

RELAZIONE
SULL'ATTUAZIONE DELLA POLITICA
DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO
(Anno 1999)

I. - LA SITUAZIONE INTERNAZIONALE

1. - Gli obiettivi internazionali dello sviluppo

I 21 Stati (più la Commissione Europea) membri del Comitato Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE, i quali si fanno carico della quasi totalità degli aiuti pubblici ai P.V.S., hanno adottato nel 1996 un documento di strategia denominato "Shaping the 21st century: the contribution of development cooperation", che da allora costituisce il quadro di riferimento internazionale principale dei donatori, bilaterali o multilaterali. L'Italia, dal 1996, definisce gli obiettivi della propria politica di cooperazione allo sviluppo nel quadro di questa strategia.

La "Strategia XXI Secolo" ha riassunto in sette obiettivi internazionali di sviluppo, definiti in termini quantitativi, le finalità da perseguire indicate dalle Conferenze delle Nazioni Unite sulle tematiche dello sviluppo (educazione primaria, ambiente, sviluppo sociale, donne, popolazione), che si sono succedute nel corso degli anni '90.

La riduzione del 50%, tra il 1990 ed il 2015, delle persone che vivono in condizioni di estrema povertà (cioè con meno di 1 dollaro USA al giorno). Questo è l'obiettivo centrale della strategia, che ricomprende in larga misura gli altri sei.

1. La frequenza della scuola primaria da parte del 100% dei bambini entro il 2015.
2. La pari partecipazione delle bambine all'educazione primaria e secondaria entro il 2005.
3. La riduzione di due terzi tra il 1990 ed il 2015 della mortalità infantile (bambini con meno di cinque anni).
4. La riduzione di tre quarti tra il 1990 ed il 2015 della mortalità materna.
5. L'accesso per tutti, entro il 2015, ai servizi sanitari per la programmazione familiare.
6. L'adozione, entro il 2005, da parte di ogni Paese di una strategia per lo sviluppo sostenibile, per rovesciare, entro il 2015, la tendenza alla perdita di risorse ambientali.

Questi sette obiettivi, non soltanto sono stati avallati dal G7, dalle Nazioni Unite, dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale; essi costituiscono la premessa del lavoro comune, avviato dalle Nazioni Unite, dall'OCSE, dalla Banca Mondiale e dal FMI, per monitorare i progressi verso il conseguimento di questi obiettivi. Sulla base di 21 indicatori di sviluppo concordati dalla comunità internazionale per misurare i progressi, il Segretario Generale delle N.U., Kofi Annan, ha potuto presentare alla sessione speciale dell'Assemblea Generale il rapporto intitolato "Un mondo migliore per tutti", che fa il punto della situazione a quattro anni dall'adozione dei sette obiettivi.

Negli anni '90, la povertà assoluta è diminuita dal 29% al 24% della popolazione mondiale, ma il numero complessivo dei poveri è aumentato in ragione dell'aumento della popolazione. I risultati migliori sono stati conseguiti in Cina e nel resto dell'Estremo Oriente (dal 28% al 15%) e nell'Asia meridionale (dal 44% al 40%); più modesta la riduzione percentuale in Africa subsahariana (dal 48% al 46%) ed in America Latina (dal 17% al 16%). La situazione è stazionaria in Medio Oriente e Nordafrica (2%) ed ancora in via di peggioramento nelle repubbliche dell'ex Unione Sovietica (dal 2% al 5%).

Oggi 1,2 miliardi di persone vivono in condizioni di povertà assoluta. Questo è un problema soprattutto dell'Africa, del subcontinente indiano ed, in misura minore, dell'America Latina. Per conseguire l'obiettivo del dimezzamento della povertà assoluta entro il 2015, occorre che

l'Africa riduca la percentuale dei poveri	dal 46%	al 24%;
il subcontinente indiano	dal 40%	al 22%;

che	l'Africa riduca la percentuale dei poveri	dal 46%	al 24%;
	il subcontinente indiano	dal 40%	al 22%;
	l'America	dal 16%	all'8%.

L'obiettivo per il 2015 è ambizioso, ma non impossibile. Le prospettive nel subcontinente indiano ed in America sono relativamente più favorevoli, se si guarda ad indicatori diversi dal reddito pro-capite, quali i livelli di educazione o l'efficacia delle strutture pubbliche.

