

LIBRO BIANCO 2008

sulle politiche pubbliche
di cooperazione allo sviluppo in Italia



Sbilanciamoci!
Sbilanciamoci!



Per un'Italia
capace di futuro

NOTA REDAZIONALE

Questo rapporto è frutto di un lavoro collettivo al quale, in diversa forma, e per i temi di rispettiva competenza hanno collaborato:

Andrea Baranes, Caterina Amicucci, Antonio Tricarico (Crbm), Alberto Zoratti (Fair), Antonio Onorati (Crocevia), Emanuele Giordana (Afghana.org), Giulio Marcon, Sandro Bagnulo, Francesca Nicora, Marco Ridoni (Lunaria), Emanuela Limiti, Tommaso Rondinella, Valerio Cutolo, Matteo Micallella, Vittoria Mancini (Sbilanciamoci!), Jacopo Viciani (Actionaid-Cini).

Si può ricevere una copia del testo scrivendo a info@sbilanciamoci.org

La campagna Sbilanciamoci! è autofinanziata: per contribuire alle sue iniziative si possono versare contributi sul conto corrente postale n°33066002 o sul conto corrente bancario con IBAN IT45 L050 1803 2000 0000 0001738, presso Banca Popolare Etica, Via Rasella - Roma, entrambi intestati a Lunaria, specificando nella causale **Sbilanciamoci!**

Sul sito di Sbilanciamoci! www.sbilanciamoci.org si possono consultare e scaricare tutti i materiali e le pubblicazioni della campagna.

Per contatti e informazioni: Lunaria, Via Buonarroti 39 – 00185 Roma
Telefono 06-8841880, E-mail: info@sbilanciamoci.org, www.sbilanciamoci.org

Aderiscono alla campagna Sbilanciamoci!

Aiab, Altreconomia, Antigone, Arci, Arci Servizio Civile, Associazione Obiettori Nonviolenti, Associazione per la Pace, Beati i Costruttori di Pace, Campagna per la Riforma della Banca Mondiale, Carta, CIPSI, Cittadinanzattiva, CNCA, COCIS, Comunità delle Piagge Firenze, Comitato italiano contratto mondiale sull'acqua, Coop. ROBA dell'Altro Mondo, CRS, CTM Altromercato, Crocevia, Donne in nero, Emergency, Emmaus Italia, Fair, Finansol.it, Fondazione Culturale Responsabilità Etica, GESCO, Gruppo O. Romero SICSAL Italia, ICS, Icea, Legambiente, LILA, Lunaria, Mani Tese, Microfinanza, Movimento Consumatori, Nigrizia, Pax Christi, Rete Lilliput, Rete degli Studenti, Terre des Hommes, UISP, Unione degli Studenti, Unione degli Universitari, Un Ponte per..., WWF

INDICE

Sommario	9
Introduzione - La parabola della cooperazione italiana	17
Capitolo I - Quanto e come spende la cooperazione italiana	21
1.1 L’Aiuto Pubblico allo Sviluppo italiano tra luci e ombre	21
1.2 Come usiamo l’Aiuto Pubblico allo Sviluppo	36
1.3 La cooperazione italiana nel settore sanitario e gli Obiettivi del Millennio	41
1.4 Il ruolo dell’Italia nel Fondo Globale	43
1.5 La scorsa legislatura (XV)	45
1.6 L’attuale legislatura (XVI)	51
Capitolo II - Efficacia degli aiuti. Dalla dichiarazione di Parigi ad Accra i (mancati) progressi dell’Italia	59
2.1 Il Vertice di Roma...	60
2.2 ...e la Dichiarazione di Parigi	61
2.3 Il passaggio di Accra	64
2.4 L’efficacia degli aiuti italiani	66
Capitolo III - La finanza contromano. L’impatto dei processi finanziari sullo sviluppo e la lotta alla povertà	71
3.1 Introduzione	71
3.2 La stabilità finanziaria come Bene Pubblico Globale	72
3.3 Fuga di capitali, elusione ed evasione fiscale	73
3.4 La nuova finanza: <i>hedge funds, private equity, derivati</i>	76
3.5 Speculazione e volatilità	78
3.6 I paradisi fiscali	79
3.7 Regolamentazione e <i>Governance</i>	81
3.8 I primi mesi del governo Berlusconi: molte parole pochi fatti	83
3.9 Conclusioni	86

Capitolo IV - L'Italia e l'Europa. Finanza per lo sviluppo e coerenza delle politiche in Europa	91
4.1 La Banca Europea per gli Investimenti e il finanziamento esterno	91
4.2 Quale lotta alla povertà?	93
4.3 Scenari futuri della finanza per lo sviluppo in Europa	95
4.4 Quale coerenza per le politiche di cooperazione europee?	96
Capitolo V - La crisi alimentare globale e il ruolo dell'Italia	101
5.1 Sicurezza alimentare, lotta alla povertà, politica agricola internazionale	101
5.2 Prezzi agricoli in salita: uno scenario in continuo cambiamento	105
5.3 Le conclusioni del Vertice FAO	107
5.4 Le proposte della società civile	109
Appendice - L'affare Gilgel Gibe	115
Abbreviazioni, sigle, acronimi	120
Bibliografia	122
Sitografia	127

INDICE GRAFICI E TABELLE

Tabelle

Tabella 1 - Distribuzione dell'APS italiano per gli anni 2005-2007 in milioni di USD	25
Tabella 2 - Contributi volontari nel 2006 in milioni di euro	26
Tabella 3 - Contributi volontari 2007 in milioni di euro	27
Tabella 4 - Aiuto genuino dei Paesi UE (in milioni di euro)	31
Tabella 5 - Operazioni di cancellazione del debito da parte italiana	32
Tabella 6 - Distribuzione settoriale dell'APS italiano nel 2005 e 2006	38
Tabella 7 - Risorse complessive allocate dall'Italia per la lotta all'HIV/AIDS nel periodo 2000-2006	43
Tabella 8 - Promesse di contributi da parte dell'Italia (in milioni di dollari)	43
Tabella 9 - Contributi italiani effettivamente versati al GFATM (in milioni di dollari)	44
Tabella 10 - Confronto fra i contributi promessi e quelli versati da parte dell'Italia	44
Tabella 11 - Previsione APS/PIL 2009	54
Tabella 12 - Dichiarazione di Parigi. Indicatori di progresso	61
Tabella 13 - Dichirazione di Parigi. Indicatori di progresso relativi alla cooperazione italiana	66
Tabella 14 - Confronto tra i flussi finanziari Nord-Sud e quelli Sud-Nord, media del periodo 2002-2006	73
Tabella 15 - Distribuzione del finanziamento esterno nel 2007	92

Grafici

Grafico 1 - Aiuto Pubblico allo Sviluppo 2006 in flussi netti assoluti	21
Grafico 2 - Aiuto Pubblico allo Sviluppo 2007 in flussi netti assoluti	22

Grafico 3 - Aiuto Pubblico allo Sviluppo 2006 in percentuale al PIL	23
Grafico 4 - Aiuto Pubblico allo Sviluppo 2007 in percentuale al PIL	23
Grafico 5 - Confronto andamento APS/PIL % tra Italia e media DAC, 2000-2007	24
Grafico 6 - Percentuale di aiuto legato dei Paesi europei rispetto all'APS anno 2006	35
Grafico 7 - APS italiano destinato alla sanità generale e alla sanità di base dal 2000 al 2006	39
Grafico 8 - APS italiano destinato a programmi demografici e igienico-sanitari dal 2000 al 2006	40
Grafico 9 - APS italiano destinato all'istruzione dal 2000 al 2006	40
Grafico 10 - Composizione dei flussi illeciti di capitali dal Sud verso il Nord del mondo	74
Grafico 11 - Andamento delle quotazioni del granoturco alla Borsa di Chigago	101
Grafico 12 - Indice FAO del prezzo del cibo	103
Grafico 13 - Aumento dei prezzi delle <i>soft commodities</i> in conseguenza della crisi finanziaria	103
Grafico 14 - Indice FAO dei prezzi dei prodotti alimentari (1998-2000=100)	104

Box

Box 1 - Il Fondo di finanziamento per la lotta ad AIDS, tubercolosi e malaria: un'altra occasione mancata	44
Box 2 - Dall'Aid for trade all'Aid for local trade	47
Box 3 - La cooperazione italiana in Afghanistan	50
Box 4 - Il futuro della DGCS	55
Box 5 - I diamanti dalla Guinea in Belgio	75
Box 6 - Contro la peste del secolo, ma solo a parole	76
Box 7 - Il semplice meccanismo di funzionamento dei paradisi fiscali	80
Box 8 - La diga di Bujagali	98

Sommario



SOMMARIO

Sintesi

La quarta edizione del Libro bianco sulle politiche pubbliche di cooperazione allo sviluppo in Italia analizza anche quest'anno la spesa pubblica, le strategie, gli interventi e il funzionamento della cooperazione allo sviluppo in Italia. Inoltre quest'anno il Rapporto analizza tre temi di rilevanza internazionale che hanno dominato il dibattito attorno al futuro della cooperazione e alle strategie per lo sviluppo. Efficacia degli aiuti, crisi alimentare e finanza dello sviluppo sono stati i temi al centro di altrettanti vertici internazionali rispettivamente tenutisi ad Accra, a Roma e a Doha nel 2008.

Il testo è diviso in due parti. La prima (capitoli 1 e 2) è dedicata alla disamina delle politiche pubbliche di cooperazione allo sviluppo in Italia con particolare riferimento ai risultati della scorsa legislatura e alle novità di quella attuale. Particolare attenzione è data alla valutazione dell'efficacia degli aiuti italiani grazie alla pubblicazione di inchieste ad hoc in occasione del Vertice di Accra.

La seconda parte del volume (capitoli 3, 4 e 5) è dedicata invece al rapporto che intercorre tra le politiche di cooperazione e il sistema di governance finanziaria globale. In un anno in cui il mondo è stato colpito da due crisi, quella alimentare e quella finanziaria, di portata mondiale e strettamente legate tra loro, l'azione dei governi nazionali in materia di sviluppo non può prescindere dall'affrontare la sfida di nuove forme di governo della globalizzazione.

Introduzione

La manovra finanziaria di Tremonti taglia del 56% i fondi gestiti direttamente dal Ministero degli Affari Esteri con la legge 49/87. A questo taglio va aggiunta la cancellazione dei finanziamenti all'educazione allo sviluppo e la vergognosa scelta di privilegiare per la cooperazione quei Paesi che collaborano al rimpatrio dei loro immigrati dall'Italia. Gli impegni internazionali del nostro Paese continuano ad essere disattesi. Nel contempo la riforma della legge 49 è stata sepolta, la scelta di avere un vice ministro per la cooperazione archiviata definitivamente e - per finire - l'aiuto legato è tornato ad essere una dominante dei pochi aiuti che mandiamo. La cooperazione allo sviluppo ha sostanzialmente perso centralità e attenzione politica nel Governo e nel parlamento. La campagna Sbilanciamoci! - in occasione della discussione della legge finanziaria - ha fatto le sue concrete e dettagliate proposte per aumentare i fondi alla cooperazione e dotarla di risorse continuative attraverso

la partecipazione e la costruzione di meccanismi di tassazione globale (come stanno discutendo molti altri Paesi) per finanziare la lotta alla povertà e lo sviluppo.

Prima parte

Nel **primo capitolo** vengono analizzati i flussi e le strategie di fondo, la ripartizione geografica e settoriale degli aiuti italiani e il modo, gonfiato, in cui l' Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) viene calcolato conteggiando la cancellazione del debito, una pratica giusta ma prettamente contabile, e l'accoglienza dei rifugiati, le borse di studio e gli aiuti legati, tutti soldi spesi in Italia. Mai come quest'anno (periodo di riferimento: 2007) un chiaro giudizio derivante dall'analisi dei flussi dell'APS italiano e dal loro confronto con i dati relativi agli anni precedenti e alle risorse stanziare dagli altri Paesi dell'OCSE appare di difficile formulazione. Nella scorsa legislatura il tentativo di ridare centralità alla cooperazione, dalle contraddizioni di una politica di cooperazione è stato inibito dalla breve durata dell'azione parlamentare e di governo, interrotta nella primavera del 2008. Questo si ripercuote anche nell'analisi dei dati in questo periodo di riferimento.

L'analisi dei dati relativi all'APS italiano evidenzia come nel 2007, rispetto al 2006, ci sia stato un notevole aumento delle risorse stanziare sul canale bilaterale (656 contro 405 milioni di dollari, al netto delle operazioni di cancellazione del debito) e una crescita di oltre il 370% dei contributi volontari alle organizzazioni internazionali. Tale incremento però rimane ben lontano, non solo da quanto richiesto e sperato negli ultimi anni, ma anche da quanto programmato e più volte ribadito nelle sedi istituzionali e nei documenti ufficiali - da ultimo il DPEF 2008-2011- non traducendosi affatto in un miglioramento del rapporto APS/PIL, che anzi registra una seppur minima regressione dallo 0,20% allo 0,19%.

Analizzando i dati sull'aiuto genuino (APS al netto del debito) del 2007 ci si accorge che l'Italia non supera lo 0,16% nel rapporto APS/PIL attestandosi in penultima posizione. Un dato così negativo va comunque relativizzato considerando che nel 2006 l'Italia era riuscita a fare anche peggio, dedicando all'aiuto genuino solo lo 0,11% del PIL. Ciò che si è osservato è stato quindi un incremento delle risorse "genuine", soldi freschi realmente spendibili per attività di cooperazione, incremento accompagnato da una rapida riduzione delle cancellazioni del debito.

Il capitolo termina con un breve excursus sulle prospettive delle politiche di cooperazione, alla luce dell'insediamento del nuovo Governo nel giugno del 2008. I segnali lanciati finora sembrano indicare una direzione piuttosto precisa: un crescente disimpegno dello Stato accompagnato da una maggiore partecipazione delle imprese, trasformando di fatto la cooperazione in un semplice strumento della politica commerciale o militare. Tale disimpegno risulta evidente dalle disposizioni della Finanziaria 2009 che prevederà una diminuzione della disponibilità finanzia-

ria dai 732 milioni previsti per il 2008 ai 321 previsti per il 2009; se non si stanzierranno dei finanziamenti straordinari, una decurtazione di tale portata (56%) impedirà nel prossimo anno alla cooperazione italiana di avviare alcuna nuova iniziativa. Secondo i nostri calcoli gli stanziamenti per nuove iniziative (escluse quelle già avviate) nel 2009 potranno contare sulla ridicola cifra di 29 milioni di euro, i progetti nuovi delle ONG saranno praticamente azzerati e la DGCS, già paralizzata da anni, si troverà a disbrigare pratiche correnti e a smaltire l'arretrato.

Altro aspetto rilevante consiste nel determinare l'efficacia degli interventi effettuati, tema centrale del **secondo capitolo**. Dopo un excursus sui principali vertici internazionali per garantire l'efficacia delle politiche di cooperazione (Roma, Parigi e, nel settembre 2008, Accra), il rapporto esamina l'efficacia degli aiuti italiani alla luce degli indicatori individuati nella Dichiarazione di Parigi.

L'Italia non si è data un piano per il raggiungimento degli obiettivi fissati a Parigi e infatti la situazione, benché migliorata su alcuni punti, è significativamente peggiorata su altri. Sotto altri aspetti la cooperazione italiana è meno efficace nel 2007 rispetto al 2005: sono aumentate le strutture operative che si sovrappongono con strutture già esistenti nei Paesi beneficiari, determinando un evidente spreco di risorse; la quota di aiuti basata su programmi di lungo periodo è scesa dal 39 al 26%, con conseguente riduzione del controllo dei beneficiari sulle risorse e un minore coordinamento tra i diversi canali di finanziamento; e infine l'Italia continua a legare all'acquisto di beni e servizi italiani buona parte dei propri aiuti allo sviluppo.

Seconda parte

Nella seconda parte del Libro bianco si analizza il rapporto che intercorre tra le politiche di cooperazione e la struttura finanziaria a livello globale (capitolo 3) ed europeo (capitolo 4). Affinché questa relazione determini una buona implementazione delle stesse politiche, è necessaria una stabilità finanziaria globale di lungo periodo che l'attuale sistema finanziario non può garantire. Al di là delle continue crisi, che si susseguono senza soluzione di continuità, anche il funzionamento "normale" della finanza alimenta gravi squilibri e provoca conseguenze estremamente negative per i Paesi del Sud.

In particolare, nel **terzo capitolo** vengono prese in esame le problematiche alla base di questo "mal" funzionamento e vengono avanzate delle proposte alternative:

Fuga di capitali, elusione ed evasione fiscale. I flussi finanziari legati alla fuga di capitali dal Sud verso il Nord e i paradisi fiscali sono superiori al totale della cooperazione internazionale allo sviluppo. Pratiche come il transfer pricing e il mispricing spostano denaro e profitti delle imprese in modo da farli risultare nei bilanci di filiali

con sede nei paradisi fiscali. Un sistema obbligatorio di rendicontazione Paese per Paese, adottato a livello globale, permetterebbe di migliorare in maniera determinante la trasparenza sulle attività e i profitti delle imprese transnazionali. Questa misura, facile da attuare da parte delle imprese, se fossero obbligate a farlo, è con ogni probabilità quella che da sola permetterebbe di raggiungere i maggiori risultati nella lotta contro l'elusione e l'evasione fiscale, la corruzione, la criminalità finanziaria internazionale e i paradisi fiscali, restituendo così risorse alla fiscalità generale di tanti paesi del Sud.

Speculazione e volatilità. Il mercato delle valute, al 90% di natura speculativa, ha superato un volume di 3.000 miliardi di dollari al giorno. Il totale di beni e servizi scambiati nel mondo è stimato in circa 10.000 miliardi di dollari l'anno. Le conseguenze di ciò ricadono principalmente sulle fasce più deboli della popolazione che, pur non partecipando al grande "circo" della finanza, ne pagano il prezzo maggiore. Una soluzione a tale problema potrebbe essere l'introduzione di un'imposta minima sulle transazioni valutarie, che permetterebbe di frenare i capitali speculativi senza intaccare le attività produttive.

Altra speculazione è quella creata dagli strumenti derivati negoziati al di fuori delle borse valori ufficiali - hedge funds, private equity e derivati - i quali sono passati in soli 7 anni, tra il 2000 e il 2007, da un nozionale di 100 trilioni di dollari a 600 trilioni di dollari, circa 12 volte il prodotto interno lordo dell'intero pianeta. Di fatto si è creato un circolo vizioso che non si arresta: più si utilizzano i derivati per speculare più aumenta la volatilità dei prezzi delle materie prime e dei prodotti nell'economia reale, e le conseguenze ricadono in modo particolare sui Paesi in via di sviluppo che importano questi prodotti. I derivati dovrebbero essere come minimo negoziati solo nelle borse valori e monitorati dalle autorità di controllo sui mercati finanziari; inoltre, per alcuni settori merceologici fondamentali, potrebbero anche essere fortemente limitati.

Regolamentazione e governance. I problemi principali dell'attuale sistema di governance finanziaria internazionale si possono ricondurre ai fallimenti nella supervisione e nella regolamentazione del sistema stesso. Le istituzioni finanziarie internazionali, in primis il FMI, hanno promosso la necessità di lasciare liberi i mercati. Questo ha portato, non solo a instabilità e a successive crisi, ma anche a un sistema economico globale a doppio binario, dove un'economia virtuale guidata dalla speculazione e dagli interessi a breve termine del settore privato ha preso il sopravvento sull'economia reale.

È necessario un coordinamento efficace per migliorare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra governi in materia finanziaria e fiscale e per realizzare sistemi di regolamentazione, supervisione e controllo che possano funzionare efficacemen-

te a livello globale. Si potrebbe iniziare con il potenziare fortemente le strutture dell'ONU che si occupano di cooperazione economica, a partire dal Tax Committee dell'ONU. Uno dei principali obiettivi di questo comitato dovrebbe essere un codice di condotta sulla cooperazione internazionale per combattere l'evasione fiscale, da implementarsi tanto a livello nazionale quanto internazionale.

Passando al **capitolo quarto**, la principale istituzione, all'interno della struttura finanziaria europea, che finanzia i progetti di cooperazione allo sviluppo è la BEI (Banca Europea degli Investimenti). Essa venne istituita nel 1958 dal Trattato di Roma, con lo scopo di sostenere gli obiettivi dell'Unione, di promuovere uno sviluppo armonico dei Paesi membri, garantendo il finanziamento delle opere infrastrutturali e favorendo le aree meno sviluppate. Il successivo rafforzamento del suo mandato esterno, le ha conferito un ruolo di prim'ordine nel panorama dello sviluppo europeo e delle relazioni esterne dell'UE. Purtroppo però la Banca non è in grado di assolvere questo compito e non è attrezzata per operare come una banca di sviluppo. Pur essendo la più grande istituzione finanziaria pubblica al mondo, non ha ancora adottato standard ambientali e sociali vincolanti: non è una banca di sviluppo e non è strutturata per agire come tale, pur deliberando ogni anno l'impiego di 6 miliardi di euro, iscritti nel quadro dell'aiuto allo sviluppo europeo.

I possibili sviluppi delle istituzioni finanziarie europee si affiancano a un inedito processo di armonizzazione delle politiche europee in materia di sviluppo, stigmatizzato dal Consenso Europeo per lo Sviluppo siglato tra i Paesi membri e la Commissione Europea nel 2005. Tale processo di convergenza delle politiche europee, infatti, ha portato anche alla definizione di priorità per la cooperazione europea, allineandola con altri obiettivi che hanno sempre più dominato negli ultimi anni le politiche generali dell'Unione, e in particolare il suo approccio verso il Sud del mondo. Tra questi, l'apertura dei mercati tramite nuovi accordi di liberalizzazione commerciale e finanziaria, il sostegno indiscriminato alle operazioni transnazionali del settore privato europeo e alla competizione con altri blocchi e potenze economiche emergenti nel controllo delle risorse naturali e di aree strategiche del pianeta, la subordinazione a finalità politiche se non militari, in particolare in contesti cosiddetti "umanitari". Tutte priorità che hanno contribuito ad acuire la crisi alimentare, più che porvi rimedio, in un'ottica di sviluppo di lungo periodo.

È proprio su questa crisi che si incentra il **quinto e ultimo capitolo** del rapporto, prendendo in esame i risultati raggiunti dal Vertice FAO di Roma del giugno 2008 e le conseguenti critiche portate dal forum Terra Preta. A fronte di uno scenario estremamente preoccupante che rischia di allontanare a data da destinarsi il raggiungimento degli otto Obiettivi del Millennio, le élite politiche ed economiche non

danno risposte soddisfacenti, anzi considerano questa situazione quasi come un'opportunità per stabilire un controllo da parte delle multinazionali sull'agricoltura mondiale e sui beni comuni ambientali. Nel documento finale del Vertice si ribadisce l'impegno di fronte alle liberalizzazioni commerciali in ambito WTO, mentre sono state raggiunte solo posizioni mediane sui punti più spinosi, dai biocarburanti ai cambiamenti climatici.

Il rapporto si conclude riportando le accuse principali rivolte alla conferenza da parte del forum Terra Preta: la prima è di non aver coinvolto direttamente i governi e le associazioni locali dei contadini nel processo decisionale scegliendo invece di delegare tutto alla Task force ONU; la seconda critica riguarda invece l'immobilismo in merito ad alcuni temi-chiave quali la regolamentazione dei prezzi sul mercato agricolo internazionale, l'uso delle bioenergie, la speculazione sui costi dei generi alimentari, le misure per un coinvolgimento diretto dei piccoli agricoltori e della società civile.

Introduzione
La parabola della cooperazione italiana



INTRODUZIONE

LA PARABOLA DELLA COOPERAZIONE ITALIANA

La pubblicazione del Libro bianco sulle politiche pubbliche di cooperazione allo sviluppo in Italia del 2008 avviene in un momento particolarmente drammatico per la cooperazione italiana. La manovra finanziaria di Tremonti taglia del 56% i fondi gestiti direttamente dal Ministero Affari Esteri con la legge 49/87. A questo taglio va aggiunta la cancellazione dei finanziamenti all'educazione allo sviluppo e la vergognosa scelta di privilegiare per la cooperazione quei Paesi che collaborano al rimpatrio dei loro immigrati dall'Italia. Gli impegni internazionali del nostro Paese continuano ad essere disattesi. Nel contempo la riforma della legge 49 è stata sepolta, la scelta di avere un vice ministro per la cooperazione archiviata definitivamente e, per finire, l'aiuto legato è tornato ad essere una dominante dei pochi aiuti che mandiamo. La cooperazione allo sviluppo ha sostanzialmente perso centralità e attenzione politica nel Governo e nel Parlamento.

Una vera devastazione che però discende dall'onda lunga della debacle che la cooperazione allo sviluppo ha subito in questi decenni. È una crisi di vecchia data. L'avvento del neoliberismo, la fine della guerra fredda e la mutazione delle relazioni geopolitiche hanno cambiato radicalmente uno scenario che porta con sé la crisi del vecchio paradigma dell' "aiuto allo sviluppo". Un paradigma radicalmente inadeguato di fronte alle trasformazioni della globalizzazione economica e delle relazioni politiche internazionali.

Oggi serve una nuova cooperazione fondata sulla solidarietà *dal basso*, a sua volta basata sul partenariato e l'orizzontalità e che trova nell'idea di sviluppo locale il concetto chiave di un modello diverso di fare cooperazione, che diventa pratica della relazione. Non c'è più chi aiuta e chi è aiutato, chi fa cooperazione e chi ne beneficia, un Sud (dove ci sono molti Nord) diverso da un Nord (dove ci sono molti Sud): in questa epoca le carte si sono rimescolate. Il Brasile vuole essere attore e non solo beneficiario di cooperazione e sono 700mila le badanti immigrate che fanno cooperazione con noi permettendoci di tappare la falla dell'assenza di politiche e soldi per la non autosufficienza.

Ancora oggi la cooperazione italiana è dominata dall' "aiuto legato" (cioè dall'obbligo dei Paesi beneficiari di acquistare beni e servizi dalle imprese italiane), dalla sudditanza alla politica commerciale e del Ministero dell'Economia e all'export del "made in Italy" e magari, come in Afghanistan, dall'intreccio con l'interventismo

militare. È una cooperazione “di servizio”, subalterna alla logica di un mondo che nel frattempo è radicalmente cambiato. E, *last but not least*, è una cooperazione senza soldi, a cui Tremonti, con il silenzio complice del Ministero Affari Esteri, ha tagliato tutto quello che era possibile tagliare.

Secondo i nostri calcoli i soldi per nuove iniziative (escluse quelle già avviate) nel 2009 potranno contare sulla ridicola cifra di 29 milioni di euro, i progetti nuovi delle ONG saranno praticamente azzerati e la DGCS, già paralizzata da anni, si troverà a disbrigare pratiche correnti e a smaltire l'arretrato. Si tratta di una situazione insostenibile per un Paese che vuole avere un profilo internazionale e che nel 2009 ospita il G8. La campagna Sbilanciamoci! in occasione della discussione della legge finanziaria ha fatto le sue concrete e dettagliate proposte per aumentare i fondi alla cooperazione e dotarla di risorse continuative attraverso la partecipazione e la costruzione di meccanismi di tassazione globale (come stanno discutendo molti altri Paesi) per finanziare la lotta alla povertà e lo sviluppo. È ora, dunque, di cambiare strada e di ridare centralità e peso alle politiche pubbliche di cooperazione allo sviluppo. È un dovere di solidarietà verso i Paesi in via di sviluppo e un atto di responsabilità verso la credibilità (persa) del nostro Paese.

Capitolo primo

Quanto e come spende la cooperazione italiana



CAPITOLO PRIMO

QUANTO E COME SPENDE LA COOPERAZIONE ITALIANA

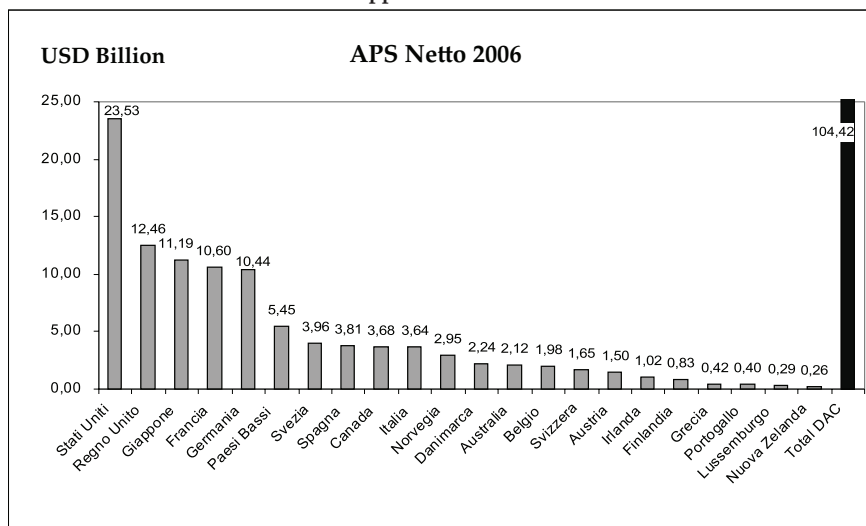
1.1 - L'Aiuto Pubblico allo Sviluppo italiano tra luci e ombre

Mai come quest'anno un chiaro giudizio derivante dall'analisi dei flussi dell'APS (Aiuto Pubblico allo Sviluppo) italiano e dal loro confronto con i dati relativi agli anni precedenti e alle risorse stanziare dagli altri Paesi dell'OCSE appare di difficile formulazione. Ciò perché, molto più che in passato, esso è condizionato dalle contraddizioni di una politica di cooperazione che nella passata legislatura da un lato ha dimostrato il forte desiderio di riappropriarsi di una centralità da tempo perduta, ma dall'altro non è riuscita a compiere in così poco tempo quel salto di qualità necessario per non cadere nelle solite mancanze.

Sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo i risultati ottenuti negli ultimi mesi conservano, dunque, un precario equilibrio fra luci e ombre, tra nuovi slanci ed endemiche lacune.

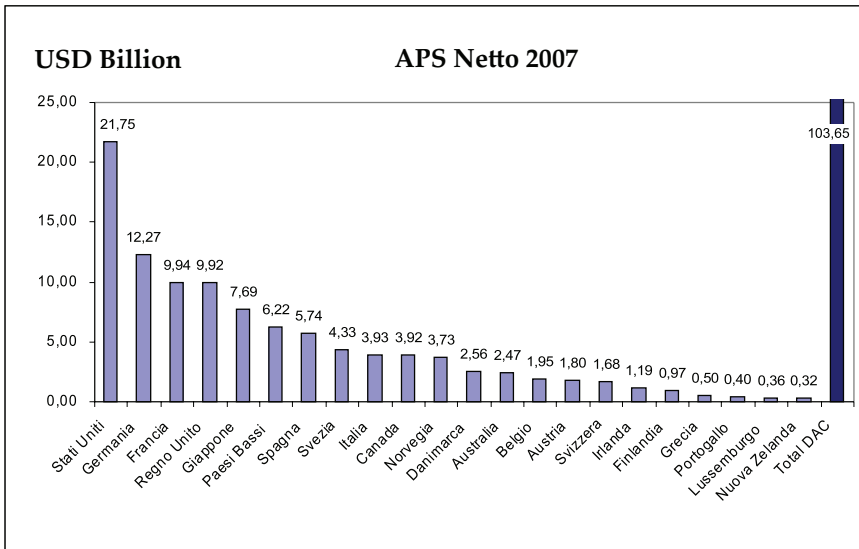
Un caso emblematico di questa dicotomia è rappresentato dall'analisi delle risorse finanziarie stanziare negli ultimi anni per l'APS. In termini assoluti si registra infatti un aumento degli stanziamenti avvenuto tra il 2006 e il 2007.

Grafico 1 – Aiuto Pubblico allo Sviluppo 2006 in flussi netti assoluti



Fonte OCSE – DAC 2007

Grafico 2 – Aiuto Pubblico allo Sviluppo 2007 in flussi netti assoluti

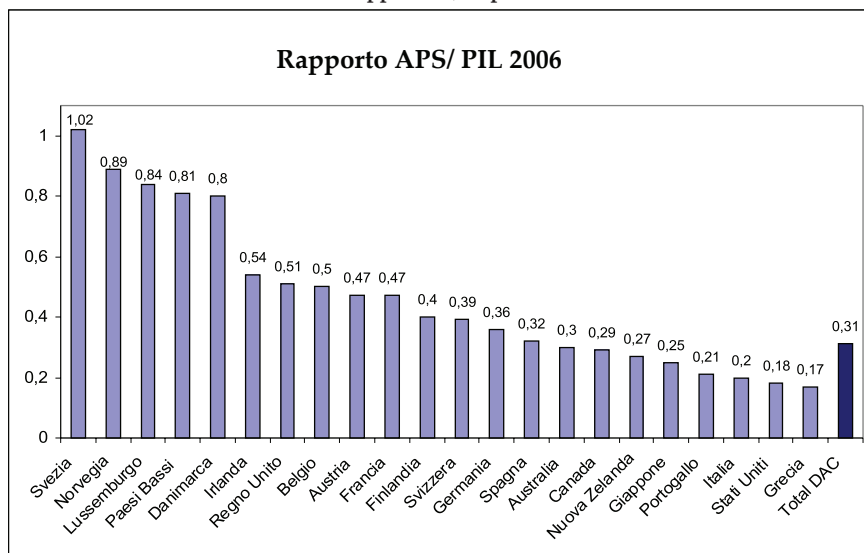


Fonte OCSE – DAC 2008

Tale incremento, però, rimane ben lontano, non solo da quanto richiesto e sperato negli ultimi anni, ma anche da quanto programmato e più volte ribadito nelle sedi istituzionali e nei documenti ufficiali come il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) 2008-2011¹, e soprattutto non si traduce affatto in un miglioramento del rapporto APS/PIL, che anzi registra una, seppur minima, regressione dallo 0,20% allo 0,19%. Più avanti analizzeremo quali sono le cause che hanno determinato tale regressione. Non ci si può certo accontentare nel constatare che nella classifica dei Paesi donatori stilata dal DAC l'Italia sia comunque risalita nel 2007 dal terzultimo al quartultimo posto guadagnando una posizione ai danni del Giappone.

