

VI.

IL FINANZIAMENTO DELLE POLITICHE DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO: EVOLUZIONE E STRATEGIE

di

ANGELO CALOIA

La situazione economica dei paesi in via di sviluppo (PVS) è complessa, unica e senza precedenti nella storia mondiale. Negli ultimi decenni i PVS hanno infatti stimolato la crescita economica adottando strategie che in parte imitavano la precedente esperienza delle nazioni europee, ma che si inserivano in un contesto internazionale sostanzialmente diverso.

Il fattore determinante il successo di tali strategie di sviluppo era costituito da un clima internazionale favorevole, aperto agli scambi internazionali e ai movimenti di capitale; tali condizioni stimolavano la partecipazione degli operatori e facilitavano l'azione di orientamento o di guida dei governi nazionali. In questo contesto gli obiettivi di crescita economica potevano esser perseguiti dai PVS saltando alcuni stadi che generalmente legano le varie fasi dello sviluppo. La domanda interna di investimenti, orientata e stimolata dall'intervento pubblico, poteva trascurare il problema dell'accumulazione originaria, in quanto un ambiente esterno avrebbe assicurato il necessario fabbisogno di risorse.

Gli organismi internazionali concorrevano a loro volta nel trasferimento di risorse finanziarie e nel sostegno tecnico e organizzativo della base infrastrutturale, entrambi fattori necessari per sostenere l'attività economica.

Infine una crescente liberalizzazione degli scambi nell'ambito degli accordi multilaterali promossi dal GATT, improntata sui

principi della non discriminazione e della reciprocità, incentivava la presenza imprenditoriale e la specializzazione produttiva.

Date queste condizioni, la domanda aggregata dei PVS risultava sempre in tensione, favorendo l'internazionalizzazione delle imprese dei paesi industriali secondo gli schemi classici dell'esportazione di manufatti, dell'investimento diretto, dell'appalto di opere infrastrutturali.

Anche le modalità di pagamento, pur coinvolgendo paesi la cui moneta spesso non era convertibile, risultavano facilitate non solo dall'uso di tecniche già collaudate dagli operatori finanziari nei paesi industriali, ma anche da un rinnovato interesse all'attività di intermediazione su scala internazionale determinato da una notevole liquidità finanziaria che poteva essere trasferita nei PVS.

Questo scenario si modifica negli anni settanta allorché i tassi di crescita mostrano una dinamica più erratica e meno sostenuta. Si assiste altresì ad una ripresa del dibattito sulle politiche di cooperazione, orientandole ad una maggiore puntualizzazione delle problematiche della povertà di massa e della rispondenza degli interventi ai bisogni fondamentali delle popolazioni.

I paesi industriali rispondono alla domanda dei paesi in via di sviluppo con un incremento sostanziale dei flussi di aiuto pubblico che, in termini reali e su base annua, crescono del 3,5 %, raggiungendo un flusso netto di 28 miliardi di dollari.

Tali sforzi finanziari a sostegno della cooperazione allo sviluppo risultano comunque insufficienti e le performances dei vari paesi cominciano a mostrare forti differenziazioni. Le cause sono oggi chiaramente identificate: da un lato la fase recessiva dei paesi industriali pone un freno alle esportazioni dei PVS, per cui i loro introiti valutarî non riescono a tenere il passo delle importazioni. I disavanzi commerciali vengono allora coperti con un crescente ricorso ai mercati finanziari, ipotecando il reddito futuro dei progetti di sviluppo nella prospettiva che le difficoltà di penetrazione sui mercati occidentali siano di natura temporanea.

Il rischio di una rapida accumulazione di impegni finanziari sull'estero non veniva avvertito dagli organismi internazionali, anche perché il relativo onere sulle partite correnti risultava ancora modesto in termini reali. L'abbondante liquidità internazionale e la netta separazione fra paesi in avanzo e paesi in disavanzo contribuiva in quel periodo a diffondere presso gli operatori finanziari una immagine positiva, ricca di opportunità, tanto da determinare una sovraesposizione verso i PVS che sfuggiva, in termini aggregati, al loro controllo.

Indirettamente le stesse politiche di cooperazione allo sviluppo stimulate dai governi nazionali senza una corrispondente risposta quantitativa degli organismi multilaterali, determinano una privatizzazione dei flussi finanziari fra Nord industrializzato e Sud in via di sviluppo, ispirato dagli intermediari finanziari. L'indebitamento internazionale si sostituisce così agli investimenti direttamente produttivi delle imprese e agli interventi degli organismi internazionali.

