

## I. - LA SITUAZIONE INTERNAZIONALE

PAGINA BIANCA

## 1. - La situazione dei PVS

Il 1996 è stato un anno complessivamente positivo per i PVS. Tanto il Rapporto sullo sviluppo umano, redatto annualmente dall'UNDP, quanto lo studio sul progresso delle nazioni, curato dall'UNICEF, hanno registrato un miglioramento complessivo delle condizioni di vita nel mondo in via di sviluppo. Questo dato soddisfacente riflette però situazioni molto diverse da continente a continente. Il dato più incoraggiante del 1996 è la ripresa dello sviluppo nell'Africa subsahariana, arrestando il processo di progressivo impoverimento del continente nonostante il permanere di gravi focolai di guerra civile.

Guardando al decennio 1997-2006 la Banca Mondiale prevede un periodo di crescita sostenuta dei PVS nel loro insieme ed abbastanza equilibratamente ripartita.

Le ipotesi favorevoli di cui sopra si fondano sulla previsione :

- a) che persista la tendenza all'aumento dei flussi dei capitali privati verso i PVS;
- b) che i PVS prestino quindi la massima attenzione allo sviluppo a lungo termine, elevando la produttività e l'efficienza delle loro economie e creando un ambiente più favorevole alle esportazioni ed agli investimenti esteri;
- c) che gli aiuti dei Paesi OCSE per promuovere le finalità sopraindicate continuino a livelli non inferiori a quelli attuali;
- d) che prosegua una crescita sostenuta del commercio mondiale, con un significativo sviluppo degli scambi tra PVS nel quadro dell'attuazione dell'Uruguay Round

Il carattere essenziale degli aiuti per promuovere lo sviluppo umano nei PVS, misurato in base a parametri differenti dal reddito pro-capite, è confermato dall'annuale rapporto dell'UNICEF "Il progresso delle nazioni". L'agenzia delle N.U. misura ogni 12 mesi i passi avanti (o indietro) compiuti dai PVS in una serie di settori dove gli aiuti spesso giocano un ruolo determinante: sanità (vaccinazioni, disponibilità di acqua potabile), alimentazione, istruzione, pianificazione familiare, diritti dell'infanzia e condizione femminile. I risultati sono comprensibilmente diseguali da Paese a Paese, ma la tendenza è complessivamente positiva.

## 2. Tendenze nei movimenti di capitali privati verso i PVS

Nel 1996, per il settimo anno consecutivo, le risorse finanziarie nette trasferite ai PVS sono aumentate per un ammontare complessivo stimato in \$ 307 miliardi. Poiché i flussi finanziari intergovernativi (official development finance) sono diminuiti del 2,5% rispetto all'anno precedente, l'aumento dipende esclusivamente dal positivo andamento dei movimenti di capitali privati, dovuto sia all'incremento degli investimenti diretti, che dei prestiti bancari e degli investimenti di portafoglio.

Con \$ 234 miliardi, i flussi finanziari privati costituiscono i tre quarti dei flussi netti globali. Essi si concentrano però in un numero molto limitato di Paesi di medio reddito

in Asia ed in America Latina. Rimane lunga la strada da percorrere prima che i Paesi più piccoli e più poveri possano trovare accesso adeguato ai finanziamenti sul mercato dei capitali. Per l'Africa subsahariana e per i Paesi del Mediterraneo l'apporto degli aiuti pubblici resta imprescindibile. Il 90% dei fondi che arrivano in Africa ed il 70% nei Paesi del Mediterraneo sono aiuti governativi. Il 9% del P.I.L. dei Paesi africani è assicurato dagli aiuti.

Gli aiuti governativi restano quindi l'unico strumento perché una lunga serie di Paesi poveri finanzia le premesse del proprio sviluppo. Alla luce del quadro sopradescritto appaiono particolarmente appropriate le priorità geografiche della cooperazione italiana, che sta concentrando i suoi interventi nel Mediterraneo e nell'Africa subsahariana.

### **3. Tendenze dell'aiuto allo sviluppo dei Paesi OCSE nel 1996**

L'ammontare complessivo degli aiuti pubblici allo sviluppo (APS) erogati dai Paesi membri del DAC nel 1996 (secondo le stime preliminari dell'OCSE) è stato di 55,1 miliardi di dollari, con una diminuzione in termini reali del 4%. Tale diminuzione, che segue quelle registrate nel 1993-95, porta il calo complessivo delle risorse finanziarie nel quadriennio al 20%. Il rapporto tra l'APS ed il prodotto nazionale lordo per l'insieme dei Paesi DAC è sceso allo 0,25%, il valore più basso da 30 anni a questa parte.