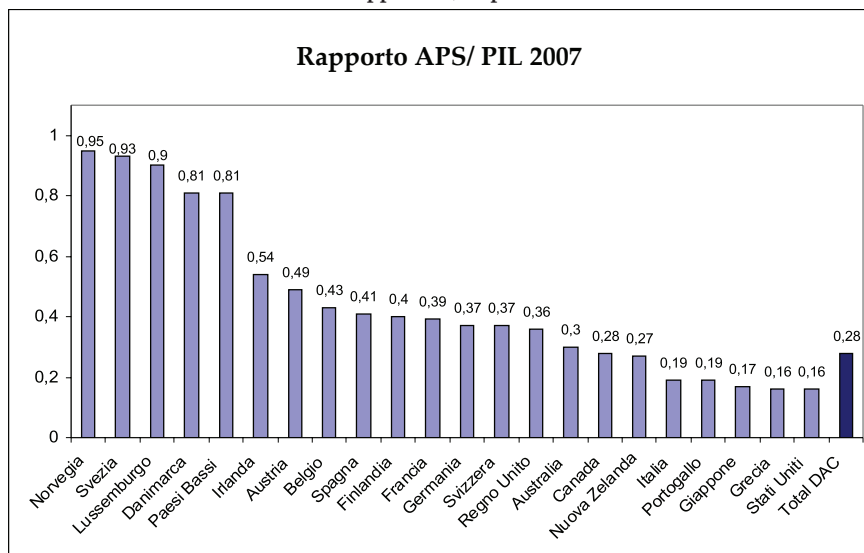
¹ Nel DPEF 2008-2011 si dichiara che "L'Italia si è impegnata nel settore dell' Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) a destinare entro il 2010 lo 0,51% del PIL. [...] Il Ministero Affari Esteri di concerto con quello delle Finanze definirà gli obiettivi annuali per il triennio 2008-2010 per il raggiungimento dello 0,33% nel 2008, dello 0,42% nel 2009 e dello 0,51% nel 2010 con priorità verso l'Africa".

Grafico 3 – Aiuto Pubblico allo Sviluppo 2006, in percentuale al PIL



Fonte OCSE – DAC 2007

Grafico 4 – Aiuto Pubblico allo Sviluppo 2007, in percentuale al PIL

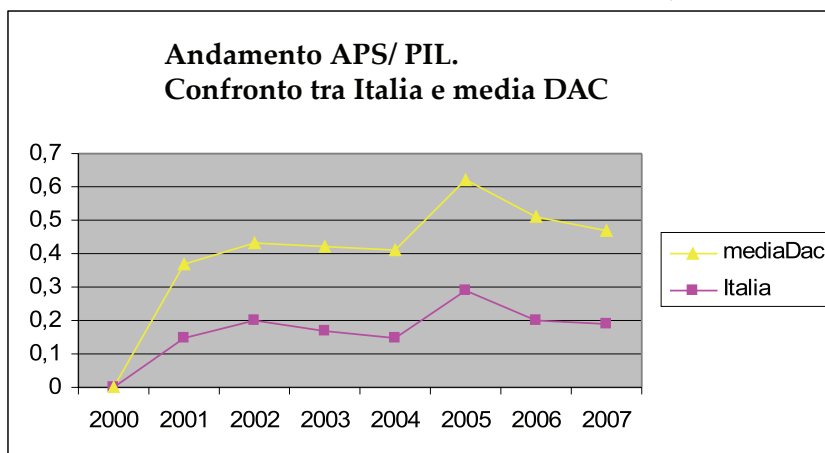


Fonte OCSE – DAC 2008

Continuando a seguire un simile trend degli stanziamenti anche in futuro, risulterà praticamente impossibile rispettare la tabella di marcia stabilita solo un anno fa dal DPEF 2008-2011 nel quale si pianificava che le risorse da destinare all'APS avrebbero dovuto raggiungere nel 2008 lo 0,33% del PIL, rispettando così gli obiettivi programmati in sede europea.² Del resto non sarebbe la prima volta che il Governo italiano non mantiene fede al calendario stilato per l'impegno delle risorse: secondo il DPEF del 2002, infatti, lo 0,33% avrebbe dovuto essere raggiunto già nel 2006. In una simile situazione l'obiettivo finale, destinare cioè all'APS lo 0,70% del PIL nel 2015, già da molti considerato un'impresa difficile, è diventato ormai un miraggio.

Se dunque i numeri sembrano evidenziare una situazione assai grave dell'APS italiano, è altrettanto vero che da un'analisi più approfondita emergono alcuni aspetti positivi in materia di risorse pubbliche destinate.

Grafico 5 – Confronto andamento APS/PIL % tra Italia e media DAC, 2000-2007



Fonte OCSE – DAC

² Ad esempio durante il Consiglio Affari Generali dell'Unione Europea del 15 dicembre 2005 i governi si sono impegnati, in materia di cooperazione internazionale, a raggiungere entro il 2010 lo 0,51% del rapporto APS/PIL e lo 0,70% nel 2015.

Aumento delle risorse sul canale multilaterale

Tabella 1 – Distribuzione dell'APS italiano per gli anni 2005 – 2007 in milioni di USD

Anni	2005	2006	2007
Totale APS italiano	5091	3641	3928,64
APS/PIL	0,29%	0,20%	0,19%
Distribuzione bilaterale			
Totale Bilaterale	2270	2001	1225,91
Cancellazione debito	1670	1595,75	569,73
Risorse reali	600	405	656,18
Distribuzione multilaterale			
Tot. Multilaterale	2821	1640	2702,73
Commissione Europea	1261	1316	1490,8
Agenzie ONU		115,12	442,69
Banca Mondiale		96,5	110,97
Banche regionali di sviluppo	168	15,53	13,1
Altre agenzie		97,22	645,17
% multilaterale su APS	55,41%	45,04%	68,80%
% debito su bilaterale			
	73,57%	79,74%	46,47%
% debito su APS			
	32,80%	43,82%	14,50%
% UE su multilaterale			
	44,70%	80,24%	55,16%

Fonte OCSE – DAC *Elaborazione Sbilanciamoci!*

Innanzitutto nel 2007, rispetto al 2006, è facile constatare un notevole rafforzamento del canale multilaterale che, in questo caso, più che essere interpretato come l'ennesimo espediente per rifuggire le responsabilità e gli impegni di una seria ed efficace politica di cooperazione bilaterale, va considerato come misura assolutamente necessaria. Il 2006, infatti, aveva registrato, come ammesso nella stessa Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione, un taglio dei contributi alle organizzazioni internazionali pari al 66% del budget stanziato negli anni precedenti. Considerando poi che ben l'80% di tali finanziamenti era stato destinato esclusivamente all'Unione Europea, ne deriva che le risorse a disposizione per i contributi volontari da versare nell'anno 2006 alle varie agenzie multilaterali fossero a dir poco limitate. Ciò aveva di fatto determinato la necessità di una

precisa scelta tra le varie organizzazioni da finanziare, scelta che oltretutto si è rivelata quantomeno discutibile. Come evidenziato dallo stesso Ministero degli Esteri l'individuazione degli organismi verso i quali concentrare le poche risorse finanziarie a disposizione era avvenuta "sulla base di precise scelte di ordine politico, secondo criteri di efficacia e incisività delle attività svolte, del grado di ricaduta politica del nostro sostegno – sia in termini di visibilità che di presenza del personale italiano – e del ruolo riservato all'Italia nei processi decisionali."³

Tabella 2 – Contributi volontari nel 2006 in milioni di euro

Contributi volontari 2006	
Agenzia	Contributo
UNDESA	9
OIL	8,5
IMG	8
UNODC	4
IPS	3,8
UNSSC	3
IILA	2
PAM	2
CIHEAM/IAM	1,5
IPGRI	1,5
IDLO	1
OIM	1
UNFPA	1
UNICRI	1
UNRWA	1
UNV	1
Totale	49,3

Fonte *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione nel 2006*⁴

Sfortunatamente una simile strategia se da un lato contribuisce a rafforzare, o meglio a mantenere, il peso politico dell'Italia in alcune singole organizzazioni internazionali, dall'altro racchiude in sé il rischio, già denunciato negli anni prece-

³ MAE (2008) *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione nel 2006*.

⁴ In realtà nella *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione nel 2006* è dichiarato che i contributi volontari ammontano a 64,4 milioni di euro ma il dato su quali organizzazioni siano state finanziate e quanto sia stato destinato a ciascuna di esse viene riportato solo per le organizzazioni incluse in questa tabella. Rimangono perciò circa 15 milioni dei quali non viene riportata la destinazione precisa.

denti, di rendere i contributi volontari alle agenzie più importanti estremamente volatili e quantitativamente poco significativi a vantaggio di organizzazioni meno conosciute e importanti, ma evidentemente considerate più significative dal Governo solo perché ospitate nel nostro Paese o perché valorizzano staff e diplomatici italiani. È il caso ancora una volta di piccole organizzazioni, a volte discusse e criticate per la scarsa trasparenza della loro gestione, come l'IMG (International Management Group), o che per l'appunto hanno il "merito" rispetto ad altre di essere guidate da un direttore italiano o di aver stabilito la loro sede nel nostro Paese (come l'UNDESA⁵ o l'UNODC)⁶.

Tabella 3 – Contributi volontari 2007 in milioni di euro

Contributi volontari 2007	
Agenzia	Contributo
Fao	€ 14,5
Oms	€ 19
Unicef	€ 17,5
Unifem	€ 1,8
Unesco	€ 4,5
Un/Habitat	€ 1,2
Unaids	€ 0,6
Unctad	€ 0,3
Undef	€ 1
Undesa	€ 14
Undp	€ 23
Undp-Art	€ 1,4
Undp/Cm	€ 1,3
Unep	€ 3
Unfpa	€ 2
Unhcr	€ 5
Unicri	€ 1
Unido	€ 3
Unodc	€ 4

5 United Nations Department of Economic and Social Affairs.

6 United Nations Office on Drugs and Crime.

Unrwa	€ 5
Unssc	€ 1,5
Unv	€ 1,5
Cepal	€ 0,2
Cicr	€ 7
Ciheam	€ 1,5
Global Mechanism	€ 0,3
Iccrom	€ 0,5
Idlo	€ 15
Ifad	€ 1,5
Iila	€ 4
Instraw	€ 0,250
Ipgri	€ 1
Ips	€ 0,5
Itc	€ 0,1
Iucn	€ 2,4
N.U. Global Compact	€ 0,1
Ocha	€ 0,3
Ohchr	€ 1,5
Oil	€ 14
Oim	€ 1,5
Omc/Wto	€ 0,3
Omm	€ 0,1
Ompi	€ 0,3
Oss	€ 0,08
PAM	€ 3
Peace Building Fund	€ 2
Sid	€ 0.5
Ue/Esperti associati	€ 1
Unione latina	€ 0,1
Totale	€ 185,130

La decisione di aumentare considerevolmente le risorse dedicate al canale multilaterale nel 2007 si è dunque rivelata una scelta assolutamente indispensabile innanzitutto per colmare parte degli arretrati dell'anno precedente non corrisposti proprio per insufficienza di fondi, in secondo luogo per restituire all'Italia, di fronte agli altri Paesi donatori, quella credibilità fondamentale per esercitare almeno in minima misura un peso politico tale da incidere sulle policy delle varie organizzazioni. È questo il caso emblematico del Fondo Globale per la lotta all'AIDS, alla tubercolosi e alla malaria verso il quale l'Italia, unico Paese insieme a Stati Uniti e Giappone a godere del diritto di un seggio individuale al Consiglio d'Amministrazione, era divenuta la maggiore debitrice. Nel 2007 sono stati finalmente versati i 280 milioni di euro di arretrati e addirittura erogati (primo Paese tra i G8) i 130 milioni previsti per il 2008. Aver liberato la delegazione italiana dall'imbarazzante peso del debito accumulato da parte del Governo, le restituisce la possibilità di partecipare più attivamente e in modo propositivo alle decisioni politiche e all'individuazione delle strategie da seguire all'interno del Board.

Le risorse reali sul canale bilaterale

A prima vista le risorse stanziare nel 2007 sul canale bilaterale appaiono nettamente inferiori rispetto a quelle degli anni precedenti. In realtà, ciò non dipende da una diminuzione delle erogazioni, quanto dal fatto che l'incidenza del peso della cancellazione del debito sul totale dei finanziamenti bilaterali si è quasi dimezzato, passando da circa l'80% al 46,47% a causa soprattutto della conclusione delle operazioni legate alla cancellazione del debito della Nigeria. Da questi dati si evince dunque che, proprio al netto del debito, non solo le risorse non sono diminuite ma sono addirittura aumentate, passando da 405 a poco più di 656 milioni di dollari. Si può quindi registrare un aumento percentuale delle risorse reali di circa il 46,7% che pone l'Italia, in questa speciale classifica, alle spalle solo della Spagna (+47,6%) e ben lontana da Paesi come Germania (+9,8%) e Francia (+5,6%), per non parlare dei dati addirittura negativi fatti registrare da Gran Bretagna (-2%) e Stati Uniti (-3,5%).⁷

La spinosa questione dell'aiuto "gonfiato"

La diminuzione percentuale delle risorse stanziare dall'Italia per l'APS non rappresenta un caso isolato, tutt'altro, dal momento che per la prima volta negli ultimi anni i finanziamenti dei maggiori Paesi donatori sono stati inferiori rispetto a quelli dell'anno precedente. Il saldo negativo più accentuato lo fanno registrare Paesi come il Giappone e la Francia (che rispettivamente avevano destinato all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo lo 0,25% e lo 0,47% del proprio PIL nel 2006 in

⁷ OCSE – DAC 2008, Preliminary data for 2007.

confronto allo 0,17% e allo 0,39% del 2007), superati in questa speciale classifica solo dalla Gran Bretagna, passata addirittura dallo 0,51% allo 0,36%. Discorso a parte meritano invece la Svezia e la Spagna: la prima perché, pur avendo fatto registrare un calo nelle risorse stanziare nel 2007 rispetto a quelle dell'anno precedente, si attesta comunque a uno 0,93% nel rapporto APS/PIL che supera ancora abbondantemente il target dello 0,7% che molti donatori con tutta probabilità non riusciranno a raggiungere neanche nel 2015; la seconda perché in controtendenza con un simile quadro internazionale ha aumentato i suoi stanziamenti di quasi 2 miliardi di euro facendo passare il suo rapporto APS/PIL dello 0,32% allo 0,41%.

La ragione principale di un risultato globale così negativo è da attribuirsi alla colpevole pratica di accrescere artificialmente la contabilizzazione dell'APS inserendovi voci che in teoria non dovrebbero rientrarvi, come i costi relativi agli studenti stranieri e ai rifugiati o, naturalmente, la cancellazione del debito agli Stati più poveri. Soprattutto quest'ultima prassi, seguita ormai da diverso tempo, ha permesso alla maggior parte dei Paesi OCSE di "gonfiare" letteralmente le cifre legate alle risorse destinate all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo. Questo perché la cancellazione del debito, di per sé positiva e per lungo tempo invocata, non comporta alcun versamento di risorse reali ma semplicemente la rinuncia a contabilizzare in bilancio dei crediti, tra l'altro in gran parte inesigibili. Analizzando la composizione dell'APS dei Paesi OCSE appare subito evidente come le risorse destinate alla cancellazione del debito siano drasticamente diminuite rispetto agli anni precedenti, specialmente perché la gran parte del debito bilaterale degli Stati HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) è stata ormai cancellata, e proprio da questo calo sia dipeso il crollo dell'intero aiuto pubblico allo sviluppo dei maggiori Paesi donatori (Spagna esclusa), benché nessuno di questi abbia in realtà fatto registrare una pesante riduzione delle risorse reali destinate alla cooperazione.

Se dunque si può affermare che le risorse reali destinate dai Paesi OCSE all'APS sono, anche se di poco, aumentate o al massimo rimaste invariate (fatta eccezione per Grecia e Portogallo che hanno effettivamente stanziato meno anche contando solo l'aiuto genuino), è altrettanto vero che le cifre pubblicate dal DAC, già impietose per molti Paesi nel rapporto APS/PIL, danno una fotografia distorta e parziale dell'impegno dei Paesi donatori e andrebbero tutte ritoccate al ribasso considerando solo l'aiuto genuino. Riportiamo ad esempio la nuova tabella dell'APS sul PIL, al netto del debito, per tutti i Paesi dell'Unione Europea:

Tabella 4 – Aiuto genuino dei Paesi UE (in milioni di euro)

Paese	APS totale 2007	APS genuino	APS genuino su PIL
Lussemburgo	266	266	0,90%
Svezia	3166	2922	0,86%
Danimarca	1872	1755	0,77%
Olanda	4540	4182	0,75%
Irlanda	869	865	0,54%
Spagna	4196	3967	0,39%
Finlandia	711	698	0,39%
Belgio	1427	1217	0,37%
Regno Unito	7247	7196	0,36%
Germania	8961	6057	0,25%
Francia	7261	4837	0,25%
Austria	1313	553	0,20%
Portogallo	294	274	0,18%
Italia	2870	2454	0,16%
Grecia	366	346	0,14%

Fonte OCSE – DAC Elaborazione Eurodad

Analizzando i dati riportati nella tabella dell'aiuto genuino del 2007 ci si accorge che l'Italia non supera lo 0,16% nel rapporto APS/PIL attestandosi in penultima posizione davanti solo alla Grecia e dietro perfino al Portogallo. Un dato così negativo va comunque relativizzato considerando che nel 2006 l'Italia era riuscita a fare anche peggio, dedicando all'aiuto pubblico allo sviluppo genuino solo lo 0,11% del PIL. Una simile performance era valsa al nostro Paese l'ultima posizione in classifica (preceduta da Portogallo e Grecia rispettivamente con lo 0,20% e lo 0,15%).

La cancellazione del debito da parte dell'Italia

Come abbiamo visto anche l'Italia rispetta il trend internazionale per cui a una diminuzione percentuale dell'APS non corrisponde nel 2007 un'altrettanta diminuzione delle risorse reali stanziare, bensì solo un forte ridimensionamento di quelle dedicate alla cancellazione del debito. Per rendersi meglio conto dell'incidenza di quest'ultima sull'Aiuto Pubblico allo Sviluppo del nostro Paese basti considerare la differenza delle risorse stanziare per l'APS bilaterale tra il 2005 e il 2007. In soli 2 anni tale voce è scesa da 2270 milioni di dollari a 1226 milioni nell'ultimo anno. A ben vedere però se nel 2007 alla voce "debito cancellato" corrispondono 569 milio-

ni di dollari, ossia il 46% circa dell'aiuto allo sviluppo bilaterale, nel 2005 tale voce si attestava addirittura a 1670 milioni di dollari, pari quasi al 74% dell'intera somma stanziata sul canale bilaterale. Non a caso nel biennio 2004-2005 i due principali beneficiari dell'Italia sono stati Iraq e Nigeria, ossia i 2 Paesi verso i quali erano in atto le maggiori operazioni di cancellazione del debito. Lasciando da parte il problema della più che discutibile contabilizzazione della cancellazione del debito all'interno dell'APS, è corretto sottolineare come il Governo italiano, spinto anche da una forte pressione della società civile, sia stato uno dei primi e più attivi tra i Paesi creditori ad adoperarsi per la cancellazione del debito degli Stati HIPC. Non a caso l'Italia è stata la prima a dotarsi, nel 2000, di una normativa sulla cancellazione del debito e ad oggi, benché l'impegno di cancellare il 100% dei debiti bilaterali ai Paesi maggiormente indebitati entro il 2004 non sia stato mantenuto, si può comunque affermare che il percorso è vicino al suo completamento.

Dal 2001 al giugno del 2006 l'Italia, nel quadro della legge 209/2000, ha cancellato debiti per poco più di 6 miliardi di euro, così distribuiti:

Tabella 5 – Operazioni di cancellazione del debito da parte italiana

Paese	Mln € Cancellati	Tipologia Accordo	Utilizzazione Fondi Liberati
Benin	29.23	Interim debt relief	Progetti a carattere sociale nell'ambito del PRSP
Bolivia	74.3	Cancellazione finale	Pagamento stipendi insegnanti e medici
Burkina Faso	12.5	Interim debt relief	CSLP: progetti sociali e sviluppo rurale
Burundi	0.07	Pre-HIPC	Acquisto di ambulanze
Camerun	55.8	Interim debt relief	Ancora sconosciuto
Ciad	1.86	Interim debt relief	Ancora sconosciuto
Costa d'Avorio	44.9	Pre-HIPC	Ancora sconosciuto
Etiopia	10.9 23.9 332.35	Pre-HIPC Interim debt relief Cancellazione finale	Servizi sanitari base; ricostruzione strade; miglioramento produzione agricola; rafforzamento servizi per le famiglie
Ghana	12.3 21.27	Interim debt relief Cancellazione finale	Istruzione e sanità di base; rete idrica; Multidonors Budgetary Support
Guinea Bissau	89.6	Interim debt relief	In attesa di nuove proposte perché le precedenti incompatibili con 209/2000
Guinea Conakry	17.9	Interim debt relief	Educazione; sanità; infrastrutture
Honduras	40.16 131.29	Interim debt relief Cancellazione finale	Riorganizzazione ed estensione sistema sanitario pubblico
Madagascar	34.9 153.74	Interim debt relief Cancellazione finale	Settori sanitario; idrico; infrastrutture; energia

Malawi	0.26	Interim debt relief	Settore agricolo
Mali	0.032 1	Interim debt relief Cancellazione finale	Sanità; istruzione; sviluppo rurale; buon governo; infrastrutture; riforme strutturali
Marocco	20	Cancellazione per catastrofe naturale	Riabilitazione edifici utilità sociale; ricostruzione 15 quartieri; strade
Mauritania	0.085 0.228	Interim debt relief Cancellazione finale	Costruzione e riabilitazione dighe in terra; estensione rete idrica
Mozambico	557.3	Cancellazione finale	Istruzione; sanità; giustizia
Nicaragua	32.5 74.46	Interim debt relief Cancellazione finale	Settori nell'ambito dell'ERCERP
Pakistan	80.98	Cancellazione per crisi umanitarie	Accoglienza rifugiati dall'Afghanistan
Repubblica del Congo	45.91	Pre-HIPC	Istruzione; reinserimento ex-combattenti; sviluppo agricolo; sanità; settore idrico
RD Congo	568.8 44.68	Pre-HIPC Interim debt relief	Settore idrico e socio-umanitario; istruzione; sanità
Senegal	5.97 52.46	Interim debt relief Cancellazione finale	Agricoltura; trasporti; equipaggiamento collettività locali; sanità; istruzione
Sierra Leone	5.5 11.4	Pre-HIPC Interim debt relief	Ancora sconosciuto
Sri Lanka	7.13	Cancellazione per catastrofe naturale	Ricostruzione infrastrutturale
Tanzania	50.5 141.21	Interim debt relief Cancellazione finale	PRSP
Uganda	142.8	Cancellazione finale	Poverty Eradication Action Plan
Vietnam	20,7	Cancellazione per catastrofe naturale	Ripristino infrastrutture danneggiate dall'alluvione
Zambia	23.5 74.95	Interim debt relief Cancellazione finale	In attesa di nuove proposte perché le precedenti incompatibili con 209/2000
totale	3049.325		

Paese	Milioni di euro cancellati
Iraq	2046.14
Nigeria	872.30
Guinea Equatoriale	34.87
totale	2953.31

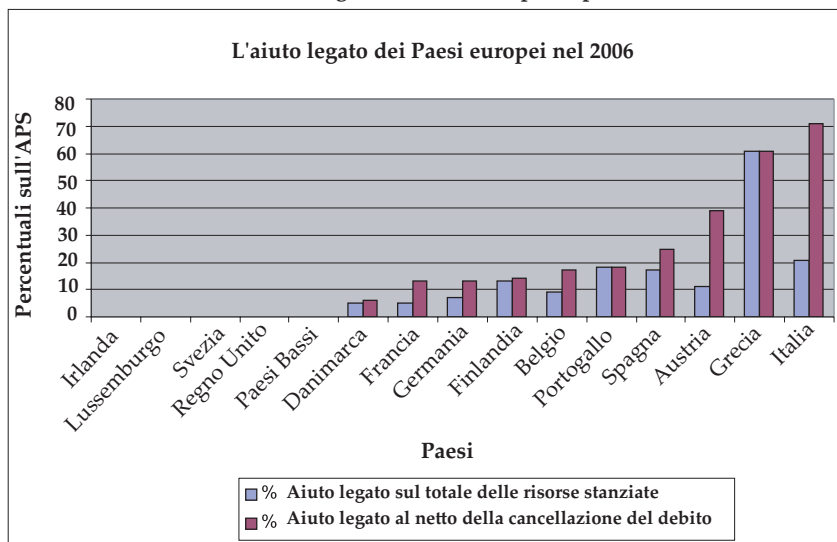
Fonte *Relazione sullo stato di attuazione della legge recante misure per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati (al 30 giugno 2006)*

L'aiuto è tornato legato

Per aiuto legato si intendono tutti quei casi in cui l'aiuto è subordinato all'acquisto da parte del Paese beneficiario di beni o servizi provenienti dal Paese donatore. Gli aspetti negativi di una simile prassi appaiono evidenti: innanzitutto si è calcolato che dal punto di vista economico l'impossibilità di ricercare a livello internazionale il prezzo più conveniente provoca un aumento dei costi per il beneficiario che va dal 15 al 30% rispetto all'esito di una competizione internazionale. Oltre al fatto che l'acquisto di beni e servizi nel Paese beneficiario, quando questi vi siano, è un contributo importante all'economia locale. Naturalmente le ripercussioni non sono solo di carattere finanziario ma incidono fortemente anche sulla qualità dell'aiuto stesso. Infatti un aiuto legato disattende la natura stessa dell'aiuto andando a beneficio del Paese donatore piuttosto che di quello ricevente, senza contare le difficoltà che questa pratica crea sia per lo sviluppo di servizi e capacità locali nel Paese beneficiario che per l'armonizzazione e il coordinamento tra i vari donatori.

Nel 2005, dopo che per diversi anni il dato relativo all'aiuto legato dell'Italia non era stato reso noto, il DAC pubblicò dati attestanti che la quota italiana era scesa dal 92% (ultimo dato conosciuto, relativo al 2001) al 7,9%, meravigliando per primi gli stessi funzionari del Ministero degli Esteri evidentemente ignari degli enormi progressi compiuti. Si pensò che finalmente fossero state accolte le raccomandazioni per lo slegamento degli aiuti più volte ribadite proprio in sede DAC. Certo si era consapevoli dell'enorme peso che in quel dato veniva rappresentato dalla cancellazione del debito, pratica ovviamente slegata, ma una diminuzione così netta lasciava presupporre comunque un'effettiva e massiccia riduzione dell'utilizzo dell'aiuto legato. In realtà, purtroppo, non è stato così. Nel 2006 l'Italia è tornata a dei livelli altissimi di aiuto legato sia in relazione all'APS totale bilaterale (21%) sia soprattutto nei confronti dell'aiuto genuino, ossia al netto della cancellazione del debito, rispetto al quale si arriva addirittura al 71%. Nessun Paese in Europa è riuscito a far peggio. Nonostante nella scorsa legislatura ci si sia impegnati in diverse sedi a favore dello slegamento dell'aiuto, per il 2007 l'Italia non ha comunicato alcun dato sulla percentuale di aiuto legato, perciò non è possibile verificare se si sia mantenuto il pessimo livello del 2006 o se si sia registrato il tanto auspicato miglioramento.

Grafico 6 – Percentuale di aiuto legato dei Paesi europei rispetto all'APS anno 2006



Fonte OCSE – DAC Elaborazione Eurodad

Dal grafico sopra riportato non solo appare chiaro come diversi Paesi, tra cui Irlanda e Gran Bretagna, abbiano in questi anni raggiunto eccellenti risultati arrivando addirittura ad azzerare la percentuale dell'aiuto legato, ma risulta altrettanto evidente la distanza abissale che separa l'Italia, che al netto del debito è fanalino di coda con il 71% di aiuto legato, da Stati come la Francia, la Germania o la Spagna. Ma quali sono le ragioni di questa performance così negativa?

Le origini di una simile distorsione sono naturalmente molteplici, ma la principale è probabilmente da imputare alla legge che regola le attività di cooperazione allo sviluppo dell'Italia e che non appare sufficientemente chiara per quanto riguarda proprio gli aiuti legati. Non è un caso, infatti, che la proposta di una nuova legge che sostituisse la ormai obsoleta 49/87 contenesse al suo interno l'esplicito riferimento allo slegamento degli aiuti. Ciò che maggiormente incide su questo dato così negativo sono i crediti d'aiuto. La prassi, infatti, prevede che per la concessione di crediti slegati sia necessaria una deroga speciale, il che implica che quasi tutti i crediti d'aiuto vengano stanziati come legati. Nel 2006 essi hanno rappresentato da soli la gran parte (circa il 73%) dell'aiuto legato italiano. Possiamo a questo punto immaginare che anche nei prossimi anni i dati relativi all'aiuto legato italiano saranno tutt'altro che positivi, a meno di un cambiamento radicale nella concezione stessa dei finanziamenti, che probabilmente non sarà possibile senza l'ausilio di un nuovo strumento legislativo che obblighi senza alcuna ambiguità allo slegamento totale degli aiuti.

1.2 - Come usiamo l'APS: le priorità della cooperazione italiana

Effettuando una breve analisi della distribuzione geografica e settoriale dell'APS italiano, si potrà verificare il grado di coerenza tra le priorità enunciate nei diversi documenti programmatici sulla cooperazione allo sviluppo elaborati dal Ministero degli Affari Esteri e le effettive allocazioni delle risorse.

Sia nelle Relazioni Previsionali e Programmatiche sulle attività di cooperazione allo sviluppo (per gli anni 2007 e 2008) che nell'ultima Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (relativa al 2006 ma pubblicata solo nel maggio 2008!), sono riportate come ogni anno le priorità geografiche e tematiche della cooperazione italiana e come accade ormai da tempo al centro degli interventi viene indicato il continente africano e in maniera più specifica l'Africa Subsahariana, come l'area geografica che presenta i valori più bassi di aspettativa di vita, i livelli minori di accesso all'acqua e ai servizi sanitari, e quasi la metà della popolazione al di sotto della Linea di Povertà, ossia che vive con meno di un dollaro al giorno. L'Africa è inoltre il continente in cui si registra il 77% dei decessi attribuibili all'HIV/AIDS e ben trenta Paesi africani occupano le ultime 32 posizioni nella classifica stilata dall'UNDP in base all'Indice di Sviluppo Umano (HDI-Human Development Index)⁸.

Dato che l'obiettivo centrale della cooperazione allo sviluppo è la riduzione della povertà (Obiettivo 1 dei Millennium Development Goals: Lotta alla povertà e alla fame, entro il 2015 dimezzare la percentuale di persone che vivono con meno di 1 dollaro al giorno e che soffrono la fame) l'Italia sembra aver giustamente, almeno nelle intenzioni, dato priorità agli interventi nell'Africa Subsahariana, in linea con quanto concordato in ambito G8 (il "Piano per l'Africa", finalizzato al sostegno del NEPAD-New Partnership for Africa's Development), in concerto con l'ONU ("Millennium Development Goals") e con l'Unione Europea.

A questo punto non rimane che valutare se le buone intenzioni si siano poi trasformate, negli ultimi anni, in azioni concrete. I dati del 2006 e del 2007 forniscono in questo senso, almeno a una prima lettura, un quadro confortante, anche se purtroppo andando ad analizzarli più nel dettaglio emergono delle storture tutt'altro che trascurabili. Nel 2006, infatti, l'Africa Subsahariana è risultata sì l'area verso la quale si è maggiormente concentrata l'attenzione della cooperazione italiana, ma purtroppo di risorse reali se ne sono indirizzate ben poche. Rispetto al miliardo di dollari circa (il dato è lordo) erogato verso quest'area, ben 917 milioni, ossia più del 90%, rappresenta solo il risultato delle operazioni di cancellazione del debito, azione che quindi riguarda esclusivamente risorse virtuali e non

⁸ L'HDI è un indice che sintetizza il livello di sviluppo sulla base di tre fattori: il PIL pro capite, il livello di alfabetizzazione, la speranza di vita.

allocazioni reali con le quali avviare nuove iniziative o sviluppare quelle già intraprese.

Discorso diverso deve essere invece fatto per quanto riguarda il 2007. In questo caso, infatti, l'Italia ha erogato verso l'Africa subsahariana circa 236 milioni di dollari (questa volta il dato è al netto) ma di questi solo 27 sono frutto della cancellazione del debito. Ciò significa che finalmente sono state sborsate risorse reali e soprattutto che le disponibilità finanziarie sono state utilizzate seguendo una logica coerente con le priorità indicate.