La gravità della situazione africana è invece evidenziata da una molteplicità di indicatori. Il tasso di iscrizione dei bambini alla scuola primaria è salito nel decennio '90 soltanto dal 58% al 60%. Negli altri continenti le percentuali sono sopra l'80%. Per centrare in Africa l'obiettivo dell'educazione primaria per tutti entro il 2015, è necessario attribuire priorità molto elevata agli investimenti nella pubblica istruzione. La mortalità infantile in Africa (92 morti per 1000 nati vivi), anche se in diminuzione, è la più elevata del mondo, prima del subcontinente indiano (75 morti per 1000 nati vivi). Il degrado ambientale colpisce l'Africa soprattutto, dove soltanto il 46% della popolazione rurale ha accesso ad acqua non inquinata.

Uno degli elementi chiave per promuovere lo sviluppo è il rafforzamento di quell'insieme di istituzioni che consentono di perseguire la "good governance". Con questo termine si intendono il consolidamento dello Stato di diritto (preminenza della legge; separazione tra legislativo, esecutivo e giudiziario; indipendenza della magistratura), la trasparenza dell'azione governativa e lotta alla corruzione, l'efficienza della pubblica amministrazione, il decentramento, lo sviluppo dell'associazionismo della società civile. Da questo punto di vista, il quadro si presenta promettente alle soglie del 2000. Utilizzando come parametri, sia pure inadeguati, il numero dei Paesi dove si svolgono elezioni multi-partitiche e le ratifiche delle convenzioni delle N.U. sui diritti civili e politici, il miglioramento rispetto alla situazione nei PVS del 1990 è marcato, come si può desumere dall'undicesimo Rapporto sullo sviluppo umano, pubblicato dall'UNDP nel giugno 2000 e dedicato al tema dei diritti umani e sviluppo.

2. — Tendenze nei movimenti dei capitali privati verso i PVS

Secondo il rapporto Global Development Finance, presentato dalla Banca Mondiale, nel 1999 i movimenti netti di capitale privato verso i PVS sono stati dell'ordine di 239 miliardi di dollari USA, in calo di 29 miliardi di dollari USA rispetto al 1998 e di 65 miliardi di dollari USA rispetto al massimo assoluto registrato nel 1997. Questa riduzione è imputabile al ridimensionamento molto marcato dei prestiti bancari, degli investimenti di portafoglio e delle emissioni di obbligazioni.

Sotto il profilo dello sviluppo di lungo periodo dei PVS, va invece positivamente registrata la persistente crescita degli investimenti diretti (da 171 miliardi di dollari USA a 192 miliardi di dollari USA), che rappresentano i tre quarti dei flussi privati netti. Questo dato positivo non è sminuito dal fatto che la metà dell'aumento degli investimenti diretti va attribuito agli introiti una tantum del programma argentino di privatizzazioni. Infatti, gli investimenti diretti sono altrettanto importanti per i Paesi a reddito medio (2,7% del PIL) che per i Paesi a reddito basso (2,6% del PIL). La seconda cifra è comunque fortemente influenzata dal dato relativo alla Cina, Paese beneficiario del maggiore volume di investimenti stranieri. Senza la Cina, il contributo degli

investimenti diretti privati al PIL dei Paesi più poveri si riduce all'1%. Per quanto riguarda l'Africa sub-sahariana, gli investimenti diretti hanno rappresentato l'1,5% del PIL, ma si sono concentrati nel settore dell'estrazione e commercializzazione di materie prime.

Gli investimenti diretti nei PVS sono destinati prevalentemente alla costruzione di nuovi impianti, anche se un quinto di essi circa è rappresentato dai proventi delle privatizzazioni di imprese di stato.

