).

4. In generale, la scelta di un'impostazione multilaterale consentirebbe di utilizzare gli aiuti come incentivo al rafforzamento dei regimi internazionali di divieto o di militazione e controllo degli armamenti (non proliferazione nucleare, armi chimiche e batteriologiche, sistemi d'arma con-

venzionali particolarmente destabilizzanti) già in vigore o da negoziare. Si tratterebbe essenzialmente di un sistema di incentivi negativi, nel senso di interdire l'erogazione degli aiuti ai paesi che non hanno aderito a tali regimi, ma che potrebbe incorporare anche incentivi positivi, come la fornitura di tecnologie civili avanzate, in cambio della rinuncia alla produzione o importazione di certi tipi di tecnologie militari.

#### IV. IL RUOLO DELLA COMUNITA' EUROPEA NEL COORDINAMENTO DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

In altre parti del Rapporto è già stata sottolineata la necessità che la Comunità Europea (CE) raggiunga un maggior livello di coerenza tra i vari strumenti della sue politiche di sviluppo; sono state suggerite anche alcune possibilità d'azione in diverse sfere (commercio internazionale, debito, investimenti) collegate alle politiche di CS. Qui vengono solo segnalate alcune opzioni specifiche per favorire un più elevato grado di coordinamento tra le CS nazionali degli Stati-membri e tra queste e la politica comunitaria.

Il progressivo trasferimento alla sede comunitaria delle competenze nazionali in materia di politiche di sviluppo e, più in specifico, l'aumento delle sue risorse relativamente a quelle gestite dai programmi bilaterali rappresentano obiettivi tendenziali imprescindibili di qualsiasi proposta che punti a un aumento dell'efficacia dello strumento della cooperazione. E' tuttavia necessario tener conto che:

- ci vorrà tempo prima che la CE riesca a esprimere gli standard tecnici raggiunti in sede di programmazione, realizzazione e valutazione, da alcuni e più efficienti programmi nazionali, che hanno alle spalle alcuni decenni di esperienza;
- una struttura pluralista, a più donatori, offre sia ai PVS che alle ONG il vantaggio di poter accedere a più di una fonte di finanziamento dei progetti per lo sviluppo.

D'altro lato, la CE si trova di fronte alla nuova variabile rappresentata dai processi di democratizzazione e riforma economica dei paesi dell'Europa centro-orientale, e quindi a dover mettere in equilibrio le esigenze dell'Est con quelle del Sud. Una soluzione di questo potenziale conflitto richiederà probabilmente sia una riforma dei meccanismi istituzionali della Comunità sia l'attribuzione di un ruolo maggiore alla sede comunitaria.

## 1. L'aumento dei fondi per la cooperazione

Gli obiettivi indicati in altre parti del Rapporto comportano un incremento delle risorse destinate all'aiuto almeno al livello dello 0,7% del PNL. E' un obiettivo che appare del tutto realistico: alcuni Stati-membri lo hanno già raggiunto e risorse importanti possono essere liberate con la riduzione dei bilanci militari. L'aumento dei fondi può costituire anche il mezzo per potenziare il peso dei programmi comunitari rispetto a quelli bilaterali.

La priorità politica di fornire assistenza all'Est dovrà essere resa compatibile con la necessità di non penalizzare l'aiuto ai PVS. Perché ciò sia possibile è necessaria la creazione di fondi addizionali per l'aiuto all'Est, che può essere quantificato in circa lo 0,3% del PNL, obiettivo da raggiungere nel corso di un triennio.

## 2. Le priorità geografiche

La specificità dei paesi ex-comunisti (maggiore capacità di assorbimento e adattamento) rispetto alla gran parte dei PVS rafforza l'argomento a favore della distinzione tra aiuti al Sud e aiuti all'Est. La creazione di un programma addizionale di assistenza finanziaria all'Europa centro-orientale e all'URSS dovrà quindi avvenire con una linea di finanziamento separata e orientarsi su obiettivi specifici, da realizzare in un arco stabilito di tempo. Ciò garantirebbe certezza alle risorse destinate all'Est e consentirebbe una programmazione flessibile nonché revisioni periodiche dei risultati.

Per quanto riguarda il Sud, la priorità ormai assunta dalle sfide globali e in particolare dalla lotta alla povertà implica la necessità di concentrare gran parte delle risorse (almeno tre/quarti del totale rispetto all'attuale criterio dei due terzi) ai paesi meno avanzati (PMA), in cui gli investimenti diretti privati sono praticamente inesistenti.

L'armonizzazione delle priorità geografiche dei programmi bilaterali non appare invece strettamente necessaria. L'insieme dell'aiuto comuni-

tario (CE+Stati-membri) è già fortemente concentrato sull'Africa subsahariana, mentre alcuni donatori hanno sviluppato importanti competenze specifiche in alcune aree di intervento (ad esempio, la medicina tropicale) che sarebbe utile non disperdere.

La sede comunitaria (Commissione) potrebbe tuttavia giocare un ruolo specifico in due direzioni connesse alla questione delle priorità geografiche:

- a) la gestione di politiche di sostegno ai processi di integrazione regionale tra PVS che già si stanno sviluppando in diverse aree del Sud o che possono essere aiutati a nascere;
- b) la supervisione dei vari programmi nazionali per valutare i mezzi più adeguati a garantire una maggiore unitarietà ed efficacia dei programmi bilaterali e comunitari attraverso:
  - un'armonizzazione dei criteri generali e degli obiettivi di fondo dei programmi d'aiuto nazionali;
  - una maggiore focalizzazione degli interventi in regioni (ad esempio il Corno d'Africa) in cui opera una molteplicità di programmi nazionali la cui efficacia potrebbe essere potenziata attraverso forme di azioni comuni e di coordinamento, soprattutto in loco.

### 3. Il trasferimento della cooperazione alla sede comunitaria

Il presupposto per un effettivo trasferimento dalla sede nazionale a quella comunitaria di una quota maggiore dell'attuale dei programmi di CS risiede in un potenziamento della competenza e dell'efficienza nell'amministrazione e attuazione di tali programmi da parte delle istituzioni comunitarie. Questo non potrà che essere un processo graduale e che richiederà tempo.

Più che fissare quote e calendari precisi di un trasferimento della gestione dell'APS dal livello nazionale a quello comunitario, appare più utile pensare a trasferimenti sulla base di programmi specifici, i cui criteri-guida siano concordati tra gli Stati-membri. Aree come la lotta alla povertà, l'ambiente, il sostegno ai processi democratici e alle società civili, l'appoggio alla cooperazione regionale Sud-Sud, il *resettlement* di profu-

ghi e rifugiati, ecc., rappresentano altrettante possibilità di azione della sede comunitaria e, contemporaneamente, di potenziamento delle risorse su cui questa può contare rispetto ai canali bilaterali. Questa strada avrebbe anche il vantaggio di rendere possibile una costruzione graduale di competenze a livello comunitario oltre ovviamente di realizzare delle economie di scala.

Il potenziamento del ruolo della CE implica mutamenti nell'organizzazione e gestione interna per migliorare sia l'efficienza che la coerenza (geografica e funzionale) dei vari strumenti della politica di sviluppo. A questo proposito sono disponibili almeno due opzioni principali:

- trasformare l'attuale DG VIII in una sorta di dipartimento per le relazioni Nord-Sud, che concentri cioè su di sé tutte le competenze attualmente ripartite tra altre DG (gestione della Convenzione di Lomé, aiuti ai PVS, assistenza all'Est, negoziati commerciali, ecc.);
- trasferire tutti i programmi d'aiuto (Est incluso) sulla stessa DG VIII, capitalizzando sull'esperienza già accumulata da questa.

La scelta tra queste opzioni dovrà tener conto sia delle competenze già acquisite sia della necessità di giungere ad una ripartizione il più possibile funzionale ed efficiente dei compiti e delle finalità, senza sovraccaricare di troppe funzioni un singolo organo.

### **Le implicazioni per la cooperazione italiana**

1. Le dimensioni ormai assunte dai problemi Nord-Sud e le risorse disponibili per la CS rendono necessario un riorientamento degli aiuti dalla sede bilaterale a quella multilaterale. Per l'Italia ciò implica una scelta a favore non solo di una maggiore allocazione del suo APS al multilaterale, ma anche di un coordinamento della sua politica bilaterale con quelle degli altri donatori, in specie all'interno della Comunità.
2. L'opzione di privilegiare un approccio di multilateralismo globale comporta tuttavia un elevato grado di consenso almeno tra i maggiori paesi donatori sulla finalizzazione dei loro programmi nazionali ad alcuni grandi obiettivi generali, come presupposto di un effettivo coordinamento

delle loro politiche. Ciò richiederà certamente tempo. Di conseguenza, un approccio regionale dei donatori europei che permetta la costruzione progressiva (nei modi che sono stati sopra indicati) di un reale soggetto comunitario può costituire un primo passo fondamentale nella direzione di un effettivo multilateralismo: sia perché incentiva la spinta verso il coordinamento, sia perché riduce il numero dei donatori, facilitando quindi la formazione del successivo livello di coordinamento. Per l'Italia, quindi, la scelta della Comunità, come sede più significativa delle politiche di CS degli Stati-membri, diventa necessariamente prioritaria.

La scelta di questa sede, come abbiamo visto, può avere un enorme significato in almeno tre dei programmi prioritari della CS: la lotta alla povertà estrema; la promozione dei processi di integrazione regionale; la conservazione e tutela dell'ambiente.

3. La CS bilaterale dell'Italia, pur mantenendo le sue priorità geografiche, potrebbe dare impulso al multilateralismo e rendere più efficace l'aiuto in due modi principali: da un lato, promuovendo maggiormente il multi-bilaterale in *partnership* sia con gli organismi internazionali sia con la Comunità sia, infine, con le banche regionali; dall'altro, prendendo l'iniziativa di creare forme di coordinamento con altri donatori, le cui politiche di cooperazione tendano a concentrarsi sugli stessi obiettivi e a privilegiare le stesse aree geografiche. Esempi potrebbero essere gli accordi di cooperazione già esistenti tra i paesi del Mediterraneo occidentale (UMA, Francia, Italia, Spagna, Portogallo) e iniziative coordinate tra Italia, Spagna e Portogallo verso l'America latina.

# CRITERI PER UNA NUOVA COOPERAZIONE : QUADRO RIASSUNTIVO

## CONDIZIONI GENERALI

Apertura commerciale      Riduzione del debito      Promozione degli investimenti      Disarmo/Peace dividends

## CONDIZIONI SPECIFICHE

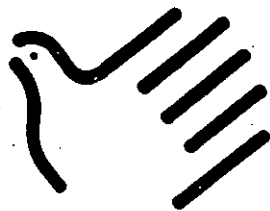
APS = 0,7% PNL      Coord. donatori      Promozione multilater.      Potenziamento ruolo CEE      Modello org. efficace/efficiente

|   | ECONOMIA                                 | AMBIENTE                              | FLUSSI MIGRATORI                          | DEMOCRAZIA                                             | SICUREZZA                                              |
|---|------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| O | Lotta alla povertà                       | Sviluppo                              | Gestione del mercato internaz. del lavoro | Human Development                                      | Definizione di un nuovo contesto di sicurezza Nord-Sud |
| B |                                          |                                       |                                           |                                                        |                                                        |
| I | Ricostruzione del sistema socioeconomico | Risparmio ambientale                  | Valorizzazione delle risorse interne      | Progresso democratico                                  |                                                        |
| E |                                          |                                       |                                           |                                                        |                                                        |
| T |                                          | Conservazione del patrimonio naturale |                                           | Rafforzamento delle istituzioni e della società civile | Soluzione dei conflitti e sicurezza regionale          |
| T | Integrazione Sud-Sud                     |                                       |                                           |                                                        |                                                        |
| I |                                          |                                       |                                           |                                                        |                                                        |
| V |                                          | Conservazione delle foreste tropicali |                                           | Promozione di mutamenti politici e istituzionali       | Riduzione delle spese militari                         |
| I |                                          |                                       |                                           |                                                        |                                                        |
|   | Fondo aiuti straordinari                 | Fondo aiuti straordinari              | General agreement on migration policy     | Strumenti multilaterali per la tutela dei diritti      | Modelli regionali di coop. e sicurezza                 |
| S | Banche regionali                         | Accordi internazionali                | Accordi internazionali                    | Accordi internazionali                                 | Accordi internazionali                                 |
| T |                                          |                                       |                                           |                                                        |                                                        |
| R | DBVIII/CEE                               |                                       |                                           |                                                        |                                                        |
| U |                                          | Debt-Equity-Nature                    |                                           | Policy dialogue                                        | Fondo multilaterale disarmo e sviluppo                 |
| M |                                          |                                       |                                           | ONG                                                    |                                                        |
| E |                                          | Fondo foreste tropicali               |                                           | Condizionalità degli aiuti                             | Fondo multilaterale per la ricostruzione               |
| N |                                          |                                       |                                           |                                                        |                                                        |
| T |                                          | Condizionalità degli aiuti            |                                           |                                                        | Condizionalità degli aiuti                             |
| I |                                          |                                       |                                           |                                                        |                                                        |
| I | Risorse umane                            | Crescita demografica                  | Crescita demografica                      | Tutela e promozione dei diritti dell'uomo              | Integrazione economica Sud-Sud                         |
| N |                                          |                                       |                                           |                                                        |                                                        |
| T | Capacità tecnologica                     | Agricoltura                           | Istruzione e formaz.                      |                                                        |                                                        |
| E |                                          |                                       |                                           |                                                        | Ricostruzione economica delle aree di conflitto        |
| R | Rafforzamento delle istituzioni          | Riconvers. produttiva                 | Mercato del lavoro                        | Potenziamento del tessuto associativo                  |                                                        |
| V |                                          |                                       |                                           |                                                        |                                                        |
| E |                                          | Cooperazione tecnica                  | Gestione delle rimesse                    | Settore informale                                      | Resettlement profughi e rifugiati                      |
| N | Settore informale                        |                                       |                                           |                                                        |                                                        |
| T |                                          | Santuari naturali                     |                                           |                                                        |                                                        |
| I |                                          |                                       |                                           |                                                        |                                                        |
|   |                                          | Foreste tropicali                     |                                           | Decentramento politico e amministrat.                  |                                                        |
| P |                                          |                                       |                                           |                                                        |                                                        |
| A | Africa sub-sahariana                     | Africa sub-sahariana                  | Mediterraneo                              | Tutti i PVS                                            | Aree di conflitto, resto PVS                           |
| E | America latina, Asia                     | PVS con foreste tropicali, resto PVS  |                                           |                                                        |                                                        |
| S | Mediterraneo                             |                                       |                                           |                                                        |                                                        |
| I |                                          |                                       |                                           |                                                        |                                                        |

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 12916  
29 MARZO 1993

BIBLIOTECA



# Conferenza sulla Cooperazione allo Sviluppo

RELAZIONE

ISPI

Istituto per gli Studi di Politica Internazionale

I PROBLEMI DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO NEGLI ANNI '90

I PROBLEMI DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO NEGLI ANNI '90

(Sintesi del Rapporto)

\* Presentazione

\* La cooperazione allo sviluppo: forma e strumento di politica estera (Sintesi)

A cura del Prof. Carlo Maria Santoro, Condirettore del Comitato Scientifico dell'ISPI e Ordinario di Relazioni Internazionali all'Università degli Studi di Milano

\* Aiuto pubblico allo sviluppo: aspetti economici del quadro mondiale (tendenze, modelli-paese, efficacia e politiche) e posizione dell'Italia (Sintesi)

A cura del Prof. Fabrizio Onida, Membro del Comitato Scientifico dell'ISPI e Ordinario di Economia Internazionale all'Università L. Bocconi di Milano

Ottobre 1991

## PRESENTAZIONE

La ricerca è stata svolta partendo da due constatazioni di fatto che hanno drasticamente modificato il quadro generale entro cui si muove la politica della cooperazione allo sviluppo:

- a) Da una parte la crisi del modello sistemico bipolare che ha provocato la trasformazione strutturale delle regole di funzionamento della politica internazionale, incluse quelle che riguardano le forme dell'aiuto allo sviluppo.
- b) Dall'altra la politica della Cooperazione che, così come è stata impostata nel mezzo secolo successivo alla seconda guerra mondiale, dalla decolonizzazione alla guerra fredda, ha dimostrato ampiamente di essere uno strumento molto inefficiente, talvolta controproducente, per l'esiguità e/o l'irrazionalità degli impieghi, ovvero per gli effetti perversi delle erogazioni di risorse.

La situazione, che pure offre straordinarie opportunità innovative ma al tempo stesso presenta anche pericoli consistenti, impone di rivisitare l'intero problema alla luce delle mutazioni di sistema oggi in corso nelle relazioni internazionali (approccio macroanalitico), e dei risultati del ventaglio delle politiche di Cooperazione, così come sono state attuate dai paesi sviluppati del Nord industriale, da quelli ricchi dell'area pe-

trolifera, o da quelli rigidamente politicizzati, come i paesi ex-comunisti (approccio microanalitico).

In sostanza un progetto di ricerca che si proponga di aprire un dibattito sulla cooperazione in questa fase dinamica delle relazioni internazionali, deve cercare di individuare soprattutto le gravi carenze di base, dovute a ragioni che potremmo definire di "filosofia", o per lo meno concettuali ed epistemologiche, che hanno inficiato l'azione della cooperazione fin dalle sue origini. In effetti gli approcci, le scuole, le ideologie contrapposte che hanno animato, esplicitamente o implicitamente, la politica della cooperazione, sia bilaterale che multilaterale, sia dell'APS che del settore privato o volontario, si sono rivelati tutti sostanzialmente al di sotto delle aspettative.

E ciò per diversi motivi. Anzitutto perché generalmente risentivano o erano culturalmente legati all'esperienza storica dell'industrializzazione e dello sviluppo capitalistico dei paesi avanzati dell'Occidente (teorie liberali/liberiste), ovvero prendevano a modello l'illusione ideologica dello sviluppo pianificato di tipo sovietico (teorie marxiste classiche), o infine erano influenzati da quell'altra dottrina politica ed economica di tipo monofattoriale, che attribuisce esclusivamente alle potenze coloniali, e ai loro eredi, cioè alle grandi compagnie multinazionali e al capitale finanziario, la causa storica del sottosviluppo (teorie della "dependencia"). L'attuale frattura dell'ordine internazionale bipolare, la crisi del comunismo e dello statalismo, così come il ritorno del nazionalismo,

del mercato e dell'iniziativa capitalistica, accettata ormai da tutti come il solo modello di sviluppo possibile, hanno eroso gran parte dei pilastri concettuali, e soprattutto ideologici, che facevano da "rationale" alla politica della cooperazione. A questo si aggiunga la crisi grave in cui versano anche le più importanti organizzazioni internazionali a questo scopo in toto o in parte deputate, le cui origini e funzioni sono legate alla vicenda storica del dopoguerra, e in particolare alla logica della guerra fredda, sia ad Est come ad Ovest. Per non dire della crisi dell'idea federale, intesa come fondamento dell'unità politica e dell'integrazione economica, che non ha investito ancora in modo clamoroso la Comunità Europea perchè, tutto sommato, si tratta di un ente internazionale che è ancora in una fase embrionale di unificazione politica, ma che ha invece colpito al cuore alcuni grandi stati nazionali d'impianto federale, di costituzione non recente e apparentemente sedimentata, come l'Unione Sovietica, la Jugoslavia e l'Etiopia, minacciando di estendersi anche altrove (Cina, Africa e probabilmente altri attori europei). La stessa CEE, d'altra parte, si troverà ben presto di fronte al bivio in cui dovrà scegliere fra due strade opposte e contraddittorie, quella del "deepening", cioè dell'approfondimento dell'integrazione economica e monetaria a dodici, che inizierà nel 1993, e quella del "widening", cioè dell'allargamento ad altri attori che aspirano a far parte della Comunità già all'ordine del giorno con le domande di adesione di molti stati europei, e perfino extra-europei. Se dovesse scegliere la via del "deepening", il divario fra sviluppo e sottosviluppo anche in Europa si farebbe incolmabile, mentre se dovesse privilegiare quella del "widening", sia pure con gradualità, allora il

miracolo dell'unificazione politica, ma anche di quella economica e monetaria, verrebbe rinviato sine die.

Alla crisi del federalismo e dei processi di integrazione politica, che non sono certo bilanciati dalla crescente tendenza a rendere più operative le coalizioni e/o le alleanze, di stampo classico o moderno, fra attori e gruppi di attori diversi in cerca della sicurezza perduta (dalla CSCE alla Nato, alle Nazioni Unite, alle ententes bilaterali o multilaterali), si contrappone infine, e molto pericolosamente, il revival neo-nazionalistico, etnico o religioso, sia in Europa che nel terzo mondo. Tale fenomeno, del tutto nuovo in Europa nel periodo postbellico, che sembra incardinare sempre più la spinta alla diffusione di potenza che la crisi del bipolarismo ha generato, contraddice in modo rilevante sia le profezie avveniristiche di tipo universalistico, sia quelle relative alla costruzione di un ordine mondiale, basato sull'armonia fra sicurezza e cooperazione. Questi nuovi fattori di rischio incidono peraltro fin da ora sugli orientamenti della politica di cooperazione (la Germania, ad esempio, nel 1990, ha ridotto del 71% i suoi aiuti allo sviluppo, rispetto al 1989, dirottandoli verso i suoi Länder orientali) e sempre più incideranno nel futuro perchè il nazionalismo esasperato e anarcoide, la "libanizzazione" di aree importanti dell'ex mondo comunista, la incertezza sul ruolo delle elites e dei governi, l'assenza di una classe politica consolidata e sperimentata, tendono a polverizzare e delegittimare le strutture dell'aiuto rendendo più difficile ai paesi donatori ogni decisione sul tipo e sulle forme di erogazione, sulla scelta dei beneficiari, sui principi ideali e sugli scopi politici da perse-

guire.

Il pericolo, cioè, è quello di non sapere dove indirizzare gli aiuti, come stabilire le verifiche e i controlli, in assenza di un referente nel paese ricevente che sia stabile o legittimato. Unica eccezione in controtendenza è stato il processo di riunificazione della Germania che, nei fatti, è consistito nella pura e semplice annessione della ex DDR da parte della RFT. Tale evento ha avuto l'effetto di concentrare l'impiego delle risorse della RFT sui territori dell'Est, con piena libertà di scelta e di decisione, poichè il controllo è saldamente nelle mani del personale politico e amministrativo di Bonn. In un certo senso la Germania è un caso limite, ma rivelatore, da cui trarre degli insegnamenti proficui. Esso dimostra che per favorire la crescita di un paese relativamente sottosviluppato, come la ex-DDR, sono necessarie tre cose:

- a) anzitutto una notevole concentrazione di risorse da investire su un'area ristretta;
- b) poi la volontà e la capacità di liquidare tutto quanto del vecchio sistema si opponga allo sviluppo;
- c) infine un controllo politico, economico e amministrativo pressochè totale sull'esecuzione da parte del paese donatore.

La politica della cooperazione allo sviluppo, in questo contesto stravolto, non può quindi non risentire significativamente

del nuovo clima della politica internazionale, sia in ambito bilaterale che multilaterale. E ciò per due ragioni di fondo. La prima è dovuta al fatto nuovo che il cosiddetto "Terzo Mondo", fin qui, geograficamente e ufficialmente, limitato alle aree del tri-continente Asia, Africa, America Latina, si è ormai esteso all'intera Europa centro-orientale e alla ex Unione Sovietica.