Passando invece all'area del bacino Mediterraneo e del Medioriente, ragioni di prossimità geografica e tradizionali interessi geopolitici spiegano la particolare attenzione riservata dalla cooperazione italiana, in linea con le direttrici della politica estera del nostro Paese. Inoltre, come esplicita la Relazione annuale 2006 del MAE, l'aiuto allo sviluppo e la promozione di settori chiave dell'economia e della società sono visti come elementi cruciali per un'efficace gestione dei flussi migratori che da tali aree originano in direzione dell'Europa e, in particolare, dell'Italia. Nel corso del 2006 sono stati portati avanti programmi in diversi settori: sanità, agricoltura, energia, infrastrutture, sostegno alle piccole e medie imprese. Tutte le attività di cooperazione si sono ispirate al doppio criterio dell'integrazione economica nel quadro euromediterraneo e del sostegno al processo di pace mediorientale; infatti così come la crisi del Libano del 2006 ha determinato un impegno straordinario per la cooperazione italiana, anche la recrudescenza della situazione israelo-palestinese e la crisi umanitaria che ha colpito la popolazione, in particolare quella di Gaza, hanno orientato l'impegno su attività di emergenza, a carattere umanitario e di sostegno al budget del Governo palestinese. Il totale dei finanziamenti erogati nel 2006 per i Paesi del bacino del Mediterraneo e del Medioriente (comprensivi di doni e crediti d'aiuto) ammonta a circa 133 milioni di euro.

Per quanto riguarda la distribuzione settoriale, invece, la cooperazione italiana individua come interventi prioritari per porre le basi di un miglioramento delle condizioni di vita della popolazione più povera, innanzitutto gli investimenti nel settore educativo e sanitario.

Tabella 6 – Distribuzione settoriale dell'APS italiano nel 2005 e 2006

Settore	Italia 2005	Italia 2006	Media DAC 2006
Infrastrutture sociali e amministrative	10.5	12.1	34.9
<i>Istruzione</i>	2.0	1.7	8.7
<i>di cui: Istruzione di base</i>	0.1	0.1	2.9
<i>Sanità</i>	3.8	3.8	4.7
<i>Di cui: Sanità di base</i>	1.6	1.1	2.9
Programmi demografici	0.4	0.2	4.1
Programmi igienico sanitari	2.6	2.2	4.0
Governance	1.4	1.6	8.9
Altri servizi sociali	0.4	2.7	4.5
<i>Infrastrutture economiche</i>	<i>10.9</i>	<i>10.5</i>	<i>11.4</i>
Trasporti e comunicazione	0.3	5.9	4.7
Energia	10.2	2.6	3.9
Altro	0.4	1.9	2.8
<i>Produzione</i>	<i>1.3</i>	<i>1.8</i>	<i>4.8</i>
Agricoltura	0.7	1.2	2.9
Industria	0.6	0.5	0.8
Commercio e turismo	0.0	0.1	1.1
<i>Multisetoriali</i>	<i>4.4</i>	<i>4.7</i>	<i>5.8</i>
<i>Programma di assistenza</i>	<i>1.3</i>	<i>1.1</i>	<i>3.1</i>
<i>Azioni relative al debito</i>	<i>62.6</i>	<i>64.0</i>	<i>22.6</i>
<i>Aiuti umanitari</i>	<i>2.6</i>	<i>3.0</i>	<i>6.9</i>
<i>Spese amministrative</i>	<i>1.5</i>	<i>2.6</i>	<i>4.1</i>
<i>Non specificato</i>	<i>5.0</i>	<i>0.4</i>	<i>6.4</i>
Totale	100.0	100.0	100.0

Fonte OCSE – DAC 2007

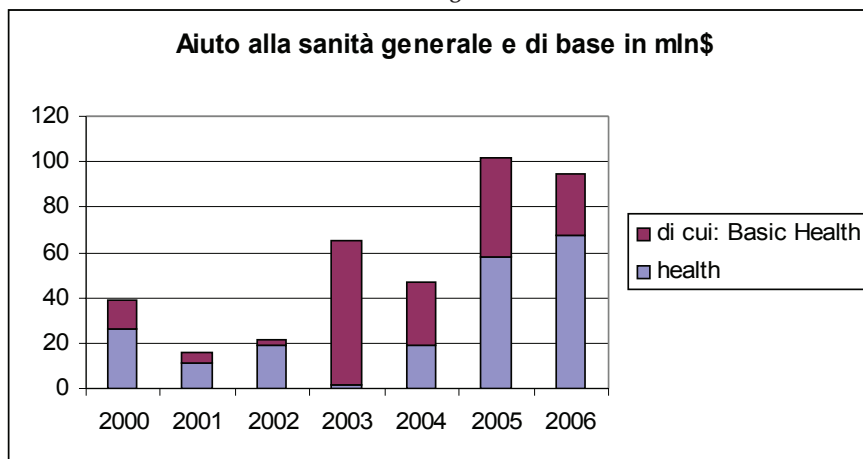
Per il 2007, purtroppo, ci troviamo nell'impossibilità di effettuare un'analisi dettagliata dal momento che non sono ancora disponibili i dati disaggregati; è però possibile analizzare la distribuzione avvenuta nel 2006.

Appare evidente, innanzitutto, che le azioni relative alla cancellazione del debito rappresentano la voce più ingente che, attestandosi al 64% dell'intero APS italiano, lascia alle attività di cooperazione vera e propria (dalle quali bisognerebbe decurtare anche le spese amministrative e quelle dedicate alle emergenze) veramente poche risorse.

Rispetto alle priorità individuate, la cooperazione nel settore sanitario si mantiene praticamente invariata (e comunque decisamente al di sotto della media dei Paesi DAC), ma purtroppo è ben lontana dagli standard individuati per raggiungere gli Obiettivi del Millennio. Secondo la Commissione su Macroeconomia e

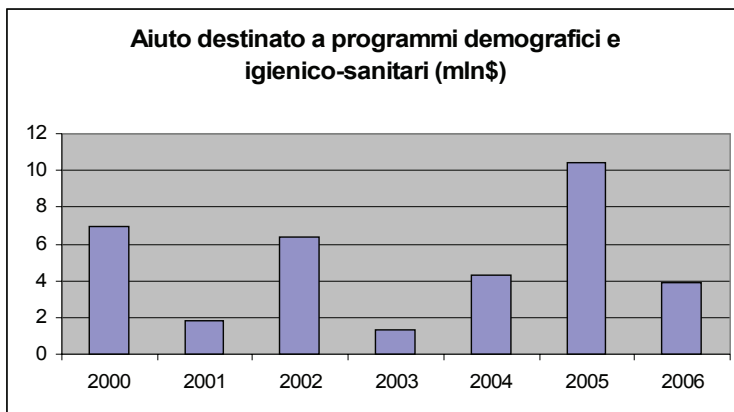
Salute dell'OMS, infatti, le risorse destinate a questo settore dovrebbero essere pari al 15% dell'APS e raggiungere lo 0,1% del PIL. Inoltre va sottolineato che i termini percentuali rimangono invariati solo perché si registra un contemporaneo calo in termini assoluti sia dell'APS che delle risorse destinate alla salute, passate infatti dai 101,77 milioni di dollari del 2005 ai 94,49 del 2006. Si può notare infine una diminuzione sia per ciò che riguarda la sanità di base, sia per ciò che concerne i programmi demografici e igienico-sanitari (a favore della voce "sanità generale"). La prima, oltre a far registrare un calo di risorse, evidenzia un'oscillazione vertiginosa che certo non contribuisce a una programmazione di interventi a medio-lungo termine: si passa infatti dall'11,7% dell'aiuto sanitario totale (2002), al 97,3% (2003), per poi riscendere al 28,4% nel 2006. Anche per i programmi demografici e igienico-sanitari, indispensabili per migliorare la salute femminile e intervenire sulle cause più diffuse di mortalità infantile, si può esprimere lo stesso giudizio: la registrazione di una diminuzione dei finanziamenti accompagnata da un'evidente discontinuità (dai 10 milioni di dollari del 2005 ai 3,9 del 2006), che mette a rischio da un anno all'altro la sostenibilità finanziaria dei progetti già avviati.

Grafico 7 – APS italiano destinato alla sanità generale e alla sanità di base dal 2000 al 2006



Fonte OCSE – DAC 2007

Grafico 8 – APS italiano destinato a programmi demografici e igienico-sanitari dal 2000 al 2006

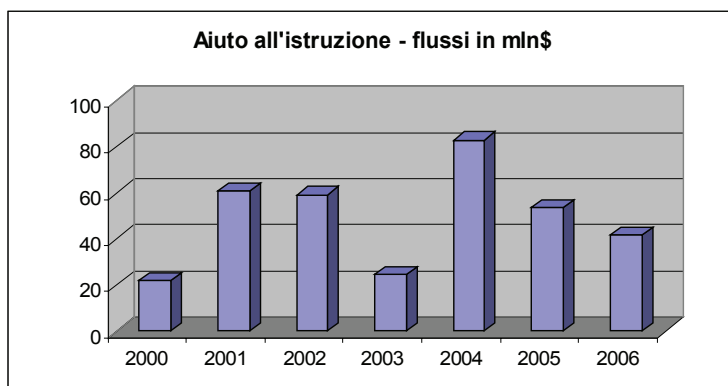


Fonte OCSE – DAC 2007

40

Situazione assai peggiore sembra quella legata al settore educativo, per il quale le risorse, contrariamente a quanto enunciato in più di un'occasione, non appaiono affatto rispettare il carattere prioritario riservato all'istruzione. I dati OCSE/DAC mettono infatti in luce un dimezzamento, avvenuto negli ultimi due anni, delle risorse destinate all'educazione, passate dagli 82,92 milioni di dollari nel 2004 ai 41,62 nel 2006: ciò significa che nel 2006 vi è stata una diminuzione dell'impegno nel settore educativo pari a circa il 65%.⁹ Questo calo è ancor più evidente se confrontiamo i dati italiani con la media dei Paesi OCSE, ben al di sopra del nostro modesto 1,7%.

Grafico 9 – APS italiano destinato all'istruzione dal 2000 al 2006



Fonte OCSE – DAC 2007

⁹ Fonte elaborazione Sbilanciamoci! su dati DAC.

1.3 - La cooperazione italiana nel settore sanitario e gli Obiettivi del Millennio

All'interno degli 8 Obiettivi di Sviluppo del Millennio ben tre sono dedicati al settore sanitario. Questi sono il n. 4, il n.5 e il n. 6. Cosa sta facendo la cooperazione italiana affinché si raggiungano questi tre obiettivi?

4° Diminuire la mortalità infantile:

ridurre di 2/3 il tasso di mortalità fra i bambini al di sotto dei cinque anni di età

Per fornire il suo apporto al raggiungimento di tale obiettivo la cooperazione italiana incentra l'impegno a favore dei diritti dei bambini con finanziamenti all'UNICEF e all'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS). Purtroppo è da rilevare come l'apporto all'UNICEF sia stato in questi anni decisamente altalenante, compromettendo la continuità delle iniziative finanziate. Se nel 2005 e nel 2007 si sono infatti registrati dei finanziamenti pari a circa 13 e 17 milioni di euro, per il 2006 l'UNICEF non è rientrata neanche nella tabella fornita dal Ministero degli Esteri sui contributi volontari agli organismi internazionali!

5° Migliorare la salute materna:

ridurre di 3/4, tra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità materna

Nel suo tentativo di combattere la mortalità materna, l'Italia si impegna con finanziamenti all'UNICEF e all'OMS, ai quali si sommano quelli volontari destinati all'UNFPA (Fondo delle Nazioni Unite per la Popolazione). Questi però negli ultimi anni hanno registrato un continuo calo: sono passati dai circa 3 milioni di dollari nel 2002 ai 2,5 milioni del 2005, per poi scendere ancora nel 2006 a poco più di 1 milione di dollari. Va comunque segnalata la leggera inversione di tendenza registratasi nel 2007 (quasi 2,5 milioni di dollari), che però, alla luce delle previsioni per il 2008 e 2009, sembra rappresentare un caso isolato. Quando si analizzano i finanziamenti destinati alla *gender equality* si deve sottolineare che essa può costituire l'obiettivo primario, e quindi esplicito di un'iniziativa, oppure può avere una ricaduta indiretta. A causa di questo secondo effetto, risulta complicato definire l'effettivo ammontare di risorse destinato a questo tipo di politiche. Per dare un'idea dell'ammontare degli aiuti di cui si parla, basti considerare che nel 2003 le risorse destinate a progetti che avessero la *gender equality* come obiettivo primario erano nulle, mentre nel 2004 erano 9 milioni di dollari. I fondi destinati a progetti che prevedessero una ricaduta indiretta ammontavano rispettivamente a 2 milioni di dollari nel 2003 e a 30 milioni di dollari nel 2004.¹⁰ Anche se i dati sembrano dimostrare un forte incremento delle risorse destinate alla *gender equality* basta confrontarle con quelle di altri Paesi per capire quanto in effetti siano ancora irrisorie. Ad esempio,

¹⁰ CRS – Aid Activity Database, OCSE DAC.

la Germania negli stessi due anni ha stanziato un totale di 4,5 miliardi di dollari in attività a beneficio di gruppi di donne.¹¹

6° Combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie:

fermare e cominciare a invertire la tendenza alla diffusione dell'HIV/AIDS

fermare e cominciare a invertire l'incidenza della malaria e di altre importanti malattie

Nell'ambito dell'impegno della cooperazione per la salute, l'Italia ha sempre dichiarato di volersi impegnare in particolare nella lotta all'AIDS e alle pandemie. La lotta alle pandemie è considerata l'obiettivo prioritario dell'impegno italiano, oltre a essere strategico per raggiungere gli obiettivi 4 e 5. Secondo il rapporto sui progressi dell'Italia verso il raggiungimento degli MDG, l'obiettivo 6 costituisce il maggiore sforzo finanziario per il nostro Paese. In linea con gli obiettivi delineati a livello internazionale, l'Italia, nel tempo, si è impegnata a rafforzare il proprio impegno su questo fronte sia attraverso il Fondo Globale che tramite i classici canali bilaterale e multilaterale. Per quanto concerne gli aiuti bilaterali, come anche per quelli multilaterali, l'analisi dell'impegno italiano nel raggiungimento degli obiettivi 4, 5 e 6 è complicato dall'assenza di dati ufficiali disaggregati. Infatti, i dati che riguardano i suddetti obiettivi vengono aggregati dall'OCSE/DAC nella voce Health, all'interno della quale si ha la sottovoce Basic Health, a sua volta disaggregata in altre sottovoci caratterizzate da codici. L'andamento degli impegni bilaterali destinati alla lotta all'AIDS mostra che essi rappresentano nel periodo 2000-2005 circa il 50 % della Basic Health. Si deduce dunque che le risorse non destinate alla lotta all'AIDS variano da un minimo di 1 milione di dollari a un massimo di 30 milioni. Anche se questa analisi, a causa dell'impossibilità appena evidenziata, di ottenere dati ufficiali disaggregati per obiettivo, contiene elementi di incertezza sulla composizione degli impegni in sanità suddivisi per obiettivi, essa mostra chiaramente, da un lato l'andamento a strappi già descritto, e dall'altro l'indiscutibile esiguità dei fondi. Il principale strumento per la lotta alle pandemie utilizzato dal Governo italiano è il Fondo Globale per la lotta all'AIDS, alla Tuberculosis e alla Malaria (GFATM), come ribadito anche dalla Nota Informativa sugli Indirizzi di Programmazione 2007-2009.¹² Nei contributi della Direzione Generale allo Sviluppo nel settore sanitario, quelli destinati all'obiettivo 6 sono preponderanti. Complessivamente, esclusa la contribuzione al GFATM e considerando congiuntamente sia gli impegni bilaterali che multilaterali, si nota come, a parte i due picchi del 2000 e del 2006, le risorse impiegate si siano attestate in modo costante intorno ai 13 milioni di euro.¹³

¹¹ Actionaid (2007) L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo.

¹² MAE, Dipco n.14/2007.

¹³ Azione per la salute globale (2007) Allarme salute. Perché è necessaria un'azione immediata dell'Europa per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio per la salute.

Tabella 7 – Risorse complessive allocate dall'Italia per la lotta all'HIV/AIDS nel periodo 2000-2006

Anni	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
HIV/AIDS	21.508.124	13.416.173	12.578.036	13.858.953	10.899.283	13.955.961	26.418.844

Fonte *"Italy and the fight against AIDS, Tuberculosis"*

Inoltre, si devono considerare circa 5 milioni di euro nel periodo 2000-2004 che non passano dalla DCGS ma da altri Dicasteri e dalla Cooperazione decentrata, ai quali vanno infine aggiunti altri 2 milioni per interventi di emergenza in Tanzania nel 2005, sempre legati alla lotta all'AIDS.

1.4 - Il ruolo dell'Italia nel Fondo Globale

Come sopra accennato, l'obiettivo n.6 è quello verso il quale l'Italia concentra la maggior parte dei suoi sforzi e il Fondo Globale è lo strumento principale attraverso cui il Governo ha scelto di convogliare le sue risorse. Il rapporto tra l'Italia e il Fondo Globale per la lotta all'AIDS, alla Tuberculosis e alla Malaria è stato caratterizzato, fin dalla sua istituzione durante il G8 di Genova del 2001, da una costante ambiguità. Sia dal punto di vista economico che politico, infatti, il ruolo del Governo italiano è sempre oscillato da momenti di forte protagonismo ad altri di assoluto assenteismo. Si è passati da un iniziale ruolo di leadership a livello strategico e finanziario, testimoniato dal forte contributo fornito sia alla costituzione del GFATM che alla sua operatività economica (non a caso l'Italia è uno dei tre Paesi a godere di un seggio individuale nel Board), a un periodo di assoluto anonimato causato soprattutto dai mancati pagamenti promessi a livello internazionale. In effetti, venendo meno la credibilità di fronte agli altri donatori, che si mantiene solo rispettando gli impegni presi, per la delegazione italiana si è dimostrato sempre più difficile, negli ultimi anni, trovare la possibilità di incidere sulle policies del Fondo e far sentire la propria voce soprattutto nel periodo più recente, caratterizzato da forti cambiamenti all'interno del GFATM dettati da una profonda analisi effettuata dagli organi interni dell'istituzione stessa.

Tabella 8 – Promesse di contributi da parte dell'Italia (in milioni di dollari)

2001-2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
121,020	124,440	180,375	180,375	186,890,600	196,671,710	196,671,710

Fonte *Elaborazione su dati del Fondo Globale*

Tabella 9 – Contributi italiani effettivamente versati al GFATM (in milioni di dollari)

2001-2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totale
108,6	106,5	0	425,8	0	180,4	186,9*	1,008,3

Fonte *Elaborazione su dati del Fondo Globale*

* I contributi relativi al 2008 sono stati in realtà versati già nel 2007

Tabella 10 – Confronto fra i contributi promessi e quelli versati da parte dell'Italia

Totale promesse contributi fino al 2008 (\$)	Totale contributi versati fino al 2008 (\$)
799,101	1,008,3

Fonte *Elaborazione su dati del Fondo Globale*

Nel 2008 l'Italia ha finalmente saldato i propri debiti tornando nel novero dei maggiori donatori e anzi anticipando, primo tra tutti, parte della quota del 2008. Per il momento, dunque, l'emergenza economica sembra superata, ma rimane quella politica. Godere ora di una posizione più forte offre finalmente al Paese l'opportunità di svolgere un ruolo più attivo, purché si superino i limiti troppe volte dimostrati a causa dell'assenza di una strategia. Manca infatti un documento programmatico che renda pubblico l'approccio italiano alla lotta alle tre pandemie, così come un provvedimento che in futuro garantisca la certezza del contributo italiano al Fondo Globale attraverso risorse addizionali rispetto a quelle tradizionalmente stanziare per la cooperazione. Nel 2006 era stata avanzata la proposta di istituire un Fondo di finanziamento per il GFATM ma purtroppo all'atto pratico il Parlamento ha ancora una volta deluso le aspettative.

Box 1 - L'Istituzione del Fondo di finanziamento del Fondo Globale per la lotta all'AIDS, la Tuberculosis e la Malaria: un'altra occasione mancata

Per fare fronte alle continue elusioni delle promesse internazionali e impegnarsi a garantire la continuità del contributo italiano al Fondo, era stata presentata alle Camere il disegno di legge n. 1187 denominato "Istituzione del Fondo di finanziamento del Fondo Globale per la lotta all'AIDS, la tubercolosi e la malaria", che prevedeva lo stanziamento di 50 milioni di euro per il 2006, 130 per il 2007, e 200 per il 2008. La proposta non si fermava tuttavia al 2008, ma individuava le modalità tramite cui stabilire la dotazione del Fondo a partire dal 2009 e in una prospettiva pluriennale. La costituzione di un simile fondo avrebbe permesso all'Italia innanzitutto di onorare la Dichiarazione firmata il 2 giugno 2006 al termine della sessione speciale dell'Assemblea Generale dell'ONU, nella quale si garantiva un flusso di risorse addizionale rispetto a quelle stanziare per la cooperazione allo sviluppo da destinare proprio al finanziamento del GFATM per combattere il problema dell'AIDS. In secondo luogo le avrebbe consentito di dotarsi di uno strumento capace di garantire la non incidenza di tali finanziamenti sui fondi ordinari della

cooperazione internazionale; infine tale provvedimento avrebbe posto il Paese sulla scia di quegli Stati che, come la Francia, si sono impegnati, anche a livello legislativo, nel rendere il più sicuro e pianificabile possibile il loro contributo al Fondo Globale.

Purtroppo tale proposta, benché abbia incontrato il parere favorevole di tutti i gruppi parlamentari, anche quelli dell'opposizione, non è riuscita a completare il suo iter parlamentare e quindi a diventare legge. Sarebbe opportuno che la nuova maggioranza, che come appena sottolineato aveva accolto favorevolmente il ddl, riproponesse la questione al più presto, considerando oltretutto che nel 2009 all'Italia spetterà la Presidenza del G8 e che questo potrebbe essere un dei rari elementi in grado di dimostrare l'impegno italiano per il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio.

1.5 - Il bilancio della XV legislatura

Volendo tracciare un breve bilancio della scorsa legislatura, esso, benché gravato dal peso di un'interruzione così brusca e anticipata che non ha permesso di portare a compimento nessuna delle iniziative avviate, può comunque considerarsi positivo. Le novità introdotte sono state infatti molteplici, anche se purtroppo la maggior parte di esse sembra essere stata già definitivamente accantonata.

È così ad esempio per una delle più significative misure introdotte, ossia la nomina di un viceministro degli esteri con delega alla cooperazione, che rappresentava un chiaro segnale sia della volontà di conferire importanza e centralità politica alla cooperazione che dalla possibilità per tutti gli "addetti ai lavori" di confrontarsi con un interlocutore politico certo e munito di deleghe appropriate. Il nuovo Governo non ha purtroppo riconfermato questa impostazione, riconsegnando al ministro degli Esteri la delega sulla cooperazione.

Stessa sorte è toccata al tentativo di riforma della Legge 49/87, ormai da tutti considerata obsoleta e inadeguata per rispondere alle esigenze di uno scenario internazionale che naturalmente, negli ultimi 20 anni, ha mutato configurazione e attori. Dopo mesi di serrato lavoro e confronto con tutte le parti interessate, aveva preso corpo un disegno di legge che prevedeva al suo interno fondamentali novità: su tutte, l'istituzione di un'agenzia esecutiva e di un fondo unico che garantisse la coerenza tra le scelte politiche e le erogazioni, il definitivo slegamento degli aiuti e la distinzione netta da un lato tra cooperazione e iniziative di carattere militare e commerciale, dall'altro tra le attività legate allo sviluppo e quelle relative all'emergenza. L'interruzione della legislatura ha di fatto segnato il destino della riforma ma soprattutto ha lasciato l'impressione che si sia perduta un'importante occasione per dotare il Paese di uno strumento legislativo capace di rilanciare la cooperazione italiana. In questa nuova legislatura la riforma della cooperazione non pare più una priorità.

Tra i fatti positivi della scorsa legislatura va annoverato l'aumento delle risorse economiche per la cooperazione. Nella Finanziaria 2007, infatti, si è assistito a un sostanziale aumento delle risorse in capo al Ministero degli Esteri, passate da 392 a 647 milioni di euro. Tendenza che si è ripetuta nella Finanziaria successiva, quella del 2008, dove lo stanziamento è arrivato a 732 milioni. Un simile incremento ha permesso all'Italia, innanzitutto, di recuperare un minimo di credibilità rispetto agli altri Paesi donatori e di ripianare i debiti che avevamo accumulato negli anni precedenti verso le organizzazioni internazionali. L'esempio forse più importante del rinnovato impegno nel campo della cooperazione è rappresentato dall'erogazione dei 280 milioni di euro al Fondo Globale per lotta all'AIDS, alla Tuberculosis e alla Malaria, verso il quale da Paese promotore ci eravamo trasformati in maggior debitore. Oggi, non solo abbiamo versato interamente la nostra quota arretrata, ma abbiamo anche erogato, in anticipo rispetto a tutti gli altri Paesi, parte del contributo previsto per il 2008. Questo aumento delle risorse finanziarie non ha comunque consentito all'Italia di mantenere tutte le promesse fatte negli anni precedenti (il rapporto APS/PIL è rimasto infatti ancora molto al di sotto degli obiettivi annunciati), anche se si è lanciato un segnale di discontinuità rispetto alle poche risorse stanziare negli ultimi anni. Segnale che purtroppo viene contraddetto dalla Finanziaria 2009, la quale ha più che dimezzato i fondi destinati alla cooperazione.

Se le tre questioni appena citate rappresentano probabilmente le novità più importanti della XV legislatura, esse non sono le uniche: è particolarmente significativo, ad esempio, l'avvenuto rilancio, tra le priorità della cooperazione del nostro Paese, di alcune fondamentali tematiche quali le politiche di genere e quelle legate allo sviluppo locale e rurale, all'ambiente e ai beni comuni, primo tra tutti l'acqua.

Per ciò che concerne le questioni di genere si è operato su un duplice binario: quello della definizione strategica e quello dei contributi concreti. Nella conferenza organizzata in Mali insieme al PAM (Programma Alimentare Mondiale) nel marzo 2007, "Donne protagoniste in Africa Occidentale: dialogo tra istituzioni, società civile e cooperazione italiana", alla quale hanno partecipato delegazioni di 19 Paesi, si è infatti definito "Il piano d'azione per le tematiche di genere", per la realizzazione del quale si è stanziata la somma di 15 milioni di euro per il triennio 2007-2010. Contemporaneamente si sono avviate una serie di iniziative, soprattutto a favore della lotta contro la violenza sulle donne, specialmente in aree di conflitto, come l'Afghanistan, la Palestina, il Libano.

Le iniziative più interessanti, specie se ne si analizzano le implicazioni di carattere politico, sono state certamente due: l'azione contro il PPIAF e quella nei confronti degli EPA. Raramente infatti, prima dei confronti internazionali svoltisi negli ultimi due anni su questi temi, l'Italia aveva mai assunto una posizione così netta e decisa tanto da andare contro gli interessi di Paesi o istituzioni ben più forti politi-

camente ed economicamente e da conquistare, spesso, un ruolo di leadership anche nei confronti di altre delegazioni. Ciò dimostra, una volta di più, che la questione delle risorse finanziarie è sì imprescindibile ma non è l'unico aspetto importante. Per raggiungere risultati significativi sono necessarie precise strategie e una rappresentanza politica credibile e di primo piano. Ma quali sono state in concreto le iniziative intraprese nei confronti della Banca Mondiale e dell'Unione Europea?

Il ritiro dal PPIAF

Il PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility) è il Fondo fiduciario multilaterale voluto dalla Banca Mondiale e volto a sostenere in molti Paesi, attraverso una serie di attività di consulenza, i processi di privatizzazione di alcune infrastrutture, tra cui quelle relative all'acqua. L'Italia, che inizialmente aveva dato la sua adesione, l'anno scorso ha annunciato il suo ritiro dal fondo, perché in contrasto sia con gli obiettivi di riduzione della povertà enunciati come scopo principale della cooperazione allo sviluppo italiana, sia con la concezione dell'acqua come diritto dell'uomo e non come merce da privatizzare. Come è facile immaginare il gesto formale più che conseguenze concrete (il lavoro del fondo non si è certo arrestato) ha generato dei chiari e significativi riflessi politici, evidenziando una coerenza spesso assente nelle azioni della cooperazione italiana.

I negoziati EPA

Il Governo precedente aveva ripartito le competenze nel negoziato EPA tra i due dicasteri degli Esteri - nell'ambito del quale la delega era stata attribuita alla viceministra alla cooperazione Patrizia Sentinelli - e del Commercio con l'Estero. Il Governo italiano, proprio con la viceministra Sentinelli - che ha mantenuto sempre aperto un 'filo diretto' con le organizzazioni impegnate in Italia e ricevuto e ascoltato più volte i produttori e i rappresentanti della società civile e della diaspora africana - è stato l'unico, in sede europea, a porre alcune condizionalità alla firma degli Accordi, che è riuscito a mantenere fino all'ultima riunione del GAERC (General Affairs and External Relationship Council) convocato il 14-15 maggio prima della scadenza dei negoziati. Una posizione coraggiosa e importante, considerato che in quell'ambito la discussione era destinata ad essere ridotta al minimo, monopolizzata dalla linea della DG Trade, e lo scopo della maggioranza delle altre delegazioni nazionali era quella di mantenere le preferenzialità con selezionati Paesi ACP con i quali esistevano relazioni privilegiate su prodotti specifici (es. banane, zucchero).

Box 2 - Dall'Aid for trade all'Aid for local trade

Il 23 giugno del 2000 viene firmato in Benin l'Accordo di Cotonou, che prevede la firma degli Accordi di Partenariato Economico (EPA o APE) che rivoluzionano la storia delle relazioni

commerciali UE-ACP. Questi nuovi patti, che l'Europa ha negoziato fino al dicembre scorso con molta discrezione con 78 sue ex colonie di Africa, Caraibi e Pacifico, stabiliscono infatti l'apertura di aree di libero scambio tra l'Europa e questi Paesi suddivisi in sei macro-aree. Se il destino dell'Africa sarà quello di rimanere schiacciata dalle regole del libero mercato, la lotta globale per sradicare la povertà dal pianeta avrà perso una delle battaglie più importanti. Parte da questo semplice seppur drammatico corollario, la mobilitazione della società civile mondiale che chiede all'Europa la revisione degli Accordi di partenariato economico (EPA). Le richieste sono chiare: dare priorità all'integrazione regionale e allo sviluppo dei mercati locali, definire un regime commerciale basato sull'asimmetria e l'equità, migliorare la partecipazione delle organizzazioni contadine nella preparazione e nella negoziazione degli EPA, darsi tempo e strumenti necessari per la loro preparazione. Dall'altra parte, ci sono i due obiettivi dichiarati delle nuove regole di cooperazione: la riduzione della povertà e, alla fine, il suo sradicamento; lo sviluppo sostenibile e, progressivamente, l'integrazione dei Paesi ACP nell'economia mondiale.

L'Africa non è in vendita

In Italia la battaglia per la revisione degli EPA si combatte con la campagna *L'Africa non è in vendita!*, promossa da undici organizzazioni della società civile per mobilitare, informare, sensibilizzare opinione pubblica, Governo italiano e istituzioni europee sugli EPA che, dicono i promotori, "confermano come l'Unione a Ventisette si ostini a pensare che la priorità dell'Africa stia nell'integrazione nei mercati globali, nonostante gli evidenti fallimenti delle politiche di libero commercio". I negoziati, che seguono un piano d'azione stabilito nel 2003 tra l'UE e ciascuna delle sei regioni africane coinvolte, dovevano essere conclusi entro il 31 dicembre 2007. Una scadenza estremamente pericolosa, perché non teneva conto della revisione di medio termine, prevista dal percorso negoziale ma finora ignorata dall'Europa, e di un pieno e significativo coinvolgimento degli agricoltori nelle trattative. Negli ultimi mesi del 2007 la Commissione Europea ha messo sotto una forte pressione i Paesi ACP per spingerli ad accettare gli accordi. Sono stati una trentina quelli che hanno accettato l'offerta, e per gli altri dal 1 gennaio 2008 l'Europa ha posto fine al trattamento doganale di Lomé/Cotonou, e ha aumentato i dazi doganali applicati alle loro merci esportate in Europa. I Paesi che hanno accettato un "Interim EPA" (così l'hanno definito) hanno ottenuto di poter mantenere il trattamento di Cotonou, concedendo in cambio di liberalizzare il commercio delle merci con la ex madrepatria, e impegnandosi a proseguire nel settore dei servizi, della spesa pubblica e dei diritti di proprietà intellettuale. Nei primi mesi del 2008, è calato il silenzio sul negoziato. Nella fretta di chiudere entro il 31 dicembre le nuove regole, in realtà, sono state scritte senza essere mai state realmente negoziate. L'UE, per di più, sta continuando a pressare gli altri Paesi recalcitranti a firmare un EPA, preferibilmente nell'ambito di raggruppamenti regionali. La Commissione Europea ha fatto del suo meglio (o del suo peggio) per chiudere il discorso entro la scadenza che si era prefissata, dimostrandosi intransigente e facendosi scudo dell'impegno di dover rispettare la deroga stabilita a suo tempo dalla World Trade Organization. Poco importa se la stessa WTO non ha chiuso i propri negoziati, tuttora in stallo a Ginevra.

