SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

3ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA COOPERAZIONE CON I PAESI IN VIA DI SVILUPPO E LA LOTTA ALLA FAME NEL MONDO

3° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 MARZO 1984

Presidenza del Presidente TAVIANI

INDICE

Audizione del segretario generale dell'Istituto italo-africano, ambasciatore Luigi Gasbarri, e del dottor Vincenzo Caputo, dell'Istituto medesimo

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 10, 12 e *passim*
SALVI (*DC*) 10
GASBARRI ..... *Pag.* 3, 10, 12 e *passim*
CAPUTO ..... 6, 10, 12 e *passim*

Intervengono, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il segretario generale dell'Istituto italo-africano, ambasciatore Luigi Gasbarri, e il dottor Vincenzo Caputo, dell'Istituto medesimo.

I lavori hanno inizio alle ore 10,40.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della indagine conoscitiva sulla cooperazione con i paesi in via di sviluppo e la lotta alla fame nel mondo, con l'audizione del segretario generale dell'Istituto italo-africano, ambasciatore Luigi Gasbarri, e del dottor Vincenzo Caputo, dell'Istituto medesimo.

Vengono introdotti l'ambasciatore Luigi Gasbarri e il dottor Vincenzo Caputo.

Audizione del segretario generale dell'Istituto italo-africano, ambasciatore Luigi Gasbarri, e del dottor Vincenzo Caputo, dell'Istituto medesimo

PRESIDENTE. Rivolgo un vivo ringraziamento e un cordiale saluto agli ospiti per aver aderito alla nostra richiesta di informazioni su un problema così importante e così interessante.

GASBARRI. Signor Presidente, la ringrazio per le sue cortesi parole. Vorrei aggiungere che, oltre ad essere il segretario generale dell'Istituto italo-africano, ho anche passato circa 40 anni della mia carriera diplomatica in Africa.

Il Dipartimento per la cooperazione del Ministero degli affari esteri, che è l'organo di vigilanza del nostro Istituto, si è occupato e si occupa dell'iniziativa italiana che dedica gran parte dell'aiuto pubblico allo sviluppo alla regione del Sahel, iniziata con una missione nel 1980 composta da me, da altri diplomatici e da vari esperti. Nel momento in cui il Dipartimento ha deciso di investire per lo sviluppo del Sahel circa 500 milioni di dollari (quindi 700 miliardi di lire) nell'arco di cinque, massimo sette anni, all'Istituto italo-africano è stato affidato il compito di condurre una indagine sulla realtà socio-antropologico-economico-culturale, allo scopo di verificare le recettività delle popolazioni destinatarie degli aiuti. Questo anche in considerazione di errori compiuti negli ultimi dieci anni: ad esempio non meno di 25 mila ettari di terra del Sahel, valorizzati con impianti moderni, sono stati abbandonati. Ciò dà l'idea dello sperpero verificatosi proprio per non aver tenuto conto della realtà delle popolazioni interessate.

L'iniziativa italiana riguarda soltanto gli otto paesi del cosiddetto Sahel tradizionale, cioè quelli della zona confinante con il Sahara. Questi otto paesi sono considerati i più poveri del mondo come risulta anche da una recente indagine dell'ONU in materia. Uno dei motivi principali è da addursi alla siccità, una volta con ricorrenza ciclica, mentre adesso il fenomeno ha assunto dimensioni e tempi imprevedibili. Intanto il deserto negli ultimi 150 anni è progredito al massimo di un centinaio di chilometri, mentre nello stesso periodo si sono verificate sette o otto forme cicliche di siccità.

Nonostante il progressivo avanzamento del deserto le popolazioni non solo sono sopravvissute ma hanno anche coltivato cereali e generi alimentari vari, riuscendo financo ad esportarne. Ma adesso la situazione si è modificata radicalmente, anche a causa del raddoppio e della popolazione e del bestiame. Ma le superfici coltivabili sono rimaste immutate e così anche i pascoli, mentre il sovraccarico umano e animale ha contribuito al loro deterioramento.

Tale raddoppio della popolazione e del bestiame (il merito, da un certo punto di vista, è del medico e del veterinario: il primo ha cooperato alla riduzione delle morti, il secondo ha contribuito all'aumento del bestiame) ha portato a forme selvagge di disboscamento. Nei paesi di cui ci stiamo occupando non esiste il gas nè l'energia elettrica, ma solo il legname da ardere proveniente dai boschi. Sappiamo che la fiamma a legna consuma molta energia. Il danno conseguente è di circa 15.000 tonnellate di legna distrutte al giorno.

Il fenomeno della povertà da congiunturale si è, così, modificato in strutturale, anche per altri motivi, come, ad esempio, a causa

dell'economia di mercato. In precedenza il capo tribù raccoglieva e metteva da parte i cereali per i momenti in cui si verificavano le ricorrenti forme cicliche di siccità. Ora, con l'economia di mercato, i contadini vendono i loro prodotti, depositando i soldi che però al momento del bisogno non servono.

Inoltre nel momento in cui il contadino dei paesi del Sahel, nonostante le avversità ambientali e climatiche, riesce a produrre i cereali tradizionali, come miglio, granturco, e sorgo, intervengono i cosiddetti prezzi politici che i Governi di questi paesi impongono per fronteggiare gli enormi problemi derivanti dall'alto tasso di urbanizzazione. Il contadino, trovandosi così poco o niente remunerato per le sue fatiche, abbandona la campagna per rifugiarsi in città oppure produce soltanto quanto necessario e sufficiente per il suo fabbisogno personale e familiare.

Per tutti i motivi suelencati il fenomeno, come ho detto prima, da congiunturale è diventato strutturale. Una volta soffrivano la fame ogni sette, otto anni, adesso la soffrono sempre.

Il problema del Sahel inoltre è aggravato anche dalla forma disordinata di aiuti consistenti nell'invio di cereali. In tal modo i produttori si sono scoraggiati e le abitudini alimentari delle popolazioni si sono radicalmente modificate. Abituatisi al pane con la farina di grano, non vogliono più consumare il pane preparato con i cereali tradizionali come il miglio e il sorgo che sono gli unici coltivabili nel clima del Sahel.