Questa imprudenza del sistema finanziario, favorita altresì dalle nuove tecniche di finanziamento a tassi variabili, che trasferivano il rischio delle fluttuazioni erratiche dei tassi di interesse sul debitore, ha raggiunto il suo apice nel 1982 in coincidenza con la richiesta simultanea di alcuni paesi per una rinegoziazione e ridefinizione dei termini dei precedenti impegni giunti a scadenza.

Gli anni ottanta si aprono all'insegna del realismo e dell'emergenza: vengono meno le illusioni sulla capacità delle politiche di cooperazione allo sviluppo di attivare, in tempi brevi, processi di autoalimentazione della crescita economica e del progresso sociale; vengono meno le ottimistiche previsioni di aggiustamento dei paesi industriali; esplode il costo delle politiche di finanziamento dello squilibrio estero dei PVS, a loro volta esacerbate dal sovradimensionamento dei piani di sviluppo di alcuni paesi arretrati.

Conseguentemente il rallentamento della domanda mondiale e la conseguente creazione di un eccesso di capacità produttiva e di disoccupazione nei paesi industriali, la concorrenza di alcuni paesi

in via di sviluppo di nuova industrializzazione, l'instabilità dei tassi di cambio e le difficoltà nell'aggiustamento, hanno portato all'adozione di misure protezionistiche, al blocco dei finanziamenti internazionali e all'interruzione dei programmi di investimento.

Alcuni studiosi hanno drammatizzato questa situazione parlando apertamente di crisi finanziaria, che in termini aggregati si manifesta in un debito internazionale dei PVS ormai vicino ai 1000 miliardi di dollari nel 1985 e dall'ingresso di un numero crescente di paesi nella fascia di rischio, misurata da un servizio del debito compreso tra il 20 e il 30 % del valore delle esportazioni.

Nuovi elementi, del tutto imprevedibili qualche anno fa, inducono oggi una valutazione meno pessimistica. Infatti il deprezzamento del dollaro, l'abbassamento dei tassi di interesse nominale imposto sui debiti, nonché la caduta dei prezzi del petrolio contribuiscono ad alleggerire le tensioni nei paesi debitori, in particolare quelli non petroliferi.

Le opzioni che si prospettano allora ai responsabili dei paesi in via di sviluppo e del sistema finanziario nel suo insieme sono pertanto decisamente migliorate, anche se il problema del debito accumulato rimane pesante. In primo luogo perché la crescita dell'economia americana nello scorso biennio ha già favorito la riduzione del disavanzo commerciale dei maggiori paesi debitori, anche se parte del beneficio, in quel periodo, è stata erosa dall'innalzamento dei tassi di interesse che hanno inciso sulla parte finanziaria.

Inoltre, nella situazione attuale, un contributo importante deriva proprio dalla caduta dei tassi di interesse, piuttosto che dalla caduta del dollaro, in quanto quest'ultima influenza solo indirettamente i PVS, essendo il debito e il commercio estero generalmente denominati nella stessa valuta. I PVS giustamente possono attendersi un minor onere sul debito accumulato e una ripresa della domanda nei paesi industriali.

In questa prospettiva è allora possibile identificare delle azioni coerenti per evitare il collasso delle economie di alcuni paesi in via di sviluppo e una ripresa dei flussi finanziari in coerenza

non solo con le attese degli operatori finanziari ma anche degli organismi bilaterali e multilaterali, in prima linea nell'implementazione delle politiche di sviluppo.

È necessario innanzitutto riconsiderare l'impostazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo, tuttora unica strada percorribile per colmare il gap tra bisogni e disponibilità tecnologiche, umane, professionali e finanziarie dei PVS. Una nuova corrente di pensiero si muove in questa direzione, volta a considerare i problemi complessivi dei PVS e quindi non solo quelli delle categorie più colpite dalla carenza alimentare. In questo contesto, considerato il rapporto di interdipendenza fra i fenomeni economici, solo la crescita, o meglio la dinamica dello sviluppo, consente l'accumulazione di ricchezza necessaria per ripagare i debiti esteri. Tale impostazione rende altresì esplicita l'interrelazione fra due fenomeni: quelli di natura finanziaria e quelli di natura commerciale.