Le richieste al nuovo Governo

Molti Paesi ACP non sono autosufficienti dal punto di vista alimentare e l'aumento dei prezzi dei prodotti agricoli fa salire la loro spesa in un momento in cui diminuiscono le entrate per effetto della riduzione dei dazi sui prodotti europei. Il Programma Alimentare Mondiale (PAM), ad esempio, che sfama 73 milioni di persone in un'ottanti-

na di Paesi, ha lanciato l'allarme denunciando un "buco" di 500 milioni di dollari, causato dal caro prezzi. Per questo continuare i negoziati EPA nella stessa direzione sarebbe una scelta a dir poco miope. L'Italia dovrebbe, in realtà, allocare i fondi che intende destinare agli aiuti pubblici allo sviluppo, e in particolare al capitolo dedicato agli aiuti al commercio, solo in presenza di un processo trasparente e partecipato di definizione, esborso e monitoraggio degli stessi. Questi fondi dovrebbero essere orientati al benessere diffuso dei Paesi riceventi, addizionali rispetto ai programmi di cooperazione, finalizzati al sostegno dell'integrazione regionale, allo sviluppo di un commercio locale più solidale e sostenibile e, soprattutto, non essere utilizzati quale moneta di scambio per l'imposizione di politiche-capestro di liberalizzazione. Come ribadito nelle conclusioni del GAERC del 19-20 novembre 2007, sempre sotto forte spinta italiana, le organizzazioni della società civile continuano a chiedere, anche a questo Governo che vengano elaborati e implementati meccanismi in grado di vincolare l'implementazione degli accordi a precisi benchmark di sviluppo umano e benessere diffuso, in trasparenza e cooperazione con le rappresentanze delle comunità locali, della società civile e dei Parlamenti. Il Commissario Europeo allo Sviluppo Louis Michel, durante un incontro parlamentare UE-ACP svoltosi in Slovenia a metà marzo scorso, si è mostrato insofferente alle critiche sollevate dai colleghi africani: "se volete restare poveri, allora continuate a rimanere contro gli EPA", ha lamentato. Eppure anche il Presidente francese Nicolas Sarkozy ha sollevato più volte, come molti esponenti del nostro Governo, gravi perplessità non soltanto sui negoziati commerciali multilaterali in corso alla WTO, ma specificamente sugli EPA come strumenti di sviluppo. E c'è di più: lo stesso Sarkozy ha affidato ad una parlamentare francese, Christiane Taubira, la stesura di un rapporto di valutazione degli EPA che potesse servire come base per la posizione da esprimere come Presidente di turno della UE. Il risultato? Una severa e onesta stroncatura degli EPA come strumento di cooperazione allo sviluppo che poggia su alcune constatazioni molto semplici. Innanzitutto, secondo il rapporto, "la base negoziale andrebbe ripensata per porre una maggiore enfasi sullo sviluppo sociale ed economico", con indicatori chiari e verificabili sullo sviluppo economico locale e per la valutazione dell'impatto socioeconomico sul tessuto locale. Infine il testo propone che a seguito della verifica si possano riaprire sia i testi ancora da sottoscrivere, sia quelli già chiusi. Auspichiamo che questa posizione trovi al più presto sostegno anche a livello istituzionale del nostro Paese. Sarebbe importante che il prima possibile si riaprisse anche in Italia un Tavolo di confronto tra ministeri competenti e società civile sui temi del commercio internazionale e in particolare sui tavoli WTO ed EPA. L'Italia, Paese ospitante il prossimo G8, non può volgere la testa dall'altra parte e rinunciare a quel ruolo proattivo, propositivo e di garanzia nei confronti di alcuni tra i Popoli più poveri del pianeta che ha responsabilmente svolto nella precedente legislatura.

Box 3 - La cooperazione italiana in Afghanistan

Nel 2007 gli ultimi fondi stanziati dal Governo Prodi per la cooperazione in Afghanistan si sono aggiunti all'impegno che ammontava a fine 2006, su un periodo di quattro anni, a circa 260 milioni di euro (di cui 230 effettivamente erogati). Sulla carta il nostro Paese si sarebbe dunque impegnato ad una spesa equivalente a circa un sesto rispetto all'impegno finanziario militare. La maggior parte dei fondi è stata affidata a organismi internazionali (dal Trust Fund della Banca Mondiale alle Agenzie ONU, spesso rispondendo agli appelli del Palazzo di Vetrot); la parte del leone, come singolo impegno, l'ha fatta il "Programma giustizia" (ripristino e adeguamento dell'amministrazione giudiziaria, circa 50 milioni in bilaterale, ma molti di più sul canale multilaterale), un progetto la cui utilità non è certamente di impatto immediato e che ha estimatori che la considerano un fiore all'occhiello e detrattori che ne sottolineano una gestione oggetto di polemiche. La maggior parte dei fondi sono stati attribuiti all'IDLO (International Development Law Organization), organizzazione internazionale cui è stata subappaltata l'attività di formazione dei magistrati afgani, in parte all'UNODC, e un'altra fetta significativa (6 milioni di euro) alla controversa organizzazione internazionale IMG. Parte dei fondi è stata destinata all'assistenza tecnica ai ministeri afgani, mentre circa quindici milioni sono andati a finanziare le elezioni parlamentari e presidenziali. Un'altra piccola tranche è andata alle poche organizzazioni non governative presenti in loco, ma ormai sempre più scoraggiate sia dall'aumento della violenza sia dalla confusione tra operazioni di cooperazione civile e operazioni di cooperazione civile-militare attraverso i PRT (Provincial Reconstruction Team). Una consistente parte dei fondi (40 milioni) era stata destinata alla costruzione della strada Maidan Shar-Bamyan i cui lavori dovevano iniziare nel 2006 ma che hanno fatto "pochissima strada", tanto che nel 2008 sono stati affidati direttamente al Governo afgano. Fanalino di coda sono gli aiuti nel settore sanitario, diffuso anche nel Nord del Paese alle unità sanitarie di base afgane, forse quello che avrebbe avuto più senso potenziare. E, infine, c'è il buco nero di Herat, dove per lungo periodo gli uffici della cooperazione italiana erano appaiati alle strutture militari dei PRT.

Con 11 milioni di euro, fondi "di emergenza" stanziati tra il 2002 e il 2006, a Kabul si è finanziato soprattutto il sostegno all'ospedale Esteqlal (nosocomio pubblico), rifornendolo di medicinali e materiale sanitario e organizzando la formazione per il personale medico e infermieristico, incentivi al personale ospedaliero (335 dipendenti tra medici, paramedici, amministrativi e ausiliari), assistendo la direzione dell'ospedale per migliorare l'efficacia gestionale e la qualità dei servizi, finanziando la manutenzione ordinaria. L'ospedale offre assistenza a 85.000 persone all'anno attraverso l'assistenza del pronto soccorso, i reparti di chirurgia, ustionati, paraplegici, medicina generale, maternità (con una media di 600 parti al mese), consultorio familiare (che assiste 700 donne al mese), visite specialistiche e analisi di laboratorio. Lo stesso avviene nella provincia di Baghlan, a Nord di Kabul, dove la cooperazione italiana assiste 2 ospedali e 5 cliniche rurali isolate raggiungibili attraverso percorsi montuosi e lungo il greto dei fiumi, che assicurano l'assistenza sanitaria a 180.000 persone all'anno. Vanno poi segnalati alcuni microprogetti a Kabul (come l'inserimento delle donne in attività lavorative).

A Herat invece le cose non hanno funzionato: l'ufficio locale, pur avendo ricevuto, in proporzione, più che Kabul (8 milioni per un'area assai più ristretta), non è riuscito a spenderli, proprio per le difficoltà dell'inserimento (avvenuto nel 2004) nella struttura del PRT, con la conseguente necessità di sottostare alle regole di sicurezza dell'esercito che rallentano gli interventi. Sembra abbiano funzionato meglio i progetti di Herat affidati all'ONU (circa 9 milioni) tra cui quello dell'OIM (Organizzazione Internazionale per

le Migrazioni) per la smobilitazione e il reintegro di centinaia di mujaheddin e che viene considerato dal Ministero un successo. A una prima lettura sembra che gli interventi di impatto immediato sulla popolazione civile siano scarsamente finanziati e/o di complessa esecuzione.

È difficile al momento desumere la spesa prevista dalla cooperazione italiana in Afghanistan perché i tagli alla Finanziaria potrebbero aver intaccato l'impegno stimato in oltre 40 milioni di euro per il 2008.

1.6 L'attuale legislatura

Pochi mesi sono trascorsi da quando il nuovo Governo si è insediato a Palazzo Chigi, ma già ci sono elementi sufficienti per disegnare un quadro purtroppo negativo dell'azione governativa. Non sono solo i forti tagli, i quali rischiano addirittura di paralizzare le attività di cooperazione nei prossimi dodici mesi, a sollevare molti dubbi e interrogativi sul futuro immediato della cooperazione internazionale nel nostro Paese, ma è soprattutto la chiara sensazione di un disinteresse da parte dell'esecutivo per la cooperazione allo sviluppo. Sfortunatamente oggi i quesiti non sembrano più riguardare le strategie e i metodi per aumentare le risorse o rendere maggiormente efficaci le nostre politiche, ma, assumendo toni molto più foschi, paiono concentrarsi sulla sopravvivenza stessa della cooperazione allo sviluppo in Italia.

In effetti i segnali non sono affatto incoraggianti e quelli lanciati finora sembrano indicare una direzione piuttosto precisa: un crescente disimpegno dello Stato (soprattutto a livello economico) accompagnato al contempo da una maggiore partecipazione delle imprese, trasformando di fatto la cooperazione in un semplice strumento della politica commerciale o militare. I tagli derivanti dalla Finanziaria 2009, perciò, benché possano a prima vista sembrare il problema più urgente e importante da risolvere, non sono altro che la naturale conseguenza del disinteresse culturale e politico verso la cooperazione allo sviluppo. Del resto fin dalla nomina della squadra di Governo, la decisione della mancata nomina di un viceministro o di un sottosegretario delegato alla cooperazione andava in quella direzione. Ancor più grave, però, è il contenuto del disegno di legge 1441 bis "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile", collegato alla Finanziaria. La Commissione Esteri della Camera dei Deputati, in sede d'esame, ha infatti aggiunto il paragrafo n.3 all'articolo 33 del suddetto ddl, quello relativo proprio alla cooperazione internazionale, che recita:

“Nell’individuazione delle aree di intervento di cui al comma 1, lettera b) [ossia quelle aree che non rientrano nell’elenco dei Paesi indicato dalla legge n. 45 del 13 marzo 2008 ma che, tramite decreto del Presidente del Consiglio, possono godere delle modalità semplificate di svolgimento e procedure amministrative qualora colpiti da criticità di natura umanitaria, sociale o economica] è data priorità ai Paesi che hanno sottoscritto accordi di rimpatrio o di collaborazione nella gestione dei flussi dell’immigrazione clandestina ovvero diretti ad agevolare l’esecuzione delle pene detentive delle persone condannate in Italia presso gli istituti esistenti nei luoghi di origine delle medesime.”

Si tratta di una scelta che subordina la cooperazione allo sviluppo alle politiche securitarie sull’immigrazione, dimenticando che la cooperazione allo sviluppo deve avere ben altri obiettivi. In tutte le ultime relazioni previsionali nonché nelle relazioni sull’attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo, emerge chiaramente come lo scopo prioritario della cooperazione internazionale debba essere la lotta alla povertà e di conseguenza come i Paesi identificati quali destinatari privilegiati dell’aiuto italiano debbano essere quelli maggiormente poveri (concentrati prevalentemente nell’Africa Sub-sahariana) e quelli colpiti da conflitti. Del resto simili obiettivi sono in linea con i principi espressi nei consessi internazionali di cui l’Italia fa parte (ONU, Unione Europea, G8). Con questa nuova formula, invece, si stabiliscono nuove priorità geografiche per l’APS basate non più sulla lotta alla povertà ma sul controllo dei flussi migratori. Tutto ciò, per di più, riguarda interventi di natura emergenziale: il che vuol dire che d’ora in poi non verrà data priorità agli interventi più urgenti in materia di lotta alla povertà, ma quelli in Paesi che - anche se non affetti da emergenze umanitarie - hanno firmato accordi di rimpatrio degli immigrati con il nostro Paese.

Paesi con i quali l’Italia ha finora stipulato accordi di rimpatrio:

Albania	Algeria
Bosnia Erzegovina	Georgia
Croazia	Marocco
FYROM (Repubblica di Macedonia)	Nigeria
Moldavia	Sri Lanka
Serbia	Tunisia
Montenegro	Filippine

Libia (l’accordo di cooperazione tra Berlusconi e Gheddafi per contrastare l’immigrazione clandestina non è ancora stato ratificato)

Ucraina (accordo stipulato attraverso la UE).

I tagli della Finanziaria 2009

Per quanto riguarda la riduzione finanziaria, la legge 133/08 ha tagliato la dotazione di tutti i Ministeri, con una decurtazione per il Ministero degli Affari Esteri pari a 411 milioni di euro. A inizio settembre il Dicastero ha avuto la possibilità di ridistribuire questo taglio tra diverse voci, ma ha invece stabilito di concentrare l'intera riduzione proprio sulla cooperazione allo sviluppo, superando di gran lunga la somma dei tagli previsti proprio nel decreto legge 112 (diventato poi legge 133), che riduceva di ben 170 milioni annui per il triennio 2008-2010.

Le disposizioni della Finanziaria 2009, dunque, si traducono in una diminuzione della disponibilità finanziarie dai 732,846 milioni previsti dalla Finanziaria del 2008 agli attuali 321,8 milioni, in altre parole una decurtazione che raggiunge il 56%.

Da un rapido calcolo si evince che la cooperazione italiana, se non interverranno degli stanziamenti straordinari, nel prossimo anno non sarà praticamente in grado di avviare alcuna nuova iniziativa. Infatti se ai circa 321 milioni stanziati sottraiamo i 128 milioni già deliberati per il prossimo anno, i 130 milioni che dovrebbero essere versati al Fondo Globale per la lotta all'AIDS, alla tubercolosi e alla malaria e i circa 40 milioni necessari per il funzionamento della DGCS, non rimangono neanche 29 milioni, decisamente troppo pochi perché il Ministero degli Esteri possa pensare di svolgere un ruolo centrale nelle politiche di cooperazione allo sviluppo.

Ad aggravare una situazione già piuttosto allarmante, va aggiunto il fatto che i contributi volontari agli organismi internazionali (in primis alle Agenzie delle Nazioni Unite) fanno capo alle risorse del MAE, che abbiamo appena visto essere praticamente nulle. Tra le risorse già stanziare per il prossimo anno e quelle disponibili, infatti, per il 2009 sul canale multilaterale saranno disponibili solo 80 milioni di euro circa, mentre ai progetti delle ONG (che negli anni precedenti avevano visto un aumento di risorse tali da raggiungere i 150 milioni) non andranno più di 9 milioni di euro.

Il rischio è quello di trovarci in una condizione simile a quella del 2006, quando l'Italia annunciò che non avrebbe versato i contributi volontari, fatto salvo, successivamente, operare una piccola marcia indietro dopo le ferme proteste del Segretario Generale dell'ONU Kofi Annan. Ma nell'anno che vedrà l'Italia assumere la Presidenza del G8, come sarà possibile presentarsi senza aver mantenuto alcun impegno internazionale e con un rapporto APS/PIL che rischia di non raggiungere neanche lo 0,1%, ossia il minimo storico mai raggiunto dal Paese? Le operazioni di cancellazione del debito sono praticamente esaurite e con esse la malsana pratica di gonfiare le cifre destinate agli aiuti: bisognerà pertanto introdurre al più presto risorse aggiuntive e reali, a meno di non trovare qualche nuovo e poco trasparente escamotage, nascondendosi magari dietro la crisi finanziaria mondiale.

Molto allarmata è naturalmente la reazione della società civile e delle ONG. Infatti 60 di queste, alcune settimane fa, hanno inviato, tramite le pagine del Sole 24 ore,

una lettera aperta al Presidente del Consiglio invitandolo a rispettare gli impegni di cooperazione allo sviluppo presi in ambito internazionale, soprattutto alla vigilia di appuntamenti così importanti per l'Italia come quelli dell'anno prossimo (come la Presidenza del G8). Per far ciò, continuava il messaggio, è necessario bloccare gli ingenti tagli previsti dalla Finanziaria e seguire l'esempio di Paesi come Francia, Spagna e Germania che, nonostante la crisi finanziaria, hanno ribadito che rispetteranno gli impegni presi a livello internazionale.

L'APS 2009: riduzione certa su tre scenari

Pur riconoscendo la difficile leggibilità della Finanziaria 2009, è possibile tentare di indicare tre scenari quantitativi per l'APS italiano nel 2009 alla luce dei documenti disponibili.

Tabella 11 – Previsione APS/PIL 2009

Scenario di minimo	Scenario medio: Cancellazioni del debito, tra cui il Congo.	Scenario massimo: Versamento contributi a Banche e Fondi di sviluppo; Cancellazioni del debito, tra cui il Congo; Esborso immediato del rientro del debito Argentino.
0,09%	0,14%	0,18%

Fonte *Elaborazione Actionaid su dati Disegno di Legge di Bilancio 2009, Disegno di Legge Finanziaria 2009*

Secondo questi scenari nel 2009 l'aiuto italiano registrerà comunque una contrazione tra il 20% ed il 60%. Con queste stime per l'Italia è ancor più improbabile raggiungere lo 0,51% nel 2010, quando in un solo anno l'APS/PIL italiano dovrebbe o triplicare o quintuplicare - un incremento senza precedenti nella ventennale storia dell'aiuto italiano. Il reintegro del taglio sulla legge 49 permetterebbe di incrementare l'APS italiano di quasi 0,03 punti di PIL. Non si tratta solo di ritardare il rientro della cooperazione italiana in Europa, ma anche di precludere i risultati europei del 2010. La distanza dell'Italia dallo 0,51% peserà anche sull'impegno collettivo europeo. Se nel 2010 l'APS italiano non sarà almeno pari allo 0,44% del PIL¹⁴, anche l'Europa potrebbe mancare l'obiettivo collettivo dello 0,56% .

¹⁴ Secondo il DAC, se i Paesi EU rispetteranno gli impegni nazionali, APS/PIL europeo del 2010 sarà pari a 0,57%, grazie a Regno Unito, Spagna, Irlanda e Finlandia che faranno meglio del target europeo. DAC, Development Cooperation Report 2007, pag. 17.

Box 4 - Il futuro della DGCS

Che da anni l'organico della Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo sia numericamente insufficiente è un dato ormai noto: il numero degli esperti è fermo a 40 mentre dovrebbero essere 120. È anche per questo che delle cospicue risorse stanziata nella scorsa legislatura per finanziare i progetti delle ONG, ossia 150 milioni di euro, se ne sono riusciti a spendere solo 1/3, mentre i restanti 100 milioni circa sono stati dirottati sui canali bilaterale e multilaterale. Anche l'OCSE-DAC, del resto, attraverso i suoi periodici Peer Review, sottolinea l'allarmante carenza ormai dal 2000. Che da anni la DGCS attraversi una crisi strutturale più o meno profonda è un altro elemento da tempo denunciato. Ma oggi simili problemi sembrano quasi venir ridimensionati dal pericolo ben più urgente che sembra correre: il rischio di un totale svuotamento del proprio lavoro. I tagli senza precedenti, infatti, potrebbero paralizzarne le attività e certamente impediscono qualunque tentativo di programmazione pluriennale. Di fronte a questa possibile impasse, però, proprio oggi si ricomincia a parlare di nuovi innesti e di concorsi attesi da anni. Così, davvero paradossalmente, potrebbe aprirsi uno scenario in cui il personale della DGCS (ad eccezione di qualche comitato che molto probabilmente non rientrerà più nell'organico) potrebbe essere finalmente aumentato, ma le risorse finanziarie talmente diminuite da togliere non solo alla Direzione, ma allo stesso Ministero degli Esteri, un ruolo significativo e adeguato.

D'altronde le linee di tendenza sembrano condurre proprio verso questa direzione, ossia il radicale cambiamento degli strumenti con cui attuare la cooperazione internazionale. Essa appare infatti sempre più nelle mani del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che con le sue decisioni in merito alle specifiche voci da tagliare la sta già di fatto gestendo, mentre il Ministero degli Esteri, mai realmente capace di comprendere a pieno l'importanza che proprio la cooperazione potrebbe svolgere per gettare le basi di nuove relazioni internazionali, sembra relegato a un ruolo sempre più subalterno.

Ma alla luce di un futuro tutt'altro che roseo, quali sono gli umori e le sensazioni all'interno della DGCS? Il sentimento di rassegnazione è ancora affiancato dalla speranza di recuperare delle importanti risorse prima dell'approvazione definitiva della Finanziaria 2009. Questo è l'intento evidenziato dalla Direttrice Generale Belloni, anche se il disinteresse dimostrato dal ministro Frattini non lascia presagire la possibilità di ottenere grandi risultati. Certo, qualunque volontà di manifestare il proprio dissenso contro queste drastiche riduzioni non sembra, al momento, poter contare più di tanto su un appoggio esterno. Gli stimoli infatti che provengono dalla società civile e dalle ONG, ad eccezione di qualche raro caso, paiono piuttosto tiepidi, soprattutto se rapportati alla drammaticità del momento.



Capitolo secondo

L'efficacia degli aiuti



CAPITOLO SECONDO L'EFFICACIA DEGLI AIUTI

Decenni di attività di cooperazione allo sviluppo hanno mostrato come la mancanza di coordinamento e programmazione possa diminuire significativamente l'efficacia degli aiuti e rappresentare un incremento di costi tanto per i Paesi donatori, come per i beneficiari. In generale quando esistono meccanismi di coordinamento degli interventi tra i diversi donatori e tra donatori e Paese beneficiario, quando gli aiuti sono inseriti all'interno di un quadro di programmazione ampio, essi risultano molto più efficaci.

Il numero di donatori multilaterali e bilaterali è andato crescendo, tanto che la frammentazione e l'incoerenza tra i vari interventi è diventato un vero e proprio problema per i Paesi beneficiari. È sempre più difficile evitare contraddizioni, sprechi e sovrapposizioni e i costi per mantenere in piedi decine di rapporti bilaterali, allo stesso tempo, iniziano a essere significanti. Secondo l'OCSE ci sono oltre 200 organismi donatori, bilaterali e multilaterali. Alcuni Paesi beneficiari hanno oltre 40 donatori che finanziano contemporaneamente più di 600 progetti (e ciò nonostante potrebbero non migliorare la loro posizione verso il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio).¹⁵

Forse esagerando, De Walle e Johnston sostenevano nel 1996 che un tipico Governo di un Paese beneficiario deve completare, ogni anno, più di 2.400 rapporti quadrimestrali per i donatori.¹⁶ Actionaid ha stimato i costi di transazione dell'aiuto nel 2003 a oltre 9 miliardi di dollari: il 13% del totale degli aiuti.¹⁷ Le inchieste sull'efficacia degli aiuti dell'ultimo anno¹⁸ hanno contato, nei 54 Paesi dove è stata condotta la ricerca, oltre 14mila missioni da parte dei donatori per monitorare i progetti. Solo in Vietnam sono state contate 752 missioni nel 2007, più di due missioni al giorno contando anche sabati e domeniche! Di queste, meno di una su cinque era coordinata con l'attività di altri donatori. Questi sono solo pochi indicatori dell'urgenza di rinnovare le pratiche della cooperazione affinché questa risulti veramente utile. Armonizzazione degli aiuti, coordinamento, slegamento e ownership, ovvero, controllo delle strategie di sviluppo da parte del Paese beneficiario.

¹⁵ Aid Effectiveness, 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration . Overview of the Results.

¹⁶ Van de Walle N. e T.A. Johnston (1996) Improving aid to Africa, Odc Policy Essay no. 21.

¹⁷ Actionaid (2005) Real Aid: an agenda for making aid work.

¹⁸ 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration . Effective aid by 2010? What it will take.

2.1 - Il Vertice di Roma...

Già nel settembre del 2003 si tenne a Roma un primo Vertice internazionale che aveva al centro della discussione l'armonizzazione degli aiuti da parte dei principali donatori. I leader delle principali organizzazioni internazionali e i rappresentanti dei Paesi donatori e beneficiari si riunirono per l'High Level Forum on Harmonization, durante il quale si impegnarono ad intraprendere un miglioramento della gestione e della efficacia degli aiuti, nonché a monitorarne il progresso prima di riunirsi ancora nel 2005.

Il Vertice rispondeva alla preoccupazione derivante dalla crescente percezione che la grande varietà di richieste da parte di donatori ed i processi necessari alla preparazione, distribuzione e monitoraggio degli aiuti allo sviluppo generassero alti costi di transizione per i Paesi beneficiari riducendone ulteriormente le capacità d'azione. Veniva inoltre riconosciuto che le pratiche messe in piedi dai vari donatori non sempre fossero in linea con le priorità di sviluppo, né con i sistemi di funzionamento nazionali: cicli di programmazione, priorità di bilancio e sistemi di gestione finanziaria. L'urgenza di misure che migliorassero l'efficacia degli aiuti appariva inequivocabile. Allo stesso tempo apparivano urgenti alcuni sforzi da parte dei Paesi "partner", cioè dei beneficiari affinché assumessero un ruolo di leadership nel coordinamento degli aiuti e portassero avanti quelle riforme necessarie ad accrescere la fiducia dei donatori riguardo l'adozione di standard internazionali e all'applicazione di buone pratiche.

Già nei documenti conclusivi del Vertice di Roma sono presenti i concetti fondamentali che guideranno la definizione degli indicatori fissati a Parigi due anni dopo: country ownership, Budget support, approccio settoriale e inclusione della società civile nella definizione delle priorità e nella realizzazione dei progetti.

La Dichiarazione di Roma definisce, così, un programma fondato su quattro punti essenziali:

- Assicurare che gli sforzi di armonizzazione vengano adattati al contesto locale e che gli aiuti dei donatori siano allineati con le priorità di sviluppo del Paese beneficiario.
- Estendere i processi diretti dai Paesi beneficiari in modo da snellire le procedure.
- Iniziare processi di revisione delle istituzioni, delle politiche e delle pratiche per facilitare l'armonizzazione.
- Applicare le buone pratiche e i principi individuati dalla comunità internazionale come fondanti per avviare processi d'armonizzazione.

2.2 - ...e la Dichiarazione di Parigi

A Roma si sono definite le linee essenziali da seguire per accrescere l'efficacia della cooperazione allo sviluppo, ma gli obiettivi lì definiti erano ancora piuttosto generici e difficilmente monitorabili. Nel marzo 2005 i vari attori della cooperazione, beneficiari, donatori e organismi internazionali si sono riuniti nuovamente a Parigi con lo scopo di intraprendere azioni monitorabili e di vasta portata per riformare i processi e la gestione degli aiuti. Le conclusioni dell'incontro sono racchiuse nella Dichiarazione di Parigi, un documento che estende gli obiettivi oltre la sola armonizzazione (*harmonization*), mettendo molta più enfasi sul controllo delle strategie di sviluppo da parte dei Paesi beneficiari (*ownership*), su una maggiore coerenza tra gli aiuti e le strategie nazionali per lo sviluppo (*alignment*), su una gestione delle risorse e delle pratiche in modo da dare maggiore attenzione ai risultati ottenuti (*managing for results*) e su un miglioramento della trasparenza nell'utilizzo delle risorse (*mutual accountability*).

La Dichiarazione di Parigi definisce obiettivi misurabili per raggiungere standard accettabili di efficacia. A tal fine viene istituito un set di indicatori da monitorare per valutare il progresso che beneficiari e donatori ottengono, sulla strada verso una maggiore efficacia degli aiuti.

Tabella 12 – La Dichiarazione di Parigi. Indicatori di progresso

OWNERSHIP		OBIETTIVO PER IL 2 010
1	Partners che hanno strategie operative di sviluppo – Numero di Paesi con strategie nazionali di sviluppo (incluso PRSs, <i>Poverty Reduction Strategies</i>) che hanno priorità strategiche chiare collegate a un accordo di spesa di medio-termine e che si ripercuotono sui budgets annuali.	Almeno il 75% dei Paesi partner hanno strategie operative di sviluppo.
ALIGNMENT		OBIETTIVO PER IL 2010
2	Sistemi nazionali affidabili – Numero di Paesi partner che hanno commesse e sistemi di gestione dei fondi pubblici che aderiscono in generale alle buone pratiche accettate	(a) Gestione dei fondi pubblici – Metà dei Paesi partner aumentano almeno di una misura (es: 0.5 punti) sulla scala di performance PFM/ CPIA (Country Policy and Institutional Assessment).
	o (b) che hanno in corso un programma di riforma per raggiungerli.	(b) Commessa – Un terzo dei Paesi partner aumentano come minimo di una misura (es: da D a C, o C a B, o B ad A) sulla scala quattro-punti per valutare le performance per questo indicatore.

3	I flussi d' aiuto sono coerenti con le priorità nazionali — Percentuale di flussi d'aiuto al settore governativo che è riportato sui budgets dei partner nazionali.	Dimezzare il gap — dimezzare la dimensione dei flussi d'aiuto al settore governativo non riportati sui budget governativi (con almeno l'85% riportati sul budget)	
4	Capacità di rafforzamento attraverso l'aiuto coordinato — Percentuale della capacità dei donatori-aiuto allo sviluppo fornito coi programmi coordinati conformi con le strategie nazionali di sviluppo dei partner.	il 50% dei flussi di cooperazione tecnica sono realizzati attraverso programmi coordinati conformi con le strategie nazionali di sviluppo.	
		PERCENTUALE DI DONATORI	
		Punteggio*	Obiettivo
		5+	Tutti i donatori utilizzano sistemi PFM dei Paesi partner.
	Utilizzo dei sistemi paese di gestione dei fondi pubblici	3.5 a 4.5	Il 90% dei donatori utilizzano sistemi PFM dei Paesi partner.
5a	Percentuale di donatori e di flussi d'aiuto che utilizzano sistemi di gestione dei fondi pubblici nei Paesi partner	PERCENTUALE DI FLUSSI D'AIUTO	
	che (a) aderiscono in generale alle buone pratiche accettate o (b) che hanno in corso un programma di riforma per raggiungerli.	Punteggio*	Obiettivo
		5+	Riduzione di due terzi nella percentuale di aiuto al settore pubblico non utilizzando sistemi PFM dei Paesi partner.
		3.5 a 4.5	Riduzione di un terzo nella percentuale di aiuto al settore pubblico non utilizzando sistemi PFM dei Paesi partner.
		PERCENTUALE DI DONATORI	
		Punteggio*	Obiettivo
		A	Tutti i donatori utilizzano commesse dei Paesi partner.
	Utilizzo di commesse — Percentuale di donatori e di flussi d'aiuto attraverso commesse	B	90% dei donatori utilizzano commesse
5b	dei Paesi partner che (a) aderiscono in generale alle	PERCENTUALE DI FLUSSI D'AIUTO	
	buone pratiche accettate o (b) che hanno in corso un programma di riforma per raggiungerli.	Punteggio*	Obiettivo
		A	Riduzione dei due terzi nella percentuale di aiuto al settore pubblico senza usare commesse dei Paesi partner.
		B	Riduzione di un terzo terzi nella percentuale di aiuto al settore pubblico senza usare commesse dei Paesi partner.

6	Capacità di rafforzamento per evitare strutture realizzative parallele — Numero di “project implementation units” (PIUs) parallele per paese.	Riduzione di due terzi dello stock delle “project implementation units” (PIUs) parallele.
7	L'aiuto è più prevedibile — Percentuale di esborsi d'aiuto rilasciati secondo i programmi concordati negli accordi annuali o pluriennali.	Dimezzare il gap — dimezzare la proporzione di aiuto non versato dentro l'anno fiscale in cui è stato programmato.
8	L'aiuto è slegato — Percentuale di aiuto bilaterale che è slegato.	Progresso proseguito oltre il termine.
HARMONISATION		OBIETTIVO PER IL 2010
9	Utilizzo di procedure ed accordi comuni — Percentuale di aiuto forniti come stabilito negli approcci programme-based	66% dei flussi d'aiuto sono forniti nel contesto degli approcci “programme-based”.
10	Incoraggiare analisi condivisa — Percentuale di (a) missioni sul campo e/o (b) lavoro analitico, incluse revisioni diagnostiche condivise	(a) 40% delle missioni dei donatori sono congiunte.
		(b) 66% del lavoro analitico del paese è congiunto.
MANAGING FOR RESULTS		OBIETTIVO PER IL 2010
11	Accordi orientati ai risultati — Numero di Paesi con accordi di valutazione della performance trasparenti e monitorabili per valutare i progressi rispetto a (a) le strategie nazionali di sviluppo e (b) i programmi di settore.	Riduzione del gap di un terzo — Riduzione di un terzo della proporzione dei Paesi senza accordi di valutazione della performance trasparenti e monitorabili.
MUTUAL ACCOUNTABILITY		OBIETTIVO PER IL 2010
12	Responsabilità reciproca — Numero di Paesi partner che intraprendono valutazioni reciproche del progresso nella realizzazione degli impegni concordati sull'efficacia dell'aiuto inclusi quelli contenuti in questa Dichiarazione.	Tutti i Paesi partner hanno in corso controlli di valutazione reciproca.

Fonte *Testo della Dichiarazione di Parigi 2005*

L'importante passo avanti fatto a Parigi sta nella definizione di un set di 12 indicatori in grado di misurare in maniera sistematica l'evoluzione degli aiuti internazionali e i relativi obiettivi da raggiungere entro il 2010. La Dichiarazione di Parigi è stata firmata inizialmente da 90 Paesi che a settembre 2008 erano diventati 123¹⁹, 26 organizzazioni internazionali e 14 reti della società civile. Si tratta ad ogni modo di una dichiarazione non vincolante, che non stabilisce formalmente un partenariato, un contratto tra le parti. Donatori e beneficiari non condividono diritti e responsa-

¹⁹ www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclaration/members

bilità e non si tratta di un rapporto tra pari: i beneficiari sono penalizzati se non realizzano gli impegni, da un lato perché gli aiuti che riceveranno saranno meno efficaci e dall'altro un paese donatore sceglierà di sostenere soprattutto quei Paesi che garantiscano maggiore trasparenza e monitoraggio. Non c'è però nessun meccanismo che penalizzi i donatori, il cui unico pungolo per un raggiungimento degli obiettivi sta nella difesa della loro reputazione internazionale. Lo stesso pungolo che avrebbe dovuto portarli al raggiungimento dello 0,7% del PIL ma che ha funzionato solo per pochi Paesi. Lo stesso concetto di partenariato è in qualche maniera messo in discussione dalla retorica della dichiarazione (di Parigi come quella di Roma) in cui si fa costante riferimento alla distinzione tra "Paesi donatori" e "Paesi partner": i donatori non sono quindi partner di un accordo multilaterale con i Paesi beneficiari nella definizione del processo di sviluppo. Tuttavia l'importanza della Dichiarazione e delle raccomandazioni in essa contenute rimane particolarmente valida nel contesto degli accordi bilaterali tra donatori e beneficiari.