In altri termini, la dissoluzione del sistema Est ha cancellato la separazione politico-ideologica, ed economica, fra "primo" mondo sviluppato (di cui ufficialmente faceva parte, fino a qualche tempo fa, anche il "secondo" mondo, quello comunista, che pur essendo meno ricco dell'Occidente era almeno formalmente autosufficiente) e il "terzo" mondo sottosviluppato. Il territorio e la popolazione del terzo mondo sottosviluppato si sono così improvvisamente ampliati, dal momento che sia l'ex-Urss, sia i suoi ex-satelliti, sono entrati a vele spiegate nell'area del sottosviluppo, assumendone automaticamente la logica di aiuto e di cooperazione.

La seconda ragione di fondo è data dal fatto che a questo incremento quantitativo del terzo mondo non ha fatto riscontro un incremento comparabile delle risorse disponibili da parte del gruppo dei paesi avanzati da erogare nei territori del sottosviluppo.

Le cifre parlano da sole. L'insieme dei paesi sviluppati membri del DAC (Development Assistance Committee) ha erogato nel 1989 (ultimo anno disponibile) 51 miliardi di dollari come aiuto pub

blico allo sviluppo (APS) nelle varie forme: lo 0.36% del PIL e circa l'1.4% della spesa dei governi dei paesi DAC. Il rapporto APS/PIL per l'area DAC si è da tempo attestata su valori intorno a 0.35%, ma vale la pena ricordare che nel 1960-65 era intorno a 0.50%. Per i paesi beneficiari ciò ha rappresentato circa la metà dei flussi netti di risorse finanziarie dall'estero e circa l'1.5% del proprio PIL. Naturalmente tali valori medi per il totale dei paesi in via di sviluppo riceventi (PVS) nascondono una elevatissima varianza: ad esempio, per i PVS più poveri può pesare anche più del 50% del PIL e (come fonte di entrata valutaria) un multiplo delle proprie esportazioni.

Al crescere del reddito pro-capite del PVS muta naturalmente la composizione dell'afflusso di risorse finanziarie dall'estero: cala il peso dell'APS (puro o legato ai crediti commerciali) e cresce il peso degli investimenti diretti e dei prestiti. Negli anni più recenti, l'APS dei paesi DAC è per circa due terzi bilaterale, mentre per il 22% è multilaterale e per il 14% proviene da organizzazioni non governative.

Per non perdere il senso delle proporzioni, è bene ricordare che i 51 miliardi di dollari di APS nel 1988 si commisurano a 666 miliardi di dollari di spese militari dei paesi DAC nel 1986 (nel 1990 la stima è di 1000 miliardi di dollari). Le spese militari sono incomparabilmente più elevate anche dal punto di vista degli stessi PVS. Peraltro, se nei paesi industriali (PI) la spesa pubblica per salute e scolarità è circa doppia rispetto alla spesa militare (circa 900 miliardi di dollari), nei PVS è circa allo stesso livello.

A tutto questo si aggiunga che il quadro macroeconomico entro cui si sono trovati i PVS non esportatori di petrolio negli anni '80 ha inoltre risentito infatti di alcuni elementi sfavorevoli alla crescita.

- a) E' rallentata la crescita della domanda del mondo industrializzato, riflettendo l'aggiustamento a shock e controshock petrolifero, e le connesse tensioni inflazionistiche e di finanza pubblica: i tassi di crescita del commercio mondiale, e in particolare dei paesi industriali (PI) come mercati di sbocco per i prodotti dei PVS, sono conseguentemente rallentati a meno del 5% nella media del decennio, contro il 5.5% nel 1973-80 e quasi il 9% nel 1965-73 (non è invece mutata l'elasticità fra commercio e prodotto mondiale, che resta intorno a 1.5, implicando una crescente interdipendenza tra paesi nello sviluppo dell'economia mondiale).
- b) I tassi d'interesse reali sono cresciuti a valori storicamente elevati (come risultato delle politiche di aggiustamento nei PI e della crisi del debito estero), da cui oneri finanziari elevati e crescenti per i PVS debitori.
- c) I prezzi dei prodotti primari non energetici hanno perso terreno rispetto ai prezzi dei manufatti; le ragioni di scambio (rapporto fra prezzi export e prezzi import, ovvero "barter terms of trade") dei PVS non petroliferi sono pertanto sensibilmente peggiorate lungo il decennio; così come - nonostante la forte crescita dei volumi esportati - sono peggiorate le cosiddette "income terms of trade" definite come prodotto

delle "barter terms of trade" per il volume dell'export. In altre parole, il potere d'acquisto sui manufatti internazionali da parte dei PVS esportatori di prodotti primari è calato lungo gli anni '80, anche se in prospettiva più lunga i dati non portano sostegno alla tesi di Prebisch-Singer sul deterioramento tendenziale delle ragioni di scambio dei prodotti primari.

- d) La crisi del debito-estero, innestata dal Messico nel 1982, ha provocato un rapido restringersi delle fonti finanziarie "non concessional" (prestiti bancari), così da forzare per alcuni anni i PVS fortemente indebitati a sperare un trasferimento netto di risorse finanziarie verso i paesi creditori, attraverso una forte compressione di consumi e investimenti interni, importazione e crescita. Dal 1980 la Banca Mondiale ha introdotto i prestiti d'aggiustamento ("adjustment loans"), che sono giunti a pesare circa un quarto dell'APS totale erogato dalla banca stessa. Questi prestiti hanno svolto la funzione di sostegno valutario nel periodo critico in cui i PVS indebitati sono diventati esportatori netti di risorse finanziarie, a causa del prosciugarsi dei canali di nuovo indebitamento sul mercato.

Ciò significa che, se non si modificheranno la filosofia, le modalità e le politiche della cooperazione, a livello bilaterale come a livello multilaterale, i risultati, già scarsi, diventeranno ancora più esigui. La competizione fra Est e Sud per l'acquisizione della massima quota possibile di risorse è già in atto e diventerà causa di tensioni e di crisi gravi che l'Occiden

te farà fatica a gestire e controllare (vedi Tab. 1.1 - Tendenze nell'aiuto mondiale: erogazioni nette).

Quanto alla distribuzione geografica dell'aiuto, la lettura delle tabelle (vedi Tab. 1.2a - Distribuzione geografica dell'aiuto mondiale e Tab. 1.2b - Indice di preferenza geografica) spiega chiaramente quale sia stata, nei diversi paesi donatori, la logica geopolitica ed economica che li ha mossi e ne ha giustificato i comportamenti nel periodo 1975-1989.

Per queste motivazioni che sono di carattere strutturale, oltre che di congiuntura, è diventato allora necessario trovare il coraggio di scegliere una linea d'intervento, sia in sede bilaterale che in ambito multilaterali, che privilegi delle scelte innovative e, soprattutto, che eviti di indulgere nella coltivazione dei residui ideologici che hanno ridotto nel passato l'efficacia della cooperazione, e che oggi sono, politicamente e scientificamente impresentabili o irrilevanti.

La prima innovazione dovrebbe essere di tipo politico-culturale. Si tratta, in altre parole, di avere realisticamente ben presente in qualsiasi occasione che la politica di cooperazione è anzitutto una forma specifica di politica estera, sia quando essa è svolta da un singolo attore nazionale, sia quando si tratti di un gruppo di attori o di enti regionali o universali. Ciò significa che gli aspetti economici, così come gli aspetti solidaristici o umanitari della cooperazione dovranno sempre, per forza di cose, essere subordinati alla logica politica, cioè agli interessi nazionali dei paesi donatori e a quella dei

paesi riceventi, quindi ai loro bisogni essenziali, a patto che però entrambi si conformino a regole e comportamenti diretti allo sviluppo politico e alla crescita economica dei destinatari dell'aiuto, evitando la meno impegnativa forma di erogazione di tipo assistenziale, che è fonte, alla lunga, di effetti perversi e di reciproca corruzione. In altri termini, dovrà essere ben chiaro che la cooperazione è un'arma politica di primaria grandezza, non neutrale, il cui uso razionale e/o finalizzato, fondato sull'interesse e/o sui bisogni, può produrre effetti benefici o perversi, al di là degli aspetti mercantili o umanitari che spesso sembra perseguire.

Per tradurre in fatti questa dichiarazione di principio, la seconda innovazione dovrebbe essere quella di assumere come punto di riferimento specifico sia da parte dei governi dei paesi donatori che di quelli riceventi, la regola del "vantaggio reciproco", cioè l'acquisizione del concetto e della pratica della interdipendenza come un valore a somma superiore a zero. Che si tratti poi di interdipendenza simmetrica o asimmetrica diventa un fattore secondario purchè il risultato finale sia quello del vantaggio reciproco, e quindi dello sviluppo. Per ottenere questo effetto diventa perciò essenziale evitare di praticare una politica di cooperazione basata sulla casualità e sull'assistenza che alimenta nel paese ricevente una cultura da welfare parassitario, finanziato dall'esterno, che certamente non stimola la autogenerazione dello sviluppo, ma anzi crea o alimenta la formazione e il rafforzamento di classi e ceti dipendenti, che sopravvivono ovvero si sopraffanno l'un l'altro per l'acquisizione e la spartizione di questo reddito abusivo ed arbitrario.

La terza innovazione si riferisce alle modalità di erogazione delle risorse per lo sviluppo. In questo campo diventa essenziale una radicale trasformazione dei meccanismi e delle procedure. Si dovrà infatti operare una estrema concentrazione degli interventi in settori ed aree molto limitate, scelti secondo criteri di priorità molto precisi, legati alle reali prospettive di sviluppo dei paesi riceventi e agli interessi geopolitici dei paesi donatori. In primo luogo si dovrà provvedere alla individuazione selettiva della geografia dell'aiuto, che dovrà essere rivista rispetto al passato, stabilendo una limitata fascia di aree regionali o di singoli stati verso i quali indirizzare prioritariamente le risorse. Ciascuna forma di intervento o di erogazione dovrà perciò essere selezionata in relazione agli interessi nazionali, economici e politici, del paese donatore e ai bisogni più rilevanti, ai fini della sopravvivenza, dello sviluppo e della sicurezza, anche militare, del paese ricevente.

Non si dovrà più distribuire a pioggia, e senza un quadro definito degli interessi di area o di settore, le scarse risorse a disposizione, ma invece si dovrà intervenire selettivamente e chirurgicamente, solo nelle situazioni suscettibili di buoni risultati ovvero in quelle d'interesse geostrategico primario per la sicurezza nazionale, regionale o globale degli attori in gioco, affidando ad interventi di emergenza e di tamponamento, mirati e provvisori, il sostegno di quelle situazioni che venissero giudicate intrattabili, o di impossibile soluzione nel breve-medio periodo, per l'assoluta assenza di risorse umane, economiche e tecniche in loco.

La quarta innovazione dovrebbe essere quella di verificare attentamente la corrispondenza fra obiettivi e risultati, imponendo a questo scopo dei vincoli politici ed economici ai paesi riceventi, con veri e propri interventi da parte degli enti o dei paesi donatori, sul territorio di quegli attori, diretti al razionale impiego delle risorse, come peraltro è già sovente accaduto negli interventi, anche militari, di "peace-keeping" e di "peace-enforcing", contemplati dallo statuto delle Nazioni Unite.

Questo tipo di "ingerenza" negli affari interni di un altro stato sarebbero giustificati dalla necessità di controllare che gli aiuti giungano effettivamente a destinazione e per mettere costantemente a punto le forme e le modalità di erogazione, alla luce del calcolo costi-benefici di ciascuna operazione di aiuto. Si potrebbe, in altri termini, considerare il sottosviluppo, e quindi la politica di cooperazione, come un equivalente morale della guerra. Il che renderebbe comprensibile l'impiego di misure di intervento eccezionali e le procedure d'impiego che, come in guerra, richiedono criteri di prontezza operativa, efficacia, organizzazione, controllo e finalità chiare, lo scavalcamento di norme e procedure e, talvolta, anche la violazione della sovranità nazionale. Ciò è più che giustificato dalle prospettive che abbiamo di fronte. Gli anni '90, infatti, non presentano uno scenario particolarmente favorevole per larga parte dei PVS. Con l'eccezione dell'Est Asiatico, le prospettive di crescita restano moderate. Alti sono i rischi di un ulteriore aggravarsi del problema del circolo vizioso della povertà, particolarmente in aree come l'Africa Sub Sahariana. Un pu-

ro aumento quantitativo delle risorse che i paesi ricchi destinano ad aiuti, peraltro poco probabile nonostante ripetuti appelli, non fornisce alcuna garanzia di affrontare seriamente i nodi sottostanti tali prospettive sfavorevoli. In assenza di condizioni istituzionali e strutturali più attente ai meccanismi di mercato, da parte dei PVS riceventi ma anche da parte dei paesi ricchi donatori, il trasferimento di risorse rischia non solo di non ottenere gli effetti desiderati, ma addirittura di nuocere alle prospettive di sviluppo degli stessi PVS, a causa di profonde distorsioni nell'uso delle risorse e di accresciuti ritardi nell'adozione delle necessarie politiche di aggiustamento. Molto APS bilaterale, che peraltro pesa più di due terzi sul totale dell'APS dei paesi DAC, presenta questi rischi di cattiva "qualità" dell'aiuto. Una rilettura storica delle modalità di erogazione del Piano Marshall nell'Europa del 1947-50 suggerisce spunti ancora oggi utili ai governanti.

Attualmente il problema non è tanto un "capital shortage" globale o la difficoltà di accesso al credito, bensì la scarsità di situazioni nelle quali il PVS fornisce un credibile quadro di "policy commitment" coerente con gli effetti attesi benefici dell'aiuto. Guardando a diversi indicatori dell'APS, emergono fra i paesi donatori svariati "modelli" più o meno riconducibili alla logica del "donor interest" (con motivazioni strategiche ed economiche) o "recipient interest" (vedi modelli in appendice). All'Italia, come al Regno Unito, si applica un modello misto o ibrido.

La quinta innovazione, quindi, dovrebbe essere quella dell'adozione, in quanto paesi donatori, di misure di liberalizzazione

dei settori economici più sensibili e d'interesse generale a favore dei paesi riceventi. Per fare qualche esempio, bisognerebbe anzitutto indirizzare le politiche commerciali dei paesi sviluppati nel senso di favorire lo sviluppo delle esportazioni di prodotti industriali da parte dei PVS. In particolare, operando sulle strutture tariffarie relative ai prodotti agricoli e a quelle che provocano una irrazionale lavorazione delle materie prime, stabilizzando i prezzi dei prodotti di base, gestendo insieme alcuni beni comuni globali, come la vita marina, e la qualità dell'ambiente atmosferico e oceanico. La CEE peraltro continua a praticare politiche di dazi e barriere non tariffarie relativamente discriminatorie rispetto alle potenziali esportazioni dei PVS, generando così una contraddizione fra l'effetto atteso dei propri aiuti e gli effetti dannosi di tali politiche del commercio estero. Su "trade not aid" vi è ancora molta strada da percorrere, anche alla luce del nuovo quadro geo-politico nell'Europa dell'Est. Crediti misti ed aiuti legati rappresentano un comodo ma pericoloso strumento di sostegno alle esportazioni dei paesi ricchi: pericoloso sia dal lato di paesi beneficiari, sia dal lato dell'industria del paese donatore. E' augurabile un maggiore sforzo di coordinamento dell'APS bilaterale dei paesi membri, come pure una maggiore quota di APS multilaterale gestita dalla CEE in armonia con il "policy dialogue" stimolato dal Fondo Monetario e dalla Banca Mondiale. Maggiori sforzi vanno anche fatti, particolarmente in Italia con riferimento all'art.7 della L.49/87, per stimolare, guidare e assistere da vicino le ancora fragili esperienze di investimento diretto e joint venture con partners locali nei paesi PVS riceventi l'aiuto. La pura mobilitazione di risorse finanzia-

rie, scisse da un coinvolgimento di capacità manageriali, tecnologiche e organizzative, ha prospettive assai povere di riuscire nel proprio intento. Tutto ciò vuol dire mettere certo a rischio attori e gruppi d'interesse costituiti importanti in molti paesi donatori, la cui reazione frenante potrebbe diventare decisiva. Tuttavia si tratterà di trovare delle formule che, sulla base del vantaggio reciproco, riescano a comporre esigenze a prima vista incompatibili.

La sesta, e forse la più ambiziosa fra le innovazioni che qui si propongono, è quella che si riferisce alla sistematica relazione che, nella politica di cooperazione si dovrebbe stabilire fra aiuto e natura del sistema politico, ora che il crollo del totalitarismo comunista ha aperto la strada a processi di democratizzazione di ampie proporzioni in diverse aree del mondo. Sarebbe infatti necessario che questa tendenza allo sviluppo politico (political development) venisse consolidata, e anche imposta, attraverso la predisposizione di un set di regole di condotta da imporre ai paesi riceventi. Si tratterebbe in sostanza di definire una specie di ticket d'accesso all'aiuto, in termini di rispetto delle regole di comportamento democratico e di libertà politica, oltre che di salvaguardia dei diritti umani, all'interno dei paesi riceventi, prescelti per il trattamento cooperativo. Questa condizione irrinunciabile, che fa giustizia delle teorie giustificazioniste dei regimi autoritari e totalitari basate sul principio del "relativismo" storico-culturale del terzo mondo, non avrebbe solo l'effetto di ridurre il "rischio-paese" per l'aiuto pubblico e gli investimenti diretti privati, ma diventerebbe uno strumento di modernizzazione poli-

tica dei sistemi interni di molti paesi e al tempo stesso un percorso di omogeneizzazione e armonizzazione del sistema politico internazionale. Questi attori e governi verrebbero così indotti a scegliere, ove possibile, un sistema politico meno primitivo e/o autoritario di quello che generalmente hanno adottato. In alcuni casi, come in Medio Oriente, in Europa centro-orientale e nella ex Urss, questo vincolo non è solo un atto simbolico di tipo ideologico, ovvero un ukase di tipo imperialista o neocoloniale, ma diventa invece una modalità essenziale di sviluppo politico che può diventare premessa importante, se non indispensabile, per la crescita economica e sociale di paesi che hanno superato il livello minimo di organizzazione tribale.

La ricerca, diretta dal Prof. Carlo M. Santoro, è stata organizzata sulla base di queste premesse concettuali e politiche. Si divide in due sezioni separate, e quindi si struttura su due gruppi di saggi, organizzati in parallelo, sulla scorta della convinzione che la politica della cooperazione abbia tanto una valenza politica quanto una economica. La sezione politica è stata coordinata dal Prof. Santoro, mentre quella economica è stata coordinata dal Prof. Fabrizio Onida.

La prima sezione della ricerca, che ha essenzialmente un carattere politico, si articola sulla base del principio che la cooperazione deve essere intesa, al di là dei suoi caratteri umanitari e mercantili, come parte essenziale della politica estera degli attori nazionali e/o delle organizzazioni internazionali. La prima relazione (Santoro) affronta il problema della "Coope-

razione allo sviluppo: forma e strumento di politica estera", attraverso una ricognizione delle teorie e dei modelli di cooperazione che hanno caratterizzato, anche in senso ideologico, il mezzo secolo postbellico, mettendo in evidenza come, alla luce dei mutamenti del sistema internazionale sia necessario modificare radicalmente anche gli approcci operativi alla politica dell'aiuto allo sviluppo. La seconda relazione (Bilardo) esamina la questione de "Gli obiettivi di cooperazione internazionale nelle politiche dei paesi donatori" mediante la descrizione dei 4 principali modelli fin qui impiegati nell'APS (modello politico, mercantile, regionale, altruistico). La terza relazione (Mureddu) si propone l'obiettivo della "Verifica dei risultati delle politiche di cooperazione bilaterale nei principali paesi donatori". La quarta relazione (Pinotti) esamina la questione del "Rendimento, efficacia, efficienza della cooperazione allo sviluppo: alla ricerca di un metodo valutativo". La quinta relazione (Politi) si pone il problema della "Politica militare come strumento di cooperazione". La sesta relazione (Colombo) affronta il tema della "Cooperazione come strumento di contrasto dei flussi migratori". La settima relazione (Barravecchia) propone delle soluzioni fra cui "L'accoglienza degli immigrati come forma di cooperazione". L'ottava relazione (Gunn) analizza la "Politica di cooperazione e processi d'integrazione". La nona relazione (Tana) analizza "L'obiettivo della stabilizzazione e della cooperazione nel Medio Oriente nella politica italiana".

La seconda sezione della ricerca studia i problemi della cooperazione sotto il profilo della politica estera economica. In

particolare, la prima relazione o executive summary (Onida) esamina l'"Aiuto pubblico allo sviluppo: aspetti economici del quadro mondiale (tendenze, modelli-paese, efficacia e politiche) e posizione dell'Italia" individuando gli aspetti più significativi delle politiche di cooperazione fin qui condotte e i limiti di esse, per suggerire ipotesi di intervento basato su nuove modalità operative e tecniche. La seconda relazione (Grilli e Daveri) studia in dettaglio i "Modelli comparati di distribuzione geografica dell'aiuto pubblico allo sviluppo 'Italia e CEE'". La terza relazione (Faini) si sofferma sull' "Efficacia dell'aiuto pubblico allo sviluppo nell'ottica macro-economica del paese ricevente e della politica commerciale del paese donatore". La quarta relazione (Barba Navaretti e Perosino) studia invece "Il ruolo della cooperazione nella promozione degli investimenti esteri e delle joint-ventures nei paesi in via di sviluppo".

Nelle pagine che seguono sono riportate 5 tabelle e 7 grafici.

