

1969/18

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	
Dicembre 1969	223/11/69

Italy in International Politics

ITALIA E AFRICA: LA POLITICA D'AIUTO

boll. n. 3

Roberto Aliboni

iai

istituto affari internazionali

iai

ITALIA E AFRICA: LA POLITICA D'AIUTO

In termini commerciali l'intero continente africano (1) significa per l'Italia appena il 5,5% delle esportazioni effettuate nel 1968. In altre parole, un mercato d'assorbimento poco più grande dell'Europa Orientale. Tuttavia nell'ambito dei rapporti italiani con i paesi in via di sviluppo l'Africa riveste un'importanza particolare e crescente.

L'America Latina, tutt'oggi considerata nell'opinione corrente come il partner commerciale più importante dell'Italia fra i continenti in via di sviluppo, ha perduto la sua posizione dominante come mercato lungo un trend che fra il 1964 e il 1965 ha visto l'affermazione irreversibile dell'Asia e dell'Africa. Nel 1968 l'Italia ha esportato verso l'Africa 565 milioni di dollari, importandone 823, mentre verso l'America Latina ne ha esportati 466, importandone 617. Anche se questa inversione di tendenza è principalmente dovuta da un lato al rapidissimo sviluppo del mercato libico e dall'altro alla decadenza di quello argentino, tuttavia oggi non si può non prendere atto della forza dinamica che l'Africa rappresenta per l'Italia (2).

L'Africa inoltre ha ricevuto nel 1967 il 57% dell'aiuto pubblico italiano, fra doni, prestiti netti e cooperazione tecnica, e il 50% di quello privato, fra investimenti e crediti all'esportazione netti. L'alta proporzione di aiuto pubblico dipende in parte dal fatto che l'Africa condivide solo con l'Europa la ricezione di doni, mentre l'America Latina e l'Asia quasi non ne ricevono. In secondo luogo la parte più cospicua di cooperazione tecnica si riversa sull'Africa: nel 1967 7,21 milioni di dollari su un totale di 10,23 milioni. Infine il confronto fra andamento dei crediti lordi e degli ammortamenti, tanto per la parte privata che per quella pubblica, dà una spiegazione ulteriore del flusso finanziario particolare che tocca l'Africa. Infatti dagli ammortamenti risulta molto meno pesante l'indebitamento dell'Africa rispetto, per esempio, a quello dell'America Latina. Anche da questo punto

di vista pertanto i rapporti fra l'Africa e l'Italia si rivelano particolarmente interessanti e promettenti.

Alla luce di questi dati non c'è dubbio che l'Africa possa essere assunta come test-case per un'analisi della politica italiana verso i paesi in via di sviluppo. Oggetto di questo articolo tuttavia non sarà il complesso delle relazioni commerciali, tecniche e finanziarie fra l'Africa e l'Italia nel contesto della politica italiana verso il Terzo Mondo, ma un esame della politica finanziaria, in quanto strumento che più immediatamente esprime le scelte e gli orientamenti di un'azione di sviluppo.

Esamineremo tale politica a tre diversi livelli. Innanzitutto a livello bilaterale. In secondo luogo a livello regionale, cioè al livello dei rapporti particolari esistenti fra la CEE e alcuni paesi africani. Infine a livello generale, dove le relazioni bilaterali e regionali dovrebbero trovare una sistemazione coerente nell'ambito di una strategia globale dello sviluppo. Come vedremo l'Italia ha subito un interessante mutamento nella sua politica bilaterale, in parte dovuto all'espandersi della sua politica regionale. Tuttavia l'assenza di una strategia globale dello sviluppo comporta alcuni elementi di contraddizione sia attuali che in prospettiva.

La politica bilaterale: aiuto pubblico e privato

Più che il settore degli scambi, dove si riscontrano solo pochissimi accordi commerciali bilaterali, quello dell'aiuto finanziario appare un terreno privilegiato per esaminare la politica bilaterale italiana verso i paesi in via di sviluppo e l'Africa in particolare.