Distinguendo questi due concetti è evidente il richiamo al dibattito del decennio scorso. Tutta l'impostazione della politica di cooperazione degli anni settanta era fondamentalmente orientata a promuovere lo sviluppo ovvero il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni, incidendo direttamente sulle degenerazioni più macroscopiche che colpivano i PVS. L'aspetto distributivo e la necessità di orientare i flussi di risorse verso le categorie sociali o i settori più colpiti costituiva l'elemento essenziale dell'approccio dei bisogni essenziali. In questa direzione vengono impostate le disposizioni legislative italiane, la legge 38 del 1979 e la legge 73 del 1985 o le azioni di alcuni organismi multilaterali dell'ONU.

La linea di fondo seguita aveva il vantaggio di non appesantire l'indebitamento esterno, ma i suoi interventi risultavano settorialmente limitati e non frenavano comunque il ricorso al finanziamento dei progetti in altri settori produttivi. Inoltre gli interventi in campo sociale o agro-alimentare avevano ritorni differiti nel tempo e non contribuivano a ridurre, in un contesto più limitato temporalmente, il debito estero o il suo onere che si accu-

mulava in conseguenza di interventi non considerati dalle azioni di cooperazione. Pur concordando sull'esigenza di attenuare gli squilibri settoriali tuttora in essere, il compito della cooperazione internazionale va esteso ad una realistica valutazione del quadro macroeconomico. Gli interventi vanno quindi orientati all'innalzamento della capacità di offerta che comporta un allentamento del vincolo esterno.

Poiché l'emergenza finanziaria ha indebolito i PVS e le loro prospettive di sviluppo, è indispensabile che la comunità internazionale e le azioni della cooperazione estendano il loro orizzonte temporale e in particolare introducano nuovi elementi di certezza.

La proposta Baker risponde a questi requisiti: concentrando su 15 paesi critici un intervento finanziario triennale di 29 miliardi di dollari, di cui due terzi derivanti dal sistema delle banche commerciali, e richiedendo ai beneficiari una serie di riforme economiche si vuole contribuire alla riattivazione del ricuito economico. La fredda accoglienza ricevuta da tale proposta, non risiede tanto nell'impostazione fondamentale, quanto semmai nell'inadeguatezza della dotazione finanziaria e nella sproporzione tra flussi finanziari offerti e flussi finanziari attualmente vincolati a titolo di interessi, che nel 1985 ammontavano relativamente a questi 15 paesi a ben 45 miliardi di dollari.

Inoltre la proposta Baker, pur facendo riferimento all'esigenza delle riforme economiche volte a introdurre elementi di mercato nei PVS, tende a mettere in ombra l'apporto strategico del trasferimento di conoscenze tecnologiche e manageriali in congiunzione con gli apporti finanziari. Per contro gli apporti « reali » sono prioritari poiché hanno il vantaggio di non alimentare nuovi prestiti e quindi non toccano il livello dell'indebitamento. La cooperazione tecnica, l'aiuto alimentare, i doni risulteranno quindi maggiormente apprezzati e richiesti. Si tratta ancora una volta di interventi spesso limitati e temporanei, i cui risultati non sono immediati e spesso non quantificabili. La cooperazione allo sviluppo va allora rafforzata con interventi più incisivi e duraturi,

stimolo alla crescita e nello stesso tempo autopropulsivi e ripetibili. Se l'elemento finanziario viene preso in considerazione, non deve alimentare spirali di indebitamento.

L'alternativa va ricercata nella direzione di una cooperazione produttiva e commerciale che prenda corpo in iniziative imprenditoriali di investimento. Si recupera in sinergia con l'assistenza tecnica il ruolo degli investimenti diretti o degli investimenti « non-equity », fortemente penalizzati nel corso degli anni sessanta, con il risultato di spingere una crescita esponenziale del finanziamento da indebitamento, mentre la quota degli investimenti diretti sul flusso totale di risorse finanziarie si è dimezzato dal 20 al 10 %.

Se questa strategia è fatta propria dagli operatori finanziari e dagli organismi che sovrintendono alla cooperazione allo sviluppo ne deriva un chiaro indirizzo anche per le imprese industriali che possono trovare nella cooperazione allo sviluppo un mezzo per impostare una diversa strategia di internazionalizzazione che non considera soltanto le esigenze dell'esportatore, ma anche quelle dell'utilizzatore nel PVS.