2.3 - Il passaggio di Accra

64

Il 4 settembre 2008 è stato firmato ad Accra, in Ghana, un terzo documento per continuare nel migliore dei modi il percorso verso l'accrescimento dell'efficacia degli aiuti. L'Accra "Agenda for Action" (AAA), questo il nome della Dichiarazione, si propone di accelerare e approfondire l'implementazione della Dichiarazione di Parigi. Accra è stata anche l'occasione per valutare lo stato dell'arte del processo. Il primo risultato positivo riscontrato è quello di una maggiore adesione al monitoraggio degli indicatori della Dichiarazione. Tra l'indagine del 2005 e quella del 2007 si sono aggiunti venti Paesi alla lista di quelli che vengono monitorati per valutare i progressi dell'iniziativa. Di fatto per quasi tutti gli indicatori si sono osservati dei miglioramenti, benché in maniera piuttosto diversificata tra i Paesi. In particolare però per tre indicatori ci sono stati importanti miglioramenti nei confronti degli obiettivi fissati per il 2010:

- Il 36% dei Paesi beneficiari (10 dei 28 che hanno preso parte all'inchiesta) mostra miglioramenti per quanto riguarda la qualità dei sistemi di gestione dei fondi pubblici (indicatore 2a). L'obiettivo del 50% entro il 2010 appare quindi raggiungibile.
- Gli aiuti sono sempre più slegati (indicatore 8), passando dal 75 all'88% la quota di slegamento degli aiuti.
- La cooperazione tecnica da parte dei donatori appare più coordinata e più allineata con i programmi di sviluppo dei beneficiari (indicatore 4), visto che la proporzione di cooperazione tecnica coordinata sul totale è aumentata dal 48%

nel 2005 al 60% nel 2007, superando di fatto l'obiettivo del 50% posto dalla Dichiarazione di Parigi.

Oltre agli obiettivi già fissati per il 2010, ad Accra si sono presi ulteriori impegni. I governi dei Paesi in via di sviluppo dovranno lavorare a più stretto contatto con i parlamenti e con le autorità locali nella preparazione, realizzazione e monitoraggio delle politiche e dei programmi di sviluppo. Rispetto alla Dichiarazione di Parigi, l'inclusione della società civile, quale attore imprescindibile per la definizione degli obiettivi e del lavoro da svolgere, appare uno dei grandi passi avanti. Allo stesso tempo l'AAA rappresenta uno strumento utile nelle mani della società civile per ottenere maggiore trasparenza delle azioni e delle politiche di sviluppo e, allo stesso tempo, la definizione di standard di efficacia a cui anche le ONG internazionali dovranno prima o poi adeguarsi.²⁰ In termini generali sono stati riconosciuti diritti umani, parità di genere e sostenibilità ambientale quali fondamenti per lo sviluppo, il che propone un quadro di riferimento costante nella definizione delle priorità e nel riconoscimento di temi trasversali che si suppone debbano essere sempre presenti. Sul fronte dell'utilizzo dei "sistemi paese", benché si trattasse di uno dei temi più controversi, si è raggiunto un accordo attraverso la definizione di un nuovo obiettivo: "I donatori punteranno a convogliare il 50% o più degli aiuti governativi all'assistenza governativa attraverso sistemi paese fiduciari". E i donatori si sono impegnati ad usare i sistemi paese come prima opzione per aiutare il settore pubblico. Quando i donatori si avvalgono della loro clausola di uscita per non usare questi sistemi, essi si impegnano a dichiarare in maniera trasparente le ragioni per cui li hanno elusi²¹.

Benché senza la definizione di nuovi obiettivi misurabili, passi avanti sono stati compiuti rispetto alla divisione del lavoro tra i vari attori. Oltre all'assicurazione fornita dai donatori che una maggiore divisione del lavoro, e quindi presumibilmente un numero maggiore di compiti portati avanti dai Paesi beneficiari, non si tradurrà in una riduzione del volume degli aiuti, l'AAA prevede dal 2009 la valutazione di buone pratiche di divisione del lavoro da parte di donatori e beneficiari e di iniziare un dibattito internazionale sul tema a partire da giugno 2009. Nel giudizio di molte organizzazioni internazionali²² la versione finale della AAA presentata al Vertice di Accra rappresenta un documento molto deludente rispetto alle versioni intermedie che circolavano nei mesi precedenti. In particolare appare molto deludente il paragrafo dedicato agli aiuti legati. Non viene infatti posto nessun obiettivo quantitativo, ma solo l'impegno dei donatori ad elaborare di piani per lo slegamento degli aiuti. Ma anche rispetto a tali piani non esiste nessuna scadenza né obiettivo. Inoltre, benché venga riconosciuto il

²⁰ Alliance2015 analysis of the outcome of Accra, 16 September 2008, www.alliance2015.org

²¹ Eurodad, analysis of the outcome of Accra, 9 settembre 2008, www.eurodad.org

²² Alliance2015 analysis of the outcome of Accra, 16 September 2008, www.alliance2015.org

legame negativo esistente tra *ownership* e la presenza di condizionalità, non si è giunto ad un accordo per la riduzione delle stesse. Il massimo che si è ottenuto è che le condizionalità siano rese pubbliche e che vengano preferite quelle fondate sui risultati (“result-based”) e sull’armonizzazione degli aiuti.

2.4 - L’efficacia degli aiuti italiani

La Dichiarazione di Parigi non è mai stata tradotta in italiano e non ha fatto breccia nel sistema della cooperazione italiana. L’Italia non ha mai messo in piedi un piano per il raggiungimento degli obiettivi di Parigi e infatti la situazione, benché migliorata su alcuni punti, è significativamente peggiorata su altri²³.

Tabella 13 – Dichiarazione di Parigi. Indicatori di progresso relativi alla cooperazione italiana

Indicatori	Definizioni 2005	Valore 2007	2005 %	2007 %	progresso
3 Flussi d’aiuto sono conformi alle priorità nazionali	Aiuto per il settore governativo nel budget USD:	68 m	16%	35%	+19%
	Aiuto versato per il settore governativo USD:	223 m			
4 Capacità di rafforzamento del sostegno coordinato	Cooperazione tecnica coordinata USD:	32 m	34%	72%	+39%
	Cooperazione tecnica USD:	45 m			
5a Utilizzo di sistemi paese di gestione dei fondi pubblici	Aiuto versato per il settore governativo USD:	138 m	29%	18%	-11%
	Utilizzo di sistemi PFM USD:	40m			
5b Utilizzo di commesse	Aiuto versato per il settore governativo USD:	138 m	51%	52%	+1%
	Utilizzo di commesse USD :	69 m			
6 Elusione strutture parallele	Numero di Paesi:	13	30%	40%	+10%
	Numero di PIUs paralleli:	30			
7 Aiuto è più prevedibile	Aiuto programmato per versamento USD:	212 m	8%	27%	+19%
	Aid registrato poichè versato USD:	112 m			
8 Aiuto è slegato	Totale aiuto bilaterale USD:	0 m	41%	--	--
	Aiuto slegato USD:	0 m			
9 Utilizzo di accordi o procedure comuni	Totale aiuto versato USD:	256 m	39%	26%	-13%
	Approcci “programme-based” USD:	67 m			
10a Missioni congiunte	Totale numero missioni:	111	7%	16%	+9%
	Numero di missioni congiunte:	18			
10b Analisi congiunta	Numero di analisi congiunte:	10	18%	42%	+24%
	Totale numero di analisi:	24			

Fonte *Testo della Dichiarazione di Parigi 2005*

²³ Cfr. OCSE, 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration.

L'unico obiettivo che l'Italia ha già raggiunto è quello di coordinare con i programmi nazionali almeno metà dell'assistenza tecnica offerta. Altri aspetti sono migliorati negli ultimi tre anni anche se gli obiettivi del 2010 sono ancora lontani. Tra questi, la quota di risorse stanziata ed effettivamente erogate - che accrescono la prevedibilità delle risorse - e il coordinamento con altri donatori delle missioni o delle analisi-paese.

Sotto altri aspetti la cooperazione italiana è invece meno efficace nel 2007 rispetto al 2005. Sono aumentate le strutture operative che si sovrappongono con strutture già esistenti nei Paesi beneficiari, determinando un evidente spreco di risorse. La quota di aiuti basata su programmi di lungo periodo (*general o sectoral budget support*) è scesa dal 39 al 26%, con conseguente riduzione del controllo dei beneficiari sulle risorse e un minore coordinamento tra i diversi canali di finanziamento. Infine l'Italia continua a legare all'acquisto di beni e servizi italiani buona parte dei propri aiuti allo sviluppo. La strada per il rilancio della cooperazione italiana appare tutta in salita. La riforma della legge 49 si è completamente arenata, la delega all'interno del MAE non è stata assegnata e le risorse disponibili si ridurranno progressivamente. Non ci resta che sperare che quei pochi spiccioli residui non finiscano solo nelle tasche di imprese e tecnici del nostro Paese.



Capitolo terzo
La finanza contromano



CAPITOLO TERZO

LA FINANZA CONTROMANO. L'impatto dei processi finanziari sullo sviluppo e la lotta alla povertà

3.1 - Introduzione

La finanza per lo sviluppo ha tre componenti fondamentali. La prima è legata alla possibilità, per i Paesi del Sud, di ottimizzare le risorse che possono mettere a disposizione localmente. La seconda riguarda le fonti di finanziamento esterne per integrare le risorse locali. La terza componente implica la certezza che queste risorse, tanto quelle locali quanto quelle esterne, rimangano nel Paese e vengano utilizzate in maniera efficace ed efficiente.

Gli impegni internazionali, a partire dalle decisioni assunte dai Paesi del G8, si sono limitati a considerare soltanto la questione delle risorse esterne, peraltro in maniera assolutamente inadeguata. Non solo le misure adottate sono ampiamente insufficienti, ma a volte addirittura controproducenti rispetto alle esigenze dei più poveri in materia di debito estero, aiuto e cooperazione internazionale e politiche commerciali. I governi del Nord, poi, ignorano completamente la questione, per lo meno altrettanto importante, dei flussi in uscita dai Paesi del Sud, sotto forma di fuga di capitali, elusione fiscale ed evasione fiscale.

Siamo ben lontani dal raggiungere gli impegni presi nel 2002 a Monterrey durante il primo Vertice dell'ONU sulla Finanza per lo Sviluppo, quando i governi promisero di incoraggiare *“un adeguato sviluppo dei mercati di capitali allo scopo di rispondere ai bisogni della finanza dello sviluppo e alla promozione di investimenti produttivi”*. Concordarono sul fatto che tali provvedimenti *“richiedessero un giusto sistema di intermediazione finanziaria, quadri normativi trasparenti e un efficace meccanismo di supervisione”*. Affermarono che avrebbero introdotto misure per *“mitigare gli impatti dell'eccessiva volatilità dei flussi di capitali a breve termine”* e per rafforzare *“regole prudenziali e la supervisione delle istituzioni finanziarie, incluse quelle che hanno un peso specifico rilevante”*. A distanza di sei anni, è possibile affermare che la finanza si è mossa nella direzione diametralmente opposta, con il silenzio-assenso dei governi. L'attuale crisi finanziaria senza precedenti che sta colpendo principalmente le economie dei Paesi del Nord, inizia a mostrare i suoi effetti anche sull'economia reale del resto del pianeta. Una ragione in più per affermare la necessità di definire un nuovo ordine economico e finanziario internazionale.

3.2 - La stabilità finanziaria come Bene Pubblico Globale

La stabilità finanziaria globale rappresenta una sfida chiave che l'attuale sistema finanziario non è equipaggiato per affrontare. Al contrario, le attività speculative, definite la "peste del secolo" anche da alcuni ministri ed addetti ai lavori, interessano cifre di diversi ordini di grandezza superiori a quelli legati all'economia reale, mentre le crisi finanziarie si susseguono senza soluzione di continuità. Ricordiamo quella che ha colpito il Sud-Est asiatico nel 1997, le altre crisi regionali o nazionali (Russia, Messico, Argentina), la bolla della new economy, per arrivare a quella dei subprime e delle materie prime. Il FMI stima le possibili perdite legate ai subprime nell'ordine dei 1.000 miliardi di dollari USA. Il salvataggio senza precedenti del sistema finanziario americano proposto dall'amministrazione Bush potrebbe portare a raddoppiare questa cifra stratosferica. Le ultime crisi, inoltre, non sono esplose a seguito di scandali, a particolari situazioni contingenti, o a fenomeni naturali catastrofici: l'attuale situazione internazionale è interamente endogena e strutturale al sistema finanziario. Non ci troviamo oggi davanti a delle crisi finanziarie, ma a una crisi sistemica della Finanza. I Paesi del Sud sono quelli che pagano il prezzo più alto per l'attuale situazione internazionale – se si pensa alla speculazione sul prezzo del petrolio e delle derrate alimentari conseguente alla crisi dell'immobiliare e della finanza strutturata collegata e la conseguente crisi alimentare – ma anche il "ricco" Nord ne subisce sempre più gli impatti e le conseguenze negative. Oggi due milioni di persone negli Stati Uniti rischiano di perdere per sempre la loro unica casa in seguito alla crisi dei mutui subprime, mentre i fallimenti a catena dei colossi finanziari USA, dalla Bear Sterns alla Lehman Brothers, per finire all'AIG, delineano un prossimo futuro ancora più fosco.

Al di là delle continue crisi, anche il funzionamento "normale" della finanza alimenta gravi squilibri e provoca conseguenze estremamente negative per i Paesi del Sud e per i più poveri in particolare. La sfera finanziaria è inoltre strettamente legata a tematiche quali gli accordi di liberalizzazione di commercio e investimenti o il debito estero dei Paesi in via di sviluppo. Prendendo in considerazione l'insieme di questi fenomeni, è possibile osservare come negli ultimi anni si sia verificato un flusso netto di risorse dai Paesi del Sud verso quelli del Nord (Tabella 14). Si tratta di un "welfare al contrario" scandaloso e paradossale: scandaloso perché i più poveri finanziano gli eccessi consumistici e speculativi dei più ricchi; paradossale perché le teorie economiche classiche postulano che i flussi finanziari dovrebbero muoversi nella direzione opposta, dai Paesi ricchi verso quelli più poveri, che hanno maggiore necessità di capitali e maggiore disponibilità di forza lavoro.

Tabella 14 – Confronto tra i flussi finanziari Nord-Sud e quelli Sud-Nord, media del periodo 2002-2006

Flussi Nord-Sud (miliardi \$)		Flussi Sud-Nord (miliardi \$)	
Aiuto Pubblico allo Sviluppo	84	Flussi illeciti (stima)	619
Rimesse dei migranti	167		
Investimenti Diretti Esteri	226	Profitti sugli Investimenti Diretti Esteri	130
Nuovi prestiti	380	Servizio del debito estero	456
Totale	857	Totale	1.205

Fonte Eurodad fact sheet: *Capital flight diverts development finance*

3.3 - Fuga di capitali, elusione ed evasione fiscale

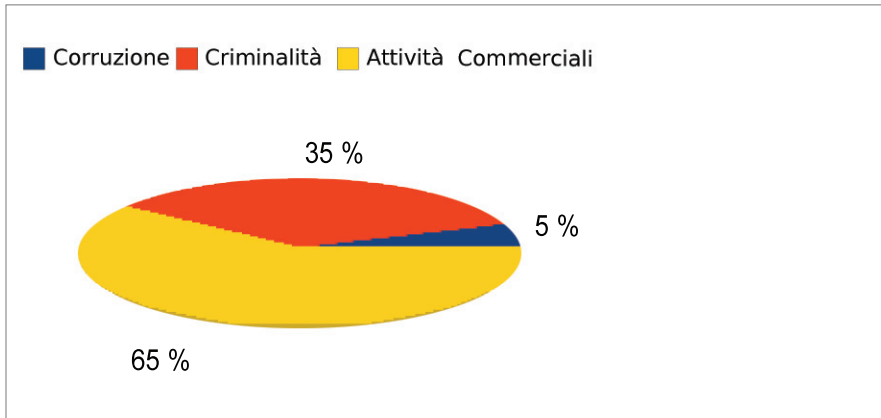
Problemi

Il sistema finanziario, quindi, non solo è instabile, ma è anche ingiusto: le risorse passano dai più poveri verso i più ricchi. I flussi finanziari illeciti legati alla fuga di capitali dal Sud verso il Nord e i paradisi fiscali sono di 1/4 superiori al totale della cooperazione internazionale allo sviluppo. Confrontando l'ammontare del debito estero con lo stock della fuga di capitali, si scopre che negli ultimi 30 anni l'Africa è creditrice netta di capitali rispetto al resto del mondo, e rispetto al Nord in particolare.

La comunità internazionale ha iniziato a riconoscere l'impatto dei flussi finanziari illeciti sullo sviluppo dei Paesi più poveri, puntando l'indice contro la corruzione e la grande criminalità. Si tratta sicuramente di sforzi encomiabili, ma occorre ricordare che la corruzione non costituisce che il 3-5% di questi flussi. Una percentuale tra il 30 e il 35% è rappresentato dalle attività criminali, a partire dai traffici di droga e armi, mentre quasi i due terzi dei capitali illecitamente trasferiti dal Sud al Nord è legata alla componente commerciale. La percentuale più importante di quest'ultima è quella dovuta all'abuso della pratica del prezzo di trasferimento o *transfer pricing*, che da sola sorpassa di molto i potenziali guadagni derivanti dall'aumento degli aiuti o dalla cancellazione del debito (Grafico 10).

Secondo l'OCSE, oltre il 60% del commercio mondiale non coinvolge il mercato, ma avviene all'interno delle stesse imprese o tra diverse compagnie transnazionali. Non trattandosi di operazioni di mercato, è in molti casi possibile fissare il prezzo dei prodotti o servizi scambiati in maniera più o meno arbitraria. Gonfiando o diminuendo ad arte i prezzi, un'impresa multinazionale è in grado di "aggiustare" i propri bilanci in modo da fare risultare in perdita le filiali situate nei Paesi ad elevata tassazione, mentre i profitti saranno concentrati nei territori a bassa tassazione e nei paradisi fiscali.

Grafico 10 – Composizione dei flussi illeciti di capitali dal Sud verso il Nord del mondo



Fonte *Il buco nero dello sviluppo. Paradisi fiscali, fuga di capitali, l'ennesimo furto al Sud del mondo*

74

Negli ultimi anni si sono registrati casi di succhi di frutta venduti a oltre 1.000 dollari al litro, o di spazzolini da denti valutati 5.000 dollari al pezzo. Questa tecnica che consiste nell'aumentare (o diminuire) in maniera fraudolenta il prezzo di trasferimento (o *transfer pricing*) funziona particolarmente bene per quanto riguarda loghi, marchi e altri prodotti intangibili. È sufficiente registrare il proprio marchio in una filiale ad hoc in un paradiso fiscale. Tutti i beni prodotti dalla data impresa dovranno allora pagare i diritti - il copyright - alla filiale che detiene questo marchio, garantendo un flusso di denaro e di profitti dai Paesi in cui viene realizzata la produzione verso il paradiso fiscale e la filiale, la quale ha l'unica funzione di custodire il marchio. Considerando che ogni impresa, entro limiti molto ampi, può attribuire al proprio logo il valore che ritiene più opportuno, si può intuire la forza di un tale meccanismo finanziario.

Oltre la metà del commercio internazionale, in pratica la maggior parte del commercio interno alle imprese, passa almeno per un paradiso fiscale, fornendo magnifiche opportunità per falsare i prezzi di trasferimento e fare sparire gli utili delle imprese. L'effetto è particolarmente grave per i Paesi più poveri, le cui autorità fiscali spesso non hanno i mezzi o le capacità per assicurare il controllo e per contrastare il fenomeno. Un caso simile a quello dell'abuso del *transfer pricing* è il cosiddetto *mispricing*. In questo caso la transazione non avviene tra diverse filiali di imprese multinazionali, ma aumentando o diminuendo artificialmente il prezzo di un prodotto o di una materia prima destinata al mercato o all'export. Per fare un esempio, in alcuni casi i diamanti africani sono stati esportati ad un prezzo che è solo una piccola frazione del loro reale valore, in modo da fare risultare i profitti in Paesi offshore. Altri meccanismi riguardano l'utilizzo dell'indebitamento, con una filiale che

presta denaro a un'altra in un secondo Paese. L'obiettivo è sempre quello di spostare denaro e profitti tra diverse giurisdizioni.

Proposte

La grande opacità del sistema finanziario rende estremamente difficile valutare le reali dimensioni dei problemi e risolverli in maniera efficace. Come primissimo passo, è assolutamente necessario incrementare la trasparenza. I dati esistenti sui meccanismi finanziari che facilitano la fuga illecita di capitali dai Paesi del Sud e impediscono a questi Paesi di mobilitare le proprie risorse interne, sono insufficienti.

Box 5 - I diamanti dalla Guinea in Belgio

Tra il 1993 e il 1997 la Guinea ha segnalato l'esportazione di 2,6 milioni di carati di diamanti verso il Belgio, a un prezzo medio di 96 dollari al carato. Nello stesso lasso di tempo, il Belgio ha dichiarato al Diamond High Council l'importazione di 4,8 milioni di carati di diamanti dalla Guinea, a un prezzo medio di 167 dollari al carato.

ti. Gli standard di rendicontazione internazionale, che consentono alle imprese di pubblicare nei loro bilanci unicamente dati aggregati per macro-regioni, danno la possibilità di non pagare tasse nel Paese in cui queste imprese operano, trasferendo le risorse corrispondenti verso i paradisi fiscali. Una rendicontazione basata sulle giurisdizioni (Paese per Paese) delle entrate delle imprese transnazionali è un primo passo verso la regolamentazione degli introiti di queste imprese, e quindi verso la prevenzione delle enormi fughe di capitali legate all'abuso del *transfer pricing* o ad altri meccanismi. Il Parlamento Europeo ha recentemente approvato una risoluzione che chiede alla Commissione Europea di richiedere alle imprese transnazionali attive nel settore estrattivo di riportare i propri dati economici e finanziari Paese per Paese. Si tratta di un passo importante che deve essere seguito da vicino ed esteso a tutti i settori economici. Un sistema obbligatorio di rendicontazione Paese per Paese, adottato a livello globale, permetterebbe di migliorare in maniera determinante la trasparenza sulle attività e i profitti delle imprese transnazionali. Questa misura, facile da attuare da parte delle imprese se fossero obbligate a farlo, è con ogni probabilità quella che da sola permetterebbe di raggiungere i maggiori risultati nella lotta contro l'elusione e l'evasione fiscale, la corruzione, la criminalità finanziaria internazionale e i paradisi fiscali.

Nella stessa direzione, è necessario adottare il codice di condotta per la cooperazione nella lotta contro la fuga di capitali e l'evasione fiscale che dovrebbe essere finalizzato dal sotto-comitato fiscale dell'ECOSOC delle Nazioni Unite entro la fine del 2008. Questo codice di condotta, per quanto volontario, potrebbe dare un contributo rilevante allo sviluppo di norme contro l'evasione fiscale, per isolare politicamente i Paesi che non dovessero aderirvi e come *moral suasion* per il settore privato. I

principi chiave del codice ruotano attorno alla limitazione del segreto bancario, allo scambio di informazioni automatico in materia fiscale, all'obbligo per trust e fondazioni di rivelare i veri beneficiari dei propri fondi e al rafforzamento del dovere di vigilanza sulle banche e sugli altri intermediari finanziari.

3.4 - La nuova finanza: *hedge funds*, *private equity*, derivati

Problemi

Gli strumenti derivati negoziati al di fuori delle borse valori ufficiali – *Over the Counter* – sono passati in soli 7 anni, tra il 2000 e il 2007, da un nozionale di 100 trilioni di dollari a 600 trilioni di dollari, circa 12 volte il prodotto interno lordo dell'intero pianeta. Di fatto si è creato un circolo vizioso che non si arresta: più si utilizzano i derivati per speculare più aumenta la volatilità dei prezzi delle materie prime e dei prodotti nell'economia reale, e di conseguenza aumentano le possibilità di speculare su tale volatilità.

Una crescita simile stanno conoscendo altri strumenti finanziari innovativi, quali gli *hedge funds* e i fondi di *private equity*, che controllano enormi risorse, in particolare grazie a un utilizzo spregiudicato dell'effetto leva, che permette loro di operare sui mercati finanziari con una percentuale ridotta di capitale proprio e facendo ampio ricorso all'indebitamento bancario.

A fine 2007, gli *hedge funds* gestivano globalmente 1.700 miliardi di dollari, mentre i fondi di *private equity* 500 miliardi di dollari. Proprio a causa dell'effetto leva, però, le risorse a disposizione sono ben superiori. Si tratta inoltre di attori estremamente attivi sui mercati rispetto ai più tradizionali fondi pensione e di investimento. La loro influenza sugli stessi mercati finanziari è quindi proporzionalmente maggiore. Nonostante una chiara tendenza all'incremento dei prezzi, negli ultimi anni le

Box 6 - Contro la peste del secolo, ma solo a parole

Entro il 2008 dovrebbe essere lanciata la piattaforma italiana sui derivati sull'energia, denominata IDEX e gestita dalla City di Londra. Un'operazione che appare quanto meno avventata, considerando la debolezza del sistema finanziario italiano e soprattutto la sua dipendenza dalle importazioni di energia, e quindi da possibili manovre speculative. Nel momento in cui moltissimi governi si interrogano sul ruolo discutibile dei prodotti derivati, l'Italia, in completa contro tendenza, vorrebbe aprire il proprio mercato energetico agli speculatori, rischiando di destabilizzare il sistema industriale e finanziario in un momento di grave crisi economica. Singolare che il ministro Tremonti abbia dato battaglia al Vertice del G7 dei ministri delle Finanze in Giappone lo scorso luglio ottenendo che l'FMI e l'Agenzia Internazionale dell'Energia conducano un'indagine sul ruolo della speculazione nell'aumento del prezzo del petrolio, mentre non segue o mette in discussione le intenzioni del ministro Scajola di lanciare quanto prima la piattaforma italiana dei derivati energetici – nonché di privatizzare la borsa dell'energia.

merci sono state soggette a un'elevata volatilità, anche a causa della enorme crescita di strumenti finanziari quali i derivati, gli *hedge funds* e i fondi di *private equity*. Dal momento che la crisi del credito ha ridotto la disponibilità di prestiti bancari e quindi la leva finanziaria che è essenziale per garantire gli alti tassi di profitto a soggetti speculatori che prendono in prestito soldi principalmente dalle banche, gli *hedge funds* stanno in parte riorientando i loro affari verso la speculazione sulle materie prime, il petrolio e i prodotti alimentari. Le conseguenze ricadono in modo particolare sui Paesi in via di sviluppo che importano questi prodotti. Assieme ad altri fattori, come la produzione di bio-combustibili, l'impatto dei cambiamenti climatici sulle produzioni e gli oligopoli nei mercati della distribuzione, che dominano le catene lunghe, questo porta a un incremento della fame e della povertà.

I fondi di *private equity* agiscono acquistando imprese, "ristrutturandole" e rivendendole nel giro di pochi anni. La ristrutturazione consiste spesso nell'estrarre il massimo valore e profitto da un'impresa nel brevissimo periodo, per poi rivenderla "svuotata" sul mercato. Non sono listati nelle borse valori, operano al di fuori delle norme e della regolamentazione alla quale sono sottoposti i fondi di investimento o altri strumenti. Per queste loro caratteristiche sono stati definiti le "locuste del capitalismo". Tali fondi stanno iniziando a operare anche in Italia, in particolare nel settore tessile, suscitando forti preoccupazioni, in primo luogo per le ricadute occupazionali del loro operato.

Proposte

Gli *hedge funds* dovrebbero sottostare agli stessi obblighi per le banche in materia di capitali propri, forte supervisione e trasparenza, anche perché, a causa dell'effetto leva, il loro rischio viene trasferito alle banche.

I derivati possono giocare un ruolo positivo se servono come forma di assicurazione contro i rischi, ma è necessaria una trasparenza nettamente maggiore e una forte limitazione del loro campo di azione, inclusi tutti i nuovi strumenti di finanza strutturata che si fondano sui derivati e le operazioni in mercati secondari. I derivati dovrebbero essere come minimo negoziati solo nelle borse valori e monitorati dalle autorità di controllo sui mercati finanziari; inoltre, per alcuni settori merceologici fondamentali, potrebbero anche essere messi al bando o fortemente limitati. La proposta di una borsa per i derivati energetici italiani andrebbe immediatamente bloccata in attesa di capire l'impatto di tali strumenti sul prezzo dell'energia, e di mettere in piedi i necessari meccanismi di regolamentazione, supervisione e controllo, che appaiono oggi gravemente insufficienti. I fondi di *private equity* possono aumentare l'efficienza dell'economia reale se sono regolati in maniera adeguata e trasparente. I capitali propri richiesti devono essere aumentati in modo da limitare l'effetto leva, ed è necessaria anche una riforma della governance. I sindacati, i consumatori e gli altri stakeholder devono essere autorizzati a partecipare alle decisioni riguardanti le imprese nelle quali investono questi fondi.

3.5 - Speculazione e volatilità

Problemi

Il mercato delle valute, al 90% di natura speculativa, ha superato un volume di 3.000 miliardi di dollari al giorno. Il totale di beni e servizi scambiati nel mondo è stimato in circa 10.000 miliardi di dollari l'anno. Questo significa che sul solo mercato delle valute e in una sola settimana circolano più soldi di quanti ne siano legati all'economia reale transfrontaliera in un intero anno. Mentre i banchieri centrali continuano a dire che c'è bisogno di avere una grande liquidità sui mercati internazionali per aiutare la crescita dell'economia e perciò essi non devono essere troppo regolati, queste enormi masse speculative provocano una forte instabilità e volatilità sui mercati internazionali.

Allo stesso tempo è venuta sempre meno, negli ultimi anni, la distinzione tra capitale produttivo e capitale speculativo, con grandi gruppi industriali che realizzano la gran parte dei profitti puramente sul mercato finanziario. Ciò ha profondamente danneggiato strategie industriali mirate alla creazione di maggiore occupazione. Le fasce più deboli della popolazione sono invariabilmente quelle che, pur non partecipando al grande "circo" della finanza, ne pagano il prezzo maggiore. È il caso dei subprime come quello dell'aumento dei prezzi delle materie prime, nonché il caso di tutte le crisi avvenute negli ultimi anni (si pensi al crollo delle "Tigri" del Sud-Est Asiatico). Se possibile, la situazione sta anche peggiorando: se alcuni anni fa la crisi aveva colpito la new economy, oggi sono i beni di prima necessità, a partire dal pane, a trovarsi nell'occhio del ciclone. È necessario riportare la finanza alla sua funzione originaria: non un fine in se stesso per produrre denaro dal denaro, ma uno strumento al servizio delle attività produttive e commerciali, mirato a facilitare l'accesso al credito per le fasce di popolazione più disagiate, e che consideri gli effetti non-economici delle proprie azioni, a cominciare dagli impatti sociali, ambientali e dei diritti umani.

Proposte

Un'imposta minima sulle transazioni valutarie permetterebbe di frenare i capitali speculativi senza intaccare le attività produttive. Sono ormai moltissimi gli studi e le ricerche che hanno chiarito la fattibilità di una tale imposta, anche relativamente all'area dell'euro, e risposto ad ogni questione di natura tecnica. Una tale forma di tassazione è facilmente implementabile a costi estremamente ridotti, con scarse possibilità di elusione e senza distorsione dei mercati. Oltre a porre un freno alla speculazione finanziaria, permetterebbe di riscuotere un reddito da destinare alla cooperazione internazionale e al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Si tratterebbe più in generale di uno strumento di politica economica che permetterebbe di restituire alla sfera politica una forma di controllo su quella finan-

ziaria. Le tasse globali rappresentano inoltre il migliore strumento a cui pensare per realizzare sistemi di redistribuzione internazionali, e per garantire la prevedibilità del gettito sul medio e lungo periodo, una cosa che la cooperazione internazionale ha mostrato di non potere assicurare, ma di fondamentale importanza per i bilanci dei Paesi più poveri oggi purtroppo dipendenti dall'aiuto esterno. Diversi governi e parlamenti, tra i quali quelli di Francia, Belgio, Austria e altri hanno già avviato un processo in favore di una simile tassa. Accanto alle imposte sulle transazioni valutarie, negli ultimi anni sono state proposte diverse altre forme di tassazione su strumenti finanziari, quali in particolare delle imposte per colpire le transazioni finanziarie da e per i paradisi fiscali: anche queste iniziative andrebbero sostenute e rafforzate.

3.6 - I paradisi fiscali

Problemi

Le sole persone fisiche detengono nei paradisi fiscali un patrimonio stimato in 11.500 miliardi di dollari. Non è possibile fornire una cifra relativa alle persone giuridiche, dato che, in diversi territori, enti, come le fondazioni, o i trust non hanno nemmeno un obbligo di registrazione. Le stime più attendibili segnalano l'esistenza di decine di milioni di tali organismi. Secondo un calcolo prudenziale, la sola tassazione dei profitti derivati dai depositi delle sole persone fisiche permetterebbe di riscuotere un gettito annuo di più di 250 miliardi di dollari, ovvero oltre due volte il totale della cooperazione allo sviluppo.