Prima di iniziare questo esame occorre però chiarire due questioni. Nel momento in cui ci si accinge ad esaminare una politica finanziaria bilaterale di uno stato verso i paesi in via di sviluppo, la logica sembrerebbe imporre un esame dell'aiuto pubblico, cioè dei doni e dei pre-

stiti governativi, tralasciando quello dell'aiuto privato, cioè dei crediti all'esportazione. Questa logica tuttavia appartiene ad una cultura politica tradizionale che afferma una netta separazione tra stato e imprese. In realtà oggi in una società dove l'impresa pubblica - come nel caso dell'Italia - ha posizioni di rilievo e dove lo stato ha tante responsabilità dirette nell'economia, questa visione dei rapporti fra stato e imprese è completamente superata.

Ai nostri fini ne deriva che un esame del solo aiuto pubblico non basta a definire la politica bilaterale italiana verso i paesi in via di sviluppo. In effetti aiuto politico e privato devono essere entrambi presi in considerazione.

Presi in considerazione tuttavia sia l'aiuto pubblico che il privato, ancora la nostra cultura politica tradizionale sembrerebbe suggerirci un tipo di esame in cui l'aiuto privato figurerebbe come una variabile univocamente determinata dall'aiuto pubblico, considerato dunque quale variabile indipendente. Ciò che ci induce a instaurare questo tipo di relazione è un corollario di quel principio della separazione fra stato e imprese di cui parlavamo. La politica estera, e soprattutto quella bilaterale, è considerata tradizionalmente come la risultante della sola azione dello stato. Al contrario, ammesso che ciò sia mai stato vero, oggi più che mai risulta poco plausibile. In realtà esiste un alto grado di integrazione fra classe politica e grandi imprenditori e ciò, sul terreno decisionale, si concreta in una vasta possibilità di interazione e di reciproche influenze fra l'uno e gli altri. La politica finanziaria bilaterale verso i paesi in via di sviluppo non sarà pertanto la risultante di un aiuto pubblico nelle cui linee quello privato si subordina, ma la risultante di un processo di integrazione fra decisioni pubbliche e private.

Malgrado la distinzione che continuiamo a fare fra aiuto pubblico e privato, il sistema italiano di credito ai paesi in via di sviluppo è una testimonianza abbastanza perspicua

di quanto siamo venuti dicendo. Non esiste una separazione delle fonti di finanziamento dello stato e dei privati da utilizzare per far credito ai paesi in via di sviluppo. Esiste invece un unico sistema finanziario cui attinge sia lo stato per i suoi prestiti finanziari, sia l'impresa per i suoi crediti all'esportazione. Esiste inoltre, collegato al sistema di crediti, un unico sistema attraverso il quale essi vengono assicurati. La concessione dei finanziamenti sia allo stato che ai privati per i loro rispettivi crediti è affidata a determinati istituti, quali Mediobanca o Efibanca, considerevolmente controllati dalla mano pubblica. Questi istituti inoltre, per il risconto degli effetti loro rilasciati a fronte del finanziamento concesso, debbono rivolgersi a un istituto di credito pubblico: Mediocredito Centrale. Infine occorre ricordare che la concessione dell'assicurazione, tanto per lo stato che per i privati, passa al vaglio di un apposito Comitato Interministeriale ed è fornita da un istituto pubblico di assicurazione: l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni.

In un simile sistema, ammesso che sia possibile fare distinzioni da un punto di vista giuridico-istituzionale, da un punto di vista politico è assai difficile distinguere il privato dal pubblico. In realtà questo è tipicamente un sistema dove il prestito finanziario può essere l'espressione di un intervento deciso per il prevalere di un'iniziativa privata, e per converso, il credito privato all'esportazione l'espressione di un intervento deciso per il prevalere di una iniziativa governativa.