TABELLA 1.1  
Tendenze nell'aiuto mondiale

Erogazioni nette (salvo dove altrimenti specificato)

|              | VOLUME APS NETTO<br>\$ milioni a prezzi e tassi<br>di cambio 1988 |         | QUOTA SU APS MON-<br>DIALE |         | APS come<br>% del PNL | Variazione %<br>impegni di<br>spesa |
|--------------|-------------------------------------------------------------------|---------|----------------------------|---------|-----------------------|-------------------------------------|
|              | 1980-81                                                           | 1988-89 | 1980-81                    | 1988-89 | 1988-89               | 1989                                |
| USA          | 8769                                                              | 8749    | 15.7                       | 15.9    | 0.18                  | -26.0                               |
| TOTALE CEE   | 17503                                                             | 22157   | 31.4                       | 40.3    | 0.50                  | -25.0                               |
| FRANCIA      | 5453                                                              | 7289    | 9.8                        | 13.3    | 0.75                  | non disponibile                     |
| GERMANIA     | 4775                                                              | 4947    | 8.6                        | 9.0     | 0.40                  | -71.0                               |
| ITALIA       | 1085                                                              | 3384    | 1.9                        | 6.1     | 0.40                  | -23.0                               |
| OLANDA       | 2087                                                              | 2229    | 3.7                        | 4.0     | 0.96                  | -6.0                                |
| REGNO UNITO  | 2671                                                              | 2640    | 4.8                        | 4.8     | 0.32                  | -0.5                                |
| GIAPPONE     | 6193                                                              | 9312    | 11.1                       | 16.9    | 0.32                  | -25.0                               |
| TOTALE DAC   | 37712                                                             | 47739   | 67.6                       | 86.8    | 0.35                  | -37.0                               |
| TOTALE MONDO | 55754                                                             | 54980   | 100.0                      | 100.0   | -                     | -                                   |
|              |                                                                   |         |                            |         |                       |                                     |

Fonte: DAC, Development Cooperation, 1990

TABELLA 1.2a  
Distribuzione geografica dell'aiuto mondiale

Valori percentuali sulle erogazioni lorde

| Countries                        | Sub-Saharan Africa |             |             | South Asia  |             |             | Other Asia and Oceania |             |             | Middle East and North Africa <sup>a</sup> |             |             | Latin America and Caribbean |             |             |
|----------------------------------|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------------|-------------|-------------|-------------------------------------------|-------------|-------------|-----------------------------|-------------|-------------|
|                                  | 75/76              | 80/81       | 88/89       | 75/76       | 80/81       | 88/89       | 75/76                  | 80/81       | 88/89       | 75/76                                     | 80/81       | 88/89       | 75/76                       | 80/81       | 88/89       |
| <b>DAC COUNTRIES, BILATERAL</b>  |                    |             |             |             |             |             |                        |             |             |                                           |             |             |                             |             |             |
| United States                    | 7.5                | 15.9        | 13.7        | 27.6        | 12.9        | 13.9        | 18.6                   | 9.3         | 8.2         | 33.3                                      | 50.7        | 43.2        | 13.1                        | 11.2        | 21.1        |
| Japan                            | 5.4                | 10.0        | 14.6        | 32.5        | 25.8        | 20.3        | 49.9                   | 49.1        | 50.7        | 7.4                                       | 8.3         | 7.1         | 4.8                         | 6.8         | 7.2         |
| France                           | 46.5               | 48.0        | 52.6        | 4.2         | 2.8         | 3.2         | 11.1                   | 12.9        | 15.9        | 14.6                                      | 12.5        | 9.1         | 23.6                        | 23.8        | 19.2        |
| Germany                          | 20.8               | 29.5        | 28.5        | 27.2        | 20.6        | 16.0        | 9.2                    | 9.4         | 13.7        | 30.4                                      | 28.8        | 29.0        | 12.5                        | 11.7        | 12.7        |
| Nordic countries, total          | 46.7               | 53.2        | 60.8        | 26.3        | 25.2        | 20.1        | 18.2                   | 14.0        | 7.8         | 5.3                                       | 42.6        | 3.7         | 3.5                         | 2.7         | 7.6         |
| of which: Denmark                | 52.7               | 51.6        | 65.4        | 17.9        | 31.2        | 22.1        | 16.4                   | 8.9         | 6.0         | 9.8                                       | 6.2         | 5.0         | 3.3                         | 2.1         | 2.9         |
| Finland                          | 75.5               | 60.6        | 61.5        | 2.7         | 7.5         | 15.1        | 9.8                    | 21.0        | 6.6         | 2.2                                       | 6.7         | 9.2         | 9.8                         | 4.2         | 7.6         |
| Norway                           | 53.0               | 54.3        | 66.2        | 24.6        | 30.1        | 20.6        | 14.6                   | 6.1         | 4.0         | 5.1                                       | 6.7         | 0.4         | 2.7                         | 2.7         | 8.8         |
| Sweden                           | 40.8               | 52.5        | 56.0        | 31.2        | 22.6        | 20.8        | 20.4                   | 18.8        | 11.2        | 4.3                                       | 3.3         | 2.6         | 3.3                         | 2.8         | 9.4         |
| Italy                            | 24.3               | 56.1        | 58.9        | 18.2        | 1.7         | 6.1         | 6.8                    | 6.6         | 6.8         | 45.6                                      | 28.1        | 11.7        | 5.1                         | 7.5         | 16.6        |
| Netherlands                      | 19.7               | 31.2        | 36.6        | 24.2        | 24.9        | 19.2        | 14.9                   | 10.6        | 18.5        | 4.3                                       | 5.4         | 5.3         | 36.9                        | 27.9        | 20.4        |
| United Kingdom                   | 28.4               | 37.0        | 52.6        | 41.0        | 40.0        | 25.6        | 11.6                   | 8.5         | 10.0        | 6.5                                       | 8.3         | 4.9         | 12.5                        | 6.2         | 6.8         |
| Canada                           | 35.6               | 38.6        | 39.8        | 41.9        | 34.9        | 21.6        | 6.5                    | 5.8         | 12.6        | 6.8                                       | 8.0         | 8.5         | 9.3                         | 12.8        | 17.5        |
| Australia                        | 1.9                | 5.7         | 8.6         | 9.6         | 10.8        | 7.2         | 88.1                   | 81.4        | 82.9        | 0.4                                       | 2.0         | 1.2         | -                           | 0.1         | 0.2         |
| New Zealand                      | 2.2                | 2.5         | 1.4         | 12.3        | 2.1         | 1.5         | 83.8                   | 94.2        | 96.4        | 0.1                                       | 0.1         | 0.1         | 1.6                         | 1.2         | 0.7         |
| Other DAC, total                 | 55.9               | 46.0        | 52.0        | 15.3        | 8.9         | 9.1         | 9.8                    | 15.7        | 14.1        | 12.1                                      | 23.5        | 14.7        | 6.9                         | 5.9         | 10.1        |
| of which: Austria                | 20.0               | 7.8         | 19.3        | 31.8        | 5.1         | 4.0         | 10.8                   | 29.5        | 25.8        | 20.8                                      | 53.9        | 46.4        | 16.5                        | 3.7         | 4.5         |
| Belgium                          | 66.6               | 66.0        | 76.5        | 5.8         | 5.0         | 2.0         | 8.9                    | 11.9        | 8.3         | 12.5                                      | 12.2        | 5.6         | 6.2                         | 4.9         | 7.6         |
| Ireland                          | 79.8               | 96.7        | 95.8        | 12.5        | 1.0         | 3.1         | -                      | 0.6         | 0.3         | 2.9                                       | 0.3         | 0.3         | 4.8                         | 1.3         | 0.5         |
| Switzerland                      | 22.5               | 40.9        | 46.4        | 48.7        | 27.4        | 19.3        | 12.8                   | 6.7         | 13.2        | 8.4                                       | 12.3        | 4.8         | 7.5                         | 12.7        | 16.4        |
| <b>Total DAC</b>                 | <b>23.4</b>        | <b>29.8</b> | <b>33.1</b> | <b>23.5</b> | <b>17.5</b> | <b>14.3</b> | <b>20.3</b>            | <b>17.8</b> | <b>22.2</b> | <b>19.1</b>                               | <b>22.1</b> | <b>16.4</b> | <b>13.7</b>                 | <b>12.8</b> | <b>14.0</b> |
| <b>MULTILATERAL INSTITUTIONS</b> |                    |             |             |             |             |             |                        |             |             |                                           |             |             |                             |             |             |
| EEC                              | 59.6               | 60.3        | 63.2        | 20.8        | 16.9        | 10.4        | 1.9                    | 4.9         | 6.7         | 12.4                                      | 11.8        | 8.2         | 5.4                         | 6.0         | 11.6        |
| IFIs                             | 14.8               | 21.6        | 37.0        | 43.3        | 44.4        | 38.1        | 10.3                   | 11.0        | 14.0        | 7.2                                       | 4.8         | 1.7         | 24.4                        | 18.1        | 9.2         |
| UN agencies <sup>c</sup>         | 31.1               | 33.6        | 42.6        | 23.7        | 18.9        | 19.3        | 12.6                   | 19.9        | 15.8        | 19.3                                      | 19.3        | 10.3        | 13.3                        | 8.2         | 12.1        |
| <b>NON-DAC FLOWS, total</b>      | <b>8.5</b>         | <b>11.2</b> | <b>13.6</b> | <b>10.8</b> | <b>9.9</b>  | <b>10.0</b> | <b>15.4</b>            | <b>17.4</b> | <b>41.9</b> | <b>56.6</b>                               | <b>52.9</b> | <b>22.0</b> | <b>8.7</b>                  | <b>8.6</b>  | <b>12.6</b> |
| <b>OVERALL TOTAL<sup>d</sup></b> | <b>19.4</b>        | <b>25.1</b> | <b>34.2</b> | <b>21.1</b> | <b>18.4</b> | <b>16.8</b> | <b>17.0</b>            | <b>16.7</b> | <b>21.6</b> | <b>29.8</b>                               | <b>28.1</b> | <b>14.3</b> | <b>12.7</b>                 | <b>11.7</b> | <b>13.1</b> |

a) Excluding unspecified

b) For the purpose of this analysis, includes small amounts to Southern Europe

c) International financial institutions. Includes IDA, regional banks, soft windows and IFAD

d) Includes UNDP, UNICEF, UNWRA, WFP, UNHCR and UNFPA.

e) Including China

Note: Percentages in lines add up to 100 per cent for regional distribution in each two-year period for each individual country/institution.

TABELLA 1.2b  
Indice di preferenza geografica (\*)

|                  | Africa<br>sub-sahariana |         | Asia<br>del Sud |         | Asia (resto)<br>Oceania |         | Africa sett. e<br>mediorientale |         | America latina<br>e Caraibi |         |
|------------------|-------------------------|---------|-----------------|---------|-------------------------|---------|---------------------------------|---------|-----------------------------|---------|
|                  | 1980-81                 | 1987-88 | 1980-81         | 1987-88 | 1980-81                 | 1987-88 | 1980-81                         | 1987-88 | 1980-81                     | 1987-88 |
| Italia           | 221,90                  | 213,35  | 9,23            | 30,12   | 39,52                   | 28,32   | 99,20                           | 77,01   | 70,08                       | 78,19   |
| Francia          | 191,20                  | 170,60  | 15,20           | 27,10   | 77,24                   | 66,95   | 44,48                           | 68,94   | 203,40                      | 123,30  |
| Germania         | 117,13                  | 92,18   | 111,90          | 95,10   | 56,20                   | 48,06   | 102,40                          | 188,81  | 100,80                      | 108,20  |
| Regno Unito      | 147,40                  | 159,90  | 217,30          | 166,20  | 50,80                   | 43,70   | 29,50                           | 38,50   | 52,90                       | 51,80   |
| Stati Uniti      | 62,90                   | 45,20   | 69,50           | 98,80   | 55,08                   | 34,70   | 178,20                          | 269,50  | 104,20                      | 172,10  |
| Giappone         | 39,80                   | 39,70   | 140,20          | 134,30  | 294,01                  | 214,50  | 29,50                           | 52,70   | 58,90                       | 51,80   |
| Paesi nordici    | 209,50                  | 207,80  | 135,30          | 106,02  | 83,20                   | 34,30   | 17,08                           | 27,30   | 32,40                       | 45,80   |
| DAC              | 118,30                  | 106,10  | 95,10           | 85,50   | 105,90                  | 90,90   | 78,20                           | 111,10  | 111,90                      | 106,01  |
| CE               | 239,40                  | 171,90  | 91,80           | 69,20   | 29,30                   | 46,70   | 41,90                           | 81,90   | 53,80                       | 87,90   |
| IFI <sup>1</sup> | 85,60                   | 123,70  | 240,70          | 236,10  | 65,80                   | 53,60   | 16,70                           | 9,30    | 158,10                      | 66,90   |
| ONU <sup>2</sup> | 129,40                  | 133,20  | 98,90           | 129,50  | 115,50                  | 68,60   | 66,50                           | 56,50   | 96,50                       | 93,90   |
| Totale           | 100,00                  | 100,00  | 100,00          | 100,00  | 100,00                  | 100,00  | 100,00                          | 100,00  | 100,00                      | 100,00  |

<sup>1</sup> istituzioni finanziarie internazionali.

<sup>2</sup> agenzie ONU, incluse UNDP, UNICEF, UNWRA, WFP, UNHCR, UNFPA.

\* l'indice di preferenza geografica è calcolato secondo la formula:  $IPG = [(APS_{ij}/APS_i) / (APS_{tot.}/APS_{tot.})] \cdot 100$ ; i indica il paese donatore, j indica l'area di destinazione.

Fonte: DAC, Development Cooperation, 1989.

TABELLA 1.3  
Indicatori di qualita' dell'aiuto (1988-89)

|             | Quota<br>multilaterale | Elemento<br>dono | Quota aiuto<br>legato | % aiuto<br>ai Paesi<br>meno sviluppati | Concentrazione<br>geografica |                |
|-------------|------------------------|------------------|-----------------------|----------------------------------------|------------------------------|----------------|
|             |                        |                  |                       |                                        | primi 5 paesi                | primi 25 paesi |
| FRANCIA     | 9.4 (18.2)             | 89.7             | 37.7                  | 19.6                                   | 27.1                         | 56.1           |
| GERMANIA    | 19.1 (34.3)            | 86.4             | 32.5                  | 27.4                                   | 18.0                         | 39.0           |
| ITALIA      | 21.6 (32.5)            | 92.8             | 57.6                  | 38.5                                   | 22.3                         | 47.4           |
| REGNO UNITO | 25.8 (44.7)            | 99.1             | 46.4                  | 32.7                                   | 17.9                         | 38.4           |
| OLANDA      | 21.0 (29.2)            | 94.2             | 10.4                  | 30.7                                   | 23.4                         | 51.1           |
| USA         | 23.7                   | 97.5             | 37.7                  | 16.6                                   | 31.1                         | 50.1           |
| GIAPPONE    | 29.1                   | 83.3             | 11.5                  | 19.6                                   | 34.7                         | 60.4           |
| TOTALE DAC  | 23.5 (28.9)            | 91.6             | 30.5                  | 24.7                                   | 15.4                         | 38.1           |

Note

(a) La cifra tra parentesi e' la quota multilaterale inclusiva degli apporti alla CEE

Tabella 2.2: Stime Sulla Povertà nei Paesi in via di Sviluppo - 1985

| Regione              | Stime della<br>Popolazione al<br>di sotto del<br>limite di povertà<br>assoluta <u>1/</u> (%) | Popolazione<br>totale <u>2/</u><br>(milioni) | Numero di<br>Poveri in<br>ciascuna<br>regione <u>3/</u><br>(milioni) |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
|                      | (1)                                                                                          | (2)                                          | (3)                                                                  |
| Sud Asia             | 50.9                                                                                         | 992.6                                        | 505.2                                                                |
| Asia Orientale       | 21.2                                                                                         | 423.6                                        | 89.8                                                                 |
| Africa Sub-Saariana  | 46.9                                                                                         | 400.0                                        | 187.6                                                                |
| Nord Africa          | 31.0                                                                                         | 194.8                                        | 60.4                                                                 |
| America Latina       | 19.1                                                                                         | 403.6                                        | 77.1                                                                 |
| Est Europa <u>4/</u> | 7.8                                                                                          | 393.8                                        | 30.7                                                                 |

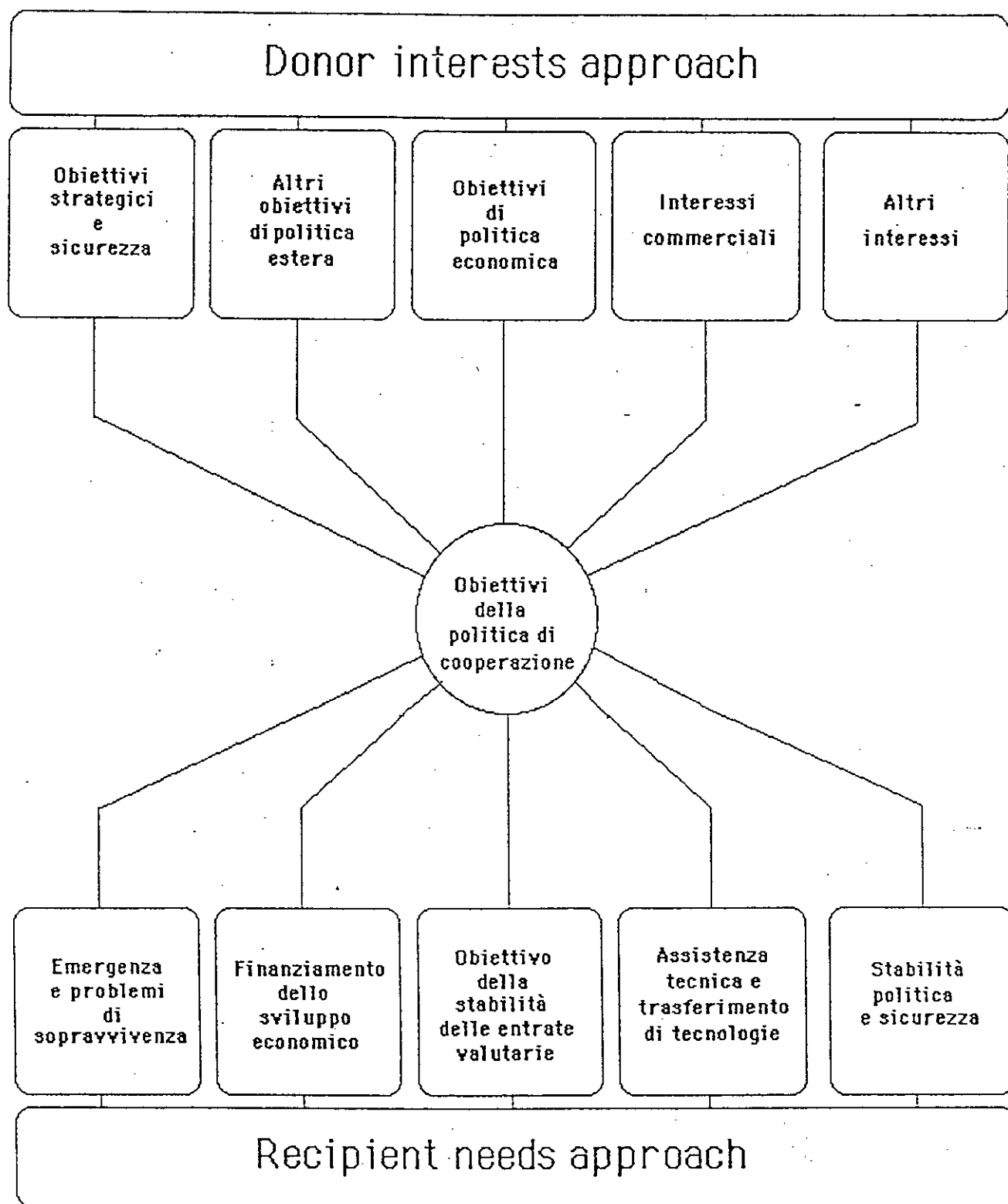
1/ "Headcount index" derivato da Ravallion et alia, sulla base di dati per 86 paesi.

2/ a metà 1985.

3/ Calcolato sulla base dei dati di colonna 1 e colonna 2.

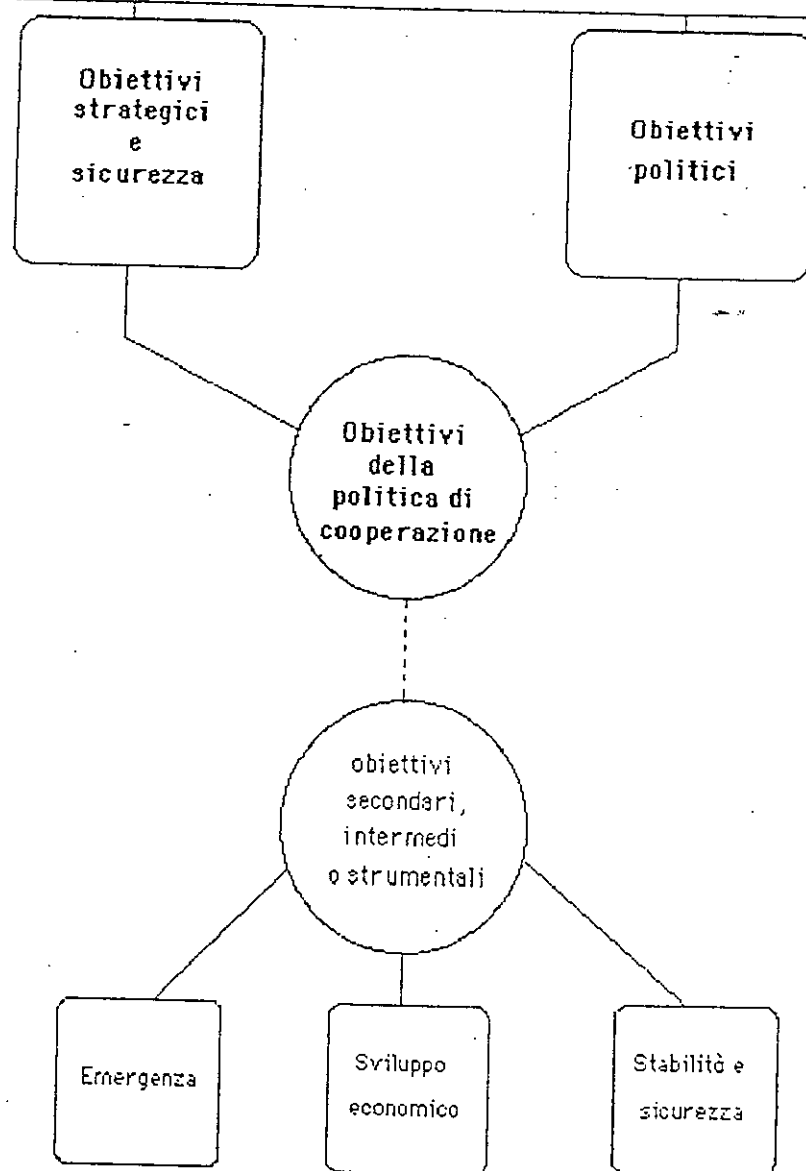
4/ Ivi compresa l'Unione Sovietica.

Fonti: Ravallion et alia (1991) e UNCTAD. Handbook of Trade and Development Statistics, 1987.