Responsabili della diminuzione dell'ultimo anno risultano soprattutto tre Paesi membri del G7, nell'ordine. Giappone (-24,7%), Canada (-15,4%), Francia (-11,3%). Il calo giapponese - particolarmente rilevante perché si tratta del maggiore Paese donatore - è la conseguenza della diminuzione ciclica dei contributi alle banche ed ai fondi di sviluppo e dell'ammontare crescente dei rimborsi di ratei di crediti d'aiuto concessi in passato dalla Cooperazione giapponese. Per converso, Italia e Stati Uniti, che nel 1995 avevano registrato diminuzioni senza precedenti, nel 1996 hanno fortemente aumentato le loro erogazioni (rispettivamente del 33,9% e del 20,6%). Si tratta, comunque, di un risultato non ripetibile nel 1997. Le ragioni di questa irripetibilità sono illustrate, per quanto riguarda l'Italia, nel capitolo seguente; quanto agli Stati Uniti, essi non potranno più notificare gli aiuti ad Israele come APS, secondo le intese in sede OCSE del 1993.

A prescindere dalle oscillazioni annuali dovute a fattori congiunturali, in rapporto al PNL i tre Paesi che registrano le percentuali più "inadeguate" sotto il profilo del "burden sharing" in relazione al loro ruolo internazionale globale, sono gli Stati Uniti (0,12%), l'Italia (0,20%) ed il Giappone (0,20%). In valori assoluti, la graduatoria dei Paesi donatori continua a vedere al primo posto il Giappone, seguito dagli Stati Uniti, dalla Germania, dalla Francia e dall'Olanda.

L'Italia, sempre in valori assoluti, si ritrova in settima posizione, recuperando tre posizioni rispetto al 1995, quando era decima. Fino al 1993 l'Italia era stata il quinto Paese donatore. Gli aiuti italiani rappresentano adesso il 4,3% del totale OCSE. Nell'anno 1993 e anni precedenti ci collocavamo tra il 5-6%.

L'obiettivo dello 0,7% del PNL, fissato dalle Nazioni unite, continua ad essere raggiunto soltanto da quattro Paesi: Danimarca, Norvegia, Svezia e Olanda. Anche i Nordici però hanno ridimensionato in qualche misura il loro impegno finanziario.

Tra i donatori va evidenziato il ruolo specifico della Commissione europea, i cui aiuti hanno costituito nel 1996 l'8,8% delle erogazioni complessive dei Paesi OCSE ed il 15,5% dei Paesi dell'Unione Europea.

*EROGAZIONI APS DEI PAESI DEL G7  
(milioni di US \$)*

| Paesi         | 1988          | 1989          | 1990          | 1991          | 1992          | 1993          | 1994          | 1995          | 1996*         |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Canada        | 2.347         | 2.302         | 2.470         | 2.578         | 2.518         | 2.373         | 2.250         | 2.311         | 1.781         |
| Francia**     | 4.777         | 5.140         | 6.557         | 7.386         | 8.288         | 7.915         | 8.466         | 8.439         | 7.430         |
| Germania      | 4.731         | 4.953         | 6.320         | 6.890         | 7.572         | 6.954         | 6.818         | 7.481         | 7.515         |
| Giappone      | 9.134         | 8.884         | 9.069         | 10.952        | 11.149        | 11.259        | 13.239        | 14.484        | 9.437         |
| Italia        | 3.193         | 3.613         | 3.395         | 3.347         | 4.122         | 3.043         | 2.705         | 1.521         | 2.397         |
| Regno Unito   | 2.615         | 2.588         | 2.638         | 3.201         | 3.202         | 2.920         | 3.197         | 3.185         | 3.146         |
| Stati Uniti   | 10.141        | 7.664         | 11.394        | 11.262        | 11.656        | 10.149        | 9.927         | 7.303         | 9.059         |
| <b>Totali</b> | <b>36.938</b> | <b>35.144</b> | <b>41.843</b> | <b>45.616</b> | <b>48.507</b> | <b>44.613</b> | <b>46.602</b> | <b>44.724</b> | <b>40.765</b> |