L'integrazione fra influenza pubblica e privata può anzi essere più profonda e sottile. Essa allora non si manifesta più nella capacità dello stato o dell'impresa ad indurre l'altro ad utilizzare i propri strumenti. Bensì si manifesta nella capacità di imporre sul terreno politico l'accettazione di un determinato progetto. Dopodiché stato e impresa effettueranno in comune e su una base puramente tecnica la scelta degli strumenti, concedendo indifferentemente prestiti finanziari o crediti all'esportazione. E' questo, per

per esempio, il caso della diga di Inga nella Repubblica Democratica del Congo, in cui il governo ha appunto accettato politicamente l'iniziativa, ma, invece di adoperare il prestito finanziario come in altre analoghe situazioni (la diga di Kainji in Nigeria o l'oleodotto Ndola-Dar Es Salaam), ha convenuto con le imprese interessate la concessione di una notevole massa di crediti all'esportazione.

Nell'esaminare dunque la politica bilaterale italiana verso il continente africano terremo conto di queste osservazioni preliminari. Anche se potremo utilizzare solo i dati relativi all'aiuto pubblico, essendo quelli sui crediti all'esportazione tenuti in uno stato di semisegretezza, il quadro che tratteremo vedrà convergere stato e privati nella definizione di una sola politica bilaterale. Osserveremo però questo quadro cercando di mettere in evidenza quale influenza, quella privata o quella pubblica, sia più dinamica.

Dal Mediterraneo all'Africa subsahariana

La tabella che segue costituisce un tentativo di analisi dell'aiuto pubblico all'Africa. I dati sono stati raggruppati in due trienni, 1961-63 e 1965-67, lasciando isolato il 1964. In tale anno infatti si può considerare che la politica italiana abbia subito una svolta.

Versamenti per prestiti lordi del governo italiano ai paesi africani, 1961 - 1967 (Miloni di US \$)

Beneficiari	1961-63	%	1964	%	1965-67	%
<u>Africa</u>	<u>51,13</u>	<u>100</u>	<u>33,08</u>	<u>100</u>	<u>181,97</u>	<u>100</u>
Nord Africa	41,30	80,57	24,97	75,48	95,86	52,67
sud Sahara	9,83	19,22	8,11	24,54	86,11	47,32
Paesi Arabi	45,10	88,20	28,20	85,24	95,86	52,67
Ex Colonie	5,54	10,83	1,16	3,50	2,49	1,36

Fonte: OECD, Geographical Distribution of Financial Flows to Less Developed Countries, Paris, 1966, 1967, 1969

Il triennio 1961-63 esprime piuttosto chiaramente una politica bilaterale impegnata quasi solo verso i paesi mediterranei del Nord Africa, i quali assorbono l'80% dell'aiuto pubblico italiano. Se si tralascia per un momento la ripartizione geografica dell'aiuto e si osserva quella politica, l'iniziativa italiana appare fondata su due direttrici ben precise: da un lato i paesi arabi (cioè quelli del Nord Africa più il Sudan) che assorbono l'88% dell'aiuto e, dall'altro, le ex colonie che assorbono quasi l'11%.

Questa distribuzione rispecchia molto bene un certo indirizzo della classe politica. Secondo quanto si legge ancora nel 1964 nel memorandum del nostro governo al Comitato per l'Assistenza allo Sviluppo: "L'Italia non è una potenza mondiale e non si considera tale, ma è invece una potenza europea e mediterranea. Tenendo conto dei limiti dei suoi mezzi, l'Italia concentra dunque i suoi sforzi nelle regioni dove, per ragioni storiche e economiche, possiede maggiori interessi" (3).

Anche se questa affermazione viene trasferita di memorandum in memorandum, in realtà oggi la classe politica pur attardandosi su queste vecchie concezioni, è stata trascinata ad impegnarsi in modo più equilibrato sullo scacchiere internazionale grazie all'iniziativa di alcuni imprenditori. Costoro hanno intuito con prontezza le diverse dimensioni internazionali in cui attualmente agisce un paese industrializzato e, vincendo gare e appalti in giro per il mondo, sono riusciti ad esercitare una notevole influenza sull'amministrazione e a spostare così il tradizionale quadro di riferimento della politica bilaterale italiana.