L'interdipendenza fra sistemi economici e il beneficio reciproco per gli operatori derivante dall'internazionalizzazione deve portare a considerare prioritariamente le capacità di soddisfare le esigenze dell'utilizzatore. Tale politica di cooperazione deve facilitare il partner nel PVS, offrendo servizi o interventi nel campo tecnologico e nel campo commerciale-finanziario.

Nel primo caso l'attenzione è posta sul trasferimento di brevetti, sull'assistenza tecnica e sul trasferimento di know-how. È evidente che i settori qui interessati sono quelli direttamente produttivi, ma non si può escludere anche una estensione nel campo sociale come l'istruzione e la sanità. Con riferimento all'esportatore, il pacchetto di servizi aggiuntivi non si limita solo a quelli tecnici direttamente inerenti al processo di produzione, ma si estende anche alle metodologie manageriali, organizzative e commerciali. Pertanto anche nei progetti di investimento e nella relativa cessione di impianti o di macchinari industriali dovrà essere valorizzato il contenuto di servizio, il contributo all'attivazione di

una attività imprenditoriale locale, e non solo la qualità dell'impianto o il livello tecnologico dell'impianto o del macchinario; la cooperazione nella realizzazione del progetto deve prevedere le azioni e le responsabilità dell'avvio dell'attività produttiva nel paese importatore, garantendo all'acquirente gli elementi che ne determinano la non episodicità e l'efficienza nel processo allocativo delle risorse.

In questo senso la modalità di intervento meno aleatoria è quella diretta a costituire una filiale all'estero. Non si trasferiscono quindi solo beni strumentali o capitale finanziario, ma anche capacità organizzative e gestionali delle risorse, in considerazione del fatto che le motivazioni dell'impresa che si diversifica su scala internazionale riguardano l'espansione delle attività di produzione.

Questa forma di internazionalizzazione ha incontrato comunque dei limiti: alcuni dovuti ad una volontà negativa espressa dai governi dei paesi in via di sviluppo, altri dovuti alla struttura del mercato nei paesi originari. Si è infatti dimostrato che le imprese più sensibili agli investimenti diretti all'estero sono proprio quelle che godono di una struttura oligopolistica nel paese di origine. È evidente quindi che il trasferimento di questa struttura oligopolistica nei paesi in via di sviluppo può generare effetti negativi sulla struttura del mercato, sui prezzi e sulla distribuzione del reddito del paese beneficiario.

Si è allora cercato di limitare questo potere di mercato proponendo e adottando una legislazione che attribuisca ad un partner locale le funzioni produttive e organizzative, quali appunto le partecipazioni o le joint-ventures. La ripartizione fra le parti sociali sarà allora determinata nell'ambito di accordi contrattuali, spesso vincolati da uno schema-tipo adottato in via legislativa, che definisce le regole di utilizzo delle conoscenze trasferite dal partner estero, la tipologia dei prodotti, il contenuto locale di produzione, i compensi o la ripartizione dei vantaggi economici.

Inoltre le restrizioni imposte da tali accordi spesso impongono un adattamento della tecnologia sia nella fase di processo tecnologico che nella fase di produzione. Nell'ambito commerciale

possono riguardare invece una eventuale ripartizione dei mercati di sbocco (nazionale ed estero).

I trasferimenti di licenze costituiscono la terza tipologia di trasferimento di tecnologia nell'ambito degli interventi di cooperazione produttiva, risultando convenienti per l'impresa che dispone di tecnologia ma che non vuole assumere i rischi derivanti dall'investimento diretto in una filiale o in una società in compartecipazione. Questa impresa in definitiva ritiene più conveniente cedere all'operatore estero il diritto all'uso del brevetto, lasciando al produttore locale la responsabilità di adattare e gestire la nuova tecnologia.

Il sostegno di una attiva politica di cooperazione favorisce i contatti tra i partner, la rispondenza alle esigenze dell'acquirente e quindi la partecipazione delle piccole e medie imprese che non hanno ancora raggiunto una sufficiente autonomia operativa nei rapporti con i PVS.