La maggior parte dei paesi del Sahel è poi retta da Governi che non esprimono le opinioni della base. Per lo più sono governi militari, o partiti unici che rappresentano soltanto burocrati e commercianti locali. Una parte infine degli aiuti che giungono dall'estero colma i paurosi *deficit* di bilancio; una parte imbocca la via della corruzione e soltanto una minima percentuale aiuta veramente chi soffre la fame.

Il Ministero degli affari esteri (del quale, come ho detto prima, noi siamo una modesta agenzia) nell'impostare il suo programma di così consistenti aiuti si è posto appunto questo problema. Tenuto conto della situazione, cioè considerato che quanto è stato fatto finora in buona parte è in condizioni di degrado, se non di abbandono, è bene procedere a piccoli passi, cioè privilegiare i piccoli progetti (soprattutto quelli che sono dedicati alle colture seccagne) poichè così si ha la possibilità di avere gli effetti immediati; grandi progetti come grandi dighe, grandi sbarramenti, immense canalizzazioni, richiedono intanto, per la progettazione e per l'esecuzione, decine di anni e poi sconvolgono naturalmente le abitudini e le tradizioni locali: il contadino diventa salariato e, quindi, non sviluppa più attraverso la pratica contadina le sue attitudini manageriali e non utilizza comunque i grossi impianti così come meriterebbero da un punto di vista economico. Quando noi abbiamo fatto una grande diga o una rete di canali e abbiamo detto alle popolazioni locali: «Eccovi le chiavi in mano», abbiamo costatato (come l'esperienza degli ultimi dieci anni ci ha dimostrato) che i canali, le dighe e tutte le altre sofisticate strutture non sono servite ad incentivare i contadini a lavorare la terra. Perchè? Perchè questo non basta: occorre il credito agrario che non hanno; occorre l'assistenza tecnica (per esempio semi e fertilizzanti) che non hanno; occorre l'assistenza sanitaria che non hanno; occorre l'assistenza scolastica che non hanno; e, infine (ma come più importante), occorre la sicurezza che, dopo aver raccolto, gli interessati possano vendere a prezzi remunerativi e non politici in favore delle popolazioni urbane.

Per tutte queste considerazioni messe insieme il Dipartimento procede con la filosofia di uno sviluppo rurale «integrato», attraverso una strategia da concordare con i paesi interessati. Ciò significa che noi facciamo un certo lavoro con un certo investimento e che i governi locali, per parte loro, devono garantire le altre forme di integrazione: il credito agrario, l'assistenza sanitaria, l'assistenza scolastica e, soprattutto, la giusta remunerazione del prodotto una volta raccolto, evitando i prezzi politici.

Questa è la filosofia con la quale sta procedendo il Dipartimento, nel quadro della quale l'Istituto italo-africano ha svolto una parte a monte, che è la più importante: vedere se questi interventi sono conformi alle realtà

locali da un punto di vista di carattere sociologico, antropologico e culturale. Dopo di ciò, la parte dell'Istituto italo-africano finisce.

Noi abbiamo collaborato con il Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo per i primi progetti che riguardano l'Alto Volta e, dopo una prima missione fatta dall'Istituto italo-africano in una zona che è stata ritenuta adatta all'intervento italiano (si chiama regione di sviluppo del Centro-Est), il Governo italiano è entrato nella individuazione dei progetti (che, col tempo necessario, diventerà esecuzione di progetti) che comportano una spesa di 42 milioni di dollari circa. E un progetto è già in corso.

Un altro progetto, sempre di sviluppo rurale «integrale», ha riguardato il Niger, dove la stessa missione dell'Istituto italo-africano ha concluso col ritenere adatta la zona a questi interventi per ragioni ambientali, ma, soprattutto, perchè ci sono i contadini che danno tutti gli affidamenti per poter portare avanti una simile iniziativa.

Il terzo progetto riguarda una regione del Senegal; il mio collega, dottor Caputo, ha partecipato di persona a questa indagine di carattere socio-antropologico-culturale e anche di carattere economico.

Finora l'Istituto italo-africano si è dedicato a questi tre paesi: altri cinque sono interessati ad iniziative che verranno successivamente.

Non ho altro da dire, all'infuori del fatto che il problema del Sahel ha cominciato a diventare un problema di carattere internazionale e, se il Presidente mi consente, lascerei un piccolo appunto che non è molto aggiornato, ma che può considerarsi aggiornato a tutto il 1982; tale appunto dà notizie di carattere geografico, storico e climatico di questo fenomeno che riguarda cinque milioni di chilometri quadrati di superficie e 34 milioni di persone che si trovano in un *gap*, un *deficit* alimentare dell'ordine di 40 chilogrammi *pro capite* che, moltiplicato per il numero degli abitanti — 34 milioni — fa un fabbisogno alimentare per questa popolazione di 1.500.000 tonnellate circa.

Procedendo senza gli interventi del genere che ho avuto l'onore di illustrare, nel 2000 non saranno più 1.500.000 tonnellate ma saranno non meno di 5 milioni di tonnellate.

La FAO, che ha studiato nel dettaglio questo sconvolgente fenomeno, ha creato un piano d'azione per vedere risolto questo problema nel 2000, configurando le seguenti linee di strategia: aumentare la superficie coltivabile del 30 per cento (la superficie coltivabile, per la parte seccagna, è di 63 milioni di ettari); aumentare per il resto la produttività unitaria. Oggi questa produttività è limitatissima per difetto di fertilizzanti, per difetto di genetica e, soprattutto, per difetto di acqua.