Ciò è accaduto con vigore particolare in Africa. Nel 1964, a seguito della vittoria della Impregilo SpA nel concorso per l'edificazione della diga di Kainji in Nigeria, il governo italiano s'induce ad effettuare un prestito di 26,2 milioni di dollari al governo nigeriano e nell'anno stesso viene versata la prima tranche di 3,78 milioni. In questo modo il 1964 diventa l'anno di svolta della politica

bilaterale. In quell'anno infatti, come si può notare dalla tabella, la preponderanza fino a quel momento goduta dal Nord Africa e dai paesi arabi in genere comincia a flettersi, mentre comincia a spingersi verso l'alto la quota dell'Africa subsahariana.

Nel triennio successivo questa tendenza si afferma: la quota del Nord Africa, malgrado il perdurare di pesanti crediti di rifinanziamento alla R.A.U. e la corresponsione di crediti alla Tunisia perché questa possa risarcire gli agricoltori italiani che ha espropriato, scende al 56% e quella dell'Africa a sud del Sahara sale al 47%.

Le imprese italiane infatti hanno vinto altre importanti gare internazionali. Secondo la prassi corrente i governi che hanno indetto la gara invitano le imprese vincitrici a reperire finanziamenti presso i loro governi. Le imprese italiane - spesso a partecipazione statale, e dotate quindi di vasta autorità - riescono ad esercitare una forte influenza sul governo e ad imporre politicamente il nuovo quadro della politica bilaterale italiana. Dopo Kainji verrà l'oleodotto Ndola-Dar Es Salaam - costruito dalla SNAM Progetti, un'affiliata dell'ENI - che provoca nel 1967 un versamento di 17,98 milioni di dollari allo Zambia e uno di 8,98 alla Tanzania. Nel frattempo la vittoria del consorzio Italinga, guidato dall'Italimpianti - del gruppo IRI -, per la sistemazione del bacino di Inga provoca un forte esborso di crediti all'esportazione verso la Repubblica Democratica del Congo.

Nel giro di questi ultimi anni si assiste così, per l'influenza dinamica esercitata dalle grandi imprese, a un importante rivolgimento nella tradizionale politica bilaterale italiana verso l'Africa. Da una politica provinciale e sorpassata di potenza mediterranea si passa ad una politica più equilibrata verso tutto il continente africano e più rispondente alle attuali dimensioni internazionali e al livello industriale raggiunto dall'Italia.

La politica regionale

Nel 1958 insieme alla CEE nasceva un'associazione fra quest'ultima e diciotto paesi dell'Africa subsahariana, i SAMA. L'associazione prevede un meccanismo di aiuto finanziario attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo. Il Fondo ha come compito principale quello di finanziare la realizzazione e lo studio di progetti mediante sovvenzioni non rimborsabili o prestiti. A tal fine indice gare, a cui partecipano imprese della CEE o dei SAMA.

L'esistenza di questo legame particolare verso l'Africa ha contribuito in modo non indifferente a spostare verso l'Africa a Sud del Sahara l'asse della tradizionale politica italiana. Anzi, qualunque giudizio si voglia dare dell'associazione e dei suoi risultati, per quanto riguarda l'Italia, essa ha senza dubbio avuto il merito di creare un contatto vivo e continuativo con i problemi dello sviluppo. Insieme all'intraprendenza dimostrata degli imprenditori, il legame con i SAMA ha impedito che i rapporti fra l'Italia e il sud del Sahara si chiudessero o stagnassero con il termine dell'amministrazione fiduciaria in Somalia.