I movimenti netti di capitali italiani verso i PVS sono ammontati nel 1999 a 9,5 miliardi di dollari USA, pari al 4% circa del totale mondiale. La quota degli investimenti diretti (dollari USA 1,6 miliardi) è quindi del 17% circa. Se si raffronta il dato italiano con quello globale emerge la scarsa rilevanza degli investimenti diretti italiani nei PVS, pari allo 0,6% del totale mondiale. Nell'ordine, gli investimenti italiani si sono diretti in:

PAESE	Milioni di dollari USA
Brasile	920
Argentina	218
Turchia	191
India	98
Cina	78
Libano	63
Libia	45
Egitto	43
Venezuela	29
Marocco	14
Algeria	11

Nei Paesi mediterranei e latino-americani, nonché in Cina ed in India, si concentra la pressoché totalità degli investimenti italiani. La quota dell'Africa sub-sahariana è stata di 18 milioni di dollari USA, pari all'1,1%.

3. - Tendenze dell'APS nei Paesi dell'OCSE

L'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) rappresenta il 20-25 % dei flussi finanziari netti verso i PVS. Nel 1999 - secondo i dati provvisori pubblicati dall'OCSE - il volume totale degli aiuti è stato di 56 miliardi di dollari USA, pari allo 0,24% del PIL complessivo dei Paesi OCSE. Si è trattato del secondo anno consecutivo di aumento dell'APS, dopo le riduzioni del periodo 1992-97. Rispetto al 1998, il volume degli aiuti è cresciuto di 4 miliardi di dollari USA, consentendo di recuperare un centesimo di punto (da 0,23% a 0,24%) nel rapporto APS/PIL.

Questo risultato positivo è da ascrivere all'eccezionale incremento nell'anno degli aiuti giapponesi (+ 26 % in termini reali), che riflette l'impegno finanziario del Governo di Tokyo per risollevare le economie dei Paesi dell'Estremo Oriente, colpiti dalla crisi finanziaria dell'autunno

1997. Gli aiuti degli altri Paesi membri del G7 sono di poco aumentati nel caso degli Stati Uniti (+ 2,5 %) e del Canada (+ 0,2%); di poco diminuiti nel caso della Germania (- 1,4 %) e della Francia (-0,5%); marcatamente diminuiti nel caso dell'Italia (-20,8 %) e del Regno Unito (-15,6%). Il calo relativo all'Italia va valutato considerando che nel 1999 i versamenti per la ricostituzione del capitale delle Banche e dei Fondi di sviluppo avevano raggiunto un livello particolarmente elevato, in quanto includevano anche i pagamenti relativi all'anno 1997.

Nell'ordine Danimarca, Norvegia, Olanda e Svezia sono stati, come lo scorso anno, i soli Paesi a raggiungere e superare l'obiettivo fissato dalle Nazioni Unite di un APS pari o superiore allo 0,7% del PIL. Tra gli altri Paesi soltanto il Lussemburgo (con lo 0,64%) si avvicina all'obiettivo.

In termini di contabilizzazione degli aiuti in valore assoluto, primo Paese donatore si è confermato di gran lunga il Giappone, seguito dagli Stati Uniti (che, sono invece ultimi, se si considera il PIL come metro di valutazione), dalla Francia, dalla Germania, dal Regno Unito e dall'Olanda. L'Italia si colloca al settimo posto, come nel 1998. In rapporto al PIL, l'Italia risulta ventunesima su 22 Paesi OCSE e vede aumentare lo scarto con la media dei Paesi OCSE a nove centesimi di punto.

Il volume degli aiuti erogati dalla Commissione Europea è rimasto stabile rispetto all'anno precedente. L'Unione Europea (Commissione, più Stati membri) ha fornito il 47% circa degli aiuti totali, in calo rispetto al 55% del 1998.

II. - L'EVOLUZIONE DELL'AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO DELL'ITALIA NEL 1999

1. — L'andamento delle attività italiane di cooperazione allo sviluppo

L'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) dell'Italia, notificato al Comitato dell'Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE, nel 1999 è stato pari a 1.806 milioni di dollari USA (3.282 miliardi di lire). Il rapporto APS/PNL è stato pari allo 0,15 %, con una diminuzione di cinque centesimi di punto rispetto all'anno precedente.