La FAO dunque si propone questo programma di azione per il 2000: aumentare del 30 per cento le terre coltivabili e del 70 per cento la produttività di quelle già in coltivazione sviluppando al massimo la superficie irrigua. Attualmente — può sembrare strano ma è così — queste zone in condizioni così disgraziate hanno il potenziale agricolo ed il potenziale irriguo per diventare il granaio di quella parte dell'Africa soggetta a questo fenomeno. Infatti vi sono circa 2.300.000 ettari di terreno che possono essere irrigati. Questi potenziali di terre agricole ed irrigue sono notevoli in tutto il Sahel, ma il potenziale irriguo è maggiore nel Ciad e nel Mali, due paesi fra i più poveri della regione. Queste possibilità irrigue permetterebbero di risolvere gravi problemi, ma naturalmente occorrerebbero notevoli investimenti.

Per arrivare a coprire la carenza di cereali del Sahel nel 2000 occorrerebbe, secondo un'indagine della FAO, mettere a coltura irrigua non meno di altri 500.000 ettari. Naturalmente il costo di questa operazione — 20.000 dollari l'ettaro — è consistente; tuttavia non deve far impallidire se si tiene presente che il danno che la siccità e la desertificazione arrecano è configurabile in 26 miliardi di dollari all'anno. Operando questi interventi si spenderebbero — sempre secondo un calcolo della FAO — circa due o tre miliardi di dollari all'anno, che di fronte ai 26 miliardi di danni arrecati presentano una indubbia utilità. Tutto questo spiega i motivi per cui esistono gravi problemi politici e finanziari che si innestano sul problema agricolo del Sahel.

Gli otto paesi compresi nel Sahel si sono riuniti nel 1973 in un'organizzazione deno-

minata CILSS (Comitato interstatale per la lotta contro la siccità nel Sahel) e questa organizzazione è stata riconosciuta a livello internazionale. Nello stesso periodo si è costituito il Club degli amici del Sahel su iniziativa di un gruppo di paesi occidentali. Nel 1975 la FAO ha iniziato i propri studi su questa regione per arrivare alla conclusione della necessità di aumentare del 30 per cento le superfici coltivabili e del 70 per cento la produttività di quelle già coltivate tramite investimenti di 10 miliardi di dollari da scaglionare negli anni dal 1983 al 2000.

La polemica negli ambienti economici, politici, scientifici ed antropologici è accesa. Nel quadro di questa situazione è preferibile operare con grandi progetti o con piccoli e modesti progetti? Su questa domanda vi è un dibattito animatissimo che si svolge su due fronti che presentano entrambi argomentazioni molto valide. Noi dell'Istituto italo-africano, su richiesta e patrocinio del Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo, abbiamo organizzato un dibattito su questo argomento con l'OICE, che è una società italiana di consulenza e di direzione lavori che comprende circa 90 grosse imprese. Dopo animate discussioni anche i rappresentanti di tali grosse imprese si sono convinti dell'opportunità di iniziare il programma italiano di investimenti nel Sahel nell'ordine di 500 milioni di dollari (circa 700 miliardi di lire) seguendo la politica dei piccoli perimetri, rinviando quella dei grossi progetti al 2000. Ricorderò sempre che la parte che sosteneva la politica dei grandi perimetri portava argomentazioni convincenti dichiarando, ad esempio, che la Florida, 50 o 60 anni fa, era esattamente nelle condizioni del Sahel e che soltanto grazie ai faraonici progetti di grandi dighe, sbarramenti e impianti di sollevamento si è riusciti ad avere la Florida attuale. Noi, come controparte, abbiamo replicato facilmente: chi c'era allora in Florida? Sicuramente non c'erano gli africani che si dice abitassero sugli alberi fino al 1960; c'erano gli agricoltori che venivano dall'Europa, dove avevano già superato la civiltà contadina e iniziato quella industriale. Questa è una differenza fondamentale. A proposito di questo è opportuno ricordare ciò che dice un grande africano, Leopold Senghor, premio Nobel, capo dello Stato del Senegal, padre della patria: «il dramma di noi africani è che abbiamo i piedi nel neolitico e la testa nell'epoca spaziale; come possiamo in venti anni di sviluppo superare questa distanza?». Non si può pretendere che gli africani siano in grado di svilupparsi così rapidamente in contrasto anche con la loro tradizione culturale.

CAPUTO. Sono un economista e mi occupo da più di dieci anni di progetti di sviluppo legati alla cooperazione e agli interventi nazionali. Da un anno opero con il Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo e con l'Istituto italo-africano. Rispetto ai programmi per il Sahel, volevo fornire qualche nota particolare in ordine alla parte operativa di questi programmi.

L'iniziativa Sahel, partita nel 1982 con la conferenza tra il ministro Colombo ed i Ministri degli esteri e dell'agricoltura del CILSS, prevedeva 500 milioni di dollari in sette anni. Per il 1984 si tratta di 100 milioni di dollari che rappresentano un ottavo del fondo complessivo per la cooperazione italiana che è di 800 miliardi, che è, a sua volta, una parte dell'ammontare globale stanziato in 2.500 miliardi per il 1984. Quindi, rispetto al fondo per la cooperazione, il programma Sahel rappresenta un ottavo; rispetto all'ammontare complessivo per il 1984, un venticinquesimo.

Il programma Sahel, se paragonato agli altri programmi di cooperazione, presenta una filosofia ed un approccio originali che vale la pena di salvaguardare, in quanto costituiscono una carta da visita per la cooperazione italiana a livello internazionale e sono di supporto agli altri programmi per acquistare il massimo di credibilità nei diversi paesi in cui essi si realizzano.

La strategia di base di questi programmi è basata sullo sviluppo agro-alimentare, appoggiato fondamentalmente allo sviluppo dell'economia contadina: mettere cioè a disposizione del mondo contadino e rurale dei paesi africani strumenti di ordine infrastrutturale, sociale e tecnico, affinchè possano essere avviati processi evolutivi le cui ten-

denze sono già interne a questo mondo contadino e, quindi, perchè esso sia in grado, in seguito, di gestire opere sempre più complesse. Si tratta di una filosofia che si contrappone al metodo tradizionale di intervento che ha caratterizzato la cooperazione internazionale, e non solo quella italiana, fino alla fine degli anni settanta e che oggi è oggetto di grandi ripensamenti.