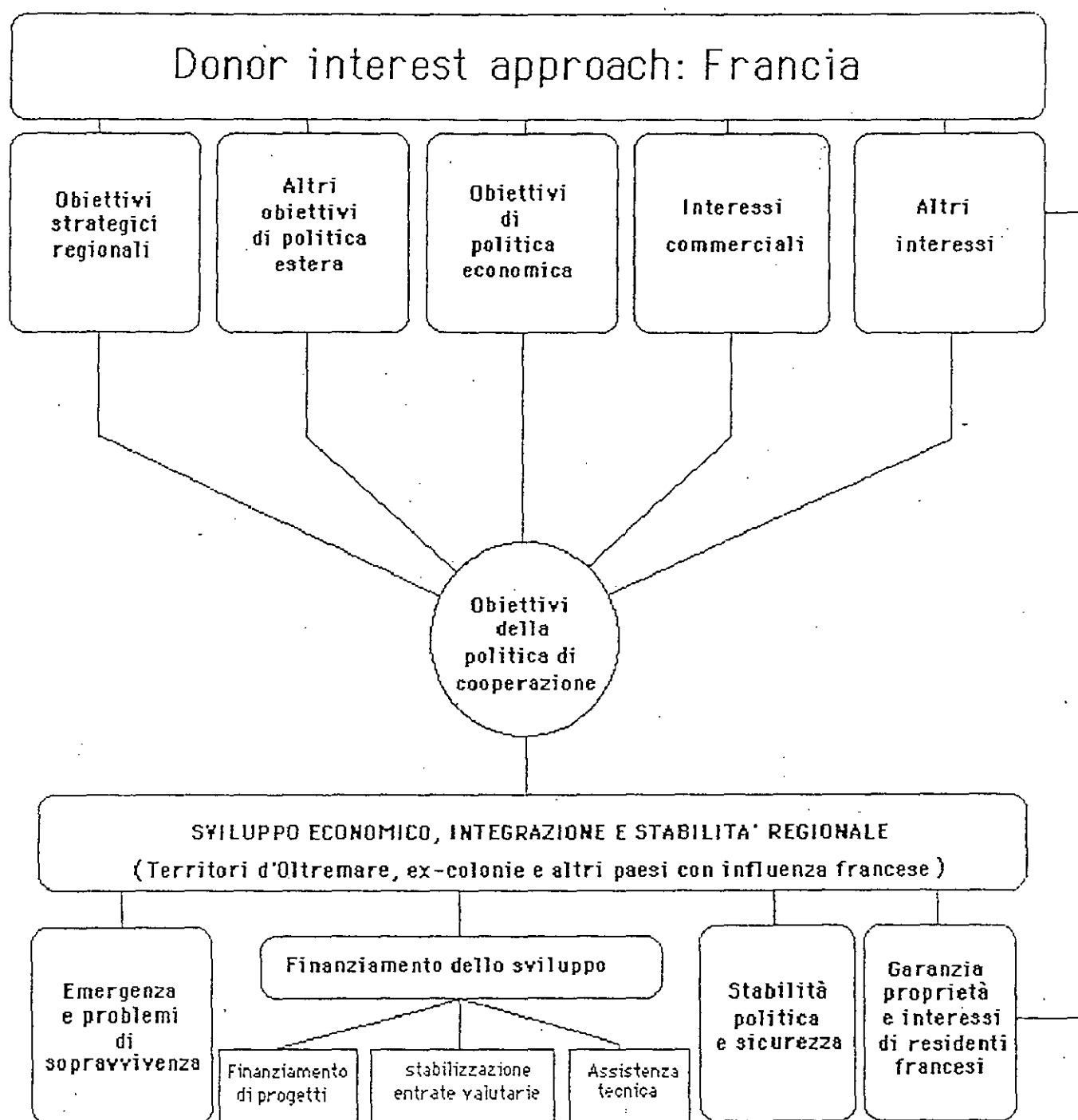


Fonte: Bilardo-Mureddu, 1991

## Donor interests approach : USA

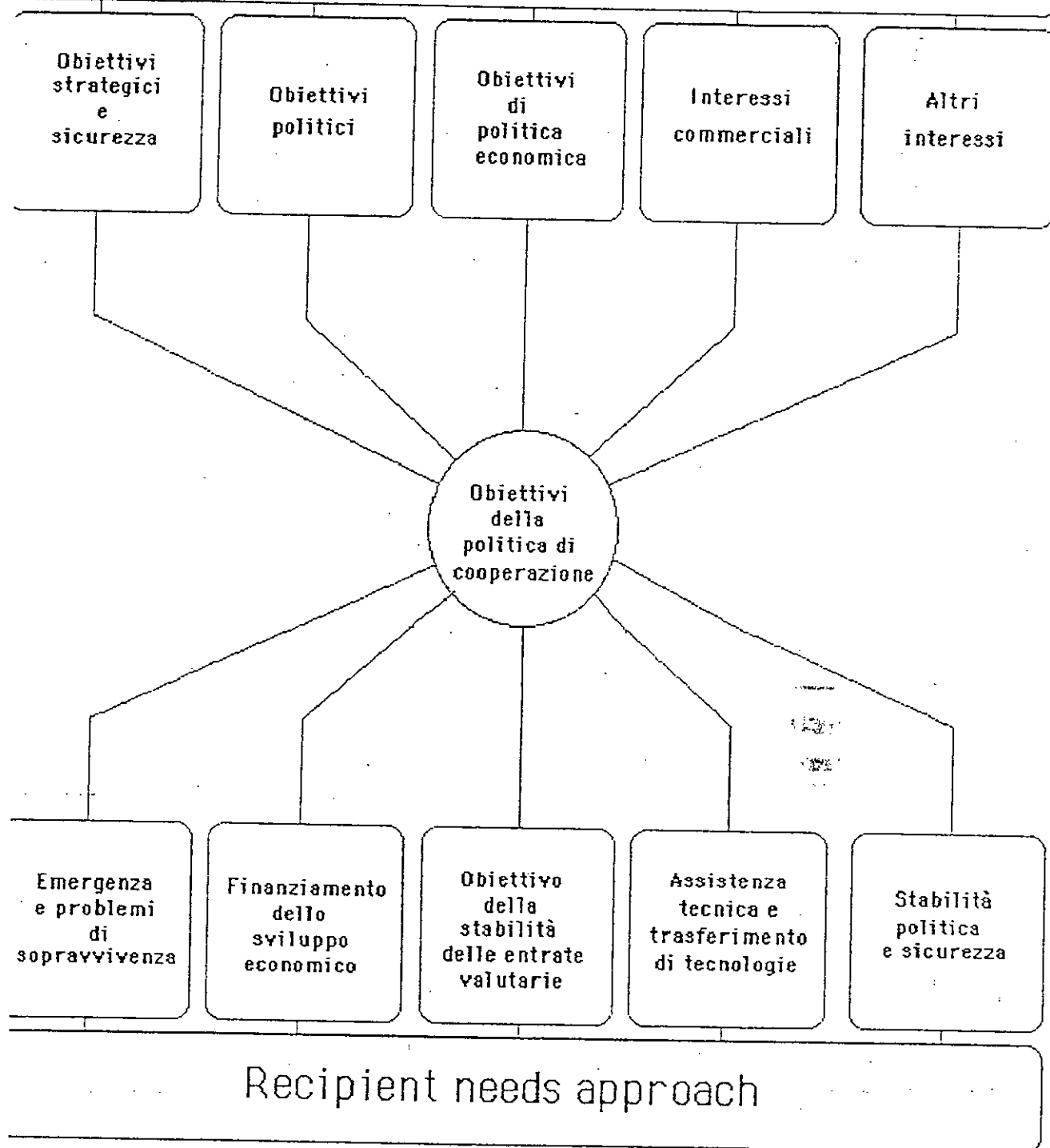


Fonte: Bilardo-Mureddu, 1991



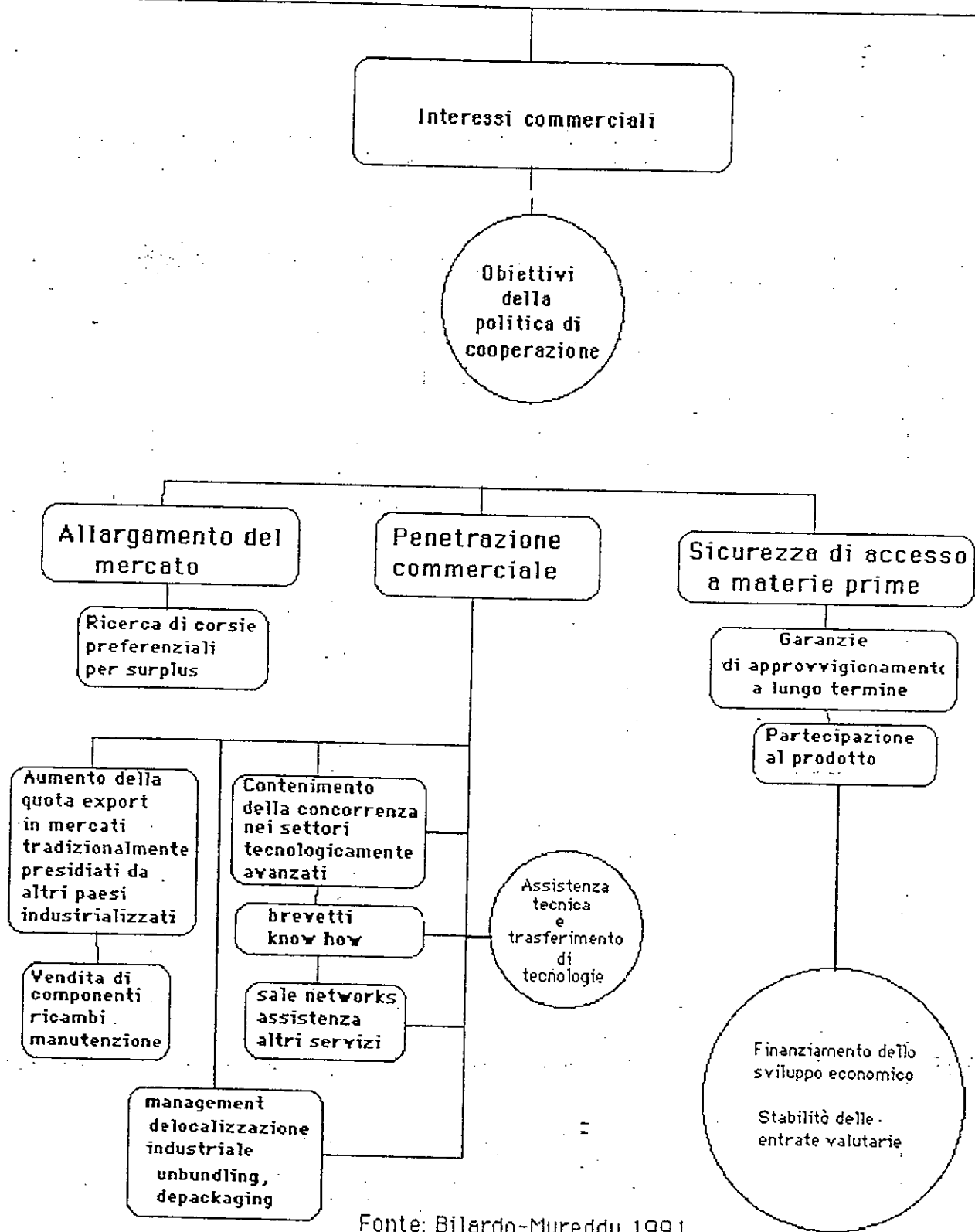
Fonte: Bilardo-Mureddu, 1991

## Donor interests approach: Regno Unito

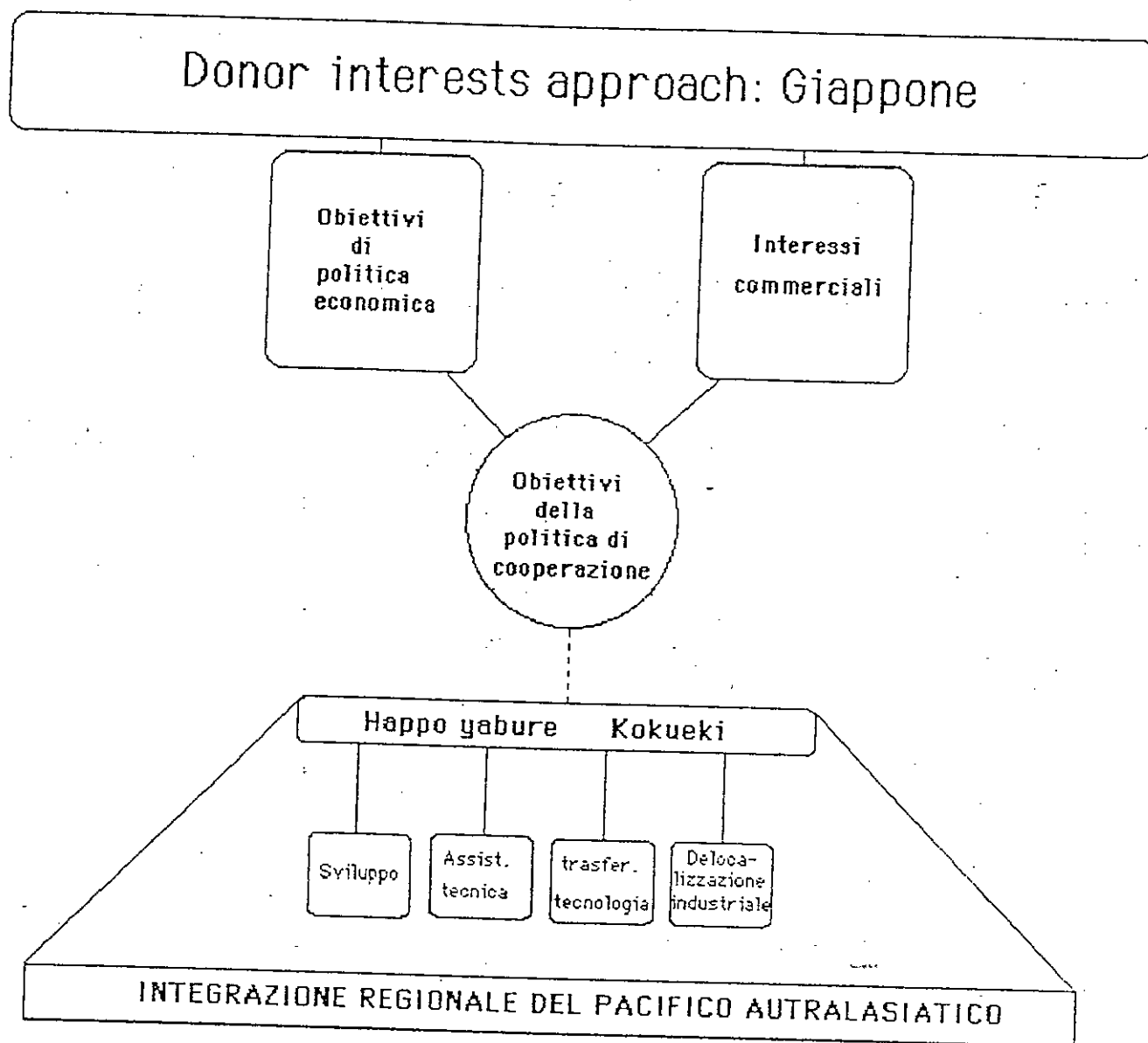


Fonte: Bilardo-Mureddu, 1991

# Donor interests approach : R.F.T

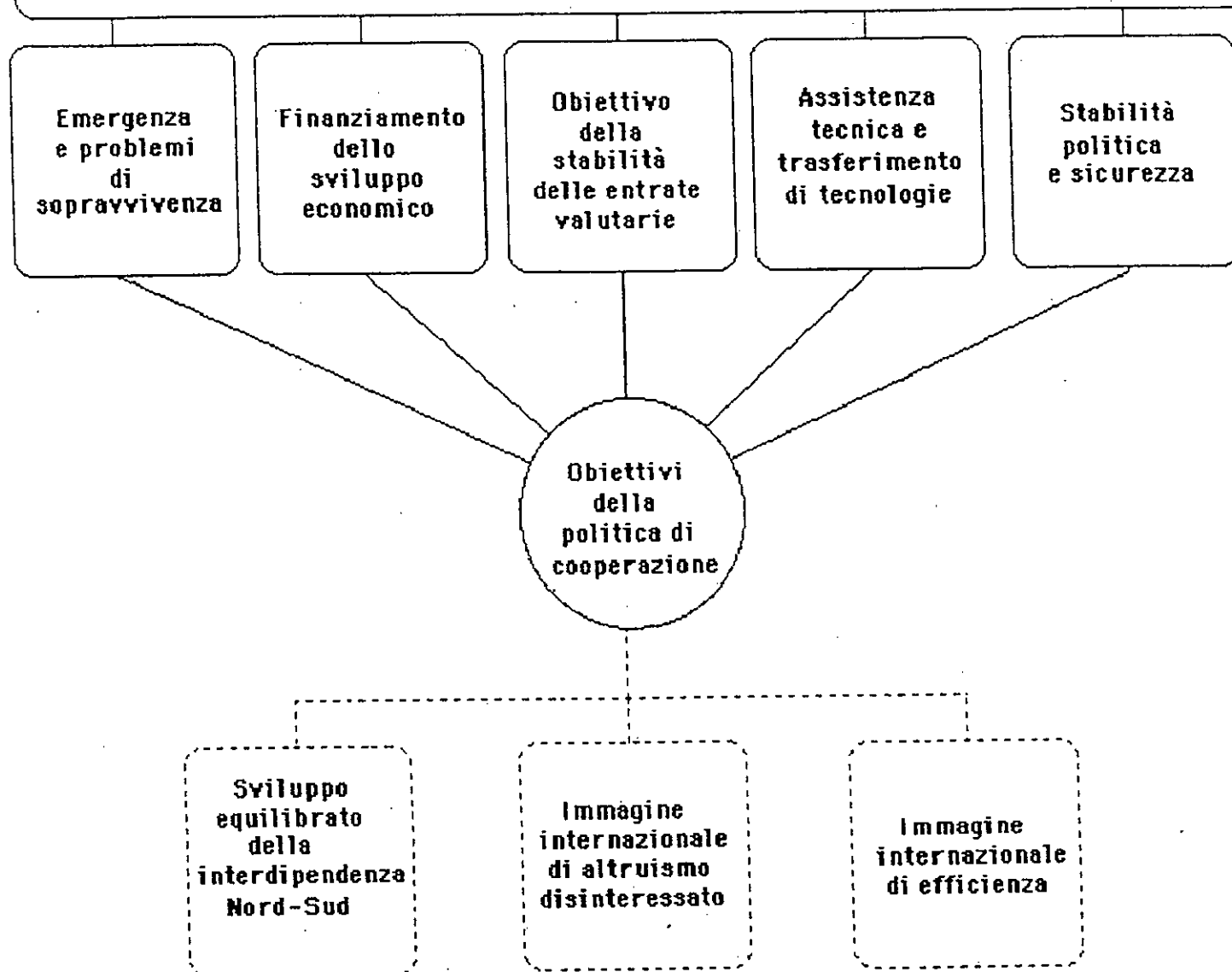


Fonte: Bilardo-Mureddu, 1991



Fonte: Bilardo-Mureddu, 1991

# Recipient needs approach: Svezia

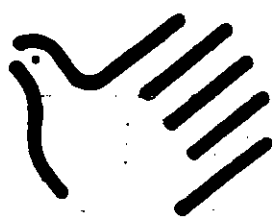


Fonte: Bilardo-Mureddu, 1991

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 12916  
29 MAR 20 1993

BIBLIOTECA



# Conferenza sulla Cooperazione allo Sviluppo

RELAZIONE

SOMEA

Società per la Matematica e l'Economia Applicate

COOPERAZIONE E CRESCITA NELL'AREA MEDITERRANEA:  
INDIVIDUAZIONE DEI SETTORI PRIORITARI DI INTERVENTO.

**Carlo Lefebvre, SOMEA s.p.a.**

**Martino Lo Cascio, II Università di Roma, Ecoter s.r.l.**

## **COOPERAZIONE E CRESCITA NELL'AREA MEDITERRANEA: INDIVIDUAZIONE DEI SETTORI PRIORITARI DI INTERVENTO.**

In questo *paper* è contenuta la metodologia essenziale di un progetto di ricerca SOMEA sull' "Individuazione dei settori prioritari di intervento nei paesi del bacino del Mediterraneo", cui sta collaborando l'ECOTER, sia in sede impostazione che di esecuzione\*.

### **1. Quadro di riferimento ed obiettivi**

La limitata efficienza-efficacia degli interventi di cooperazione fino ad oggi attuati nei riguardi dei paesi in via di sviluppo ed i nuovi connotati assunti dalla situazione politica ed economica a livello internazionale, determinano l'opportunità di una riflessione sulle politiche di cooperazione, sia per quanto riguarda la dimensione e le modalità di erogazione dei fondi, sia per quanto concerne i paesi e i settori di intervento. La creazione di un'area CEE completamente integrata nei mercati delle merci e dei fattori di produzione (nella quale progressivamente avrà modo di affermarsi una moneta unica) deve necessariamente incentivare lo sviluppo di politiche attive a favore delle aree del bacino del Mediterraneo e dei paesi dell'Est, anche alla luce dell'eventuale allargamento delle strutture comunitarie.

I limiti esistenti, a livello internazionale, nella formazione di risparmio reale - formazione che nel lungo periodo non può essere incentivata con ulteriori incrementi dei tassi di interesse rispetto a quelli prevalenti nel passato - e il conseguente squilibrio che sussiste tra domanda ed offerta di risorse finanziarie, pongono particolari cautele nell'adozione di politiche di trasferimento verso i paesi del Mediterraneo e dell'Est europeo mentre, nello stesso tempo, occorre tenere conto dell'impatto che i processi di completamento del mercato unico possono avere nei confronti delle aree periferiche della Comunità caratterizzate da marginalità economica. I possibili scenari politico-istituzionali che si possono infatti delineare per la CEE hanno tre configurazioni (Fontela, 1991): il rafforzamento della concorrenzialità e dell'integrazione all'interno dell'area comunitaria; l'armonizzazione delle politiche fiscali e la creazione di una moneta

---

\* Il gruppo di lavoro ECOTER è costituito dal prof. Martino Lo Cascio e dai dottori Margherita Carlucci, Nino Cingolani, Stefano Di Palma, Giorgio Garau, Tiziana Todini e Rossella Virdis; il gruppo si avvale anche della consulenza scientifica dei professori Emilio Fontela e Renato Guarini.

Il gruppo di lavoro SOMEA è costituito dai dottori Massimo Bagarani, Stefano Castro, Claudia Cruciani, Minà Dowlatchahi, Stefano Grimaldi, Mara Radicioni e dall'architetto Andrea Ventura.

unica; l'eventuale allargamento della Comunità stessa. Questi tre scenari sono solo parzialmente alternativi, tanto che le prospettive future possono essere individuate come una combinazione degli elementi che costituiscono le tre ipotesi indicate. Quanto più verrà raggiunta una armonizzazione e una integrazione delle politiche economiche e monetarie comunitarie, tanto più gli interventi e i fabbisogni finanziari diretti ad affrontare le disparità e ad assicurare la "convergenza" delle aree periferiche della CEE rispetto al Centro, potrebbero entrare in contrasto con le politiche di sostegno, economico dirette verso i paesi in via di sviluppo del bacino del Mediterraneo; si potrebbe determinare quindi una riduzione di efficacia delle forme di aiuto e di intervento fino ad oggi sperimentate, che in molti casi hanno aumentato, e non ridotto, la "dipendenza" dei paesi/aree verso cui sono dirette.

Di conseguenza, si tratta da un lato di formulare strategie di intervento in grado di non alimentare il circuito vizioso di fabbisogni sempre crescenti di trasferimenti nonché di individuare interventi finalizzati alla riduzione delle forme di dipendenza; dall'altro, di determinare opportune integrazioni e sinergie tra forme di trasferimento dirette verso le aree periferiche CEE caratterizzate da marginalità economica, e aiuti verso i paesi del Mediterraneo.

In questo quadro si colloca l'obiettivo del progetto, che è diretto a definire una metodologia di analisi delle caratteristiche strutturali dell'economia di un insieme di paesi mediterranei (in particolare sono presi in esame Marocco, Egitto, Algeria, Tunisia, Libano, Turchia), al fine di definire i fabbisogni e valutare l'efficacia di un insieme di forme di aiuto finanziarie, commerciali, di trasferimento di tecnologia.

La struttura portante della metodologia consiste nella formulazione e stima di una catena di modelli per ciascun paese mediterraneo, in grado di valutare l'impatto di forme alternative di sostegno finanziario, quali i trasferimenti a titolo gratuito, le agevolazioni all'apertura di linee di credito, gli investimenti diretti.

Valutazioni quali-quantitative da scenario sono ugualmente impiegate per la definizione del quadro internazionale di riferimento nonché delle innovazioni istituzionali e dei comportamenti dei principali agenti.

Nell'impianto metodologico sono quindi inclusi i fattori di integrazione che derivano da politiche di aiuto tecnologico e da politiche di apertura del mercato CEE agli scambi commerciali con i paesi mediterranei.

Per quanto riguarda le integrazioni tra politiche di "convergenza" all'interno della CEE e politiche di aiuto ai paesi mediterranei, queste sono inserite nello studio sia in sede di definizione degli scenari di riferimento *ex ante*, sia in sede di valutazione dei risultati degli esercizi di quantificazione *ex post*.

## 2. Contenuti e fasi

Lo studio è articolato in sei fasi logico-operative aventi per oggetto rispettivamente: i) le determinanti socio-economiche e la collocazione dei paesi mediterranei nell'economia internazionale; ii) gli scenari CEE e l'economia internazionale; iii) i modelli macroeconomici per la selezione degli interventi di cooperazione; iv) i modelli settoriali; v) i modelli di competitività ed integrazione nei mercati internazionali; vi) l'analisi presso gli *opinion leaders*.