Tuttavia sono stati ancora gli imprenditori a intuire e sfruttare le possibilità offerte dall'associazione CEE-SAMA. Essi hanno raggiunto dei risultati insperati nell'aggiudicarsi le gare indette dal fondo. Considerando la situazione al 31 dicembre 1968, gli italiani si sono assicurati l'11,3% delle aggiudicazioni a fronte di un contributo al fondo del 10,7%. Anche se la dinamica della partecipazione italiana è andata spegnendosi negli ultimi anni, il risultato è pur sempre apprezzabile tenuto conto che, fatta salva la Somalia, negli altri SAMA sono fortissime le posizioni precostituite delle imprese francesi e belghe.

Considerando le cose da un punto di vista più vicino a questo articolo, in effetti si può dire che gli imprenditori italiani hanno fatto anche di più. Infatti essi hanno immediatamente operato la sutura fra politica bilaterale e regionale fondendo ai loro fini le possibilità espansive e

finanziarie offerte dagli strumenti dell'una e dell'altra.

Tuttavia è anche vero che la politica regionale, mentre esercita una influenza positiva sulla politica italiana verso i paesi in via di sviluppo, ne costituisce anche un limite. Infatti tutta l'Africa che resta esclusa dall'associazione costituisce una sorta di settore delle occasioni mancate ed è nel contempo discriminato. Per questa ragione si vanno facendo strada in Italia alcune pressioni sul governo perché questi risolva a livello politico la limitazione posta in essere dall'associazione CEE-SAMA proponendo in sede CEE un allargamento agli altri paesi africani. Il problema si è posto con evidenza in occasione del rinnovo della convenzione di Arusha che lega la CEE ai tre paesi della Comunità dell'Africa Orientale. È stata un'opinione abbastanza diffusa presso gli imprenditori più autorevoli che di questa convenzione di Arusha, che oggi in pratica non è nulla di più di un limitato accordo commerciale, si dovesse fare un'istituzione più ampia, dotata anche di meccanismi finanziari.

Strategia dello sviluppo e Africa

Oggi pertanto la politica regionale rischia di divenire una fonte di contraddizioni e nuovi squilibri se l'intervento di una strategia non la modifica o la indirizza. Essa, mentre ha contribuito a sanare lo squilibrio della politica bilaterale italiana spostando l'asse verso il sud del Sahara, ora proprio in questo settore tende a creare uno squilibrio fra i SAMA e gli altri. L'Italia non solo non ha interesse a questo squilibrio, ma come testimonia l'equa distribuzione del suo aiuto fra paesi anglofoni e francofoni sembra spontaneamente orientata verso una politica più ampia, rivolta all'Africa senza discriminazioni.

Ma questa contraddizione non è altro che il riflesso di una carenza politica di carattere generale: l'Italia manca di una strategia globale dello sviluppo. Anzi la situazione è più grave, poiché di sviluppo non se ne parla quasi se non

per circostanza. Le uniche riflessioni costanti che sono compiute sul problema sono costituite dalla compilazione annuale del memorandum al Comitato di Aiuto allo Sviluppo e dallo svolgimento delle pratiche di assicurazione-credito. Entrambe però si svolgono in poche stanze ministeriali, mentre l'opinione pubblica e persino quella parlamentare ne restano sostanzialmente all'oscuro. Si conta un solo scarno dibattito sull'argomento, avvenuto nel novembre del 1966 alla Commissione Esteri sulla relazione altrettanto scarna presentata dal sottosegretario di stato (4).

Solo recentemente l'Istituto di Studi per la Programmazione Economica - un'agenzia del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica - ha inserito nelle previsioni per il prossimo decennio, il cosiddetto "Progetto '80", un paragrafo sulla politica di aiuto allo sviluppo.

Non c'è da meravigliarsi se in una tale situazione l'influenza delle decisioni private sia stata preponderante: semplicemente la classe politica non ha avuto nulla o poco da dire. Finora l'iniziativa privata si è mossa nella direzione giusta, allargando la prospettiva della politica italiana e demistificandone alcuni luoghi comuni. Alla lunga però questa prevalenza privata nell'interazione decisionale potrebbe manifestarsi dispersiva o contraddittoria con altre esigenze di carattere più generale. È per questo che la società italiana, avvalendosi della preziosa esperienza accumulata in questi anni, deve elaborare una strategia dello sviluppo inserendosi nel dibattito internazionale che si è aperto con la nascita dell'UNCTAD.