Tale metodo procede per progetti di tipo dirigistico, partendo dal fatto che non esistono dinamiche positive, interessanti, valide da sviluppare all'interno del mondo rurale di questi paesi; allora o si impongono grandi progetti basati su investimenti concentrati, o si impongono schemi colturali o monoculturali. Il primo caso è quello delle grandi dighe, delle decine di migliaia di ettari irrigui che sono più o meno spopolati; il secondo caso è quello delle grandi compagnie francesi del cotone e della lana, che hanno portato prevalentemente arretratezza e drenaggio di risorse nel mondo rurale.

La filosofia dei progetti Sahel del Dipartimento vuole superare questo momento, questo metodo e questa strategia di intervento e lo strumento operativo di questo approccio generale è rappresentato dai programmi di sviluppo rurale «integrale», parola coniata dal Dipartimento per contrapporla al progetto classico di sviluppo rurale integrato che, appunto, integra diversi approcci di tipo tecnico: integra il cotone, il mais, il piccolo schema irriguo con l'agricoltura in seccagno, integra cioè a livello esclusivamente produttivo o produttivistico. I progetti di sviluppo rurale «integrale», invece, intendono soprattutto affrontare i problemi a monte e a valle dell'attività produttiva nelle zone rurali, affrontando il problema delle infrastutture rurali, il problema dell'approvvigionamento idrico (problema enorme che assorbe il cinquanta per cento del lavoro delle donne in ambiente rurale), il problema della scuola (trovando sistemi adeguati di istruzione), il problema del credito e degli sbocchi della produzione; affrontando, quindi, una globalità di problemi che sono presenti e fondamentali in un'economia rurale, che è un'economia cosiddetta di sussistenza, cioè con processi lenti e difficili di accumulazione, ma che ha pur sempre una sua logica, propri limiti e potenzialità di sviluppo.

L'obiettivo principale di questi progetti vuole essere quello di far progredire il mondo rurale nel padroneggiamento di tecnologie che siano adeguate non solo alle sue capacità culturali, ma anche alle condizioni economiche del mercato in cui si muovono: un contadino può usare una motopompa, ma l'investimento per questo attrezzo è ammortizzabile rispetto al mercato dal momento che poi egli deve portare a dorso di cammello il sacco di riso e sul mercato non trova commercianti che lo paghino un prezzo remunerativo?

In questo caso il contadino non usa la motopompa; al contrario, se gli si assicura un approvvigionamento in *inputs* adeguati, uno sbocco commerciale adeguato, è possibile parlare di motopompa.

Quindi il problema è quello di uscire da contrapposizioni di tipo ideologico ed entrare, invece, in scelte concrete delle tecnologie più adatte ad ogni singola realtà rurale che si va affrontando. Questa, secondo il Dipartimento, è la strada principale per combattere la fame. Non è, infatti, valida la strada degli aiuti alimentari.

Credo che nel vostro viaggio vi capiterà di visitare la Mauritania, io l'ho visitata due mesi fa; lì vedrete una serie di popolazioni nomadi che si sono sedentarizzate lungo le strade asfaltate per ricevere gli aiuti alimentari. Sono nati villaggi attorno a botteghe di commercianti che acquistano gli aiuti alimentari nella città, attraverso fenomeni di speculazione e connivenze di alcuni amministratori, e li portano in queste campagne dove c'è la bottega del commerciante, dove c'è il pozzo con attorno i nomadi che hanno installato in maniera permanente le loro capanne e vivono di piccoli commerci, abbandonando la loro economia tradizionale.

Il risultato, dunque, dell'aiuto alimentare è quello di scoraggiare la lotta per la produzione (evidentemente in caso di catastrofe è una cosa ineliminabile) e di avvantaggiare da una parte alcuni amministratori che lo gestiscono direttamente e dall'altra alcuni commercianti.

L'altro elemento con cui si è affrontato il

discorso della fame è stato quello dei grandi investimenti concentrati. Di ciò ha già parlato l'ambasciatore Gasbarri, vorrei tuttavia aggiungere qualche elemento. Si tratta di una prospettiva validissima ma di lungo periodo, a cui non possiamo, noi tecnici occidentali, portare queste popolazioni in modo impositivo e stravolgendo completamente il loro processo biologico, culturale e graduale di crescita ed acquisizione di tecnologie.

Nel 1976 la Banca mondiale ha fatto uno studio di valutazione *a posteriori* di dieci schemi irrigui, ognuno di dimensioni superiori a 20.000 ettari, nei tre continenti: Africa, America latina ed Asia.

Ha notato alcune costanti di fallimento, riconducibili fondamentalmente a due elementi, uno dei quali è la priorità data alle opere e non alla possibilità di utilizzo; cioè si fanno grossi investimenti concentrati senza affrontare, con altrettanti investimenti e altrettandi studi, tutto ciò che è a monte e a valle. L'altro elemento costante di fallimento è stato quello di non aver preso in nessuna considerazione processi interni alle popolazioni interessate e gli stravolgimenti che gli interventi portavano nel sistema fondiario e nell'economia delle situazioni investite. La Banca mondiale ha smesso di finanziare questo tipo di investimenti ed ha ripiegato sui piccoli investimenti e, già dalla seconda metà degli anni '70, si può dire che, ormai, nessun organismo finanzia più i grandi investimenti, a meno che non vi sia tutta una serie di garanzie. Quelli che sono in corso di finanziamento, come quello del Sahel e quello del fiume Senegal, stanno creando problemi enormi relativi soprattutto alla gestione e all'inquadramento contadino. I contadini posseggono parcelle delle quali non possono fare quello che vogliono, ma di fatto sono inquadrati da agenzie di Stato, le quali, per ripagarsi degli investimenti fatti, impongono colture che i contadini non sanno fare o non vogliono fare perchè controllate. I contadini vorrebbero produrre, ad esempio, il pomodoro da vendere al mercato più vicino ed invece si impone loro di fare un *tot* di prodotti perchè gli Stati che fanno gli investimenti esigono una remuneratività di breve periodo degli investimenti stessi, ma allora sarebbe necessario un livello di gestione di tipo europeo che d'altra parte in quelle situazioni non è possibile realizzare, mentre migliori risultati si ottengono in piccole concentrazioni di 30, 50 ettari, che servono soprattutto come integrazione di altre produzioni commerciali.