I paradisi fiscali sono utilizzati dalle persone e dalle imprese che intendono eludere o evadere il fisco nonché dalla grande criminalità organizzata, e sono caratterizzati dalla mancanza di trasparenza, dalla segretezza e dall'anonimato. Oltre la metà del commercio internazionale passa almeno da un paradiso fiscale, anche se questi ultimi incidono solo per il 3% sul PIL globale. La differenza è dovuta al gigantesco volume di scambi realizzato senza alcun fine produttivo, ma unicamente per eludere ed evadere le tasse e nascondere profitti e redditi. È da notare che la maggior parte dei paradisi fiscali si trovano in Europa o sono strettamente legati alle nazioni europee, come avviene ad esempio per diversi territori del Commonwealth.

Le conseguenze e gli impatti dei paradisi fiscali sono enormi, tanto nel Nord quanto nel Sud del mondo. Questi territori minano la giustizia e l'equità fiscale, compromettono il welfare e le politiche pubbliche, favoriscono l'elusione e l'evasione fiscale, la corruzione e la grande criminalità. Per i Paesi del Sud, le perdite sono dell'ordine delle centinaia di miliardi di dollari ogni anno, soffocando i tentativi di impostare uno sviluppo endogeno e di lottare contro la povertà. I paradisi fiscali, inoltre, alimentano l'instabilità e le crisi finanziarie, visto che molti dei più aggressivi atto-

ri finanziari – *hedge funds* e *private equity* in primis – sono registrati in questi territori. Queste giurisdizioni sono anche responsabili di una concorrenza sleale tra le imprese. Quelle transnazionali, con maggiore esperienza in ambito fiscale e con una produzione indirizzata all'export sono indebitamente avvantaggiate rispetto a quelle di piccola dimensione, le quali producono per i mercati locali e nazionali.

Proposte

Non esiste nessun argomento economico a favore delle attività dei centri offshore e dei paradisi fiscali. Possono essere utilizzate misure ad interim, che vanno dal togliere il segreto bancario alle banche sotto la loro sovranità, all'introdurre delle forti imposte sulle transazioni verso i centri offshore. Alcuni tentativi di regolamentazione sono già in fase di discussione, come la recente *Stop tax haven abuse act* negli USA, e dovrebbero essere rafforzati.

In maniera analoga a quanto osservato nel caso della speculazione sulle valute, sono state elaborate alcune proposte di tassazione internazionale che vadano a colpire le transazioni finanziarie da e per i paradisi fiscali. Oltre a scoraggiare tali transazioni, una misura del genere permetterebbe di dare un fondamentale contributo in termini di trasparenza e tracciabilità delle transazioni, e quindi nella lotta alla corruzione, all'evasione e all'elusione fiscale e alla grande criminalità. A differenza dell'imposta sulle transazioni valutarie, in questo caso sarebbe, però, necessario un accordo internazionale su una tale misura, per evitare possibili triangolazioni con i Paesi che non dovessero sottoscriverla.

Box 7 - Il semplice meccanismo di funzionamento dei paradisi fiscali

Una multinazionale con sede in un Paese occidentale (A) produce scarpe. La produzione delle scarpe avviene materialmente in un Paese del Sud del mondo (C), ad un costo di 10 dollari, mentre il prodotto finito viene venduto ai consumatori del Paese A per 100 dollari. Se il passaggio avvenisse direttamente da C ad A l'impresa dovrebbe pagare le tasse sui profitti previste dalla legge vigente in A (in questo caso, per semplificare e trascurando gli altri costi, su $100 - 10 = 90$ dollari).

L'impresa costituisce però una filiale in un paradiso fiscale (B). A questo punto la ditta nel Paese C vende alla filiale B le scarpe per 10 dollari. La filiale in B rivende a sua volta alla casa madre in A per 100 dollari. Questo significa che il profitto di 90 dollari è stato realizzato nel paradiso fiscale B, dove non esiste una tassazione dei profitti. La casa madre A compra dalla filiale in B e rivende le scarpe al consumatore finale sempre a 100 dollari, senza alcun utile, quindi senza pagare tasse.

Nel caso la vendita da B ad A avvenisse a 105 dollari, l'impresa in A registrerebbe addirittura una perdita, e potrebbe quindi usufruire degli sgravi fiscali e dei sostegni solitamente messi a disposizione dagli Stati per le imprese in perdita.

3.7 - Regolamentazione e *governance*

Problemi

La finanza è la vera vincitrice dei processi di globalizzazione liberista dell'economia: agisce su scala planetaria ed è presente in maniera estremamente capillare sul territorio. La liberalizzazione dei mercati, l'innovazione finanziaria e l'informatica hanno dato vita ad un unico grande mercato finanziario mondiale. Una trasformazione che non è stata accompagnata da un analogo sviluppo dei sistemi di regolamentazione, supervisione e controllo, che sono in massima parte ancorati al concetto di Stato-nazione. Parliamo inoltre di Stati-nazione in concorrenza tra di loro per attrarre capitali dai mercati internazionali. Una situazione che ha portato a una vera e propria corsa al ribasso in materia di normative ambientali, sociali, sui diritti umani e riguardo al controllo dei capitali, fino all'esempio estremo rappresentato dai paradisi fiscali.

La liberalizzazione dei movimenti di capitali e del settore finanziario, incoraggiata nei Paesi in via di sviluppo dal Fondo Monetario Internazionale, ha aumentato la loro vulnerabilità ai repentini cambiamenti del sistema finanziario globale e ha incentivato la fuga di capitali. La mancata prevenzione dell'FMI riguardo alle crisi finanziarie asiatiche ha inoltre incoraggiato molti Paesi del Sud ad accumulare enormi riserve valutarie per prevenire crisi future. Tale provvedimento ha sottratto massicce somme di denaro ai bisogni dello sviluppo. A più di 60 anni dalla sua istituzione, il Fondo non è riuscito a prevenire le crisi finanziarie, e in diversi casi le sue prescrizioni hanno peggiorato le conseguenze delle crisi che si sono succedute. Promuovendo politiche di liberalizzazione finanziaria per Paesi che non erano in grado di gestirle, il FMI non solo ha aumentato la vulnerabilità delle realtà del Sud ad attacchi speculativi, ma ha addirittura minato la stabilità finanziaria internazionale, contrariamente alla sua mission originaria di garantirla e rafforzarla, come stabilito quando era stato creato nel 1944.

La crisi che ha colpito i Paesi del Sud-Est asiatico alla fine degli anni '90 è probabilmente l'esempio più emblematico di questo fallimento. Questa crisi è stata in parte causata, e in parte amplificata dalla mancanza, di misure che consentissero il controllo sui flussi di capitale. Allo scoppiare della crisi, tra luglio e agosto del 1997, nel giro di poche settimane 100 miliardi di dollari sono fuggiti dai Paesi coinvolti. Il FMI ha delle responsabilità rilevanti tanto a monte della crisi quanto a valle, non essendo riuscito a intervenire in sostegno ai Paesi colpiti.

I problemi principali dell'attuale sistema di *governance* finanziaria internazionale si possono ricondurre ai fallimenti nella supervisione e nella regolamentazione del sistema stesso. Le istituzioni finanziarie internazionali hanno promosso la necessità di lasciare liberi i mercati. Questo ha portato, non solo a instabilità e a successive

crisi, ma anche a un sistema economico globale a doppio binario, dove un'economia virtuale guidata dalla speculazione e dagli interessi a breve termine del settore privato ha preso il sopravvento sull'economia reale. Oggi il capitale speculativo è diventato così pervasivo nel capitale produttivo, che la stessa crescita reale dipende in diversi contesti dalla speculazione finanziaria, pur se a danno di numerosi attori della società.

Proposte

Il comunicato del G7 dello scorso 11 aprile riporta che *"l'attuale agitazione dei mercati finanziari ha anche sollevato questioni di policy riguardanti i sistemi di regolazione appropriati per i nostri settori finanziari. Abbiamo riaffermato l'importanza di rivedere i quadri normativi di regolamentazione per valutare se dei cambiamenti siano necessari per assicurarsi che i nostri sistemi finanziari siano il più efficienti e stabili possibili nel futuro"*. I ministri del G7 si sono anche impegnati per una maggiore cooperazione tra gli "esecutori" e una maggiore trasparenza dei mercati. Allo stesso tempo la forte azione del ministro Tremonti e dell'omologo ministro francese hanno portato a superare le resistenze di altri membri del G7 e commissionare al FMI e all'Agenzia Internazionale dell'Energia uno studio sul ruolo della speculazione finanziaria nell'aumento dei prezzi del petrolio e delle materie prime negli ultimi mesi.

È della massima urgenza studiare e implementare sistemi di regolamentazione, supervisione e controllo adeguati, sia riguardo i mercati finanziari in generale, sia rispetto a specifici strumenti, quali i prodotti derivati, gli *hedge funds* o i fondi di *private equity*. Nello stesso modo, è necessario migliorare lo scambio di informazioni e la trasparenza in materia finanziaria, fiscale e riguardo al segreto bancario. La tematica della *regulation* è molto ampia e, in assenza di proposte specifiche e dettagliate, la questione rimane una dichiarazione di principio vaga e non efficace. Molte di queste proposte sono state elaborate anche dalle reti della società civile internazionale. Il sistema finanziario è oggi instabile, inefficiente e dannoso per l'eguaglianza, il welfare e lo sviluppo. Sono necessari dei cambiamenti sistemici. Nel prendere le decisioni economiche, la priorità deve essere data allo sviluppo sostenibile e ai diritti umani. In considerazione della natura trans-frontaliera dei mercati finanziari, invece di una competizione senza regole tra le economie nazionali, è necessario un coordinamento efficace per migliorare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra governi in materia finanziaria e fiscale e per realizzare dei sistemi di regolamentazione, supervisione e controllo che possano funzionare efficacemente a livello globale. Un ente di regolamentazione internazionale è quindi necessario. Occorre potenziare fortemente le strutture dell'ONU che si occupano di cooperazione economica, a partire dal Tax Committee dell'ONU, creato per evitare pratiche fiscali nocive. Uno dei principali obiettivi di questo comitato dovrebbe essere un codice di condotta sulla coo-

perazione internazionale per combattere l'evasione fiscale, da implementarsi tanto a livello nazionale quanto internazionale.

È necessario un drastico cambiamento tanto del paradigma di politiche monetarie e finanziarie seguite, quanto della struttura di *governance* del FMI, se l'istituzione vuole continuare a essere legittimata e giocare un ruolo nell'economia mondiale. Una tale riforma dovrebbe includere l'effettiva integrazione del mandato del FMI nel sistema delle Nazioni Unite con un compito limitato ad assicurare un sistema finanziario internazionale stabile e regolamentato, che veda anche l'emergere di strutture regionali in grado di promuovere la stabilità finanziaria.

I donatori devono sostenere la creazione di competenze presso le autorità fiscali nei Paesi del Sud, in modo da prevenire l'elusione e l'evasione fiscale. In quest'ambito, i donatori dovrebbero fare sforzi particolari per quanto riguarda l'identificazione e il rimpatrio dei capitali sottratti ai Paesi del Sud.

La liberalizzazione dei flussi di capitali non ha portato a una crescita sostenuta e allo sviluppo. Al contrario, ha aumentato la vulnerabilità dei Paesi del Sud alle crisi finanziarie. Un controllo sui capitali è stato applicato con successo in alcuni Paesi e ha permesso una forte crescita e una migliore protezione dal contagio in situazioni di crisi, si pensi soltanto alla Cina e all'India. I Paesi del Sud dovrebbero essere in grado di implementare dei controlli sui capitali con obiettivi di sviluppo e di stabilità, e questo dovrebbe essere incoraggiato tanto a livello bilaterale quanto multilaterale.

3.8 - I primi mesi del Governo Berlusconi: molte parole, pochi fatti

Il nuovo Governo Berlusconi insediatosi nel giugno 2008 ha fino ad oggi mantenuto un profilo molto basso sul tema della cooperazione e della finanza per lo sviluppo, in particolare nel processo di preparazione e nello svolgimento della conferenza di Doha sulla Finanza per lo Sviluppo, che si è svolta a Doha a fine novembre 2008, a sei anni dalla conferenza ONU di Monterrey.

Riguardo alle specifiche questioni trattate in un contesto di crisi della finanza per lo sviluppo nell'ambito della crisi finanziaria globale e di necessità di ripensare alcuni strumenti e politiche di questi interventi finanziari per lo sviluppo, il Governo italiano ha mantenuto un focus molto mirato solamente su alcune questioni. Molto poco è stato fatto riguardo i flussi finanziari nord-sud e lo squilibrio presente in questi, incluso il deprecabile fenomeno della fuga di capitali dai Paesi in via di sviluppo verso quelli ricchi. L'Italia ha insistito eccessivamente sul tema dell'utilizzo efficace delle rimesse dei migranti, per altro già in forte diminuzione nel contesto di crisi economica globale, mentre si è dimostrato rinunciatario a capitalizzare sulla posizione innovativa sul tema della cancellazione del debito dei Paesi in via di svi-

luppo espressa dalla legge 209/2000 e a partecipare attivamente alla riflessione, portata avanti da alcuni governi sul tema dell'illegittimità del debito estero dei Paesi in via di sviluppo.

Sul nuovo tema dei meccanismi innovativi per finanziare lo sviluppo, l'esecutivo ha avuto un approccio riduttivo e troppo fondato su meccanismi di mercato, limitandosi a portare avanti soltanto alcune proposte e non posizionandosi affatto su altre proposte di carattere più sistemico quali la tassazione delle transazioni monetarie e finanziarie internazionali e di altre esternalità negative del processo di globalizzazione. Tra i diversi meccanismi innovativi pensati negli ultimi anni, l'attenzione dell'Italia si è focalizzata sugli *Advanced Market Commitments*, una proposta pensata per generare risorse per incentivare la ricerca del settore privato farmaceutico nel produrre vaccini per malattie endemiche o più rare che affliggono i Paesi in via di sviluppo. Una proposta duramente criticata da diverse organizzazioni della società civile internazionale, che rimane limitata e troppo appiattita solamente sulle esigenze economiche del settore privato. Analogamente la IFF-IM (una sorta di prestito obbligazionario globale per finanziare la vaccinazione contro alcune grandi pandemie) per quanto utile e complementare con le operazioni del Fondo Globale sulla Salute e altri interventi, risulta un'operazione che nel lungo periodo potrebbe portare a ridurre ancora ulteriormente l'aiuto allo sviluppo italiano per saldare gli anticipi versati da coloro che hanno acquistato i titoli obbligazionari con cui si finanzia questa iniziativa.

Riguardo al tema centrale della lotta ai paradisi fiscali, non soltanto per sostenere l'economia reale dei Paesi ricchi, ma anche per prevenire la fuga dei capitali da quelli in via di sviluppo, il Governo italiano non ha avuto lo stesso attivismo e protagonismo mostrato fino ad oggi da altri governi europei, quali quelli di Francia e Germania. Da notare che a differenza di altri Paesi, il Ministero dell'Economia italiano ha importanti partecipazioni in aziende chiavi del settore energetico e industriale del Paese, quali l'ENEL e l'ENI, che stanno diventando attori di primo piano a livello internazionale. Nel bilancio consolidato di queste imprese troviamo decine di filiali, controllate e succursali registrate nei più disparati paradisi fiscali del pianeta. Ad oggi il Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonostante le prese di posizione contro la speculazione finanziaria, si è limitato a ricevere il lauto dividendo di queste compagnie dovuto agli extra-profitti petroliferi e l'alto prezzo del greggio senza mettere in discussione l'operato di queste aziende tramite i paradisi fiscali. Va notato che la questione dei paradisi fiscali, oltre che etica e di impatto negativo sulle casse dello Stato, pone anche un problema palese di concorrenza sleale per un Paese come l'Italia dove il 90% del PIL è prodotto da piccole e medie imprese che, a differenza delle grandi corporations, hanno difficoltà, se pur lo volessero, ad operare *offshore* nei paradisi fiscali.

Ancora più contraddittoria la posizione del Governo sulla questione della regolamentazione dei mercati finanziari, e in particolare degli strumenti più aggressivi che sono stati utilizzati sempre più negli ultimi anni a puri fini speculativi. Tra questi, i contratti derivati, che per altro hanno avuto un fortissimo impatto sull'andamento frenetico dei prezzi del greggio e delle *soft commodities* agricole. Nonostante il ministro Tremonti abbia "dichiarato guerra" alla speculazione finanziaria, almeno a parole, definendola la "peste del XXI secolo", a inizio novembre il Governo italiano, su iniziativa del ministro per lo sviluppo economico Scajola ha lanciato la prima piattaforma per il commercio dei derivati energetici italiani alla City di Londra, esponendo così le imprese italiane, ma soprattutto i consumatori, al rischio di operazioni altamente speculative che alterino i prezzi dell'energia.

Allo stesso tempo, nonostante i numerosi e populistici richiami alla necessità di difendere "l'italianità delle imprese nostrane" il Governo non sta affatto considerando la forte penetrazione di fondi di *private equity* stranieri deregolamentati e spesso a carattere speculativo nel settore tessile italiano, con forti rischi per le imprese e per l'occupazione nel medio e lungo termine.

Infine, il ministro Tremonti non si è ancora pronunciato su come attaccare i fenomeni speculativi finanziari e non ha preso affatto posizione sull'utilizzo di tassazioni internazionali sulle transazioni monetarie e finanziarie come principale strumento per ridurre nel breve periodo le operazioni speculative, che per altro hanno messo sotto forte pressioni numerose imprese italiane nelle ultime settimane. La scelta della Consob di proibire operazioni di acquisto e vendita a breve termine su alcuni titoli quotati in borsa può aiutare a ridurre i fenomeni speculativi solo in minima parte e non nel lungo periodo.

Su questioni di *governance* economica internazionale il Governo ha avuto una posizione poco combattiva sulla riforma del sistema di Governo interno del Fmi e della Banca Mondiale, evitando di incalzare i partner europei sulla necessità di consolidare la rappresentanza europea nel Consiglio Direttivo del Fondo per rendere più incisiva l'azione europea e liberare quote di rappresentanza e seggi per i Paesi più poveri. Riguardo al crescente dibattito sulla riforma dell'architettura finanziaria internazionale, il Governo è stato molto restio a mettere in discussione le proposte alquanto limitate del Financial Stability Forum presieduto dal governatore della Banca d'Italia. Inoltre nel contesto del G8 il Governo ha deciso di posizionarsi contro l'allargamento di questo club esclusivo dei Paesi ricchi alle economie emergenti ed eventualmente ad altri raggruppamenti regionali oltre l'UE.

In questo contesto il Governo italiano ha sostenuto la necessità di dotare di maggiori poteri il poco democratico Fondo Monetario Internazionale, che per altro si appresta ad aumentare le sue capacità di prestito nel breve termine senza incoraggiare i Paesi beneficiari dei prestiti ad imporre un forte controllo dei capitali come misura principale per reintrodurre una stabilità finanziaria nei mercati.

Infine, in questo contesto il Governo sta spingendo in vista della prossima Presidenza italiana del G8 per la presentazione di una nuova metodologia di conteggio degli aiuti allo sviluppo e degli interventi di sviluppo dei Paesi ricchi che vada ben oltre quella attuale – e già controversa – utilizzata dal DAC dell'OCSE ed includa tutti i flussi finanziari nord-sud anche privati concessi per fini filantropici o in maniera agevolata. Tale approccio rischia di aprire la porta ad una nuova ondata di partnership pubblico-private che ad oggi nella maggior parte dei casi sono risultate inefficaci ed hanno generato più problemi che soluzioni nei Paesi in via di sviluppo, vista la mancanza di regole e controllo per l'operato del settore privato in questi Paesi e a livello internazionale.

3.9 - Conclusioni

L'orientamento fondamentale per un reale cambiamento deve avere come obiettivo quello di rompere il dominio dei mercati finanziari sull'economia reale, in particolare introducendo delle misure di regolamentazione che ostacolino la speculazione e riducano la volatilità. Queste misure dovrebbero includere una tassazione progressiva dei capitali, comprese forme di tassazione sulle transazioni valutarie, e controlli sui capitali in entrata e in uscita in accordo con le necessità di ogni economia nazionale. Delle forme di tassazione internazionale contribuirebbero alla regolamentazione della finanza, a frenare la speculazione e altre esternalità negative e fornirebbero un gettito da destinare alla tutela dei Beni Pubblici Globali.

I governi del G8 hanno avuto responsabilità enormi nel propagare la "peste del secolo" negli ultimi tre decenni. Tra l'altro sono gli stessi governi che continuano a dominare il sistema di Governo delle istituzioni finanziarie internazionali in maniera anacronistica rispetto alle evoluzioni della mappa geo-economica del pianeta. Nel 2009 il G8 si terrà in Italia e il nostro Paese dovrebbe porre al centro del Vertice la definanziarizzazione dell'economia mondiale, portando così benefici ai poveri del Sud e alle strutture produttive dell'intero pianeta, e la definizione di una nuova *governance* economica internazionale, gettando le basi per una Conferenza economica, monetaria e finanziaria da tenersi sotto l'egida delle Nazioni Unite a 65 anni dalla storica Conferenza di Bretton Woods.

La prima urgenza per i Paesi del Sud è quella di arrestare la fuga di capitali che continua a impoverire le loro economie e a non permettere di avviare un processo di sviluppo sostenibile e autosufficiente nel lungo termine. Tale ennesima rapina dei popoli del Sud del mondo, eseguita tramite l'utilizzo dei buchi neri dei paradisi fiscali, rende irrisorio ogni tentativo di riforma e di rendere più efficiente l'aiuto allo sviluppo e i meccanismi finanziari collegati. Più in generale, delle misure per con-

trastare la fuga di capitali, i paradisi fiscali e gli altri meccanismi che sottraggono risorse ai Paesi del Sud, permetterebbero a questi ultimi di moltiplicare le risorse domestiche per lottare contro la povertà, affrancandosi dagli attuali vincoli di dipendenza dai governi del Nord, dalle istituzioni finanziarie internazionali e dai rapporti donatore-beneficiario che attualmente ne limitano l'autonomia politica. Queste misure andrebbero in favore della stragrande maggioranza della popolazione, tanto nel Nord quanto nel Sud del mondo. Le recenti crisi hanno confermato come sia assolutamente necessario lavorare da subito per una profonda riforma dei meccanismi e delle regole della finanza internazionale. È necessario un nuovo modo di pensare, che consideri i legami tra la povertà e la fuga di capitali, la scarsità di entrate locali che si riescono a mobilitare, la speculazione sui prezzi delle materie prime e l'instabilità finanziaria.



Capitolo quarto
Finanza per lo sviluppo e coerenza
delle politiche in Europa



CAPITOLO QUARTO

FINANZA PER LO SVILUPPO E COERENZA DELLE POLITICHE IN EUROPA

4.1 - La Banca Europea per gli Investimenti e il finanziamento esterno

La Banca Europea per gli Investimenti (BEI) viene istituita nel 1958 dal Trattato di Roma che sancisce la nascita dell'Unione Europea, con lo scopo di sostenere gli obiettivi dell'Unione, di promuovere uno sviluppo armonico dei Paesi membri, garantendo il finanziamento delle opere infrastrutturali e favorendo le aree meno sviluppate. Tuttavia, con il tempo, il mandato della BEI si è esteso fuori dal territorio dell'Unione, soprattutto in Africa (dal 1963), Europa Orientale (dal 1989), America Latina e Asia (dal 1993). Oggi, con un portfolio annuale di circa 50 miliardi di euro, pari al doppio di quello della Banca Mondiale, la BEI è la più grande istituzione finanziaria pubblica del mondo e uno dei principali finanziatori dei progetti di sviluppo.

La BEI è finanziata dai suoi azionisti, i 27 Stati membri dell'Unione Europea, che sottoscrivono il capitale della Banca, versando il proprio contributo in maniera proporzionale al loro peso economico all'interno dell'Unione. I contributi diretti degli Stati membri, che ammontano a circa 8 miliardi di euro, non sono il principale strumento di raccolta della liquidità, infatti la maggior parte del sostegno pubblico di cui si avvale la BEI proviene da capitale sottoscritto (circa 160 miliardi di euro) a garanzia dei suoi investimenti. Operando dietro garanzia dei Paesi membri dell'Unione, la BEI è considerata un partner finanziario molto solido e gode del merito di credito AAA dalle agenzie di rating (Moody's/Standard and Poor's/Fitch). Questo le permette di operare con facilità sui mercati finanziari emettendo obbligazioni al pubblico, da cui proviene la maggior parte della sua liquidità.

La BEI eroga diversi tipi di finanziamenti:

- *Prestiti Individuali*: finalizzati al sostegno di progetti specifici nel settore pubblico e in quello privato, incluse le attività bancarie.
- *Prestiti globali*: linee di credito fornite ad intermediari finanziari (banche, compagnie di leasing) per l'erogazione di prestiti fino a 25 milioni di euro a enti locali e piccole e medie imprese.
- *Structured Finance Facility*: sono prestiti e garanzie a sostegno di progetti particolarmente rischiosi come ad esempio grandi infrastrutture che la BEI sembra incoraggiare attraverso un'ampia disponibilità di credito.

Il prestito fuori dall'Unione Europea, non rientrando negli obiettivi statuari della Banca, si basa su dei mandati conferiti periodicamente alla BEI dal Consiglio Europeo o derivanti da accordi internazionali. Tali mandati, oltre a fornire la base legale per le operazioni BEI fuori dall'UE, accordano delle garanzie sui rischi di perdite in caso di mancata restituzione dei prestiti.

Il prestito nei Paesi ACP è regolato dall'Accordo di Cotonou, mentre le operazioni nei Paesi ENPI, ovvero che rientrano nelle politiche del vicinato (Mediterraneo, Europa Orientale, Caucaso Meridionale), nei Paesi a pre-accesso e in Asia e America Latina (ALA), si basano su decisioni ad hoc del Consiglio Europeo.

Per ogni regione sono fissati obiettivi e priorità diversi che dovrebbero essere coerenti con il ruolo ufficiale assegnato alla Banca in relazione al prestito esterno, ovvero quello di promuovere le politiche di sviluppo e cooperazione dell'Unione Europea e contribuire al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Il mandato esterno globale, ovvero l'insieme di tutti mandati, è stato rinnovato a dicembre del 2006, per il periodo 2007-2013, e prevede un aumento di risorse destinate al finanziamento esterno pari a 7 miliardi di euro, aumentando la dotazione complessiva a 27,8 miliardi di euro in sei anni. Nell'ambito dell'accordo di Cotonou la BEI è stata autorizzata a prestare fino a 3,5 miliardi di euro provenienti dal Budget dell'Unione e fino a 3,7 miliardi di risorse proprie.

Nel 2007 la BEI ha prestato 6 miliardi e 389 milioni fuori dall'Unione Europea nei Paesi cosiddetti partner (Tabella 15).

Tabella 15 – Distribuzione del finanziamento esterno nel 2007

Regione	euro	Di cui dal budget UE
Sud-Est Europeo	2.926	
Europa Orientale, Caucaso meridionale, Russia	230	
Mediterraneo	1.438	48
Paesi ACP/OCT	756	325
Sud Africa	113	
Asia e America Latina	925	
TOTALE	6.389	373

Fonte *Elaborazione di Sbilanciamoci! su dati BEI*

Solo una piccola parte dei fondi arriva dal budget dell'Unione Europea e soprattutto per i Paesi ACP, ma la Banca collabora parallelamente con la Commissione nella gestione di particolari strumenti finanziari come l'*Investment Facility*, il fondo rota-

tivo a garanzia condivisa, istituito con l'Accordo di Cotonou e dedicato alla promozione del settore privato nei Paesi ACP.

4.2 - Quale lotta alla povertà?

Il rafforzamento del mandato esterno conferisce alla BEI un ruolo di prim'ordine nel panorama dello sviluppo europeo e delle relazioni esterne dell'UE. Purtroppo però la Banca non è in grado di assolvere questo compito e non è attrezzata per operare come una banca di sviluppo.

Pur essendo la più grande istituzione finanziaria pubblica al mondo, la BEI non ha ancora adottato standard ambientali e sociali vincolanti. Le sue operazioni interne sono regolate dalla legislazione europea, ma per il finanziamento esterno l'apparato normativo europeo è considerato esclusivamente un indicatore e viene di fatto applicata la normativa nazionale vigente localmente nei Paesi che ospitano le operazioni finanziate. Lo staff della Banca è insufficiente e privo di conoscenze specifiche in materia di sviluppo²⁴ e ciò comporta che la valutazione dei progetti sia spesso superficiale e inadeguata, o demandata a terzi come spesso accade nei casi dei progetti co-finanziati dalla Banca Mondiale ed altre banche regionali di sviluppo. Di fatto la BEI non è una banca di sviluppo e non è strutturata ad agire come tale, pur deliberando ogni anno l'impiego di 6 miliardi di euro, iscritti nel quadro dell'aiuto allo sviluppo europeo.

Il particolare status di cui gode la BEI, ovvero essere al tempo stesso un organismo dell'UE e un soggetto giuridico indipendente, rende difficile identificare le responsabilità e il percorso di controllo e supervisione sulle sue operazioni da parte delle altre istituzioni europee in particolare della Commissione e del Parlamento. La BEI gode di ampia autonomia nella selezione dei progetti da finanziare: tali decisioni spettano formalmente agli Stati membri, rappresentati negli organi decisionali dai ministri delle finanze, che poco hanno a che fare con le politiche di sviluppo. Inoltre i Paesi membri hanno interessi diretti o di alleanza, a sostenere alcuni progetti in cambio di altri, anche per il coinvolgimento di aziende nazionali. Ma il ruolo centrale nell'istruire la valutazione dei prestiti risiede nel Consiglio di amministrazione e nello staff della Banca, che persegue esclusivamente una logica economicista. Lo staff è infatti incentivato a ottenere profitti privilegiando pochi progetti di grandi dimensioni e allineandosi alla concezione liberista di sviluppo centrata sul sostegno al settore privato.

Negli ultimi anni il Parlamento ha più volte sollecitato la BEI ad allineare il prestito esterno con gli obiettivi e le politiche di sviluppo dell'Unione.

²⁴ Pur avendo un volume di operazioni doppio rispetto a quello della Banca Mondiale alla BEI lavorano poco più di mille persone. La Banca Mondiale ha 10mila dipendenti.

Nei Paesi dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), la BEI opera sulla base dell’Accordo di Cotonou sottoscritto dall’UE nel 2000 che identifica, fra i suoi principali obiettivi, la riduzione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile. Analizzando i prestiti della BEI dell’anno 2007 si scopre, purtroppo, che hanno a vedere molto poco con gli obiettivi identificati. Sono stati prestati 306 milioni di euro a intermediari finanziari attraverso lo strumento del *global loan* (prestito globale) dei quali solo 11 dedicati alla microfinanza. I prestiti globali rappresentano dei veri e propri buchi neri della finanza europea. Non è possibile in nessun modo appurare come essi vengano utilizzati a livello locale e quali siano i beneficiari finali dei finanziamenti. Solo recentemente, in seguito a un ricorso presentato al segretariato generale della Banca, alcune ONG hanno acquisito il diritto a essere informate sui singoli progetti finanziati nell’ambito di un *framework loan* concesso al Governo di Israele. Il *framework loan* è un prestito finalizzato alla realizzazione di un programma, ovvero di una serie di sottoprogetti, quindi simile a un prestito globale. In teoria i prestiti globali dovrebbero finanziare progetti di piccola scala promossi dall’imprenditoria e dalle autorità locali, ma, a causa dell’inaccessibilità delle informazioni, è impossibile valutare se e come questi prestiti contribuiscono alla riduzione della povertà.

Un altro settore particolarmente interessante per la BEI è quello estrattivo minerario. Sono stati prestati 290 milioni di euro nel 2007 per progetti minerari dei quali 260 per la miniera di nichel di Ambatovy in Madagascar controllata dalla multinazionale canadese Dynatec. È ormai noto che i megaprogetti di estrazione mineraria in Africa non contribuiscono a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni locali: inquinamento, conflitti, ed economie orientate esclusivamente all’esportazione di materie prime non si coniugano con lo sviluppo sostenibile e la riduzione della povertà. I governi locali rilasciano le concessioni di sfruttamento dietro il pagamento di diritti molto bassi e sono le multinazionali a beneficiare degli enormi profitti attraverso una continua predazione delle risorse a beneficio dei Paesi ricchi. Infine come la Banca Mondiale, la BEI è attiva nel promuovere le grandi infrastrutture. Nel 2007 si è concretizzato il progetto della diga di Bujagali, in Uganda. Un controverso impianto idroelettrico sul Nilo contestato dalle comunità da più di 15 anni al quale la Banca ha accordato 98 milioni di euro.²⁵

Nello stesso anno solo 32 milioni di euro sono stati destinati a progetti per la fornitura di acqua potabile per tre progetti in Senegal, Benin e Lesotho.

Le priorità relative all’Asia e all’America Latina (mandato ALA IV) per il periodo 2007-2013 sono definite invece dalla Decisione del Consiglio Europeo del 19 dicembre del 2006²⁶, la quale stabilisce che: “*a sostegno degli obiettivi dell’UE, il finanziamento della BEI nei Paesi asiatici e latinoamericani deve essere focalizzato sulla sostenibilità*”

²⁵ Vedi a tal proposito il Box “La diga di Bujagali”.

²⁶ Decisione n. 2006/1016/EC.

ambientale (inclusa la mitigazione del cambiamento climatico), su progetti di sicurezza energetica e sulla presenza dell'UE in Asia e in America Latina attraverso gli Investimenti Diretti Esteri e il trasferimento di tecnologia e know-how". Nel 2007, in America Latina su 365 milioni di euro finanziati, 300 sono andati al gigante spagnolo delle telecomunicazioni Telefonica per lo sviluppo della rete mobile in Brasile ed in Perù. In Asia è stato l'anno della Cina che ha beneficiato di un prestito di 500 milioni (su un totale di 560 prestati nel continente) per un progetto finalizzato a ridurre le emissioni di gas serra e altri agenti inquinanti.