\* *Dati del Rapporto preliminare D.1C*

\*\* *Inclusi i TOM*

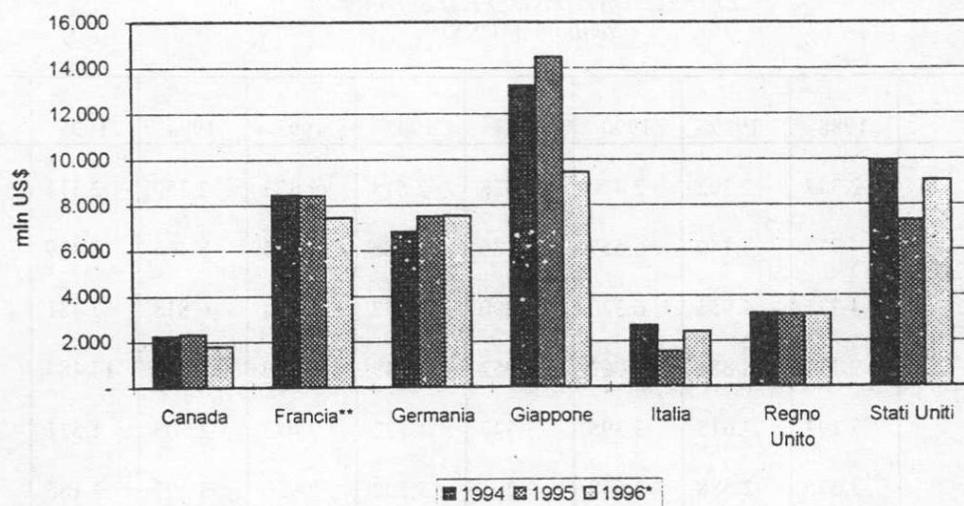
*PERCENTUALI DELL'APS SUL PNL PER I PAESI DEL G7*

| Paesi       | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996* |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Canada      | 0,50 | 0,50 | 0,44 | 0,44 | 0,46 | 0,45 | 0,43 | 0,42 | 0,31  |
| Francia**   | 0,50 | 0,54 | 0,55 | 0,62 | 0,63 | 0,63 | 0,64 | 0,55 | 0,48  |
| Germania    | 0,39 | 0,41 | 0,42 | 0,40 | 0,39 | 0,36 | 0,34 | 0,31 | 0,32  |
| Giappone    | 0,32 | 0,31 | 0,31 | 0,32 | 0,30 | 0,27 | 0,29 | 0,28 | 0,20  |
| Italia      | 0,39 | 0,42 | 0,31 | 0,30 | 0,34 | 0,31 | 0,27 | 0,14 | 0,20  |
| Regno Unito | 0,32 | 0,31 | 0,27 | 0,32 | 0,31 | 0,31 | 0,31 | 0,29 | 0,27  |
| Stati Uniti | 0,21 | 0,15 | 0,21 | 0,20 | 0,20 | 0,16 | 0,14 | 0,10 | 0,12  |