Posso fare un altro esempio di un progetto di diga realizzato da una ditta italiana in Nigeria, il quale prevedeva la risistemazione di 15.000 persone abitanti in quello che sarebbe stato l'invaso della diga, su un piccolo altipiano a ridosso dell'invaso stesso. Di queste 15.000 persone circa i due terzi si sono trasferiti in città, perchè non è stato possibile ricostruire la loro economia nel nuovo ambiente, essendo stati stravolti i loro circuiti tradizionali e il loro modo di vivere tradizionale. Lo schema prevedeva 25.000 ettari irrigati e bisognava procedere alla loro sistemazione; i contadini a valle, sui cui terreni bisognava procedere alla sistemazione, erano impossibilitati a produrre per uno o due anni; un problema, questo, di cui ci si era resi pochissimo conto e di conseguenza i contadini hanno ostruito il passaggio dei *bulldozer* e a seguito di tafferugli si sono avuti 200 morti. Questo è avvenuto nel 1980. Oggi, potenzialmente sono irrigati i 25.000 ettari, ma ne sono coltivati soltanto 3.000. Si è verificata una situazione di stravolgimento nel mercato fondiario: i contadini, per l'incapacità di usare gli ettari irrigui e per i drammi sociali che hanno attraversato, si rifiutano di accedere alle parcelle che spetterebbero loro, quindi, sui terreni si è sviluppata una grossa speculazione fondiaria.

Ho portato questo esempio per dire che certi tipi di intervento vanno preparati a livello fisico, tecnico e soprattutto culturale, attraverso un processo lento che oggi bisogna innestare e che deve far parte del dibattito internazionale sullo sviluppo.

Vorrei aggiungere ancora qualche parola sui programmi in corso del Dipartimento. I programmi, riguardanti il Sahel, sono svolti sotto diverse forme: esiste una parte di questi programmi gestita e affidata alla FAO; esiste un'altra parte di programmi affidata ad agenzie internazionali come la Banca mondiale, il *Bureau international du travail* e

via di seguito; esiste, infine, tutta un'altra parte di programmi, circa la metà, che viene gestita direttamente dal Dipartimento in sede di identificazione e di programmazione e poi viene gestita da società di consulenza e da imprese italiane. I programi FAO sono: il programma di sviluppo rurale integrale dell'Alto Volta che è l'unico iniziato da circa sei mesi, per 40 milioni di dollari; il programma per il Niger, formulato dalla FAO e rimesso a punto da una commissione mista paritaria, di cui anche io ha fatto parte, per il quale è prevista la partenza il 15 marzo; il programma per il Ciad, che per ora è fermo per diversi motivi; il programma per il Mali, che è ancora in fase di negoziazione con il Governo di quel paese, ma che non dovrebbe tardare a partire. La FAO ha anche un programma di formazione sul Fondo Sahel.

Il *Bureau international du travail* ha un programma di attività rurale. La Banca mondiale ha concordato il programma in Gambia, nel quale si prevedono otto acquisti di piccole macchine agricole in Italia.

Per quanto riguarda i programmi gestiti direttamente dall'Italia, vi è quello molto importante di approvvigionamento idrico-rurale in Niger, gestito da una società italiana, non ancora partito per alcune negoziazioni di dettaglio in corso con il Governo. Per il Senegal è già stato formulato il programma di sviluppo rurale e i senegalesi stanno preparando loro appunti di dettaglio, in quanto il programma è stato formulato in comune fra una commissione del Dipartimento e una commissione senegalese, dopodichè credo che il Dipartimento intenda fare una gara per la gestione del programma stesso.

Per gli impegni di spesa erano previsti 20 milioni di dollari nel 1982, di cui ne sono stati spesi 11; 55 milioni nel 1983, di cui ne sono stati spesi 40; 100, 120 milioni nel 1984. Sono pronti, ora, anche programmi per 400 milioni di dollari, cioè per la parte residua del Fondo.

Ovviamente la fase preparatoria di questi programmi richiede una certa durata. Per quella che è la mia esperienza, un programma di investimenti di queste dimensioni della Banca mondiale richiede due, tre o quattro anni per la fase preparatoria e negoziale. Pertanto, credo che, anche sotto questo profilo, il Dipartimento stia facendo molti sforzi per accelerare al massimo i tempi operativi per iniziative del genere, le quali dovrebbero avere impatti immediati almeno dal punto di vista sociale. Dal punto di vista produttivo ci vorrà qualche anno perchè gli investimenti maturino e producano. Dal punto di vista sociale il programma prevede circa centoduecento pozzi che potrebbero risolvere nel giro di un anno il problema di molte popolazioni per l'approvvigionamento idrico. Un mese fa in un importante consesso ho assistito personalmente alle lodi e ai plausi indirizzati all'Italia per il coraggio avuto nel varare tutta una serie di programmi a sostegno delle popolazioni di cui ci stiamo occupando. All'interno della FAO, della Banca mondiale e di diverse organizzazioni di cooperazione si svolge un ampio dibattito proprio per verificare la riuscita del programma. Anche gli Stati che hanno ricevuto gli aiuti puntano al massimo affinchè i programmi giungano e bene al loro compimento. Per esempio il Governo nigeriano ha esortato il Dipartimento a far sì che altri paesi donatori seguano la medesima strada della nostra Nazione.

Riteniamo che la via migliore per risolvere il problema alimentare debba essere rivolta soprattutto allo sviluppo rurale e alla sollecitazione dell'iniziativa contadina; tale via è già stata intrapresa, sia pure in maniera molto più timida di quanto abbia fatto l'Italia, negli anni sessanta da alcune nazioni che non hanno avuto un grande passato coloniale e quindi non hanno interessi da difendere. Al contrario hanno invece utilità rilevanti nell'avviare discorsi commerciali e economici di largo respiro con questi paesi; mi riferisco in particolare alla Svezia, alla Danimarca, al Canada, alla Germania.