**2.1 La definizione delle determinanti socio-economiche e la collocazione dei paesi mediterranei nell'economia internazionale** rappresenta la prima sezione dello studio. In relazione a questo tema, si deve osservare come la misurazione del livello di sviluppo di un paese attraverso la sola variabile del PIL *pro capite* sia stata oggetto di forti critiche sin dall'inizio degli anni sessanta, da parte di coloro che sostenevano l'incapacità di quell'unica variabile a misurare l'effettivo livello di benessere e quindi di sviluppo (Adelman e Morris, 1967, 1975). E' per questo che negli ultimi trent'anni sono stati sviluppati numerosi studi focalizzati sull'opportunità di introdurre componenti socio-economiche nell'analisi della formazione del livello di benessere e del grado di sviluppo raggiunto dalle economie dei PVS. Su tale aspetto, le linee di metodo si sono articolate lungo due principali sentieri di ricerca: in un caso sono stati costruiti indicatori per la misurazione di specifici aspetti sociali; nel secondo, seguito in questo progetto, l'applicazione di metodi di analisi multivariata ad un elevato numero di variabili socio-economiche - ritenute rappresentative del livello di sviluppo raggiunto dai paesi - permette di formulare un quadro sintetico del fenomeno attraverso un numero ridotto di nuove variabili complesse (Lo Cascio, 1981). Gli indicatori elementari che sono inseriti nell'analisi sono in genere variabili sociali (quali ad esempio il grado di copertura sanitaria, il livello di educazione, la presenza di abitazioni confortevoli, la forma di governo), demografiche (tassi di natalità e mortalità, struttura della popolazione per classi di età), di dotazione infrastrutturale, (strade, aeroporti, porti, sistemi di comunicazione di base), economiche (distribuzione del reddito, consumi in alcuni beni durevoli quali ad esempio le autovetture). La loro diversa intensità di presenza all'interno di un numero sufficientemente alto e articolato di paesi (dai più sviluppati ai meno), permette l'individuazione di un *sentiero dello sviluppo* lungo il quale collocare i paesi stessi in alternativa al classico confronto basato sulla disponibilità di reddito *pro capite*.

La successiva relazione tra crescita e determinanti socio-economiche della "susceptività" allo sviluppo di ciascun paese, consente di disegnare un vero e proprio *sentiero di evoluzione di lungo periodo* in cui si collocano i sei paesi presi in esame dallo studio.

**2.2** La seconda sezione dello studio riguarda la *costruzione di scenari CEE, dei paesi mediterranei e dell'economia internazionale*. Un riorientamento delle politiche di cooperazione deve tenere conto del quadro di riferimento internazionale per ciò che attiene allo sviluppo del commercio ed all'evoluzione della formazione ed impiego del risparmio

per grandi aree mondiali, considerando nello stesso tempo le possibili dinamiche istituzionali in ambito CEE nonché il loro impatto sui singoli paesi e regioni (Lo Cascio, 1991). La costruzione di questi scenari può essere predisposta sulla base di una serie di documenti quali i rapporti dei maggiori previsori internazionali (WEFA, DRI, Banca Mondiale, FMI); i recenti contributi e riflessioni sul processo di unificazione della CEE (International Economic Conference, 1991); i rapporti CEE, con particolare riguardo a quelli redatti dal FAST, in cui sono individuati tre possibili sentieri alternativi: uno scenario di *conventional wisdom*, uno scenario di *deepening*, uno scenario di *widening*.

Il quadro quantitativo viene quindi costruito in relazione ai fattori di crescita economica, al processo di unificazione monetaria, ai flussi di risparmio all'interno della CEE e delle altre aree mondiali, alle politiche di "coesione" e di "trasferimento di tecnologie". Ordini di grandezza, limiti e valenza dell'analisi di impatto di nuove forme di cooperazione avranno quindi un quadro di riferimento allargato e consentiranno di definire linee guida tra politiche di sostegno ai paesi mediterranei e politiche di sostegno della CEE nei confronti delle sue aree periferiche e marginali.

Per quel che riguarda il futuro dei paesi mediterranei, gli scenari utilizzeranno i risultati di studi complessivi della regione, ed in particolare quelli del *Plan Bleu* (UNDP) e della DATAR (Francia), e di studi nazionali o regionali che abbiano affrontato di recente il futuro sviluppo economico e sociale (studi regionali del *Plan Bleu*, studi di prospettiva del mondo arabo).

In sintesi gli scenari relativi alla relazione CEE/paesi mediterranei considerati analizzeranno:

- il quadro istituzionale (politica mediterranea della Comunità e dei paesi membri; relazioni CEE-UMA e singoli paesi)
- i livelli di crescita dei principali indicatori economici e sociali (produzioni, commercio, occupazione, debito estero, demografia, ecc.)
- le attitudini ed i comportamenti degli agenti privati (imprenditori) e la capacità di promuovere processi endogeni di sviluppo nei diversi paesi.

2.3 Uno dei punti focali dello studio è rappresentato dalla terza sezione del lavoro, dedicata alla *costruzione di un modello macroeconomico per la selezione degli interventi di cooperazione*. Si tratta di valutare i meccanismi di formazione ed impiego del risparmio nei paesi dell'area, con particolare riferimento ai livelli di accumulazione compatibili con un sentiero di crescita sostenibile. La definizione della formazione endogena di risparmio viene effettuata con un modello aggregato, basato su una funzione dinamica del consumo, le cui stime, nel caso di crescita stabile, consentono di simulare la quota di risparmio reale interno di ciascun paese rispetto al Prodotto interno lordo. Normalmente si verifica una relazione inversa tra propensione al consumo di lungo periodo e tasso di crescita costante del sistema ed una relazione diretta tra propensione al risparmio e tasso di sviluppo. La quota di risparmio endogeno e quella relativa ai trasferimenti dall'estero possono o meno garantire che

l'aumento del tasso di crescita si traduca in un incremento della quota di risparmio atto a sostenerlo. Nel modello sono incluse variabili rappresentative delle ragioni di scambio che hanno una influenza sulla formazione di risparmio.

Per la determinazione del fabbisogno di accumulazione di lungo periodo viene applicato un modello dinamico di aggiustamento dei livelli desiderati di capitale. Il fabbisogno di accumulazione dipende crucialmente dal fabbisogno di capitale per unità di prodotto e dal tasso di rinnovo del capitale installato (che, a sua volta, è funzione del *mix* dello *stock* esistente e dei processi di obsolescenza). Nel caso di crescita stabile, la propensione all'investimento può essere espressa come funzione lineare del tasso di crescita. Nel modello sono inserite variabili rappresentative della sezione di produzione destinata al mercato locale o al mercato concorrenziale. L'aumento dell'*export* può così avere un doppio effetto: innalzare la crescita ed il fabbisogno di investimento; alterare la relazione di lungo periodo tra tasso di crescita e *stock* di capitale necessario a sostenerlo. Un sentiero sostenibile di crescita può essere allora definito dal punto di incontro delle traiettorie di lungo periodo delle due propensioni, corrispondente ad una quota di reddito destinata al risparmio in grado di finanziare il fabbisogno di accumulazione interna.

Le stime nei sei paesi presi in esame possono essere ricondotte a due situazioni alternative. In caso di maggiore reattività all'indicatore di crescita della propensione al risparmio rispetto alla quota di investimento sembrerebbero aprirsi prospettive favorevoli per il sistema economico. Sotto determinate condizioni, infatti, aumentando il ricorso nel breve periodo ai finanziamenti dall'esterno, in modo da sostenere una dinamica di crescita più accentuata delle risorse disponibili, l'incremento della capacità autonoma di risparmio risulterebbe compatibile con il fabbisogno di investimento. Nel caso opposto, recenti evidenze ottenute per i paesi latino-americani mettono in luce gli effetti perversi di trasferimenti dall'esterno di risparmio reale per il finanziamento degli investimenti, se le aspettative di crescita del saggio di accumulazione superano quelle della crescita del saggio di risparmio all'aumentare del livello di attività (Bagella e Lo Cascio, 1990).

In tali situazioni, l'obiettivo di assicurare livelli adeguati di crescita del reddito (e quindi di benessere) per le popolazioni, senza un eccessivo appesantimento del debito, può essere raggiunto solo se l'afflusso di risorse dall'esterno è in grado di modificare comportamenti strutturali all'interno del sistema economico, intervenendo sulla dotazione di capitale fisso sociale, e sulla formazione di capitale umano, da un lato, incentivando i settori di esportazione dall'altro. Dalla stima del modello è possibile trarre indicazioni in merito all'efficacia di trasferimenti a titolo gratuito, di agevolazioni finanziarie, di politiche commerciali destinate a promuovere l'*export* del paese considerato, compatibili con l'obiettivo della riduzione della dipendenza.

Un secondo blocco di relazioni incluse in questa sezione riguarda la costruzione di un modello per l'analisi del progresso tecnico e della flessibilità dell'impiego dei fattori nei paesi del bacino del Mediterraneo, il cui obiettivo è la definizione di un *ranking* dei paesi secondo l'influenza del progetto tecnico e della flessibilità nell'impiego dei fattori. Con l'applicazione di un modello *translog* delle funzioni di costo e di domanda

dei fattori (secondo l'approccio di L.R. Christensen, D.W. Jorgenson e L.J. Lau) si ottengono parametri rappresentativi della elasticità di sostituzione tra fattori primari di capitale e lavoro (flessibilità) e della influenza del progresso tecnico sul costo reale di produzione. Indicazioni aggiuntive rispetto alla prima sezione del modello possono trarsi in merito alla plausibilità di misure tese a favorire investimenti diretti provenienti dai paesi industrializzati (e particolarmente dalla CEE e dall'Italia), nonché la "ricettività" di politiche di trasferimento tecnologico e di riqualificazione della mano d'opera e della struttura delle immobilizzazioni tecniche.

**2.4** La quarta fase è relativa alla stima di *modelli settoriali*. Per l'approccio seguito risultano fondamentali le acquisizioni sull'andamento della propensione al consumo avanzate originariamente da Kuznets e confermate dai recenti test sulle funzioni di consumo aggregate della scuola londinese. La circostanza per la quale le stime di modelli dinamici che incorporano aspettative così come ipotesi sul ciclo vitale, sono compatibili con ipotesi più restrittive di crescita equilibrata di lungo periodo per le quali a parità di crescita stabile è costante la quota di risparmio reale, implica la costanza anche dell'acceleratore (rapporto capitale-prodotto) di lungo periodo.

A livello disaggregato, il rapporto capitale-prodotto dell'intero sistema economico può essere visto come una media ponderata dei rapporti ottenuti nei diversi settori di attività; tali rapporti sono anch'essi costanti a parità dei tassi di crescita del reddito, variabili al variare dei tassi stessi. Per ciascun valore del tasso di crescita del reddito, l'acceleratore aggregato è uguale alla combinazione degli acceleratori settoriali con pesi rappresentati dalle rispettive quote di valore aggiunto sul prodotto complessivo.

Ciò suggerisce l'ipotesi, da sottoporre a verifica empirica per i paesi del bacino del Mediterraneo, che sia possibile vincolare una generica relazione dinamica dei valori aggiunti settoriali in funzione del PIL in modo da ottenere, analogamente a quanto osservato per la funzione del consumo, l'andamento delle quote di valore aggiunto per settore al variare del tasso di crescita del PIL stesso. Ne deriva che dall'applicazione del modello è possibile derivare i rapporti settoriali capitale-prodotto compatibili con i meccanismi di crescita equilibrata e una graduatoria dei settori, per ciascun paese, sotto il profilo dell'efficacia delle misure di intervento.

Per i paesi nei quali è disponibile una matrice *input-output*, l'analisi per settore viene effettuata applicando un modello delle interdipendenze settoriali con l'obiettivo, da un lato, di definire linee guida per le politiche commerciali comunitarie e, dall'altro, di stimare l'impatto che una variazione del mix della domanda estera può generare, selezionando in tal modo quei settori che consentono una modifica strutturale nel processo di formazione ed impiego del risparmio reale.

**2.5** La quinta sezione è rappresentata dai *modelli di competitività ed integrazione nei mercati internazionali* e risulta cruciale sia sotto il profilo dell'analisi della struttura produttiva dei paesi del bacino del Mediterraneo sia per il fatto che gli interventi di cooperazione devono di fatto essere integrati con le politiche del commercio con l'estero italiane e comunitarie. Lo sviluppo infatti degli scambi internazionali e la crescita

dei rapporti commerciali registratisi negli ultimi anni hanno avuto diversi effetti di rilievo, tra cui in particolare l'intensificazione dei processi di integrazione commerciale già in atto tra aree commerciali prossime geograficamente e l'avvio di nuove possibili integrazioni tra paesi ed aree in precedenza prive di interscambi. Se da un lato, quindi, si assiste al rafforzamento degli scambi commerciali tra i paesi arabi ed africani ed alla crescita dei rapporti commerciali con i paesi CEE, dall'altro si registra la nascita soprattutto nel corso di questo ultimo decennio, di rapporti sempre più intensi con l'area nord americana. Il rapporto con le aree "forti" dell'economia internazionale continua perciò a rappresentare una condizione essenziale per la crescita equilibrata dei PVS.

Le recenti analisi sul commercio internazionale hanno tenuto conto di queste nuove caratteristiche e di questa crescente integrazione dei mercati delle merci, cogliendo in particolare nuovi aspetti evolutivi quali la nascita e lo sviluppo di forme di commercio definite intra-industriali (ossia di scambi contemporanei in *import* ed in *export* di uno stesso prodotto tra due paesi o due aree) e verificando relazioni significative all'interno di un paese tra grado di sviluppo e modello di commercio internazionale (Balassa 1979, Greenway e Milner 1986, Krugman 1980).

A fronte di sistemi economici in crescita, infatti, è molto probabile che si verifichi una crescente integrazione commerciale con un crescente volume di scambi di beni a pari contenuto di valore aggiunto. A questo fine, una prima indiretta misurazione del grado di integrazione può avvenire con lo studio della formazione e dello sviluppo dei fenomeni di scambio intrasettoriali o intra-industriali con i *partner* commerciali. La verifica di condizioni di contemporanea specializzazione in importazioni ed esportazioni per specifici prodotti o settori permette l'individuazione di aree commerciali integrate o in via di integrazione per ciascuno dei paesi considerati.

Inoltre, per i paesi del bacino mediterraneo risulta strategica una maggiore ed incisiva capacità di penetrazione nei mercati internazionali e, quindi, una più estesa e crescente competitività per i beni di esportazione. Le capacità competitive possono essere apprezzate adottando opportuni indici di specializzazione dinamici in grado di scomporre le variazioni di specializzazione dei paesi nel tempo secondo tre componenti, una endogena, in grado di misurare la variazione nella quota di mercato del paese per il prodotto, una componente esogena, che misura la variazione nella quota di mercato del prodotto (o paese), e infine una terza componente residua di interdipendenza mercato-prodotto.

L'individuazione dei settori che presentano le *performance* migliori nel tempo, consente di definire il modello commerciale e di formulare ipotesi circa le sue possibili linee evolutive, soprattutto in rapporto ai *partner* storici comunitari. Un terzo effetto è relativo alla normativa dei singoli paesi e della CEE posta alla base della regolamentazione degli scambi. In relazione al maggiore volume di rapporti commerciali, al mutato livello di integrazione commerciale, alle più estese politiche di aiuto ed incentivazione adottate nei confronti dell'area del sud-Mediterraneo, all'evoluzione strutturale dell'economia, è maturato un processo di revisione, aggiustamento e sviluppo degli accordi bilaterali e multilaterali in materia di scambi internazionali di merci, che costituisce il quadro di

riferimento normativo attraverso il quale interpretare e studiare i processi di integrazione in atto.

**2.6** Una ulteriore fase che completa l'architettura del lavoro, è l'*analisi presso gli opinion leaders*, non solo dei paesi mediterranei ma anche della CEE. La rilevazione è diretta ad ottenere una verifica dei risultati dei modelli rilevati nelle sezioni precedenti e integrare le valutazioni d'impatto per fenomeni di azione-risposta che non possono essere interamente compresi dalle metodologie econometriche.

**2.7** Le interazioni tra i diversi strumenti quantitativi possono essere esemplificate in rapporto all'obiettivo di fondo del Progetto della SOMEA di testare l'efficacia di politiche in ambito comunitario nei confronti dei paesi del bacino del Mediterraneo.

In termini riassuntivi, le fasi relative alla definizione delle determinanti socio-economiche e la collocazione dei paesi nell'economia internazionale, nonché lo studio degli scenari CEE definiscono il quadro di riferimento nel quale si collocano una serie di possibili-misure quali: i) l'apertura di linee di credito più o meno vincolate a destinazioni settoriali e/o a specifici operatori pubblici; ii) la definizione di politiche commerciali quali ad esempio la riduzione di contingenti e tariffe e le agevolazioni sul piano del sostegno all'*export*; iii) l'implementazione di politiche di investimento diretto come ad esempio la creazione di un fondo rischi per iniziative produttive; iv) i trasferimenti a titolo gratuito.

Dalle stime che si ottengono con il modello macroeconomico per la selezione degli interventi di cooperazione possono emergere tre diverse tipologie per i paesi in esame:

- i) paesi per i quali è efficace una maggiore e generica disponibilità finanziaria e/o il rafforzamento di investimenti dall'esterno: in questi paesi la propensione al risparmio cresce più rapidamente del fabbisogno di accumulazione al crescere del reddito di equilibrio, per cui è possibile prevedere un ritorno complessivo o parziale sul *capital inflow* attirato o di provenienza CEE;
- ii) paesi per i quali l'efficacia di misure generiche di sostegno finanziario è ridotta in assenza di sostanziali modifiche strutturali dell'economia: in una tale situazione, non si può prevedere un ritorno sui *capital inflow* di provenienza CEE, sebbene i trasferimenti a titolo gratuito non generino fabbisogni crescenti di aiuto per un determinato *target* di innalzamento della traiettoria di crescita;
- iii) paesi per i quali maggiori trasferimenti CEE nel medio e nel lungo periodo rischiano di avere un effetto opposto a quello atteso; inducendo nel tempo una maggiore dipendenza, ossia volumi crescenti di trasferimenti a parità di innalzamento della traiettoria di crescita.

Nel caso della seconda e terza tipologia di paesi, le misure di cooperazione - e quindi di integrazione e di inserimento nei processi decisionali degli

stati - devono in qualche modo essere finalizzate alla modifica strutturale dell'economia dei paesi stessi, individuando politiche CEE di maggiore apertura commerciale, di investimenti produttivi diretti, di trasferimenti finalizzati all'incremento di dotazione di capitale fisso sociale, di sviluppo tecnologico.

I modelli settoriali e i modelli di competitività ed integrazione nei mercati internazionali diventano strategici per definire e misurare reali impatti positivi: un *linkage* tra le due procedure e quella relativa al modello macroeconomico per la selezione degli interventi di cooperazione consente di testare anche l'efficacia macroeconomica di tali misure. Le valutazioni di scenario relative alla evoluzione delle prospettive istituzionali in ambito CEE ed area mediterranea, che includono anche ipotesi relative alla posizione dei principali agenti pubblici e privati, costituiranno la base di una analisi quali-quantitativa sulla quale si innestano interattivamente i diversi modelli sia per quanto attiene la generazione delle alternative sia per quanto riguarda la misura degli effetti attesi. L'indagine presso gli *opinion leaders* fornisce un ulteriore elemento di controllo del realismo delle ipotesi, degli ordini di grandezza degli impatti misurati, dei suggerimenti che emergono dall'analisi complessiva.

### 3. Approfondimenti metodologici ed esemplificazioni delle stime in corso

Le diverse fasi d'analisi sono in corso e non è possibile, quindi, avanzare valutazioni complessive. E' possibile, invece, fornire un quadro esemplificativo dei modelli già stimati (sia pure in una versione non definitiva) e delle indicazioni che è possibile trarre, con riferimento prevalente all'Egitto, paese per il quale sono state implementate tutte le fasi di indagine indicata in precedenza.

#### 3.1 L'eredità del passato e gli ordini di grandezza delle questioni sul tappeto (GNP)

Nel 1989, fatto il 100 il Prodotto Nazionale Lordo sull'Egitto, l'ammontare dello stock del debito a lungo e breve termine (EDT) era pari a 159. I corrispondenti rapporti per gli altri paesi erano: Marocco, 96, Tunisia, 72, Algeria, 58, Turchia, 54. La dinamica, riportata in fig. 1 mostra andamenti del rapporto stabili se non crescenti dal 1982.

In tutti i paesi sono state adottate, su sollecitazioni degli organismi internazionali, politiche di riequilibrio incentrate sul controllo della quantità di moneta e sulla svalutazione dei tassi di cambio.

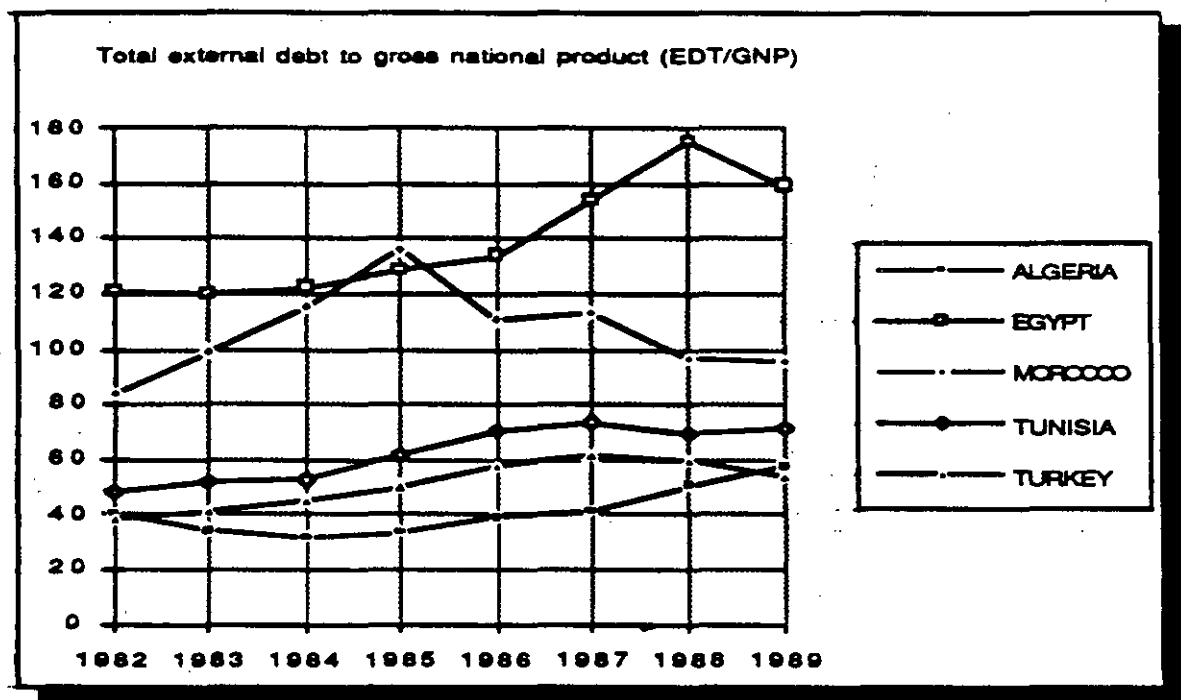


Fig. 1

Fonte: World Debt Tables 1990 -1991, World Bank.

Sull'indebitamento incidono gli elevati tassi di interesse reale che - tramite il meccanismo di accumulo del debito per il pagamento dei relativi oneri correnti - sono in grado di vanificare la già limitata efficacia delle singole politiche nazionali.

La tensione sul mercato internazionale dei capitali creata dal gap tra formazione e fabbisogno di risparmio, è responsabile degli elevati tassi di interesse. Magistralmente Triffin (1991) ha recentemente qualificato un esteso numero di anni passati come il periodo della "confusione", durante il quale il paese più ricco del mondo è stato finanziato dal resto del mondo (e non solo dai paesi OCSE e OPEC). Le diverse forme di cooperazione in atto a favore dei PVS contrastano così con il drenaggio di risorse finanziarie all'interno dell'area OCSE.