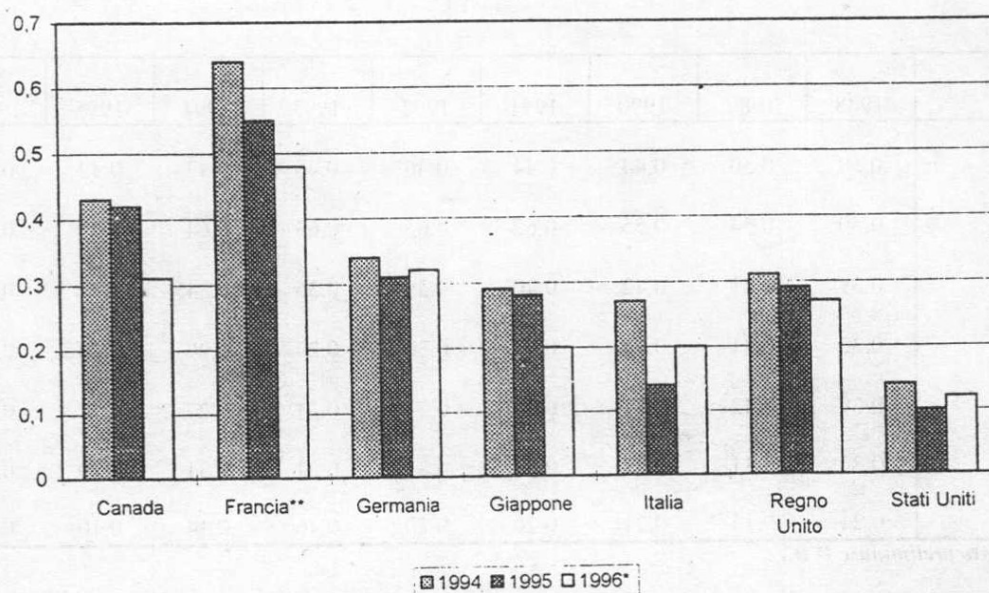
\* *Dati del Rapporto preliminare D.1C*

\*\* *Inclusi i TOM*

G7: APS 1994 - 1996\*



G7: PERCENTUALE APS/PNL 1994-1996\*



\* Dati del Rapporto preliminare D:A  
 \*\* Inclusi i TOM

## II. - L'EVOLUZIONE DELL'AUTO PUBBLICO ITALIANO ALLO SVILUPPO NEL 1996

PAGINA BIANCA

## 1. - L'andamento delle attività di cooperazione

Il rallentamento delle attività italiane di cooperazione, iniziato nella seconda metà del 1992, proseguito negli anni successivi ed arrivato al culmine nel 1995, si è convertito nel 1996 in una decisa ripresa, nonostante la diminuzione per il quarto anno consecutivo dei fondi stanziati dalla legge finanziaria per l'APS. Il risultato incoraggiante del 1996 non configura però un'inversione di tendenza. Esso si basa infatti più su elementi congiunturali che su elementi strutturali. Nel 1995 il Tesoro non aveva versato alle Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI) nessuno dei contributi obbligatori dovuti dall'Italia per la ricostituzione del capitale di banche e fondi. Nel 1996 quindi i 1.148 miliardi versati alle IFI hanno costituito l'equivalente di due anni di contribuzioni. Nel 1997 il volume dei pagamenti verso le IFI diminuirà sostanzialmente, non potendosi eccedere il limite di cassa fissato dal Tesoro in 804 miliardi di lire.

Il fenomeno strutturalmente più incoraggiante del 1996, e cioè la riacquistata capacità della DGCS sul terreno dei doni di impegnare (995 miliardi, rispetto ai 621 miliardi del 1995) e spendere (796 miliardi, rispetto ai 576 miliardi del 1995), dopo la battuta d'arresto determinata nella prima metà del 1995 dalle operazioni connesse con il rientro in bilancio, non potrà proseguire nel 1997. Il limite alla spesa imposto dal Tesoro per i doni è di 481 miliardi, limite severissimo se confrontato con la capacità della DGCS, sulla base della serie storica dei dati statistici su impegni e pagamenti, di gestire iniziative a dono per mille miliardi circa l'anno.

E' proseguita molto marcatamente nel 1996 la tendenza alla diminuzione dell'utilizzo dei crediti d'aiuto. Gli esborsi sono stati di soli 322 miliardi (rispetto ai 477 miliardi del 1995), mentre i nuovi impegni sono stati soltanto tre per un valore totale di 56 miliardi. Con l'assenza di nuovi impegni il volume delle restituzioni tende a pareggiare quello delle nuove erogazioni, assicurando -rebus sic stantibus- l'autoalimentazione del Fondo Rotativo. Le cause del difficile utilizzo dei crediti sono state illustrate nel documento di programmazione delle attività di cooperazione '97.

Nel 1996 l'Italia ha potuto rispettare i suoi obblighi internazionali in materia di aiuti alimentari (67 miliardi), nonostante un emendamento parlamentare che aveva azzerato il relativo stanziamento, in ragione dei cospicui residui di stanziamento di cui l'AIMA ancora disponeva: residui a loro volta causati dalla crisi interna e dai ritardi operativi dell'AIMA. La prosecuzione degli aiuti alimentari nel 1997 è collegata alla ratifica parlamentare (il Senato ha già approvato) della Convenzione di Washington del 1994 sugli aiuti alimentari.

I dati 1996 hanno confermato la perdita di centralità del Ministero degli Esteri nella gestione diretta degli aiuti. Il 24% degli aiuti italiani sono stati canalizzati tramite l'Unione Europea (FES e bilancio ordinario), il 31% tramite le IFI. L'8% è stato costituito da operazioni di ristrutturazione di debiti commerciali concordate in sede di Club di Parigi. Questa situazione squilibrata si è determinata perché le riduzioni drastiche di stanziamenti succedutesi dal 1993 hanno colpito esclusivamente i fondi gestiti dalla DGCS.