Ultimamente è venuta alla luce una originalità rispetto alle società italiane che saranno interessate alla gestione dei programmi; per la prima volta, cioè, il Dipartimento ha definito e ha identificato autonomamente, sulla base di un *input* del Parlamento, la strategia di intervento per i programmi. Normalmente, infatti, la cooperazione italiana prevede la presentazione di domande da parte di paesi, indicando anche l'esecutore del-

l'opera. Quindi il Dipartimento ha soprattutto una funzione di registro, di accettazione, di vaglio rispetto alla congruità degli interventi. Nel caso in esame, ripeto, il Dipartimento ha in precedenza formulato i programmi prima di inviarli alle società specializzate italiane per il supporto tecnico necessario alla loro esecuzione.

Un altro elemento fondamentale ancora in fase di realizzazione riguarda il rilancio della ricerca sul continente africano e sui suoi problemi di sviluppo, che si sta approntando presso alcune facoltà universitarie italiane con l'intermediazione dell'Istituto italo-africano. Abbiamo affidato dei fondi, poco rilevanti per adesso, ad alcuni gruppi di ricerca che ci forniranno informazioni sull'idraulica di villaggio, sui tipi di concimazione adeguata nei paesi in oggetto, sul sistema dei trasporti, sulla trasformazione dei prodotti agricoli. Le ricerche sono state affidate a gruppi universitari anche allo scopo di riaccendere nella cultura italiana un dibattito intorno alla questione dello sviluppo, dibattito vivace in altri paesi e che invece in Italia è stato affrontato in maniera riduttiva e marginale.

I programmi sono elaborati soprattutto all'estero e molto poco in Italia; come conseguenza, nel mercato della consulenza italiana si è verificata una richiesta di quadri che al momento attuale sono insufficienti anche perchè tutti i programmi FAO e tutti i programmi italiani sono condotti da esperti italiani. Sarebbe positivo immettere nel mercato una serie di giovani tecnici esperti nelle questioni terzomondiste. Voglio ricordare che la maggior parte dei paesi hanno questi esperti che da noi invece mancano. O meglio, al momento circa quaranta giovani sono impegnati per quattro-cinque anni nello studio di alcune centinaia di programmi.

Vorrei aggiungere alcune brevi considerazioni sui «ritorni» sia immediati che a più lungo termine. Il problema del «ritorno» dei programmi si pone spesso. Abbiamo già discusso dei «ritorni» in termini tecnici, in termini di società di consulenza, in termini di imprese di costruzioni. Dobbiamo invece ricordare anche l'altro «ritorno», cioè quello in termini di attrezzature. Il programma in genere si attrezza a seconda del finanziamento stanziato, e pertanto i lavori vengono condotti con più o meno economia. Ma tutti questi argomenti sono di dettaglio rispetto al fatto che tali programmi possono consentire, essendo l'Italia l'unico paese ad avere aperto tale strada, «ritorni» ben più consistenti, come la possibilità di stipulare accordi economico-commerciali di largo respiro proprio sull'onda della rinnovata cooperazione e della confidenza che andiamo gradatamente acquisendo.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per la loro esposizione.

I senatori che intendono porre quesiti hanno facoltà di parlare.

SALVI. Vorrei conoscere quale sia il tasso di mortalità nei paesi in questione, quale sia l'organizzazione di questi Stati, e se esistono delle iniziative di volontariato da parte dell'Italia, e soprattutto se tali iniziative sono funzionanti e funzionali.

GASBARRI. Per quanto concerne il problema della mortalità ricordo che l'Africa è il paese dove si nasce di più e dove si muore di più. Pur tuttavia per la natalità c'è il più alto tasso di incremento demografico di tutto il mondo. In Africa esistono numerosi *records* negativi: uno di questi è proprio l'incremento demografico, poi il più basso reddito *pro capite* del mondo (intorno ai 300-400 dollari); un altro *record* è rappresentato dal fatto che il continente africano è il più «statizzato» dell'universo. È costituito da centinaia di Stati così come è stato deciso nella Conferenza di Berlino avvenuta il secolo scorso.

SALVI. È molto interessante il rapporto tra mortalità e natalità e mi interesserebbe sapere qual è la mortalità in questi paesi.

GASBARRI. Il tasso di mortalità non glielo so dire: il saldo netto nel rapporto tra natalità e mortalità è a favore della prima ed è del 2,7 per cento in più.

La durata media della vita è di 45 e nell'Alto Volta non arriva a 35 anni.

CAPUTO. L'organizzazione di questi Stati, nella maggior parte, è di origine militare.

Anche in questo caso ovviamente bisogna

acquistare un poco di prospettiva storica perchè uno Stato militare in Africa è diverso da uno Stato militare instaurato in una democrazia occidentale: nel primo caso si tratta di Stati venuti fuori dopo l'indipendenza.

I paesi africani erano stati organizzati dai colonizzatori sul modello della madre patria, con Assemblee nazionali, con partiti debolissimi, senza una radice storica, tranne in alcuni punti dove questa era presente (e qui i regimi democratici hanno tenuto). Nella maggior parte di questi paesi, immediatamente dopo l'indipendenza, si sono scatenate lotte tra correnti, che non possiamo nemmeno chiamare partiti, tra gruppi politici o, meglio, fra etnie. Si dice spesso che tutta la politica in Africa è governata da etnie; però poi le etnie esprimono interessi politici e quindi sono giuste anche certe affermazioni. D'altra parte in Italia possiamo capire molto bene queste considerazioni avendo anche noi radici regionali di certe correnti politiche che si manifestano; ovviamente le cose stanno diversamente, però si può avere una idea dei rapporti esistenti in quei paesi.