In termini di volumi, i Paesi prioritari per la BEI sono quelli che rientrano nello Strumento Europeo di Partenariato e Vicinato (ENPI). Per la regione del Mediterraneo esiste un apposito fondo di investimento, il FEMIP, che sempre nel 2007 ha prestato, nella regione, un miliardo e 438 milioni di euro. La stessa Decisione del Consiglio Europeo assegna alla BEI la priorità di perseguire nella regione lo sviluppo del settore privato. Più di 380 milioni di euro sono stati i prestiti sotto forma di *global loan*, ma anche l'energia, e in particolare gli idrocarburi fossili, continua a essere finanziata dalla BEI, che ha investito 310 milioni nel settore per due progetti in Tunisia ed Egitto.

4.3 - Scenari futuri della finanza per lo sviluppo in Europa

I Paesi europei, che governano le politiche della BEI, hanno opinioni diverse in merito al mandato esterno della Banca. Per questo motivo la Decisione del 2006 che ha rinnovato i mandati, ha previsto un momento di valutazione intermedio (*Mid Term Review*) che si svolgerà nel 2010. Per la prima volta la *Mid Term Review* coinvolgerà anche i ministri degli Esteri e dello Sviluppo dei Paesi europei – e non solo quelli delle finanze – per decidere sul futuro delle operazioni BEI nei Paesi partner. Negli ultimi mesi alcune discussioni informali a livello politico riportate anche dalla stampa, hanno messo in luce la possibilità di una fusione fra la Banca Europea per gli Investimenti e la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS). La BERS fu creata nel 1991, dopo la caduta del muro di Berlino, con l'obiettivo di sostenere finanziariamente la transizione democratica dell'ex-blocco sovietico. Il suo mandato si è man mano ridotto in seguito all'ingresso dei Paesi dell'Est europeo nell'Unione e oggi la Banca è presente soprattutto nella regione dell'Asia Centrale. Mentre la BEI è controllata esclusivamente dai Paesi europei, la BERS vede fra i suoi azionisti minoritari, altri Paesi fra i quali gli Stati Uniti. Dall'attività di intelligence della coalizione europea *Counter Balance*²⁷ è emerso che la *Mid Term Review* andrà ben oltre un mero esercizio tecnico.

²⁷ Counter Balance è una coalizione di recente costituzione che raggruppa organizzazioni non governative ambientaliste e di sviluppo. www.counterbalance-eib.org

Nei prossimi due anni potrebbero verificarsi cambiamenti significativi nell'architettura della finanza per lo sviluppo europea. La nascita di una Banca Europea per lo Sviluppo, risultante dall'acquisizione della BERS da parte della BEI, è uno degli scenari possibili. Naturalmente i vertici della BERS non vedono di buon occhio tale proposta, ritenendo che la missione della Banca non sia ancora compiuta. Anche alcuni Paesi membri hanno proposte e ambizioni diverse. È il caso di Italia e Francia che da tempo premono per la nascita di una Banca Mediterranea di Sviluppo.

Il nuovo *Consenso Europeo per lo Sviluppo* richiama alla necessità di un maggiore coordinamento della cooperazione europea e ciò apre un interrogativo fondamentale, ovvero quale assetto istituzionale sia necessario per rendere più efficace l'aiuto comunitario.

La BEI e la BERS, raccogliendo liquidità sul mercato, non possono erogare prestiti concessionali in assenza di contributi a fondo perduto che i Paesi membri non sembrano intenzionati a elargire e non tutti concordano che la BEI debba avere tale mandato. Il dibattito è aperto e i Paesi membri sono lontani dall'aver un'opinione comune, ma è evidente che eventuali cambiamenti dell'architettura europea potrebbero ripercuotersi ben oltre i confini dell'Unione. I donatori europei rappresentano più del 50% dell'aiuto allo sviluppo mondiale e, è evidente, che un cambiamento strutturale in Europa potrebbe avere implicazioni profonde nel funzionamento delle istituzioni finanziarie multilaterali, arrivando anche ad influire sulle loro struttura e governance interna. Infatti l'eventuale nascita di una Banca Europea di Sviluppo porrebbe il problema di se e come i Paesi membri continuino a contribuire alle altre banche multilaterali, prima fra tutte la Banca Mondiale. La Commissione Europea, in particolare la DG Sviluppo e, in una certa misura, anche la DG Ecfm, ha già espresso interesse nella transizione verso nuovi strumenti finanziari a totale controllo europeo che non coinvolgano la Banca Mondiale. È il caso dell'*African Trust Fund* e del *Global Renewable Energy and Energy Efficiency Fund*, entrambi gestiti dalla BEI.

Inoltre questo dibattito potrebbe incrociarsi con la revisione del budget UE prevista nel 2010 dove da più fronti arriva la richiesta di destinare risorse all'aiuto europeo e al Fondo Europeo per lo Sviluppo (EDF) anche dal budget generale dell'UE.

4.4 - Quale coerenza per le politiche di cooperazione europee?

I possibili sviluppi delle istituzioni finanziarie europee si affiancano a un inedito processo di armonizzazione delle politiche europee in materia di sviluppo stigmatizzato dal *Consenso Europeo per lo Sviluppo* siglato tra i Paesi membri e la Commissione Europea nel 2005. L'Unione Europea, il più grande donatore al

mondo che eroga più della metà degli aiuti allo sviluppo mondiale, cerca oggi di affermare con più forza, pur se non sempre con successo, alcuni principi cardine di una propria visione dello sviluppo, tra i quali la necessità di rendere i Paesi riceventi maggiormente attori del proprio sviluppo (*ownership*), di adoperarsi per rendere i flussi degli aiuti più costanti e prevedibili e di introdurre un maggior controllo reciproco tra donatori e beneficiari sull'utilizzo degli aiuti aumentandone così l'efficacia. Allo stesso tempo alcune questioni rimangono ancora aperte. Ancora oggi parte degli aiuti porta con sé condizionalità economiche o "politiche", che spesso acquiscono la povertà, e alcuni Paesi europei ancora praticano l'aiuto "legato", ossia a vantaggio delle proprie imprese che realizzano i progetti (vedi il caso dell'Italia). Questo è in breve quanto i governi europei hanno sostenuto alla Conferenza di Accra sull'efficacia degli aiuti del 2008.

Ma, oltre questi principi, il *Consenso Europeo per lo Sviluppo* e il clima politico complessivo in Europa, rischiano di orientare nei fatti le politiche di sviluppo dell'EU verso obiettivi alquanto discutibili, facendo preoccupanti passi indietro. Tale processo di convergenza delle politiche europee, infatti, ha portato anche alla definizione di priorità per la cooperazione europea, allineandola con altri obiettivi che hanno sempre più dominato negli ultimi anni le politiche generali dell'Unione, e in particolare il suo approccio verso il Sud del mondo. Tra questi, l'apertura dei mercati tramite nuovi accordi di liberalizzazione commerciale e finanziaria, il sostegno indiscriminato alle operazioni transnazionali del settore privato europeo e alla competizione con altri blocchi e potenze economiche emergenti nel controllo delle risorse naturali e di aree strategiche del pianeta, la subordinazione a finalità politiche se non militari, in particolare in contesti cosiddetti "umanitari". Tutte priorità che hanno contribuito ad acuire la crisi alimentare, più che porvi rimedio, in un'ottica di sviluppo di lungo periodo.

Si può in un certo senso affermare che finalmente è emersa una coerenza tra le politiche di sviluppo e le altre politiche dell'Unione Europea, ma purtroppo su obiettivi sempre più lontani da un approccio di solidarietà e giustizia sociale. Allo stesso tempo, gli impegni internazionali non vengono rispettati dalla gran parte degli esecutivi europei e l'urgenza di reperire nuove risorse finanziarie e di porre freno alle emergenze globali pone sfide sempre più pressanti a cui non si può rispondere con vecchie e dannose ricette. È lecito, quindi, chiedersi se questa sia l'unica coerenza possibile tra le politiche e quale dovrebbe essere invece un ruolo diverso dell'aiuto allo sviluppo e delle strategie di cooperazione per il raggiungimento di obiettivi diversi, a partire dagli impegni presi dai governi e le istituzioni europee a livello internazionale e gli obblighi che ne derivano dal diritto internazionale sull'ambiente e sui diritti umani.

Box 8 - La diga di Bujagali

L'epopea di Bujagali inizia nei primi mesi del nuovo millennio, allorché il Governo ugandese e la Banca Mondiale mondiale si siedono ad un tavolo per parlare della possibile "nascita" della diga. Ma che sia un progetto nato male si capisce presto. Il primo consorzio costruttore svanisce come neve al sole, spuntano indiscrezioni su un caso di corruzione, anche la Banca Mondiale ci ripensa e si chiama fuori. Questione chiusa? Assolutamente no. Negli ultimi due anni l'esecutivo di Kampala riparte alla carica, redige un nuovo progetto (dal costo complessivo di 750 milioni di dollari).

Nel 2007 la Banca Mondiale e la Banca Europea per gli Investimenti assicurano il sostegno finanziario al progetto, approvando rispettivamente prestiti per 360 milioni di dollari e 92 milioni di euro. A questi si aggiungono 110 milioni di dollari della Banca Africana di Sviluppo.

Ma il vero protagonista dell'affare è il gruppo Blackstone, il più grande fondo di *private equity* al mondo che, tramite la sua controllata Sithe Global Power, detiene il 50% con la Industrial Promotion Services Kenia (legata ad Aga Khan), della Bujagali Energy Limited, una società creata ad hoc per seguire l'opera. Il contratto per l'esecuzione dei lavori è stato affidato alla Salini Costruttori S.p.A.

Le comunità locali si oppongono da quasi dieci alla costruzione della diga che sbarrerà il Nilo pochi chilometri più a valle del lago Vittoria da cui ha origine, in un sito di spettacolari cascate che richiamano ogni anno migliaia di turisti. Oltre che sul turismo, la diga avrà ripercussioni sulla pesca e sull'ecosistema già duramente provato da due centrali elettriche a monte del lago Vittoria che, oltre a funzionare a singhiozzi, sono responsabili di un abbassamento del livello del lago pari al 3% del volume complessivo.

Le comunità locali hanno presentato un ricorso all'Inspection Panel della Banca Mondiale, che ha effettuato una visita sul campo nel novembre 2007 e che a breve pubblicherà l'esito dell'indagine.

Capitolo quinto

La crisi alimentare globale



CAPITOLO QUINTO LA CRISI ALIMENTARE GLOBALE

5.1 - Sicurezza alimentare, lotta alla povertà, politica agricola internazionale

Com'è stato possibile constatare in questi ultimi mesi, l'aumento dei prezzi internazionali di cereali, latte e carne, vale a dire dei prodotti di base dell'alimentazione, ha cominciato a incidere sulla filiera e sulla catena del valore, contribuendo a giustificare l'aumento dei prezzi al dettaglio. Raramente il mondo ha assistito a una tale tendenza al rialzo rapida e non giustificata da limitazioni dell'offerta a livello globale, seguita da variazioni al ribasso altrettanto improvvise e non prevedibili (vedi Grafico 11): ciò rende necessaria una discussione internazionale sull'impatto della finanza strutturata e della speculazione sull'economia reale e sulla sovranità alimentare di interi Paesi, così come sul riadattamento delle politiche agricole dei Paesi importatori ed esportatori, così come dei Paesi industrializzati e di quelli in via di sviluppo; un dibattito che si incrocia con i percorsi interni di organizzazioni e programmi internazionali la cui missione fondamentale è la lotta alla fame e alla povertà, come la FAO, l'IFAD e il PAM, in evoluzione se non addirittura in piena riforma strutturale.

Grafico 11 – Andamento delle quotazioni del granoturco alla Borsa di Chicago



Fonte Borsa di Chicago

Lo scenario è estremamente preoccupante e rischia di allontanare a data da destinarsi il raggiungimento di buona parte degli 8 Obiettivi del Millennio (in particolare il primo), già messi fortemente in discussione dall'insufficiente impegno della gran parte dei governi; questi obiettivi, perciò, diventerebbero assolutamente irraggiungibili in mancanza di interventi strutturali e profondi.

Come si evidenzia nelle pagine seguenti, il progressivo aumento dei prezzi delle materie prime agricole è sostanzialmente collegato a fenomeni di speculazione finanziaria in mancanza di un governo della domanda e dell'offerta (e quindi in presenza di prezzi altamente fluttuanti), e in seconda istanza alle nuove politiche energetiche basate sui biocarburanti e sull'aumento dei consumi in alcuni Paesi emergenti.

Secondo la FAO le previsioni sulla produzione dei cereali mostrano un quadro estremamente preoccupante: per 36 Paesi c'è già emergenza alimentare, legata sì alle condizioni di insicurezza alimentare intrinseca, ma alla quale si è aggiunto pesantemente il problema dell'inflazione generata dai prezzi delle derrate agricole. Di questi Stati 21 sono in Africa, 9 in Asia, 4 in America Latina e 2 in Europa. Ma la situazione del continente africano è ancor più grave: secondo la FAO i prezzi delle materie prime agricole, come grano, mais e riso, sono raddoppiati o triplicati rispetto al 2007. Ad esempio, in Costa d'Avorio il prezzo del riso è raddoppiato tra il marzo 2007 e il 2008, così come il prezzo del grano in Senegal. Per quanto riguarda i Paesi dell'Africa Orientale, in Somalia la farina di grano ha visto triplicare il prezzo in un anno, mentre il grano in Sudan è aumentato di oltre il 90%, in Uganda il prezzo del mais è aumentato del 65%, in Mozambico del 43% e in Etiopia è addirittura raddoppiato, mentre quello del grano è salito del 42% rispetto a un anno fa.

Circa l'80% della popolazione dell'Africa Occidentale e Centrale vive con meno di 2 dollari al giorno, e il 50% circa ha un reddito inferiore a 1 dollaro al giorno. Nonostante l'andamento dell'economia nella regione, in crescita grazie all'afflusso di Investimenti diretti esteri soprattutto cinesi, indiani e dell'area del Golfo Persico, soltanto Capo Verde e Ghana hanno buone probabilità di raggiungere il primo degli Obiettivi di Sviluppo stabiliti dal Vertice del Millennio, ovvero dimezzare entro il 2015 il numero di quanti vivono in condizioni di povertà assoluta; per quanto riguarda il resto le previsioni sono a tinte fosche.

Si è registrata, infatti, una piccola diminuzione nella percentuale di quanti vivono con meno di 1 dollaro al giorno, ma il numero delle persone che vivono in condizioni di povertà assoluta invece di diminuire è in continuo aumento. Nel tentativo di riformare le Nazioni Unite si stanno confrontando le grandi potenze mondiali al fine di stabilire un possibile intervento sopranazionale per affrontare le crisi internazionali che continuano a presentarsi con accresciuta rapidità e complessità.

Ridefinire le modalità operative delle cosiddette agenzie specializzate diventa così una priorità e un accanito terreno di confronto tra Stati Uniti, Unione Europea, alcu-

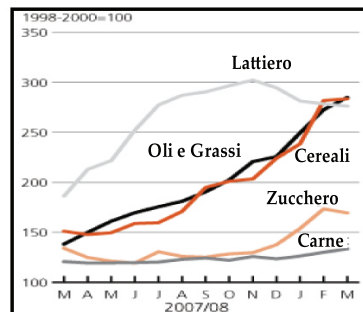
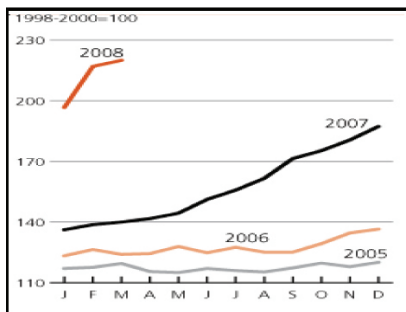
ni Paesi emergenti e, sullo sfondo, Cina. Fanno da contorno con alterne fortune i cosiddetti PVS. Prima però di addentrarci nelle dinamiche interne dei programmi e delle organizzazioni, nonché nel ruolo che il nostro Paese svolge in tali contesti, crediamo sia opportuno focalizzare l'attenzione sulla particolare congiuntura dei mercati agricoli internazionali, evidenziando meglio cause e prospettive.

La crisi dei mutui subprime e il conseguente terremoto del comparto finanziario mondiale, la crescita della liquidità nei mercati finanziari (generata dai prezzi del petrolio e dalla necessaria rapida riconversione degli investimenti dei fondi come i fondi sovrani o quelli pensioni), la debolezza della divisa statunitense, dovuta in particolar modo al rallentamento dell'economia Usa e al deficit commerciale americano, hanno determinato, assieme alla variazione del rapporto tra domanda e offerta e a impreviste ondate speculative di forte consistenza sia in termini di quantità, come pure nella durata, una forte tensione sui prezzi delle materie prime, anche delle cosiddette *soft commodities*. Al pari, infatti, di incrementi sostenuti del prezzo del petrolio e dell'oro, classici "beni rifugio" per i risparmiatori, si è avuto un costante aumento dei prezzi di alcune delle materie prime agricole, con conseguenze sostanziali anche nella strutturazione delle filiere del sistema agroalimentare e della specializzazione produttiva di diversi Paesi.

Una tendenza che apparentemente si è invertita con una velocità imprevedibile, che ha portato ad un progressivo rafforzamento del dollaro, al crollo del prezzo del petrolio (da 147 dollari a 50 dollari in poco meno di quattro mesi) e a un'inversione di tendenza dell'esplosione dei prezzi delle materie prime agricole.

Per avere un'idea più precisa di questi aumenti, è sufficiente osservare i dati pubblicati il 10 di aprile 2008 dalla FAO:

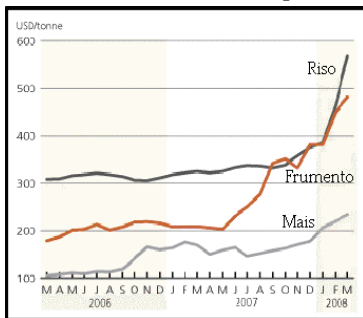
Grafico 12 – Indice FAO del prezzo del cibo e Grafico 13 – Aumento dei prezzi delle *soft commodities* in conseguenza della crisi finanziaria



Fonte FAO Rapporto trimestrale "Crop Prospects and Food Situation" 2008

Ma già nell'anno passato la situazione si era avviata a un rapido cambiamento con impatti notevoli sulla sostenibilità alimentare per intere popolazioni.

Grafico 14 – Indice FAO dei prezzi dei prodotti alimentari (1998-2000=100)



Fonte FAO Rapporto trimestrale "Crop Prospects and Food Situation" 2008

Se a queste cifre si aggiungono i cambiamenti strutturali impressi dall'aumento delle sovvenzioni per la produzione di agrocarburanti e la conseguente riconversione produttiva di intere coltivazioni e di milioni di ettari di terre fertili allo sviluppo degli agrocombustibili, ci si rende conto come in un sistema privo di un governo della domanda e dell'offerta, l'impatto sui prezzi internazionali sia sostanziale. L'indice FAO del prezzo del cibo nel 2006 è cresciuto del 9% se confrontato con l'anno precedente. Nel settembre del 2007 l'aumento ha toccato il 37% rispetto allo stesso mese del 2006: un aumento generalizzato, che ha colpito tutte le *commodities* agricole ma in particolare grano, mais, oleaginose (ad eccezione dello zucchero).

La volatilità dei prezzi dei prodotti agricoli sui mercati internazionali è un elemento presente in modo ricorrente. Aumenti dei prezzi delle materie prime agricole si sono già presentati a livello globale, così come ribassi generalizzati, ma quello a cui stiamo assistendo oggi è un vero e proprio cambiamento strutturale del mercato: se consideriamo che fino all'inizio del nuovo millennio la tendenza delle *commodities* agricole è sempre stata al ribasso, all'interno di fluttuazioni congiunturali più o meno marcate, ciò che ci troviamo di fronte è, al contrario, una crescita che oltretutto interessa le materie prime agricole e alimentari fondamentali come cereali, latte e carne. Possiamo dire però che questa crescita, così come la volatilità attuale, è il risultato dei meccanismi finanziari legati alle forme odierne di contrattazione di contratti future attraverso strumenti tipici delle speculazioni finanziarie, unite alla drastica riduzione delle scorte, in particolare di cereali, riduzione che va considerata come una conseguenza diretta delle politiche di liberalizzazione dei mercati agroalimentari globali. Dati più recenti relativi ai primi mesi del 2008 confermano e aggravano la situazione.

5.2 - Prezzi agricoli sul mercato internazionale: uno scenario in continuo cambiamento

L'improvviso aumento dei prezzi delle *commodities* agricole nel 2007 ha inserito prepotentemente nelle agende dei governi di tutto il mondo, il problema dell'inflazione amplificata dall'aumento del costo del cibo, in un contesto di stagnazione delle economie "sviluppate". Come mostra il Grafico 14, gli ultimi dati forniti dalla FAO appaiono in tutta la loro drammaticità: gli aumenti risultanti nello scorso anno hanno coinvolto, in particolare, beni di largo consumo sia nell'alimentazione diretta, che nella produzione di derrate alimentari e allevamenti, come cereali e oli vegetali. Un così improvviso cambiamento di scenari rischia di colpire in particolar modo le fasce deboli della popolazione, non solo i poveri rurali, i quali, come produttori d'alimenti, non si avvantaggiano degli aumenti dei prezzi finali (restando quasi immutati i prezzi pagati al campo), ma anche i poveri urbani che hanno la gran parte del proprio paniere formato da prodotti alimentari. Particolarmente drammatica è poi la condizione dei meno agiati nei Paesi del Sud del mondo, dove il consistente deficit alimentare veniva colmato con le importazioni o, in casi particolari, con l'aiuto alimentare o con la conversione dello stesso in sostegno al bilancio dello Stato. Infatti, l'aumento dei prezzi agricoli colpisce interi Stati, soprattutto quelli importatori netti di alimenti. "Costi d'importazione in crescita" significa, come diretta conseguenza, una diminuzione delle importazioni e quindi del consumo, in particolare in quei Paesi dove gli stock risultano già bassi.

Ma gli impatti della tendenza inflattiva dei prezzi agricoli globali si stanno cominciando a sentire anche negli Stati esportatori netti. Sebbene le aziende dell'agro-business e una limitata parte di agricoltori – in particolare quelli che dispongono di grandi estensioni da coltivare a cereali o oleaginose – comincino a beneficiare dell'aumento dei prezzi globali e possano congiunturalmente aumentare i loro profitti, questo non si può dire né per i piccoli contadini, i quali si confrontano con un mercato interno in crisi, in particolare per ciò che riguarda i poveri urbani, con un aumento dei costi dei trasporti e degli input produttivi (concimi, fitofarmaci, alimenti per il bestiame, ecc. legati all'aumento del prezzo del petrolio), né per quei Paesi caratterizzati da alta specializzazione produttiva, come quelli ex sovietici, dove ad esempio si ha esportazione netta di cereali, ma importazione netta di carne e di prodotti di origine animale, o dove si hanno esportazioni di grano di bassa qualità (legata a inadeguata gestione post-raccolta e alla mancanza di magazzini e spazi di stoccaggio moderni) e conseguente importazione di grano di qualità più alta.

La situazione non è certamente statica e l'andamento dei prezzi sui mercati e le previsioni per i prossimi mesi stanno cominciando a influenzare pesantemente le politiche agricole dei Paesi, così come hanno influenzato le semine autunno-invernali. Previsioni che rischiano di essere compromesse da inversioni di tendenza improv-

wise, che rispondono alle scelte tattiche di investimento dei grandi fondi speculativi, più che alle esigenze reali degli attori inseriti nel settore agricolo e della produzione reale.

Gli Stati Uniti, ad esempio, hanno progressivamente consolidato la propria politica di sostegno allo sviluppo degli agrocarburanti, soprattutto etanolo, contribuendo in modo artificiale all'aumento dei prezzi mondiali. L'aumento della domanda ha avuto l'effetto di incrementare le terre investite in grano e, le stime sul reddito netto del settore agricolo statunitense indicano un'attesa di circa 92.3 miliardi di dollari per il 2008, con una crescita del 51% rispetto ai 61.1 miliardi di dollari, media degli ultimi 10 anni. Uno scenario che andrà ricalibrato sulla base delle decisioni che prenderà la nuova amministrazione Obama, a partire dalle dichiarazioni di politiche neokeynesiane di spesa pubblica legata alle energie alternative.

Un recente rapporto della FAO (aprile, 2008) ha stimato una crescita del prezzo del grano dell'83% in gennaio rispetto all'anno precedente, nonché una tendenza comunque di crescita per tutto il 2008 anche per le altre *commodities* agricole. Uno scenario in cui le banche d'affari internazionali, come Goldman Sachs, hanno deciso di investire pesantemente, avendo da poco rivisto al rialzo il prezzo di vari generi alimentari. Basti considerare che gli analisti di HVB (Unicredit) prevedono *"che la corsa al rialzo continuerà e che nel 2009 il prezzo del frumento negli Stati Uniti si attesterà in media a 15 dollari per bushel (12,8 dollari a fine febbraio 2008)"*.

Secondo il rapporto della FAO lo scenario previsto potrebbe aggravare la crisi alimentare più di 37 Paesi in tutto il mondo, se si considera che i costi alimentari per i Paesi più poveri, come l'Iraq, l'Afghanistan, il Nepal, il Pakistan ed oltre 20 Stati africani sono cresciuti più del 20% arrivando a toccare i 107 milioni di dollari.

"Sono necessari nuovi e urgenti passi avanti nel prevenire gli impatti negativi dell'incremento dei prezzi alimentari da ulteriori aumenti e sostenere velocemente l'aumento della produzione nei Paesi maggiormente colpiti". Questa la posizione ufficiale della FAO, secondo le parole del Direttore Generale Jacques Diouf lo scorso dicembre. *"Senza un sostegno per i contadini poveri e le loro famiglie nei Paesi colpiti più duramente, essi non riusciranno a farvi fronte. Assistere le famiglie vulnerabili nelle aree rurali nel breve termine e renderle in grado di produrre più cibo potrebbe essere uno strumento efficace per proteggerle dalla fame e dalla malnutrizione"*.

Le parole del Direttore Generale mostrano come il percorso per riuscire a dimezzare le persone colpite dalla fame entro il 2015 non possa essere sganciato da politiche concrete e indirizzate al sostegno all'agricoltura contadina. In uno scenario di forte inflazione dei prezzi agricoli, il ruolo della FAO e dei governi dei Paesi membri non potrà essere collegato soltanto a un nuovo orientamento delle risorse economiche verso l'aiuto d'emergenza, ma a un programma di più lungo periodo, capace di sostenere meccanismi endogeni di sviluppo agricolo, tutelando i mercati locali e le esperienze avanzate di produzione agricola.

5.3 - Le conclusioni del Vertice FAO

Il documento finale del Vertice FAO, approvato per acclamazione (e non per chiamata nominale) dopo oltre due ore di rinvii, litigi e veti incrociati, è stato molto deludente rispetto alle premesse e fortemente criticato da molti Paesi sudamericani (Argentina, Venezuela e Cuba in primis).

L'intento era quello di trovare una soluzione agli 862 milioni di persone sotto-nutrite nel mondo (cifra che potrebbe aumentare di 100 milioni entro pochi anni). Il risultato raggiunto è stato, invece, piuttosto confuso e astratto. Infatti, a fronte di una piena sintonia da parte di tutti i capi di Stato sulla drammaticità dell'emergenza alimentare e sulla necessità di agire immediatamente, soluzioni concrete non sono state trovate. Si è ribadito l'impegno di fronte alle liberalizzazioni commerciali in ambito WTO, mentre si sono raggiunte solo posizioni mediane sui punti più spinosi, dai biocarburanti ai cambiamenti climatici. Difatti sul tema del biofuel (il carburante che deriva da biomasse ricavate da cereali, canna da zucchero, barbabietole e legumi) c'è stata solamente una "semplice raccomandazione" a studi più approfonditi sul loro impatto nella crisi alimentare. Il fatto è che le coltivazioni per il biofuel sono molto redditizie, ma allo stesso tempo stanno togliendo il posto alle altre coltivazioni solo alimentari. Così aumentano i prezzi e la fame. Ai governi dei Paesi più poveri sarebbe bastato solo l'annuncio di una limitazione dei sussidi per il biofuel. È arrivata, invece, la proposta di un approfondimento su vantaggi e svantaggi dei biocarburanti.

In linea con la Dichiarazione di Roma sulla sicurezza alimentare mondiale del 1996 e con il relativo Piano d'azione, nonché con gli Obiettivi del Millennio, nella Dichiarazione Finale del Vertice FAO²⁸ viene riaffermato innanzitutto che il cibo non può essere utilizzato come strumento di pressione politica o economica e che non è accettabile che ancora oggi 862 milioni di persone soffrano la piaga della fame. I Paesi donatori e l'intero sistema delle Nazioni Unite si impegnano perciò ad aumentare la loro assistenza verso i Paesi in via di sviluppo, in particolare verso quelli che maggiormente risentono degli effetti negativi dell'aumento dei prezzi alimentari. Per fare ciò la Dichiarazione Finale indica due linee da seguire. Attraverso la prima linea d'azione si cercherà di combattere l'emergenza attuale con una sistematizzazione degli sforzi delle organizzazioni governative e non governative e delle organizzazioni multilaterali. Inoltre, per contrastare l'aumento dei prezzi, i Paesi donatori e le istituzioni finanziarie, in accordo con gli Stati beneficiari, potrebbero attuare delle misure di *budget support* e/o di supporto alla bilancia dei pagamenti per l'importazione di cibo, mentre le istituzioni finanziarie potrebbero semplificare le procedure di eleggibilità degli attuali meccanismi finanziari a favore del-

²⁸ http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/foodclimate/HLCdocs/declaration-E.pdf

l'agricoltura e dell'ambiente. La seconda linea d'azione, invece, riguarda l'immediato supporto alla produzione agricola e al commercio. Tra le varie misure comprese in questa seconda linea compare l'invito a tutte le organizzazioni più importanti e ai Paesi donatori ad assistere, su loro richiesta, i PVS per realizzare politiche e misure aggiornate al fine di aiutare gli agricoltori, specialmente quelli piccoli, ad aumentare la produzione e a integrarsi nei mercati locali, regionali e internazionali, esortando una cooperazione con il Sud. Inoltre i partner occidentali sono chiamati a intraprendere iniziative per diminuire le fluttuazioni del prezzo del grano e ad assicurare che il cibo, il commercio agricolo e tutte le politiche commerciali contribuiscano ad accrescere la sicurezza alimentare per tutti. Per raggiungere questo obiettivo è stata riaffermata la necessità di minimizzare l'utilizzo di misure restrittive che potrebbero aumentare la volatilità dei prezzi internazionali.

Per ciò che riguarda le misure a medio termine è stata ribadita l'importanza di concentrarsi sulla fondamentale questione di come aumentare la resistenza degli attuali sistemi di produzione alimentare rispetto alla sfida posta dai cambiamenti climatici. In questo contesto, mantenere la biodiversità è stata considerata la chiave per sostenere le performance della produzione futura. Viene poi esortata la Comunità Internazionale, incluso il settore privato, a investire nella scienza e nella tecnologia necessarie sia per l'agricoltura che per gli alimenti. L'aumento degli sforzi a favore della cooperazione internazionale dovrebbe essere diretto alla ricerca, allo sviluppo, all'applicazione, al trasferimento e alla divulgazione al fine di migliorare le tecnologie e le strategie politiche. Vengono inoltre incoraggiati i governi sia a stabilire, in accordo con il Monterrey Consensus, la *governance* e le politiche ambientali che potranno facilitare investimenti nelle tecnologie necessarie all'agricoltura, che a continuare i loro sforzi nella liberalizzazione del commercio agricolo internazionale attraverso la riduzione delle barriere commerciali e delle politiche distorsive del mercato. Prendere queste misure darà agli agricoltori, specialmente nei Paesi in via di sviluppo, sia nuove opportunità per vendere i loro prodotti nei mercati mondiali, sia un sostegno ai loro sforzi mirati all'aumento della produttività e della produzione. Per quanto concerne i biocarburanti, infine, si è dichiarato fondamentale impegnarsi nelle sfide, ma anche nelle opportunità, date dai biofuels, in vista della sicurezza alimentare mondiale, dell'energia e delle esigenze legate allo sviluppo sostenibile. Sono stati pertanto promossi degli studi approfonditi per assicurare che la produzione e l'uso dei biofuels siano sostenibili, e che si tenga conto della necessità di realizzare e mantenere la sicurezza alimentare globale. Pertanto le più importanti organizzazioni intergovernative, inclusa la FAO, dovranno instaurare, all'interno dei propri mandati e delle proprie aree di competenza (con il coinvolgimento dei governi nazionali, partnership, settore privato e società civile) un dialogo internazionale sui biofuels, efficace e orientato ai risultati all'interno delle necessità legate allo sviluppo sostenibile e alla sicurezza alimentare.

Il documento finale ha incontrato la totale bocciatura delle associazioni e delle ONG, stufe di promesse e piani d'intervento non organici e inutili: *"La dichiarazione finale non riempirà nessun piatto"* hanno affermato. Secondo il forum Terra Preta (forum svoltosi in concomitanza con il summit cui hanno partecipato più di 100 organizzazioni provenienti dai 5 continenti e che ha proposto un modo diverso e sostenibile di affrontare le attuali crisi ecologiche, alimentari e il cambiamento climatico) due sono le accuse principali rivolte alla conferenza: la prima è di non aver coinvolto direttamente i governi e le associazioni locali dei contadini nel processo decisionale scegliendo invece di delegare tutto alla Task force ONU; la seconda critica riguarda invece l'immobilismo in merito ad alcuni temi-chiave quali la regolamentazione dei prezzi sul mercato agricolo internazionale, l'uso delle bioenergie, la speculazione sui costi dei generi alimentari, le misure per un coinvolgimento diretto dei piccoli agricoltori e della società civile.