Il fatto che la DGCS gestisca direttamente soltanto una quota minoritaria degli aiuti determina nella ripartizione geografica degli aiuti stessi marcate difformità in alcuni casi rispetto alle priorità geografiche approvate dal Governo tramite il CIPE. Così Malta è risultata essere il secondo beneficiario di aiuti italiani nel 1996, mentre Guinea-Bissau e Congo (due Paesi sicuramente molto poveri, ma dove non vi sono attività di cooperazione

sul terreno) hanno ricevuto più assistenza dell'Albania, dell'Etiopia o dei palestinesi soltanto perché i loro debiti commerciali sono stati ristrutturati

Se si limita l'esame della ripartizione geografica agli aiuti gestiti dalla DGCS, la coerenza tra priorità geografiche e destinazione effettiva degli aiuti riemerge Nell'ordine i 10 beneficiari principali sono stati Bosnia, Mozambico, Albania, Etiopia, Argentina, Eritrea, Egitto, Tunisia, Algeria, Brasile. La coerenza risalta meglio se, invece dei pagamenti, si fa riferimento agli impegni di spesa assunti, che costituiscono l'attuazione della programmazione '96 approvata dal Comitato Direzionale. I primi 10 Paesi sono stati nell'ordine: Mozambico, Bosnia, Etiopia, Eritrea, Egitto, Zimbabwe, Albania, Territori palestinesi, Giordania, Senegal.

Un'altra conseguenza del ruolo ridotto del MAE nella gestione diretta degli aiuti è la quota estremamente elevata degli aiuti multilaterali (69%). Si tratta di una percentuale doppia di quella media dei Paesi OCSE, nonostante che la DGCS abbia, per parte sua, severamente ridotto i contributi volontari alle organizzazioni internazionali. Esercitano qui tutto il loro peso i trasferimenti obbligatori all'Unione Europea ed alle IFI.

I finanziamenti della DGCS alle ONG nel 1996 (programmi affidati e programmi promossi) sono stati dell'ordine del 9% del totale degli impegni a dono e dell'11% dei pagamenti. Si tratta di una percentuale stabile, simile a quella dei finanziamenti ottenuti dalle ONG nei primi anni '90.

La diminuzione per il quarto anno consecutivo degli stanziamenti per l'aiuto allo sviluppo (APS), nonostante il rinnovato impegno della DGCS, comporta come necessaria conseguenza la persistente riduzione delle attività sul terreno. La Finanziaria '96 ha destinato specificamente al Ministero degli Esteri per l'aiuto allo sviluppo da esso gestito 697 miliardi, a fronte di 3 663 miliardi nel 1992 e 796 miliardi nel 1995. Complessivamente, inclusi anche i fondi stanziati sul bilancio del Ministero del Tesoro per la cooperazione multilaterale tramite l'Unione Europea e tramite le istituzioni finanziarie internazionali, nel 1996 lo 0,23% del bilancio dello Stato è stato assegnato all'APS.

Gli stanziamenti per l'aiuto allo sviluppo, affidati alla gestione del Ministero degli Affari Esteri, hanno avuto la seguente evoluzione (in miliardi di lire):

#### STANZIAMENTI PER L'AUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO NELLA LEGGE FINANZIARIA

*Gli stanziamenti per l'aiuto allo sviluppo, affidati alla gestione del Ministero degli Affari Esteri, hanno avuto la seguente evoluzione (in miliardi di lire)*

|                  | 1990  | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995          | 1996          |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------|---------------|
| Doni             | 2.078 | 2.435 | 2.417 | 450   | 806   | 695<br>(691)^ | 597<br>(590)^ |
| Crediti d'aiuto  | 1.267 | 1.334 | 1.186 | 919   | 304   | 48            | 100           |
| Aiuti alimentari | 130   | 62    | 30    | 60    | 60    | 60<br>(57)^   | 0             |
|                  | 3.475 | 3.831 | 3.633 | 1.429 | 1.170 | 803<br>(796)^ | 697<br>(690)^ |

^tagli operati dal D.L. n. 41/59

^^ riduzioni operate in corso d'esercizio