In questa nota dedicata all'Africa non è possibile esaminare sistematicamente il problema di una strategia italiana dello sviluppo. Si deve invece parlare del ruolo che l'Africa in tale eventuale strategia potrebbe rivestire. In questo senso la questione centrale sta nel significato della politica regionale espressa dall'associazione CEE-SAMA.

Come abbiamo visto tale politica, pur conservando il merito di aver modernizzato la politica bilaterale italiana, contiene elementi di discriminazione che alla lunga potrebbe

ro produrre effetti non desiderabili. Questo effetto discriminatorio non solo inferisce sul pattern della politica bilaterale verso l'Africa, ma costituisce una fonte di complicazioni politiche sia verso i paesi industrializzati non appartenenti alla CEE, sia verso i paesi meno sviluppati diversi dai SAMA.

L'America Latina ha sempre protestato vivacemente contro il danno economico che l'associazione le avrebbe recato sul piano commerciale. Essendo l'interscambio tra la CEE e l'America Latina aumentato più rapidamente di quello fra CEE e SAMA, le cifre non le danno ragione. Tuttavia la questione della discriminazione effettuata dall'associazione resta valida a livello politico. Non c'è dubbio che nel nostro mondo senza più distanze o compartimenti stagni la metodologia suggerita dall'associazione CEE-SAMA non è quella giusta. Occorre invece una base di procedure e di interventi a carattere uniforme, cioè mondiale, che potranno essere o meno quelli dell'UNCTAD, ma che comunque dovranno essere.

Ciò posto però non sembra dubbio che all'interno di questa cornice mondiale continueranno ad esistere legami più stretti o più convenienti di altri, e ciò costituisce la base razionale della politica regionale. Specialmente nel campo dell'aiuto, fatto tutto il posto che si potrà all'azione multilaterale, quel tanto - ed è molto - che per forza di cose deve essere versato in via bilaterale assumerà più facilmente una distribuzione regionale. In questo senso l'Africa costituirà, come già oggi costituisce, un settore geografico prioritario del nostro aiuto.

Tuttavia il tipo di politica regionale oggi in atto non è sufficiente né razionale in questo quadro che siamo venuti illustrando. I SAMA sono un settore, e neppure sempre omogeneo, dell'Africa a sud del Sahara. Per un paese come l'Italia è arrivato il momento di agire per ampliare l'associazione anche agli altri paesi africani e rendere omogenea la sua azione regionale, ormai troppo parziale. La nuova convenzione stipulata a Yaoundé porta alcune possibili-

tà di apertura. Ma perchè esse divengano effettive occorre sapere ciò che si vuole e lavorare. Gli imprenditori che già hanno contribuito in modo determinante a riequilibrare la politica italiana verso l'Africa già si preannunciano un forte fattore di influenza per equilibrare ora la politica a sud del Sahara. Ma non c'è dubbio che una tempestiva e consapevole decisione politica appare necessaria.

ROBERTO ALIBONI

NOTE

- (1) - In tutto questo articolo si parla di Africa escludendo la Repubblica del Sud Africa e la Rhodesia.
- (2) - Per un'analisi approfondita delle recenti vicende del commercio italiano si veda A. Balboni, Esportazioni italiane e commercio internazionale, in Lo Spettatore Internazionale, n. 3, 1969 - pp. 317-347.
- (3) - OCDE, CAD, Examen annuel de l'Aide, 1965, Memorandum de l'Italie, DAC/AR(65)1/12, Paris, 1965, p.21 (ciclostilato). E' da notare che il passo citato è tratto da quella parte del memorandum che viene compilata dal Ministero degli Affari Esteri.
- (4) - Camera dei Deputati, Politica di cooperazione con i paesi in via di sviluppo, Roma, Novembre 1966 (ciclostilato).

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10221
24 APR. 1991

BIBLIOTECA