In questo quadro l'unificazione monetaria europea può svolgere un ruolo di primo piano a patto di alterare i connotati complessivi del sistema finanziario internazionale. Anche in quest'ultima alternativa, rimangono aperti tutti i problemi della fase transitoria, nel corso della quale non è prevedibile un ribaltamento delle tendenze in atto.

Nella figura 2 sono riportate le quote, sul Prodotto Nazionale Lordo, degli oneri sul debito dei paesi Mediterranei (TDS).

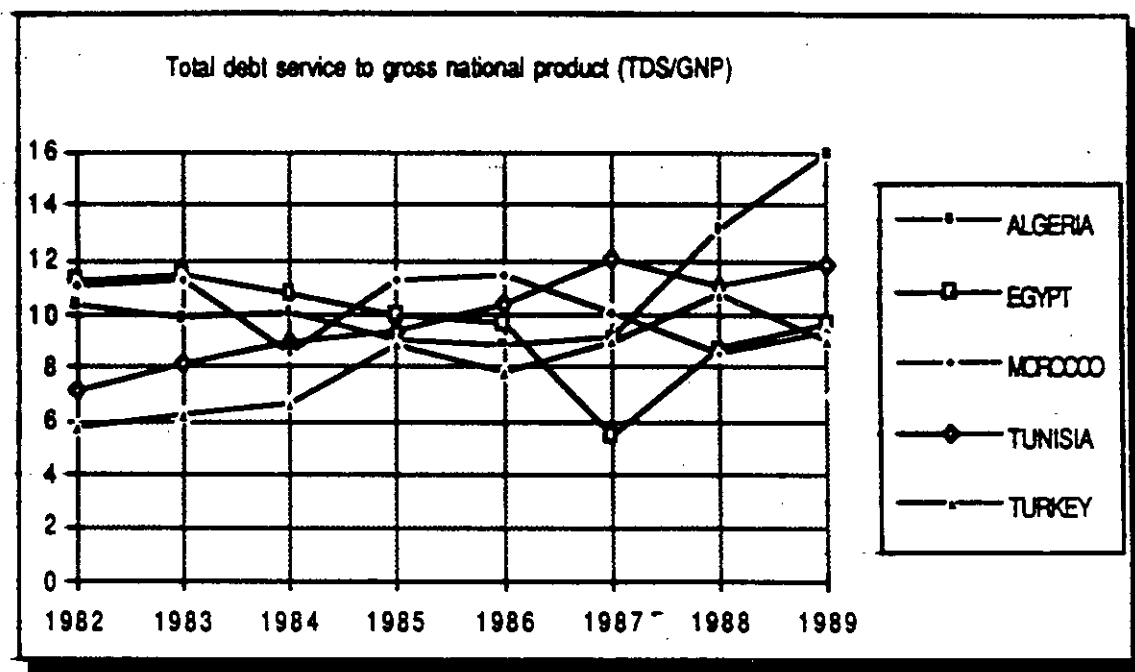


Fig.2

Fonte: World Debt Tables 1990 -1991, World Bank.

Anche in questo caso le quote sono mediamente stabili se non crescenti. I trasferimenti a titolo gratuito afferiti, nelle diverse forme, dall'estero verso i paesi mediterranei (fig. 3) vanno valutati nel quadro precedentemente descritto relativo all'indebitamento ed agli oneri conseguono.

Nei paesi mediterranei, al 1991, una quota del reddito compresa tra il 10 e il 16% doveva essere destinata a pagamenti in divisa per far fronte agli oneri sul debito cumulato. I vincoli sulla capacità di accumulazione interna per il finanziamento degli investimenti appaiono con tutta evidenza, così come il ricorso, per la tenuta economica e sociale, a risorse finanziarie provenienti dall'estero.

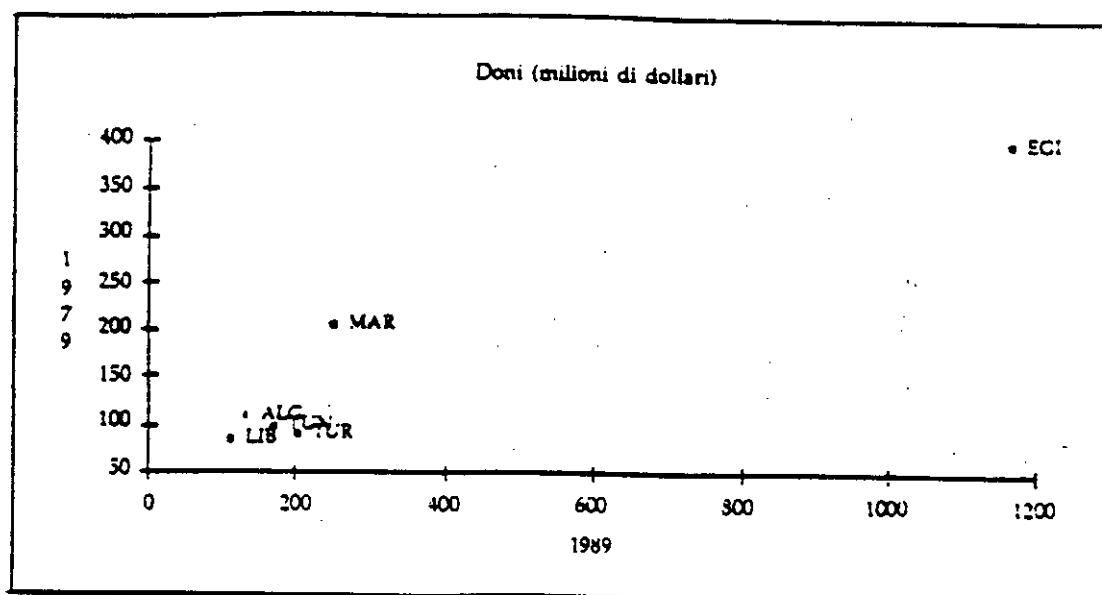


fig 3

Solo per l'Egitto l'ammontare dei *grants* costituisce una quota significativa dei pagamenti dei servizi sul debito al 1989 (non superiore comunque di molto ad un terzo); per il Marocco non superiore al 20%; risultava trascurabile per gli altri paesi mediterranei.

Il nodo cruciale dell'entità e modalità di intervento da parte dei maggiori paesi industrializzati verso i paesi dell'area mediterranea, nonché l'integrazione di questi ultimi nell'economia internazionale sono evidenti, anche alla luce della crescita demografica variabile nei diversi paesi, ma il cui ordine di grandezza non si discosta in nessun caso dal 2,5%.

Nella tab. 1 sono riportati i tassi di crescita delle principali variabili macroeconomiche, separatamente per i periodi 1970-80 e 80-86. Per l'Egitto gli ultimi dati provvisori, relativi al periodo 1986-89, indicano una drastica riduzione delle dinamiche di Prodotto Interno Lordo e Consumi, che riportano questo paese sul trend degli anni 80 degli altri paesi mediterranei (fatta eccezione per la Turchia che evidenzia andamenti e caratteristiche strutturali del tutto diverse e che consentono, anche sui modelli stimati di cui si farà cenno più avanti, un utile caso di riferimento alternativo).

Mentre alla luce del contesto finanziario ed economico internazionale attuale non può prevedersi, nel corso degli anni '90, una crescita superiore a quella del periodo 80-86, ma, se mai, è lecito attendersi una ulteriore flessione, il complesso delle altre analisi politiche e socioeconomiche impone un ritorno sui ritmi di crescita del decennio 70-80.

Tab. 1 - Tassi di incremento medi annui delle principali voci di contabilità nazionale per i periodi 1970-1980 e 1980-1986

|             | GDP       |            | Consumi totali |            | Capitale fisso |            | Esportazioni |            | Importazioni |            |
|-------------|-----------|------------|----------------|------------|----------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|
|             | 1970-1980 | 1980-1986* | 1970-1980      | 1980-1986* | 1970-1980      | 1980-1986* | 1970-1980    | 1980-1986* | 1970-1980    | 1980-1986* |
| ALGERIA     | 7.57      | -0.80      | 5.37           | 0.49       | 7.86           | -0.29      | 11.80        | -2.32      | 7.60         | -1.35      |
| EGITTO      | 7.80      | 7.74       | 5.00           | 9.09       | 13.29          | -0.83      | 12.85        | 3.00       | 7.49         | 1.51       |
| MAROCCO     | 5.16      | 4.22       | 5.32           | 2.46       | 9.27           | 3.52       | 5.16         | 7.63       | 8.08         | 4.32       |
| TUNISIA     | 8.18      | 3.20       | 7.07           | 4.96       | 12.00          | 0.46       | 14.95        | -1.26      | 14.25        | 0.32       |
| TURCHIA     | 5.13      | 5.36       | 5.66           | 4.49       | 3.42           | 6.82       | 4.14         | 18.96      | 2.44         | 9.40       |
| TOTALE AREA | 7.94      | 6.11       | 5.71           | 7.65       | 12.78          | -0.36      | 13.72        | 1.21       | 9.65         | 1.05       |

\* Per l'Algeria è stato calcolato il tasso di incremento medio annuo per il periodo 1980-1982 a causa della non disponibilità di dati più aggiornati.

Fonte: International Yearbook Statistics, United Nations, anni vari.

tab. 1

Sotto questo aspetto può essere utile esaminare le prime elaborazioni effettuate per la collocazione dei paesi mediterranei nell'ambito internazionale secondo indicatori dello sviluppo socio-economico non strettamente legati alle componenti produttive.

### 3.2 La collocazione dei paesi mediterranei nel contesto internazionale secondo indicatori dello sviluppo socioeconomico

La misurazione del livello di sviluppo sociale ed economico dell'insieme dei paesi appartenenti all'area mediterranea, in un quadro di confronto allargato ad un numero consistente di paesi del Mondo, è stata realizzata in prima battuta tramite una analisi in componenti principali.

Sono stati utilizzati dati elementari relativi a 18 variabili socioeconomiche per un set di 55 paesi, a diverso grado di sviluppo economico, che comprende comunque tutti i paesi mediterranei oggetto di questo studio. I dettagli sono riportati nel riquadro I.

# ANALISI IN COMPONENTI PRINCIPALI

Riquadro 1

Gli indicatori elementari utilizzati per l'analisi su comparto principale, sono di seguito riportati e classificati in tre grandi gruppi:

| GRUPPO                | VARIABILI                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| demografico-sociali   | speranza di vita, tasso di alfabetizzazione e di scolarizzazione, incidenza della popolazione urbana, consumo di energia pro capite (fonte dei dati: UNCTAD-1990)<br>incidenza delle città più popolate (fonte: Calendario Atlante De Agostini-1991) |
| infrastrutturali      | lunghezza delle strade e delle ferrovie per abitante<br>numero di veicoli commerciali, di veicoli privati, di telefoni e di letti ospedalieri (fonte: Calendario Atlante De Agostini-1991)<br>numero di medici per abitante (fonte: UNCTAD-1990)     |
| economia di struttura | quota dell'agricoltura, dell'ind. estrattiva, della ind. manifatturiera, dei servizi e degli investimenti sul PIL (fonte: UNCTAD-1990)                                                                                                               |

Dall'analisi sono state estratte quattro componenti principali che spiegano complessivamente il 74% della varianza totale.

La prima componente può essere denominata "Qualità della vita", in quanto le variabili che la caratterizzano sono principalmente appartenenti al primo e al secondo gruppo.

La seconda componente, "Industria estrattiva", è individuata dalla quota di produzione estrattiva e dal consumo di energia pro capite.

La terza e la quarta componente possono essere ritenute rappresentative di due specifici modelli di sviluppo, rispettivamente: "Modello di sviluppo prevalentemente incentrato sulla crescita industriale e produttiva" e "Modello caratterizzato da uno sforzo nelle abitazioni infrastrutturali e di benessere antecedente lo sviluppo".

La denominazione assegnata alle due componenti deriva dalla tipologia delle variabili che più pesano sulla loro individuazione: nel primo caso la quota degli investimenti e dell'industria manifatturiera sul PIL (3° componente), nel secondo la quota degli investimenti sul PIL, il numero di veicoli commerciali e la lunghezza delle ferrovie (4° componente).

Per quanto riguarda l'interpretazione dei risultati, emerge con chiarezza come i paesi oggetto dello studio, ed in particolar modo l'Egitto, rispetto alla prima componente, si collochino nella sezione meno sviluppata dell'asse e quindi denotino un livello qualitativo della vita piuttosto basso.

Ancor più, la seconda componente evidenzia una posizione di "debolezza" delle sei regioni mediterranee, a fronte di un ruolo decisamente preponderante esercitato dai paesi esportatori di petrolio.

La distribuzione dei paesi dell'Area Mediterranea sulle ultime due componenti sembra mostrare una sostanziale omogeneità di comportamento con valori prossimi allo zero, ad esclusione della Turchia e del Libano. Infatti la Turchia sembra aver scelto il modello di sviluppo di nuova crescita industriale e produttiva, mentre il Libano il IV tipo di modello, accanto a questi due paesi potrebbero associarsi rispettivamente la Tunisia e l'Algeria.

Per quanto riguarda l'Egitto, non sembra emergere dall'analisi una particolare traiettoria di sviluppo, infatti la sua posizione rimane intermedia su entrambe le componenti.

L'analisi dei componenti principali (ACP) consente di descrivere i dati originali attraverso un numero minore di "variabili esplicative" e quindi di considerare le osservazioni-paesi su una dimensione composta che identifica gruppi di variabili. Le "nuove variabili", espresse in termini di componenti principali, dipendono dalla struttura originaria dei dati e quindi dalla correlazione tra le variabili.

La prima componente che "spiega" quasi metà della variabilità complessiva degli indicatori utilizzati, è caratterizzata da variabili che possono interpretarsi come *proxy* del benessere e della qualità della vita e dello sviluppo dei paesi, può essere quindi identificata come "Qualità della vita". Infatti le variabili che più caratterizzano questo fattore sono sia variabili di "benessere fisico" (speranza di vita, numero dei medici, numero di letti ospedalieri) sia di valutazione del capitale sociale complessivo disponibile (strade, veicoli commerciali, ferrovie, servizi). Inoltre è caratterizzato da una correlazione negativa con la quota dell'Agricoltura sul PIL, il che valorizza l'interpretazione data. La prima componente "qualità della vita" può essere considerata come un indicatore complesso dello sviluppo, inteso in senso prevalentemente sociale. E' utile allora incrociare le graduatorie e i valori assunti da questa dimensione con la corrispondente graduatoria e misura classica dello sviluppo economico quale il PIL pro capite. Il grafico allegato, mostra una relazione positiva ed un andamento tendenzialmente esponenziale che si attenua via via che aumentano qualità della vita e PIL.

Nel secondo quadrante (sezione di sinistra della fig. 4) ed elevati incrementi nella qualità della vita corrispondono limitati incrementi del PIL pro-capite; nel primo quadrante (sezione a destra della fig. 4), se si escludono i citati casi estremi, si ha che a parità di incrementi nella qualità della vita corrispondono incrementi più che proporzionali del PIL pro-capite. Per i valori più elevati del punteggio ottenuto sul primo fattore e sul PIL pro-capite le posizioni relative dei paesi non configurano univoci andamenti; la curva disegnata sul grafico costituisce una ragionevole interpolazione grafica.

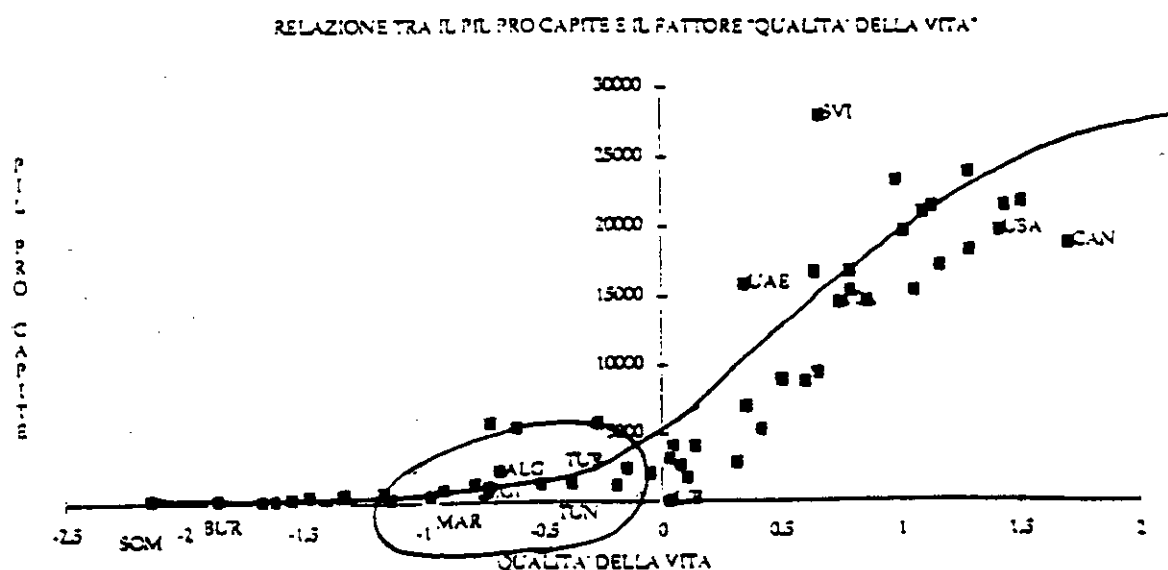


fig. 4

L'interpretazione della figura 4 non è univoca; è vero che le componenti della qualità della vita incidono sulla produttività economica

(rappresentata dal dato aggregato PIL pro-capite) così come è vera la relazione inversa, e cioè a maggiori risorse economiche corrispondono maggiore benessere. In realtà ciò che emerge è l'interdipendenza tra due dimensioni.

I paesi del Mediterraneo stanno tutti nel secondo quadrante (ossia al di sotto della media dei punteggi della qualità della vita ottenuti dai paesi del campione) e ciò implica che è ancora necessario un lungo percorso prima che ad incrementi di dotazioni infrastrutturali e di consumo privato e collettivo corrispondano variazioni elevate della produttività sul sistema. Anche in questo caso la Turchia individua un archetipo notevolmente differenziato, trovandosi tra il I e il II quadrante e quindi potenzialmente inquadrabile nell'ambito dei paesi prossimi a quelli in via di decollo accelerato. Tra i paesi considerati l'Egitto si trova in una posizione sfavorevole (migliore di quella del Marocco soltanto) nella "traiettoria ideale" della crescita socio-economica. Per questo importante paese del Mediterraneo, la cui popolazione sfiora i 60 milioni di abitanti, un impulso proveniente dall'esterno per essere efficace implica insieme un fabbisogno notevole di risorse ed una varietà di strumenti di intervento tali da innovare nella sostanza le forme di cooperazione sperimentale nel passato, nell'intento di incidere sostanzialmente sul meccanismo di sviluppo.

I risultati e le conseguenze anche operative di questo tipo di analisi sono molto più estesi. Dati i limiti affidati a questo documento, ci si è limitati ad alcuni aspetti sintetici, tuttavia in grado di esemplificare l'integrazione dei diversi strumenti utilizzati. Stesse considerazioni valgono per i modelli e le analisi ai cui punti successivi.

### **3.3 Le indicazioni del modello macro per la selezione degli interventi di cooperazione**

Nella figura 5 sono riportate le curve rappresentative della propensione al risparmio, PMS, e del fabbisogno di investimento sul PIL, PMI, per tassi di crescita stabile di lungo periodo.

**Egitto: propensioni al risparmio e all'investimento in  
assenza di trasferimenti dall'esterno**

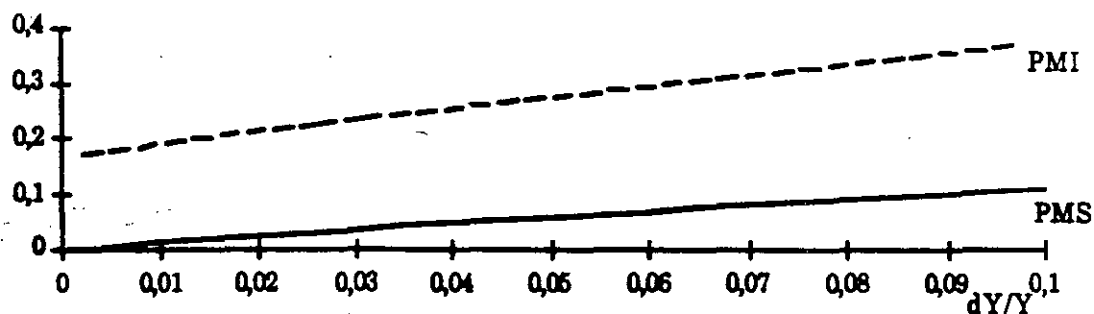


Fig. 5

La specificazione e le stime delle equazioni di tutto il modello macro per l'Egitto, da cui derivano le PMS e PMI sono contenute nel riquadro 2.

*Riquadro 2*

Il modello macroeconomico per l'Egitto

La specificazione della funzione di consumo adottata è la seguente:

$$(1) \quad \log C_t - \log C_{t-1} = \exp \left[ d_1 (\log Y_t - \log Y_{t-1}) + d_2 (\log Y_{t-1} - \log C_{t-1}) \right]$$

dove  $d_1$  rappresenta l'elasticità di breve periodo del consumo rispetto al reddito,  $d_2$  la velocità di aggiustamento dell'elasticità al reddito reale rispetto al reddito atteso e  $(\log Y_{t-1} - \log C_{t-1})$  è il fattore di correzione che riporta la traiettoria di crescita dei consumi di breve periodo lungo il suo sentiero di equilibrio.

La propensione al consumo, in situazione di crescita stabile ( $d \log Y_t = 0$ ,  $\frac{dY}{Y}$  costante), può essere calcolata:

$$PMC = \exp \left[ \frac{-(1 - d_1) \frac{dY}{Y}}{d_2} \right]$$

Ne deriva che la propensione media al risparmio è:

$$PMS = 1 - PMC = 1 - \exp \left[ \frac{-(1 - d_1) \frac{dY}{Y}}{d_2} \right]$$

Per quanto riguarda la funzione di investimento si è utilizzata la seguente forma:

$$(2) \quad I_t = [\lambda Y_t - (1 - \gamma) \lambda Y_{t-1}] m \exp [c (Q_t - Q_{t-1})] + (1 - \lambda) I_{t-1}$$

in cui:

- $m \exp [c (Q_t - Q_{t-1})]$  rappresenta l'acceleratore di lungo periodo;
- $\lambda$  la velocità di aggiustamento dei livelli di capitale;
- $\gamma$  il tasso di ammortamento.