La diminuzione degli aiuti è dovuta ai seguenti fattori:

il livello particolarmente elevato nel 1998 dei pagamenti connessi alla ricostituzione del capitale di Banche e Fondi di sviluppo, quando vennero versate due annualità, non si è mantenuto nel 1999, quando i pagamenti sono stati quelli dovuti per l'esercizio in corso;

la diminuzione delle operazioni di ristrutturazione del debito dei PVS, il cui valore è funzione delle intese raggiunte in sede di Club di Parigi e dei successivi accordi bilaterali dell'Italia con i Paesi debitori;

la prosecuzione per il terzo anno consecutivo del calo delle erogazioni di crediti d'aiuto, mentre le restituzioni di vecchi crediti si mantengono ad un livello costante; il che ha determinato una posta negativa di 100 milioni dollari USA.

Al lordo dei rientri, pari a 193 milioni di dollari USA, l'APS italiano è ammontato a 1.999 milioni di dollari USA, pari a 3.633 miliardi di lire circa, al tasso di cambio convenzionale indicato dall'OCSE di lit. 1817,3 per dollaro.

I 1.999 milioni di dollari USA dell'APS italiano si sono ripartiti come segue:

- MULTILATERALE dollari USA 1.355 milioni, pari al 67,8%
- BILATERALE dollari USA 644 milioni, pari al 32,2%

Multilaterale

La percentuale di aiuto multilaterale, simile agli anni precedenti, colloca l'Italia in una posizione differente da quella degli altri Paesi donatori, dove gli aiuti bilaterali solitamente sono superiori a quelli multilaterali. La specificità dell'Italia soltanto parzialmente dipende da una scelta deliberata in favore del multilaterale. In una certa misura essa è la conseguenza necessaria del fatto che tra il 1993 ed il 1997 i fondi destinati all'APS si sono dimezzati. I tagli hanno riguardato quasi esclusivamente la componente bilaterale dell'aiuto, non essendo comprimibile se non modestamente quella multilaterale, dipendente dai contributi obbligatori all'Unione Europea ed alle IFI. Questi hanno assorbito nel 1999 1.178 milioni di dollari USA su 1.355 milioni complessivi del multilaterale. I contributi volontari concessi ad organismi internazionali sono stati di 177 milioni dollari USA.

Nell'ambito del multilaterale, nel 1999, i fondi sono stati canalizzati per:

- il 50% tramite l'Unione Europea (\$ 679 milioni). Si è trattato dei contributi al Fondo europeo di sviluppo (FES) ed al bilancio ordinario (ECHO, ALA, MED);
- il 37% tramite il Gruppo della Banca Mondiale e le Banche regionali di sviluppo (dollari USA 499 milioni);

il 13% tramite le Agenzie delle Nazioni Unite ed altri organismi internazionali (dollari USA 177 milioni).

Bilaterale

I 644 milioni di dollari USA di aiuti bilaterali si ripartiscono come segue:

AIUTI BILATERALI	Millioni di dollari USA
Ristrutturazione del debito	102
Crediti d'aiuto	93
Doni	449

Nell'ambito dell'aiuto a dono si segnalano le seguenti componenti:

COMPONENTI AIUTI A DONO	Millioni di dollari USA
Assistenza tecnica	53
Aiuti alimentari	44
Aiuto progetto e aiuto programma	162
Aiuti umanitari di emergenza	103
Altro	87

Le erogazioni a dono provengono essenzialmente dal MAE-DGCS (per l' 82%), ma non solo. Infatti una molteplicità di centri di spesa pubblici, oltre alla DGCS, contribuiscono all'APS italiano. I 44 milioni di dollari USA di aiuti alimentari, programmati e deliberati dalla DGCS, sono stati erogati nella quasi totalità dall'AIMA. La voce "aiuti umanitari di emergenza" include i fondi spesi per assistere i profughi dal Kosovo nel quadro della missione Arcobaleno dal Commissario delegato del Governo prof. Vitale, nonché dalla Protezione Civile e dal Ministero dell'Interno (quest'ultimo per assistere i profughi in Italia). La voce "aiuto progetto" include i fondi spesi dal Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione dell'Albania, gen. Angioni.

Nei doni sono inclusi gli interventi di cooperazione allo sviluppo finanziati dalle Regioni, Comuni e Province italiane. Complessivamente, gli enti della cooperazione decentrata hanno comunicato di aver corrisposto nel 1999 aiuti per 16 miliardi di lire circa, come dettagliato nella tabella che segue.