La seconda strategia di intervento di cooperazione fa invece leva sul diffondersi anche fra i PVS del countertrade ovvero di quelle forme commerciali che perseguono il bilanciamento dei flussi commerciali. Le tipologie utilizzate sono assai eterogenee e vanno dal puro baratto in cui due enti governativi si scambiano rilevanti volumi di merci, ai contratti di controacquisto parziale che, di minor importo, interessano prevalentemente i flussi commerciali tra PVS e paesi industriali. È evidente che l'adozione di tale forma commerciale da parte dei PVS è la diretta conseguenza delle difficoltà incontrate sui mercati finanziari e di una volontà di limitare il ricorso all'indebitamento esterno.

Il fenomeno del countertrade non è una novità, anche se nei PVS assume caratteristiche e modalità diverse per la tipologia di merci utilizzabili per la compensazione e per il diverso potere contrattuale delle parti interessate.

Poiché l'obiettivo principale è quello di limitare i costi diretti e indiretti del countertrade, il problema non va affrontato in una logica strettamente commerciale, da risolversi in una contrattazione fra le parti. Il countertrade non va visto come un ostacolo

che si contrappone al regolamento monetario, bensì come momento di cooperazione, di aiuto e supporto alla commercializzazione delle produzioni dei PVS.

Il compito può risultare ostacolato dalla particolare tipologia di prodotti offerti dai PVS, costituiti principalmente da commodities, minerali o agricole che, pur potendo essere valorizzate nei paesi di origine, non trovano adeguata collocazione sul mercato locale o internazionale, anche con una eventuale estensione degli scambi fra PVS. La cooperazione commerciale presuppone inoltre l'identificazione di settori con un potenziale di domanda che non trova copertura nelle produzioni locali. È evidente allora che tale azione è strettamente connessa alla cooperazione in campo produttivo e tecnologico.

La strategia di cooperazione è quindi indirizzata a favorire l'inserimento degli operatori commerciali e a stimolare l'imprenditorialità locale nella mobilitazione delle risorse, anche con l'assistenza degli intermediari finanziari.

Rimangono comunque irrisolti i problemi di ordine macroeconomico e di efficienza posti da un sistema di regolamento su base bilaterale. È tuttavia importante considerare il fatto che i PVS sono consapevoli del costo del countertrade e pertanto lo considerano come un argine temporaneo alla carenza di valute convertibili. La mancanza di strumenti alternativi per stimolare le loro esportazioni e la dimensione degli squilibri nei loro rapporti con l'estero, specialmente per gli oneri imposti dall'indebitamento esterno e per la stagnazione dei mercati occidentali, pone però alcuni dubbi sul significato di alcune dichiarazioni sulla temporaneità del countertrade. Una politica attiva di cooperazione commerciale in alternativa al countertrade presuppone quindi un diretto interesse degli operatori e degli organismi multilaterali, e quindi una capacità di assorbire su base multilaterale le risorse trasformate offerte in compensazione o tali comunque da generare adeguati volumi di esportazione, il che implica una riattivazione dello scambio commerciale e dei canali finanziari.

Pertanto una azione di cooperazione commerciale presuppone la partecipazione di una pluralità di operatori, che compatibilmente alle proprie specializzazioni mobilitano le risorse, le informazioni, i servizi volti ad approfondire il grado di integrazione tra i paesi industrializzati ed i paesi in via di sviluppo. Anche in questo ambito trova ragione d'essere l'intervento degli operatori finanziari.

In assenza di soluzioni che modifichino il quadro macroeconomico dei rapporti tra paesi industriali e PVS e invertano la tendenza involutiva del commercio internazionale, gli operatori hanno scarsi spazi di manovra. Le tradizionali azioni di penetrazione commerciale mostrano una efficacia decrescente e non garantiscono più il successo; così come le azioni protezionistiche mostrano un costo che si riflette negativamente sull'efficienza produttiva e sulla capacità di crescita del sistema.

Le strategie di cooperazione devono quindi essere innovate per tener conto delle modalità con cui si manifesta la domanda di tecnologia dei PVS e degli aspetti finanziario-commerciali. Ne consegue che la progressiva intensificazione dei rapporti di interdipendenza tra paesi industriali e PVS e le difficoltà nell'incrementare le esportazione dei PVS, implicite nelle pratiche di scambio compensato, pongono numerosi problemi per le imprese di piccole e medie dimensioni, comuni ad entrambi i gruppi di paesi, che spingono ad una rivalutazione della cooperazione e delle forme di integrazione verticale fra operatori che troverebbero un valido contributo dal sostegno degli operatori finanziari, non solo per supporto creditizio, ma anche per il patrimonio conoscitivo sulle realtà produttive e commerciali.