*Riquadro 2 segue*

La funzione di investimento stimata simultaneamente alla (1) è stata:

$$I_t = [aY_t - bY_{t-1}] \exp [c (Q_t - Q_{t-1})] + d I_{t-1}$$

da cui si ricavano i parametri  $m$ ,  $\lambda$  e  $\gamma$ :

$$m = \frac{a}{1-d} \exp [c (Q_t - Q_{t-1})] \quad \lambda = 1-d \quad \gamma = 1 - \frac{|b|}{a}$$

La propensione all'investimento, nell'ipotesi di crescita stabile, è:

$$PMI = \gamma m + m \frac{dY}{Y}$$

Le stime ottenute

Il modello costituito dalle equazioni (1) e (2) è stato stimato congiuntamente, utilizzando la seguente relazione contabile di chiusura:

$$Y = CT + I + X - M$$

I risultati sono di seguito riportati:

$$\log C_t - \log C_{t-1} = \exp [d_1 (\log Y_t - \log Y_{t-1}) + d_2 (\log Y_{t-1} - \log C_{t-1})]$$

| Parametro d <sub>1</sub> |                  | Parametro d <sub>2</sub> |                 |
|--------------------------|------------------|--------------------------|-----------------|
| Valore                   | T                | Valore                   | T               |
| 0,844                    | 10,52<br>(0,000) | 0,126                    | 5,74<br>(0,007) |

| Indicatori statistici |      |
|-----------------------|------|
| R <sup>2</sup>        | D.W. |
| 0,991                 | 2,14 |

$$I_t = [aY_t - bY_{t-1}] \exp [c (Q_t - Q_{t-1})] + d I_{t-1}$$

| Parametro a |                  | Parametro b |                   | Parametro c |                  | Parametro d |                   | Indicatori statistici |       |
|-------------|------------------|-------------|-------------------|-------------|------------------|-------------|-------------------|-----------------------|-------|
| Valore      | T                | Valore      | T                 | Valore      | T                | Valore      | T                 | R <sup>2</sup>        | D.W.  |
| 0,261       | 4,213<br>(0,001) | -0,239      | -4,103<br>(0,001) | 19,281      | 3,702<br>(0,002) | 0,871       | 18,917<br>(0,000) | 0,926                 | 1,555 |

### La funzione di costo translog

Nel modello è stata adottata la forma translog (trascendentale logaritmica) della funzione di costo (CT), considerando due soli fattori produttivi, il lavoro (L) e il capitale (K):

$$\log CT = a_0 \log Y + b_0 \log X + \sum_{i=L,K} \alpha_i (\log P_i - \gamma_{it} T) + \frac{1}{2} \sum_{i,j=L,K} \beta_{ij} (\log P_i - \gamma_{it} T) (\log P_j - \gamma_{jt} T) + \sum_{i=L,K} \delta_i (\log P_i - \gamma_{it} T) \log X$$

in cui:

- $a_0$  è il parametro delle economie di scala. Se  $a_0 = 1$  si avranno rendimenti di scala costanti, se  $a_0 < 1$  si avranno rendimenti di scala crescenti, se  $a_0 > 1$  si avranno rendimenti di scala decrescenti;
- $\alpha_i$  sono parametri distributivi;
- $\beta_{ij}$  sono parametri di sostituzione;
- $\gamma_{it}$  sono parametri rappresentativi del progresso tecnico;
- $P_i$   $i = L, K$  rappresenta il prezzo del fattore  $i$ ;
- $X$  indica le esportazioni.

Per ragioni di omogeneità nei prezzi e di simmetria, è necessario imporre un insieme di vincoli:

$$\sum_i \alpha_i = 1 \quad \beta_{ij} = \beta_{ji} \quad \sum_i \beta_{ij} = \sum_j \beta_{ij} = 0 \quad \sum_i \gamma_{it} = 0 \quad \sum_i \delta_i = 0$$

La stima è stata effettuata in maniera simultanea insieme alle funzioni di quota del costo totale che spetta a ciascun fattore:

$$q_i = \frac{d \log CT}{d \log P_i} = \alpha_i + \sum_j \beta_{ij} (\log P_j - \gamma_{jt} T) + \delta_i \log X$$

In realtà, il modello implicherebbe l'introduzione anche dei termini di ordine superiore che, tuttavia, sono stati trascurati per evitare un eccessivo numero di parametri da stimare. Inoltre, abbiamo assunto l'ipotesi di rendimenti di scala costanti ( $a_0 = 1$ ) mentre il parametro rappresentativo del progresso tecnico del fattore capitale non è risultato significativamente diverso da zero.

Quindi, il modello stimato ha assunto la seguente forma:

$$\log CT = \log Y + \alpha_L (\log P_L - \gamma_{Lt} T) + (1 - \alpha_L) \log P_K + \frac{1}{2} \beta (\log P_L - \gamma_{Lt} T)^2 + \frac{1}{2} \beta (\log P_K)^2 - \beta (\log P_L - \gamma_{Lt} T) \log P_K + \delta (\log P_L - \gamma_{Lt} T) \log X + b_0 \log X - \delta \log P_K \log X$$

$$q_L = \alpha_L + \beta (\log P_L - \gamma_{Lt} T) - \beta \log P_K + \delta \log X$$

$$q_K = 1 - q_L = (1 - \alpha_K) + \beta \log P_K - \beta (\log P_L - \gamma_{Lt} T) - \delta \log X$$

*Riquadro 2 segue*

Sono state ottenute le seguenti stime:

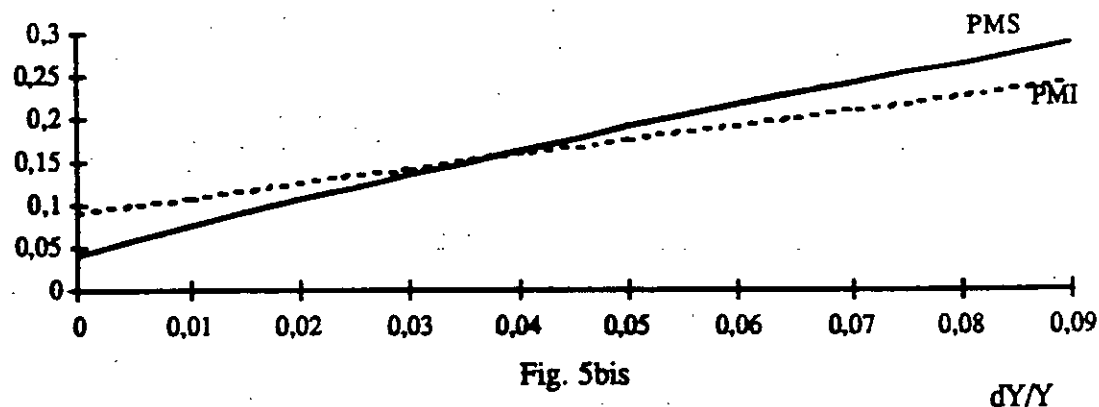
| PARAMETRI  |                  |         |                  |               |                  |         |                    |          |                   |
|------------|------------------|---------|------------------|---------------|------------------|---------|--------------------|----------|-------------------|
| $\alpha_L$ |                  | $\beta$ |                  | $\gamma_{Lt}$ |                  | $b_0$   |                    | $\delta$ |                   |
| Valore     | T                | Valore  | T                | Valore        | T                | Valore  | T                  | Valore   | T                 |
| 0,8159     | 7,143<br>(0,000) | 0,1496  | 2,759<br>(0,017) | 0,0212        | 8,593<br>(0,000) | -0,1740 | -87,856<br>(0,000) | -0,0431  | -2,698<br>(0,019) |

|                       |       |       |
|-----------------------|-------|-------|
| Indicatori statistici | $R^2$ | 0,999 |
|                       | D.W.  | 2,123 |

Una prima osservazione che emerge è che, in assenza di aiuti finanziari dall'esterno e di modifiche del modello di comportamento del sistema economico egiziano, non esiste un tasso di crescita positivo per il quale la formazione di risparmio copre il fabbisogno di investimento. L'ordine di grandezza degli afflussi netti dall'estero è compreso in una forchetta compresa tra il 15 ed il 20% del PIL in corrispondenza di una crescita pari a quella demografica o di una crescita che supera quella demografica dell'1,5%. Si tratta, dunque, di una cifra superiore di circa il 75% a quella sostenuta dall'Egitto per il pagamento del servizio sul debito.

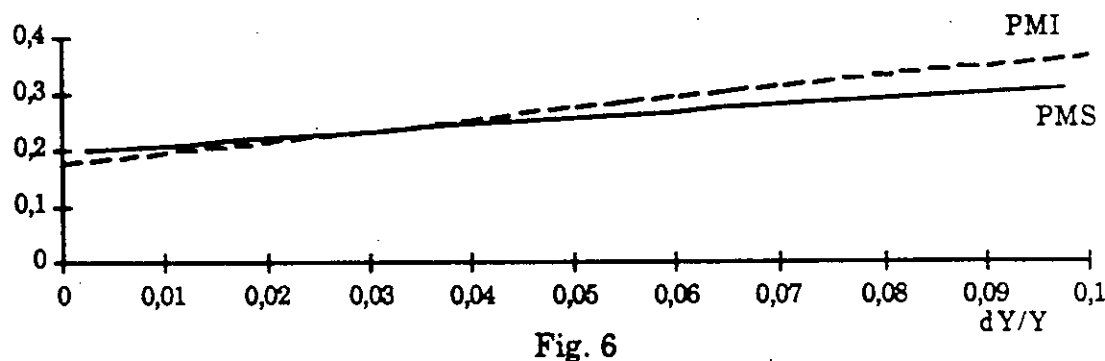
Di più va notato come essendo la pendenza di PMI superiore a quella di PMS, afflussi di risorse dall'estero sono in grado di ottenere una crescita positiva solo a patto che siano gratuiti, né dunque è prevedibile l'efficacia - a parità di condizioni strutturali - di linee di credito al Paese (agevolate ma comunque) a titolo oneroso. Può essere utile confrontare la situazione egiziana con quella che emerge dalle analoghe stime condotte per la Turchia (Fig. 5bis). Le diverse pendenze delle PMS e PMI lasciano intravedere come flussi finanziari provenienti dall'estero innalzino la traiettoria di crescita con possibilità di essere ripaganti nel medio e lungo termine, e come in realtà il problema dell'economia turca sia quello della maggiore integrazione nel commercio internazionale senza particolari misure di sostegno.

**Turchia: propensioni medie al risparmio e all'investimento**



Assumendo anche per il futuro una quota di afflussi netti di risparmio dall'estero pari a quelli mediamente registrati nel passato il tasso tendenziale di crescita si colloca su valori del 3%.

**Egitto: propensioni al risparmio e all'investimento in presenza di trasferimenti dall'esterno**



Un intervento addizionale del nostro Paese e della CEE nelle stesse forme del passato non è in grado di alterare la condizione di dipendenza dell'economia egiziana.

Gli stessi risultati ottenuti dal modello macro consentono, tuttavia, di avanzare ipotesi alternative più complesse ma sicuramente più vantaggiose e congruenti con un reale improvement delle politiche di cooperazione.

Una peculiarità della specificazione del modello egiziano consiste nell'individuazione di una variabile rappresentativa del grado di apertura commerciale sull'estero nella funzione di investimento. L'attuale sistema produttivo egiziano è caratterizzato dalla compresenza di: a) una sezione del mercato, a prevalente orientamento pubblico, nel quale viene garantito il collocamento nella produzione delle aziende pubbliche, e nel quale il

finanziamento dei prezzi al consumo (prevalentemente agricoli) garantisce la tenuta sociale di bassi salari; b) una sezione di mercato prevalentemente liberalizzata come forma di proprietà, collocazione sul mercato dell'output, prezzi di vendita.

Le due sezioni hanno caratteristiche strutturali differenti, diversi sistemi di management, diversa capacità di incorporare Know-how e tecnologie internazionali.

Nei due mercati, diversi sono i livelli di produttività globale, che si riflettono in prima battuta nel fabbisogno di capitale per unità di prodotto. L'introduzione di una variabile rappresentativa delle tendenze del grado di apertura commerciale sull'esterno è una buona proxy del corrispondente andamento delle dimensioni relative dei due mercati.

Dai parametri assunti dalla citata variabile nella funzioni di investimento emerge con chiarezza una significativa riduzione del fabbisogno di capitale di lungo periodo all'aumentare della sezione dell'economia egiziana aperta al mercato internazionale.

Su questo presupposto è stata effettuata una terza simulazione, i cui risultati di sintesi sono riportati nella fig. 7, che incorpora una ipotesi orientativa di intervento CEE sulla riduzione di contingenti e tariffe doganali, di promozione della commercializzazione dell'export dell'Egitto verso la Comunità, di investimenti diretti nei settori di export.

Egitto: propensioni al risparmio e all'investimento con politiche commerciali di investimento diretto CEE

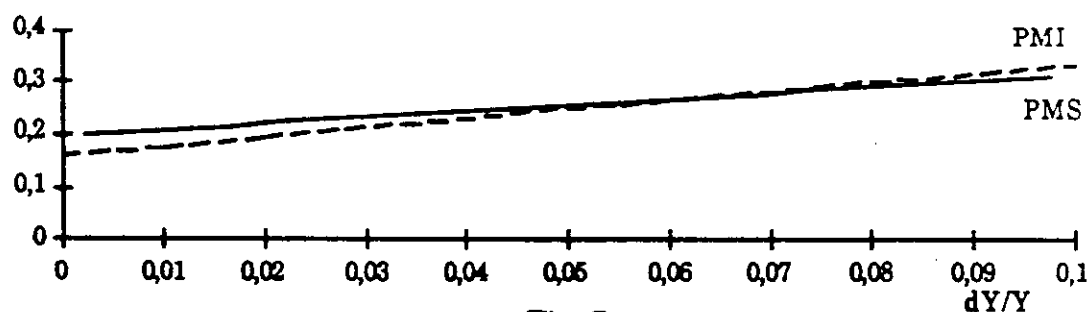


Fig. 7

Lo shift verso il basso della PMI provoca una intersezione con le PMS su tassi di crescita di poco superiori al 6%.

Il complesso delle ipotesi che stanno a base della simulazione trovano una giustificazione se si assume una suscettività locale all'investimento estero ed al progressivo passaggio verso una economia di mercato.

Questa suscettività dipende, da un lato, dalle caratteristiche dei fattori primari, in particolare dei fenomeni che caratterizzano l'evoluzione della loro qualità (progresso economico interno) e, dall'altro, dalle potenzialità di evoluzione del *mix* produttivo e delle condizioni di competitività del mercato internazionale.

Il primo di questi aspetti viene di seguito affrontato. Gli altri aspetti sono considerati nei due successivi paragrafi.

Dalle stime del sistema formato dalla funzione translogaritmica di costo e delle sue quote emerge (seconda parte del riquadro 2) una netta differenziazione tra fattore lavoro e fattore capitale. Il primo evidenzia un tasso di crescita del progresso economico interno (evoluzione della produttività intrinseca o qualità del fattore) stimabile intorno al 2,75% annuo.

Per il fattore capitale il tasso di crescita stimato è assai prossimo allo zero e la significatività statistica del relativo parametro non consente di rifiutare l'ipotesi nulla. Esiste, inoltre, un certo grado di flessibilità nel sistema economico egiziano come è dimostrato dalla elasticità di sostituzione e diretta ed incrociata ai prezzi dei fattori.

La conclusione che si può trarre da questa stima è che esistono le condizioni per una penetrazione dell'offerta egiziana sul mercato internazionale e in quello CEE, a patto che si modifichino le condizioni istituzionali tramite le quali mediamente avviene il processo di espansione produttiva. Alta crescita della produttività parziale del lavoro e bassi salari costituiscono altrettante condizioni per lo sviluppo di investimenti diretti nei settori a mercato concorrenziale da parte di operatori esteri, per i quali ovviamente costituiscono ulteriori incentivi sia la maggiore apertura del mercato CEE sia forme di aiuto internazionali dirette a predisporre servizi avanzati alle imprese.

### **3.4 Le indicazioni dei modelli settoriali**

Date le caratteristiche della funzione utilizzata nell'analisi ed i valori stimati dei parametri, la propensione media al consumo risulta costante per tassi di crescita costanti del reddito, ma decrescente al variare di detti tassi, come indicato nel modello aggregato. In queste condizioni, ipotizzando una quota costante (o al limite nulla) di afflusso di risorse dall'estero sul prodotto interno, risulta ovviamente costante anche l'acceleratore (rapporto capitale-prodotto) di lungo periodo, così come, del resto, risulta dalla stima della funzione di investimento.

A livello disaggregato, il rapporto capitale-prodotto dell'intero sistema economico può essere visto come una media ponderata dei rapporti ottenuti nei diversi settori di attività; tali rapporti saranno anch'essi costanti a parità dei tassi di crescita del reddito, variabili al variare dei tassi stessi. Quindi, per ciascun valore del tasso di crescita del reddito, l'acceleratore aggregato sarà uguale alla somma degli acceleratori

settoriali ponderati con le rispettive quote di valore aggiunto sul prodotto complessivo.

Ciò ha suggerito l'ipotesi che sia possibile vincolare una generica relazione dinamica dei valori aggiunti settoriali in funzione del PIL in modo da ottenere, analogamente a quanto osservato per la funzione del consumo, l'andamento delle quote di valore aggiunto per settore al variare del tasso di crescita del PIL.

### *Riquadro 3*

#### Calcolo delle quote di valore aggiunto per settore

Per esprimere la relazione tra quote di valore aggiunto settoriale e tasso di crescita del PIL, è stata adottata una semplice specificazione dinamica, che lega il valore aggiunto di ciascun settore  $j$ , al tempo  $t$ , al livello raggiunto al tempo  $t-1$  ed ai livelli correnti e ritardati del valore aggiunto complessivo. Esprendo le variabili in logaritmi si ottiene:

$$\log jY_t = c_1 \log jY_{t-1} + c_2 \log Y_t + c_3 \log Y_{t-1}$$

La costanza dell'acceleratore aggregato di lungo periodo implica una condizione di additività sulle elasticità che può essere espressa da:

$$c_1 + c_2 + c_3 = 1$$

Imponendo il vincolo di somma unitaria sui parametri la relazione da stimare assume la forma:

$$\log jY_t = \log jY_{t-1} + c_2 \log \frac{Y_t}{Y_{t-1}} + c_4 \log \frac{Y_{t-1}}{jY_{t-1}}$$

dove  $c_4 = c_2 + c_3$  e  $\log \frac{Y_t}{Y_{t-1}} = \frac{dY}{Y}$ , da cui, passando ai valori naturali, si ottiene

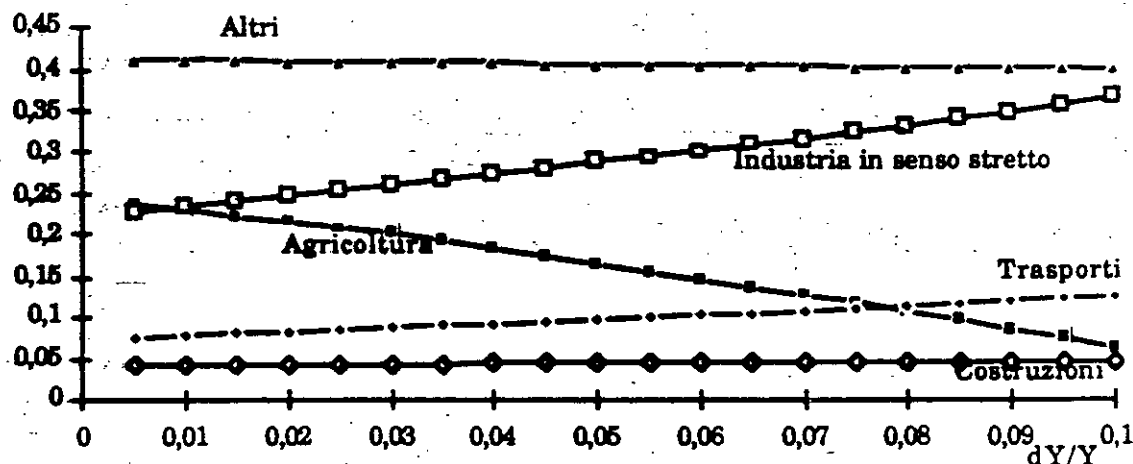
$$jY_t = \exp \left( \log jY_{t-1} + c_2 \frac{dY}{Y} + c_4 \log \frac{Y_{t-1}}{jY_{t-1}} \right)$$

Da prime evidenze empiriche condotte su alcuni paesi mediterranei l'ipotesi risulta statisticamente accettabile.

Come esemplificazione, vengono in questa sede indicati alcuni risultati relativi all'Egitto. Per l'analisi, è stata considerata la seguente disaggregazione settoriale: Agricoltura, Industria in senso stretto, Costruzioni, Trasporti e comunicazioni, Altri servizi.

Come prevedibile, mentre la partecipazione alla formazione del prodotto complessivo è sostanzialmente costante per il settore della costruzioni, andamenti più variegati interessano i due settori di servizi e, soprattutto, i settori dell'agricoltura e dell'industria in senso stretto.

Figura 9. Egitto: quote di valore aggiunto settoriali



È immediato constatare (fig. 9), infatti, l'andamento a forbice delle quote relative agli ultimi due settori: all'aumentare del tasso di crescita del reddito, decresce drasticamente l'importanza delle attività agricole nell'economia del paese, mentre aumenta quella dell'industria. Nonostante il settore dei servizi contribuisca comunque per quasi il 50% alla formazione del prodotto nell'area, gli andamenti rilevati per il settore primario e secondario - che derivano dalle caratteristiche strutturali del sistema economico del paese - sembrerebbero suggerire la permanenza di una fase di transizione pre-industriale. All'interno del terziario si osserva una tendenza alla sostituzione tra servizi di rete, quali i trasporti e le comunicazioni, il cui peso aumenta ai livelli di crescita più elevati, e servizi non vendibili ed altri servizi, con peso decrescente; l'aumento di valore aggiunto nei trasporti, necessario per sostenere livelli più elevati del tasso di crescita del reddito complessivo, suggerisce, d'altro canto, carenze nella dotazione di capitale fisso sociale, che si aggiungono a quelle del processo di accumulazione industriale.

In particolare, le quote di valore aggiunto per settore assumono, al tasso di crescita di riferimento del 3%, i seguenti valori :

| Settore                    | Quota del PIL |
|----------------------------|---------------|
| Agricoltura                | 20,0%         |
| Industria in senso stretto | 26,0%         |
| Costruzioni                | 4,4%          |
| Trasporti e comunicazioni  | 8,6%          |
| Altri servizi              | 41,0%         |

Ipotizzando una forzatura della quantità e della composizione settoriale dei flussi di *export*, come viene osservato nel modello macro, si abbassano i fabbisogni di investimento per unità di prodotto, e diventa percorribile l'ipotesi di una crescita sostenuta, ad un tasso di crescita del 5,5%. In

questa situazione, la composizione della formazione del prodotto per settore diventa:

| Settore                    | Quota del PIL |
|----------------------------|---------------|
| Agricoltura                | 15,6%         |
| Industria in senso stretto | 29,4%         |
| Costruzioni                | 4,5%          |
| Trasporti e comunicazioni  | 9,8%          |
| Altri servizi              | 40,7%         |

Il rafforzamento dei settori industriali è coerente con le modifiche imposte al sistema produttivo dalla spinta all'esportazione; un ragionamento analogo è valido per il settore dei trasporti.

L'analisi dei rapporti capitale-prodotto permette, per ciascun paese, l'individuazione dei valori settoriali compatibili con un meccanismo di crescita equilibrata, nonché di stabilire una graduatoria dei settori secondo la prevedibile efficacia delle misure di intervento.

Un maggior approfondimento delle analisi settoriali è possibile per quei paesi per i quali è disponibile la matrice delle interdipendenze settoriali. L'uso dello strumento *input-output* permette infatti, attraverso la definizione dei moltiplicatori dell'*export* per settore, di valutare l'impatto di modifiche nel *mix* delle esportazioni, di selezionare i settori potenzialmente in grado di indurre modifiche strutturali nel processo di formazione ed impiego del risparmio reale, e, in ultima analisi, di simulare gli effetti di specifiche politiche commerciali della CEE sull'equilibrio dei conti con l'estero dei paesi mediterranei.

Per una prima valutazione sui possibili risultati del modello, è stato simulato con riferimento all'Egitto, tramite il procedimento espresso nel riquadro 4, l'impatto di un ammontare fisso di aumento del flusso di esportazioni, pari al 10% dell'*export* totale distintamente per ciascun settore, sulla produzione, il valore aggiunto, le importazioni ed il saldo commerciale.