Per dirla in breve, in Africa ci sono state lotte fra tribù o, meglio fra etnie, in cui un gruppo ha prevalso in genere ed ha costituito un regime militare il quale, in alcuni casi, ha avuto una evoluzione verso un regime democratico di seconda generazione (in pochissimi casi, devo dire); in altri, una evoluzione di tipo populista, come, per esempio, nel Niger in cui recentemente è stato messo a punto un esperimento anche con la partecipazione di consulenti (per esempio grossi sociologi) per uno Stato di tipo consiliare che parte, si può dire, dal comitato di villaggio ed arriva fino al comitato di sviluppo nazionale. Ogni grossa decisione, insomma, parte dalla base.

Un esempio concreto lo ho avuto quando sono andato di recente con una missione a rimettere a posto il programma di sviluppo italiano: tutti ci hanno detto che gli interlocutori sono alla base. Siamo andati a parlare con loro ed effettivamente i quattro quinti del programma sono stati decisi in sede locale con discussioni e consultazioni vaste dei comitati di villaggio e degli altri comitati.

Ovviamente si tratta di una fase iniziale, però si tratta di uno Stato che cerca una propria via al di là di certe situazioni, al di là di un modello autoritario quale quello precedente.

Quindi questi regimi hanno diverse evoluzioni: c'è quello più elitario che è più staccato dal popolo e quello che, con certe forme, cerca di collegarsi a momenti di controllo popolare e quindi è un regime più controllabile, affidabile, più efficiente.

C'è invece il caso del Senegal, che è un caso a sè, in cui esistono i partiti «alla occidentale» ramificati sino a livello di villaggio, hanno le loro sezioni nel villaggio dove c'è un dibattito e una lotta politica molto vivace.

Esistono insomma varie forme di Stato.

Il collegamento tra gli Stati è di tipo pragmatico all'interno del Comitato interstatale, perchè gli Stati si sono uniti per studiare i metodi comuni di lotta contro la siccità e hanno unito i loro sforzi anche per dar vita a programmi che richiedevano grossi investimenti come quello che prevede una serie di dighe.

Per quanto riguarda gli altri rapporti tra questi paesi, esistono quelli di lingua: il Capo Verde è un'ex colonia portoghese ed il Gambia è invece anglofono ma gli altri sono ex colonie francesi.

La presenza francese è abbastanza forte, ma nei suoi confronti c'è anche una certa insofferenza e lo dimostra il fermento politico esistente.

La Francia, del resto, a mio modestissimo avviso, non è in grado di operare una svolta nella sua politica poichè essa è rappresentata da grossi gruppi economici con un potere estremamente consolidato, cioè le compagnie che presiedono a tutta la produzione del cotone e delle arachidi, due prodotti che rappresentano gli interessi principali in questi paesi, oltre naturalmente all'uranio in Niger.

Quindi la Francia, anche se volesse aprire un discorso politico più «reciproco», risulterebbe abbastanza limitata da un diaframma di interessi economici molto grossi.

Pertanto questi paesi sono alla ricerca di nuovi interlocutori politici e, se la Francia si lamenta del fatto che essi si rivolgono ad interlocutori politici che non le piacciono

(come Gheddafi, che approfitta della mancanza di alternative per presentarsi come elemento di cambiamento, come riferimento dinamico), si deve anche capire che bisogna dar loro delle alternative.

In tal senso l'intervento italiano ha un interesse particolare perchè è la prima volta che un paese è messo da parte e si discute su un altro piano, su un piano parallelo; la Francia non riesce ad uscire dal tipo di meccanismo per cui le sue compagnie devono comprare e riesportare, mentre un discorso come quello italiano è migliore.

Vengo al problema del volontariato.

Esiste, all'interno del programma Sahel un settore riservato all'organizzazione del volontariato in Italia. Io ho partecipato direttamente all'organizzazione di volontariato che opera in Alto Volta, ma dal punto di vista sociale bisognerà affidarsi al MOINS e a qualche altra organizzazione. Le organizzazioni di volontariato sono molte ed operano attivamente. La cosa importante, a parte questa presenza puntuale, è l'inserimento di tali organizzazioni nel programma, naturalmente senza stravolgere la loro autonomia e il tipo di approccio che hanno con le popolazioni locali e che è bene mantengano. È necessario, direi indispensabile, che una parte di questi programmi sia riservata alla loro gestione. Nell'amministrazione del programma Senegal vi è un settore di formazione tecnica, quello delle piccole infrastrutture e delle attrezzature di villaggio, unicamente gestito dalle organizzazioni di volontariato.

Quando fu riattualizzato il programma Niger della FAO noi abbiamo proposto l'adozione di un sistema analogo. La FAO inizialmente si è dichiarata contraria poichè non aveva mai usato tale strumento. Noi ci siamo battuti ed alla fine queste organizzazioni sono state inserite nel programma. Le organizzazioni di volontariato sono infatti fondamentali proprio per la filosofia del programma che si realizza attraverso la collaborazione con le popolazioni locali. Il volontariato è l'unico strumento che il programma ha per acquisire credibilità presso le popolazioni. Infatti un programma non è composto soltanto da esperti o da *bulldozer*, ma anche da gente che si occupa di formazioni a livello di villaggi, che lavora fianco a fianco con il contadino per scavare un pozzo e così via. Quindi, a mio avviso, si deve dare una sempre maggiore importanza a quelle organizzazioni.

PRESIDENTE. Vorrei fare alcune domande: innanzitutto perchè la Liberia ed il Ghana non fanno parte del Sahel, neppure del cosiddetto Sahel allargato?

GASBARRI. Vi è l'organizzazione del Sahel allargato che non comprende il Ghana e la Liberia; invece comprende la Nigeria, il Kenia, l'Uganda ed il Camerun. Il Centro africano, pur avendo una sua organizzazione, non è compreso nel Sahel.

PRESIDENTE. A mio modesto parere unire le zone dell'Africa orientale con quelle dell'Africa occidentale è un'operazione puramente teorica. Il Sahel allargato comprende addirittura l'Etiopia e la Mauritania. Sembra quasi di operare sulla base della geografia medioevale, sembra di trovarsi ad operare sulle teorie precedenti al crollo della geografia tolemaica. A mio parere il Sahel allargato non ha ragione di esistere.