Il Direttore della FAO, il senegalese Jacques Diouf, si è difeso da tali accuse dichiarando: *"Credo che oggi [5 giugno 2008, ndr] siano stati raggiunti risultati all'altezza delle nostre aspettative. Sono stati riconfermati gli Obiettivi del Millennio"*. L'obiettivo primario è *"raddoppiare la produzione alimentare mondiale entro il 2050"*. L'incognita, appunto, risiede nel fatto che non è stato specificato come raggiungere tale obiettivo, nonostante la copiosità delle somme di denaro messe a disposizione da parte di Stati e istituzioni internazionali. Il problema, in realtà, è che non servono soldi, o perlomeno non solamente soldi, bensì azioni concrete coordinate da una nuova politica comune.

5.4 - Le proposte della società civile

In risposta al Vertice FAO la società civile e il mondo contadino internazionale hanno organizzato un incontro parallelo, il Forum Terra Preta, proponendo delle soluzioni in grado di rafforzare le nostre capacità, valorizzare il ruolo centrale delle donne nella produzione alimentare, proteggere i nostri eco-sistemi e risanare le nostre comunità, società ed economie.

Nella dichiarazione finale del Forum, che qui in parte riportiamo, vengono evidenziate sia le responsabilità dei governi e del sistema attuale, che le proposte che le associazioni partecipanti si sono impegnate a portare avanti nel prossimo futuro. La grave e urgente crisi alimentare e climatica viene sfruttata dalle élite politiche ed economiche come opportunità per stabilire un controllo da parte delle multinazionali sull'agricoltura mondiale e sui beni comuni ambientali. Nel momento in cui la fame cronica, lo spodestamento dei produttori di cibo e dei lavoratori, la speculazione di merci e terra e il riscaldamento globale sono all'apice, governi, agenzie multilaterali e istituzioni finanziarie stanno offrendo proposte che, invece di contra-

stare, aggravano solamente queste crisi attraverso versioni ancor più pericolose di quelle politiche che hanno innescato l'attuale situazione. Le azioni di alcuni governi e delle principali leadership delle Nazioni Unite alla Conferenza di Alto Livello sulla Sicurezza Alimentare, i Cambiamenti Climatici e le Bioenergie (ossia il Vertice FAO tenutosi a Roma i primi di giugno) costituiscono un'aggressione ai produttori di cibo su piccola scala (tra i quali le donne sono in prima linea) e ai beni naturali. Quando ci fu la crisi alimentare ed energetica del 1974, le élite politiche ed economiche frammentarono le istituzioni internazionali di allora, depotenziando la capacità dei popoli e dei governi di rispondere con competenze e pratiche appropriate ai contesti locali. I piani di aggiustamento strutturale della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale hanno creato le condizioni per ricorrenti crisi alimentari attraverso le politiche di liberalizzazione che hanno minato la capacità locale e nazionale di garantire politiche appropriate e l'autosufficienza alimentare. Da allora, le crisi alimentari sono state sfruttate dall'agro-industria, dalle élite locali e globali per concentrare il controllo sui contadini, i pescatori, il suolo e il territorio, l'acqua, le foreste, i semi, le razze, trasporti, le fonti di distribuzione ed energia. La crisi climatica in rapida crescita viene sfruttata dalle stesse élite attraverso le transazioni commerciali come il commercio di carbone e le quote di emissioni di gas serra, e le vantaggiose tecnologie come gli agro-carburanti, i brevetti, le biotecnologie. Oggi, le multinazionali sono molto più potenti che trent'anni fa e controllano gran parte dei sistemi globali alimentari ed energetici. Allo stato attuale delle cose, la Task Force di alto livello delle Nazioni Unite sulla crisi alimentare non farà altro che facilitare la futura convergenza dei principali attori del settore finanziario privato, tecnologico e commerciale per trarre profitti dalla gestione della crisi. La consapevolezza della provata capacità di approvvigionamento di modello agricolo di piccola scala e i risultati dell'IAASTD, che sollecitano uno spostamento della ricerca da un'agricoltura dipendente dalla chimica a un'agricoltura maggiormente agro-ecologica, a prassi non proprietarie, sono state deliberatamente ignorate.

Impegni presi per il prossimo futuro

1. Non compromettere mai il diritto al cibo.
2. Realizzare una produzione agricola basata sulla piccola proprietà eco-sostenibile, sulla pesca e la pastorizia come i fondamenti dell'approvvigionamento di cibo, il recupero degli habitat naturali e agricoli per la funzione positiva che hanno nello stoccaggio sotterraneo dell'anidride carbonica, nella sicurezza idrica e nella gestione del cambiamento climatico, in particolare sostenendo produzioni agricole organiche certificate e non.
3. Combattere il controllo da parte dei grandi gruppi di interesse del cibo e dell'attività agricola:

- combattere la speculazione finanziaria e lo scambio dei futures delle derrate alimentari;
- assicurare che lo *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite e altri rilevanti meccanismi internazionali si muovano contro ogni tipo di violazione del diritto al cibo;
- sviluppare le campagne internazionali di solidarietà tra i movimenti sociali ed altri alleati.

4. Ottenere i fondi di mitigazione e di adattamento per finanziare produzioni agricole con basse emissioni di anidride carbonica e sostenibili, assicurando che questi fondi non siano utilizzati a favore della violazione del diritto al cibo. Insistere in particolare nei canali di finanziamento governativo e multilaterale per produttori di cibo su piccola scala.

5. Prevedere all'interno delle future negoziazioni sul cambiamento climatico forme di produzione agricola che sostengano il concetto di sovranità alimentare, in particolare durante gli impegni di Kyoto post-2012 negoziati in Polonia nel dicembre di quest'anno e in Danimarca nel 2009.

6. Promuovere e spingere una completa riforma agraria che abbia come prerequisito la protezione delle terre, dei territori, delle acque, della biodiversità e della conoscenza. In particolar modo:

- affermare i diritti dei lavoratori agricoli applicando la Convenzione dell'ILO 118;
- opporsi a tutte le istituzioni, alle politiche, alle multinazionali e ai sottolineati paradigmi che minacciano il diritto di accesso alle risorse naturali e idriche dei piccoli produttori, delle popolazioni indigene, delle comunità locali, dei giovani e dei diritti dei lavoratori;
- resistere alle forme di espropriazione e privatizzazione che minacciano le terre comuni;
- promuovere e proteggere i diritti delle donne riconoscendo il loro contributo essenziale come principali fornitrici di cibo e supportando fortemente il diritto di accesso alla terra per i giovani.

7. Organizzare una forma di lotta contro la produzione e l'esportazione degli agro-carburanti, proposte da alcune grandi multinazionali di settore e facilitate anche da agenzie governative e multilaterali.

8. Impegnarsi insieme ai governi nazionali e alle agenzie multilaterali nel sostegno di politiche che rafforzino il diritto alla sovranità alimentare e quello a un'alimentazione adeguata, comprendendo anche:

- lavoro di educazione con la popolazione locale, scuole e decisori politici;

- impegno a livello internazionale con strumenti e istituzioni di sostegno (come per esempio le linee guida volontarie per il diritto al cibo e l'ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Popoli Indigeni, la Commissione per lo Sviluppo Sostenibile, l'IAASTD).

9. Creare un nuovo modello di *governance* internazionale per il cibo e l'agricoltura, il cui obiettivo centrale sia la promozione della sovranità alimentare. A questo scopo sarà fondamentale fornire suggerimenti collettivi alla conferenza della FAO sulla "Valutazione esterna e indipendente" che si terrà alla fine di questo anno, monitorando i risultati e le raccomandazioni.

Suggerimenti del Forum Terra Preta ai governi e alle Nazioni Unite:

1) Avviare procedimenti giuridici a favore delle vittime dell'emergenza alimentare, tenendo in considerazione, attraverso procedimenti criminali, le società e le istituzioni (inclusi i governi), le cui azioni, traendo profitto dagli input dei prodotti agricoli hanno negato alle comunità il loro diritto al cibo.

2) Costituire una commissione sulla sovranità alimentare, sotto l'auspicio delle Nazioni Unite, formata da rappresentanti dei governi e delle organizzazioni di piccoli pescatori, contadini e coltivatori di piccola scala, pastori e popoli indigeni, al fine di identificare documenti e di proporre strategie collettive per risolvere la crisi del cibo e del clima.

Appendice
L'Affare Gilgel Gibe



APPENDICE L'AFFARE GILGEL GIBE²⁹

Gli impianti idroelettrici Gilgel Gibe

Nel marzo del 2006 la Procura di Roma apre un procedimento penale a carico della Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo del Ministero Affari Esteri, relativo alla concessione del più grande credito d'aiuto erogato attraverso il fondo rotativo: 220 milioni di euro per la costruzione dell'impianto idroelettrico di Gilgel Gibe II, in Etiopia.

Si tratta di un tunnel di 26 Km che intende sfruttare, per produrre energia elettrica, la differenza di livello fra il bacino della diga Gilgel Gibe ed il fiume Omo. 500 km più a sud è anche attualmente in costruzione la megadiga Gilgel Gibe III, una barriera di oltre 240 metri iniziata nel 2006, una delle più grandi opere idroelettriche mai realizzate in Africa.

Oltre al nome, i tre impianti hanno in comune due elementi fondamentali: insistono sullo stesso bacino del fiume Omo, una regione di estrema importanza ambientale e culturale nel sud dell'Etiopia, e sono stati affidati dal Governo alla stessa impresa italiana, la Salini Costruttori S.p.A. I tre progetti rappresentano un singolare caso di partnership pubblico-privata, dove il pubblico è rappresentato dall'EEPCo, la società di gestione dell'energia elettrica, interamente controllata dal Governo etiope, ed il privato dalla Salini, un'influente impresa italiana con importanti interessi in diversi Paesi africani.

Il primo episodio della saga Gilgel Gibe, viene finanziato dalla Banca Mondiale e dalla Banca Europea per gli Investimenti e la costruzione della diga, di 184 MW di potenza, viene affidata alla Salini tramite gara pubblica che la completa nel 2003. La diga causa lo spostamento forzato di 10.000 persone che subiscono un significativo peggioramento delle condizioni di vita³⁰.

A maggio del 2004, pochi mesi dopo l'inaugurazione della diga di Gilgel Gibe, l'EEPCo e la Salini firmano un nuovo contratto per la costruzione dell'impianto idroelettrico Gilgel Gibe II.

²⁹ Articolo estratto dall'omonimo rapporto "L'Affare Gilgel Gibe. Tutto quello che la cooperazione non dovrebbe fare" a cura della Campagna per la Riforma della Banca Mondiale. Il rapporto completo è disponibile on-line all'indirizzo <http://www.crbm.org/modules.php?name=download&f=visit&lid=215>

³⁰ A distanza di cinque anni le comunità spostate non hanno accesso all'energia elettrica e agli altri servizi di base, il bacino di 63 Km² di estensione ha causato un sensibile aumento dell'incidenza della malaria e di altre patologie trasmesse dagli insetti, le compensazioni non sono state adeguate alla perdita di terra coltivabile e da pascolo. La terra è anche oggetto di conflitto con le comunità ospitanti.

Costo previsto dell'impianto: 400 milioni di euro. L'accordo viene firmato a trattativa diretta, in assenza di gara d'appalto internazionale, come invece prevedono le procedure del Ministero delle Finanze e dello Sviluppo Economico. "L'eccezione" viene giustificata dal Governo etiope e ripresa dai media locali con: *"la profonda conoscenza del progetto della Salini e la dimostrata capacità di attirare donatori internazionali"*³¹ nonché dall'urgenza di colmare il deficit energetico.

Il progetto viene commissionato attraverso una tipologia di contratto "chiavi in mano" con il quale l'impresa esecutrice si assume pienamente il rischio tecnico del progetto e la consegna è fissata per dicembre 2007.

Il credito italiano

Ad ottobre del 2004 il Comitato Direzionale della DGCS approva un credito d'aiuto di 220 milioni di euro a favore dell'Etiopia, finalizzato alla realizzazione del progetto idroelettrico di Gilgel Gibe II e accompagnato da un dono di 505.000 euro per l'invio di un esperto italiano incaricato di monitorare il progetto. Il Comitato ha in mano due documenti sui quali basare la decisione:

- **Il parere del Nucleo Tecnico di Valutazione della DGCS**³² stessa, che rileva fra l'altro: 1) l'anomalia dell'affidamento del contratto a trattativa diretta, non conforme alle procedure vigenti della DGCS né alla normativa italiana (legge 109/94), né tantomeno alle procedure applicate in materia dalle Organizzazioni Internazionali e dall'Unione Europea. 2) L'assenza di uno studio di fattibilità. 3) L'assenza dei costi delle misure di mitigazione di impatto ambientale. 4) Insufficiente attenzione alle procedure di gestione e controllo del contratto. 5) Un tasso di concessionalità del 42,29% non in linea con la situazione di criticità debitoria del Paese.

- **Il parere del Ministero dell'Economia e delle Finanze**³³ che esprime viva preoccupazione per i seguenti aspetti dell'operazione: 1) L'Etiopia è un Paese HIPC e la concessione di tale prestito è una violazione sostanziale della delibera n. 139 del 29 luglio 2003 sull'eleggibilità dei Paesi in via di sviluppo ai crediti d'aiuto. 2) Il credito d'aiuto presenta un tasso di concessionalità del 42,29%, ed è in netto contrasto con le proiezioni del Fondo Monetario Internazionale relative all'Etiopia ed i requisiti di concessionalità ben superiori richiesti per i prestiti destinati a questo Paese. L'Italia ha appena firmato, e deve portare a compimento, la cancellazione di 300 milioni di debito all'Etiopia e paradossalmente approva un nuovo credito. 3) I ritorni attesi si basano sui ricavi delle esportazioni di energia e sulle tariffe all'utenza a livello nazionale: forme di sussidio necessarie, in quanto l'Etiopia è uno dei Paesi

³¹ Articolo "Addis Fortune", 12 maggio 2004.

³² Articolo "Addis Fortune", 12 maggio 2004.

³³ Parere del Nucleo di Valutazione Tecnica, "Progetto Idroelettrico di Gilgel Gibe II", Credito d'aiuto e dono - AID 8093.

più poveri del mondo. 4) L'ammontare del credito non ha precedenti nella storia del fondo rotativo e mette a repentaglio impegni già presi. 5) Il costo totale del progetto potrebbe non essere totalmente coperto, considerato che l'Etiopia dovrebbe mettere a disposizione 132 milioni di euro.

Inspiegabilmente la DGCS approva, in un clima di forte pressione nei confronti dei funzionari responsabili, il più grande credito d'aiuto mai erogato nella storia del fondo rotativo³⁴, nonostante le valutazioni fortemente negative dei ministeri e degli organi competenti. Successivamente all'approvazione del progetto, il Nucleo di Valutazione tecnica della DGCS viene in buona parte modificato³⁵.

Il tutto avviene a contratto già firmato tra la Salini Costruttori S.p.A e l'EEPCo, contravvenendo a tutti gli standard nazionali e internazionali sulla trasparenza e la concorrenza. Nonostante l'Italia sia più volte stata ammonita dall'OCSE per la cattiva abitudine dei cosiddetti "aiuti legati" (ovvero condizionati alla fornitura di beni e servizi di provenienza italiana), tale architettura si spinge ben oltre, rappresentando un vero e proprio aiuto commerciale camuffato da aiuto allo sviluppo contro la povertà. È da notare che nell'ambito dell'iniziativa HIPC l'Italia, al momento dell'approvazione del nuovo prestito, era in procinto di cancellare all'Etiopia 332,35 milioni di euro di debito bilaterale. La cancellazione sarà ratificata a gennaio 2005, tre mesi dopo aver reindebitato il Paese per una cifra di poco inferiore. Tra il 2005 e il 2006 vengono avanzate due interrogazioni parlamentari, una alla Camera e una al Senato, sul finanziamento italiano per il progetto di Gilgel Gibe II e nel 2006 la magistratura apre un'inchiesta su diverse operazioni finanziate dalla DGCS nel periodo 2004-2005. Il filone dell'indagine relativo a Gilgel Gibe II viene archiviato a febbraio del 2008 senza lasciare traccia. Si hanno forti dubbi sul fatto che l'indagine sia stata effettivamente svolta.

Anche la SACE, l'Agenzia Italiana di Credito all'Esportazione ha rifiutato alla Salini una garanzia di 50 milioni di euro per motivi analoghi a quelli evidenziati dal Nucleo di Valutazione Tecnica della DGCS e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La saga continua

A luglio del 2006 la Salini e l'EEPCo firmano un nuovo contratto per la costruzione della diga Gilgel Gibe III, il più grande progetto idroelettrico mai realizzato in Etiopia, con un salto di 240 metri ed una potenza di 1870 MW, per un costo com-

34 L'ultimo credito di una certa consistenza era stato concesso al Marocco nel 2003 per un importo di 82,5 milioni di euro.

35 CGIL Ministero Affari Esteri, "La crisi e l'attuale emergenza della cooperazione allo sviluppo italiana: la necessità di una denuncia".

plussivo di 1,4 miliardi di euro. Lo scopo dichiarato del Governo etiope è esportare l'elettricità in Kenya considerato che attualmente solo il 6% della popolazione è allacciato alla rete elettrica e con l'entrata in funzione dell'impianto Gibe II il fabbisogno nazionale di energia sarà ampiamente soddisfatto. Purtroppo però l'impianto è ancora lontano dall'essere completato e a causa di problemi geologici incontrati durante lo scavo del tunnel non sarà possibile produrre energia prima della fine del 2009. Nonostante la Salini abbia firmato un contratto "chiavi in mano" che le conferisce totale responsabilità nella realizzazione e funzionamento dell'opera, essa non sarà tenuta a pagare nessuna penale per il ritardo accumulato. Infatti, di comune accordo, le due parti hanno iniziato i lavori in assenza di studi geologici adeguati includendo una clausola di eccezionalità per eventuali ritardi dovuti alla conformazione del terreno.

Nonostante ciò anche il contratto di Gilgel Gibe III viene stipulato a trattativa diretta senza alcuna gara d'appalto internazionale. I lavori vengono avviati immediatamente, in assenza del permesso ambientale dell'agenzia nazionale preposta, esattamente come accaduto per l'impianto di Gibe II.

La diga è localizzata in una zona particolarmente sensibile dal punto di vista sociale ed ambientale. L'Omo nasce dalla confluenza dei fiumi Gibe e Gojeb formando un lungo canyon per poi attraversare l'omonimo Parco Nazionale e sfociare nel lago Turkana, al confine con il Kenya. Lungo le sue sponde risiedono diverse comunità tribali, la cui sicurezza alimentare dipende strettamente dalle risorse naturali e dal delicato equilibrio dell'ecosistema locale. Il fiume offre inoltre un habitat unico per un'incredibile varietà faunistica e nel 1980 la bassa valle dell'Omo è stata riconosciuta dall'UNESCO patrimonio dell'umanità per i numerosi ritrovamenti di scheletri appartenenti al genere australopithecus e homo, insieme ad utensili di quarzite risalenti a diversi milioni di anni fa. La diga sbarrerà completamente il corso del fiume, provocando la completa inondazione del canyon e la creazione di un bacino lungo più di 150 Km, alterando profondamente i cicli del fiume sui quali si basa l'agricoltura delle comunità locali. La costruzione della diga è iniziata in assenza di un credibile piano finanziario e sta incontrando difficoltà nella ricerca del sostegno economico necessario. I potenziali finanziatori pubblici in gioco sono la Banca Africana di Sviluppo, la Banca Europea per gli Investimenti ed il Governo italiano, già consultato dalle autorità etiopi nell'estate del 2007 ottenendo dal ministro degli Esteri una risposta sostanzialmente attendista ovvero subordinata alla chiusura del cantiere di Gibe II. Anche il fronte privato si sta mobilitando per Gibe III, la banca americana JP Morgan Chase potrebbe entrare nell'affare con qualche centinaia di milioni di euro. Ancora incerto il ruolo della Banca Mondiale che negli ultimi anni, in Etiopia, non ha finanziato progetti di generazione elettrica e che per le modalità di affidamento contrattuale si è fin qui tenuta fuori dalla partita, ma che potreb-

be rientrare anche in maniera indiretta ovvero attraverso la concessione di garanzie a soggetti terzi.

Staremo a vedere come si comporterà l'Italia e se, anche questa volta, la DGCS riuscirà a camuffare in aiuto allo sviluppo, un regalo ad una nota impresa italiana, consentendo l'ennesimo scempio in terra d'Africa, il tutto contabilizzato nella voce APS.

ABBREVAZIONI, SIGLE, ACRONIMI

APS	Aiuto Pubblico allo Sviluppo
CICR	Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio
CIHEAM	Centre International des Hautes Etudes Agronomiques Mediterranèennes
DAC	Development Assistance Committee
DGCS	Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo
DPEF	Documento di Programmazione Economico-Finanziaria
ECLAC/CEPAL	Economic Commission for Latin America and the Caribbean/ Organizzazione Economica Per l'America Latina
EPA	Economic Partnership Agreements
FAO	Food and Agriculture Organization
FMI	Fondo Monetario Internazionale
GFATM	Fondo Globale per la lotta all'AIDS, alla Tubercolosi e alla Malaria
ICCROM	International Centre for Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property
UNODC	International Development Law Organization
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IILA	Istituto Italo-Latino Americano
INSTRAW	International Research and Training Institute for the Advancement of Women
IOM/OIM	Organizzazione Internazionale per le Migrazioni/International Organization for Migration
IPGRI	International Plant Genetic Resources Institute
IPS	Inter Press Service
ITC	International Trade Centre
IUCN	International Union for Conservation of Nature
MAE	Ministero degli Affari Esteri
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OIL	Organizzazione Internazionale del Lavoro
OMM	Organizzazione Meteorologica Mondiale
OMPI	Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale
OMS	Organizzazione Mondiale della Sanità

OSS	Observatoire du Sahara et du Sahel
PAM	Programma Alimentare Mondiale
PPIAF	Public-Private Investment Advisory Facility
SID	Society for International Development
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UN/HABITAT	United Nations Human Settlements Programme
UNAIDS	The Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDEF	United Nations Democracy Fund
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNDP	United Nations Development Programme
UNDP-ART	United Nations Development Programme-Appoggio alle Reti Tematiche e Territoriali per lo Sviluppo umano
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights
UNICRI	United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
UNSSC	United Nations System Staff College
UNV	United Nations Volunteers
WTO/OMC	World Trade Organization/Organizzazione Mondiale per il Commercio

BIBLIOGRAFIA

- AA .VV (2008), *L'affare Gilgel Gibe. Tutto quello che la cooperazione non dovrebbe fare*, Crbm, Roma.
- AA .VV (2008), *Il buco nero dello sviluppo*, Crbm, Roma.
- Alesina A., Dollar D., (2000) *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?*, Journal of Economic Growth, Springer, vol. 5(1), pages 33-63, March.
- Alliance 2015 (2008), *Analysis of the outcome of Accra*, 16 September 2008, dal sito www.alliance2015.org.
- Actionaid International (2005), *Real Aid: an agenda for making aid work*, Johannesburg.
- Actionaid International (2006), *Ogni promessa è debito*, Milano.
- Actionaid International (2006), *Visione 2010*, Milano.
- Actionaid International (2007), *L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo*, Milano.
- Actionaid International(2008), *L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo*, Milano.
- Actionaid International (2008), *L'efficacia dell'aiuto: una prova di volontà per l'Italia*, Milano.
- Aidos-Cestas (2007), *Dossier Allarme Salute. Perché è necessaria un'azione immediata dell'Europa per Raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio per la salute*, Roma.
- Associazione Ong italiane (2005), *L'Italia ha bisogno di una nuova legge di cooperazione internazionale*, documento presentato al convegno "Cooperazione allo sviluppo: una priorità per l'Italia", Roma.
- Baranes A. (2003), *Responsabilità e finanza*, Roma.
- Baranes A., Bizzarri K. (2006), *Il mondo è di tutti. I Beni Pubblici Globali e il loro finanziamento*, EMI, Bologna.
- Baranes A., Tricarico A., Manes L. (2005), *Profitti sicuri, sviluppo a rischio*, Roma.
- Black M. (2004), *La cooperazione allo sviluppo internazionale*, Roma.
- Boas M., McNeill D. (2003), *Multilateral Institutions. A critical introduction*, Pluto Press, London.

- Cereghini M., Nardelli M. (2008), *Darsi il tempo. Per un'altra cooperazione internazionale*, EMI, Bologna.
- Christian Aid (2005), *The economics of failure: the real cost of "free trade"*, dal sito www.christianaid.org.uk.
- Cini (2005), *Riflessione su elementi chiave di una rinnovata cooperazione italiana*, dal sito <http://www.cininet.org>.
- Cisp (2002), *Monitoraggio e valutazione in Forum Valutazione*, Roma.
- Corte dei Conti (2001), *Deliberazione n.43/2001/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione dell'Amministrazione dello Stato*, Roma.
- Crbm/Mani Tese (2006), *Tutte le bugie del libero commercio. Ecco perché la Wto è contro lo sviluppo*, Libelluli Altreconomia/Terre di mezzo editore, Milano.
- Cutler A.C., Haufer V., Porter T. (1999), *Private authority and international affairs*, State University of New York Press.
- Cgil-Coordinamento Esteri (2006), *La crisi e l'attuale emergenza della cooperazione allo sviluppo italiana: la necessità di una denuncia*, Roma.
- Fao (2005), *Rapporto sui progetti di sviluppo agricolo*, dal sito www.fao.org.
- Fao (2008), *Rapporto trimestrale Crop Prospects and Food Situation* dal sito www.fao.org.
- Eurodad (2008), *Analysis of the outcome of Accra*, dal sito www.eurodad.org
- Eurodad (2008), *Fact sheet: Capital flight diverts development finance*, dal sito www.eurodad.org.
- Easterly W. (2002), *Evaluating Aid Performance of Donors*, Center of Global Development, Washington DC.
- European Research Office (2006), *Cost of EPA Related Adjustment*, dal sito internet www.erodoc.be.
- European Research Office (2007), *The Mystery of the "Lost" 10th EDF*, dal sito www.erodoc.be.
- Gobbato E., Sandri G. (1991), *La cooperazione tradita: la storia della mancata applicazione della legge italiana sulla cooperazione allo sviluppo*, Edizioni Procom, Roma.
- Hale T. N. and Mauzerall D. L. (2004), *Thinking Globally and Acting Locally: can the Johannesburg Partnership Coordinate Action on Sustainable Development?*, Journal of Environment and Development, vol.13, n.3.

- Iatp (2006), *Can Aid fix Trade? Assessing the WTO's Aid For Trade Agenda*, dal sito www.iatp.org.
- Ipalmo, *Rapporto 1975*, dal sito www.ipalmo.com.
- Istat (2001), *Istituzioni nonprofit in Italia*, Roma.
- Kaul I., Conceicao P. (Hrsg) (2006), *The New Public Finance*, OUP, Oxford.
- Kretzmann S., Nooruddin I. (2005), *Drilling into Debt, Oil Change International*, dal sito <http://priceofoil.org>.
- Lettera 22 (2006), *Cooperazione, i due documenti che scottano*, Roma.
- Lettera 22 (2006), *IMG: un'Organizzazione Internazionale molto italiana*, Roma.
- Legge Obiettivo 26 Febbraio 1987 n.49, *Nuova disciplina della cooperazione allo sviluppo italiana con i Paesi in via di sviluppo*.
- Mae (2005), *Il Ministero degli Affari Esteri in cifre, Annuario Statistico*, Roma.
- Mae (2008), *Relazioni Previsionali e Programmatiche sulle attività di cooperazione allo sviluppo*, Roma.
- Mae (2008), *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo, anno 2006*, Roma.
- Mae-Dgcs, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo, per gli anni 2000/2005*, Roma.
- Mae-Dgcs, *Dipco, Bollettino della Cooperazione, per l'anno 2006/2007*, Roma.
- Marcon G. (2002), *Le ambiguità degli aiuti umanitari*, Feltrinelli, Milano.
- Martens J. (2007), *Multistakeholder Partnerships - Future Models of Multilateralism?*, Friedrich Ebert Stiftung, Occasional Paper n.29.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2005), *Relazione sull'attività di Banche e Fondi di Sviluppo a carattere multilaterale e sulla partecipazione finanziaria italiana alle risorse di detti organismi nell'anno 2003, trasmessa alla Presidenza il 27 Giugno 2005*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2007) *Francia, Regno Unito e Germania: tre modelli di cooperazione allo sviluppo a confronto. Studio comparativo*.
- Ocse (2004), *Dac Peer Review Italy*, Parigi.
- Ocse (2005), *Paris Declaration On Aid Effectiveness, Ownership, Harmonization, Alignment, Results And Mutual Accountability*, Parigi.
- Ocse (2005), *Statistical Annex of the 2005 Development Cooperation Report*, Parigi.

- Ocse (2006), *Statistical Annex of the 2006 Development Cooperation Report*, Parigi.
- Ocse (2007), *Statistical Annex of the 2007 Development Cooperation Report*, Parigi.
- Ocse , (2008), *Survey On Monitoring the Paris Declaration, Effective Aid By 2010? What It Will Take*, Accra.
- Onu (2004), *Multistakeholder Partnerships and UN-Civil Society Relationships. Collection of Materials from the Multistakeholder Workshop on Partnerships and UN-Civil Society Relationships*, New York.
- Pearson M. (2004), *Economic and Financial Aspects of the Global Health Partnerships (GHP study paper 2)*, DFID, London.
- Raimondi A., Antonelli G. (2001), *Manuale di cooperazione allo sviluppo*, SEI, Torino.
- Raimondi A. (2006), *Rifondare la cooperazione allo sviluppo dell'Italia: assetto istituzionale e orizzonti strategici*. Intervento al Seminario CeSPI, dal sito www.volint.it.
- Rhi-Sausi J.L. (1994), *La crisi della cooperazione italiana: Rapporto CeSPI sull'aiuto pubblico allo sviluppo*, Edizioni Associate, Roma.
- Rhi-Sausi J.L. (1996), *Rapporto Cespi sull'aiuto pubblico allo sviluppo: ripensare la cooperazione*, CeSPI, Roma.
- Rhi-Sausi J.L., Zupi M. (2003), *Gli scenari della cooperazione italiana allo sviluppo e le tendenze internazionali*, CeSPI, Roma.
- Rhi-Sausi J.L., Zupi M., Bernabucci C. (1998), *The Reality of Aid 1997/98: Italy*, edited by Randel J., German T., London.
- Riddell R.C. (2007), *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford University Press, Oxford.
- Santoro C.M. (1993), *I problemi della cooperazione allo sviluppo negli anni '90*, il Mulino, Bologna.
- Sauvanet-Bedouin Rachel et al., (2005), *Evaluation of FAO's cross Organizational Strategy Broadening Partnerships and Alliances. Final Report*, FaO, Roma.
- Social Watch (2007), *Architettura Impossibile*, EMI, Bologna.
- Sbilanciamoci! (2004), *Ricostruzione in Iraq. Un gioco di interessi*, Roma.
- Sbilanciamoci! (2005), *Rapporto 2005 sulla cooperazione allo sviluppo in Italia*, Roma.
- Sbilanciamoci! (2006), *Libro bianco 2006 sulle politiche pubbliche di cooperazione allo sviluppo in Italia*, Roma.

- Sbilanciamoci! (2007), *Libro bianco 2007 sulle politiche pubbliche di cooperazione allo sviluppo in Italia*, Roma.
- Sbilanciamoci! (2006), *Cambiamo Finanziaria. Le proposte di Sbilanciamoci! per il 2007*, Roma.
- Sbilanciamoci! (2007), *La Finanziaria per noi. Le proposte di Sbilanciamoci! per il 2008*, Roma.
- Sbilanciamoci! (2008), *La Finanziaria per noi. Le proposte di Sbilanciamoci! per il 2009* Roma.
- Stiglitz J.E., Charlton A. (2006), *Aid for Trade. A Report for the Commonwealth Secretariat*, London.
- Stochiero A., Zupi M. (a cura di) (2005), *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, Oics, Roma.
- Trade Negotiations Inside, *Volume 5, n°5, settembre-ottobre*, dal sito www.ecdpm.org.
- Trade Negotiations Inside, *Volume 5, n°6, novembre-dicembre*, dal sito www.ecdpm.org.
- Undp (2006), *Partnering for Development - Making it Happen*.
- United Nations (2004), *Multistakeholder Partnerships and UN-Civil Society Relationships. Collection of Materials from the Multistakeholder Workshop on Partnerships and UN-Civil Society Relationships*, New York.
- Zupi M. (2005), *Debito estero e politiche sociali dei paesi in via di sviluppo. Rapporto 2004*, CeSPI, Roma.
- Zupi M. (2004), *La trasparenza degli aiuti umanitari*, CeSPI e Actionaid, Roma.
- Van de Walle N., Johnston T.A. (1996), *Improving Aid to Africa*, in "Odc Policy Essay" no. 21.

SITOGRAFIA

www.aeci.es
www.alliance2015.org
www.azioneaiuto.it
www.camera.it
www.carta.org
www.cespi.it
www.crbm.org
www.cgil.it/fp.esteri/
www.cininet.org
www.concordeurope.org
www.counterbalance-eib.org
www.esteri.it
www.euroad.org
www.europa.eu.int
www.fes-globalization.org
www.giornatedellacooperazione.it
www.globalcompactitalia.org
www.globalpolicy.org
www.icsitalia.org
www.ipsnotizie.it
www.lavoce.it
www.lettera22.it
www.lunaria.org
www.maec.es
www.mef.gov.it
www.misna.org
www.oecd.org
www.sbilanciamoci.org
www.sdebitarsi.org
www.socialwatch.org
www.thenewpublifinance.org
www.tradeobservatory.org
www.un.org
www.unhcr.org
www.unimondo.org
www.unponteper.org

finito di stampare a dicembre 2008
da **DigitaliaLab srl** via Biordo Michelotti, 18 - 00176 - Roma
www.digitalialab.it