Gli impatti su produzione e valore aggiunto appaiono notevolmente differenziati per settore, mentre sostanzialmente uniforme appare l'incremento nel fabbisogno di importazioni, che si traduce in un tasso di aumento delle stesse del 4,5-4,7%.

L'impulso medio sul PIL è quantificabile in un tasso di incremento del 4,2%, variabile tra un massimo del 6,2% nel caso di un aumento della domanda estera di bevande alcoliche e non alcoliche, ed un minimo dello 0,7% nel caso che l'incentivo all'esportazione sia rivolto alle macchine agricole ed industriali; risultati del tutto simili mostra l'analisi degli impatti sulla produzione totale e sul saldo della bilancia commerciale.

## Calcolo dei moltiplicatori settoriali dell'export

Punto di partenza dell'analisi è il modello keynesiano in caso di mercato aperto: i consumi privati (C), gli investimenti (I) e le importazioni (M) sono funzioni crescenti del PIL (Y) mentre le esportazioni (E) e i consumi pubblici (CG) sono considerati, per semplicità, interamente esogeni.

Indicando con CI i consumi intermedi, il sistema di equazioni è il seguente:

$$C = cY \quad (\text{funzione del consumo})$$

$$I = iY \quad (\text{funzione degli investimenti})$$

$$M = mY \quad (\text{funzione delle importazioni})$$

$$Y + CI = C + I + E + CG - M + CI \quad (\text{conto di equilibrio dei beni e servizi})$$

Risolvendo il sistema si ottiene:

$$Y = \frac{1}{1 - c - i + m} (E + CG)$$

in cui il termine  $\frac{1}{1 - c - i + m}$  rappresenta il moltiplicatore in mercato aperto.

Pertanto, una variazione delle esportazioni ( $\Delta E$ ) provoca una variazione di reddito pari a:

$$\Delta Y = \frac{1}{1 - c - i + m} \Delta E$$

che induce una variazione proporzionale delle importazioni pari a:

$$\Delta M = m \Delta Y = \frac{m}{1 - c - i + m} \Delta E.$$

Considerando la disaggregazione per settore e indicando con X il vettore di produzione, con A la matrice dei coefficienti tecnici totali, con C la matrice dei consumi (ottenuta come prodotto di due matrici: una matrice di n righe uguali i cui i-esimi termini sono le quote di consumo del bene i sul valore aggiunto complessivo ed una matrice diagonale il cui generico termine i-esimo non nullo è la quota di valore aggiunto sulla produzione del bene i), con I la matrice degli investimenti (analoga a quella dei consumi), con E il vettore delle esportazioni, con CG il vettore dei consumi pubblici e con  $\widehat{m}$  la matrice dei coefficienti tecnici di importazione, il conto di equilibrio si trasforma in:

$$AX + CX + IX + E + CG = X + \widehat{m} (I - \widehat{m})^{-1} X$$

da cui si ottiene il vettore di produzione:

$$1) \quad X = [I - A - C - I + \widehat{m} (I - \widehat{m})^{-1}]^{-1} (E + CG)$$

e quello del valore aggiunto:

$$2) \quad Y = \widehat{V} [I - A - C - I + \widehat{m} (I - \widehat{m})^{-1}]^{-1} (E + CG)$$

in cui la  $\widehat{V}$  è una matrice diagonale i cui termini non nulli sono le quote di valore aggiunto sulla produzione.

Perciò, una variazione delle esportazioni settoriali provoca una variazione del valore aggiunto pari a:

$$3) \quad \Delta Y = \widehat{V} [I - A - C - I + \widehat{m} (I - \widehat{m})^{-1}]^{-1} \Delta E$$

e una variazione indotta delle importazioni pari a:

$$4) \quad \Delta M = \widehat{m} [I - A - C - I + \widehat{m} (I - \widehat{m})^{-1}]^{-1} \Delta E$$

In una visione d'insieme, è possibile raggruppare le attività produttive le cui esportazioni sono in grado di esercitare i maggiori impatti sul sistema economico interno in tre filiere principali:

- la filiera agro-alimentare, costituita dalle produzioni agricole e zootecniche e dalle industrie di alimentari di trasformazione;
- la filiera tessile, incentrata sulla monocoltura del cotone e, in parte, sulla lavorazione della pelle e del cuoio;
- la filiera energetica, con le industrie elettriche e petrolifere.

Tassi di incremento della produzione, del valore aggiunto e delle importazioni e variazione del saldo commerciale per un aumento delle esportazioni dei diversi settori

| Sectors                      | Production | Value Added | Imports | Trade balance |
|------------------------------|------------|-------------|---------|---------------|
| Plant Production             | 5,3        | 5,6         | 4,5     | 27.671        |
| Animal Production            | 5,9        | 5,7         | 4,5     | 28.429        |
| Ginning & Baling             | 4,7        | 4,5         | 4,5     | 21.987        |
| Mines & Quarrying            | 3,1        | 3,2         | 4,6     | 15.645        |
| Crude oil                    | 5,7        | 5,9         | 4,5     | 28.858        |
| Food Industries              | 5,3        | 5,0         | 4,5     | 24.466        |
| Beverages                    | 6,1        | 6,2         | 4,5     | 30.704        |
| Tobaccos                     | 5,1        | 5,2         | 4,5     | 25.487        |
| Spinning & Weaving           | 5,6        | 5,3         | 4,5     | 26.264        |
| Clothing & Leather           | 6,0        | 5,7         | 4,5     | 28.270        |
| Lumber & Wood                | 3,9        | 3,7         | 4,6     | 18.349        |
| Paper Cardboard              | 2,8        | 2,7         | 4,6     | 13.260        |
| Printing & Publishing        | 4,8        | 4,5         | 4,5     | 22.279        |
| Leather & Leather industries | 5,2        | 4,8         | 4,5     | 23.590        |
| Rubber                       | 2,5        | 2,5         | 4,6     | 12.255        |
| Chemical Industries          | 3,3        | 3,2         | 4,6     | 15.520        |
| Petroleum Product            | 5,0        | 5,2         | 4,5     | 25.687        |
| Coal Product                 | 4,8        | 4,4         | 4,5     | 21.775        |
| Manuf. non Metal Prod.       | 4,8        | 4,9         | 4,5     | 24.094        |
| Basic Metal Industries       | 3,6        | 3,4         | 4,6     | 16.884        |
| Metal Product                | 2,2        | 2,1         | 4,6     | 10.482        |
| Non Electrical Machineries   | 0,7        | 0,7         | 4,7     | 3.558         |
| Electrical Machinery         | 3,0        | 2,9         | 4,6     | 14.330        |
| Vehicles Transport           | 2,5        | 2,4         | 4,6     | 11.807        |
| Other Industries             | 3,2        | 3,1         | 4,6     | 15.056        |
| Electricity                  | 5,9        | 6,0         | 4,5     | 29.458        |

Una prima indicazione che si può trarre, considerando sia le ricorrenti crisi del settore petrolifero, legate all'andamento non determinabile dei prezzi internazionali, sia la flessione determinatasi nella richiesta mondiale di cotone, insieme ai pericoli insiti nelle monoculture, è allora verso una politica mirata allo sviluppo della filiera alimentare (che comunque, data l'esplosione demografica degli ultimi anni e la forte dipendenza alimentare del paese, rappresenta uno dei settori chiave dell'economia egiziana).

Dei settori a monte di questa filiera, inoltre, fanno parte altri settori cruciali per l'economia egiziana, quali quello dei fertilizzanti. L'obiettivo di incidere sull'*export* si salda, in questo caso, con quello di rendere maggiormente interdipendente il sistema economico interno.

### 3.5. Competitività ed integrazione internazionale dell'economia egiziana.

L'analisi del commercio internazionale egiziano è stata sviluppata attraverso una duplice lettura delle informazioni raccolte: i) una lettura delle specializzazioni commerciali in termini di prodotti; ii) una lettura delle specializzazioni commerciali in termini di mercati.

La prima ha consentito di comprendere l'evoluzione del modello commerciale egiziano e di riflettere sulle sue possibili evoluzioni, la seconda ha evidenziato le aree preferenziali verso cui si è diretto il commercio egiziano negli ultimi venti anni. Il riquadro 5 contiene l'indicazione puntuale delle fonti, comparti merceologici, aree e anni considerati.

#### Riquadro 5

Fonti statistiche e dati utilizzati: flussi commerciali in US\$ a prezzi correnti, relativi ad esportazioni (fob) ed importazioni (cif), forniti da U.N., "Commodity Trade", Department of International Economic and Social Affairs.

Serie storica considerata: 1974-1989.

Le produzioni analizzate sono relative al massimo livello di aggregazione (un digit) della SITC rev.2; le aree di origine/destinazione hanno riguardato sei grandi aggregati geografici: CEE, Nord America, Resto America, Asia, Africa, e Resto del Mondo, sono stati inoltre considerati i seguenti singoli paesi: Italia, Algeria, Libano, Marocco, Tunisia, Turchia e l'aggregato denominato "paesi dell'area mediterranea" risultante dalla semplice sommatoria dei citati paesi.

L'approccio metodologico adottato per l'elaborazione dei dati elementari, ha condotto alla costruzione dei seguenti indicatori:

- i) incidenza delle singole categorie merceologiche sul valore totale dell'import e dell'export;
- ii) incidenza per area/paese del commercio internazionale egiziano;
- iii) grado di partecipazione dell'Egitto agli scambi mondiali;
- iv) saldo normalizzato della bilancia commerciale;
- v) specializzazioni commerciali per prodotto ed area/paese.

L'indice di specializzazione (ISP) adottato in questa ricerca ha la seguente struttura:

partendo da una generica matrice di flussi commerciali area x prodotto ( $n \times m$ ) il cui generico elemento  $q_{ij}$  rappresenta il flusso commerciale, in import od in export, del prodotto  $j$ -esimo verso, o da, l'area  $i$ -esima, espresso in valori correnti di US\$, è possibile ottenere il seguente indice di specializzazione:

$$ISP = \frac{\frac{q_{ij}}{\sum_i q_{ij}} - \frac{\sum_j q_{ij}}{\sum_i \sum_j q_{ij}}}{\left(1 - \frac{q_{ij}}{\sum_i q_{ij}}\right) \times \frac{\sum_j q_{ij}}{\sum_i \sum_j q_{ij}} + \left(1 - \frac{\sum_j q_{ij}}{\sum_i \sum_j q_{ij}}\right) \times \frac{q_{ij}}{\sum_i q_{ij}}}$$

L'indice oscilla tra un massimo di +1 ed un minimo di -1, dove al valore di +1 corrisponde la massima specializzazione possibile (unica area a commerciare quel prodotto), mentre a -1 corrisponde l'assenza assoluta di commercio internazionale.

L'analisi ha portato a formulare alcune considerazioni in merito alle principali caratteristiche commerciali dell'Egitto. Pur presentando infatti un consistente aumento del volume degli scambi con l'estero, il paese ha sperimentato negli ultimi anni un peggioramento nel saldo di bilancia commerciale. Una delle cause di tale peggioramento è da ricercare sia nella flessione dei prezzi del petrolio intervenuta negli ultimi anni, sia nel mutamento della politica commerciale egiziana che, da un approccio di import substitution sostenuto fino alla metà degli anni '80, si è orientata verso politiche di export promotion a seguito della riforma tariffaria del 1986 e delle svalutazioni del tasso di cambio avvenute nel 1987 e nel 1989.

Gli scambi commerciali interessano principalmente per l'export le produzioni di tipo primario, quali il petrolio ed il cotone grezzo, mentre, per l'import, da un lato beni industriali (macchine e prodotti dell'industria manifatturiera di base), e, dall'altro, beni alimentari e per lo sviluppo del settore agricolo (prodotti alimentari e chimica dei prodotti fertilizzanti).

Gli scambi in termini di aree prevalenti di origine/destinazione, mostrano un cambiamento sostanziale nell'intervallo temporale 1974-1989. I principali mercati di sbocco, rappresentati fino al 1975 dai paesi dell'Europa Orientale, con l'avvento di Sadat e l'avvio della "Open Door Policy", si modificano verso i paesi dell'occidente industrializzato.

Nel prospetto sotto riportato vengono sintetizzati i risultati ottenuti attraverso l'analisi dell'ISP per prodotto e per area. La CEE presenta i maggiori rapporti di integrazione con l'Egitto, mentre parzialmente integrata appare l'Unione Sovietica negli scambi di materie prime e semilavorati.

Un sentiero di potenziale integrazione appare intrapreso nei confronti dei paesi del Mediterraneo meridionale verso cui l'Egitto ha maggiormente orientato le proprie esportazioni di prodotti agricoli, derivati dell'agricoltura (filati di cotone) e metallurgici.

|               | CEE                                  | USA      | ASIA                                 | SUD                                   | USSR             |
|---------------|--------------------------------------|----------|--------------------------------------|---------------------------------------|------------------|
| <b>EXPORT</b> | Petrolio<br>Filati tes.<br>Alluminio | Petrolio |                                      | Filati tes.<br>Alluminio<br>Prod.Agr. | Cotone gr.       |
| <b>IMPORT</b> | Macchine<br>ind.<br>Fertilizz.       | Cereali  | Macchine<br>ind.<br>Ferro<br>Acciaio |                                       | Ferro<br>Acciaio |

Da quanto emerge dall'analisi storica dell'evoluzione degli scambi, tenendo anche conto delle caratteristiche dei modelli di specializzazione, i fattori di maggiore importanza nell'influenzare gli scambi commerciali appaiono il prezzo del petrolio (fattore esogeno) e la manovra sui tassi di cambio (fattore endogeno).

Fino alla riforma tariffaria del 1986, ed alla svalutazione del 1987, il regime protezionistico si è avvalso di elevate barriere tariffarie e di un rigido e centralizzato sistema di licenze all'importazione, operanti contemporaneamente ad un tasso di cambio sopravvalutato e differenziato in diversi regimi. Il tasso di cambio ufficiale infatti era applicato ai proventi del Canale di Suez ed all'esportazione di petrolio e prodotti dell'agricoltura, oltre che ad una larga parte di beni importati. A tassi di cambio più elevati venivano trattate sia le rimesse dei lavoratori che i capitali stranieri in entrata, al fine di promuovere il drenaggio di risorse finanziarie scarse.

### **3.6 I risultati dell'indagine presso gli opinion leaders e qualche valutazione di valore**

La natura provvisoria delle stime effettuate e la mancanza di un quadro completo dell'area mediterranea quale può emergere da stime definitive

dei modelli, limita la possibilità di trarre conclusioni definitive ed operative per l'Egitto.

E' possibile, tuttavia, evidenziare i tre seguenti punti, nella fase attuale dell'indagine.

Le prospettive di tenuta economica e sociale dell'Egitto nel medio e lungo periodo sono legate a:

- a) un incremento dell'afflusso netto di risorse provenienti dall'estero compreso tra il 50 e il 75% di quello corrente degli ultimi anni (in assenza di tale incremento il tasso di crescita di consumo e PIL risulterebbe inferiore al tasso di crescita della popolazione);
- b) l'aumento strutturale della dipendenza nel caso in cui al maggiore apporto finanziario non fossero collegate misure dirette a promuovere l'export e l'investimento diretto nel settore privato dell'economia;
- c) l'efficacia, prevalente, invece, di queste misure in termini di riequilibrio strutturale e di innalzamento della traiettoria di crescita nel lungo periodo.

I risultati dell'indagine di campo presso gli opinion leaders residenti in Egitto in merito all'atteggiamento dei principali agenti economici ed alla efficacia delle diverse forme di cooperazione (che sono sintetizzate nel riquadro 6) sono congruenti con queste prime risultanze e con quelle più specifiche riportate nei paragrafi precedenti.

L'esatto dimensionamento dei fabbisogni e di intervento e dei loro impatti, simultaneamente per tutti i paesi considerati può definire il supporto quantitativo per l'adozione di nuove strategie di cooperazione riferite all'Italia ed alla CEE.

Sin da questa prime fasi d'analisi, tuttavia, appare chiaro come, almeno per alcuni paesi mediterranei, e tra questi l'Egitto, è necessario uno sforzo di integrazione tra strumenti tradizionali della cooperazione e misure di politica economica e commerciale internazionale.

Allo scopo di verificare l'atteggiamento e le opinioni degli operatori egiziani nei confronti delle possibili ipotesi di intervento di cooperazione, è stata effettuata una missione al Cairo nel periodo 4-16 settembre 1991.

L'indagine è stata eseguita attraverso la somministrazione, a circa 20 opinion-leaders, di un questionario strutturato in quattro sezioni:

- previsione degli scenari di impatto delle politiche di integrazione della Cee sull'economia egiziana e su quella dei paesi mediterranei
- valutazione del grado di efficacia delle diverse politiche di cooperazione adottate/bili
- livello di affidabilità delle attuali politiche macroeconomiche perseguite in Egitto
- individuazione dei settori economici egiziani maggiormente competitivi sui mercati internazionali

I principali risultati possono essere così schematizzati:

| Tematiche<br>Interlocutori    | 1. Impatto scenari evolutivi<br>CEE nei confronti dell'Egitto<br>e paesi Mediterraneo         | 2. Individuazione politiche di<br>cooperazione CEE efficaci per<br>crescita sostenibile | 3. Valutazione delle politiche<br>economiche in atto                                              | 4. Settori economici<br>di maggiore potenzialità                   |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| A. Org. Govern.<br>Egiziani   | Atteggiam. cauto. Timore per<br>quote, barriere commerc. CEE<br>Avversione per allarg. CEE    | 1° "Grants" da donors bilater.<br>2° "Direct Invest." nei setto-<br>ri privatizzati     | Cauto Ottimismo. Timore degli<br>effetti sociali della recessione<br>Maggiore peso internazionale | Tessile, agro-alimenta-<br>re                                      |
| B. Org. Pubbl.<br>Egiziani    | Fiducia nelle possibilità di<br>espansione del mercato prod.<br>egiziani nella CEE            | 1° "Direct Invest."<br>2° "Trade Policies"                                              | Attesa degli effetti della pri-<br>vatizzazione. Poca conoscenza<br>dell'economia di mercato      | Tessile, metallurgico,<br>componentistica elet-<br>tronica         |
| C. Privati<br>Egiziani        | Forti critiche alla qualità dei<br>prodotti egiziani e difficoltà<br>di export verso CEE      | 1° "Direct Investments"<br>2° "Trade Policies" adattate<br>per il settore privato       | Richiesta di maggiore priva-<br>tizzazione, maggiore forma-<br>zione, minore burocrazia           | Piccole-medie imprese<br>meccanico, mobilio,<br>attiv. commerciali |
| D. Org. di Coop.<br>Internaz. | Fiducia degli effetti dell'aper-<br>tura ai privati per aumentare<br>export egiz. verso CEE   | 1° "Direct Investment"<br>2° "Trade Policies"<br>3° "Credits" per servizi               | Preoccupazione per il futuro<br>assetto economico, crescita<br>demografica e probl. sociali       | Agro-alimentare, abbi-<br>gliamento, meccanico                     |
| E. Org. locali<br>non Egiz.   | Timore di forte recessione e<br>restrizione del mercato in-<br>terno a causa dell'integr. CEE | 1° "Trade policies"<br>2° "Direct Investments"                                          | Attesa. Valutazione positiva<br>dei programmi di privatizzaz.<br>dei cambi e freno spesa pubbl.   | Tessile, abbigliamento,<br>agro-alimentare<br>meccanico, commercio |

## BIBLIOGRAFIA

ADELMAN I., MORRIS C.T. *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford U.P., Stanford, 1973

ADELMAN I., MORRIS C.T. *Society, Politics and Economic Development*, Johns Hopkins U.P., Baltimora, 1967

ANCOT J. P., PAELINCK J. H. P., *Recent experiences with the Qualiflex Multicriteria method*, in Paelinck J.H.P. (editor), *Qualitative and Mathematical Economics*, Martinus Nijhoff Publishers, London, 1982.

BAGARANI M., LO CASCIO M., *Specializzazione e commercio intra-industriale: il caso Sardegna*, «Bollettino degli Interessi Sardi», n.1, 1991

BAGARANI M., MELLANO M., RAIMONDO L., *Commercio internazionale e modificazioni nei sistemi produttivi: il caso dell'America Latina*, in Fabiani G. (a cura di), *Tra protezionismo e liberalizzazione dei mercati. Nuovi assetti internazionali in agricoltura*, F. Angeli, Bologna, 1990

BAGELLA M., LO CASCIO M., *Saving and External Debt in Latin-American countries*, «Rivista di Politica Economica», Ottobre, 169-223, 1990.

BALASSA B., *Intra-Industry Trade and the Integration of the Developing Countries in the World Economy*, in Giersch H. (editor), *On the Economics of Intra-Industry Trade*, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1979

CARLUCCI M. *Il prodotto lordo potenziale: aspetti definitivi e misure*, Atti del Convegno di studi ISCONA su: «La Contabilità Nazionale per gli anni '90», Roma, 22 Novembre 1990.

DAVIDSON J.E.H., HENDRY D.F., SRBA F. E YEO J.S., *Econometric Modeling of The Aggregate Time-series Relationship between Consumers Expenditure and Income in the United Kingdom*, «Economic Journal», 88, 661-692, 1978.

DESAI M., SEN A., BOLTVINIK J., *Social Progress a Proposal*, UNDP, Bogota, 1990

FONTELA E. *European Scenarios on Technological Change and Social and Economic Cohesion in the Community*, Report for the Commission of the European Communities, D.G. XII, fast-monitor, June 1991.

GREENAWAY D., *Identifying the Gains from Pure Intra-Industry Exchange*, «Journal of Economic Studies», n.9, 1982

GREENAWAY D., MILNER C., *The Economics of Intra-Industry Trade*, Basil Blackwell, Oxford, 1986

GREENAWAY D., MILNER C., *The New Theories of Intra-Industry Trade and Arguments for Protection*, «Review of Currency Law and International Economics», n. 20, 1984

KRAVIS I.B., HESTON A., SUMMERS R. *World Product and Income: International Comparisons of Real Gross Product*, Johns Hopkins U.P., Baltimora, 1982

KRAVIS I.B., KERESSEY M., HESTON A., SUMMERS R. *A System of International Comparisons of Gross Product and Purchasing Power*, Johns Hopkins U.P., Baltimora, 1975

KRUGMAN P., *Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade*, «Journal of International Economics», n.9, 1979

KRUGMAN P., *Scale Economies, Product Differentiation and the Pattern of Trade*, «American Economic Review», n.70, 1980

KRUGMAN P., *Trade in Differentiated products and Political Economy of Trade Liberalisation*, in Bhagwati J. (editor), *Import Competition and Response*, University of Chicago Press, Chicago, 1982

LO CASCIO M., (a cura di), *Development Through Cooperation. The Interdependence Model*, Seminar Between OAPEC and South European Countries, Roma, 1981

LO CASCIO M., *Analisi quantitativa della struttura del mercato creditizio italiano*, «Bollettino degli Interessi Sardi», n.4, 1984

LO CASCIO M., *L'economia reale della Sardegna: aspetti strutturali e territoriali*, «Quaderni sardi di economia», n.2-3, 1986

LO CASCIO M., *La crescita del risparmio reale nell'Europa occidentale: analisi delle tendenze*, «Rivista di Politica Economica», maggio 1991.

MORRIS D.M., *Measuring the Conditions of the World's Poors: The Physical Quality of Life Index*, Pergamon Press, New York, 1979

UNITED NATIONS, *Trade Yearbook*, U.N., New York, (annate varie)

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 12916  
29 MARZO 1993

BIBLIOTECA