GASBARRI. Per questo si prende sempre in considerazione il Sahel normale, e mai quello allargato.

PRESIDENTE. Il dottor Caputo ha parlato prima di un programma Niger e di un programma di approvvigionamento idrico-colturale per il Niger. Dato che la nostra Commissione si recherà in Africa per indagare su tali problemi, vorrei sapere se è possibile visitare i luoghi in cui si sta dando attuazione ai programmi di sviluppo e se essi sono vicini alla capitale.

CAPUTO. Vi è il programma Niger della FAO che è un programma di sviluppo rurale integrato e la zona in cui ad esso si sta dando attuazione dista circa 500 chilometri dalla capitale. Vi è un aereo ogni settimana per raggiungere la capitale e poi si può proseguire in strada asfaltata, con un percorso non difficile, ma arduo. Ci vogliono circa

sette ore di macchina per percorrere questa strada asfaltata, e poi rimangono soltanto 70-80 chilometri di pista.

Vi è poi un programma per la costruzione di pozzi nel dipartimento Tahoua, all'incirca nella stessa zona, che però, non è ancora perfettamente entrato in funzione, mentre quello del Niger fornisce già dati interessanti da studiare. Il direttore dei lavori di quest'ultimo, dottor Fradosio, arriverà sul posto il 15 marzo, e quindi se vi recherete là potrete incontrarlo. Invece nell'Alto Volta il programma è operativo da sei mesi ed il direttore dei lavori è già sul posto.

PRESIDENTE. Vorrei alcuni chiarimenti sui 400 mila ettari stabiliti nel programma di cui il dottor Gasbarri ha parlato prima.

GASBARRI. Il potenziale di terre agricole del Sahel è di circa 63 milioni di ettari; di questi, però, soltanto il sette per cento viene sfruttato a coltura prevalentemente seccagna. Il programma FAO per risolvere il problema del Sahel nel 2000 si propone di aumentare del 30 per cento la quantità di superfici coltivabili e del 70 per cento la produttività di quelle già coltivate con l'introduzione di nuovi sistemi genetici, con l'*inputs* di fertilizzanti e di sistemi di lavorazione anche animale oltre che con l'irrigazione di 400.000 ettari in aggiunta ai 100.000 già irrigati. Per esempio bisogna ricordare che nel Sahel soltanto il sette per cento dei contadini usa la trazione animale, e solo il 12 per cento conosce i fertilizzanti. Questa parte del programma comprende anche la sistemazione irrigua moderna e permanente dei 400 mila ettari, che vanno ad aggiungersi a quelli già a coltivazione irrigua in forma però non permanente, ma stagionale, cioè in base alle inondazioni.

Come ha detto prima il dottor Caputo, questi sono i sistemi che danno maggiore affidabilità perchè sono quelli che possono essere gestiti direttamente dal contadino senza l'uso di impianti sofisticati che, una volta rotti, non si possono riparare per carenza di personale tecnico o per mancanza di fondi. E proprio per questo sviluppo di 400 mila ettari di nuove superfici coltivate occorrono tutti quei milioni di dollari di cui parlavo prima.

PRESIDENTE. Si tratterebbe, però, di un'area estesa quanto la Liguria; e questo di fronte all'estensione del Sahel non sarebbe un grande risultato. Si tratterebbe infatti soltanto del pezzo di un mosaico ancora lontano dall'essere perfezionato.

GASBARRI. Bisogna però tenere presente che il potenziale irriguo di questo paese è di circa 2.300.000 ettari, e che oggi soltanto una parte di essi è coltivata con sistemi moderni.

PRESIDENTE. Quando vi è una inondazione nella stagione delle piogge, che profondità raggiunge la esondazione dell'acqua?

GASBARRI. Tutto dipende dai bassifondi. Vi è l'inondazione; man mano che l'acqua si ritira dai bassifondi i contadini seminano. Quindi, non vi è un criterio stabile per definire la profondità della sondazione.

PRESIDENTE. Comunque, siamo sempre sui margini dei fiumi e la situazione non è paragonabile a quella dell'Amazzonia.

GASBARRI. Circa l'esistenza di un'organizzazione regionale degli Stati africani, posso dire che sono state costituite ben nove organizzazioni regionali.

La più antica si chiama ECOWAS e raggruppa sedici Stati dell'Africa occidentale, per un totale di 150 milioni di abitanti. Di tale organizzazione fanno parte anche gli otto paesi del Sahel tradizionale.

PRESIDENTE. Che competenze ha questa organizzazione?

GASBARRI. È una sorta di mercato comune. L'organizzazione regionale di maggior interesse è, tuttavia, a mio avviso, quella dell'Africa australe (SADCC) che raggruppa nove Stati, per un totale di 60 milioni di abitanti.

In base alla mia esperienza posso dire che questa è l'Africa dell'avvenire. Pur avendo enormi risorse minerarie essa non si è svi-

luppata a causa dell'incertezza della situazione politica che impediva di intraprendere iniziative economiche. Fino al 1975 l'Angola ed il Mozambico hanno lottato per raggiungere l'indipendenza, lo Zimbabwe è divenuto indipendente nel 1980.

Solo adesso si sta avviando un processo di sviluppo.

Questi paesi dell'Africa australe, che nella letteratura moderna vengono indicati come i paesi del Golfo del Sud, sono paragonabili a quelli del Golfo Persico, dove c'è una ricchezza fondata sul petrolio. Attualmente il petrolio viene estratto solo nell'Angola, dove sono presenti anche enormi ricchezze di carattere minerario e soprattutto agricolo.

Si dice, a tal proposito, che delle 36 materie strategiche individuate dagli Stati Uniti d'America, dalle 16 alle 20 sono presenti in questi paesi.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ambasciatore Luigi Gasbarri ed il dottor Vincenzo Caputo per essere intervenuti e per aver fornito alla Commissione interessanti notizie circa l'oggetto della nostra indagine e dichiaro conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE