

LIBRO BIANCO
SULLE POLITICHE PUBBLICHE
DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

II edizione 2007

NOTA REDAZIONALE

Il presente Libro Bianco è frutto di un lavoro collettivo coordinato da Emanuela Limiti e Tommaso Rondinella. Hanno collaborato Alberto Orlandi (cap. 6), Elena Gerebizza (cap 2 e 7), Roberto Sensi (cap. 8), Veronica Contessa (cap. 8), Margherita Magi (cap. 1 e 3), Caterina Amicucci, Elisabetta Segre, Andrea Baranes, Antonio Tricarico, Giulio Marcon e Alessandro Bagnulo.

Si può avere una copia del rapporto scrivendo a info@sbilanciamoci.org.

Per contribuire a Sbilanciamoci!

si possono versare contributi sul conto corrente postale n°33066002 oppure sul conto corrente bancario 1738, ABI 5018 CAB 12100, presso Banca Popolare Etica, P.tta Forzatè, 2/3 - Padova. Intestato a Lunaria e specificando nella causale *Sbilanciamoci!*.

La campagna *Sbilanciamoci!* è coordinata da Lunaria.

Per contatti e informazioni:

Lunaria, via Buonarroti, 39 - 00185 Roma

Tel. 068841880 - Skype: Sbilanciamoci

info@sbilanciamoci.org

INDICE

Introduzione.....	5
-------------------	---

Parte Prima: La cooperazione allo sviluppo in Italia

1 La cooperazione italiana.....	11
1.1 Il triste quadro dell'APS italiano.....	11
1.2 Come usiamo l'APS.....	15
1.3 L'inganno della cancellazione del debito.....	16
1.4 Multilaterale/bilaterale: le scelte dell'Italia.....	17
1.5 Geografia dell'APS.....	19
1.6 Aiuto legato.....	22
1.7 La cooperazione fuori dalla DGCS.....	23
2 Ma il debito non era stato cancellato?.....	29
2.1 Conversione o cancellazione?.....	32
2.2 Il debito venduto, il ruolo della SACE ed il poco debito che rimane da cancellare.....	34
2.3 Il debito illegittimo dell'Ecuador.....	37
3 La DGCS.....	39
3.1 La crisi della DGCS.....	39
3.2 Carezza di personale.....	44
3.3 Valutazione e monitoraggio.....	46
3.4 Snellimento delle procedure.....	48
4 Dopo un anno della nuova legislatura.....	51
4.1 La legge delega: le novità più significative.....	52
4.2 Gli aspetti problematici della legge delega.....	54
4.3 Altri nodi da risolvere.....	55
5 Una finestra sui più dinamici modelli europei di cooperazione.....	57
5.1 Gran Bretagna.....	58
5.2 Spagna.....	61

Parte Seconda. La cooperazione multilaterale

6 L'APS Multilaterale.....	67
6.1 Le tipologie di APS multilaterale.....	67
6.2 La finanza per lo sviluppo ed il futuro della cooperazione multilaterale.....	71
6.3 L'APS multilaterale nell'esperienza della cooperazione italiana.....	74
6.4 I misteri dei dati sull'aiuto pubblico allo sviluppo.....	76
6.5 Il sistema ONU e il falso multilaterale.....	79
7 Le Istituzioni Finanziarie Internazionali.....	91
7.1 La Banca Mondiale.....	91
7.2 Il Fondo Monetario Internazionale.....	105
7.3 La BERS (Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo).....	110
8 La Cooperazione allo Sviluppo dell'Unione Europea.....	113
8.1 Introduzione.....	113

8.2 Breve storia della cooperazione comunitaria allo sviluppo: da Yaoundé a Cotonou .	114
8.3 La Struttura Istituzionale della Politica di Sviluppo Europea	119
8.4 Gli strumenti finanziari	128
8.5 Aid for Trade: la cooperazione al servizio del libero commercio	132
8.6 Conclusioni	138
9 Partenariato pubblico privato, l'evoluzione del multilateralismo	141
9.1 Il partenariato pubblico privato (PPP)	141
9.2 Un po' di storia	143
9.3 I rischi	148
9.4 Verso modelli elitari di governance globale	152
Appendice	
Stati Generali "Raccomandazioni per la riforma della cooperazione allo sviluppo	155

Indice Tabelle

Tabella 1.1 Destinazione dell'APS italiano e Totale DAC nel 2005 per settore	15
Tabella 1.2 Principali Paesi beneficiari degli aiuti bilaterali, percentuale sul tot dell'APS	21
Tabella 1.3. Destinazione dell'APS italiano nel 2005 per principali aggregati, milioni di euro	24
Tabella 1.4 La cooperazione degli altri ministeri (totale erogazioni in euro)	25
Tabella 1.5 Bilancio omogeneo cooperazione spagnola 2007, migliaia di euro	27
Tabella 6.1 Contributi sul canale multilaterale, milioni di euro	80
Tabella 6.2 Contributi ad alcune organizzazioni multilaterali	81
Tabella 6.3 Progetti multilaterali e multilaterali, milioni di euro	88
Tabella 7.1 Il governo della Banca Mondiale	100
Tabella 7.2 Progetti finanziati alla BERS dall'Italia	112
Tabella 8.1 Finanziamenti delle attività Echo	124
Tabella 8.2 Contributi ECHO alle ONG italiane	125
Tabella 8.3 Distribuzione degli Aiuti Umanitari	126
Tabella 8.4 Gli ultimi FES	130
Tabella 8.5 I capitoli del bilancio europeo componenti l'APS	131
Tabella 8.6 La destinazione settoriale degli aiuti comunitari	132
Tabella 8.7 La destinazione geografica degli aiuti comunitari	132

Indice Figure:

Figura 1.1 Andamento dell'APS italiano, 1950-2006, valore reale 2004 espresso in dollari	12
Figura 1.2 Confronto andamento APS/PIL% tra Italia e media DAC, 1989-2005	12
Figura 1.3 Aiuto pubblico 2004,2005 e 2006, in flussi netti assoluti	13
Figura 1.4 Aiuto Pubblico allo Sviluppo nel 2004-2005 e 2006, in percentuale al PIL	13
Figura 1.5 Distribuzione geografiche APS italiano bilaterale, media del biennio	20
Figura 2.1 La cancellazione del debito in	31
Figura 3.1 La struttura della DGCS	44
Figura 5.1 Struttura del Dfid	59
Figura 5.2 APS Gran Bretagna	60
Figura 6.1 Allocazione bilaterale e multilaterale	75
Figura 8.1 Le strutture amministrative dell'Unione Europea	120

INTRODUZIONE

Per il terzo anno consecutivo la campagna Sbilanciamoci! pubblica il "Libro Bianco sulle Politiche Pubbliche di Cooperazione allo Sviluppo", un osservatorio sullo stato della cooperazione nel nostro paese.

È oramai riconosciuto da tutti gli *addetti ai lavori* come la cooperazione italiana si trovi da anni in una fase di profonda crisi da cui fatica a risollevarsi. Il Libro Bianco vuole essere un contributo per meglio comprendere le tendenze in atto, per fornire dati aggiornati e spesso non conosciuti, per prospettare possibili vie d'uscita dal punto di vista legislativo e politico, organizzativo e finanziario.

Nel primo anno di questa legislatura la crisi che attraversa il settore della cooperazione non è stata di certo superata e le politiche di cooperazione continuano a vivere una condizione di profonda e grave difficoltà. Tuttavia qualcosa ha iniziato a muoversi e a segnare un avanzamento che non può essere trascurato. Già come eredità della precedente amministrazione erano stati attivati alcuni piccoli snellimenti delle procedure di presentazione e gestione dei progetti promossi dalle ONG. Abbiamo inoltre assistito ad una inversione di tendenza dei fondi stanziati in finanziaria – riportati a 600 milioni dopo essere scesi fin sotto i 400- , e ad alcune prese di posizione importanti e di alto valore rispetto agli impegni multilaterali, pensiamo alla partecipazione al gruppo Lula Chirac per la definizione di strumenti innovativi per finanziare lo sviluppo o all'uscita dell'Italia dalla PPIAF, l'iniziativa della Banca Mondiale volta alla privatizzazione dei servizi idrici. E soprattutto la presentazione della legge delega di riforma della legge 49/87, un'iniziativa attesa da tempo a cui che tuttavia va incontro ad un cammino lungo e insidioso.

La nuova legislatura ha sicuramente ridato slancio e vigore alle iniziative di elaborazione di nuovi modelli per l'Italia e ai momenti di discussione e confronto. La terza edizione del Libro Bianco si colloca in un momento particolare e di grande fermento per la cooperazione allo sviluppo italiana. Esso è frutto quindi non soltanto del lavoro specifico della Campagna Sbilanciamoci!, ma risente positivamente anche di un clima di discussione in tutto il paese riguardo alla necessità di una riforma legislativa e delle priorità della cooperazione italiana. In questo senso è necessario richiamare i numerosi incontri a cui i rappresentanti del Ministero degli Esteri hanno preso parte e l'esperienza degli Stati Generali della Solidarietà e della Cooperazione Internazionale, un luogo privilegiato di elaborazione e di lavoro comune tra le tante realtà che compongono il complesso mosaico della cooperazione nel nostro paese, nonché iniziative

importanti di altre reti della solidarietà internazionale come la Tavola della Pace, il CI-NI e l'Associazione delle ONG italiane.

Ma la crisi della cooperazione resta in tutta la sua gravità. La mancanza di risorse continua a tenerci in fondo alla classifica dei donatori internazionali. L'assenza di una strategia, di coordinamento tra i diversi attori della cooperazione porta l'Italia a rifugiarsi nelle istituzioni internazionali. La coerenza con le altre politiche, in particolare quelle commerciali, non è neppure presa in considerazione. La scarsa trasparenza porta lo stesso ministero a non conoscere la propria condizione e a non poter pensare una seria programmazione. Resta infine l'incapacità di rispettare gli impegni presi nelle sedi istituzionali, in particolare quelli legati all'ammontare di risorse e al finanziamento del Fondo Globale per l'Aids.

Nelle precedenti due edizioni del Libro Bianco il focus principale era rappresentato dalle politiche e dagli interventi portati avanti dal Ministero degli Affari Esteri. Questa terza edizione si concentra invece sulla cooperazione multilaterale, ovvero su quella che ha come principale riferimento istituzionale il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF).

Di fronte all'incapacità del canale bilaterale di assicurare politiche di cooperazione qualificate, da anni l'Italia si rifugia dietro lo strumento multilaterale. Questo è gestito solo in piccola parte dal MAE, la parte relativa alle agenzie delle Nazioni Unite. La fetta più importante – Banca Mondiale, Banche Regionali di Sviluppo e Unione Europea – è invece seguita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dietro l'azione delle istituzioni multilaterali, si nascondono a volte progetti che mirano solo ad imporre le politiche neoliberiste e la penetrazione delle imprese occidentali nei mercati dei paesi poveri, oppure, ad un livello più basso, interessi economici e a volte clientelari.

Fanno parte del primo gruppo molte delle politiche realizzate dalla Banca Mondiale attraverso l'imposizione di condizionalità o l'offerta di consulenze che portino ad una progressiva apertura dei mercati del Sud. Su questa linea si sta muovendo anche l'Europa, le cui politiche di sviluppo sono fatte allo stesso tempo di aiuti e di politiche di penetrazione commerciale.

L'azione sul multilaterale è spesso considerata "nobile" perché si fonda sulla credibilità e l'autorità morale dell'ONU. In questa maniera si possono nascondere con facilità pratiche clientelari che portano a finanziare sul multilaterale organizzazioni che multilaterali non sono, prima tra tutte la controversa IMG, italianissima organizzazione che riceve più fondi delle grandi agenzie dell'ONU.

Infine si analizza quello che appare il probabile – e pericoloso – futuro del multilateralismo, quello dei partenariati pubblico-privato, ovvero dell'ingresso delle grandi multinazionali nel *business* dello sviluppo. A fronte di pochi spiccioli (con l'eccezione di Bill

Gates) le *corporation* possono utilizzare le Nazioni Unite per soddisfare propri interessi economici di breve periodo e per influenzare gli obiettivi politici a livello internazionale nel lungo periodo a proprio vantaggio.

La struttura del volume è quindi divisa in due parti, la prima dedicata alla cooperazione italiana la seconda all'analisi del canale multilaterale e a come l'Italia vi partecipi.

Il **primo capitolo** è dedicato all'analisi dei flussi e delle strategie di fondo, alla ripartizione settoriale e geografica degli aiuti e a come l'APS (Aiuto Pubblico allo Sviluppo) venga calcolato in modo in parte artefatto conteggiando le cancellazioni del debito e sia ancora condizionato dai cosiddetti aiuti legati. Un paragrafo è dedicato alla cooperazione degli altri ministeri, da cui emerge la cronica mancanza di conoscenza su chi faccia cooperazione nel nostro paese e l'assenza di qualsiasi coordinamento. In particolare si scopre come possano esser contabilizzati come aiuto pubblico allo sviluppo anche i fondi destinati alla costruzione di nuovi CPT.

Il **capitolo 2** approfondisce lo stato delle iniziative di cancellazione del debito estero, di quanto ancora resti da cancellare e di come i crediti possano essere cartolarizzati pur di non cancellarli. Particolare attenzione è data alla necessità di identificazione dei debiti illegittimi e del ruolo opaco della SACE.

Il **capitolo 3** riprende le analisi degli anni passati sul funzionamento della DGCS e presenta il nuovo provvedimento di snellimento delle procedure per la presentazione e gestione dei progetti promossi dalle ONG, uno dei pochi cambiamenti avvenuti nel funzionamento della struttura. I cambiamenti più significativi sono quelli che dovranno essere previsti dalla riforma della legge.

Il **capitolo 4** offre un'analisi approfondita e una serie di proposte relative alla proposta di legge delega presentata in Senato per la riforma del sistema di cooperazione

Infine, il **capitolo 5** presenta due brevi analisi dei modelli di cooperazione inglese e spagnolo affinché possano servire da riferimento sul futuro della cooperazione italiana. Si tratta di una finestra sull'Europa, anche al fine di aprire un dibattito più ampio sulla riforma della cooperazione italiana.

La seconda parte è dedicata interamente ad un'analisi della cooperazione multilaterale.

Il **capitolo iniziale**, il 6, è dedicato ad un'introduzione su come l'Italia partecipi ai diversi canali multilaterali e agli strumenti utilizzati. Viene messa in evidenza anche qui

la cronica mancanza di dati e si analizza in dettaglio il rapporto tra l'Italia e le Nazioni Unite. Particolare attenzione è data a quello che abbiamo chiamato falso multilateralismo, ovvero al finanziamento di istituzioni che vengono presentate come multilaterali ma che tali non sono, oppure dell'uso improprio e strumentale del canale multilaterale per motivi legati alle insufficienze croniche della nostra cooperazione bilaterale.

Il **capitolo 7** presenta invece i rapporti dell'Italia con le Istituzioni Finanziarie Internazionali, con particolare attenzione a quella con cui il nostro paese ha maggiori rapporti, la Banca Mondiale, alle cui strategie l'Italia dovrebbe prestare più attenzione, cercando anche di premere per una riforma tanto della governance interna come delle priorità di sviluppo.

Successivamente, il **capitolo 8** si occupa di Unione Europea, cioè del canale principale dove finiscono i fondi di aiuto allo sviluppo italiani. Benché le politiche strettamente di cooperazione allo sviluppo comunitarie siano ancora giovani, da un lato sono frutto di rapporti di cooperazione, in particolare con l'Africa, che hanno un lungo retaggio (anche quello coloniale), dall'altro rappresentano un enorme componente –in termini finanziari- dell'impegno mondiale dell'APS. Ci si sofferma, oltre che sulla descrizione dei diversi strumenti in possesso dell'UE per fare cooperazione, anche sulle contraddizioni che emergono tra le politiche di solidarietà e quelle commerciali, in particolare la politica agricola e gli accordi di libero scambio con l'Africa, gli EPAs.

L'**ultimo capitolo** descrive invece una pratica crescente nel contesto multilaterale, quella degli accordi di partenariato con soggetti privati, in particolare con le grandi multinazionali. Essi sono frutto di una tendenza che appare inarrestabile ma che porta con sé rischi importanti, primo fra tutti la deriva verso un multilateralismo sempre più elitario e sempre meno democratico.

Inoltre viene presentato in **appendice** il documento elaborato dal gruppo di lavoro Attori e Strumenti con le raccomandazioni degli Stati generali per la riforma della cooperazione.

Complessivamente questa edizione del Libro Bianco cerca di dare una maggiore informazione sulla parte della cooperazione pubblica forse meno conosciuta, quella multilaterale e –per quanto riguarda l'Italia- sul ruolo esercitato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Ciò che emerge è la necessità di un coordinamento più efficace tra i vari soggetti e di un "fondo unico" per tutti gli interventi di cooperazione, al fine di riportare ad unitarietà e a coerenza tutte le politiche pubbliche di cooperazione.

PARTE PRIMA

La cooperazione allo sviluppo in Italia

1. LA COOPERAZIONE ITALIANA

1.1 Il triste quadro dell'APS italiano

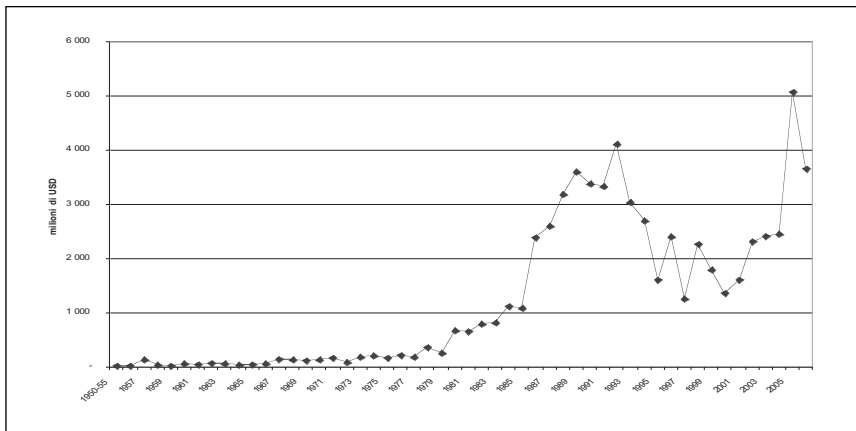
Una delle prime constatazioni che emergono riguardo l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) italiano è la mancanza di trasparenza. Nell'analizzare l'APS italiano, infatti, una prima difficoltà risulta essere la reperibilità dei dati. In Italia è difficile conoscere in tempo reale i flussi degli stanziamenti e l'impatto delle risorse destinate alla cooperazione allo sviluppo. La legge 49/87 all'art. 36 prevedeva la costituzione di una banca dati pubblica delle iniziative che, però, non è stata mai realizzata e di fatto le informazioni sullo stato di attuazione della cooperazione sono disponibili solo in maniera parziale e con un ritardo di due anni attraverso i dati del DAC e delle relazioni al parlamento. C'è infatti carenza di informazioni statistiche adeguate che rendano possibile una misurazione del valore reale del flusso degli aiuti internazionali, ma manca anche un sistema di reporting esaustivo e facilmente leggibile. A causa della sovrapposizione di numerose competenze istituzionali e di strumenti si ha a disposizione una vasta quantità d'informazioni, confuse e poco sistematizzate a discapito, ovviamente, della trasparenza e di una facile lettura dei dati¹.

Una ricostruzione delle risorse destinate allo sviluppo è possibile soprattutto grazie all'utilizzo dei dati forniti dal DAC². Osservando la Figura 1.1 si nota come l'APS italiano abbia iniziato a diminuire nel 1992, anno in cui il nostro paese scende per la prima volta sotto la media degli Stati donatori. In quegli anni anche gli altri paesi membri DAC diminuiscono la loro quota di APS ma la caduta dell'APS italiano è molto più accentuata di quella della media dei donatori (Figura 1.2). Sicuramente hanno contribuito al crollo dell'intervento italiano la crisi del debito pubblico nei primi anni novanta e, nel periodo di tangenti, lo scoppio del caso legato agli aiuti e alla cooperazione internazionale. Dal 1995 l'APS italiano per qualche anno oscilla intorno allo 0,15% diversamente dall'andamento degli altri Stati donatori che aumentano, invece, le loro risorse in modo costante. L'APS italiano comincia di nuovo a salire dal 2000 fino al 2005, anno in cui arriva ad un livello mai raggiunto (5091 milioni di dollari), cifra che, come verrà meglio analizzato in seguito, è costituita in gran parte da azioni relative alla cancellazione e ristrutturazione del debito.

¹ M. Zupi, *La trasparenza degli aiuti internazionali*, ActionAid e Cespi, Milano-Roma, 2004.

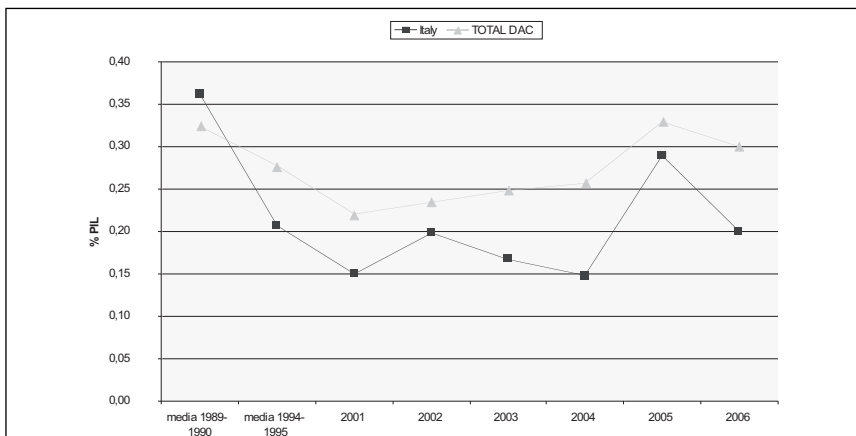
² Development Assistance Committee, il comitato di coordinamento della cooperazione internazionale dell'OCSE che riunisce tutti i paesi donatori.

Figura 1.1 Andamento dell'APS italiano, 1950-2006, valore reale 2004 espresso in dollari



Fonte: DAC

Figura 1.2 Confronto andamento APS/PIL% tra Italia e media DAC, 1989-2005

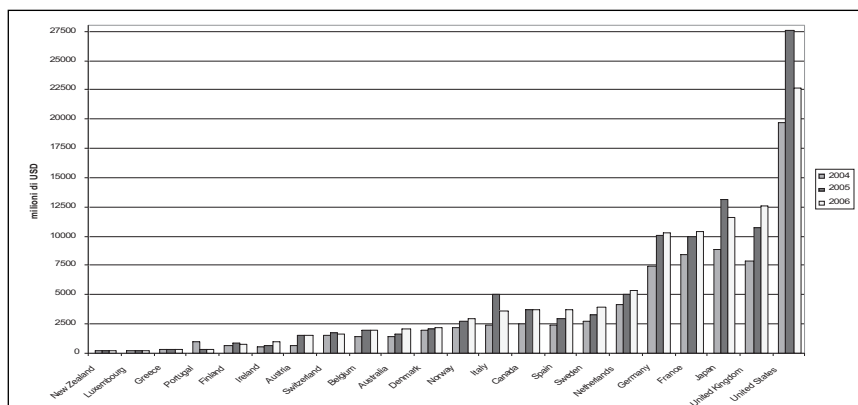


Fonte: DAC

Negli ultimi anni poi l'Italia ha continuato a perdere posizioni nelle classifiche del DAC: osservando il dato relativo alla spesa complessiva siamo pas-

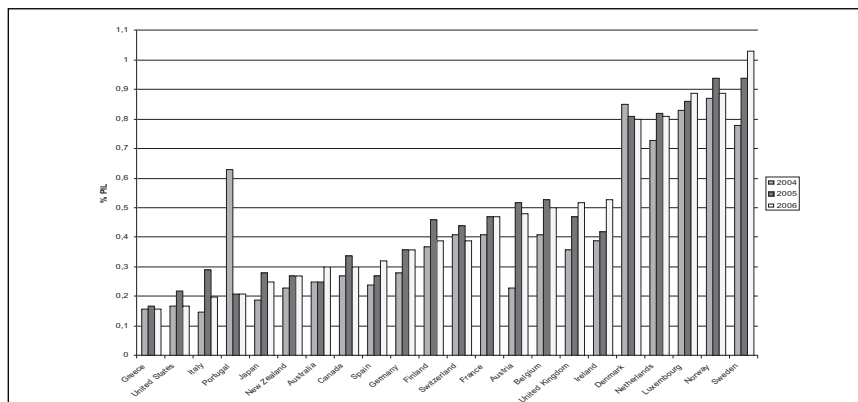
sati dalla settima alla decima posizione, sorpassati da Svezia, Spagna e Canada (Grafico 1.3). La nostra spesa è pari a meno di un terzo di quella degli altri grandi paesi europei, Germania, Francia e Gran Bretagna. Ma il dato ancor più significativo appare se si osserva lo sforzo che ogni paese compie in relazione alla propria ricchezza, ovvero il rapporto APS/PIL. Nel 2006 l'Italia è terzultima stanziando solamente lo 0,2% del PIL, superata in peggio solo da Grecia e Stati Uniti (Grafico 1.4).

Figura 1.3 Aiuto pubblico 2004,2005 e 2006, in flussi netti assoluti



Fonte: OECD-DAC 2006

Figura 1.4 Aiuto Pubblico allo Sviluppo nel 2004-2005 e 2006, in percentuale al PIL.



Risulta evidente, quindi, osservando i dati, che l'Italia ha mancato l'impegno preso al Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002, e ribadito nel DPEF 2003-2006, di raggiungere un rapporto fra APS e PIL pari allo 0,33% già nel 2006. Ci si era avvicinati a questo obiettivo solo apparentemente nel 2005, arrivando ad un rapporto dello 0,29% tra PIL e APS, ma in realtà l'APS effettivo per quell'anno non supera lo 0,19% se si escludono i debiti cancellati all'Iraq e alla Nigeria.

L'APS italiano risulta, inoltre, insufficiente a mantenere gli impegni assunti di fronte alla comunità internazionale: se viene confermato il trend degli ultimi anni, siamo lontani sia dal raggiungimento dello 0,51% nel 2010 che dello 0,7% nel 2015, cui si sono impegnati i donatori alla conferenza di Rio de Janeiro nel 1992, ribadito nel 2000 dalle Nazioni Unite per soddisfare gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e infine a Monterrey nel 2002.

La difficile congiuntura economica internazionale di questi anni non può essere inoltre considerata un alibi. Altri Paesi dell'Unione Europea in questa stessa situazione hanno significativamente incrementato le risorse per la cooperazione internazionale. La Spagna li ha raddoppiati; la Francia è arrivata allo 0,34%; la Gran Bretagna si è data l'obiettivo dello 0,47% entro il 2007; i Paesi del Centro e Nord Europa (Olanda, Danimarca, Svezia, Norvegia e Lussemburgo) hanno confermato quote superiori allo 0,7%, già raggiunte da alcuni anni.

Il rapporto APS/Pil italiano presenta dunque un andamento estemporaneo: nel corso di questi ultimi anni tante promesse sono state fatte dai governi senza un reale riscontro positivo nei fondi stanziati. Quello che sembra mancare all'Italia, come suggerito anche dall'OCSE³, è una strategia di cooperazione più chiara, che includa un'azione volta a rendere le varie politiche di governo più coerenti. Per fare ciò è necessario che la cooperazione allo sviluppo sia considerata come una politica prioritaria perché l'Italia sia a tutti gli effetti un importante attore internazionale. Il rispetto degli impegni assunti in questo settore sarà allora vincolante come quello relativo a tutti gli altri accordi internazionali.

³ www.oecd.org (articolo 29/9/2004)

1.2 Come usiamo l'APS

Dall'analisi dei dati DAC appare evidente che l'Italia anche qui disattende le promesse fatte precedentemente. Una prima constatazione da fare riguarda i servizi sociali di base: nel 1995, in occasione del vertice mondiale per lo sviluppo sociale di Copenhagen, i Paesi donatori si impegnarono ad investire il 20% dei loro aiuti in questo settore, ma attualmente questa cifra, nel caso dell'Italia, raggiunge appena il 5%.

Importante rilevare inoltre l'assenza di qualsiasi sostegno allo sviluppo delle capacità commerciali dei paesi del Sud del mondo, nonostante l'area fosse stata indicata come d'interesse prioritario dalla Relazione Previsionale del 2002.

Le azioni relative alla cancellazione del debito (62,8%) sommate alle attività di emergenza (2,6%), alle spese amministrative (1,5%) e alla percentuale degli interventi non specificati (5%), sempre più elevata rispetto alla media degli altri paesi, costituiscono quasi i 3/4 dell'aiuto bilaterale. Questo significa che per le attività di cooperazione vere e proprie rimane solo un quarto degli aiuti.

Tabella 1.1 Destinazione dell'APS italiano e Totale DAC nel 2005 per settore

	ITALIA	TOTALE DAC
Infrastrutture sociali e amministrative	10,5	30,5
Istruzione	2,0	6,1
di cui: Istruzione di base	0,1	1,8
Sanità	3,8	3,8
di cui: Sanità di base	1,6	2,3
Programmi demografici	0,4	2,3
Programmi igienico-sanitari	2,6	4,8
Governance	1,4	9,7
Altri servizi sociali	0,4	3,7
Infrastrutture economiche	10,9	10,6
Trasporti e comunicazioni	0,3	5,6
Energia	10,2	3,1
Altro	0,4	2,0
Produzione	1,3	5,2

Agricoltura	0,7	3,3
Industria	0,6	1,3
Commercio e turismo	0,0	0,5
Multisetoriali	4,4	6,5
Programma di assistenza	1,3	2,5
Azioni relative al debito	62,6	27,5
Aiuti umanitari	2,6	10,0
Spese amministrative	1,5	4,0
Non specificato	5,0	3,2
TOTALE	100,0	100,0

Fonte: DAC

1.3 L'inganno della cancellazione del debito

Tra queste voci ha sicuramente il peso maggiore quella relativa alle azioni di cancellazione del debito. La politica di cancellazione, certamente positiva in sé, ha permesso ai Paesi donatori di nascondere una sostanziale diminuzione delle attività e dello stanziamento di fondi. Di fatto non è altro che una semplice operazione contabile: non vengono messe a disposizione nuove risorse ma si rinuncia semplicemente a contabilizzare in bilancio dei crediti, tra l'altro in gran parte inesigibili. Nel documento finale della conferenza delle Nazioni Unite a Monterrey⁴ si è sottolineato come la cancellazione del debito non debba essere calcolata nella quota dei finanziamenti per lo sviluppo, pratica erroneamente accettata dall'OCSE, essendo invece da considerarsi addizionale a questa. Ignorando queste raccomandazioni, l'Italia, come altri, continua ad imputare al bilancio della cooperazione bilaterale i programmi di cancellazione del debito.

Osservando anche i dati 2006 relativi all'APS bilaterale italiano si nota come su 1.118 milioni di dollari destinati all'Africa sub-sahariana ben l'82% (917 milioni di dollari) siano destinati alla cancellazione del debito e siano quindi solo risorse virtuali. Analogamente per l'Iraq, sempre nel 2006, su 487 milioni di dollari ben 469 riguardano la cancellazione del debito e quindi solo il 4% rappresenta risorse realmente stanziare per programmi di sviluppo.

⁴ United Nations International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 Marzo 2002

1.4 Multilaterale/bilaterale: le scelte dell'Italia

Il problema da sottolineare, come verrà spiegato anche in seguito, non riguarda solo l'addizionalità ma anche il mancato controllo sulla conversione del debito stesso in investimenti in settori chiave per lo sviluppo del Paese (sanità, istruzione...). L'assenza di un adeguato controllo pubblico e politico rischia soltanto di attivare meccanismi di distribuzione di risorse a lobby locali.

L'aiuto bilaterale è una componente essenziale per delineare l'identità, il progetto e la strategia di un Paese in materia di cooperazione allo sviluppo. Il dato italiano, epurato dal debito, dimostra proprio l'assenza di una strategia e l'incapacità gestionale del nostro Paese. Secondo quanto emerge dal rapporto OCSE, l'Italia è consapevole di dover aumentare innanzitutto le risorse indirizzate nel bilaterale, ma è altrettanto consapevole di non poterlo fare senza prima potenziare lo staff e la capacità gestionale della DGCS.

Nel Rapporto italiano sugli Obiettivi del Millennio presentato nel 2005 viene espressa esplicitamente "la preferenza, da parte dell'Italia, del canale multilaterale, considerato un mezzo indispensabile nel perseguimento delle finalità fondamentali dello sviluppo". L'Italia risulta essere infatti il Paese membro del DAC con la quota maggiore di multilaterale sul totale dell'APS. L'aiuto multilaterale può rappresentare una scelta a favore del ruolo e dell'azione degli organismi internazionali, tra tutti l'ONU. Ma, e questo è il caso dell'Italia, può rappresentare un semplice disimpegno (per incapacità organizzativa e gestionale o per assenza di strategia politica) da un ruolo attivo delle politiche di cooperazione del Paese.

Fondo Globale per la Lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria

Una particolare attenzione merita la questione della lotta all'AIDS e alle grandi pandemie.

La comunità internazionale, riconoscendo l'AIDS, la tubercolosi e la malaria come minaccia per lo sviluppo di questi paesi, ha inserito la lotta a tali pandemie tra i Millennium Development Goals, proponendosi di raggiungere entro il 2015 una riduzione considerevole della loro diffusione

nel mondo. L'aumento dei fondi necessari per garantire l'accesso universale si iscrive nell'ambito del generale incremento degli aiuti internazionali programmati, che puntano a raggiungere lo 0,7% del prodotto interno lordo (PIL).

Durante il Vertice G8 di Genova nel luglio 2001 fu lanciato il Fondo Globale per la Lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria (GFATM), un'iniziativa di partenariato pubblico-privato per incrementare le risorse indirizzate alla lotta contro queste tre malattie.

Dal 2001 la lotta alle grandi pandemie figura anche fra le priorità della cooperazione bilaterale italiana⁵. Tra il 2000 e il 2006 l'Italia ha stanziato oltre 313 milioni di euro per rispondere all'emergenza HIV/AIDS⁶ nei Paesi in via di sviluppo. Le risorse dedicate alla lotta all'HIV/AIDS sono progressivamente aumentate arrivando a costituire, nel quinquennio 2000-2004, il secondo settore più finanziato dopo l'istruzione (5,18% dell'aiuto ripartibile per settori)⁷. Nel 2005 con 130,735 milioni di euro è stata stanziata la cifra più alta; si registra, invece ad oggi, giugno 2007, il mancato versamento dei contributi al GFATM, per il 2006 e il 2007, e delle quote per UNAIDS nel 2006.

La già notata scarsità di informazioni e la quasi totale assenza di valutazioni rendono però difficile comprendere se l'impegno finanziario italiano risponda effettivamente alle esigenze epidemiologiche dei Paesi cui è destinato. Certo è che l'Italia è il primo debitore del Fondo Globale, con un arretrato di 150 milioni di euro accumulati tra il 2005 e il 2006. Già nel 2004 il contributo italiano era stato trasferito con un anno di ritardo e solo grazie all'utilizzazione, eccezionale e una tantum, di risorse del Ministero dell'Economia.

Durante la discussione della legge finanziaria per il 2007 sono state presentate richieste bi-partisan per l'iscrizione delle risorse finanziarie necessarie per sanare la posizione italiana rispetto al Fondo, ma il testo approvato non prevede in realtà nessuna risorsa dedicata. Anche se, come ha dichiarato la vice-ministra Sentinelli, grazie all'incremento ottenuto in finanziaria per le competenze della Cooperazione e per dare il segnale che l'Italia onora i suoi impegni, verrà saldata una quota di venti milioni di euro del 2005 con i fondi della cooperazione. Mancano co-

⁵ Secondo le Relazioni annuali sull'attuazione della Politica di cooperazione allo sviluppo dal 2001 a oggi.

⁶ ActionAid International, Ogni promessa è debito, maggio 2006, integrato con l'elaborazione sui dati DIPCO 2006.

⁷ ActionAid International, Visione 2010, aprile 2006

munque i 130 milioni del 2006 e i 130 del 2007. Il timore è che questi 260 milioni non vengano stanziati da capitoli di spesa destinati specificamente al Fondo globale ma prelevati dai fondi della cooperazione.

Senza un chiaro e tangibile segnale dell'impegno italiano il nostro Paese, che ha perso proprio per la sua morosità la presidenza a rotazione, rischia di essere estromesso dal direttivo, cioè dalle politiche sanitarie del Fondo, e corriamo il rischio di contribuire a un pessimo effetto indiretto anche su altri Paesi. Gli Stati Uniti, che hanno contribuito raggiungendo il 30% del bilancio, sono scettici sulla tenuta degli impegni. Se il Regno Unito non avesse coperto il nostro debito aumentando i suoi contributi forse anche altri donatori importanti avrebbero deciso di fare un passo indietro.

Il 29 gennaio 2007 ad Addis Abeba, durante l'ottavo vertice dell'Unione Africana, Romano Prodi aveva assicurato che l'Italia avrebbe onorato gli impegni assunti verso il Fondo globale per la lotta all'AIDS, malaria e tubercolosi. A giugno 2007, ad Heiligendamm in occasione del Vertice G8, il primo ministro italiano è tornato a promettere per fine giugno, nel prossimo bilancio di assestamento, il versamento dei 260 milioni di euro per il Fondo. Sicuramente l'impegno di Prodi a completare il versamento di quanto l'Italia deve al GFATM è un segnale positivo ma è importante che alle parole faccia seguito un'azione concreta.

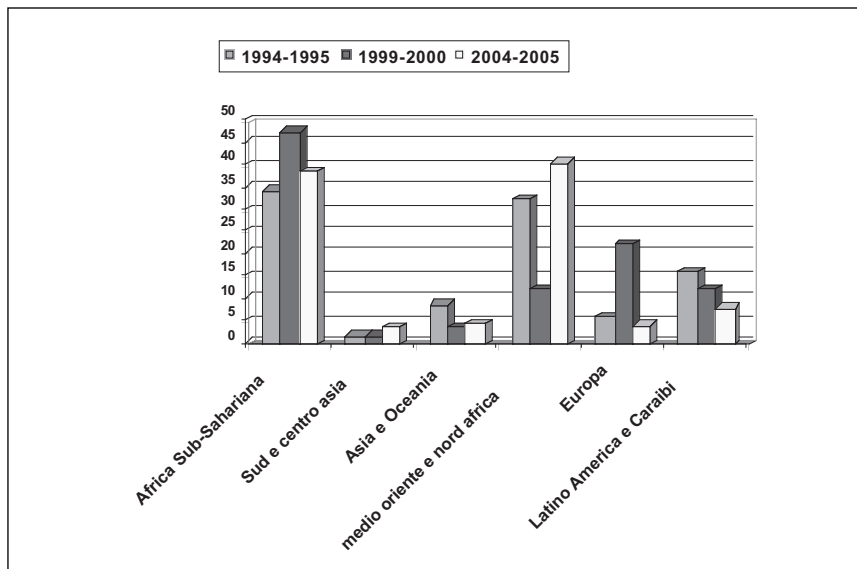
Finora, grazie al Fondo Globale, sono stati stanziati 7 miliardi di dollari in 136 paesi per combattere l'AIDS (che in Africa colpisce più che altrove) ma anche la tubercolosi e la malaria. Si calcola che le tre malattie uccidano ogni anno più di sei milioni di persone, cifra che sembra destinata a crescere. Un disimpegno dell'Italia (se non a parole, nei fatti) sarebbe un ulteriore brutto colpo per la credibilità e l'immagine del nostro paese.

1.5 Geografia dell'APS

Un altro aspetto particolarmente controverso e dibattuto, nonché oggetto di critica da parte dell'OCSE, e che rileva l'assenza di un coerente dibattito politico nell'allocazione delle risorse, è il problema della distribuzione geografica degli aiuti. Le Relazioni Previsionali fornite dal Ministero degli Affari Esteri indicano che "nell'ambito della cooperazione bilaterale, le priorità geografiche dell'Italia resteranno focalizzate principalmente sul continente africano, con particolare riguardo all'Africa Sub-sahariana"⁸. Ma, in realtà, se tra il 1999 e il 2000 l'Africa sub-sahariana riceveva il 47,8% dei doni d'aiuto, negli anni successivi la percentuale è diminuita progressivamente fino

all'attuale 38,9%, a vantaggio dei Paesi mediterranei e del Medio Oriente, passati dal 12,2% al 40,8% (Grafico 1.5). Il compromesso europeo del 25 maggio 2005 prevedeva che metà dell'aumento degli aiuti venisse rivolto all'Africa: l'Italia ha invece tagliato le risorse, destinandole altrove.

Figura 1.5 Distribuzione geografica APS italiano bilaterale, media del biennio



Fonte: OECD-DAC

La divisione geografica degli aiuti italiani mostra un trend di continue e frequenti oscillazioni degli aiuti e, come sottolinea l'OCSE nel Peer Review 2004, le scelte dei beneficiari e dei relativi stanziamenti di risorse non vengono prese sulla base di specifici criteri o di indicatori di performance.

Risulta evidente, osservando i dati, come da un lato l'Italia conceda un ingente volume di risorse ad una ristrettissima cerchia di Paesi (legati all'Italia da vincoli politici, culturali, storici e commerciali) e dall'altro disperda, invece, "a pioggia" aiuti ad un elevato numero di altri Stati. Questo è il chiaro segno di una

⁸ MAE, Relazione previsionale e programmatica sulle attività di cooperazione allo sviluppo nell'anno, 2007

manca di strategia di lungo periodo nelle scelte di cooperazione attuate. Un'eccezione è rappresentata da alcuni Paesi come Etiopia e Mozambico che figurano sempre nella griglia dei maggiori destinatari degli aiuti italiani, pur occupando ogni volta posizioni assai diverse.

Per arrivare a una migliore gestione degli interventi e delle risorse disponibili, nonché a un miglior impatto delle azioni stesse, una soluzione auspicabile potrebbe essere la concentrazione degli aiuti e una loro pianificazione pluriennale che sia rigorosamente rispettata ed eviti gli interventi a pioggia.

Tabella 1.2 *Principali Paesi beneficiari degli aiuti bilaterali, percentuale sul tot dell'APS*

ITALIA					
1984-85		1994-95		2004-05	
Somalia	7,4	Egitto	14,0	Iraq	12,3
Etiopia	5,7	Mozambico	6,2	Nigeria	6,6
Sudan	3,4	Etiopia	4,2	China	1,3
Tanzania	3,2	Marocco	2,6	Etiopia	1,2
Mozambico	2,8	Nicaragua	2,2	Madagascar	1,2
Egitto	2,3	Argentina	2,1	Nicaragua	1,0
Turchia	2,0	Vietnam	2,0	Tunisia	0,9
Congo, Dem. Rep.	1,8	Cina	1,7	Afghanistan	0,8
Tunisia	1,6	Bosnia-Herzegovina	1,3	Congo, Rep.	0,8
Chad	1,3	Indonesia	1,2	Costa D'Avorio	0,6
Angola	1,2	Malta	1,1	Mozambico	0,6
India	1,2	Somalia	0,9	Marocco	0,6
Zimbabwe	1,1	Algeria	0,8	Honduras	0,5
China	1,1	Kenya	0,8	Eritrea	0,5
Senegal	1,0	Honduras	0,8	Algeria	0,5
Totale	37,1	Totale	42,0	Totale	29,5

Fonte: DAC

Secondo l'OCSE, inoltre, come emerso da visite sul campo effettuate da suoi funzionari, c'è scarso coordinamento tra le missioni sul campo e la Farnesina e sarebbe pertanto necessario un maggior decentramento decisionale. L'OCSE ha rilevato anche ritardi nell'erogazione delle risorse, difetti di comunicazione, eccessivo accentramento di potere nelle mani dei diplomatici. Tutte situazioni che peggiorano l'immagine e la funzionalità dei programmi bilaterali italiani.

1.6 Aiuto legato

Si usa il termine di aiuto "legato" per indicare i casi in cui l'aiuto è fornito a condizione che i beni e servizi relativi ai progetti finanziati siano acquistati soltanto nel paese donatore. Quando l'aiuto è fortemente legato il paese beneficiario non ha altra scelta che accettare le condizioni del paese donatore anche se gli sarebbe più conveniente acquistare i beni o i servizi altrove. L'aiuto legato è uno dei motivi che secondo il parere del Center for Global Development⁹, contribuisce all'inefficacia degli aiuti italiani.

Si ritiene infatti che "legare l'APS riduca l'incisività dell'aiuto stesso e produca una errata allocazione delle risorse. Due sono i principali effetti negativi associati all'aiuto legato: l'acquisto a prezzi più alti dei beni e servizi necessari alla realizzazione del progetto, e la distorsione della natura stessa dell'aiuto. Secondo alcune stime dell'OCSE, costringere il paese beneficiario ad acquistare beni e servizi solamente dal paese donatore può farne aumentare il costo di circa il 15-30% rispetto all'esito di una competizione internazionale"¹⁰.

Il testo della legge 49/87 non formula purtroppo chiare disposizioni a riguardo¹¹, permettendo all'Italia di legare fino al 92% degli aiuti nel 2001. Per promuovere l'efficacia dell'aiuto, il 25-26 aprile 2001, durante l'Annual High Level Meeting del DAC fu adottata la Raccomandazione per lo slegamento degli aiuti ai paesi meno avanzati, entrata in vigore il primo gennaio 2002. L'Italia, in quanto paese membro del DAC e firmatario della Raccomandazione, si è impegnata ad aderire ai principi di tale documento. Di fatto, dopo anni in cui il dato sugli aiuti legati non è stato pubblicato, nel 2005 l'APS italiano appare come quasi completamente slegato. La quota di APS legato è infatti solo del 7,9%. Questo può essere spiegato in buona parte dalla quota di aiuto bilaterale per operazioni di cancellazione del debito, slegato per definizione, che nel 2005 è stata particolarmente alta a causa delle cancellazioni su Iraq e Nigeria. In parte anche da un'effettiva riduzione degli aiuti legati.

⁹ L'indice di efficacia degli aiuti è stato elaborato dal Center for Global Development, classifica i Paesi donatori in base ai flussi netti dell'aiuto e alla loro selettività, scontando il debito e la percentuale di aiuto «legato», e penalizzando gli interventi non coordinati

¹⁰ M. ZUPI., La trasparenza degli aiuti internazionali, Action aid e Cespi, Milano - Roma, 2004

¹¹ Genericamente viene scritto nell'art. 6 comma 4 che "ove richiesto dalla natura dei progetti e programmi di sviluppo, i crediti di aiuto possono essere destinati, in particolare nei Paesi a più basso reddito, anche al finanziamento di parte dei costi locali e di eventuali acquisti in Paesi terzi di beni inerenti ai progetti approvati e per favorire l'accrescimento della cooperazione tra Paesi in via di sviluppo" Cfr. legge 49/87, art. 6.

Nonostante i dati relativamente confortanti, non sono state ancora prese misure vincolanti allo slegamento sistematico degli aiuti. Tra i casi da segnalare in proposito di aiuto legato: i 500 mila euro approvati nel gennaio 2005 per l'acquisto di fertilizzanti come intervento d'emergenza in Niger o quello, ancora più discusso, dei 220 milioni assegnati alla ditta Salini per la costruzione di un impianto idroelettrico in Etiopia¹², operazione che ha in seguito dato origine a interrogazioni parlamentari¹³.

La questione dello slegamento degli aiuti fa emergere con forza la mancanza di qualsiasi tipo di programmazione da parte della DGCS. Di fronte alle accuse di un aiuto quasi completamente legato, negli ultimi due anni la DGCS non ha mai risposto dicendo che si stava ormai di fatto in un regime di aiuto slegato. Neppure il Ministero degli Esteri, finché non l'ha detto l'OCSE, sapeva infatti dell'avvenuto cambiamento.

1.7 La cooperazione fuori dalla DGCS

Come è già stato detto, e come si vedrà ancora nei capitoli successivi, quello della trasparenza e della disponibilità di dati è uno dei punti deboli della cooperazione italiana allo sviluppo.

Uno dei casi più emblematici è quello legato alla cooperazione al di fuori della DGCS. Il Ministero degli Esteri non è infatti il solo attore della cooperazione. Esso è affiancato in primo luogo dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), il dicastero che, di fatto, controlla la quota maggiore di APS. Per il MEF passano infatti i finanziamenti alle Istituzioni Finanziarie Internazionali (Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, Banche Regionali, BERS) e all'Unione Europea, per cui viene conteggiato oltre al Fondo Europeo di Sviluppo e alla Banca Europea di Investimento anche una quota relativa al contributo italiano al bilancio comunitario. Inoltre al MEF sono imputate le operazioni di cancellazione del debito.

Ma anche altri enti dello stato contribuiscono, sebbene in misura ridotta, alla formazione dell'APS.

Se per il Ministero delle Finanze si riesce più o meno facilmente a ricostruire l'ammontare di risorse dedicate all'aiuto allo sviluppo, per gli altri ministeri ed enti (Ambiente, Salute, Interno, Agricoltura, Giustizia, o per le altre di-

¹² Il nucleo di valutazione tecnica aveva contestato la procedura di urgenza per l'assegnazione dell'appalto alla Salini, utilizzata per bypassare la gara a la valutazione di congruità dei costi, ma il Comitato direzionale ha dato la sua approvazione. Per il Governo la scelta della Salini era precedente al prestito ed era stata fatta dal Governo etiope che aveva scelto l'azienda come General Contractor per ridurre i costi di gestione.

¹³ Interrogazione del 2 dicembre 2004 dell'On. Calzolaio, e del 9 febbraio 2006 dell'On. Iovene.

rezioni generali del MAE] il dato è praticamente inaccessibile. Non esistendo nessun organo che coordini le attività di cooperazione nel nostro paese, l'unico momento in cui in qualche misura si riesce ad avere una percezione della partecipazione di altri ministeri è cercando di intercettare i dati che la DGCS deve raccogliere per fornirli al DAC. Sembra infatti che l'OCSE sia molto più interessato della DGCS a sapere come è composto l'APS italiano.

Tabella 1.3. Destinazione dell'APS italiano nel 2005 per principali aggregati, milioni di euro.

	Valore	Percentuale
Bilaterale	1826.1	44,60%
Debito	1343.34	32,8%
Multilaterale	2270.04	55,40%
ONU	245.68	6,0%
UE	1014.96	24,8%
IDA (Banca Mondiale)	546.57	13,3%
IBRD, IFC, MIGA(Banca Mondiale)	7.39	0,2%
Banche Regionali di Sviluppo	134.83	3,3%
Global Environment Facility	78.21	1,9%
Altre agenzie	242.39	5,9%
APS Totale	4096.14	100,00%

Fonte: OCSE /Dac. Elaborazione Sbilanciamoci!

La procedura di raccolta delle informazioni avviene più o meno così. L'OCSE/DAC invia all'Ufficio I della DGCS un questionario standardizzato affinché i dati siano omogenei per tutti i paesi. Le voci non necessariamente coincidono con le prassi contabili italiane. L'Ufficio I lo traduce e ne manda una copia a tutti i ministeri, alle altre direzioni generali del MAE e ad un grande numero di Regioni ed Enti Locali. Alcuni di questi risponderanno restituendo il questionario completo. La maggior parte non lo restituirà, in buona parte perché non ha effettuato nessuna azione che possa essere contabilizzata come APS. Il 15 aprile di ogni anno l'Ufficio I della DGCS mette insieme tutti i dati che ha ricevuto e li restituisce al DAC che si occuperà di produrre le statistiche ufficiali internazionali sugli aiuti allo sviluppo. Purtroppo il DAC non è interessato a fornire una disaggregazione dell'APS per ministeri, e tantomeno lo è la DGCS, che non esercita alcuna pressione

affinché tutti gli attori della cooperazione effettivamente compilino il questionario.

Sbilanciamoci! è riuscita ad avere dall'Ufficio I i file con gli elenchi dei progetti di cooperazione finanziati da enti che non fossero MEF e DGCS. I dati che ne emergono, sintetizzati nella tabella 1.4 sono un chiaro esempio della cronica mancanza di informazione e trasparenza legata agli aiuti per lo sviluppo.

Tabella 1.4 La cooperazione degli altri ministeri (totale erogazioni in euro)

Ente	2002	2003	2004	2005
MAE DGAM	266.705	246.684		
MAE DGAO	115.053			100.521
MAE DGAS				246.684
MAE DGEU	2.655.672	1.290.623		
MAE DGMM	150.398			1.346.054
MAE DGPCC	19.297.948	3.635.917		
AGEA	46.570.138			
AGRICOLTURA		44.933.842		
AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO	9.850.000	28.482.885	35.035.670	45.982.077
ATTIVITA' PRODUTTIVE - DG Promozione degli scambi e internalizzazione delle imprese	4.221.331		17.920.129	
GIUSTIZIA - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria	3.281.767			
INNOVAZIONE			561.768	
INTERNO - Direzione Centrale Servizi Civili Immigrazione Asilo	14.049.158	38.764.720	24.545.162	
MI UR	1.455.084	97.831		
PCM - Funzione Pubblica	232.354			
SANITÀ		805.711	30.560	22.260.098
TOTALE	101.878.901	118.278.233	78.093.288	70.182.119
Numero di progetti descritti	304	249	58	68

Fonte: DGCS Ufficio I. Elaborazione Sbilanciamoci!

Il primo dato che sorprende è il numero di progetti catalogati nelle liste. Mentre per il 2002 e il 2003 il numero di progetti, ovvero di voci che compongono il database, è piuttosto alto, 304 e 249 rispettivamente, nel 2004 e 2005 il numero scende drasticamente attorno a 60. Già da questo si percepisce come l'informazione sia carente. La mancanza di informazione appare chiara anche osservando i "buchi" nella Tabella. Tranne il ministero dell'Ambiente, nessun altro ente ha comunicato i dati durante tutti e quattro gli anni, benché sia molto probabile che quelle strutture che fanno cooperazione con volumi importanti un dato anno, la facciano anche negli anni precedenti e successivi. È il caso dei ministeri dell'Interno, dell'Agricoltura o delle Attività Produttive, nonché delle altre direzioni generali del MAE. Non è infatti realistico che tali enti promuovano in alcuni anni decine di progetti, come nel caso dell'Istituto Superiore di Sanità, mentre in altri anni siano del tutto fermi.

Tali considerazioni mettono in luce come anche le statistiche ufficiali sull'APS siano in realtà distorte. È necessario venire a capo dell'illeggibilità delle informazioni oggi disponibili, attraverso una relazione sintetica, previsionale e di consuntivo, sulle attività contabilizzate come Aiuto Pubblico allo Sviluppo che copra le attività svolte dalle diverse istituzioni. È sicuramente significativa l'idea di avere un **bilancio previsionale integrato** per tutte le attività di cooperazione, almeno nel caso delle amministrazioni centrali. Questo andrebbe a vantaggio della trasparenza e della comprensione, permettendo una migliore programmazione e una maggiore coerenza degli interventi .

Per avere un'idea di come dovrebbe apparire la tabella basta vedere il quadro sintetico che la cooperazione spagnola fornisce ogni anno.

Tabella 1.5 Bilancio omogeneo cooperazione spagnola 2007, migliaia di euro

	Multilaterale			Bilaterale			TOTALE			
	Contributo EU	IFI	Fondi fiduciari	Istituzioni non Finanziarie	Crediti	Remissioni debito		Doni	Aiuto Umanitario	Educazione allo Sviluppo
Funzione pubblica	0	0	0	0	0	0	758	0	0	758
Agricoltura	0	0	0	830	0	0	7.348	0	0	8.178
Affari Esteri	0	194.893	330.000	149.234	89.796	0	691.455	68.947	20.046	1.544.731
Cultura	0	0	0	600	0	0	719	0	0	1.319
Difesa	0	0	0	0	0	0	33.324	5.070	0	38.394
Economia	689.301	332.162	0	2	0	350.000	1.141	0	0	1.372.606
Educazione	0	0	0	266	0	0	10.236	0	0	10.502
Industria	0	0	0	361	100.000	0	11.356	0	0	11.717
Interno	0	0	0	0	0	0	2.149	0	0	2.149
Ambiente	0	0	0	0	0	0	8.998	0	0	8.998
Presidenza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20.000
Salute	0	0	0	3.065	0	0	1.665	0	15	34.745
Affari sociali	0	0	0	876	0	0	9.077	26.873	0	36.826
Altri	0	0	0	0	0	0	12.943	0	0	12.943
Totale amm.	689.301	527.055	330.000	155.234	189.796	350.000	791.169	120.905	50.046	3.203.506
Comunità aut.	0	0	0	0	0	0	401.327	31.036	35.403	467.766
Enti locali	0	0	0	0	0	0	99.143	10.127	9.591	118.861
APS totale	689.301	527.055	330.000	155.234	189.796	350.000	1.291.639	162.068	95.040	3.790.13

Fonte: aeci.es. Elaborazione ActionAid Italia

APS e CPT: cooperazione e violazione dei diritti umani

Entrando nel merito dei dati forniti dall'Ufficio I, quello che più attira l'attenzione è relativo a due capitoli di spesa del ministero dell'Interno relativi alla costruzione e al mantenimento dei CPT, i Centri di Permanenza Temporanea che "accolgono" gli immigrati clandestini in Italia.

Si tratta di 17,8 milioni di euro nel 2003 e di 9,3 milioni erogati nel 2004 sui capitoli di spesa 2356 e 7352 del ministero dell'Interno relativi alle leggi 563/1995 (attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia) e 189/2002 (Bossi-Fini). In particolare le attività finanziate sono descritte come "*management costs for government reception centres*" e "*new reception centres*".

Le somme stanziata ed erogate sono tuttavia solo una quota del totale stanziato dal ministero dell'Interno su tali capitoli, non risulta chiaro il criterio secondo il quale una parte dei soldi per i CPT vengano imputati come APS. La prima ipotesi che si può formulare è che si tratti dei soldi per costruire i centri di permanenza in Libia, tanto più che, nonostante il Viminale abbia più volte dichiarato di aver finanziato i CPT libici, tale voce non risulta da nessuna parte nel bilancio del ministero. Questa ipotesi sembra però doversi scartare dal momento che la tipologia di aiuto è classificata come "aiuto ai rifugiati (nel paese donatore)". Il fatto che venga esplicitato "nel paese donatore" fa pensare, invece, che i soldi siano stati effettivamente usati per i CPT in Italia e poi in parte imputati come APS. Si deve notare che i fondi destinati ai richiedenti asilo sono descritti come tali ("First aid government contribution for asylum seekers"), i fondi in questione sono invece esplicitamente descritti come costruzione e gestione dei CPT.

Una richiesta di chiarimento è stata naturalmente presentata alla Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo, ma ad oggi ancora non abbiamo ottenuto nessuna risposta.

Appare ad ogni modo intollerabile che delle misure profondamente contestate da ampi settori della società perché offensive della dignità umana e irrispettose di diritti fondamentali possano in qualche modo essere annoverati tra le attività di cooperazione allo sviluppo.

Si tratta di un'altra di quelle voci che insieme al debito e all'aiuto legato contribuiscono a dare un'immagine distorta e gonfiata dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo.

2. MA IL DEBITO NON ERA STATO CANCELLATO?

Dopo le grandi mobilitazioni per la cancellazione del debito, che hanno avuto il loro apice nel 2000, anno del Giubileo, la questione del debito è sparita dall'attenzione dei media e dell'opinione pubblica. Eppure la maggior parte dei paesi più poveri continua a dedicare fino al 20% del prodotto interno lordo al servizio del debito estero, sottraendo queste risorse a investimenti nei servizi base, fondamentali per migliorare le condizioni di vita della maggioranza più povera della loro popolazione. L'UNDP stima che il flusso di risorse per il ripagamento del debito dai paesi in via di sviluppo verso il Nord del mondo ammonti ad oltre 12 miliardi di euro al mese.¹⁴

Proprio il debito che i paesi poveri hanno verso le istituzioni finanziarie internazionali (IFI), verso i governi dei paesi occidentali, riuniti nel cosiddetto Club di Parigi, o verso istituti finanziari privati, riuniti nel cosiddetto Club di Londra, è lo strumento che permette alle istituzioni finanziarie internazionali di imporre riforme nella struttura economica e addirittura dell'assetto politico amministrativo dei paesi più poveri che il più delle volte rispondono agli interessi economici dei grandi investitori privati europei e non a quelli del paese impoverito dal servizio del debito.

Il debito dei 60 paesi più poveri nel 1970 era di 25 miliardi di dollari. Nel 2002, il debito complessivo (multilaterale, bilaterale e privato) di questi stessi paesi era di 523 miliardi di dollari. Nello stesso periodo, il numero di persone che vive sotto la soglia della povertà è di poco diminuito a livello globale. Negli ultimi 60 anni, la Banca Mondiale ha speso 525 miliardi di dollari in programmi e progetti per la lotta alla povertà.

Nonostante oramai diversi paesi creditori si siano dotati di una normativa nazionale che regola la cancellazione del debito, il problema dell'enorme quantità di risorse che i paesi più poveri continuano a canalizzare nel servizio del debito è tutt'altro che risolto. Ad oggi, il debito complessivo dei paesi in via di sviluppo verso le Istituzioni Finanziarie Internazionali (debito multilaterale), i governi creditori e gli altri creditori privati ammonta a circa 2.500 miliardi di dollari.

¹⁴ UNDP (2003) Rapporto sullo sviluppo umano.

Il governo italiano è uno dei principali creditori dei paesi più poveri e fu il primo governo ad adottare una legge per la cancellazione del debito bilaterale che permise un notevole passo avanti rispetto alle posizioni del Club di Parigi per trovare una soluzione alla questione del debito dei paesi più poveri. La legge italiana per la riduzione del debito ai paesi a basso reddito e altamente indebitati 209/2000 fu il risultato di un forte movimento di pressione da parte della società civile italiana unita nella campagna per la cancellazione del debito durante l'anno del Giubileo. Con la legge 209/2000, il governo italiano si impegnava a cancellare il 100% del debito bilaterale ai paesi poveri altamente indebitati (HIPC, *Highly Indebted Poor Countries*) e IDA¹⁵, pari a circa il 19% del debito dei paesi del Club di Parigi, con la possibilità di includere anche paesi IDA blend¹⁶, andando oltre i parametri fissati dal Club di Parigi.

Secondo l'articolo 2.3 della legge, le cancellazioni si sarebbero dovute effettuare nell'arco di tre anni a partire dal 2001. Nonostante il percorso non sia ancora stato completato, in questi tre anni la maggior parte del debito verso i paesi più indebitati, HIPC, è stato cancellato.

Secondo la relazione sull'attuazione della legge 209/2000 presentata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nel 2006¹⁷, dall'attuazione della legge al 30 giugno 2005 l'Italia ha effettuato cancellazioni per 2.560,52 milioni di euro in favore di 25 paesi HIPC, inclusa la cancellazione di 46 milioni di euro circa di debito alla Repubblica Democratica del Congo con l'accordo pre-HIPC, su un totale di circa 4 miliardi di euro. Con le cancellazioni effettuate in attuazione dell'art.5 della legge 209/2000, il totale generale cancellato raggiunge i 2.682,2 milioni di euro.

Secondo i dati forniti dal Ministero degli Affari Esteri¹⁸, dal 2002 al 2005, l'Italia ha negoziato cancellazioni e ristrutturazioni del debito presso il Club di Parigi per complessivi 6.143,7 milioni di euro, inclusi i due controversi negoziati per la cancellazione del debito di Iraq e Nigeria, ai quali l'Italia ha cancellato rispettivamente 1.678,5 milioni di euro e 872,3 milioni di euro.

¹⁵ Paesi che hanno un reddito medio pro-capite annuo inferiore a 1.025 dollari, che non hanno la capacità finanziaria di contrarre prestiti a termini di mercato e che attuano una politica di riduzione della povertà e promozione dello sviluppo

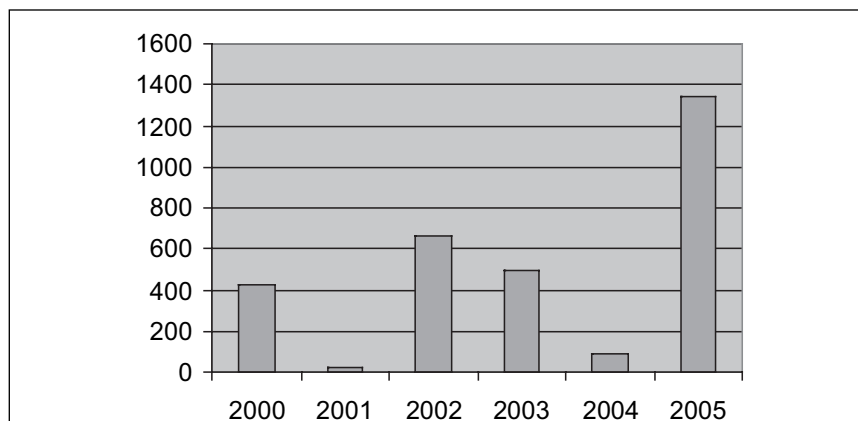
¹⁶ Paesi che generalmente hanno un reddito medio pro-capite annuo superiore a USD 1.025, ma ai quali viene tuttavia concesso di contrarre prestiti a termini concessionali

¹⁷ "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 2005)" presentata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (Tremonti), trasmessa alla presidenza il 20 aprile 2006.

¹⁸ Ministero degli Affari Esteri in cifre, Annuario Statistico - Anno 2006

Dai dati disponibili, risulterebbe che ad oggi l'Italia abbia cancellato circa 5.095 milioni di euro dei 6.143,7 negoziati dal nostro governo al Club di Parigi¹⁹. Dal 2002 al 2005 il governo italiano ha firmato accordi bilaterali di ristrutturazione/cancellazione debitoria per complessivi 9.913,7 milioni di euro.

Figura 2.1 La cancellazione del debito in Italia (milioni di euro)



Fonte: DAC

Dal 2001 ad oggi, ci sono stati invece ben pochi avanzamenti nella cancellazione del debito ai paesi IDA, potenzialmente di circa 2 miliardi di Euro. Secondo la legge 209/2000 infatti, e in particolare secondo l'articolo 5, il governo italiano apre alla possibilità della cancellazione del debito anche di paesi non HIPC ma comunque parte dell'elenco dei paesi IDA – altri 25 paesi circa.

Art. 5, Legge 209/2000 (Catastrofi naturali e gravi crisi umanitarie).

Comma 1. Nei casi di catastrofe naturale e nelle situazioni di gravi crisi umanitarie, al fine di alleviare le condizioni delle popolazioni coinvolte, possono essere annullati, parzialmente o totalmente, i crediti di aiuto accordati dall'Italia al Paese o ai Paesi colpiti da tali eventi.

¹⁹ Rielaborazione dei dati ottenuti da: Ministero degli Affari Esteri in cifre, Annuario Statistico – Anno 2006

Fino ad oggi, la cancellazione del debito secondo l'art.5 è stata concessa solamente a quattro paesi: Vietnam (2002), Marocco (2004), Pakistan (2004), e Sri Lanka (2005) per 121.68 milioni di euro. Per i paesi IDA (non HIPC) il governo italiano ha perseguito invece la strada delle conversioni del debito evitando di esplorare le condizioni effettive per una cancellazione.

Nella maggior parte dei casi, il debito oggetto di conversione è in realtà debito già rinegoziato e ristrutturato nell'ambito del Club di Parigi, per la maggior parte originato da operazioni di natura commerciale dei cui contratti originali si è persa la traccia contabile proprio in seguito alle ristrutturazioni.

2.1 Conversione o cancellazione?

L'art.2 della legge 209/200 prevede la "conversione [del debito] mediante appositi accordi bilaterali definiti con i Paesi interessati, a condizione che tali Paesi si impegnino a destinare i risparmi ottenuti in spese sociali, per lo sviluppo e per la riduzione della povertà, per il mantenimento o il ripristino dell'equilibrio geo-biologico, con il coinvolgimento della società civile locale". In pratica, viene creato a tale scopo un Fondo in moneta locale ad amministrazione congiunta in cui il paese debitore versa la somma oggetto della conversione.

Il meccanismo delle conversioni del debito viene visto in molti casi come problematico dalla società civile dei paesi del Sud. In primo luogo, per i costi normalmente elevati dell'operazione. In secondo luogo, per la scarsa trasparenza e lo scarso coinvolgimento della società civile nella fase decisionale e di gestione del Fondo. Ma prima di questo, molti gruppi sostengono che la conversione sottintende il riconoscimento da parte del paese debitore che la somma oggetto della conversione vada restituita. Nella maggior parte dei casi invece, non è dato sapere da quali operazioni quel debito sia stato originato. Potrebbe trattarsi quindi di un debito illegittimo, generato da operazioni fallimentari o finalizzate a ben altri scopi che la cooperazione allo sviluppo (interessi dei donatori, guerre, arricchimenti personali, ecc.) di cui le popolazioni locali non hanno beneficiato, o viziate da scandali di corruzione, che andrebbe perciò cancellato incondizionatamente. Come ha fatto alla fine del 2006 il governo norvegese, che ha riconosciuto la propria corresponsabilità in una operazione di cooperazione fallimentare e ha cancellato un debito di circa 61 milioni di euro originato da una vendita di navi coperta dall'agenzia di credito all'esportazione norvegese che negli anni settanta evitò il fallimento dell'azienda cantieristica norvegese senza portare però alcun beneficio alle popolazioni di Ecuador, Egitto, Giamaica, Perù e Sierra Leone ma aggravandole per 30 anni di un cospicuo debito da ripagare.

La questione del debito illegittimo è stata parte dell'agenda dell'Assemblea generale dei Parlamentari sulla Banca Mondiale (*Parliamentary Network on the World Bank*), che ha avuto luogo il 16 e 17 marzo 2007 a Città del Capo, in Sud Africa. Oltre 100 parlamentari di tutto il mondo hanno sottoscritto una dichiarazione internazionale sulla questione, ora sottoposta ai parlamenti nazionali²⁰.

Anche la Conferenza delle Nazioni Unite su commercio e sviluppo (UNCTAD) ha realizzato uno studio per la definizione del debito illegittimo, di prossima pubblicazione.

Il governo italiano ha firmato decine di accordi di conversione dal 2001 ad oggi, sulla cui implementazione e metodologia applicata nella definizione dei settori di intervento e sugli interventi specifici da realizzare con il Fondo ci sono ben poche informazioni. Uno dei primi accordi di conversione firmati è stato quello con il Perù, per un ammontare complessivo di 116 milioni di dollari versati nel Fondo Italo Peruviano (FIP). Nel corso dei 5 anni di utilizzo del fondo, le organizzazioni della società civile peruviana e italiana che ne hanno monitorato il funzionamento hanno rilevato l'estrema problematicità dell'accordo, a partire dall'assenza di trasparenza e di un approccio strategico, e dall'esclusione della società civile peruviana dall'interlocuzione con il governo italiano, che avviene esclusivamente con il Ministero delle Finanze peruviano. I due delegati della società civile che dovrebbero fare parte del comitato tecnico vengono scelti su indicazione del governo peruviano e sostituiti ogni due anni. Le organizzazioni non governative vengono chiamate in causa solamente nella fase di esecuzione, in quanto è aperta anche a loro la possibilità di concorrere per la realizzazione degli interventi programmati. Tuttavia, le modalità di esecuzione troppo complesse e la richiesta all'esecutore di realizzare l'opera con finanziamenti propri con successivo rimborso è risultata escludente non solo per le Ong locali e straniere ma anche per altri attori locali. Il risultato dell'operazione è che fino ad oggi il Fondo è stato utilizzato prevalentemente per la realizzazione di opere infrastrutturali, di cui sarebbe interessante valutare l'effettiva efficacia in termini di lotta alla povertà e beneficio reale delle popolazioni locali. Va inoltre aggiunto che anche l'art.7 della legge ad oggi resta disatteso.

²⁰ Parliamentary Network on the World Bank: www.pnowb.org

Art. 7, legge 209/2000 (*Regole internazionali del debito estero*).

Comma 1. Il Governo, nell'ambito delle istituzioni internazionali competenti, propone l'avvio delle procedure necessarie per la richiesta di parere alla Corte Internazionale di Giustizia sulla coerenza tra le regole internazionali che disciplinano il debito estero dei Paesi in via di sviluppo e il quadro dei principi generali del diritto e dei diritti dell'uomo e dei popoli.

Il precedente governo italiano ha addotto come motivazione della mancanza di iniziativa presso la Corte Internazionale di Giustizia l'assenza di un'analogha iniziativa degli altri paesi interessati. Va detto che l'Italia nemmeno ha attivato presso gli altri paesi donatori un'iniziativa che li sensibilizzasse verso un impegno comune sulla base di quanto il legislatore prevedeva per l'azione del nostro governo.

2.2 Il debito venduto, il ruolo della SACE ed il poco debito che rimane da cancellare

Va notato con preoccupazione che una parte del debito controllato dall'Italia nei confronti di paesi a medio e basso reddito è stato cartolarizzato, ossia venduto su un mercato finanziario secondario tramite titoli obbligazionari ad investitori che mettendo i loro risparmi in questi titoli ad alto rischio, ricevono importanti cedole sugli interessi del debito da parte di paesi del Sud e vedranno in futuro un ripagamento quanto meno di una parte del capitale sottoscritto.

Formalmente il ministero dell'Economia, dopo aver fatto cassa riscuotendo ad un valore scontato il debito, rimane il proprietario del debito, ma di fatto questo è stato "impegnato" per almeno dieci anni ed difficilmente potrà essere cancellato. Anzi, la necessità di pagare le cedole ai sottoscrittori spinge il governo ad esigere con forza il pagamento quanto meno degli interessi sul debito – che nel caso del debito di origine commerciale controllato dalla SACE sono elevati – aggravando così la situazione in alcuni paesi.

Va aggiunto che dopo le cartolarizzazioni del 1997, del 2003 e del 2005 – che rimangono totalmente segrete anche negli importi, il cui valore complessi-

vo presunto si potrebbe aggirare sui circa due miliardi di Euro – e dopo il rapido ripagamento di buona parte del debito da parte delle economie emergenti e di alcuni paesi a medio reddito produttori di petrolio – visto l'elevato prezzo del greggio e la positiva congiuntura macroeconomica internazionale – rimane una parte molto più limitata di debito da cancellare.

Infatti il debito controllato dalla SACE è sceso negli ultimi 4 anni da circa 7,5 miliardi di Euro a quasi 3,5 miliardi. In tale scenario è cruciale che il governo italiano faccia piena luce sulla composizione attuale di tutto il debito dovuto al nostro paese da parte dei paesi in via di sviluppo tramite un'audizione sul debito che veda l'attivo coinvolgimento del parlamento italiano e della società civile italiana e dei paesi direttamente interessati.

Infine, è necessario che la società civile italiana ponga maggiore attenzione al ruolo dei creditori italiani privati, i cui crediti non sono poi cancellabili, anche alla luce delle recenti fusioni bancarie che hanno visto emergere nuovi attori finanziari di elevato profilo sulla scena internazionale. Coerentemente con la posizione espressa in ambito di Fondo Monetario Internazionale, il governo italiano di concerto con i governi europei dovrebbe adoperarsi per l'istituzione di un meccanismo equo e trasparente di arbitrato sul debito che verifichi la legittimità del debito dovuto dai singoli paesi nei confronti di tutti i creditori pubblici e privati e proceda alla cancellazione di tutto il debito illegittimo e di una parte consistente del rimanente debito al fine di liberare risorse reali in favore del raggiungimento entro il 2015 degli Obiettivi di sviluppo del Millennio fissati dalle Nazioni Unite.

I segreti della SACE

Le Agenzie di Credito all'Esportazione – ACE - sono enti solitamente pubblici o sotto controllo pubblico nate per sostenere e assicurare gli investimenti all'estero delle imprese del proprio paese. In Italia la SACE è una S.p.A. controllata al 100% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Quando un'impresa investe all'estero deve considerare i diversi rischi politici, commerciali, e più in generale il rischio che la controparte non paghi. Visto che per la singola impresa è spesso difficile potere reclamare il pagamento, è possibile stipulare una sorta di contratto di assicurazione con la propria ACE. In caso di indennizzo accordato, quest'ultima interviene rimborsando l'impresa e subentrando quale creditrice.

Se la procedura appare in sé legittima e persino necessaria per potere investire in aree rischiose del pianeta, è necessario considerare le responsabilità delle ACE nell'assicurare progetti di dubbia utilità, se non addirittura dannosi per la popolazione del Paese interessato. Troppo spesso le ACE, garantendo il settore privato con soldi pubblici, sono state utilizzate come strumento di promozione dell'export di un dato Paese, se non per interessi strategici e geopolitici, senza alcuna considerazione per le conseguenze del proprio operato. Parliamo di progetti infrastrutturali con impatti molto negativi dal punto di vista sociale e ambientale, di spese improduttive, di fenomeni di corruzione, di sostegno all'export di armi, di operazioni che hanno rafforzato regimi dittatoriali e non democratici.

Tra queste responsabilità, una delle più importanti riguarda il ruolo delle ACE nella crisi del debito estero dei Paesi poveri. Questi Paesi sono spesso chiamati a firmare delle contro-garanzie come condizione vincolante per ricevere degli investimenti. In ragione della contro-garanzia, dopo che l'ACE ha rimborsato l'impresa privata il Paese destinatario dell'investimento deve a sua volta rimborsare la stessa agenzia. Se questo non avviene, il Paese vede aumentare il proprio debito estero nei confronti di quello che controlla l'ACE coinvolta.

Questa procedura è alla base della creazione di una parte sostanziale del debito che tutt'oggi strangola alcune delle economie più deboli del pianeta. Si tratta di uno scandaloso "welfare al contrario" il cui bilancio complessivo vede le grandi multinazionali del ricco Nord avere garantiti i propri investimenti all'estero, indipendentemente dalla loro bontà o utilità, grazie a finanziamenti e garanzie che vengono alla fine pagati – tramite il fardello del debito estero – dai cittadini dei Paesi più poveri.

Questo non è che uno dei meccanismi che da anni provocano un flusso di risorse finanziarie dal Sud verso il Nord del mondo. Una situazione tanto più inaccettabile se si ricorda che le ACE sono quasi tutte sotto il controllo di quegli stessi Paesi del Nord che dichiarano, a ogni appuntamento internazionale, di volersi impegnare per la lotta alla povertà e alle ingiustizie. Da anni le reti di organizzazioni della società civile chiedono, come primo passo, che le ACE garantiscano i più elevati standard ambientali e sociali e una piena trasparenza nel proprio operato.

2.3 Il debito illegittimo dell'Ecuador

In seguito alle elezioni del novembre 2006, un nuovo governo si è insediato in Ecuador, alla guida dell'economista Rafael Correa. Nel suo discorso di insediamento il 15 gennaio, il presidente Correa ha evidenziato che una delle priorità del suo governo sarà trovare una soluzione per la questione del debito estero ecuadoriano. L'Ecuador è infatti uno dei paesi più indebitati al mondo, con un debito estero complessivo di circa 11 miliardi di dollari, verso creditori bilaterali, istituzioni finanziarie multilaterali e soprattutto banche private. Al momento, il governo ecuadoriano deve destinare circa il 38% del budget pubblico al servizio del debito estero, togliendo queste risorse a investimenti nel settore sociale e alla tutela del prezioso patrimonio ambientale del paese. Il presidente Correa si è impegnato a ridurre l'incidenza del servizio del debito all'11,8% del PIL entro il 2010, in primo luogo verificando la legittimità del debito estero che il paese sta pagando attraverso un'auditoria interna. Qualora dovessero emergere operazioni dubbie, ad esempio prestiti viziati da scandali di corruzione, o per operazioni che non hanno portato alcun beneficio alla popolazione del paese, il governo dell'Ecuador è pronto a rifiutarsi di pagare il debito che ne deriva proprio sulle basi della sua illegittimità.

L'Italia è il secondo creditore bilaterale dell'Ecuador, dopo la Spagna, con crediti complessivi per 340,4 milioni di dollari, pari al 15,80% del debito bilaterale ecuadoriano. Di questi, circa 271 milioni di dollari sono stati rinegoziati al Club di Parigi, facendo perdere le tracce delle operazioni che avevano originato il debito. Rimangono circa 70 milioni di dollari, di cui il governo italiano dovrebbe impegnarsi a verificare la legittimità realizzando un'audizione interna, che permetta di ricostruire l'origine del suo credito, prima di chiederne il servizio o sottoscrivere nuovi accordi di conversione, e impegnarsi a cancellare immediatamente e incondizionatamente la parte illegittima. Questa è la richiesta legittima del governo ecuadoriano, che come società civile italiana ci sentiamo di sottoscrivere e sostenere.

Gli scheletri nell'armadio del governo italiano: tre turbine per la centrale di Marcel Lainado

Nel 1995, la cooperazione italiana decise di finanziare uno dei più controversi progetti infrastrutturali realizzati in Ecuador, il progetto multi-

funzionale Jaime Roldos Aguilera, finalizzato a controllare il flusso del fiume Daule, che assieme al fiume Guayas nelle cui acque si riversa, forma il più grande bacino idrografico del Pacifico del Sud. Il progetto, che il governo ecuadoriano ha iniziato a discutere nel 1957 sotto forte pressione della Banca Mondiale e della Banca Internamericana di sviluppo, e che, nel corso dei 20 anni della sua costruzione, ha contribuito in maniera determinante alla creazione del debito estero dell'Ecuador, è stato viziato da scandali di corruzione e dal disastroso impatto ambientale e sociale, a carico soprattutto delle popolazioni indigene che vivevano nelle valli inondate dal bacino artificiale della diga di Daule Peripa ma anche del resto della popolazione ecuadoriana nella forma di servizio del debito generato. La cooperazione italiana concesse un credito di aiuto di 93 miliardi di lire (circa 50 milioni di dollari di allora) attraverso il fondo rotativo, gestito allora da Mediocredito, per la vendita di tre turbine di produzione dell'italiana Ansaldo per la centrale idroelettrica di Marcel Laniado. Un credito di aiuto "legato", quindi, per la vendita di tre turbine di cui una non è mai stata utilizzata, sembra a causa di uno studio di valutazione poco accurato, che ha calcolato male la capienza del bacino artificiale della diga Daule Peripa. Un credito che forse è stato cartolarizzato, e che forse il governo ecuadoriano sta ancora pagando, la cui legittimità è sicuramente dubbia, ma di cui non ci è dato sapere di più in quanto con la privatizzazione della Mediocredito, la competenza sul debito generato da operazioni precedenti al 1999 è passata alla SACE. Un motivo in più per realizzare anche in Italia un'auditoria dei crediti bilaterali, che impegni il nostro governo a cancellare immediatamente e incondizionatamente i debiti illegittimi, contribuendo a gettare quelle basi di legalità e trasparenza necessarie per una soluzione a lungo termine della questione del debito.

3 La DGCS

3.1 La crisi della DGCS

La DGCS, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, “programma, elabora ed applica gli indirizzi della politica di cooperazione e le politiche di settore tra cui sanità, ambiente e sviluppo imprenditoria locale. Attua iniziative e progetti nei Paesi in via di sviluppo, effettua interventi di emergenza e fornisce aiuti alimentari. Gestisce la cooperazione finanziaria e il sostegno all'imprenditoria privata e alla bilancia dei pagamenti dei Pvs. La Direzione Generale è competente anche per i rapporti con le Organizzazioni Internazionali che operano nel settore e con l'Unione Europea, con le quali collabora finanziariamente ed operativamente per la realizzazione di specifici programmi. Cura, infine, i rapporti con le Organizzazioni non governative ed il volontariato. Promuove e realizza la cooperazione universitaria anche attraverso la formazione e la concessione di borse di studio in favore di cittadini provenienti dai Pvs”²¹.

L'organo principale della DGCS è il Comitato Direzionale presieduto dal Ministro degli Affari Esteri o dal Sottosegretario per gli Affari Esteri e composto dai direttori generali del MAE, il Segretario Generale per la programmazione economica del MEF, il Direttore Generale del Tesoro, il Direttore Generale del Mediocredito Centrale e il Ministro delle Attività produttive. Esso approva le iniziative che prevedono impegni rilevanti sotto il profilo finanziario, sancisce la costituzione delle unità tecniche, esprime il parere sulle iniziative suscettibili di essere finanziate con i crediti d'aiuto

I problemi della DGCS, secondo il parere delle ONG, dell'OCSE, ma anche degli stessi funzionari dell'amministrazione, sono molteplici, di natura sia esterna che interna:

- sovrapposizioni istituzionali;
- scarso coordinamento;
- assenza di una direzione politica unitaria;
- strutturale sottodimensionamento delle risorse materiali e umane;
- assenza di un'effettiva valutazione degli interventi.

²¹ www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it

Primo fra tutti il problema delle sovrapposizioni delle competenze istituzionali. In Italia i soggetti che partecipano alla definizione e all'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo sono svariati, cosa che inevitabilmente incide sui risultati. Alcune linee della cooperazione più legate alla politica economica hanno portato una crescente espansione delle funzioni dell'Istituto nazionale per il Commercio Estero (ICE) e dei suoi organi esecutivi. Numerosi conflitti di competenze emergono anche tra il MAE e i Ministeri di Ambiente, Agricoltura, Attività produttive, Salute e Interni in sede, ad esempio, di negoziazione con le agenzie multilaterali. Il problema principale riguarda però il coordinamento tra MAE e MEF. Circa due terzi delle risorse destinate alla cooperazione, infatti, sono gestite dal MEF e conseguentemente una serie di attività, spese e priorità vengono ad oggi subordinate ad un centro decisionale diverso dal Ministero degli Affari Esteri.

Questa sovrapposizione di competenze istituzionali e l'assenza di un reale coordinamento tra loro spesso compromesso il rendimento e l'efficacia delle azioni di cooperazione italiane creando confusioni e una difficile unitarietà nelle politiche. Ma la mancanza di una direzione politica unitaria è, al contempo, un problema interno della DGCS.

Dopo la riforma su base geografica del MAE nel 2001, la responsabilità della direzione politica della cooperazione è stata divisa tra quattro sottosegretari, producendo così un'ulteriore frammentazione della leadership. Tale ripartizione ha introdotto una vera e propria anomalia rispetto agli altri paesi donatori e ha moltiplicato le difficoltà di coordinamento all'interno dello stesso MAE²². Con l'attuale legislatura, pur rimanendo i quattro sottosegretari, si è cercato di ovviare alle frequenti sovrapposizioni tra uffici affidando la delega per la Cooperazione allo Sviluppo a un unico viceministro creato ad hoc.

A complicare ulteriormente la situazione è la compresenza all'interno della stessa struttura, la DGCS, di tre momenti programmazione e linee politiche; progettazione e realizzazione degli interventi; controllo che dovrebbero invece essere separati²³.

La soluzione a questi problemi per molti arriverà con la creazione di un'Agenzia con funzione esecutiva che alleggerirà la DGCS dalle incombenze operative. L'Agenzia è prevista nella Legge Delega che sarà discussa in Parlamento.

²² ACTION AID, *Visione 2010*, Aprile 2006

²³ Anche il DAC considera inadeguata questa impostazione centralistica e accentratrice della legge (Peer Review 2004).

La DGCS è articolata in 13 uffici, oltre l'Unità tecnica centrale e l'Unità d'ispezione, monitoraggio e verifica con le funzioni di seguito indicate:

Ufficio I: linee di cooperazione e politiche di settore; formazione del bilancio e programmazione finanziaria; statistiche, studi, banca-dati e informazione; cooperazione decentrata; relazioni al Parlamento; rapporti con il Fondo Globale per la lotta all'Aids, la Tuberculosis e la Malaria;

Ufficio II: rapporti con le Organizzazioni internazionali con particolare riguardo alle strategie e ai programmi di cooperazione allo sviluppo; rapporti con l'Unione Europea per gli aspetti relativi alle strategie e alle politiche di cooperazione allo sviluppo; realizzazione sul territorio delle iniziative a qualunque titolo finanziate dall'Italia a enti internazionali per fini di cooperazione allo sviluppo;

Ufficio III: iniziative nei paesi e per le popolazioni in via di sviluppo dell'Europa, del bacino del Mediterraneo e del Medio Oriente, in raccordo con la competente Direzione generale geografica;

Ufficio IV: iniziative nei paesi e per le popolazioni in via di sviluppo dell'Africa sub-Sahariana, in raccordo con la competente Direzione generale geografica;

Ufficio V: iniziative con i paesi e le popolazioni in via di sviluppo dell'Asia, dell'Oceania e delle Americhe, in raccordo con le competenti Direzioni generali geografiche;

Ufficio VI: interventi umanitari e di emergenza e aiuti alimentari;

Ufficio VII: verifica dell'idoneità delle Organizzazioni Non Governative; ammissibilità dei progetti delle Ong e concessione dei relativi contributi; questioni relative allo status giuridico, economico e previdenziale dei volontari e cooperanti impiegati dalle Ong;

Ufficio VIII: cooperazione finanziaria e sostegno all'imprenditoria privata e alla bilancia dei pagamenti dei Paesi in Via di Sviluppo, ivi compresi i crediti d'aiuto ai fini dell'alleggerimento del debito; conversione del debito; rapporti, nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, con le Istituzioni

Finanziarie Internazionali, Fondi (regionali e universali) e Organizzazioni internazionali per la cooperazione finanziaria e lo sviluppo; cooperazione allo sviluppo nell'ambito dell'Unione Europea, in raccordo con la Direzione generale per l'integrazione europea;

Ufficio IX: formazione in Italia e formazione a distanza mediante l'organizzazione di corsi e concessione di borse di studio in Italia; rapporti con gli enti di formazione, ivi compresi i centri di ricerca e le università italiane e straniere;

Ufficio X: consulenza giuridica (pareri, bandi di gara, contratti, ecc.); spese per studi, ricerche e consulenze; attività connesse al contenzioso (ivi compresi gli atti transattivi ed i lodi arbitrali); coordinamento amministrativo-contabile;

Ufficio XI: acquisti e spese di funzionamento della Direzione Generale, manutenzione degli immobili, delle attrezzature e il loro inventario, acquisti per iniziative in gestione diretta;

Ufficio XII: questioni relative allo stato giuridico e al trattamento economico del personale estraneo ai ruoli del ministero degli Affari Esteri in servizio presso la Direzione Generale, ivi compresi i correlati adempimenti contributivi e fiscali; liquidazione e pagamento dello straordinario a favore del personale della Direzione Generale; verifica del fabbisogno e accredito dei fondi alle rappresentanze all'estero per il funzionamento delle Unità tecniche locali, verifica dei relativi rendiconti; invio in missione del personale in servizio presso la Direzione Generale e liquidazione e pagamento dei relativi rimborsi e indennità;

Ufficio XIII: coordinamento e promozione delle iniziative nei Paesi in via di sviluppo a favore dei diritti umani, con particolare riguardo ai diritti delle donne, dei minori e dei disabili;

Unità tecnica centrale: supporto tecnico alle attività della Direzione Generale nelle fasi di individuazione, istruttoria, formulazione, gestione e controllo dei programmi; attività di studio e ricerca nel campo della cooperazione allo sviluppo;

Unità tecniche locali: istituite nei Paesi in via di sviluppo con accreditamento diretto presso i Governi interessati nel quadro degli accordi di cooperazione. Sono costituite da esperti dell'Unità tecnica centrale e da esperti tecnico-amministrativi assegnati dalla DGCS nonché da personale esecutivo e ausiliario assumibile in loco con contratti a tempo determinato. I compiti delle unità tecniche consistono nella predisposizione e nell'invio alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo di relazioni, di dati e di ogni elemento di informazione utile all'individuazione, all'istruttoria e alla valutazione delle iniziative di cooperazione suscettibili di finanziamento, nonché di dati e informazioni sui piani e programmi di sviluppo del Paese di accreditamento e sulla cooperazione allo sviluppo ivi promossa e attuata anche da altri Paesi e da organismi internazionali; nella supervisione e nel controllo tecnico delle iniziative di cooperazione in atto; nello sdoganamento, controllo, custodia e consegna delle attrezzature e dei beni inviati dalla DGCS.

Unità di ispezione, monitoraggio e verifica delle iniziative di cooperazione: esegue il monitoraggio e la verifica delle iniziative di cooperazione allo sviluppo a finanziamento italiano realizzate nel settore bilaterale e multilaterale, quelle dell'Unione Europea per la parte di competenza della Direzione Generale, con particolare riferimento alla coerenza tra impegni e realizzazioni ed alla visibilità dell'impegno italiano; valuta ex post i progetti di cooperazione bilaterale;

Area coordinamento comunicazione: è responsabile delle attività di informazione e comunicazione della Direzione Generale in stretto raccordo con il Servizio Stampa del Ministero degli Affari Esteri. Promuove iniziative finalizzate a diffondere la conoscenza dei temi e dei programmi di cooperazione e ad accrescere la sensibilità dell'opinione pubblica sulle politiche di aiuto allo sviluppo, facilitando sinergie tra Istituzioni e Società civile.

Coordinamento ambiente: segue i rapporti con gli altri dicasteri, le Ong e gli enti di ricerca coinvolti nelle politiche ambientali; segue le politiche relative alla cooperazione nel settore delle risorse idriche; coordina la partecipazione nazionale a vari forum delle Nazioni Unite sui temi ambientali (es. acqua, foreste, desertificazione, sviluppo sostenibile).

Coordinamento decentrata: il coordinamento cooperazione decentrata coordina la cooperazione allo sviluppo svolta dalle Autonomie locali ita-

liane, singolarmente o in consorzio fra loro, anche con il concorso delle espressioni della società civile.

Coordinamento multilaterale: segue le attività e gli interventi della Cooperazione Italiana in partenariato con le Organizzazioni Internazionali; sia a livello di programmazione che di definizione dei finanziamenti/cofinanziamenti di specifiche iniziative.

Figura 3.1 La struttura della DGCS



3.2 Carenza di personale

A compromettere l'efficacia e la credibilità della cooperazione italiana, contribuendo ai cronici ritardi nell'approvazione dei progetti e dei relativi rendiconti, è il problema riguardante la carenza di personale addetto alla cooperazione allo sviluppo. Già nel 2000 il *Peer Review* del DAC raccomandava all'Italia, nell'ambito del rinnovo delle procedure e del funzionamento, un maggiore decentramento operativo e l'aumento del personale. L'insufficienza di risorse umane e materiali a disposizione ha contribuito a rallentare notevolmente il lavoro della DGCS e, quindi, i progetti di cooperazione portati avanti dalle ONG e gli impegni bilaterali assunti.

L'organico della Direzione è diminuito dal 1993 al 2004 da 580 a 412 unità. La situazione appare ancora più drammatica se si analizzano i dati a disposizione riguardo agli esperti: non ne è stato assunto nessuno dal 1994. Lo staff risulta quindi distante numericamente dal personale degli altri Paesi membri del DAC, ma anche lontano dalle 120 unità indicate dalla legge 49. Una delle cause della riduzione di personale e il suo sottodimensionamento rispetto alle funzioni di competenza avvenuta in questi anni è da ricondurre al rigido sistema di assunzione per gli esperti: la maggior parte di loro è stata assunta tra il 1987 e il 1990, il 95% ha più di 45 anni e di questi più della metà è oltre i 55. Il Documento presentato a Marzo 2006 dalla CGIL-Cordinamento Esteri²⁴ denuncia però come un elevato numero di persone siano state in realtà reclutate, con procedure discutibili, per sopperire al personale previsto per legge.

Un ulteriore elemento di criticità è la compresenza di tecnici (sempre più frequentemente tecnici di breve periodo e *junior expert*) e diplomatici nella stessa struttura: poiché in Italia non esistono canali di carriera comparabili tra i due profili, accade che gli esperti si trovano in una posizione subordinata rispetto ai diplomatici, creando sovrapposizioni di ruoli e competenze.

L'OCSE rileva inoltre la mancanza di uno specifico sistema di gestione del personale addetto alla cooperazione allo sviluppo e ha invitato l'Ufficio XII della DGCS a pianificare meglio le proprie attività anche prendendo spunto da sistemi vigenti in altri Paesi membri del DAC.

Ulteriori proposte a riguardo sono state avanzate dalla Task Force dell'Associazione ONG Italiane (AOI) "Procedure DGCS", costituita nel marzo 2002, il cui obiettivo è cercare di rendere più snello ed efficace il funzionamento della DGCS. Alcuni dei punti su cui si suggerisce di intervenire al più presto sono: in primis proprio l'aumento del personale dell'UTC e dell'Ufficio VII; la riqualificazione dell'organico (attraverso formazione e valorizzazione delle competenze); la riunificazione fisica del personale della DGCS; l'adozione di strumenti e servizi che agevolino il lavoro del personale; la limitazione delle competenze dell'Ambasciata nella valutazione dei progetti; il rafforzamento delle funzioni e degli organi di monitoraggio; la riorganizzazione della struttura interna dell'UTC e introduzione di nuove tipologie di progetti promossi (progetti di riabilitazione, Programmi Paese...). L'idea fondamentale è infatti che per ottenere una piena operatività sia necessario intervenire sul funzionamento complessivo della struttura, eliminando tut-

²⁴ CGIL-Coordinamento Esteri (2006), *La Crisi e l'attuale emergenza della cooperazione allo sviluppo italiana: la necessità di una denuncia*, Roma.

ti quei fattori che sono di ostacolo ad una sana gestione delle risorse che dovrebbero essere destinati ai Paesi più poveri.

3.3 Valutazione e monitoraggio

In Italia l'applicazione di sistemi di valutazione dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, da parte del Ministero degli Affari Esteri, è avvenuta in ritardo rispetto alle iniziative promosse dalle analoghe istituzioni operanti in altri Paesi occidentali e che si sono sviluppate a livello dell'*Expert Group on Aid Evaluation* del DAC.

La legge italiana sulla cooperazione n.38 del 1979 non prevedeva una specifica unità di valutazione delle iniziative di cooperazione. Il Ministero costituì un informale Nucleo Tecnico di Valutazione nell'ambito dell'allora Dipartimento di Cooperazione (DIPCO), che realizzò nel 1983-84 un programma di valutazioni delle iniziative di cooperazione in Etiopia ed Egitto. Con la legge n.49 del 1987 e il suo regolamento di attuazione (DPR N° 177, del 12.04.1988) vennero rafforzate le attribuzioni del Comitato Direzionale ed istituiti una Segreteria del Comitato Direzionale²⁵ e un Nucleo di Valutazione Tecnica (NVT) composto da 5 esperti dell'UTC, scelti tra il personale della DGCS (Regolamento di attuazione della Legge 49/87). Essi hanno il compito di verificare la completezza e la congruità, formale e tecnica, dei documenti sottoposti all'approvazione del Comitato Direzionale e, più in generale, di istruirne le sedute deliberative. La legge 49 ha inoltre attribuito alla DGCS la facoltà di ricorrere a soggetti esterni per la realizzazione di speciali controlli a carattere temporaneo riferiti a singoli progetti. L'Italia fino al 1997 ha utilizzato questo strumento, ricorrendo alla Società Italiana di Monitoraggio, per adempiere alla necessità di realizzare la valutazione in itinere ed ex-post delle iniziative di cooperazione.

Alla fine degli anni ottanta, si sono registrate delle significative pressioni sulla DGCS, sia di carattere interno che esterno, che hanno portato ad una maggiore attenzione al tema della valutazione. Negli anni novanta, poi, sono sta-

²⁵ Legge n. 49 del 1987. Art. 9 - Punto 4. "Il Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo: a) definisce le direttive per l'attuazione degli indirizzi di cui all'articolo 3 e delibera la programmazione annuale delle attività da realizzare ai sensi della presente legge; b) approva le iniziative di cooperazione il cui valore superi i due miliardi di lire; c) approva la costituzione delle unità tecniche di cui all'articolo 10 e le modalità per la loro formazione; d) delibera di volta in volta circa l'esistenza dei presupposti per attivare gli interventi di cui all'articolo 11, ad eccezione di quelli derivanti da casi di calamità; e) approva i nominativi degli esperti inviati nei Paesi in via di sviluppo per periodi superiori ai quattro mesi; f) esprime il parere sulle iniziative suscettibili di essere finanziate con crediti d'aiuto; g) gestisce le procedure relative all'acquisizione dei pareri tecnici di cui all'articolo 12; h) delibera in merito ad ogni questione che il Presidente ritenga opportuno sottoporre al suo vaglio".

te adottate da parte del Comitato Direzionale, una serie di delibere specifiche la cui unica notevole innovazione procedurale è rappresentata dall'adozione del Ciclo di Progetto con i relativi manuali di riferimento, di grande rilevanza per l'attività di valutazione obbligando (almeno formalmente) all'identificazione di obiettivi, risultati, indicatori e fonti di verifica. Con la standardizzazione è migliorata la qualità delle proposte di finanziamento, anche grazie ad una loro più puntuale verifica da parte del NVT²⁶, anche se ciò ha richiesto un certo sforzo da parte delle ONG e degli stessi Uffici portando a un rallentamento dei ritmi di approvazione dei nuovi progetti.

Nel luglio 1997, con delibera n. 37, il Comitato Direzionale ha approvato il primo programma triennale di valutazione, con particolare focus sull'Africa Sub-Sahariana e sul settore della Formazione (anche nell'ambito di interventi multisettoriali, in contesti geografici diversi). Tale programma si rifaceva ai principi stabiliti dall'OCSE/DAC (rilevanza, efficacia, efficienza, sostenibilità, impatto) e ai principi di coerenza, coordinamento e complementarietà previsti dal Trattato di Maastricht per l'APS dell'UE. Fu avviato, e con notevole sforzo del NVT, solo tre anni dopo.

Al fine di sviluppare adeguatamente la funzione di valutazione, il Ministero ha adottato nel 2004 il "Manuale operativo di monitoraggio e valutazione delle iniziative di Cooperazione allo Sviluppo", quale guida di approfondimento metodologica. Un buon manuale che, come evidenziato nel Rapporto OCSE, ha però avuto un dubbio impatto in termini culturali e di organizzazione amministrativa. Le cause sono da ricercare, oltre che nella scarsa attenzione data al documento, proprio nella carenza di personale dedicato e nei problemi correlati di mancanza di esperienza, di preparazione adeguata o di tempo dei funzionari preposti.

Il termine "valutazione"²⁷ è stato interpretato in questi ultimi anni in relazione all'analisi delle proposte di finanziamento (valutazione ex-ante) e la dizione "gestione e controllo" è stata collegata all'attività di monitoraggio. L'attenzione si è concentrata quindi eccessivamente sull'impiego delle risorse finanziarie trascurando l'impatto dell'azione di cooperazione (valutazione ex-post). Questo è la conseguenza di un periodo storico, caratterizzato dalle vicende di tangentopoli e dagli scandali della cooperazione italiana, che ha portato a una crescente sfiducia verso la gestione del denaro pubblico e a un eccessivo appesantimento dei controlli formali. Si può quindi af-

²⁶ MISSONI E., La resistenza culturale alla valutazione nella cooperazione italiana allo sviluppo, presentato al V congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione, Bologna, 9-11 maggio 2002.

²⁷ Art.12 legge n.49 del 1987.

fermare che una reale valutazione tecnica degli interventi, ad eccezione degli aspetti descritti (relativi all'analisi della documentazione progettuale e del monitoraggio realizzato internamente alla gestione), è stata fino ad ora quasi totalmente assente.

3.4 Snellimento delle procedure

Il Decreto Ministeriale n.337 del 15 settembre 2004 rappresenta un primo atto normativo concreto nel processo di snellimento e miglioramento delle procedure DGCS-MAE nell'ambito dei progetti promossi dalle ONG. Esso fa seguito a due anni di analisi, consultazioni e proposte avviate con la costituzione da parte dell'Associazione delle ONG Italiane della Task Force "Procedure DGCS". Per una reale applicazione del Decreto si dovrà però aspettare la divulgazione da parte della DGCS di due comunicazioni all'Associazione delle ONG Italiane e all'Ufficio Centrale di Bilancio nell'agosto del 2005.

Nell'ottobre 2006, poi, l'approvazione delle Delibera n.73 ha costituito un ulteriore passo in avanti che ha permesso di rendere effettivi alcuni significativi rinnovamenti nelle procedure di presentazione e gestione dei progetti promossi dalle ONG. Per facilitare la lettura e la consultazione del documento di progetto, la delibera accorpa la precedente modulistica rendendola più uniforme a quella della Commissione Europea e prevede un nuovo formulario, più sintetico, in cui si limita il numero massimo di pagine da presentare. Il risultato atteso è una diminuzione del tempo di istruttoria della domanda che, seppur leggermente allungato sulla carta, si spera venga ora rispettato.

Ma la novità più importante riguarda rendiconto e controllo dei progetti. Non sarà infatti più necessario, nelle fasi successive all'approvazione e all'erogazione del primo contributo, trasmettere alla DGCS copia delle ricevute e gran parte della documentazione giustificativa precedentemente prevista: sarà sufficiente produrre un elenco e un quadro riepilogativo dei costi sostenuti nell'ambito del progetto uniti a una revisione contabile effettuata da un revisore esterno iscritto da almeno tre anni all'apposito Registro.

Questo rappresenta una notevole diminuzione dei tempi necessari alle ONG per fornire la documentazione e alla DGCS per esaminarla, approvarla e ritrasmetterla all'Ufficio Centrale di Bilancio presso il MAE. La speranza è che questo fornisca anche un'ulteriore opportunità per dedicare maggior personale al monitoraggio dei progetti e dei risultati raggiunti sul campo, co-

me previsto nella Delibera.

La DGCS potrebbe ora procedere più celermente al pagamento dei contributi previsti, riservandosi la facoltà di effettuare visite di controllo della documentazione presso la sede delle ONG e nei paesi nei quali si stanno realizzando o si sono realizzati i progetti, entro i 5 anni seguenti alla data di presentazione del Rapporto finale e della Scheda di chiusura. La ONG ha quindi l'obbligo per quel periodo di conservare tutta la documentazione amministrativa e contabile relativa presso la propria sede ed esibirla su richiesta della DGCS.

Al momento non si possono avere ancora molti riscontri sull'effettiva efficacia del provvedimento, che ha comunque riscosso pareri positivi nel mondo delle ONG. Le procedure stabilite dalla delibera, infatti, vengono applicate alle iniziative presentate alla Direzione Generale a partire dal 10 ottobre 2006.

Il contesto procedurale in cui prima si muovevano le ONG era molto faticoso. La vecchia delibera 36/1997, ora abolita, poneva come condizione imprescindibile per l'erogazione dei contributi per l'annualità successiva l'approvazione di tutta la documentazione di spesa. La lentezza nell'approvazione, dovuta soprattutto alla rigidità formale e all'eccessiva burocratizzazione, ha portato al blocco progressivo nella realizzazione di molti progetti in corso per mancanza dell'erogazione dei contributi. In alcuni casi le ONG sono state addirittura costrette a esporsi finanziariamente, utilizzando le scarse risorse a disposizione per coprire gli interessi bancari. Di fatto nel 2005 le ONG vantavano un credito di 81 milioni di euro nei confronti del MAE per rendiconti presentati e mai liquidati. Nonostante l'applicazione dell'art.10 della legge 426/1996 abbia impedito il blocco totale delle attività consentendo la semplificazione degli adempimenti redibitori delle organizzazioni e l'accelerazione dei tempi di pagamento, un intervento sull'iter di presentazione e approvazione dei progetti era ormai ritenuto da più parti determinante. La rigidità formale alla quale le ONG si dovevano attenere, soprattutto nella presentazione dei rendiconti, era considerata eccessiva, valutando soprattutto il contesto di disagio in cui esse solitamente agiscono. Rimane ora da vedere se lo snellimento renderà più efficace il funzionamento della DGCS. Come già detto, forse da solo non è sufficiente, ma è comunque un passo in avanti.

4. DOPO UN ANNO DELLA NUOVA LEGISLATURA

Con tutte le insufficienze possibili e riscontrabili, questa legislatura offre un cambio di scenario –di attenzione e di iniziativa politica- in sostanziale discontinuità rispetto alla scorsa legislatura. La cooperazione torna ad essere nelle intenzioni un tema di rilievo nell'azione di politica estera e di governo. Ci sono alcuni fatti che testimoniano questa nuova tendenza: a) la nomina di un vice ministro con la delega alla cooperazione, b) l'inversione di tendenza nella riduzione dei fondi che tornano ad essere –grazie all'ultima finanziaria- gli stessi di prima dei tagli degli ultimi governi, c) l'avvicendamento della Direzione della DGCS d) la presentazione della legge delega di riforma della 49/87.

La nomina di una Vice Ministra con delega alla cooperazione ha ridato centralità ai temi della cooperazione e ha dato il segno di un rinnovato rapporto di dialogo con la società civile, le ONG ed i movimenti sociali. In un contesto di pesanti eredità e di limitati poteri si è riaperta una strada -con finalmente un interlocutore politico certo- non priva di molti ostacoli per rilanciare le politiche pubbliche di cooperazione. Molte sono le aspettative che si sono create, consapevoli dell'urgenza di dare segnali di cambiamento molto presto ed ancora più forti di quelli dati fino ad oggi.

Riguardo alle risorse la scorsa finanziaria ha stabilito un aumento di 220 milioni rispetto ai 380 dello scorso anno, portando a 600 milioni di euro gli stanziamenti per la cooperazione gestita dal Ministero Affari Esteri. Pur nell'ambito di questa nota positiva non possiamo che criticare le ancora drammaticamente insufficienti risorse per la cooperazione che non permettono all'Italia di rispettare i propri impegni internazionali, dagli obiettivi del millennio al Fondo Globale per la lotta all'AIDS. Qui si alternano promesse del nostro primo ministro e i "nulla di fatto": aspettiamo –subito- lo stanziamento dei fondi previsti.

Il rinnovamento alla Direzione della DGCS è stato un fatto positivo che segna una discontinuità rispetto ad una precedente gestione sotto le lenti di troppi riflettori, inclusi quelli di Sbilanciamoci!. Il problema che oggi abbiamo di fronte –come da Sbilanciamoci! troppe volte denunciato- è l'insufficienza del funzionamento della struttura amministrativa ed organizzativa della DGCS: carenza di personale, tempi lunghi e farraginosi, efficienza complessiva sono i problemi più gravi. A farne le spese sono i progetti, le ONG,

la coerenza e l'efficacia dei nostri programmi di cooperazione. La nuova legge può sicuramente affrontare questi problemi, ma nel frattempo bisogna promuovere provvedimenti tempestivi volti a garantire il buon funzionamento complessivo. La legge rischia altrimenti di arrivare troppo tardi.

Infine la legge delega. Una novità importante, di cui non si può non tener conto. Vediamo nello specifico i contenuti più importanti.

4.1 La legge delega: le novità più significative

Le novità positive della proposta di governo sono significative e di un qualche rilievo. La cooperazione allo sviluppo torna ad essere una politica unitaria che deve armonizzare e ricondurre ad una unica ispirazione l'uso delle risorse pubbliche, sia che siano allocate dal Ministero degli Esteri, dell'Economia o dell'Ambiente o da altre parti della Pubblica Amministrazione. L'idea del "fondo unico" della cooperazione nasce proprio da qui. E' questa sicuramente la novità più importante: in particolare il Ministero dell'Economia (che oggi gestisce gran parte delle risorse dell'aiuto multilaterale) viene così ricondotto da una indipendenza sin troppo discrezionale ad un rapporto che presuppone un'intesa e un coordinamento (con il Ministero degli Affari Esteri) nell'utilizzo dei fondi e una coerenza con quanto le linee generali della politica di cooperazione prevedono. Ed essendo secondo il DDL, proprio il Ministero degli Esteri ad avere "la responsabilità della politica di cooperazione... definendo le priorità", è chiara la discontinuità rispetto alla legge 49. L'Aiuto Pubblico allo Sviluppo tornerebbe così ad essere un contenitore coerente di fondi indirizzati secondo una linea unitaria, pur se gestiti da soggetti diversi della Pubblica Amministrazione. Ed è importante in questo contesto che il disegno di legge delega metta di fatto fine all'aiuto legato (che cioè obbliga i paesi beneficiari ad avvalersi di beni e servizi erogati dal paese donatore) per prevedere che i paesi beneficiari comprino o noleggiino, in via preferenziale, ciò che gli serve sui loro mercati locali o regionali.

A proposito di unitarietà, quando si dice nel disegno di legge delega che la cooperazione è parte integrante della politica estera del paese, si possono voler dire due cose: che è parte integrante dell'azione del Ministero degli Affari Esteri o che è parte costitutiva di una politica estera di un paese che ormai - ai tempi della globalizzazione e della rottura dei confini tra ciò che è politica estera e politica interna - fa di tutte le sue politiche - commerciali, economiche, culturali, ecc - ingredienti essenziali di un suo profilo internazionale.

In questo secondo contesto la cooperazione allo sviluppo perderebbe (questo il nostro auspicio) la sua caratteristica di braccio *umanitario* della geopolitica estera di un paese, per diventare la componente di una politica di solidarietà internazionale, di promozione della pace e dei diritti umani che condiziona anche la filosofia delle relazioni internazionali di un paese.

All'unitarietà nella gestione dei fondi e nell'ancoraggio politico ed istituzionale (e alla sottolineatura dell'esclusione dei rapporti tra cooperazione e iniziative di carattere militare e commerciale) fa da contrappunto la scelta innovativa di rendere indipendente la gestione operativa, creando un'Agenzia ad hoc, autonoma organizzativamente dal Ministero degli Affari Esteri (ed in particolare dal livello diplomatico), ma ad esso coordinata. Si tratta di una scelta già prevista dai testi di riforma della legge della XIII legislatura, ma ferocemente impedita dagli interessi che la categoria dei diplomatici ha in questi anni impersonato. L'Agenzia creerebbe non solo un quadro operativo più efficace ed efficiente, ma anche sarebbe l'occasione per una maggiore motivazione e partecipazione professionale ad una attività che per molti diplomatici è stata considerata fino ad oggi solo una fase di passaggio della propria carriera. Rimangono in questo contesto alcuni nodi da sciogliere: tra tutti quello della raccolta dei fondi privati, che naturalmente (specialmente se provengono da aziende, sponsor o fondazioni) sono benvenuti. Ma bisognerebbe evitare che l'Agenzia si metta a fare mailing, raccolta con gli SMS o lancio di sottoscrizioni popolari. Le ONG mal sopporterebbero una così inopportuna invasione di campo che è quello tradizionale e riservato alla società civile, anche se sempre di più le ONG (o almeno una parte di queste) sono diventate paragonative e dipendenti dai fondi pubblici. Forse nel DDL all'articolo 2 comma 2 punto d) si potrebbe aggiungere l'inciso "salvo le raccolte popolari con sottoscrizioni e donazioni dei cittadini" quando si dice che l'Agenzia può "attrarre risorse finanziarie private per la realizzazione degli interventi". In questo modo ci si limiterebbe ad "attrarre risorse" da fondazioni, imprese, sponsor, ecc.

In questo contesto altro aspetto importante da ricordare è che nel DDL del governo, finalmente ci sono parole di chiarezza sui rapporti tra le attività di emergenza e quelle di cooperazione, cosa che può evitare la confusione che c'è stata fino ad oggi e che ha portato la Protezione Civile ad una "invasione di campo" nelle attività di ricostruzione e di cooperazione. La Protezione Civile si limiterà al primo intervento di soccorso; subito dopo la parola e l'azione spetteranno alla nuova Agenzia.

4.2 Gli aspetti problematici della legge delega

Si sono già sottolineati alcuni interrogativi sulle implicazioni reali della connessione con la politica estera, il ruolo dell'agenzia, la raccolta fondi. Altri ve ne sono e riguardano tra tutti il profilo della gestione unitaria del "fondo unico" della cooperazione (e quindi l'efficacia dell'intesa con il Ministero dell'Economia), il ruolo non meglio definito delle imprese (soggetti di cooperazione e quale titolo? e dentro quali regole efficaci per assicurare il rispetto delle principali convenzioni del lavoro e dei diritti umani?), la funzione della cosiddetta cooperazione decentrata o tra comunità (combinando l'autonomia costituzionale riconosciuta alle autonomie locali dalla riforma federalista del 2001 e l'integrazione della cooperazione nella politica estera nazionale) e il riconoscimento della pluralità dei soggetti di società civile come attori della cooperazione. Fino alla legge 49/87 questi erano in pratica solamente le ONG, ma molti si aspettano che (nel disegno di legge delega non c'è un riferimento specifico dettagliato) vengano riconosciute oltre che le ONG (già citate nel DDL del governo) anche altri soggetti e tra questi: le associazioni, le comunità dei migranti, la finanza etica ed il commercio equo e solidale, le organizzazioni sociali del Sud del mondo. Occorre rimettere in discussione la nicchia corporativa e autoreferenziale per aprirsi alla ricca molteplicità dei nuovi attori della cooperazione. Non servono più "albi" che *blindano* i beneficiari dei finanziamenti. Questi servono per moltiplicare gli interventi di cooperazione e non per essere distribuiti tra pochi soggetti. E anche per le nuove forme della cooperazione serve discontinuità: dal microcredito ai campi di lavoro, dagli scambi culturali al turismo solidale. E tanto altro ancora. Torniamo ancora sulle imprese. Queste possono sicuramente avere un ruolo positivo nelle politiche pubbliche di cooperazione, ma a patto che non vedano in queste uno strumento (finanziario) surrettizio di internazionalizzazione e di delocalizzazione delle loro produzioni o di conquista di nuovi mercati. La fine dell'aiuto slegato aiuta a sciogliere alcune ambiguità. Ma deve essere chiaro che il ruolo delle imprese italiane è legato al sostegno del tessuto economico ed imprenditoriale dei paesi in via di sviluppo e non a qualche profitto in più per le nostre imprese, tutto grazie all'assistenza dell'aiuto pubblico. E poi nessun intervento delle imprese italiane può essere sostenuto se queste non accettano di rispettare le convenzioni dell'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) e della Commissione Diritti Umani delle Nazioni Unite in materia di diritti del lavoro, dell'ambiente, di responsabilità sociale.

4.3 Altri nodi da risolvere

Vi sono poi altri nodi che riguardano la quotidianità e determinano il successo di una futura legge. Il primo è quello delle pratiche amministrative: bisogna essere in grado –a prescindere dalla legge- di incidere sul miglioramento del funzionamento quotidiano della “macchina” della DGCS: dai tempi amministrativi alla capacità di valutazione dei progetti, dall’adeguamento del personale tecnico alla scelta delle priorità. Non si possono aspettare due-tre anni (il tempo ottimistico dell’approvazione della legge e della sua entrata in funzione) convivendo con la situazione di precario funzionamento della struttura organizzativa ed amministrativa. Si arriverebbe ad una situazione insostenibile. In secondo luogo servono molte più risorse: quelle attuali a malapena coprono i tagli fatti in questi anni e non sono sufficienti a rispondere agli impegni internazionali (come quelli del finanziamento dei fondi globali) assunti dal nostro paese. La finanziaria e il bilancio dello stato devono prevedere –attraverso una road map da rispettare- un aumento significativo delle risorse per rispettare gli impegni internazionali ed arrivare allo 0,7% del rapporto APS/PIL, ma servono anche meccanismi che assicurino continuità, sottraendo la cooperazione alle oscillazioni degli interventi per il contenimento della spesa pubblica. La proposta di istituire delle “tasse di scopo” quali le “tasse globali” (tobin tax, tassa sui biglietti aerei, tassa sulle armi, ecc.) già proposte da un gruppo di 49 paesi (tra cui Brasile e Francia) va in questa direzione. In terzo luogo le politiche pubbliche di cooperazione potrebbero e dovrebbero realizzare già da ora delle “buone pratiche” che riguardano la scelta delle priorità, le modalità di realizzazione degli interventi, il coinvolgimento delle comunità locali. La crisi della cooperazione allo sviluppo non è infatti solo una crisi di adeguatezza normativa o di struttura organizzativa, ma investe la filosofia profonda degli interventi e delle attività, il modo di praticarle, di costruire i partenariati, di coinvolgere le comunità, gli obiettivi che sottendono un modello di sviluppo da quello attuale. Infine c’è la coerenza delle altre politiche con la cooperazione che ha bisogno di continua concertazione e coordinamento, in particolare con le politiche economiche e commerciali, dell’immigrazione, con le politiche europee. Questo obiettivo non lo si ottiene in modo burocratico (cioè non lo si risolve) in una riunione del Consiglio dei Ministri o a tavolino, ma attraverso un processo di orientamento del profilo internazionale del nostro paese che richiede tempo e cambiamenti profondi. Tutto questo è un modo per “anticipare” i contenuti della legge delega, sperimentando iniziative e modalità di funzionamento delle politiche pubbliche di cooperazione radi-

calmente diverse (innovative e partecipate) da quelle passate. E' un modo per rendere irreversibile il processo di riforma positivamente iniziato da un anno ad oggi.

5. UNA FINESTRA SUI PIU' DINAMICI MODELLI EUROPEI DI COOPERAZIONE

Osservando rapidamente il panorama offerto da tutti i Paesi membri del DAC ci si rende subito conto che non esiste un modello organizzativo di cooperazione allo sviluppo oggettivamente riconosciuto migliore di altri o che sia universalmente applicabile senza che le peculiarità del "sistema Paese" in cui viene adottato ne determinino il grado di funzionalità. Basti pensare che mentre in Italia si combatte da tempo per creare un'agenzia cui affidare la concreta esecuzione delle politiche di cooperazione, Norvegia, Irlanda e Danimarca hanno invece intrapreso la strada inversa, abbandonando tale strumento ed affidando nuovamente i compiti che erano propri dell'agenzia al Ministero degli Esteri.

Ciò non significa, però, che non esistano Paesi che obiettivamente si siano dotati di moderne strutture, di strumenti legislativi innovativi, di approcci nuovi e più organici all'intero sistema della cooperazione allo sviluppo e che un Paese come l'Italia, impegnato ora in quel percorso di riforma della cooperazione che diversi Stati europei hanno già affrontato tra la seconda metà degli anni '90 e i primi anni del 2000, non farebbe bene a valutarli attentamente, fermo restando che sarebbe impossibile, oltre che sbagliato, adottare *tout court* un modello che in un altro contesto può sembrare apparentemente vincente.

Tralasciando quei modelli che sembrano veramente troppo distanti dal sistema italiano per esercitare su di esso una forte attrazione, come ad esempio quello della Francia, ancora troppo legato al suo status di ex impero coloniale, o quello della Germania, dotato di una struttura troppo diversa dalla nostra (ha addirittura tre agenzie!), o ancora quello scandinavo, ammirabile soprattutto per la quantità degli stanziamenti allocati, che l'Italia si è oltretutto promessa da tempo di raggiungere ma che francamente sembrano ancora lontanissimi dalle risorse che impiegheremo per i prossimi anni, rimangono invece modelli da prendere attentamente in considerazione quelli offerti da Paesi come Spagna e Regno Unito, entrambi protagonisti di importanti riforme nel recente passato.

5.1 Gran Bretagna

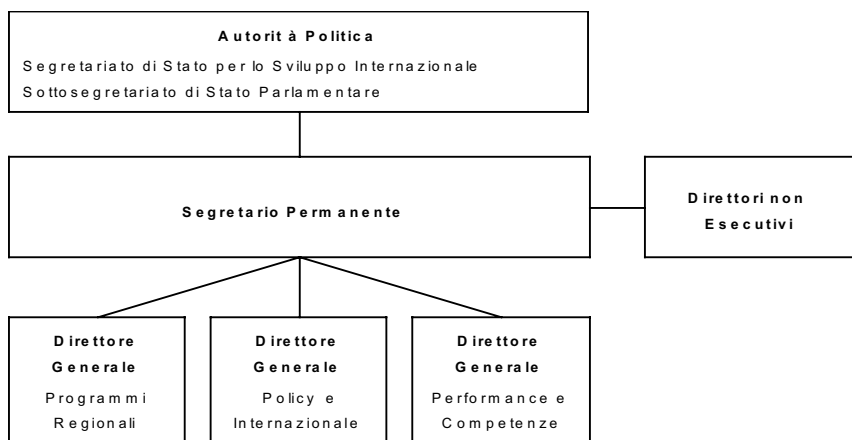
L'esempio britannico risulta particolarmente significativo nel dimostrare come da una precisa volontà politica possa derivare una profonda riforma nei settori più strategici della politica di cooperazione, in grado di trasformare negli ultimi anni il Regno Unito in uno dei punti di riferimento più autorevoli, soprattutto in termini propositivi, nel panorama dei Paesi donatori.

La riforma del 1997 fortemente voluta dal governo laburista appena eletto ha infatti modificato sensibilmente sia la *struttura organizzativa* con la costituzione del DfID (Department for International Development), sia la *gestione dell'APS*, utilizzando, unico Paese in Europa, un sistema di gestione per risultati, sia infine la *quantità di risorse economiche* da destinare alla cooperazione, aumentando notevolmente dal 1997 al 2005 gli stanziamenti, raggiungendo lo 0,48% nel rapporto tra APS e PIL in piena linea con l'obiettivo di raggiungere lo 0,7% per il 2013.

Andando per ordine cominciamo ad analizzare più da vicino il nuovo modello organizzativo di cui la Gran Bretagna si è da qualche anno dotata. Il DfID costituisce praticamente un ministero autonomo responsabile dei programmi di cooperazione allo sviluppo sia a livello bilaterale che multilaterale ed è diretto da un Segretario di Stato con rango di Ministro. Si è perciò deciso di dargli una precisa e solida rappresentatività politica, che evidentemente mancava alla struttura precedente, ossia l'Overseas Development Administration, la quale era incorporata nel Ministero degli Esteri. Dal Segretario di Stato, formalmente responsabile davanti al Parlamento, dipende direttamente il Segretario Permanente, che a sua volta presiede il Comitato di gestione composto da tre direttori generali e due direttori non esecutivi, che offrono una prospettiva esterna all'attività del Dipartimento in qualità di esperti tecnici. Mentre al Segretario di Stato spetta il compito di stabilire le politiche da seguire, la funzione del Comitato consiste nell'indicare le strategie migliori per attuare tali politiche.

La responsabilità del DfID sulla cooperazione allo sviluppo britannica non è però esclusiva, infatti accanto al Dipartimento operano altri attori istituzionali, primi fra tutti il Ministero degli Esteri, partner dello stesso DfID per attività legate al commercio, alla prevenzione dei conflitti e alla ricostruzione postbellica, e il Ministero del Tesoro, responsabile della remissione del debito e con il compito di fissare il budget complessivo del DfID e di controllarne le spese e la performance.

Figura 5.1 *Struttura del DfID*



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2007

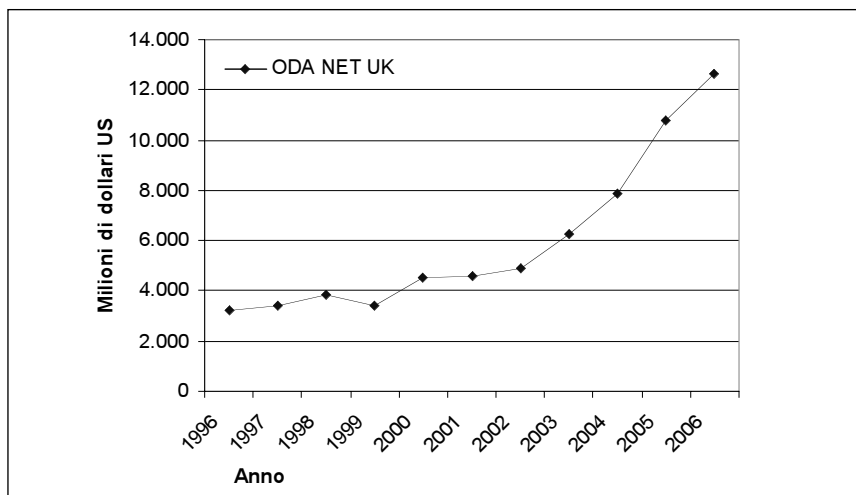
Nell'evidenziare i numerosi vantaggi derivanti dal grado di piena autonomia del DfID, bisogna anzitutto sottolineare una maggiore coerenza negli interventi, spese più contenute, indipendenza delle strategie di sviluppo da pressioni politiche, nonché l'avenuto miglioramento dei rapporti tra il Ministero del Tesoro e quello degli Esteri (elemento che ha facilitato anche la concertazione su questioni di policy).

Paradossalmente la leadership strategica ampiamente riconosciuta al DfID determina anche alcuni limiti del sistema britannico, tanto che nelle raccomandazioni del DAC il Regno Unito viene invitato a promuovere maggiormente il dialogo ed il confronto con gli altri donatori, non limitandosi a promuovere il proprio modello di cooperazione, nonché a coinvolgere maggiormente sia i governi dei Paesi beneficiari che le rappresentanze locali, aumentando ad esempio l'interazione con la sede centrale.

La politica di sviluppo effettuata dal DfID è delineata sia nell'International Development Act del 2002 che in alcuni White Papers, rispettivamente del 1997, del 2000 e del 2006 nei quali sono tracciate le strategie per il governo al fine di raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Soprattutto l'ultimo di questi documenti è particolarmente importante poiché la sua redazione è stata preceduta da un ampio processo di consultazione tramite in-

ternet con la società civile su tematiche quali l'identificazione delle policies necessarie per raggiungere la riduzione della povertà.

Figura 5.2 APS Gran Bretagna



Fonte: OCSE / DAC, Elaborazione Sbilanciamoci!

Analizzando poi le metodologie di gestione dell'APS, quello della gestione per risultati appare un modello particolarmente interessante: dal 1998 infatti tutti i progetti superiori alle 500.000 sterline vengono valutati attraverso un punteggio. Per ciascun programma vengono fissati obiettivi e risultati misurabili cosicché la loro realizzazione possa essere monitorata attraverso due sistemi di verifica: il PIMS (Policy Information Marker System) con cui confrontare le risorse bilaterali spese con il grado di realizzazione dell'obiettivo generale del progetto in questione, e il POM (Policy Objective Marker) che valuta la corrispondenza tra la spesa sostenuta e gli obiettivi specifici del progetto stesso. Di non poco conto poi, soprattutto se rapportato alla poca trasparenza cui purtroppo siamo abituati in Italia, è il fatto che tali valutazioni vengano rese pubbliche ogni anno attraverso i rapporti del DfID, che sono disponibili sul sito internet ufficiale (www.dfid.gov.uk)

Per quanto riguarda infine le risorse allocate abbiamo già sottolineato il progressivo e netto aumento degli stanziamenti, anche a livello multilaterale, tanto che il Regno Unito è diventato negli ultimi anni il Paese che, dopo il

Giappone, riveste il ruolo di maggior contribuente delle agenzie delle Nazioni Unite. Anche questo elemento va naturalmente a rafforzare il ruolo politico della Gran Bretagna, che ormai svolge una vera e propria leadership internazionale soprattutto a livello di policy: ricordiamo a tal proposito che il Regno Unito ha promosso con successo negli ultimi anni due importanti iniziative come la Multilateral Debt Reduction Initiative e l'International Finance Facility for Immunization.

5.2 Spagna

La Spagna è forse il Paese che negli ultimi anni ha compiuto i progressi più significativi per quanto riguarda le politiche pubbliche di cooperazione allo sviluppo. Bisogna infatti considerare che fino al 1979 la Spagna non rientrava nella categoria dei donatori ma addirittura in quella dei Paesi che ricevevano aiuti. Il primo importante passo verso un nuovo e funzionale approccio alla cooperazione internazionale è stato compiuto nel 1998 quando il Paese si è dotato di una legge, approvata con l'accordo di tutti i gruppi politici e il consenso della società civile, che ben delineava i principi, le priorità, le modalità e gli strumenti della nuova politica di cooperazione spagnola, nella quale veniva sancito come obiettivo principale dell'aiuto la riduzione della povertà e veniva creata l'Agenzia Spagnola di Cooperazione Internazionale (AECI) cui veniva affidato il finanziamento di progetti e programmi. Le risorse allocate alla cooperazione rimasero però, fino ai primi anni del 2000, tutto sommato attestare sui valori ancora poco rilevanti che avevano caratterizzato tutti gli anni '90.

Uno slancio ed una rilevanza del tutto nuovi alla cooperazione vennero invece dati dal governo socialista eletto nel 2004: la promozione della cooperazione con i PVS, la lotta alla povertà, il raggiungimento degli obiettivi del Millennio (dichiarati espressamente come principale finalità all'interno del Plan Director per la cooperazione 2005-2008) sono stati gli impegni che il governo Zapatero si è assunto, stabilendo al contempo un forte aumento delle risorse economiche da destinare a questo settore, incrementando l'APS spagnolo dai 1.961 milioni di dollari del 2003 ai 2.547 milioni del 2004, e prospettando addirittura di raggiungere lo 0,5% del rapporto APS/PIL nel 2008 e lo 0,7% nel 2012. In verità, in accordo con l'Unione Europea, tali previsioni di incremento sono state recentemente rivedute e si è stabilito un nuovo piano per cui la Spagna si è impegnata a raggiungere lo 0,56% entro il 2010 e lo 0,7% entro il 2015: sarebbe però sbagliato valutare questa "correzione di rotta" come un brusco ridimensionamento poiché se tale impegno fosse

davvero onorato sarebbe comunque un ottimo risultato.

Sono ancora numerosi gli ambiti in cui si dovrà operare per aumentare l'efficienza e l'efficacia del sistema della cooperazione allo sviluppo del Paese: basti solo pensare alla necessità di aumentare notevolmente i contributi alle organizzazioni multilaterali, al bisogno di modificare l'incidenza troppo elevata dei crediti d'aiuto erogati tramite il FAD (Fondo di aiuto allo sviluppo), nonché a quello di rivedere la distribuzione geografica degli aiuti bilaterali nell'ottica dell'obiettivo della riduzione della povertà, in modo da concentrarli maggiormente verso i Paesi più poveri e non verso quelli a medio reddito (come oggi ancora avviene soprattutto in America Latina, area tradizionalmente privilegiata per i naturali legami linguistici e culturali).

Non si può certo negare, però, che negli ultimi anni, grazie alla volontà del governo, la cooperazione spagnola abbia compiuto notevoli passi avanti, a cominciare dal chiaro rafforzamento a livello politico che si è voluto conferire agli organi direttivi della cooperazione. La Subdirezione generale di pianificazione e valutazione delle politiche di sviluppo è stata ad esempio elevata a Direzione, le sono state affidate maggiori funzioni nonché la responsabilità del perseguimento e della promozione della coerenza delle politiche, inoltre il Ministero degli Esteri, tramite un'operazione di elevato valore simbolico, è stato trasformato in Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione.

Importanti risultati sono stati raggiunti anche nella ricerca di una maggiore trasparenza e di una programmazione più completa possibili. Il migliore esempio di tali risultati è probabilmente quello offerto dal Bilancio omogeneo per l'APS che annualmente viene presentato nella relazione previsionale e che offre un quadro nel quale vengono indicati tutti gli attori istituzionali che operano nel campo della cooperazione (dai vari ministeri alle autonomie locali), le risorse che ciascuno di essi destina all'APS e le diverse tipologie di aiuto (ad esempio educazione allo sviluppo piuttosto che aiuti umanitari ecc..)

Ad incidere sulla trasparenza della cooperazione allo sviluppo spagnola contribuisce in misura notevole anche la pubblicazione del Piano Direttivo, ossia della pianificazione quadriennale che determina le linee generali da seguire, gli obiettivi e le priorità da raggiungere nel periodo preso in considerazione e che quindi permette a ciascuno di orientarsi sulle politiche sviluppate e sui risultati effettivamente raggiunti sulla base degli obiettivi di-

chiarati. Per stabilire se il Piano Direttivo 2005-2008, certo molto ambizioso anche se in alcuni punti un po' ambiguo, sia stato in tutto rispettato è però ancora presto.

Non va poi sottovalutata la crescente importanza che in questi ultimi anni ha assunto nel Paese la cooperazione decentrata grazie al forte impegno degli Enti Locali e ancor di più delle Comunità Autonome. Infatti, avvalendosi per la realizzazione dei propri progetti del fondamentale supporto delle ONG spagnole locali, essi sono riuscite a mobilitare quasi il 29% dell'intero APS bilaterale spagnolo, facendo crescere l'incidenza della cooperazione decentrata rispetto all'aiuto pubblico allo sviluppo totale dal 3% del 1994 al 18,3% del 2004.

Un ulteriore elemento da sottolineare, specialmente per il suo carattere innovativo, riguarda l'approvazione dello Statuto del cooperante stabilita con la legge del 1998 e deliberata nell'aprile del 2006. In tale Statuto vengono affrontati aspetti sostanziali dell'attività del cooperante e che possono essere raggruppati in tre grandi categorie:

1. tutto ciò che si riferisce agli aspetti giuridici relativi alla prestazione dei servizi del cooperante
2. i diritti e i doveri dei cooperanti
3. la protezione dei cooperanti spagnoli all'estero (tramite una copertura assicurativa su base collettiva in parte erogata dai fondi dell'Agenzia Spagnola di Cooperazione Internazionale - AECI).

L'importanza dello Statuto deriva soprattutto dalla rilevanza che viene data alla figura del cooperante, che rappresenta all'estero gli aspetti più positivi della proiezione internazionale della società civile, degli ordini religiosi e delle istituzioni pubbliche spagnole. Per la prima volta le attività dei cooperanti vengono considerate un elemento strategico per la realizzazione di una cooperazione di qualità.

Ancora pochi anni fa la Spagna guardava all'Italia come esempio da seguire in molti settori, non ultimo quello della cooperazione internazionale. Oggi non possiamo far altro che riconoscere che le parti si sono invertite: questo ci fa capire quanti passi in avanti abbia compiuto la Spagna, ma anche quanto l'Italia sia rimasta indietro.

Ciò che si può evincere da questa brevissima descrizione è che sicuramen-

te sia la Gran Bretagna, e ancor più la Spagna, hanno nel loro sistema di cooperazione allo sviluppo carenze da colmare e distorsioni da modificare ma il progresso compiuto da entrambi i Paesi sta a testimoniare in maniera inequivocabile che solo una chiara volontà politica che determini in modo trasparente gli obiettivi da raggiungere e gli strumenti da utilizzare, ad iniziare da quelli legislativi ma non solo, possa generare in qualunque Paese un effettivo innalzamento dello status di dignità e rilevanza della politica di cooperazione allo sviluppo.

PARTE SECONDA

La cooperazione multilaterale

6. IL CANALE MULTILATERALE

6.1 Le tipologie di APS multilaterale

L'APS multilaterale è quell'aiuto allo sviluppo che si realizza attraverso l'erogazione di risorse pubbliche a favore di organismi inter-governativi, dei quali siano membri sia i paesi donatori che quelli del Sud del mondo, che a loro volta utilizzano tali risorse per favorire i processi di sviluppo nei propri paesi membri. Il canale multilaterale si differenzia quindi da quello bilaterale essenzialmente in virtù del fatto che quest'ultimo è gestito nell'ambito della cooperazione diretta tra paese donatore e paese ricevente. A dispetto delle statistiche ufficiali, non è quindi da considerarsi multilaterale l'aiuto pubblico erogato dall'Unione Europea che, pur essendo un organismo inter-governativo, non conta tra i suoi membri i paesi riceventi degli aiuti stessi²⁸. Parimenti, non costituisce aiuto multilaterale un'erogazione di fondi a favore di istituzioni non governative internazionali, anche molto note e diffuse in un gran numero di paesi, come ad esempio CARE, Action Aid, WWF, etc.

Quando parliamo di organismi internazionali, ci riferiamo innanzitutto, e quasi esclusivamente, al sistema delle Nazioni Unite e delle Banche e Fondi di Sviluppo (le cosiddette IFI, o Istituzioni Finanziarie Internazionali). Tralasciando per ora quest'ultima famiglia di organismi, che merita un discorso a parte, constatiamo infatti che sono pochissimi gli organismi che possono definirsi autenticamente multilaterali, e che al tempo stesso non fanno parte del sistema delle Nazioni Unite. Possiamo ricordare, tra questi, l'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni), l'OSA (Organizzazione degli Stati Americani), l'OUA (Organizzazione per l'Unità Africana) e pochi altri di minore importanza. Tutti gli altri Organismi Internazionali, per il cui tramite si canalizza l'aiuto pubblico multilaterale, compreso quello italiano, fanno parte del sistema delle Nazioni Unite.

I meccanismi di finanziamento delle diverse agenzie delle Nazioni Unite sono

²⁸ Non esiste unanimità a questo proposito. Alcuni osservatori (tra cui la stessa OCSE) considerano l'UE un canale multilaterale a tutti gli effetti. A nostro avviso, tuttavia, la compresenza di paesi "donatori" e paesi "riceventi" è una componente ineludibile della definizione degli organismi multilaterali, quanto meno per quel che riguarda la cooperazione allo sviluppo. Lo stesso ministero degli affari esteri italiano, nonostante gli aiuti erogati dalla Commissione Europea siano classificati a livello internazionale come multilaterali, li considera per certi aspetti più assimilabili all'aiuto bilaterale.

assai complessi e spesso non ben conosciuti anche dagli osservatori specializzati. Per questo motivo, crediamo necessario farne una breve descrizione.

a). Occorre distinguere innanzitutto i **contributi obbligatori**, che sono dovuti ad una serie di agenzie che chiameremo di Categoria 1 (per lo più, quelle più "antiche", consolidate, e sorte nel secondo dopoguerra, quando ancora il mondo "credeva" alle Nazioni Unite, come in primo luogo lo stesso Segretariato delle Nazioni Unite, e poi la FAO, l'UNESCO, l'Agenzia per l'Aviazione Civile, quella per l'Energia Atomica, l'OMS, l'OIL - la cui creazione risale addirittura alla Società delle Nazioni -, l'UNIDO, l'Organizzazione Meteorologica Mondiale, il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente e poche altre) in virtù del trattato di adesione che vincola lo status di membri al pagamento di una quota prestabilita delle spese di ciascuno di questi organismi. Di norma, il pagamento è su base biennale, ed il suo ammontare è definito in funzione di una percentuale fissa del bilancio approvato dal Consiglio di Amministrazione. Ovviamente, tale percentuale dipende dal grado di sviluppo di ciascun paese membro, e l'Italia paga solitamente attorno al 3% del bilancio di questi organismi. Questo contributo è, come si è detto, obbligatorio, e per evitarlo è necessario formalizzare la rinuncia allo stato di paese membro, per la quale occorrono solitamente due anni di preavviso. Gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, ad esempio, hanno in passato rinunciato, per motivi politici, ad essere membri dell'UNESCO, ma vi hanno poi fatto ritorno. All'infuori di questa procedura eccezionale, dunque, il versamento dei contributi obbligatori a questa prima serie di agenzie delle Nazioni Unite (oltre che, come si è visto, alle Nazioni Unite "in quanto tali") è un atto dovuto per il solo fatto di essere membri delle agenzie in questione.

b). Una seconda modalità di finanziamento è costituita invece dai **contributi volontari**, che sono destinati ad una seconda serie di agenzie delle Nazioni Unite (ma anche, per quanto riguarda l'Italia, all'OIM, ed all'OUA), per lo più create a partire dalla fine degli anni '60, quando i grandi paesi donatori (in primo luogo gli Stati Uniti) diminuirono sensibilmente il livello del loro impegno nei confronti delle Nazioni Unite, e di fatto permisero la creazione di nuovi organismi solo a patto di evitare, appunto, il meccanismo del finanziamento obbligatorio. Queste agenzie, che chiameremo per i motivi segnalati di Categoria 2 (UNDP in primo luogo, e poi UNIFEM, Programma Alimentare Mondiale, UNRWA - l'Agenzia che gestisce i campi di rifugiati in Palestina -, l'UNHCR, ed altre minori come l'UNRISD, l'UNICRI, l'Ufficio per i Volontari delle Nazioni Unite, l'UNODC - l'Agenzia per la Lotta alla Droga e al Crimine - ed anche l'UNICEF, che costituisce l'eccezione alla regola, poi-

ché pur appartenendo a questa categoria, la sua creazione risale al dopoguerra, ed infine l'OIM, che come si è visto non fa parte del sistema ONU) finanziano le loro attività mediante contributi che i paesi membri decidono su base volontaria anno dopo anno, e che sono generalmente annunciati nell'ambito di una conferenza (chiamata *pledging conference*) che si tiene una volta all'anno a New York, nel mese di novembre. Ci possono poi essere contributi speciali una tantum, per lo più in risposta ad appelli urgenti del Segretario Generale dell'ONU, per far fronte a situazioni di emergenza (ricordiamo, in anni recenti, gli appelli per il Burundi, per la Sierra Leone, per lo Zambia ecc.). Una caratteristica importante di questi contributi, che li accomuna a quelli obbligatori, analizzati più sopra, è data dal fatto che si tratta di risorse non finalizzate a progetti specifici (per questo motivo, esse costituiscono le cosiddette *core contributions*, il cui utilizzo trova comunque un quadro di riferimento nel programma d'azione e nel bilancio approvato dai paesi membri in sede di Consiglio di Amministrazione), e che quindi in qualche modo si configurano come genuinamente multilaterali, posto che alla loro gestione concorrono sia i paesi donatori che quelli riceventi. L'Italia era tra i principali contribuenti a questo tipo di risorse (nel 1989, ad esempio, fu il secondo donatore dell'UNDP, con 110 milioni di dollari), ma a partire dagli anni '90 gli stanziamenti sono stati sempre più ridotti (attualmente, con 15 milioni di dollari, l'Italia è al 12° posto tra i contribuenti all'UNDP), tranne che in casi molto speciali, di piccoli organismi che sono localizzati in Italia (come l'UNICRI, Istituto delle Nazioni Unite per la Ricerca sul Crimine, oppure il Centro di Formazione Internazionale di Torino dell'OIL), o che tradizionalmente hanno stabilito un rapporto politico preferenziale col nostro paese, come l'UNODC (unico organismo delle Nazioni Unite tradizionalmente presieduto da un italiano).

Negli altri casi, l'andamento dei nostri contributi è stato quanto mai erratico, ma comunque tendente alla diminuzione progressiva negli ultimi due decenni, con gravi danni per l'immagine del nostro paese. Peggio ancora, in alcuni casi alla diminuzione delle *core contributions* ha fatto riscontro un aumento invece delle cosiddette *non-core contributions*, vale a dire delle risorse finalizzate a progetti specifici, per i quali si esige spesso l'utilizzo di beni e, soprattutto, servizi italiani, spesso identificati con nome e cognome (si veda più avanti, quando si tratterà del canale "multilaterale"). L'Italia è, purtroppo, ben conosciuta nel mondo degli organismi internazionali per l'uso di questa discutibile pratica, ormai imitata anche da altri paesi.

c). Una terza modalità di finanziamento, utilizzata con sempre maggiore fre-

quenza dalla nostra Cooperazione, e scarsamente praticata da altri paesi membri del DAC, consiste **nell'utilizzazione impropria del meccanismo dei contributi volontari**, che vengono concessi ad organismi che non rientrano nella "Categoria 2" di cui al paragrafo precedente, cioè non fanno parte degli organismi che si reggono esclusivamente, appunto, per mezzo dei contributi volontari e a volte non possiedono neanche tutte le caratteristiche proprie degli organismi multilaterali (vedi a tale proposito il capitolo seguente dedicato alla cooperazione italiana).

d). La quarta modalità di finanziamento sul canale multilaterale riguarda gli interventi conosciuti come "**multi-bilaterali**", che rientrano, assieme ai contributi descritti nel paragrafo precedente, nel novero delle *non-core contributions*. Anche questo schema di finanziamento è stato ideato e praticato soprattutto dalla Cooperazione italiana, che ne ha fatto largo uso fin dalla seconda metà degli anni '80 (poi, per la verità, imitata anche da altri paesi). Si tratta, in questo caso, di finanziamenti ad-hoc, per interventi specifici, definiti di concerto con gli organismi internazionali, al di fuori dei canali normali di finanziamento (obbligatorio o volontario, a seconda dell'appartenenza degli organismi stessi alla "Categoria 1" o alla "Categoria 2"), e la cui realizzazione è di solito affidata a persone o entità italiane (si parla quindi di "aiuto legato"), già selezionate, o da selezionare di concerto tra DGCS e organismi interessati. Diversamente dalla fattispecie descritta nel paragrafo precedente, in questo caso c'è l'identificazione dell'intervento, accompagnata ad un *documento di progetto* e da un *budget*, e la decisione di spesa è oggetto di un decreto di approvazione da parte del Comitato Direzionale. Di conseguenza, il progetto è sottoposto agli organi di controllo, che si esercita di norma sia al momento dell'approvazione che, successivamente, in coincidenza con l'erogazione delle singole "tranches". Dal punto di vista amministrativo, un progetto multi-bilaterale non si differenzia significativamente dalle iniziative eseguite, ad esempio, dagli organismi non governativi italiani, anche se le modalità di rendicontazione sono di fatto notevolmente facilitate, e più che altro affidate alle regole interne degli stessi organismi interessati.

e). La quinta modalità di finanziamento sul canale multilaterale riguarda infine i **contributi alle Istituzioni Finanziarie Internazionali**, o IFI, ovvero la Banca Mondiale, le banche regionali sviluppo (la Banca Africana di Sviluppo, la Banca Interamericana di Sviluppo, la Banca Asiatica di Sviluppo, la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo e il Fondo Internazionale per lo sviluppo agricolo), e fondi di sviluppo gestiti da altre banche regionali. Questi organi-

smi concedono finanziamenti *rimborsabili* (e non *a dono*, come tutti quelli fin qui esaminati) e dispongono di norma di due sportelli: uno per le operazioni a tassi di mercato ed un secondo per crediti a tassi agevolati. Mentre il primo sportello si autofinanzia attraverso le restituzioni di prestiti precedenti, oppure attraverso emissioni di titoli obbligazionari sui mercati di capitale con valutazione di affidabilità massima - "AAA" - visto che sono garantiti dai governi più potenti sul pianeta, il secondo sportello (International Development Association (IDA), nel caso della Banca Mondiale, o fondi speciali negli altri casi) necessita di operazioni periodiche di rifinanziamento, o di ricostituzione delle risorse centrali, alle quali l'Italia partecipa assieme agli altri paesi sviluppati²⁹. La ricostituzione dei fondi delle Banche multilaterali avviene ogni tre anni tramite l'approvazione da parte del parlamento del disegno di legge sulla partecipazione italiana alla ricostituzione delle risorse di Fondi e Banche internazionali presentato dal Ministro delle Finanze³⁰. Esistono poi altre modalità, che riguardano il finanziamento integrale o il cofinanziamento di progetti specifici, oppure la costituzione di *trust funds*, come quello per il finanziamento dell'Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) per la riduzione del debito dei paesi più poveri ed indebitati. Questi *trust funds* sono talvolta anche finalizzati al reclutamento da parte delle IFI di persone o di entità italiane a titolo di consulenti nell'ambito delle funzioni operative degli organismi in questione attraverso modalità e con obiettivi purtroppo non sempre trasparenti. Come vedremo più avanti, l'Italia è attivamente impegnata nelle più importanti IFI, che hanno subito in misura minore i contraccolpi della diminuzione generalizzata delle risorse disponibili per la cooperazione internazionale.

6.2 La finanza per lo sviluppo ed il futuro della cooperazione multilaterale

Le profonde trasformazioni negli ultimi anni del quadro macroeconomico internazionale e l'emergere di nuove potenze economiche che muovono la mappa economica e politica del pianeta verso un multipolarismo seppur caotico e non omogeneo, hanno contribuito ad evidenziare la crisi delle istituzioni multilaterali e la necessità di una riforma complessiva della cosiddetta architettura finanziaria internazionale, che include una

²⁹ Non si affronta qui il problema della condizionalità a cui è sottoposta l'erogazione di crediti da parte delle IFI, di cui tratta il capitolo dedicato alla Banca Mondiale.

³⁰ Il parlamento italiano sta discutendo il disegno di legge 1108, che include la XIV ricostituzione dei fondi dell'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA) della Banca Mondiale, oltre ad altri fondi di sviluppo: Fondo Africano di sviluppo, Fondo Asiatico di sviluppo, Chernobil Shelter Fund e recupero delle giacenze della Banca Europea degli Investimenti spettanti all'Italia.

riforma profonda della stessa finanza per lo sviluppo.

Al riguardo dalla Conferenza ONU sulla Finanza per lo sviluppo di Monterrey del marzo 2002 l'intero dibattito internazionale sulla cooperazione internazionale e lo sviluppo è tornato profondamente politico e non ristretto solamente al campo limitato degli aiuti allo sviluppo. Nell'ambito della Conferenza e nel *Consenso di Monterrey* definito emerge con chiarezza come la finanza per lo sviluppo non potrà risolvere il gap di sviluppo tra Nord e Sud del mondo se non ci saranno profondi cambiamenti anche nell'ambito della finanza internazionale, nelle regole del commercio internazionale e nella democratizzazione del sistema internazionale stesso. Va sottolineato come in preparazione di Monterrey è anche stato analizzato come il sostegno al rafforzamento della finanza nazionale – *domestic financing* – rappresenta una condizione *sine qua non* per uno sviluppo equilibrato dei paesi più poveri, anche più che i finanziamenti internazionali.

Recentemente il dibattito sul futuro della finanza per lo sviluppo ha assunto toni istituzionali senza precedenti, a partire dal Gruppo di lavoro inter-governativo sui Meccanismi Innovativi per lo Sviluppo in cui l'Italia è entrata a far parte formalmente all'inizio del 2007. E' chiaro oramai che la ridefinizione della *governance* della finanza per lo sviluppo, gli obiettivi di questa e la sussidiarietà tra il livello multilaterale, quello regionale e quello nazionale/locale sono sfide cruciali per il futuro stesso della finanza per lo sviluppo.

La possibilità concreta come non mai che specialmente in campo economico e finanziario regioni del pianeta quali l'America Latina e l'Asia si dotino di proprie istituzioni nuove preposte all'erogazione di fondi ed a preservare la stabilità finanziaria rappresenta la sfida principale al riassetto del sistema multilaterale. Pur considerando che il continente africano risulta l'unico ad oggi non in grado di promuovere subito con le proprie forze un meccanismo di cooperazione economica e finanziaria adeguato su scala regionale, è necessario adeguare al mutato scenario internazionale il sistema finanziario internazionale secondo un principio di sussidiarietà e selettività.

In particolare, la presenza già di Banche regionali di sviluppo – concentrate sostanzialmente sulla promozione di infrastrutture per l'integrazione regionale e dello sviluppo del settore privato – risulta nevralgico ripensare il ruolo delle istituzioni multilaterali per la promozione dei beni

pubblici globali – quali l'accesso all'acqua, l'educazione, la sanità, la lotta alle pandemie – e di tutti quei settori che necessitano di politiche pubbliche e che quindi non sono in grado di dare un ritorno sugli investimenti se non che nel lungo termine. In tal senso la Banca Mondiale potrebbe diventare un'agenzia per lo sviluppo internazionale con un funzionamento più simile a quello di un Fondo che di una banca, tramite l'erogazione principalmente di doni secondo le finalità stabilite dalla comunità internazionale – quali gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio – e delle necessità diverse da paese a paese. Analogamente le agenzie del sistema delle Nazioni Unite potrebbe avere un ruolo specifico ma simile su alcuni temi. Infine, il Fondo Monetario Internazionale dovrebbe ritornare alla sua funzione originaria di preservare la stabilità finanziaria, favorendo la cooperazione multilaterale in ambito monetario e finanziario, ad esempio effettuando un controllo dei capitali per prevenire fenomeni speculativi dannosi per i più e per la stessa stabilità finanziaria – che è anch'essa un bene pubblico globale.

Va da sé, quindi, che il modello di governo interno delle istituzioni dovrà necessariamente mutare verso una maggiore democraticità e trasparenza al fine di rendere più efficiente e credibile l'intero meccanismo di cooperazione multilaterale.

Secondo questo modello, è chiaro che ciascuna regione del pianeta dovrebbe puntare su una maggiore integrazione su scala regionale basata anche su meccanismi di cooperazione tra i paesi più ricchi e quelli più poveri all'interno di ciascuna regione – inclusi meccanismi di *budget support* oltre che di finanziamenti per progetti. Questo quanto successo in passato nella stessa Unione europea. In ogni caso, come suddetto, nel caso dell'Africa e di alcuni paesi a basso reddito dovranno esserci alcune eccezioni nel medio termine, vista oggi la dipendenza significativa dei bilanci nazionali di questi paesi dagli aiuti internazionali.

Se prendiamo, ad esempio, il caso dell'aiuto allo sviluppo dell'Unione europea questo potrà ancora svolgere un ruolo importante nei confronti del continente africano, se riesce a mantenere una sua indipendenza dalle priorità discutibili fissate in ambito commerciale e nelle relazioni economiche tra Unione europea ed Africa. Ma soprattutto, tale aiuto dovrebbe giocare un ruolo chiave per favorire l'integrazione economica su scala regionale o sub-regionale ed un rafforzamento delle giovani istituzioni politiche di carattere regionale, quali l'Unione Africana. Augurandosi che presto l'Africa sarà in grado di darsi le proprie istituzioni di cooperazione

economica e finanziaria su base regionale emancipandosi il più possibile dagli aiuti esterni.

6.3 L'APS multilaterale nell'esperienza della cooperazione italiana

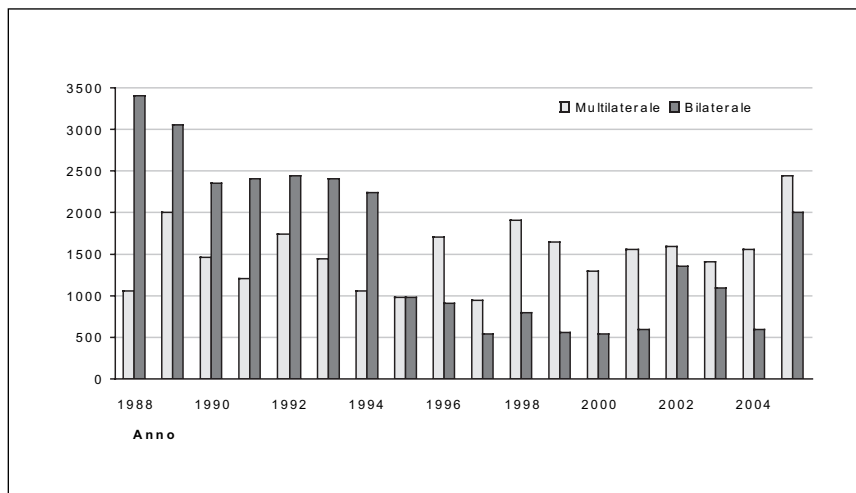
L'aiuto multilaterale rappresenta circa il 30% del volume totale di risorse disponibili per lo sviluppo a titolo di APS a livello mondiale. Alcuni paesi, tra cui l'Italia, privilegiano il canale multilaterale a fronte di quello bilaterale ed arrivano ad utilizzarlo per una quota molto più alta dell'APS totale rispetto alla media dei paesi membri del DAC. Nel 2005, ad esempio, quasi il 60% dell'APS italiano è transitato sul canale multilaterale, e la percentuale sarebbe ancora più elevata se si depurasse il dato delle somme afferenti alle operazioni di abbattimento del debito estero, che pesano soprattutto sui fondi bilaterali. Quest'uso così esteso (ed a volte improprio) del canale multilaterale da parte dell'Italia è stato più volte criticato in sede di *Peer Review* da parte dei paesi membri del DAC, ma di fatto esso ha cominciato a manifestarsi a seguito della crisi scaturita dagli anni di "Tangentopoli", e si è poi andato confermando negli anni, indipendentemente dal colore politico dei governi in carica.

Ci è sembrato opportuno, nell'edizione 2007 della nostra analisi sulla cooperazione internazionale dell'Italia, soffermarci su questa anomalia, cercando di capirne le ragioni e di valutarla alla luce degli effettivi risultati raggiunti, ma anche dell'esperienza di altri paesi donatori.

Dal 1995 in poi, sia pure all'interno di linee di tendenza estremamente erratiche, gli stanziamenti dell'APS multilaterale italiano hanno superato, spesso di gran lunga, quelli dell'APS bilaterale. Facendo astrazione dalle operazioni di cancellazione del debito, il canale multilaterale ha rappresentato negli anni che vanno dal 2002 al 2004 più del doppio rispetto a quello bilaterale, toccando il record del 79% del totale nel 2004. A detta di molti osservatori³¹, si è trattato di una scelta obbligata, dettata dalla lentezza delle procedure di erogazione dell'aiuto bilaterale, specialmente dopo l'abolizione del Fondo Speciale, che risale, per l'appunto, al 1995. A questa considerazione, senza dubbio valida, va aggiunta quella relativa al timore che gli stanziamenti bilaterali hanno generato da Tangentopoli in poi. Il canale multilaterale è infatti visto come molto meno rischioso di fronte all'eventualità di un uso distorto dei fondi pubblici nella gestione diretta delle attività.

³¹ Si veda, ad esempio, il Dossier di Action Aid "Visione 2010", del 2006, che propone un piano d'azione per cambiare le politiche italiane di cooperazione allo sviluppo e di lotta alla povertà nel primo decennio del nuovo secolo.

Figura 6.1 Allocazione bilaterale e multilaterale



Fonte: OCSE/DAC, elaborazione Sbilanciamoci!

Rapporto 2007 La cosiddetta “scelta multilaterale italiana”, in altre parole, non costituisce un’opzione strategica meditata sulla scorta di un’adeguata elaborazione politica, bensì un’opportunità amministrativa che consente di non bloccare i fondi e di raggiungere il volume programmato di spesa, senza incorrere negli strali della Ragioneria, con meno esposizione mediatica e attraverso modalità che restano estranee all’ordinamento giudiziario italiano. Salvo, poi, a far rientrare dalla finestra (attraverso i meccanismi descritti nel capitolo precedente) il bilateralismo che era uscito dalla porta. Si tratta, in qualche modo, di un “multilaterale senza multilateralismo”, che trova puntuale riscontro nell’assenza politica dell’Italia dalle grandi discussioni che riguardano la *governance* degli organismi internazionali, e persino nella cronica incapacità a far eleggere nostri connazionali ai più alti gradi delle grandi agenzie multilaterali che si occupano di sviluppo³². Al riguardo va sottolineato che l’assegnazione di competenze sul canale mul-

³² Negli ultimi 20 anni, l’unico italiano eletto ad un posto di alta responsabilità presso le Agenzie delle Nazioni Unite è stato Renato Ruggiero, che ha retto per 2 anni l’Organizzazione Mondiale del Commercio. Persino alla FAO, che pure ha sede a Roma, non c’è mai stato un Direttore Generale italiano, né quasi mai un italiano a capo di una delle 12 Divisioni.

tilaterale economico e finanziario in gran parte al Ministero dell'Economia secondo l'assetto istituzionale della legge 49/87, fa sì che esista una sistematica divisione e conflittualità tra questo ministero e quello degli esteri per quel che concerne la gestione del canale multilaterale – senza considerare la quota parte in carica al ministero dell'ambiente – con una palese mancanza di un'unitarietà nella definizione delle politiche nonché di un fondo unico per la gestione del contributo complessivo dell'Italia alle istituzioni internazionali. Considerando anche che il contributo all'aiuto dell'Unione europea rappresenta una delega pressoché in bianco alla Commissione europea, il quadro complessivo della cooperazione italiana secondo gli strumenti multilaterali risulta frammentato, poco organico e nel complesso poco efficace.

6.4 I misteri dei dati sull'aiuto pubblico allo sviluppo: poca trasparenza e accessibilità

Ad oggi l'acquisizione dei dati relativi all'APS italiano è possibile principalmente attraverso due canali istituzionali: il rapporto annuale dell'OCSE/DAC e la Relazione al Parlamento sulla "Politica di cooperazione allo sviluppo" attuata dall'Italia, presentata ogni anno dal Ministro degli Affari Esteri ed opportunamente integrata dalla relazione predisposta dal Ministro dell'Economia e delle Finanze relativa alle IFI³³. Da diversi anni, però, molti "osservatori" sia italiani che stranieri, basti pensare tra tutti alle raccomandazioni contenute nei Peer Review del DAC, hanno invitato il nostro governo non soltanto ad una maggiore chiarezza nella formulazione delle sue politiche di aiuto allo sviluppo, ma anche a renderle più facilmente note ed accessibili.

In effetti le informazioni offerte dal DAC, utilissime specialmente perché permettono tra l'altro un raffronto immediato con i dati dell'APS degli altri Paesi OCSE, non si rivelano sufficienti ad analizzare in modo approfondito l'intero spettro della cooperazione allo sviluppo italiana e perciò lo strumento che dovrebbe rivelarsi più idoneo e soprattutto più completo per effettuare una simile valutazione rimane la Relazione annuale al Parlamento, una volta approvata dalle due Camere e dal CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica).

³³ "Relazione sull'attività di Banche e Fondi di Sviluppo a carattere multilaterale e sulla partecipazione finanziaria italiana alle risorse di detti organismi".

Leggendo attentamente tale documento ci si rende conto, però, che la trasparenza e la completezza delle informazioni da più parti richieste sono ancora lontane dall'essere raggiunte. Gli esempi, riferendoci ovviamente non solo all'ultima relazione presentata ma anche a quelle precedenti, analizzando quindi un arco temporale di circa dieci anni, sono sicuramente numerosi. In questa sede ci limiteremo a menzionare i più significativi.

Innanzitutto l'ultima Relazione sulla Politica di cooperazione allo sviluppo attualmente (maggio 2007) consultabile³⁴ è quella relativa addirittura al 2004, certo non un grande esempio di tempestività. Quella del 2005, in realtà da tempo presentata al Parlamento e da esso approvata, è ancora in attesa che il CIPE si riunisca per conferire la sua decisiva approvazione e perciò non è al momento fruibile. Speriamo solo che il via libera alla consultazione della Relazione al Parlamento del 2005 arrivi prima che il Ministro degli Esteri presenti alla Camera e al Senato quella relativa al 2006.

Il nuovo portale della Cooperazione³⁵ allo sviluppo fornisce sicuramente alcune utili informazioni sul funzionamento della DGCS ma per quanto riguarda i dati relativi all'APS italiano presenta ancora carenze. Ad esempio non si comprende il motivo per cui per alcune organizzazioni internazionali siano menzionati i contributi erogati dall'Italia nel 2006 mentre per altre, certo non di secondo piano come la FAO o l'UNICEF, non appaia alcuna cifra.

Sempre rimanendo nell'ambito dei contributi annuali agli organismi internazionali, nella Relazione del 2004, cattura immediatamente l'attenzione l'assenza dei dati relativi ai contributi obbligatori stanziati dall'Italia alle principali organizzazioni multilaterali (quasi tutte facenti parte del sistema delle Nazioni Unite). E' vero che lo stanziamento di tali contributi non spetta direttamente al Ministero degli Esteri bensì a quello dell'Economia e delle Finanze, ma nelle relazioni degli anni precedenti tale voce è sempre presente, accanto proprio ai dati relativi ai finanziamenti volontari, questi sì stabiliti dalla Farnesina. Quanto è stato concesso come contributo obbligatorio alle organizzazioni internazionali per il 2004? Ancora oggi non è possibile saperlo.

³⁴ E' possibile reperirla sia nella versione cartacea conservata presso il Centro Documentazione della DGCS sia in formato PDF sul sito del MAE, ovvero www.esteri.it

³⁵ www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it

A dir la verità non è neanche possibile valutare quanto sia stato stanziato con precisione per ogni organismo in ambito di contributi volontari poiché viene specificata esclusivamente la quota distribuita alle principali organizzazioni internazionali: perciò dei totali 151.280.000 euro dichiarati, si conosce con certezza la destinazione di 127.000.000. Per quali organismi sono stati stanziati i rimanenti 24.280.000 euro?

Per quanto riguarda poi gli interventi di emergenza effettuati non in maniera diretta ma tramite le organizzazioni internazionali la Relazione al Parlamento del 2004 dichiara un'erogazione totale di 5.650.000 euro elencando una serie di organismi (PAM, OCHA, FAO) e una serie di Paesi senza però meglio specificare quanto sia stato erogato per ogni singolo intervento. Anche per ciò che riguarda le Istituzioni Finanziarie Internazionali ci si limita ad indicare in modo assai generico un contributo totale di 5.250.000 euro senza fornire ulteriori dettagli.

Un caso particolare è rappresentato dalla Relazione al Parlamento del 2000, nella quale viene sottolineata una controtendenza rispetto alla criticata (soprattutto in termini quantitativi) politica di cooperazione seguita negli anni precedenti dall'Italia. Peccato che tali nuove linee non vengano suffragate da dati chiari ed esaurienti. Si evidenzia infatti un forte aumento dei contributi volontari erogati alle organizzazioni multilaterali (si parla di circa 272 milioni) ma poi si specificano le destinazioni solo di poco più di 18 milioni di euro (erogati per UNESCO, ICCROM, UNFPA, UNIFEM). Discorso simile può essere fatto per la parte relativa alle emergenze, in cui si dichiarano erogati 162 milioni di euro ma dalla somma dei vari interventi segnalati ne risultano poco più che 111.

L'elenco dei progetti finanziati sia a livello multilaterale che bilaterale presentato nelle diverse Relazioni, a prima vista sembrerebbe molto preciso e dettagliato, ma capita che non venga indicato né l'importo complessivo del progetto né quanto effettivamente sia stato erogato: è il caso ad esempio del progetto multilaterale gestito in Colombia dalla Banca Interamericana di Sviluppo sia nel 1997 che nel 1998 e sempre nel 1998 appare senza i dati sull'erogazione anche un progetto multilaterale in Bosnia Erzegovina relativo all'assistenza socio - sanitaria gestito dall'OIM. In altri casi invece non viene identificato l'organismo gestore del progetto e ci si limita a segnalarlo come una non meglio specificata "organizzazione internazionale" (vedi ad esempio alcuni progetti in Bosnia Erzegovina, Albania, Perù, Iraq nella Relazione del 2004).

Da questi pochi esempi appare chiaro come una raccolta completa delle informazioni sull'APS italiano sia particolarmente difficile, anche confrontando molteplici fonti. Sarebbe invece auspicabile che la maggiore trasparenza richiesta da più parti e già dalle stesse forze politiche promessa, iniziasse proprio dal rendere più accessibili i dati relativi all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo dell'Italia. Si potrebbero soprattutto fornire delle tabelle organiche che annualmente rispettassero un'intelaiatura di base, così da raggiungere immediatamente un duplice risultato: permettere rapidi confronti delle stesse voci anno per anno ed offrire tutte le informazioni in modo chiaro e fruibile non solo dagli addetti ai lavori. In attesa della riforma della legge, questo sarebbe comunque un grosso passo avanti.

6.5 Il sistema ONU e il falso multilaterale

Lo strano multilateralismo italiano, peraltro, non è esente dai problemi che caratterizzano la cooperazione italiana nel suo insieme. Pensiamo all'erraticità delle scelte, che ci portano a dare grande importanza ad organismi anche poco significativi, sulla scorta di temporanee coincidenze di interessi spesso legate ad attività specifiche o ad operazioni volte a favorire questo o quel fornitore italiano di beni e servizi, e, al contrario, a non dare alcuna continuità agli stanziamenti a favore di organismi di primaria importanza, come l'UNDP o l'UNHCR. Queste scelte a volte poco convincenti operate dalla cooperazione italiana si rispecchiano in modo netto nella distribuzione dei finanziamenti agli organismi multilaterali. Infatti ad accezione della Francia (e di Grecia e Nuova Zelanda, ma in misura quasi ininfluente) l'Italia è l'unico paese membro del DAC che stanziava maggiori contributi ad organismi multilaterali non facenti parte né del sistema ONU né dell'Unione Europea, perciò poco conosciuti e poco visibili, piuttosto che alle agenzie delle Nazioni Unite.

Emblematico in questo caso è quanto accaduto non più tardi di un anno fa quando la Farnesina annunciò di voler azzerare i contributi volontari alle principali agenzie delle Nazioni Unite (UNHCR, UNICEF, FAO, UNDP, UNESCO, OMS) premiando però contemporaneamente altri organismi minori o addirittura organizzazioni internazionali non inserite nell'ambito dell'ONU come l'IMG (International Management Group) per il quale venivano stanziati ben 8 milioni di euro dei complessivi 52 milioni preventivati. L'allarme poi rientrato ha fatto forse passare in secondo piano quella che è stata comunque la anomala distribuzione dei finanziamenti del 2006 che ha privilegiato organizzazioni minori a scapito delle agenzie più importanti. Non

solo l'IMG ha ricevuto gli 8 milioni preventivati, ma anche per l'UNDESA è stato erogato un contributo "record" di 9 milioni (un solo milione in meno rispetto ai versamenti dati all'UNHCR). Non sembra essere estraneo a questa decisione il fatto che l'IMG abbia sede a Roma e che l'80% circa del suo budget per i progetti attualmente in corso provenga dalla DGCS e dal governo italiano; o ancora il fatto che l'Ufficio delle Risorse Umane per la Cooperazione Internazionale dell'UNDESA abbia anch'esso sede a Roma e abbia un direttore italiano. In quest'ottica possono allora leggersi anche i 4 milioni erogati all'UNODC, anch'esso diretto da un italiano, così come i 2,5 milioni destinati al piccolo Ufficio per la Promozione Industriale (IPO) creato proprio dall'Italia in collaborazione con l'UNIDO.

Tabella 6.1 Contributi sul canale multilaterale, milioni di euro

PAESE	AGENZIE ONU	ALTRO MULTILATERALE
Australia	61	28
Austria	27	12
Belgio	47	32
Canada	299	221
Danimarca	307	101
Finlandia	96	11
Francia	187	284
Germania	199	178
Grecia	7	9
Irlanda	75	19
Italia	305	398
Giappone	1087	269
Lussemburgo	19	5
Paesi Bassi	408	115
Nuova Zelanda	15	20
Norvegia	462	18
Portogallo	10	5
Spagna	48	39
Svezia	466	64
Svizzera	116	54
Gran Bretagna	509	204
Stati Uniti	701	590

Fonte: DAC, 2005

Nel frattempo l'UNDP ha conosciuto negli ultimi anni un lento ma inesorabile calo nei contributi volontari facendo conseguentemente scivolare, tra i Paesi donatori, la posizione dell'Italia fino a raggiungere il 12° posto tra i membri DAC. C'è stato invece dal 2000 in poi una forte oscillazione nelle somme erogate all'UNHCR che però non hanno impedito che l'Italia uscisse dall'attuale novero dei 10 maggiori Paesi donatori (capeggiati da Stati Uniti e Giappone), speciale classifica nella quale eravamo presenti fino al 2004.³⁶

Tabella 6.2 Contributi ad alcune organizzazioni multilaterali

POSIZ.	UNDP PAESE	USD Mln	POSIZ.	UNHCR PAESE	USD Mln
1	Giappone	204	1	Giappone	93
2	Norvegia	124	2	Svezia	64
3	Paesi Bassi	120	3	Paesi Bassi	51
4	Stati Uniti	112	4	Gran Bretagna	39
5	Svezia	111	5	Norvegia	26
6	Danimarca	86	6	Danimarca	22
7	Gran Bretagna	83	7	Canada	12
8	Canada	48	8	Australia	11
9	Svizzera	42	8	Italia	11
10	Germania	35	10	Francia	10
11	Italia	24	10	Irlanda	10
12	Francia	20	12	Finlandia	9
13	Belgio	18	12	Svizzera	9
13	Finlandia	18	14	Germania	6
13	Irlanda	18	15	Spagna	5
16	Austria	9	16	Lussemburgo	4
17	Spagna	6	17	Belgio	1
18	Nuova Zelanda	5	17	Grecia	1
19	Lussemburgo	3	17	Nuova Zelanda	1
20	Portogallo	3			

³⁶ I dati del 2007 sono presenti sul sito dell'UNHCR www.unhcr.org

POSIZ.	UNICEF PAESE	USD Mln	POSIZ.	IFAD PAESE	USD Mln
			1	Italia	18
1	Giappone	186	2	Giappone	17
2	Stati Uniti	124	3	Stati Uniti	15
3	Norvegia	114	4	Danimarca	14
4	Svezia	54	5	Gran Bretagna	12
5	Danimarca	36	6	Norvegia	10
6	Paesi Bassi	35	7	Paesi Bassi	8
6	Gran Bretagna	35	8	Svizzera	6
8	Canada	34	9	Belgio	4
9	Italia	18	10	Finlandia	2
10	Finlandia	17	11	Grecia	1
11	Irlanda	14		WFP	
11	Svizzera	14	POSIZ.	PAESE	USD Mln
13	Australia	10	1	Giappone	152
13	Francia	10	2	Svezia	52
15	Germania	6	3	Danimarca	35
16	Belgio	4	4	Norvegia	32
17	Nuova Zelanda	2	5	Italia	24
17	Spagna	2	6	Canada	21
19	Austria	1	7	Gran Bretagna	9
19	Lussemburgo	1	8	Finlandia	8
			9	Irlanda	6
			10	Lussemburgo	2
			11	Austria	1
			11	Nuova Zelanda	1
			11	Spagna	1
			11	Svizzera	1

Fonte: DAC, 2005

Discorso a parte meritano i meccanismi maggiormente utilizzati dall'Italia per finanziare il canale multilaterale. Come già accennato nel capitolo precedente, accanto alle tipologie individuate come a) e b) la cooperazione italiana tende ad utilizzare in modo sempre più frequente altri due metodi di finanziamento:

- Nel primo caso si erogano contributi volontari in maniera che potremmo definire impropria ad organizzazioni che fanno parte della "Categoria 1" (cioè

ricevono già contributi su base obbligatoria come FAO, OIL, UNIDO), oppure costituiscono dipartimenti specifici del Segretariato delle Nazioni Unite come l'UNDESA, o ancora sono comprese nelle Istituzioni Finanziarie Internazionali come l'IFAD, o infine, ed è forse il caso più discutibile, sono entità in parte o del tutto prive degli elementi costitutivi di un organismo intergovernativo internazionale (come SID, IPS, IILA, IMG e tanti altri). L'Italia finanzia tali organismi attraverso questo metodo (relativamente agevole dal punto di vista delle procedure burocratiche e amministrative, una volta accertata la disponibilità di risorse, ovviamente) per costituire presso di loro dei fondi, a volte di entità assai rilevante, al fine di negoziare poi, in un secondo momento, interventi specifici (e che vengono pertanto definiti, assieme ai contributi multi-bilaterali, *non-core contributions*). Nascono così il Programma Italia/FAO, come anche quelli Italia/IFAD, Italia/UNIDO, Italia/UNDESA ecc., senza passare attraverso il Comitato Direzionale, né peraltro attraverso il vaglio, ex-ante o ex-post, di qualsivoglia organo di controllo dello Stato italiano, se non appunto per il pagamento del contributo volontario iniziale. Si tratta, in altri termini, nella maggior parte dei casi menzionati, di stanziamenti che apparentemente contribuiscono alle *core resources* degli organismi a cui essi sono diretti, ma che di fatto sono utilizzati per attività o propositi specifici, da negoziare volta per volta con la DGCS. Visti in questa luce, questi contributi hanno caratteristiche che li fanno assomigliare al multi-bilaterale, più che al multilaterale. Gli organismi internazionali in questione accettano di buon grado questa modalità (anche, se non soprattutto, in virtù dei pagamenti a titolo di *overhead* che essi ricevono dall'Italia per coprire le "spese di amministrazione", e che equivalgono ad una cifra che va dal 7% al 13% dei fondi erogati), e si adattano senza grandi problemi a concordare i contenuti degli interventi da realizzare in conformità ai desiderata del nostro Ministero degli Esteri, che a sua volta si rende fedele interprete delle aspettative dei nostri governanti di turno³⁷. Si favoriscono così persone ed entità care ai più o meno grossi "papaveri" della politica italiana, senza che di queste operazioni resti traccia negli archivi della DGCS, e senza dover sottostare alle lunghe trafille burocratiche nostrane. I casi di scuola sono tanti, e spesso ampiamente conosciuti, ma sulla carta le singole decisioni riguardanti affidamenti, condizioni contrattuali, livelli salariali, ecc., appaiono come prese in piena autonomia dagli organismi "partner", i cui archivi sono protetti dall'immunità diplomatica. Così facendo, tutti fini-

³⁷ Si ricorda che il mondo politico ha un'influenza diretta sulla carriera dei funzionari diplomatici del MAE, da cui la necessità di accumulare "benemeranze" nei loro confronti.

scono per trovarci dei vantaggi, e c'è poco da meravigliarsi, con tali premesse, che questa modalità di finanziamento incontri sempre più l'entusiastica approvazione da parte dei diretti interessati.

Va detto che, ad onor del vero, all'interno di alcuni di questi programmi, possiamo anche identificare progetti specifici perfettamente validi, e che hanno ottenuto risultati positivi e verificabili (come, ad esempio, all'interno del Programma Italia/FAO, che esiste da oltre 20 anni, e che ha prodotto anche progetti molto interessanti). Resta vero, anche in questi lodevoli casi, che la modalità d'intervento (ricordiamolo: si parla di "contributi volontari" che, una volta incassati dall'organismo beneficiario, si trasformano da contributi *core* a *non-core*) è comunque criticabile, e che il problema più generale della quasi totale assenza di una cultura della valutazione all'interno della DGCS (specialmente negli ultimi anni, a seguito dell'assottigliamento del personale qualificato) impedisce di avere dei riscontri concreti sull'effettiva validità degli interventi (naturalmente, non solo quelli finanziati attraverso questa specifica modalità).

IMG

L'IMG (International Management Group), è stato costituito nel 1993 per iniziativa e sotto l'egida dell'Alto Commissariato Onu per i Rifugiati (UNHCR) con il fattivo supporto dell'Ufficio Umanitario della Commissione Europea (ECHO) e dei singoli Stati membri dell'Unione Europea, con l'obiettivo di fornire assistenza tecnica alla comunità internazionale nel suo impegno nell'area balcanica, soprattutto in Bosnia Erzegovina a seguito della grave crisi vissuta in quegli anni.

Più volte in passato questo organismo internazionale ha conosciuto le luci della ribalta, per la verità assai poco edificanti, a causa della totale mancanza di trasparenza nella gestione delle risorse ad esso assegnate, ma ciò, unito ad esperienze e competenze geograficamente limitate e ad una troppo spiccata caratterizzazione "commerciale", non impedisce all'IMG di operare oggi in molteplici settori e in decine di Paesi sparsi nei quattro continenti, e soprattutto di continuare a godere di un rapporto del tutto preferenziale con il Ministero degli Esteri italiano.

Basti pensare che fra i donatori dell'IMG spiccano diversi Paesi (Norvegia, Stati Uniti, Spagna, Svezia, Gran Bretagna..) ma le somme da essi stanziare per i progetti di questo organismo non sono neanche paragonabili a quelle versate dalla Farnesina. Per i progetti attualmente in corso nelle varie aree geografiche su un

totale di 102.509.470 euro ben 86.754.927 euro derivano dal governo o dal Ministero degli Esteri italiano! Tra di essi poi vanno menzionati i tanto famosi quanto contestati 20 milioni destinati all'ampliamento del Policlinico Universitario di Tirana legato all'italiano Istituto Dermatologico dell'Immacolata. Finanziamento da più parti considerato addirittura illegittimo per diverse ragioni, a cominciare dal fatto che la quantificazione dei costi necessari alla realizzazione del progetto viene demandata all'IMG ad approvazione e finanziamento già avvenuti! Per di più lo stesso decreto comportava un ingente taglio a grandi agenzie dell'ONU, come la FAO o l'UNDP, provocando l'intervento dello stesso Kofi Annan.

Sempre all'IMG, poi, viene affidato anche il monitoraggio e la valutazione del progetto da loro stessi realizzato. Ciò che sorprende particolarmente è come l'IMG sembri godere di "canali preferenziali" in cui le procedure della DGCS si lubrificano come non mai e i sostanziosi impegni presi a suo favore conoscano ogni volta una rapidità di erogazione davvero inusuale per il nostro ministero.

Nonostante lo status di organizzazione internazionale, la vocazione molto italiana del gruppo emerge con evidenza anche analizzando la composizione del suo organico. Oltre al direttore generale Bicciato, i referenti di non meglio precisati progetti in diversi Paesi sono (salvo tre eccezioni) tutti italiani: è il caso di Barbara Contini per il Sudan, Giovanni Deodato per il Laos, Bruno Silvestrini per Libia, Bosnia e Albania, Sergio Mura per la Somalia, Gianluca Olivieri per l'Afghanistan e la Cina, Paolo Leoni per la Macedonia, Vincenzo Bruno per l'Uruguay.

Nonostante le tante critiche da più parti espresse la DGCS non sembra modificare le sue linee d'azione e ha sottoscritto nel 2004 con l'IMG un Accordo-quadro a definizione di una maggiore e più ampia cooperazione e ha stanziato nel 2006 un contributo volontario di 8 milioni di euro.

L'IMG è stato recentemente al centro di polemiche anche per la gestione dell'ospedale pediatrico Avamposto 55 in Darfur, finanziato con i fondi del festival di Sanremo e avviato nonostante l'insufficienza di fondi lo renda praticamente inutilizzabile. Si veda anche il Libro Bianco 2006 di Sbilanciamoci! per ulteriori approfondimenti sulla controversa "organizzazione internazionale".

- Il secondo meccanismo di finanziamento, utilizzato sempre più spesso ormai non solo dall'Italia ma anche da altri paesi donatori, riguarda il **canale multilaterale**. Anche in questo caso, il motivo principale risiede nella scarsa operatività della cooperazione governativa bilaterale, ormai quasi del tutto scomparsa, che ha portato a guardare con interesse verso questa modalità, peraltro tradizionalmente criticata per il fatto che, secondo alcuni, essa costituisce un pericolo per quanto riguarda la neutralità politica degli organismi internazionali, che si propongono come vere e

proprie agenzie operative dei governi nazionali. Da parte loro, gli organismi internazionali accettano di buon grado di lavorare con questa modalità, pur rendendosi conto che essa va a scapito della crescita delle *core contributions*, sia per i già menzionati motivi riguardanti le percentuali di *overhead*, sia perché si rendono conto che questi contributi, date le priorità politiche che li determinano, sono difficilmente sostituibili con altri ispirati ai criteri del "multilaterale puro", bensì scaturiscono, come si è visto, dall'impossibilità, da parte della Cooperazione italiana, di gestire una cooperazione bilaterale governativa degna di questo nome. Riassumendo in poche parole si può definire il multilaterale come un canale che permette a soggetti predeterminati di aggiudicarsi contratti in un'ottica tipicamente bilaterale pur permettendo ad essi di mantenere i vantaggi derivanti dall'agire in un contesto multilaterale, ossia esenzione fiscale, immunità dalla giurisdizione nazionale ecc..

L'Italia ha un vasto programma di interventi multi-bilaterali, che comprende tutta una serie di organismi, come la FAO (in aggiunta ai contributi obbligatori ed a quelli "volontari" descritti più sopra), l'UNDP (l'Italia è stata molto criticata perché, mentre diminuivano i suoi contributi *core* all'UNDP, aumentavano invece i finanziamenti per programmi multi-bilaterali), l'UNOPS (un precursore del multi-bilaterale, fin dai tempi del FAI e del Progetto PRODERE in Centro-America, che resta il progetto più grande mai finanziato dalla Cooperazione italiana), UNICEF, UNESCO e tanti altri, fino ai piccoli organismi della cui capacità operativa è lecito dubitare, come UNICRI, IMG ed altri ancora.

Italia/FAO

Fin dal 1982 il Governo Italiano riveste un ruolo di primo piano nel Programma di Cooperazione tra la FAO ed i governi, grazie ad un fondo fiduciario annuale.

Nel corso degli anni '80, il **Programma di Cooperazione FAO/Italia** per la realizzazione di progetti e programmi nei paesi in via di sviluppo si è rafforzato non solo per il maggiore impiego di fondi, ma grazie anche all'aumento della sua estensione. Inizialmente il Governo Italiano forniva solo assistenza tecnica per missioni specifiche, servizi di singoli esperti ed equipaggiamento ma con il tempo gli interventi si sono trasformati in un programma più strutturato in cui alle priorità della FAO si integrassero perfettamente quelle del Governo Italiano in tre settori specifici: ambiente e sviluppo sostenibile, sicurezza alimentare e sostegno istituzionale. Attualmente l'Italia è tra i maggiori donatori del Programma di coopera-

zione FAO/governi: tra il 1982 ed il 1993, il contributo volontario per le operazioni ed i programmi speciali della FAO ammonta a 360 milioni di dollari per il finanziamento di circa 140 progetti. Tra il 1994 ed il 2005 il contributo volontario dell'Italia è stato di 250 milioni di dollari per un totale di 150 progetti.

Tali progetti seguono due diverse modalità di finanziamento: multilaterale o multibilaterale.

I progetti multilaterali sono finanziati direttamente attraverso il fondo fiduciario annuale volontario, che l'Ufficio II della DGCS mette a disposizione delle organizzazioni internazionali. I progetti finanziati dai fondi multilaterali nascono invece da iniziative congiunte della DGCS e dei paesi beneficiari, e della loro esecuzione viene incaricata la FAO. Nell'ambito del Programma di Cooperazione FAO/Italia, il contributo volontario annuale fornito dal Governo Italiano negli ultimi cinque anni ammonta mediamente a 15 milioni di dollari. Nel 2003 esso è arrivato a 13 milioni di dollari per i progetti multilaterali ed a 4,5 milioni di dollari per i progetti multibilaterali; nel 2004 il contributo totale è stato di 15,8 milioni di dollari, di cui 3,8 milioni per i progetti multibilaterali; il contributo concesso per il 2005 ammonta a 13 milioni di dollari, di cui 0,8 milioni per progetti multibilaterali.

Il Programma di Cooperazione FAO/Italia pur sviluppandosi in maniera pienamente compatibile con il ruolo della FAO quale organizzazione multilaterale, ricorre quasi sempre alle competenze ed ai servizi di esperti ed istituzioni italiane, dalla fase di preparazione dei progetti fino alla valutazione finale delle attività svolte.

Al Comitato consultivo FAO/Italia sulla cooperazione allo sviluppo, istituito nel maggio del 1984, è affidato l'ampio mandato di sovrintendere alle attività del Programma di Cooperazione FAO/Italia e di fornire i criteri politici riguardo alle aree di intervento in accordo con la politica per lo sviluppo del Governo Italiano e con le priorità della FAO per l'uso delle risorse disponibili.

Fino al 1992 la cooperazione tra l'Italia e la FAO copriva un gran numero di settori tecnici e di aree geografiche. Poiché divenne progressivamente sempre più evidente che una tale dispersione di sforzi non portava ad una ottimizzazione dei risultati, è stato intrapreso un processo di concentrazione delle attività in alcuni settori ed in paesi selezionati al fine di raggiungere il più alto grado di complementarità, efficienza economica ed impatto. Al momento oltre la metà dei progetti viene eseguita in Africa, nell'area del Mediterraneo e in quella mediorientale.

Come si è detto, l'Italia è stata molto criticata (sia in sede di Peer Review del DAC che negli stessi Consigli di Amministrazione degli organismi interessati) per questo uso "strumentale" degli organismi internazionali a fini bilaterali, anche perché, col tempo, il multi-bilaterale italiano ha perso quel carattere di "addizionalità" rispetto alle risorse di tipo *core* sbandierato negli anni d'oro della Cooperazione italiana, e si è via via sostituito di fatto a questo tipo di risorse.

Dalla tabella seguente si evince non solo quanto il canale multilaterale sia stato utilizzato dalla cooperazione italiana, ma anche come dalla seconda metà degli anni '90 abbia spesso addirittura superato quello multilaterale sia per quanto riguarda il numero dei progetti sia per ciò che concerne il totale dell'importo erogato.

Tabella 6.3 *Progetti multilaterali e multibilaterali*

anno	N° progetti Multilaterali	N° progetti Multibilaterale	Importo tot. Multilaterali	Importo tot. Multibilaterale
1997	79	97	L. 342.001.152.385	L. 530.456.498.545 53
1998	86	92	L. 406.439.835.788	L. 406.614.276.332
1999	98	82	€ 561.989.993	€ 268.994.862
2000	89	118	€ 201.625.507	€ 505.149.185
2001	Non specificato	Non specificato		
2002	Non specificato	Non specificato		
2003	Non specificato	Non specificato		
2004	65	64	€ 26.128.169	€ 183.147.153

Fonte: *Relazioni al Parlamento sull'attuazione della cooperazione allo sviluppo dell'Italia. Elaborazione Sbilanciamoci*³⁸

Purtroppo non siamo in grado di valutare se la sostanziale parità registrata nel 2004 (relativa al numero dei progetti e non certo agli stanziamenti, che come si vede sono ancora a netto vantaggio del canale multilaterale) sia un caso isolato o derivi da una precisa decisione politica poiché le Relazioni al Parlamento sull'attuazione della cooperazione allo sviluppo dell'Italia dal 2001 al 2003 non distinguono in alcun modo i progetti multilaterali da quel-

³⁸ Le cifre in tabella devono considerarsi indicative poiché nelle varie Relazioni al Parlamento le somme stanziante sono state indicate a volte in lire, a volte in euro, altre volte in dollari, in ECU e addirittura in Franchi Svizzeri. Si è pertanto proceduto ad effettuare il cambio di queste valute prima in lire (anni 1997 e 1998) e poi in euro basandosi sull'ultimo tasso di cambio relativo all'anno in cui sono stati erogati gli stanziamenti.

li multilaterali classificandoli indistintamente come affidati ad organizzazioni internazionali.

Già questo unico esempio ci porta alla constatazione di una a dir poco inverosimile difficoltà ad ottenere dati precisi e uniformi, che riguarda tutta la cooperazione italiana, ma che nel caso della cooperazione multilaterale (e multi-bilaterale) raggiunge livelli di assoluta gravità. A parte qualche dato molto generale, rintracciabile in ambito DAC, è infatti molto difficile districarsi tra serie di dati che cambiano formato da un anno all'altro, che presentano spesso lacune incomprensibili, e che sembrano organizzate per nascondere la realtà piuttosto che per rappresentarla. E' sostanzialmente per questo motivo che, a nostra conoscenza, non esistono studi sistematici sull'APS multilaterale italiano.

Accanto alla quasi totale assenza di una cultura della valutazione, che impedisce di disporre di una seria banca dati che ci illumini sull'effettiva capacità degli organismi o degli interventi finanziati di raggiungere gli obiettivi ed i risultati previsti, si accompagna la tendenza, tutta italiana, a non tener fede agli impegni presi in sede multilaterale, ad esempio il rinnovato impegno ad aumentare le risorse per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e a duplicare i fondi destinati al continente africano nel corso dell'incontro dei G8 a Gleaneagles, o perfino agli impegni formali, come nel caso del finanziamento del Fondo Globale per la lotta all'AIDS. A tal proposito l'Italia si è presentata al recente vertice del G8 con la poco edificante etichetta del principale debitore del Global Fund dovendo erogare 280 milioni di euro entro l'anno. Proprio a causa di tale debito il nostro Paese ha già perso la Presidenza a rotazione del Fondo ed ora rischia di essere tagliato fuori anche dal Consiglio d'amministrazione. Tutto ciò certo mal si concilia con alcuni degli obiettivi che il nostro Paese si pone di raggiungere attraverso le risorse allocate sul canale multilaterale, ossia una maggior ricaduta politica a livello internazionale ed un ruolo più importante nei processi decisionali.

Non è nostra intenzione criticare in blocco tutte le operazioni che l'Italia esegue con gli organismi multilaterali. Sappiamo benissimo che tra i programmi realizzati sui diversi canali (anche quelli che hanno forti elementi di "bilateralità"), ce ne sono stati molti, e ce ne sono ancora, che sono tra i "fiori all'occhiello" della cooperazione italiana. Rimane però fondamentale evitare di far passare per multilaterale ciò che multilaterale proprio non è, o finanziare progetti "poco multilaterali" con i contributi volontari stanziati per le agenzie dell'ONU. E', ad esempio, il caso del finanziamento di 77.000 eu-

ro per la Conferenza “Mosaico Mediterraneo”, voluta dall'ex sottosegretario Drago e svoltasi a Modica, sua città natale, passato come contributo volontario all'UNESCO; oppure il caso dei 5 milioni conteggiati come contributi volontari all'UNICEF impiegati poi nella produzione del film “All Invisibile Children”. Ancor più difficili da spiegare sono però gli oltre 31 miliardi delle vecchie lire stanziati nel 1999 e nel 2000 per un progetto multilaterale di riabilitazione di strade in Tanzania affidato non ad un'organizzazione internazionale ma alla “nazionalissima” società Federici spa.

In un contesto internazionale in continuo e rapido mutamento, crediamo che la democratizzazione ed il rafforzamento del sistema multilaterale, a partire dalle sue istituzioni, sia oggi prioritario, e che l'Italia possa giocare un ruolo importante nei processi per la riforma della *governance interna* delle istituzioni finanziarie internazionali in corso – per altro come esplicitamente sottolineato nel programma di governo dell'Unione. Da qui l'importanza della componente multilaterale della cooperazione. Proprio per questo crediamo che sia necessaria una discussione trasparente e partecipata degli obiettivi e dei contenuti politici del multilateralismo italiano in materia di cooperazione allo sviluppo, e del contributo italiano alla definizione degli obiettivi e delle strategie delle istituzioni finanziarie internazionali. In questo contesto, crediamo sia necessaria una visione politica unitaria per la cooperazione allo sviluppo italiana, che ristabilisca un ordine di priorità tra interventi di competenza della cooperazione bilaterale e interventi in cui invece un approccio multilaterale possa costituire un valore aggiunto in termini di strategie e politiche internazionali contro la lotta alla povertà decise in maniera trasparente e condivisa nell'ambito delle Nazioni Unite.

Per il resto, il rapporto dell'Italia con le agenzie multilaterali, e in special modo con quelle dell'ONU, dovrà essere improntato al loro sostegno attivo e continuato (attraverso i contributi alle *core resources*) ed al dialogo politico concernente le priorità, le modalità d'intervento e la *governance*. Speriamo che la nuova cooperazione italiana che nascerà nel quadro della nuova legge si orienti in questo senso. Ciò a maggior ragione in un contesto di profondi cambiamenti della finanza per lo sviluppo e del ruolo della cooperazione multilaterale in questa.

7. LE ISTITUZIONI FINANZIARIE INTERNAZIONALI

7.1 La Banca Mondiale

La Banca Mondiale è la più grande banca multilaterale per lo sviluppo e, assieme al Fondo Monetario Internazionale, costituisce uno dei pilastri dell'attuale sistema finanziario internazionale. Entrambe le istituzioni sono nate nel 1944 in seguito alla Conferenza Economica e Monetaria di Bretton Woods, la Banca Mondiale con l'obiettivo di assistere la ricostruzione e lo sviluppo dei territori dei paesi membri, facilitando investimenti di capitali per finalità produttive, in particolare nei paesi europei devastati dal secondo conflitto mondiale.

Già negli anni cinquanta, in seguito al lancio del piano Marshall, la Banca Mondiale spostò il suo focus e iniziò a cercare nuove possibilità di concessione di prestiti fuori dal territorio europeo, in particolare verso i paesi in via di sviluppo, ampliando la propria struttura di conseguenza e allargando via via il suo mandato. Oggi la Banca conta 184 stati membri e il suo obiettivo principale è la lotta alla povertà e il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione dei paesi più poveri che persegue promuovendone la crescita economica; opera con il settore privato oltre che con i governi ed eroga finanziamenti per poco meno di 30 miliardi di dollari l'anno nei settori più svariati, da quello agricolo alle politiche commerciali, dalle infrastrutture alla salute, educazione, estrazione petrolifera e mineraria ma anche energie rinnovabili.

Oltre che nel finanziamento di progetti, la Banca Mondiale gioca un ruolo centrale nella definizione delle politiche di sviluppo dei paesi più poveri e nella determinazione di strategie internazionali che permettano di affrontare in maniera comprensiva le grandi questioni internazionali mantenendo prioritaria la lotta alla povertà e il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite.

Struttura del Gruppo Banca Mondiale

Il Gruppo Banca Mondiale si compone oggi di cinque strutture: l'International Development Association (IDA) e la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD), che operano con i governi dei paesi poveri e a medio reddito rispettivamente; l'International Finance

Corporation (IFC) e la Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) che operano in supporto diretto al settore privato con prestiti e garanzie rispettivamente; e l'International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID) una specie di tribunale di arbitrato interno alla Banca, con il compito di regolare le dispute tra investitori stranieri e governi dei paesi in via di sviluppo.

Finanziamenti del Gruppo Banca Mondiale nel 2005

IBRD 13.6 miliardi di dollari; IDA 8.7 miliardi di dollari; IFC 6.5 miliardi di dollari; MIGA 1.2 miliardi di dollari

La Banca Mondiale e i paesi più poveri L'International Development Association (IDA) è lo sportello della Banca Mondiale che opera con i paesi più poveri ed eroga prestiti *concessionali*, ovvero a un tasso di interesse quasi nullo, ripagabili a partire da 10 anni dalla concessione e restituibili entro un periodo di circa 35-40 anni. Con la creazione dell'IDA, nel 1960, la Banca Mondiale è diventata una vera e propria istituzione di sviluppo. L'IDA è lo strumento principale utilizzato dai paesi donatori per garantire ai paesi più poveri i finanziamenti per lo sviluppo necessari a raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Tra il 2005 e il 2008, l'ammontare complessivo dei finanziamenti messi a disposizione attraverso l'IDA è stato di circa 35 miliardi di dollari, di cui possono beneficiare 81 paesi inseriti dalla Banca Mondiale nel suo elenco dei paesi eleggibili ai prestiti IDA³⁹.

Per ciascuno di questi paesi la Banca definisce le priorità strategiche sulla base del Country Assistance Strategy (CAS) che la Banca stessa redige per ciascuno di essi. Per accedere ai prestiti IDA i paesi più poveri devono a loro volta redigere una strategia nazionale per la riduzione della povertà, *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) sulla base della quale i paesi possono chiedere dei prestiti per interventi strutturali alla Banca. La Banca Mondiale, assieme al Fondo Monetario Internazionale, è inoltre l'istituzione attraverso la quale i paesi più poveri possono accedere ai programmi di riduzione del debito bilaterale promossi dai creditori riuniti nel Club di Parigi (iniziativa HIPC, *Heavily Indebted Poor Countries*) e del debito verso alcune istituzioni multilaterali (iniziativa MDRI, *Multilateral Debt Relief Initiative*, lanciata al vertice dei G8 di Gleneagles nel 2005).

³⁹ Vedi nota 15

Viene da se quindi quanto l'istituzione sia importante per i paesi più poveri, e quanto sia determinante l'impatto delle politiche promosse dalla Banca Mondiale in questi paesi.

Aiuti condizionati alla privatizzazione!

A partire dagli anni ottanta, ovvero da quando si è stabilito il cosiddetto "Washington Consensus", Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale hanno imposto privatizzazioni e liberalizzazioni nei paesi più poveri attraverso i Programmi di Aggiustamento Strutturale. Ancora oggi la Banca Mondiale richiede che i governi beneficiari compiano determinate "azioni" per poter accedere ai propri prestiti, quindi prima della concessione, e altre da realizzarsi durante l'esecuzione del prestito per poter accedere a prestiti futuri. Tale richiesta si concretizza nell'imposizione di gravose condizionalità economiche collegate alla concessione di prestiti e cancellazioni del debito ai paesi più poveri, con impatti a volte devastanti in termini di lotta alla povertà.

La forte ingerenza ancora esercitata in maniera sistematica dalle due istituzioni sui governi dei paesi più poveri costituisce un grave limite allo sviluppo di processi democratici nei paesi stessi, dove i governi, bisognosi di finanziamenti per lo sviluppo, sono di fatto costretti ad accettare di inserire nei programmi nazionali (PRSP) le prescrizioni della Banca e a sacrificare le proprie priorità di sviluppo pur di ottenere i prestiti dell'istituzione. Inoltre, le pressioni della Banca per una riduzione delle funzioni pubbliche nei paesi più poveri attraverso la decentralizzazione e la privatizzazione della gestione dei servizi, unite alle gravose politiche fiscali e alla riduzione di dazi e tariffe imposte dal Fondo Monetario non permettono a questi paesi di aumentare il gettito e accumulare le risorse necessarie a effettuare gli investimenti pubblici necessari, costringendoli a richiedere ulteriori prestiti che finiscono con l'essere utilizzati principalmente per il servizio del debito estero accumulato nel corso dei decenni passati, anche a causa di prestiti concessi a volte in maniera irresponsabile dalle istituzioni finanziarie internazionali e dai diversi governi donatori. In seguito alle forti denunce della società civile dei paesi del Sud, la stessa Banca Mondiale ha riconosciuto l'inefficacia dell'utilizzo delle condizionalità per assicurare il successo dei prestiti strutturali per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio (MDGs), come anche dell'impatto negativo delle privatizzazioni, specie se imposte dall'ester-

no, sui paesi più poveri. Sia la Banca che il Fondo Monetario Internazionale hanno inoltre riconosciuto come le troppe condizionalità e quindi le troppe imposizioni rendano di fatto impossibile la loro applicazione per il governo beneficiario. Nonostante questo, e nonostante il processo di revisione delle condizionalità avviato dalla Banca Mondiale nel 2005 e dal Fondo Monetario Internazionale nel 2002, ciascun accordo per la concessione di un credito della Banca Mondiale ai paesi più poveri e altamente indebitati contiene ancora **fino a 67 condizionalità economiche**⁴⁰, che richiedono al paese beneficiario di privatizzare o liberalizzare settori anche particolarmente sensibili come possono essere quelli dei servizi di base, quali ad esempio educazione, salute o gestione delle risorse idriche.

La Banca Mondiale e i paesi a medio reddito

La Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD) è il nucleo originale della Banca, istituito a Bretton Woods nel 1944. In seguito alla nascita dell'IDA nel 1960, l'IBRD è divenuta lo sportello della Banca che concede prestiti ai paesi a medio reddito. I prestiti vengono concessi dall'IBRD a tasso di poco inferiore a quello di mercato, ma possono essere ripagati a partire da 5 anni dalla concessione, in un periodo di tempo che va dai 15 ai 25 anni. Al contrario dell'IDA, il cui capitale è costituito per la maggior parte dai contributi dei paesi membri, l'IBRD opera quasi come una banca commerciale, genera profitto e raccoglie la maggior parte dei capitali sul mercato finanziario, cercando le risorse necessarie a finanziare i propri prestiti tramite la vendita di titoli obbligazionari IBRD, valutati sui mercati finanziari con la "tripla A" – ovvero massima affidabilità finanziaria, in quanto garantiti dai governi degli stati membri della Banca, oltre che, naturalmente, attraverso i capitali recuperati grazie al ripagamento dei prestiti. Nel 2005, l'IBRD ha raccolto 13 miliardi di dollari attraverso la vendita dei suoi titoli. I bond IBRD, diffusi soprattutto sul mercato finanziario americano, solitamente fanno parte delle proposte di finanziamento a basso rischio offerte agli investitori dalle banche private e dai gruppi finanziari, come anche nei pacchetti assicurativi e pensionistici privati.

L'IBRD è una banca di sviluppo quindi, che deve però pensare alla propria sostenibilità finanziaria, e quindi concedere prestiti, e concederne il più possibile per fare profitti sempre più alti, anche perché una parte di questi co-

⁴⁰ Eurodad report, "World Bank and IMF conditionality: a development injustice", June 2006. www.eurodad.org

finanziano l'IDA insieme ai contributi dei paesi donatori, e per un'altra parte coprono le spese dell'enorme apparato amministrativo della Banca che dá lavoro a più di diecimila persone.

Da qui la necessità di continuare a prestare anche alle economie emergenti, che oggi invece sono in grado di attrarre facilmente ed a buon prezzo finanziamenti privati sui mercati internazionali.

La crisi della Banca: più democrazia o bancarotta!

Gli incontri annuali della Banca Mondiale in programma a Washington il 20-21 ottobre 2007, avranno per la prima volta al centro dell'agenda la questione della *governance* interna dell'istituzione. Dopo lo scandalo Wolfowitz, l'istituzione sta vivendo uno dei momenti più difficili nella sua storia, profondamente delegittimata da un lato, e al limite della sostenibilità finanziaria dall'altro. I paesi a medio reddito, infatti, maggiori contribuenti dell'IBRD, tra cui le grandi economie emergenti quali Brasile, India, Cina, accedono sempre sempre meno ai prestiti dalla Banca Mondiale e iniziano invece a offrire finanziamenti, senza imporre condizionalità economiche, ai paesi più poveri sostituendosi quali *new lenders*, come nel caso della Cina in Africa, o di Brasile e Venezuela in America-Latina, alla stessa Banca e mettendo in pericolo la sostenibilità finanziaria dell'istituzione.

Considerando che il 2007 è anche l'anno del negoziato per la ricostituzione dei capitali dell'IDA, di cui i governi europei sono i maggiori contribuenti, rilegittimare il proprio ruolo e riottenere la fiducia dei governi contribuenti diventa oggi come non mai la priorità più pressante per la Banca. Per riconquistare i paesi emergenti, la Banca dovrebbe offrire loro maggiore voce all'interno dell'istituzione, mettendo mano alla distribuzione dei voti, bene o male la stessa sin dal 1944, dei direttori esecutivi e delle constituencies e smettere di collegare ai propri prestiti l'imposizione di condizionalità gravose. Per accontentare nuovamente i governi europei, dovrebbe riacquistare credibilità, a partire dalle proprie politiche, dimostrando il valore aggiunto che l'istituzione può offrire in termini di lotta alla povertà. Per una reale riforma democratica, governi europei e Stati Uniti dovrebbero cedere i rispettivi privilegi e stabilire che il processo di nomina del presidente si basi sul merito e non sulla nazionalità – da sempre per tradizione il presidente della Banca è un americano e quello del FMI un europeo- dovrebbero inoltre chiedere una revisione della *governance*

interna non solo a favore dei paesi a medio reddito ma anche di quelli più poveri, in primo luogo dei paesi africani, maggiori beneficiari dell'istituzione ma oggi praticamente esclusi dai processi decisionali; e la Banca dovrebbe mettere fine alla propria ingerenza nelle questioni di politica nazionale dei paesi più poveri e ritornare al proprio mandato originale, quello di Banca per lo sviluppo. La sfida è importante, quella che speriamo non manchi è la volontà politica di affrontarla.

Basta aiuti *contro* i poveri!

Nel 2007 si è aperto il negoziato per la XV ricostituzione dei capitali dell'IDA, in cui i paesi donatori contribuiscono a determinare le priorità strategiche per l'operato della Banca nei prossimi tre anni e decidono su queste basi il proprio finanziamento all'istituzione. Dei 35 miliardi di dollari messi a disposizione dall'IDA per il periodo 2005-2008 (IDA XIV), oltre 20 miliardi sono costituiti dai contributi in capitale dei paesi donatori, soprattutto dei governi europei. I paesi donatori esercitano quindi la propria influenza sull'IDA non solo attraverso il potere di voto ma anche in termini di determinazione delle priorità nell'ambito del negoziato per la ricostituzione dei capitali.

Per questo oltre 60 organizzazioni e coordinamenti della società civile europea impegnate per la giustizia economica sociale e ambientale hanno chiesto quest'anno ai rispettivi governi di usare i loro contributi per chiedere una profonda riforma delle politiche della Banca Mondiale in particolare rispetto all'imposizione di condizionalità economiche e al finanziamento di progetti per l'estrazione di combustibili fossili. Qualora la Banca Mondiale non smettesse di imporre privatizzazioni e liberalizzazioni, e non riducesse i finanziamenti e le concessioni di aiuti a operazioni di estrazione di combustibili fossili, investendo invece ingenti risorse finanziarie nelle energie rinnovabili e nell'efficienza energetica, la richiesta ai governi donatori, inclusa l'Italia, è di direzionare i propri finanziamenti verso altri meccanismi di finanziamento per lo sviluppo che rispettino la sovranità dei paesi beneficiari e che hanno adottato le politiche necessarie a prevenire il cambiamento climatico

Energia pulita o combustibili fossili?

Nonostante 15 anni di promesse sul rendere "più verde" la propria politica energetica, la Banca Mondiale continua contraddittoriamente a investire la maggior parte del proprio portafoglio energetico nel settore

estrattivo, e in maniera poco lungimirante non ha finora recepito le raccomandazioni dell'*Extractive Industries Review* del dicembre 2003, che evidenziò l'impatto fortemente negativo sullo sviluppo vissuto da quei paesi che hanno centrato la loro economia principalmente sull'industria estrattiva ed ha quindi sollecitato la Banca Mondiale ad uscire dal finanziamento di progetti nel settore del carbone e del petrolio.

La Commissione ambiente del Senato italiano ha approvato un ordine del giorno nel luglio 1999 seguita da una mozione approvata in sessione plenaria dal Senato lo scorso novembre, in cui si chiedeva al governo italiano di impegnarsi perché la Banca mondiale inizi da subito una transizione dal suo ruolo di finanziatore di progetti per lo sviluppo e l'utilizzo dei combustibili fossili al nuovo ruolo di promotore di tecnologie energetiche sostenibili a livello internazionale, destinando subito il 20% del suo portafoglio energetico a progetti ad energia rinnovabile, escludendo le grandi dighe, e di efficienza energetica.

Secondo l'organizzazione ambientalista Friends of the Earth, il budget complessivo destinato alle energie rinnovabili dalla Banca Mondiale nel 2006 ammonta a circa il 4% dei finanziamenti complessivi destinati dall'istituzione al settore energetico. Allo stesso tempo la Banca investe tra i 2 e i 3 miliardi di dollari all'anno in progetti energetici che emettono gas serra nell'ambiente, alimentando l'effetto serra e il cambiamento climatico e danneggiando in particolar modo le popolazioni più povere del pianeta, come dimostrato dal recente Rapporto Stern⁴¹ e dal rapporto dell'International Panel on Climate Change⁴².

Gli investimenti canalizzati dalla Banca Mondiale falliscono nell'obiettivo di rispondere alle esigenze di quei 2,4 miliardi di persone tra i più poveri al mondo che non hanno ancora accesso ad energia per cucinare e riscaldarsi che sia efficiente e pulita, e di quei 1,6 miliardi di per-

⁴¹ Rapporto sulle ripercussioni economiche del cambiamento climatico commissionato dal governo inglese alla fine del 2006, redatto dall'ex dirigente della Banca Mondiale Nicholas Stern, conosciuto come Rapporto Stern. Il punto centrale del rapporto riguarda il confronto in termini economici dei costi di un'azione immediata e decisa per contrastare il cambiamento climatico, decisamente inferiore rispetto ai costi che l'intera comunità internazionale dovrebbe pagare nei prossimi anni in caso di una mancata azione. Secondo il rapporto, i costi degli interventi per risanare gli effetti di siccità, innalzamento del livello dei mari, fenomeni estremi come uragani e inondazioni (e le conseguenti emigrazioni di massa), nei prossimi decenni rischiano di costare fino al 20% del Pil mondiale. Inoltre, i paesi più poveri al mondo sarebbero quelli a subire l'impatto più devastante e a dover pagare i costi socio-economici, oltre che ambientali, più alti conseguenti al cambiamento climatico.

⁴² L'International Panel on Climate Change è un comitato scientifico internazionale di oltre 200 accademici, incaricato dalle Nazioni Unite della redazione di un rapporto che fornisce in maniera dettagliata e condivisa le più rilevanti informazioni scientifiche, tecniche e socio economiche per comprendere il cambiamento climatico, disegnando diversi scenari sui suoi potenziali impatti e i possibili interventi di adattamento e mitigazione. Il quarto rapporto del Panel è stato reso pubblico nei primi mesi di quest'anno, ed è già stato ribattezzato "il libro dell'apocalisse climatica".

sone che si trovano in aree del pianeta non servite dalla rete elettrica e che quindi ancora vivono senza elettricità.

Al contrario, quasi la metà dei progetti estrattivi finanziati dalla Banca dal 1992 ad oggi, e oltre l'80% dei soli progetti per l'estrazione del petrolio, sono stati rivolti all'*esportazione* dei combustibili estratti sul mercato globale, principalmente verso i paesi del Nord, e non a soddisfare il fabbisogno energetico di base delle popolazioni del Sud.

Secondo un'analisi del Bank Information Center di Washington, realizzata sugli ultimi dati forniti dall'International Finance Corporation, il ramo della Banca Mondiale che presta al settore privato, tra il 2005 e il 2006 gli investimenti nel settore estrattivo sono aumentati del 95%, e solamente quelli rivolti al settore petrolifero sono aumentati del 75%.

Negli ultimi mesi, i governi europei hanno continuato ad essere molto critici verso la strategia per l'energia pulita e lo sviluppo (*Clean Energy and Development Strategy*) presentata dalla Banca agli ultimi incontri Annuali delle IFI a Singapore nell'ottobre 2006. I governi europei sono sempre più orientati a dirigere i finanziamenti verso meccanismi sotto il loro diretto controllo – ad esempio il recente African Trust Fund sulle infrastrutture ed il Fondo globale su Rinnovabili ed efficienza energetica, entrambi gestiti dalla Banca Europea degli Investimenti.

Che altro fa la Banca Mondiale?

Pur essendo una banca per lo sviluppo, la Banca Mondiale eroga prestiti anche al **settore privato** attraverso l'International Finance Corporation (IFC) e offre la copertura dal rischio politico degli investitori privati stranieri nei paesi in via di sviluppo attraverso la Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA). IFC e MIGA lavorano principalmente con le grandi aziende che investono nei paesi del Sud, attive soprattutto nel settore delle infrastrutture, e spesso per interventi con un impatto ambientale e sociale estremamente negativo, quali la costruzione di grandi opere come dighe e centrali idroelettriche, o progetti per l'estrazione petrolifera e mineraria. L'influenza di entrambe le strutture va ben oltre l'ammontare effettivo dei loro investimenti, in quanto la loro presenza in un paese costituisce un catalizzatore per altri investitori privati, soprattutto grandi multinazionali. L'IFC costituisce inoltre il riferimento principale nella determinazione degli standard ambientali anche per gli altri investitori, ad

esempio le banche private.

Il Gruppo della Banca Mondiale è dotato inoltre di un tribunale di arbitrato sugli investimenti, l'International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID), con il compito di regolare le dispute tra investitori stranieri e governi dei paesi in via di sviluppo. L'assoluta assenza di trasparenza rispetto all'operato dell'ICSID e la pratica di prendere decisioni sempre a porte chiuse, rende l'istituto uno strumento al servizio più degli interessi delle grandi multinazionali che non delle popolazioni dei paesi dove queste operano.

Chi governa la Banca Mondiale

Ciascuno dei governi dei 184 paesi membri detiene delle quote di potere all'interno della Banca Mondiale, proporzionate alla dimensione delle economie di ciascuno. Il metodo "un dollaro un voto" garantisce quindi più potere di voto nei processi decisionali alle economie più forti, ovvero ai paesi donatori, mentre i paesi beneficiari dei prestiti della Banca non hanno praticamente voce in capitolo.

Il Consiglio dei Governatori è l'organo decisionale più alto della Banca Mondiale, dove ciascuno dei paesi membri è rappresentato solitamente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, e si incontra due volte l'anno in occasione degli incontri di primavera e di quelli annuali della Banca Mondiale e del Fondo Monetario per votare le strategie elaborate dalla Banca.

L'organo che decide sul funzionamento ordinario della Banca è il Consiglio dei Direttori Esecutivi, di nomina diretta dei rispettivi ministeri dell'Economia e delle Finanze. Il consiglio è composto da 24 direttori esecutivi. Solamente gli otto "maggiori azionisti" della Banca, ovvero Stati Uniti, Giappone, Francia, Germania, Inghilterra, Cina, Russia, Arabia Saudita, hanno un proprio direttore esecutivo. Gli altri 176 paesi sono rappresentati dai rimanenti 16 direttori esecutivi secondo il sistema di raggruppamenti di paesi in *constituencies*. Le decisioni nel consiglio direttivo sono prese in genere sulla base del consenso.

Il vertice dell'istituzione, ovvero il suo presidente, dovrebbe essere nominato dal Consiglio dei Governatori. In realtà, *per consuetudine*, è sempre stato nominato dagli Stati Uniti, come il segretario generale del Fondo Monetario Internazionale è sempre stato di nomina europea.

Tabella 7.1 Il governo della Banca Mondiale

	Percentuali di voto in BM	Nr Direttori esecutivi in BM
Stati Uniti	16	1
Altri paesi G7	27	6
Altri paesi non riceventi prestiti	18	7
Paesi in via di sviluppo riceventi prestiti	39	10

Fonte: Bank Information Center www.bicusa.org

Basta la sola descrizione della struttura di potere interna alla Banca, assolutamente sbilanciata a favore degli Stati Uniti (che con il 16% del potere di voto possono bloccare ogni decisione strategica al Board dei Governatori, che necessita dell'85% dei voti a favore per passare) e degli altri paesi del G7 per evidenziare il profondo deficit democratico dell'istituzione a sfavore dei paesi più poveri. Tanto per dare un altro esempio, i 47 paesi dell'Africa Sub-Sahariana, maggiori beneficiari dei prestiti della Banca, sono rappresentati solamente da 2 direttori esecutivi e detengono meno del 6% del potere di voto.

Il consiglio dei direttori esecutivi si riunisce due volte a settimana ed opera e decide in assoluta segretezza, aggravando la problematicità dell'assenza di trasparenza dell'istituzione sia nell'operato che nei processi decisionali.

Chi rappresenta l'Italia nella Banca Mondiale?

L'Italia è uno dei pochi paesi a non avere un Ministero per lo Sviluppo o un'Agenzia per lo sviluppo. Quando nel 1947 l'Italia aderì alla Banca Mondiale e al Fondo Monetario Internazionale, l'allora Ministero del Tesoro (oggi Ministero dell'Economia e delle Finanze) e la Banca d'Italia, sulla base di un accordo non scritto, decisero una ripartizione dei compiti su cui ancora oggi basa la rappresentanza italiana nelle diverse istituzioni di sviluppo. Per questo motivo, seppure sia sempre il ministero dell'Economia e delle Finanze a dare l'indirizzo politico, formalmente il Governatore della Banca d'Italia, attualmente Mario Draghi, è il nostro rappresentante nel consiglio dei Governatori della Banca Mondiale e della Banca Asiatica di Sviluppo ed è vice-governatore nella Banca Interamericana di Sviluppo. Il Ministro dell'Economia e delle Finanze, at-

tualmente il Min. Tommaso Padoa-Schioppa, siede invece nel consiglio dei Governatori del Fondo Monetario Internazionale, della Banca Africana di Sviluppo e della Banca Interamericana di Sviluppo.

Considerato che le questioni di sviluppo non rientrano nel mandato specifico della Banca d'Italia, ci sembra quanto mai anacronistico che una tale anomalia continui a perpetrarsi e che dal 1947 ad oggi tale accordo non sia mai stato messo in discussione.

La discussione della legge per la riforma della cooperazione, e di un nuovo ruolo per il Ministero degli Affari Esteri (nelle cui competenze rientra la cooperazione allo sviluppo) in vista della creazione anche in Italia di un Ministero per lo Sviluppo o quantomeno di un'Agenzia che si occupi in maniera organica di cooperazione allo sviluppo, ci sembra un'ottima opportunità per rivedere anche i mandati della rappresentanza italiana nelle istituzioni finanziarie internazionali e regionali di sviluppo.

Ricordiamo inoltre che il direttore esecutivo italiano sia alla Banca che al Fondo è rappresentante di una constituency di paesi di cui fanno parte anche il Portogallo, la Grecia, l'Albania, Cipro, Malta e Timor Est.

E l'Italia quanto conta?

L'Italia è uno dei principali donatori dello sportello di sviluppo della Banca Mondiale, l'IDA, con una quota del 3,8% del totale dei contributi dei donatori.

Per il periodo 2005-2008, i paesi donatori hanno deciso un aumento del 25% del contributo obbligatorio all'IDA. La quota complessiva che l'Italia deve destinare all'IDA per il periodo 2005-2008 è di 647,88 milioni di euro, contributo che include 53,19 milioni di euro per il finanziamento del fondo fiduciario HIPC per la riduzione del debito. Quota che sarebbe dovuta essere inclusa nella finanziaria 2007, ma che in realtà è stata solo in parte coperta per decisione al ribasso della Ragioneria di Stato basata su limitazioni di bilancio. Il disegno di legge presentato dal Ministro Padoa-Schioppa al riguardo è attualmente in discussione al Senato e poi passerà alla Camera.

Oltre l'iniziativa HIPC e MDRI

L'aggravarsi della crisi del debito negli anni Ottanta e Novanta portò la questione del debito dei paesi più poveri al centro dei vertici dei G7 di Lione (1996) e Colonia (1999), durante i quali venne lanciata e poi rafforzata l'iniziativa HIPC, *Heavily Indebted Poor Countries*, che si proponeva di risolvere il pro-

blema della solvibilità finanziaria di questi paesi. Nel 2005, con il vertice dei G8 di Gleneagles, l'iniziativa per la cancellazione del debito è stata ampliata a livello multilaterale con la *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) che apriva il processo di cancellazione del debito dei paesi più poveri anche al debito pendente verso le istituzioni finanziarie multilaterali.

Da subito, Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale hanno assunto un ruolo centrale nella gestione delle due iniziative, stabilendo e monitorando il percorso di riforme che i paesi indebitati avrebbero dovuto intraprendere per essere inclusi nell'iniziativa e beneficiare quindi della cancellazione del debito.

A distanza di otto anni dal suo lancio, è evidente oggi che il costo economico e sociale sopportato dai paesi HIPC nel corso del periodo di riforme a cui i paesi più poveri devono sottoporsi per arrivare al *completion point* e qualificarsi alla cancellazione del debito (*decision point*) non riesce il più delle volte ad essere coperto dalle risorse finanziarie liberate dalla cancellazione del debito, finendo col vanificare gli sforzi messi in atto per il raggiungimento degli MDGs. Tendenzialmente, le risorse liberate per la maggior parte finiscono a coprire gli interessi passivi sul debito che sono continuati a maturare fino alla qualificazione, e non a interventi a beneficio della popolazione più povera, proposito iniziale dell'iniziativa HIPC.

Il lancio della *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) dal vertice di Gleneagles nel luglio del 2005 con lo slogan "100% cancellazione" sembrava offrire la possibilità di una soluzione definitiva al problema del debito, aprendo finalmente la cancellazione anche del debito multilaterale. In realtà, nonostante sia stata pensata per sopperire alla riconosciuta insufficienza dell'iniziativa HIPC, pure l'MDRI è ad oggi ben lontana dall'offrire una soluzione definitiva al problema del debito. La cancellazione, infatti, riguarda solamente 3 delle 23 istituzioni finanziarie internazionali creditrici, ovvero Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale e Banca Africana dello Sviluppo, per un impegno complessivo di 40 miliardi di dollari, che permetterà una riduzione del debito del 64,4% in media, non del 100% come annunciato a Gleneagles.

Tanto per dare un esempio, secondo uno studio recente del network europeo Eurodad, nel 2007 i 22 paesi dell'Africa Sub-Sahariana e dell'America Latina che beneficiano dell'iniziativa risparmieranno 1,25 miliardi di dollari di servizio del debito, ma dovranno comunque pagare 1,43 miliardi di dollari in servizio del debito verso il Fondo Monetario Internazionale, la Banca

Mondiale e la Banca Africana di sviluppo⁴³.

Il 16 marzo di quest'anno anche la Banca Interamericana di sviluppo è stata inclusa nell'iniziativa, impegnandosi a cancellare 4,4 miliardi di dollari di debito verso cinque paesi HIPC dell'America Latina (Bolivia, Guyana, Haiti, Honduras e Nicaragua) con una modalità alquanto contestabile, che, utilizzando risorse interne e non addizionali, secondo la società civile porterà a una riduzione - e non a un aumento - dei fondi effettivamente a disposizione per investimenti nella lotta alla povertà.

L'unica organizzazione a destinare risorse addizionali all'MDRI è il Fondo Monetario Internazionale, che sta utilizzando le proprie riserve per coprire la cancellazione. Banca Mondiale e Banca Africana di Sviluppo hanno invece ridotto i crediti concessionali a disposizione dei paesi in via di sviluppo, riducendo a zero il beneficio che sarebbe dovuto derivare dalle risorse liberate in seguito alla cancellazione.

Senza contare che la questione della copertura finanziaria dell'iniziativa MDRI continua a rimanere aperta. A distanza di due anni infatti, gli Stati Uniti non hanno ancora versato i 2 miliardi di dollari che si erano impegnati a destinare all'iniziativa a Gleaneagles, mettendo a rischio la capacità dell'iniziativa di liberare risorse autenticamente addizionali rispetto agli impegni presi dai governi dei G8, sia in via bilaterale che multilaterale, per la concessione degli aiuti allo sviluppo.

Consulenze per che cosa?

Tra i dati sui contributi volontari alle organizzazioni multilaterali forniti dal Ministero degli Affari Esteri, i meno completi e purtroppo poco trasparenti risultano essere quelli dei contributi destinati alle istituzioni finanziarie internazionali, in particolare alla Banca Mondiale. Attraverso i contributi volontari, il paese donatore ha la possibilità di sostenere particolari iniziative, trust funds e programmi della Banca mondiale, che nella sua visione sono più efficaci a raggiungere determinati obiettivi di sviluppo o vengono realizzati in una zona di particolare interesse.

Si parla di cifre non particolarmente importanti, solo poche decine di milioni di euro, che tuttavia potrebbero essere stati canalizzati in parte anche in una delle tante iniziative di dubbia efficacia promosse dalla Banca Mondiale

⁴³ Eurodad, "Multilateral Debt: one step forward, how many back?", April 2007.

volte più a favorire l'ingresso di attori privati, principalmente grandi aziende multinazionali con sede nei paesi donatori, in settori anche particolarmente sensibili, come quello della gestione delle risorse idriche, che alla lotta alla povertà.

E' il caso della PPIAF (Public Private Investment Advisory Facility), iniziativa istituita nel 1999 dalla Banca Mondiale dietro la spinta del Dipartimento per lo sviluppo internazionale del governo inglese (DFID) e del governo giapponese, e subito appoggiata da una decina di altri paesi tra cui l'Italia, che la finanziò con un contributo minimo ma che continuò attivamente a partecipare agli incontri dei donatori e quindi a sostenere politicamente l'iniziativa.

Un'iniziativa dietro le quinte, gestita dalla Banca Mondiale, che ne decide operazioni e priorità in base al "programma di azione per le infrastrutture" lanciato dalla stessa Banca nel 1997, per garantire assistenza tecnica gratuita per facilitare il coinvolgimento privato nel settore delle infrastrutture. In pratica però, la PPIAF è uno dei più importanti strumenti di attuazione delle politiche della Banca. Il suo mandato è infatti non di privatizzare, ma di offrire consulenze sulla privatizzazione ai paesi in via di sviluppo e realizzare programmi per "costruire consenso" sulla privatizzazione negli stessi paesi. In altre parole, attraverso la PPIAF i governi donatori destinano fondi pubblici per lo sviluppo per pagare consulenti il cui compito è convincere l'opinione pubblica, eventuali partiti contrari, i parlamenti, ma anche i sindacati e la società civile dei paesi più poveri sull'opportunità di privatizzare!

Un rapporto della ong inglese World Development Movement e della ong norvegese FIVAS ("Down the Drain", novembre 2006) ha smascherato l'iniziativa nel dettaglio. Dall'istituzione della PPIAF, sono stati finanziati progetti di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) o privatizzazione dell'acqua e delle fognature in 37 paesi in via di sviluppo. E' stata considerazione della PPIAF che in almeno 16 dei paesi in cui ha operato, è stato cruciale investire nel "costruire consenso" sulla necessità di privatizzare la gestione dell'acqua. In 17 paesi in cui ha operato per la privatizzazione dell'acqua, i paesi donatori e le IFIs hanno condizionato la concessione di aiuti all'attuazione dei politiche di privatizzazione dell'acqua (tra essi: Repubblica Democratica del Congo, Etiopia, Kenya, Malawi, Nigeria, Zambia). Dal 1999 ad oggi, i progetti della PPIAF sono costati circa 18,7 milioni di dollari. Alcuni paesi africani in cui ha operato finanziando consulenze per la privatizzazione della ge-

stione della rete idrica sono Botswana, Repubblica Democratica del Congo, Kenya, Malawi, Nigeria, Zambia.

Il 22 maggio scorso, alla vigilia dell'incontro annuale dei donatori della PPIAF all'Aja, la vice-Ministra Sentinelli ha annunciato l'uscita dell'Italia dalla PPIAF, dichiarando in una lettera indirizzata al Forum sulle Alternative alla PPIAF che "l'acqua non è una merce e dobbiamo lavorare per sottrarla alle logiche della privatizzazione" e sottolineando come sia "necessario sostenere una riflessione internazionale sulle conseguenze negative dei processi spinti di privatizzazione in settori così delicati e che riguardano beni comuni". "Mi auguro che questo segnale politico contribuisca, insieme a quello di altri governi, a riaprire la discussione internazionale su questi temi, una discussione che abbia il coraggio di guardare agli effetti concreti delle politiche internazionali, in un mondo sempre più comune a tutti noi. E spero di trovare l'apertura di molti anche su un obiettivo più generale, quello di arrivare ad una dichiarazione universale dell'acqua come diritto umano nel quadro delle Nazioni Unite".

Un passo importante, che lascia aperta la questione della necessità di una maggiore trasparenza anche rispetto altre iniziative minori e programmi di consulenza gestiti dalla Banca Mondiale che il nostro governo sta attualmente finanziando.

7.2 Il Fondo Monetario Internazionale

Il Fondo Monetario Internazionale è stato istituito nel 1944 con lo scopo di garantire la stabilità monetaria e impedire le svalutazioni concorrenziali tra diverse monete, fornendo un sostegno finanziario ai paesi in momentanea difficoltà con la loro bilancia dei pagamenti. In altre parole, il Fondo avrebbe dovuto vigilare sullo stato di salute dell'economia e della finanza internazionale, stabilizzando i parametri macroeconomici delle economie nazionali. Con la definizione di una parità tra il dollaro e l'oro, attraverso il *Gold Stock Exchange Standard*, tutte le valute vennero collegate al parametro più o meno fisso del dollaro americano che a sua volta veniva garantito nella sua stabilità monetaria grazie alle riserve auree della Banca Centrale degli Stati Uniti.

Il suo ruolo di stabilizzatore delle economie diede da subito al Fondo Monetario un'autonomia e un potere molto rilevanti. La decisione unilaterale degli Stati Uniti all'inizio degli anni '70 di rompere la stabilità dei cam-

bi e la convertibilità del dollaro in oro rivoluzionò l'intero sistema finanziario internazionale e conseguentemente il ruolo del FMI mutò drasticamente anche per soddisfare i noti interessi americani. In seguito al forte indebitamento dei paesi in via di sviluppo a partire dalla metà degli anni settanta, dovuto all'improvvisa fluttuazione del dollaro, e generato in parte anche dalle stesse istituzioni internazionali e dall'ingente quantità di prestiti concessi per la costruzione di grandi opere infrastrutturali che avrebbero dovuto fungere da volano per lo sviluppo economico dei paesi più poveri, il Fondo Monetario da supervisore della stabilità finanziaria internazionale divenne guardiano e controllore dei paesi indebitati.

A partire dagli anni ottanta, l'attenzione del Fondo Monetario si focalizzò quasi esclusivamente nell'imposizione ai paesi indebitati di misure che potessero permettere il rimborso del debito, rilanciando allo stesso tempo le esportazioni e l'economia, attraverso i famigerati Piani di Aggiustamento Strutturale. Fu a partire da quegli anni che i paesi indebitati si trovarono nella condizione di dover derogare decisioni di competenza nazionale all'approvazione delle istituzioni finanziarie internazionali, in primo luogo del Fondo Monetario, la cui ingerenza nelle economie nazionali dei paesi sotto il suo controllo divenne totale. L'imposizione di misure per la riduzione del deficit di bilancio e delle spese pubbliche avviò un processo di riduzione delle funzioni pubbliche, inclusa la fornitura di servizi di base quali educazione, sanità e gestione e distribuzione dell'acqua, e la loro successiva privatizzazione che continua tutt'oggi attraverso l'imposizione di condizionalità a volte incrociate da parte di Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale. L'eliminazione di ogni forma di controllo sui prezzi, il divieto di politiche di sussidi, e la rapida apertura dei mercati nazionali alla concorrenza internazionale favorì l'ingresso di aziende private straniere bloccando ogni possibile sviluppo industriale locale. La liberalizzazione del mercato dei capitali favorì l'entrata di capitali stranieri alla ricerca di facili profitti a breve termine, e permise la fuga di capitali accumulati dalle *elites* al potere verso gli ormai noti paradisi fiscali, avviando un processo che ancora oggi continua a sottrarre risorse allo sviluppo dai paesi più poveri.

Con la fine dei Programmi di Aggiustamento Strutturale e in seguito all'adozione dei PRSPs (Poverty Reduction Strategy Papers, le più recenti strategie per lo sviluppo promosse dal Fondo) da parte dei paesi più poveri alla fine degli anni '90, il Fondo Monetario ha assunto un nuovo ruolo di prestatore a paesi a basso reddito, dotandosi di una nuova iniziativa, la Poverty

Reduction Growth Facility (PRGF). Nel periodo 2006-2009, il Fondo ha destinato ai paesi più poveri circa 18,7 miliardi di dollari attraverso il PRGF, finanziato principalmente dai governi europei a fronte della reticenza del Congresso americano.

Per i paesi più poveri, avere un programma in corso con il Fondo Monetario è cruciale per riuscire ad ottenere finanziamenti da altri donatori e dalle banche di sviluppo regionali, oltre che dalla Banca Mondiale. Ne viene da se come anche rispettare le gravose condizionalità economiche imposte dal Fondo attraverso la PRGF sia cruciale per i paesi più poveri per accedere a nuovi prestiti.

La recente critica della Commissione di Alto Livello sulle relazioni tra Banca mondiale e FMI e l'analisi dell'Ufficio di valutazione indipendente (IEO) del FMI, che ha riconosciuto come un'azione su temi specificamente di sviluppo fuoriesca dal mandato del Fondo ma rientri piuttosto in quello della Banca Mondiale e di altri strumenti regionali, nonché a meccanismi innovativi di finanziamento per lo sviluppo, sostengono la richiesta della società civile perché il Fondo Monetario ritorni ad occuparsi di questioni centrali al proprio mandato, aumentando il *policy and fiscal space* per i paesi in via di sviluppo al fine di concedere la possibilità di considerare politiche macroeconomiche e fiscali alternative alle misure liberiste promosse dal Fondo fino ad oggi.

Quanto ha pagato l'Africa per liberalizzare?

Il continente africano è il luogo sulla terra dove le istituzioni finanziarie internazionali sono riuscite a imporre con più successo liberalizzazioni e privatizzazioni, mettendo in ginocchio la maggior parte delle economie di questi paesi e continuando ancora oggi a tenerle sotto controllo attraverso i programmi per la riduzione della povertà (PRSPs) e i processi di riforme per ottenere la cancellazione del debito (iniziativa HIPC). I paesi africani sono gli unici a non poter più usare i sussidi, fuori legge secondo la WTO e contrari alle prescrizioni del Fondo Monetario. Sono gli unici ad avere in atto la legislazione più favorevole all'ingresso degli investitori privati. Eppure i capitali non entrano (meno del 2% dei finanziamenti diretti stranieri complessivi arriva nel continente) e anzi le ricchezze continuano ad uscire, con fughe di capitali verso i paradisi fiscali e le banche europee e per il ripagamento del servizio sul debito. Uno studio

dell'Ong inglese Christian Aid sui costi della globalizzazione ha calcolato che vent'anni di politiche di liberalizzazione sono costati ai paesi dell'Africa Sub-Sahariana circa 272 miliardi di dollari. Mentre in Europa e in Italia si discute di sussidi all'agricoltura, aiuti alle imprese che vogliono investire all'estero, protezione del mercato dalle merci cinesi, Banca Mondiale e Fondo Monetario continuano ad imporre il liberismo più estremo nei paesi più poveri del pianeta e a sostenere che questo porterà alla crescita economica, e poi alla sviluppo;...ma ne siamo sicuri?

Come per la Banca Mondiale, il massimo organo decisionale del Fondo Monetario è il Consiglio dei Governatori, in cui l'Italia è rappresentata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze. Anche al Fondo Monetario, le decisioni operative e di funzionamento vengono prese dal Consiglio dei Direttori Esecutivi, nominati direttamente dai rispettivi Ministeri dell'Economia e delle Finanze.

Un passo necessario: la riforma della *governance* interna

L'attuale distribuzione dei seggi e dei diritti di voto all'interno della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale è totalmente sbilanciata a favore dei paesi sviluppati, e marginalizza i paesi del Sud (in virtù del principio del voto ponderato, che dipende dall'ammontare dei contributi versati), che da un lato non possono contribuire ai processi decisionali e dall'altro si ritrovano a subire in maniera passiva le politiche delle istituzioni finanziarie internazionali, vedendo drasticamente ridotto lo spazio politico necessario a determinare in maniera autonoma le proprie priorità di sviluppo. Il sistema attuale delle quote di potere nelle istituzioni, risalente alla fine della seconda guerra Mondiale, non corrisponde ai nuovi equilibri economici emersi negli ultimi 15 anni, e vede i paesi europei decisamente sovrarappresentati.

Due processi istituzionali profondamente interconnessi sono in corso nel Fondo Monetario Internazionale: la revisione strategica del mandato complessivo e delle funzioni dell'istituzione, processo questo già per metà completato, e la revisione del sistema delle quote degli stati membri, che dovrà completarsi entro il 2008 e che sta al centro della questione della *governance* interna del FMI. In entrambi i processi, le cosiddette economie emergenti, ovvero Cina, Brasile e India, per la prima volta si sono pronunciate chiedendo la definizione di politiche che tenessero conto anche delle loro

priorità, e chiedendo una redistribuzione delle quote dell'istituzione a loro favore.

Per ribilanciare la governance Nord-Sud all'interno del Fondo, ai paesi europei viene chiesto in maniera sempre più pressante di cedere un terzo delle proprie quote e del proprio diritto di voto, a favore principalmente dei paesi in via di sviluppo e tra di essi delle economie emergenti, mentre la quota degli Stati Uniti dovrebbe rimanere all'incirca invariata. Una nuova configurazione della governance interna in questo senso vedrebbe ridotta l'influenza dei paesi europei nel Fondo in termini numerici proprio in un momento in cui sarebbe fondamentale una posizione politica progressista e visionaria sulla sua riforma istituzionale, che potrebbe però concretizzarsi attraverso un maggiore coordinamento tra i paesi europei per una governance europea nel Fondo. L'unica via pragmatica per dare voce ai paesi in via di sviluppo da un lato, e aumentare l'influenza progressiva degli europei nel Fondo dall'altro, sembra essere quella che spinge verso un raggruppamento delle constituencies europee e delle rappresentanze europee che oggi afferiscono a constituencies miste, primo passo questo verso una constituency europea unica nel FMI, ed eventualmente, nel lungo periodo, verso un seggio unico europeo.

Leggiamo a pagina 90 del programma di governo 2006-2011 dell'Unione, oggi al governo: *"Anche nelle istituzioni internazionali l'Europa dovrebbe parlare con una voce sola. Già lo fa nel WTO. In questa ottica si persegue l'obiettivo, pur sottolineando la necessità di riformare e democratizzare queste istituzioni, di unificare le quote dei Paesi membri nel Fondo Monetario Internazionale (FMI) e nella Banca Mondiale, almeno per quel che riguarda i Paesi dell'euro. Se ciò accadesse l'Europa diventerebbe, con gli USA, il principale stakeholder di queste Istituzioni e potrebbe condizionarne positivamente le scelte nella direzione della promozione di politiche economiche e commerciali socialmente ed ecologicamente eque."*

Una voce europea più progressista e più forte nella Banca e nel Fondo, che possa bilanciare l'influenza statunitense e offrire uno spazio politico ai paesi in via di sviluppo, è un tema che interessa tutte le forze politiche e che riguarda la capacità dell'UE e dei suoi stati membri di contribuire a una riforma della governance economica globale. Una mancata azione nei prossimi

mesi potrebbe relegare l'UE a un ruolo di secondo piano nell'arena globale – nonostante questa sia il più grande donatore al mondo con quasi il 60 per cento degli aiuti globali - e ridurre le possibilità di riportare al centro dell'agenda internazionale le priorità di uno sviluppo sostenibile del sistema economico globale.

Visto il loro attuale approccio alle questioni europee, in linea peraltro con quelle della presidenza tedesca del primo semestre 2007, il governo italiano, assieme a quello spagnolo, potrebbe giocare un ruolo cruciale di catalizzatore nel dare il via a un processo istituzionale a livello europeo che si ponga come obiettivo il coordinamento delle politiche europee nella Banca e nel Fondo. In particolare, la Spagna è l'unico grande paese europeo sotto-rappresentato nelle istituzioni finanziarie internazionali senza beneficiare, allo stesso tempo, di una forte rappresentanza europea in queste, e l'Italia nel contesto del Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite ha già deciso di sostenere la Presidenza tedesca dell'UE offrendo possibilità di parola e di azione tramite il suo stesso seggio transitorio. La Commissione e il Parlamento europeo hanno dimostrato un chiaro interesse in proposito, che potrebbe contribuire a creare l'occasione per una decisione politica degli Stati membri sulla questione. Decisione questa che darebbe un segnale politico importante per confermare, dopo il passo indietro nel processo costituzionale, che l'Europa desidera ancora una rappresentanza unica nei processi decisionali e nella governance economica globale.

L'Italia può quindi adoperarsi da subito per catalizzare questo processo politico quanto mai necessario, in stretto contatto con la Presidenza tedesca dell'UE.

7.3 La BERS (Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo).

La Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo è la banca più giovane tra le Istituzioni Finanziarie Internazionali. Creata, infatti, nel 1991 su richiesta dei Paesi della Comunità Europea, la Banca è nata con lo scopo di favorire la transizione dei Paesi dell'Europa dell'Est.

La BERS si presenta con un forte accento politico: favorendo lo sviluppo del settore privato, cerca di accompagnare la transizione di questi paesi da una situazione costituita da un sistema monopartitico ed un'economia centralizzata ad un sistema basato sull'economia di mercato e fondato sulla democrazia multipartitica.

Il suo compito, nello specifico, è quello di supportare i paesi nella creazione di riforme economiche e strutturali che permettano alle loro economie di divenire integrate nell'economia internazionali. Le attività riguardano il supporto e la promozione del settore privato, il rinforzo delle istituzioni finanziarie e dei sistemi legislativi.

La Banca si distingue dalle altre Istituzioni Finanziarie per il suo carattere prettamente europeo. Infatti, più della metà delle azioni della Banca sono in mano ai Paesi Membri dell'Unione Europea, incluse la Commissione e la Banca Europea Investimenti (Bei).⁴⁴

Questa peculiare particolarità contribuisce a rendere ancora più evidente l'unicità della Banca che è la sola banca multilaterale che conta tra i suoi azionisti due organizzazioni internazionali.

La Banca fornisce finanziamenti specifici per progetti o investimenti, concede prestiti ed effettua finanziamenti a medio e lungo termine.

La Banca è anche la prima banca multilaterale di sviluppo che ha un mandato ambientale esplicito, ma è proprio nel campo ambientale che la banca viene criticata di più. Tra il mandato e il suo operato c'è molta distanza. La Banca ha, infatti, finanziato dei progetti che sono contraddittori con il suo mandato e l'esempio più eclatante e conosciuto è quello del finanziamento per lo sviluppo del campo petrolifero nella Repubblica di Komi, della Federazione Russa dove si sono nel 1994 rovesciate tonnellate di greggio (la più grande caduta della storia). Il finanziamento per il progetto Frontiera Resources Corporation in Azerbaijan e in Georgia rappresenta un altro esempio di finanziamento discutibile per la sua sostenibilità ambientale.

Spesso la Banca oltre a finanziare progetti contestabili, non fornisce adeguate informazioni sui progetti portati avanti⁴⁵.

La mancanza di informazione, segretezza, non disponibilità nel fornire le valutazioni sugli impatti ambientali, l'assenza di partecipazione pubblica rende l'attività della Banca assolutamente antidemocratica. La Banca dovrebbe rispettare i suoi impegni contenuti nel mandato, rivedere le sue procedure ambientali e aderirne rigorosamente e anche creare un meccanismo di ricorso e partecipazione dei cittadini coinvolti.

Dalle Relazioni Annuali sull'attuazione della Politica di cooperazione allo svi-

⁴⁴ Nello Statuto della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo è comunque espressamente stabilito un limite per il quale il complesso delle azioni detenute dai Membri dell'Unione, dalla Unione stessa e dalla Bei non può essere inferiore al 51% del capitale sociale della Banca.

⁴⁵ Non fornisce informazioni ai cittadini sulla valutazione dell'impatto ambientale e le poche informazioni che sono a disposizione non sono spesso nella lingua conosciuta dalla popolazione locale. (Molte Ong Arzebaijani hanno difficoltà a rintracciare le informazioni e hanno chiesto più volte la presentazione degli impatti ambientali alla Banca).

luppo dal 2001 al 2004 si osservano i finanziamenti dell'Italia, considerati come aiuto pubblico allo sviluppo:

Tabella 7.2 *Progetti finanziati alla BERS dall'Italia*

	Soggetti coinvolti	Paese	Progetto	Importo
2001	Bers	Albania	Costruzione del tratto stradale Elbasan Librashd	€ 2.300.000,00
2002	Bers/Enel	Albania	Assistenza tecnica top Managemnt della Kesh della sua gestione tecnica e investimenti	€ 4.005.306,00
2002	Bers/Impresa Falcione	Albania	Costruzione di un tratto stradale	€ 3.800.000,00
2003	BERS	Albania	Assistenza al Top Manegement Kesh. Trust Fund BERS	€ 1.585.808,00
2003	BERS/imp. Falcione	Albania	Progetto di riabilitazione stradale	€ 3.800.000,00
2004	Bers	Albania	Assistenza tecnica al top Managemnt della Kesh. Trust Fund alla Bers 2002-2004	€ 1.585.808,00

Fonte. Relazione Annuale sull'attuazione della Politica di cooperazione allo sviluppo(2001-2002-2003-2004)

Il progetto portato avanti dalla Bers e finanziato dall'Italia riguarda la organizzazione tecnica e finanziaria della Kesh cioè l'Ente per l'energia elettrica

8. LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DELL'UNIONE EUROPEA

8.1 Introduzione.

L'Unione europea, il più grande donatore mondiale dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, è anche uno degli attori istituzionali internazionali con esperienza più recente in questo campo.

L'Unione europea e i suoi 25 stati membri forniscono oltre la metà dell'aiuto pubblico allo sviluppo mondiale. Nel 2005 questa quota è stata del 54%, pari a 43 miliardi di euro, e del 56% nel 2006. Nei due anni 7,5 e 8,1 milioni di euro sono stati gestiti direttamente dalla commissione Europea. Nella cooperazione internazionale l'Unione europea gioca quindi un ruolo centrale, in particolare grazie al proprio forte potere negoziale.

Anche l'Italia contribuisce a questi dati, ha, infatti, destinato all'Unione Europea nel 2005 il 44,7% dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo multilaterale, circa 1 miliardo di euro. L'Asps Italiano viene canalizzato verso la Commissione Europea attraverso la quota nazionale del Fondo Europeo di Sviluppo e come contributo dell'Italia per le attività sul Bilancio Europeo. In Italia, la Direzione Generale per l'integrazione europea presso il Ministero degli Esteri ha il compito di curare le attività di integrazione, in particolare promuove la formulazione delle posizioni italiane presso le istituzioni e gli organi dell'Ue e tiene i rapporti con la Commissione europea e le altre istituzioni dell'Unione⁴⁶.

La Commissione Europea, nonostante le riforme ambiziose avviate, gli organismi interni creati o dedicati a questo scopo (come la DG Sviluppo, il FES, ECHO, EuropeAid, ecc.) e la consistenza delle risorse disponibili, ha però ancora molta strada da fare per raggiungere un profilo adeguato alle sue possibilità.

⁴⁶ Questa direzione è articolata in 6 Uffici :

Ufficio I: Questioni economiche e politiche settoriali in ambito Unione europea;

Ufficio II: Relazioni esterne dell'Unione europea;

Ufficio III: Cooperazione finanziaria e cooperazione allo sviluppo tra l'Unione europea e i Paesi terzi. Attuazione delle politiche di internazionalizzazione per il territorio;

Ufficio IV: Politica estera e di sicurezza comune. Corrispondente europeo;

Ufficio V: Cooperazione in ambito UE nei settori della giustizia e degli affari interni;

Ufficio VI: Affari giuridici ed istituzionali.

8.2 Breve storia della cooperazione comunitaria allo sviluppo: da Yaoundé a Cotonou

Le prime radici di una politica e di un'azione comunitaria allo sviluppo si rintracciano nel **Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea** del 1957 conosciuto anche come Trattato di Roma. Anche se il trattato non prevede espressamente l'avvio di una politica comune per una cooperazione allo sviluppo, gli articoli 3 k) 131 - 136 prevedono che i paesi dell'allora CEE (i sei paesi fondatori) adottino nei confronti dei PTOM (i Paesi e Territori d'Oltre Mare) un particolare regime di aiuto. I PTOM, all'epoca, erano colonie ancora in condizione di dominazione, soprattutto colonie francesi, belghe, italiane e olandesi.

Il Trattato di Roma istituisce anche il FES, Fondo Europeo di Sviluppo, strumento finanziario ancora utilizzato, un fondo extra bilancio con lo scopo di assicurare la realizzazione di infrastrutture e mantenere legami politici, economici e commerciali con le colonie e i protettorati.

Una seconda tappa nella storia di una cooperazione comunitaria può essere considerata la **Convenzione di Yaoundé** (dal nome della capitale del Camerun) del 1963 rinnovata poi nel 1969, firmata dai sei paesi membri della CEE e i 18 Paesi africani di nuova indipendenza. Le Convenzioni rappresentano degli accordi commerciali che garantiscono un'assistenza tecnica e finanziaria comunitaria.

Un contributo fondamentale che spinse la politica comunitaria verso un approccio globale ai temi dello sviluppo è stato fornito dal **Vertice di Parigi** del 1972 che ha rilevato la necessità di coniugare crescita economica e sviluppo equilibrato in un'ottica di giustizia e di pari dignità nelle relazioni internazionali. Sulla base di queste riflessioni e grazie all'adozione del Memorandum Pisani (che delinea l'impostazione di una politica di sviluppo intesa come espressione dell'identità europea e come componente essenziale della politica estera comunitaria) e grazie anche agli interventi della Corte di Giustizia (che tendevano a determinare basi giuridiche dell'azione comunitaria), si assiste al passaggio dalla fase in cui la Comunità fondava la propria azione verso i Paesi in Via di Sviluppo sugli accordi commerciali a una fase in cui si pone la necessità di dare significati politici sostanziali agli accordi negoziati.

Dallo scenario caratterizzato dal mutamento degli assetti politici internazionali, dato dalla maggiore consapevolezza della crescente interdipendenza, dalla paura per la carenza di materie prime e dalla la crescita dell'Europa, nasce l'esigenza di rivedere e ridefinire le relazioni, gli obiettivi

e i contenuti della cooperazione con i Paesi in Via di Sviluppo. Nasce, così, in questo quadro, nel 1975 la prima **Convenzione di Lomè**. Questa convenzione, firmata nella capitale del Togo, rappresenta un accordo preferenziale tra la Comunità Europea e i Paesi di Africa, Carabi e Pacifico (46 Paesi ACP). Alla base dell'accordo troviamo il principio del partenariato tra uguali, un modello in cui si cerca di equilibrare la parità. I contenuti di Lomè riguardano, infatti, l'ingresso nel mercato comunitario dei prodotti originari dei Paesi ACP in regime di franchigia doganale e senza reciprocità. In questa convenzione vengono anche istituiti due importanti strumenti, lo Stabex e il Sysmin. Il primo strumento è un sistema diretto alla stabilizzazione dei proventi delle esportazioni e il Sysmin consiste nel risanamento del settore minerario e delle materie prime.

La Convenzione di Lomè è stata costantemente rinnovata allo scadere della sua durata quinquennale (1979, 1984, 1989 e la IV Convenzione, di durata decennale, è stata rinegoziata nel 1995). Nei protocolli finanziari allegati ai vari Accordi sono elencate le risorse, le fonti e i canali di finanziamento (tra cui i vari FES).

Nel 1996 la Comunità Economica Europea sente il bisogno di iniziare un nuovo processo di negoziazione, questo ha inizio con la pubblicazione del Libro Verde (Green Paper) che ha lanciato un vasto dibattito sul nuovo assetto per il futuro delle relazioni con i Paesi ACP. Visto il successo limitato del metodo delle preferenze commerciali delle Convenzioni di Lomè e vista la necessità di adattarsi agli sviluppi internazionali quali la globalizzazione e l'evoluzione tecnologica nonché ai profondi cambiamenti sociali nei Paesi ACP, il nuovo accordo doveva stabilire un nuovo approccio per la cooperazione.

Quindi, dopo un dibattito di quasi cinque anni, nascerà, nel giugno del 2000, l'Accordo di Cotonou (capitale del Benin).

L'Accordo e la Revisione di Cotonou.

L'Accordo di Cotonou entrato in vigore il primo Aprile del 2003, di durata ventennale e prevedendo una revisione quinquennale, diventa, quindi, il nuovo principio legislativo che regola le relazioni tra l'Unione e i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. Il nuovo accordo, firmato con l'intento di rivitalizzare le relazioni tra Unione Europea e Paesi ACP, ha lo scopo di stimolare e accelerare uno sviluppo economico, sociale e culturale, introducendo una nuova flessibilità e conferendo maggiori responsabilità ai Paesi ACP. Il nuovo Accordo firmato nel giorno del venticinquesimo anniversario della prima Convenzione di Lomè, appare subito innovativo, in

quanto è molto semplificato, comprende solo 100 articoli rispetto ai 369 del precedente accordo; quindi il documento è più breve e facile da leggere rispetto alle precedenti Convenzioni di Lomé. Cotonou si pone tre obiettivi: lo sradicamento della povertà, lo sviluppo durevole e l'integrazione progressiva dei Paesi ACP nell'economia mondiale. Matte, quindi l'accento su politica, sviluppo e commercio. Cotonou introduce delle novità, che sembrano lacerare le radici della storia della cooperazione comunitaria, riguardanti la possibilità di negoziare degli accordi commerciali compatibili con le norme del WTO e la conclusione delle regimi delle preferenze commerciali non reciproche. Il partenariato prevede una base di cinque aree d'intervento, di pilastri interdipendenti consistenti: il rafforzamento della dimensione politica; l'aumento dei metodi partecipativi; la determinazione di strategie più incisive di sviluppo e di riduzione della povertà; l'introduzione di una nuova struttura di cooperazione economica e commerciale; la realizzazione di una riforma della cooperazione finanziaria.

Il nuovo partenariato pone come principale obiettivo la riduzione della povertà. L'accordo punta sullo *sviluppo economico*, basato sugli investimenti e il settore privato, sulle politiche e le riforme macroeconomiche e strutturali (la liberalizzazione del regime commerciale) e sulle politiche settoriali (sviluppo dei settori industriali, commerciale e turistico). L'accordo insiste sulla promozione e la protezione degli investimenti privati nei Paesi ACP e la partecipazione di tali Paesi al commercio mondiale, come chiave del loro sviluppo. Esso prevede la negoziazione di nuovi accordi commerciali, al fine di liberalizzare gli scambi fra le due parti, chiudendo il capitolo del regime delle preferenze commerciali di cui hanno beneficiato, dalla prima Lomé, i Paesi ACP: gli EPA.

Secondo settore considerato da Cotonou è lo *sviluppo sociale e umano*, i cui elementi principali sono: le politiche settoriali sociali, le questioni relative ai giovani e lo sviluppo culturale.

L'accordo di Cotonou contiene anche una clausola di revisione quinquennale prevista all'articolo 95 da questa sono esclusi i provvedimenti commerciali ed economici per i quali è infatti prevista una procedura di revisione a parte. Alla fine di febbraio del 2004 gli Stati Membri e i paesi ACP hanno notificato i provvedimenti dello stesso accordo che intendevano modificare. Le negoziazioni, avvenute a Gaborones in Botswana a maggio, avviate dal Consiglio dei ministri e dai rappresentanti degli ACP si sono concluse 2005. Il 25 giugno 2005, alla trentesima sessione, il consiglio dei ministri ACP-UE ha firmato l'accordo modificato di Cotonou. La revisione del-

l'accordo ha riguardato in particolar modo tre ambiti: il quadro politico, le strategie per lo sviluppo; Investment Facility.

Cotonou appare come uno strumento il cui obiettivo è favorire l'emergere di un mercato liberalizzato e di permettere ai Paesi ACP di inserirsi "meglio" in tale sistema. Secondo Cotonou, il mercato libero e la completa partecipazione dei Paesi ACP creeranno le condizioni necessarie per lo sradicamento della povertà. A parole Cotonou stipula che ogni Paese ACP ha la responsabilità di definire i suoi orientamenti, i suoi obiettivi e le sue priorità in materia di sviluppo economico e sociale, mentre di fatto sostiene esplicitamente la via della liberalizzazione su scala mondiale, come destino inevitabile per i paesi poveri.

Gli EPAS

Gli EPAS (Economic Partnership Agreements – Accordi di Partenariato Economico) sono nuovi accordi di libero commercio che l'Unione europea sta negoziando con 76 Paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico), nella maggioranza ex-colonie dei suoi Stati Membri. Gli EPAS fanno parte dell'accordo di Cotonou – che disegna l'architettura di cooperazione tra le due regioni, includendo anche il dialogo politico e la cooperazione allo sviluppo. I negoziati sugli EPAS sono iniziati nel settembre del 2002 e la loro chiusura è prevista per il 31 dicembre 2007. Gli EPAS sono accordi di libero scambio tra due partner diseguali. In cambio della continuazione di un regime preferenziale per Paesi ACP al mercato europeo, l'Ue chiede impegni sostanzialmente reciproci in termini di accesso ai mercati ACP per le sue imprese. La reciprocità, imposta dalle regole WTO, sembrerebbe un elemento ragionevole se non fosse che in termini di competitività le imprese europee schiaccerebbero quelle africane nei mercati dei beni, in particolare i prodotti agricoli, dei servizi e nel settore delle risorse naturali. Una volta che i Paesi ACP apriranno i loro mercati, non saranno in grado di competere con i prodotti europei e milioni di persone perderanno la loro fonte di sostentamento. Ad esempio, si stima per il primo anno di funzionamento una perdita di ricchezza in Kenya e Burundi pari rispettivamente all'1,8 e al 3% del Pil. I possibili effetti degli EPAS saranno meglio trattati nel par. 8.5.

L'Ue sta usando gli EPAS per mostrarsi in linea con gli impegni presi nella WTO al fine di non indebolire la sua posizione e forzare un avanzamento sostanziale nella sua agenda commerciale in altre aree strategiche del pianeta, quali l'Asia, come definita in un recente documento dell'ottobre del 2006: *Global Europe – Competing in the World*. La Ue sta inoltre utilizzando i negoziati EPAS per riaprire la partita su capitoli negoziali esclusi

dall'agenda della Wto, come gli investimenti e gli appalti pubblici. Nella maggioranza i Paesi ACP si sono detti contrari a negoziare tali temi, affermando che ciò ridurrà il loro spazio di manovra per una politica di sviluppo nazionale non apportando alcun beneficio alle loro economie. Il processo negoziale è un disastro. Sul lato europeo, il negoziato è condotto dalla Commissione commercio (Peter Mandelson) e da quella sviluppo (Louis Michel). Essendo gli EPAS previsti dall'accordo di Cotonou, che ricordiamo è un accordo di cooperazione e partenariato, le due dimensioni, sviluppo e commercio, sono ricomprese all'interno dei negoziati. Sul capitolo commerciale, i singoli Paesi membri sono rappresentati nei negoziati dal Comitato 133, organo composto da funzionari governativi che svolge un ruolo di ausilio alla Commissione commercio e di sintesi delle posizioni dei singoli Stati membri. Lo sviluppo, invece, non è materia "comunitarizzata" per cui il ruolo dei Paesi della Ue è diretto e non mediato da altri organi. La componente sviluppo dei negoziati dovrebbe garantire che gli EPAS siano conformi agli obiettivi di sviluppo e di riduzione della povertà sanciti nell'accordo di Cotonou. Un ruolo quindi che non si riduce allo stanziamento di fondi, lasciando il timone negoziale esclusivamente ai tecnocrati commerciali. Di fatto, però, la commissione sviluppo risulta esautorata delle sue funzioni nei negoziati, dove è esclusiva la direzione del commissario Peter Mandelson. A livello italiano i due ministeri coinvolti nei negoziati EPAS sono quello del commercio internazionale, guidato dalla ministra Emma Bonino, e quello degli esteri, guidato dalla vice-ministra Patrizia Sentinelli che ha delegato alla cooperazione allo sviluppo e all'Africa. Gli atteggiamenti dei due ministri risultano essere molto diversi. Per la Bonino gli Epas non rappresentano un pericolo, bensì un'opportunità per i Paesi ACP, dimostrando uno scarso interesse al dialogo con la società civile. Mentre la Sentinelli ha dimostrato crescente sensibilità nei confronti delle preoccupazioni della società civile e i movimenti sociali europei ed ACP, favorendo una posizione dell'Italia in sede europea critica ed esigente in relazione ai rischi degli accordi Epas ed alla necessità di estendere il termine negoziale fissato per il 31 dicembre del 2007 in modo da favorire un processo di revisione dei negoziati partecipato e prendere in considerazione le eventuali alternative richieste anche da molti Paesi ACP. La Ue ha enormi capacità nel gestire i negoziati in tutta la loro complessità, mentre i Paesi ACP faticano ad avere un sufficiente numero di personale, l'*expertise* necessaria e le risorse per seguire tutti gli aspetti dei negoziati e valutare i possibili impatti delle proposte di accordo. L'Ue afferma che i Paesi ACP non sono obbligati a firmare gli EPAS, ma si rifiuta di prendere in conside-

razione valide alternative come previsto dall'art. 37.6 dell'Accordo di Cotonou. La mancata firma degli accordi entro il 31 dicembre del 2007, sostiene la Ue, determinerà un peggioramento dei livelli di accesso al mercato europeo per i Paesi ACP, specialmente se l'Unione europea non si adopererà subito per la definizione di un regime transitorio di salvaguardia degli interessi dei paesi coinvolti. Infine, i negoziati avvengono in maniera poco trasparente, senza il coinvolgimento della società civile e dei movimenti sociali africani, in particolare quelli contadini, che saranno i più colpiti dagli accordi.

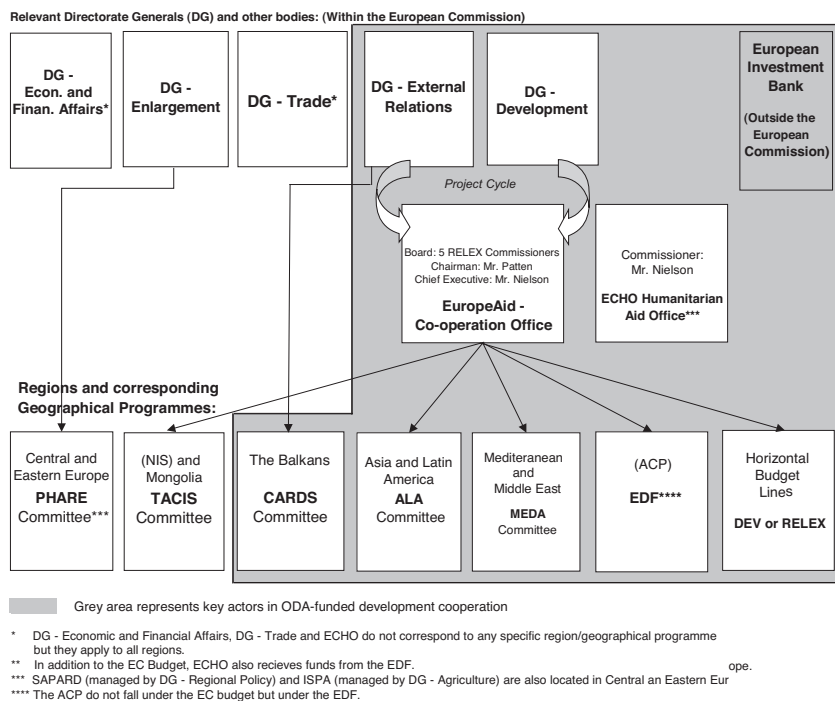
8.3 La Struttura Istituzionale della Politica di Sviluppo Europea.

La politica di sviluppo comunitaria riguarda molti attori all'interno dell'Unione Europea. I primi da considerare sono il Parlamento Europeo e il Consiglio dei Ministri che hanno il compito di formulare le linee generali delle politiche di sviluppo. All'interno, invece, della Commissione Europea rinveniamo due attori fondamentali la Direzione Generale per le Relazioni Esterne e la Direzione Generale di Sviluppo (DG Relex e DG Development). La DG Relazioni Esterne è responsabile della formulazione delle strategie per le differenti regioni interessate (cioè l'Islanda, Liechtenstein, Svizzera, i paesi dell'Europa Orientale e dell'Asia centrale, i paesi del Medio Oriente, del Mediterraneo del sud, dell'America del Nord, America Latina, Australia, Asia, Giappone e Corea). La DG Relazioni Esterne si occupa anche dei rapporti con le Nazioni Unite, con l'OCSE e con il Consiglio d'Europa.

La Direzione Generale Sviluppo si occupa del coordinamento e della gestione delle relazioni comunitarie con i Paesi e Territori d'Oltre Mare e con i Paesi di Africa Cairaibi e Pacifico firmatari dell'Accordo di Cotonou. La DG Sviluppo contribuisce anche alla formulazione della politica di cooperazione allo sviluppo della Commissione per i Paesi in Via di Sviluppo e per i Paesi e Territori d'Oltremare. Le sue attività vengono svolte in collaborazione con ECHO (Ufficio per gli Aiuti Umanitari), con la Direzione Generale Relazioni Esterne e con EuropeAid. La DG per lo Sviluppo è responsabile dell'orientamento e dell'indirizzo politico. Altri due attori da esaminare invece sono EuropeAid che è responsabile della gestione del ciclo del progetto e ECHO che gestisce gli aiuti umanitari incanalati attraverso le Organizzazioni Non Governative, Agenzie dell'ONU e altre Organizzazioni Internazionali.

Uno schema di tutti gli attori è presentato nella figura 7.1

Figura 8.1 Le strutture amministrative dell'Unione Europea



Fonte: OECD

L'Unione Europea destina aiuti allo sviluppo in oltre 160 paesi e territori in tutto il mondo. Per avere un quadro della cooperazione comunitaria più chiara e visibile possiamo distinguere in grandi aree geografiche. Con l'Europa Orientale, il Caucaso e l'Asia (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Ucraina e Uzbekistan, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Mongolia, Tagikistan, Turkmenistan) è in atto il programma **TACIS**. Il programma Tacis (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) mira a fornire assistenza tecnica per favorire un processo di transizione alla democrazia e all'economia di mercato dei paesi interessati, cercando di sostenere le riforme istituzionali, lo sviluppo economico, le tematiche sociali, il potenziamento delle infrastrutture, la sicurezza nucleare, la tutela

dell'ambiente e le questioni rurali.

La regione del Mediterraneo meridionale e del Medio Oriente comprende Algeria, Arabia Saudita, Autorità Palestinese, Bahrein, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Iran, Iraq, Israele, Giordania, Kuwait, Libano, Marocco, Qatar, Siria, Tunisia e Yemen. L'attuale partenariato euromediterraneo ha inizio con la Conferenza dei Ministri degli Esteri tenutasi a Barcellona nel 1995. Il principale strumento finanziario del partenariato euromediterraneo è il programma **MEDA**, nato per promuovere la pace e la stabilità in tutta la regione.

L'assistenza che, invece, riguarda il programma **ALA**, per la zona Asia e America Latina, è incentrata sulla cooperazione economica e sul sostegno all'integrazione regionale. Il programma si propone di incrementare la competitività delle imprese asiatiche e latino americane a livello globale mediante trasferimento di competenze.

8.3.1 Ufficio di cooperazione EuropeAid (EuropeAid- Cooperation Office)

Nel quadro della riforma della gestione dell'assistenza esterna, la Commissione ha istituito il primo Gennaio del 2001 l'Ufficio di cooperazione EuropeAid. L'Ufficio di Cooperazione è un dipartimento della Commissione e ha come mandato quello di attuare gli strumenti di assistenza esterna della Commissione Europa finanziati dal bilancio della Comunità Europea e del Fondo Europeo di Sviluppo. L'Ufficio di cooperazione EuropeAid non si occupa dei programmi di preadesione (Phare, Ispa e Sapard), di iniziative umanitarie, di assistenza microfinanziaria, di politica estera e sicurezza comune (Pesc). L'Ufficio è responsabile di tutte le fasi del ciclo del progetto, dall'individuazione e prima valutazione di progetti e programmi, alla preparazione delle decisioni finanziari. Inoltre possiede funzioni di controllo e valutazioni intermedie e finali di progetti e programmi. EuropeAid cerca di garantire che gli aiuti comunitari siano attuati in modo efficace. Le aree prioritarie in cui agisce EuropeAid sono:

- Il commercio e lo sviluppo.
- La cooperazione di integrazione regionale
- Le politiche macroeconomiche
- I trasporti
- La Sicurezza alimentare e lo sviluppo rurale sostenibile
- Il buon governo e lo stato di diritto

La Commissione ha, trasferito le responsabilità relative alla gestione dei progetti di assistenza esterna dall'Ufficio EuropeAid di Bruxelles agli uffici

situati nei paesi beneficiari. Sono quindi le delegazioni locali, uffici della Commissione Europea nei paesi in cui vengono realizzati i progetti, a essere responsabili dell'identificazione, dell'elaborazione e dell'attuazione di progetti e programmi. EuropeAid si limita ad avere il ruolo di supervisionare le attività così deconcentrate e fornire sostegno sia tecnico, che finanziario. Nel 2005, l'assistenza esterna ha raggiunto 10,4 miliardi di euro, di cui 7,5 sono stati gestiti da EuropeAid.

Per quel che concerne i progetti e i programmi portati avanti da EuropeAid sono:

Democrazia e Diritti Umani, Elezioni, Migrazioni, Co-finanziamento delle Ong, Sicurezza alimentare, Programma sull'ambiente e sulle foreste, Lotta mine antiuomo, Salute, Droga, Fondo per l'Acqua Acp-Ue, Fondo per l'Energia Acp-Ue, Fondo per la Microfinanza.

Nel campo dei **diritti umani** la European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) mira a promuovere e a sostenere i diritti dell'uomo e della democrazia nei paesi terzi. Il meccanismo di funzionamento prevede la preparazione di proposte, micro e macro progetti da parte del paese terzo. I progetti vengono divisi per temi e riguardano la prevenzione per la tortura, la riabilitazione delle vittime della tortura, l'abolizione della pena di morte, la popolazione indigena, il buon controllo, la democrazia, il razzismo e le minoranze

Nel campo delle **elezioni** EuropeAid definisce il suo ruolo nel supporto tecnico e materiale del processo elettorale e può consistere nell'aiuto professionale che stabilisce un quadro giuridico, o implicare il supporto di Ong e società civile. I progetti sono stati effettuati nella Repubblica Democratica del Congo, in Venezuela, in Mauritania, Nicaragua, Brasile e Messico.

Il **Cofinanziamento delle Ong** è finanziato da due linee del bilancio europeo: la linea 21 02 03 e la 21 02 13. La prima linea di bilancio finanzia le attività di sviluppo per i Paesi in Via di Sviluppo e le attività con lo scopo di sensibilizzare e creare consapevolezza, la cosiddetta educazione allo sviluppo. Per questa linea di bilancio il finanziamento è accessibile solo per le Ong Europee. La linea 21 03 13, invece, riguarda la cooperazione decentrata e le attività correlate al rafforzamento della società civile del Sud.

Il Programma Europeo per gli **aiuti e la sicurezza alimentare** si basa sull'analisi e su la diagnosi di situazioni di insicurezza alimentare e sulla cooperazione con i vari attori. L'aiuto alimentare può essere diretto, se il sussidio viene gestito dal governo locale, o indiretto quando l'aiuto alimentare viene gestito da Ong internazionali o da Organizzazioni Internazionali. Il

Programma Mondiale per l’Alimentazione (World Food Programme) è il partner privilegiato con un finanziamento di 110 milioni di Euro nel 2005, seguono poi UNRWA e Croce Rossa Internazionale.

Col programma Lotta contro **le mine antiuomo** nel 2006 sono stati realizzati 6 progetti per un totale di 6.085.087 di euro, i paesi interessati sono stati la Georgia, il Kosovo, il Sud del Caucaso, l’Afghanistan, il Burundi e una Campagna Internazionale per la lotta contro le mine antiuomo (2006-2009). EuropeAid inserisce nei programmi di sviluppo anche **l’Ambiente** insieme alla conservazione e gestione sostenibile delle foreste tropicali. Finanziato dalla linea di bilancio 21 02 05, nel 2006 l’importo disponibile ammontava a 56.616.000 di euro di cui 41 milioni sono stati dedicati al progetto Foreste e il restante al programma “Ambiente”.

Nell’ambito delle **migrazioni** e del diritto d’asilo EuropeAid applica la metodologia del Call for Proposals all’interno di un programma partito nel 2004 chiamato AENEAS che ha lo scopo di fornire un’assistenza tecnica e finanziaria per i paesi a forte immigrazione. L’assistenza fornita dovrebbe aiutare a migliorare il sistema legislativo in materia di migrazione. La **Water Facility** è un fondo che finanzia progetti di supporto all’elaborazione delle politiche nel settore idrico. I beneficiari di questo fondo sono gli stati ACP, le organizzazioni internazionali, le organizzazioni non governative dei Paesi ACP e dell’Unione Europea e gli enti pubblici dell’Unione Europea.

Nell’Ottobre del 2004, la Commissione Europea ha proposto, anche, la creazione di una **Energy Facility** o Fondo per l’energia al fine di migliorare e consentire l’accesso servizi energetici per la popolazione dei paesi ACP. Il Consiglio Acp-Ue ha approvato la proposta della Commissione Europea partendo con un fondo di 220 milioni di euro per il 2005 e di 198 milioni per il 2006.

Sempre sulla linea del fondo Water Facility e Energy Facility, l’Unione Europea e i Paesi ACP hanno ideato anche uno strumento per migliorare l’accesso al credito creando, così, un fondo per la **microfinanza**. Con un preventivo di 15 milioni di euro (provenienti dal FES) il programma intende sostenere soluzioni innovatrici e la diffusione di buone pratiche di microfinanza.

Direzione Generale per gli Aiuti Umanitari (DG ECHO European Community Humanitary Aid Departement)

La Direzione Generale per gli Aiuti Umanitari, la DG ECHO, della Commissione Europea è responsabile della gestione dei fondi forniti dall’Unione Europea

per l'assistenza umanitaria alle vittime di conflitti o catastrofi, sia naturali che provocate dall'uomo. L'attività portate avanti da coinvolge più di 200 attori (tra organizzazioni internazionali, agenzie ONU e ONG) e più di 60 paesi. Altre attività relative di questo dipartimento riguardano studi di fattibilità, controlli di progetti umanitari, prevenzione dei disastri, assistenza tecnica, studi sul campo degli aiuti umanitari.

ECHO ha a disposizione due tipi di fondi: un capitolo del bilancio, il 23 (capitolo 23 02: Sussidio umanitario) e il Fondo Europeo di Sviluppo. Per il Paesi ACP è previsto nel FES una parte dedicata alle emergenze e all'aiuto umanitario che nel 2006 equivale a 28 milioni di Euro. Nel 2006 l'aiuto di emergenza è stato impiegato soprattutto nella Crisi del Darfur, nella striscia di Gaza e in Libano.

La tabella riporta i dati relativi al finanziamento delle attività di Echo dal 2002 al 2006:

Tabella 8.1 *Finanziamenti delle attività Echo (milioni di euro)*

	2002	2003	2004	2005	2006
1. Bilancio Europeo	522	587	518	631	643
Bilancio Iniziale	442	442	490	496	496
Fondi aggiunti	80	145	28	135	147
2. FES – Convenzione di Lomè	17	14	52	23	28
TOTAL	539	601	570	654	671

Fonte: Commissione Europea/ECHO

La DG ECHO per svolgere le sue attività si serve di alcuni attori, quali le agenzie ONU, le ONG (Organizzazioni Non Governative) e altre OOI (organizzazioni internazionali). L'attore che maggiormente percepisce il fondo dell'Echo sono le Ong che assorbono il 52% contro il 37% delle agenzie delle Nazioni Unite e l'11% delle Organizzazioni Internazionali (tra le quali IOM, International Organization for migration, la Croce Rossa Internazionale). Le Organizzazioni Non Governative che lavorano con la DG ECHO sono 575 a cui sono andati nel 2006 un totale circa 338 milioni, le Agenzie delle Nazioni Unite sono 172 e hanno percepito circa 243 milioni di euro e le Organizzazioni internazionali, che sono 46 e hanno avuto 70 milioni di euro).

Le ONG italiane che nel 2006 hanno ricevuto contributi pari quasi a 30 milioni di euro sono: fondazione AVSI, CINS, CISP, COOPI, COSV-Milano, CRIC, CUAMM, GVC, ICU, Associazione PUNTO SUD, TERRE DES HOMMES-ITA.

Nel 2006 ECHO ha assegnato il 48% del fondo ai paesi ACP. I beneficiari che ha ricevuto di più sono stati Darfur con 97 milioni più un fondo per i rifugiati sudanesi di 13 milioni e mezzo e la Repubblica Democratica del Congo con ben 43 milioni. Ancora in Africa altri interventi sono stati eseguiti in Uganda (19 milioni), Liberia (19,8 milioni) e Burundi (17 milioni).

Al Medio Oriente, ai paesi dell'Est Europea e ai paesi Mediterranei è andato il 27%. Nei paesi del Asiatici e del Centro e Sudamerica è stato assegnato il 16 % del totale.

Per le vittime del conflitto in Cecenia sono stati destinati 26 milioni di euro, nel Medio Oriente in particolare per i territori palestinesi sono stati previsti 130 milioni e in Asia 23,5 milioni sono stati destinati alle popolazioni vittime della crisi in Afghanistan, Iran e Pakistan.

Tabella 8.2 Contributi ECHO alle ONG italiane

ONG ITALIANE	IMPORTO
fondazione AVSI	3.327.027
CINS	440.701
CISP	3.511.000
COOPI	14.576.548
COSV - MILAN	1.596.728
CRIC	540.000
CUAMM	330.256
GVC	3.407.583
ICU	1.005.000
PUNTO SUD	158.071
TERREDESHOMMES	967.000
Totale	29.859.914

Tabella 8.3 Distribuzione degli Aiuti Umanitari

Aiuti Umanitari nel 2006 (in €)		
Unit/Region	Amounts	%
A/1: Africa, Caraibi e Pacifico	322.060.000	48%
Corno d' Africa	161.050.000	
Grandi Laghi	84.050.000	
Africa Occidentale	56.150.000	
Caraibi, Pacifico e Oceano Indiani	1.610.000	
Africa meridionale	19.200.000	
A/2: Europa Orientale, Stati di Nuova Indipendenza, Medio Oriente e Mediterraneo	177.900.000	27%
NIS (Chechnya, Caucasus, Tajikistan, ...)	33.000.000	
Medio Oriente	134.000.000	
Paesi Mediterranei	10.900.000	
A/3: Asia, Iraq, Centro e Sud America	105.491.305	16%
Asia	86.891.305	
Centro e Sud America	18.600.000	
0/1: Fondi tematici + Doni	20.500.000	3%
Assistenza Tecnica	19.000.000	3%
Dipecho	19.050.000	3%
Spese di supporto	7.005.627	1%
TOTAL 2006	671.006.932	100%

Fonte: *Financial Report 2006/ECHO*

La Banca Europea per gli Investimenti (BEI)

La Banca Europea per gli Investimenti (BEI), con il suo portfolio di prestiti superiore ai 45 miliardi di euro l'anno è, oggi, la più grande Istituzione Finanziaria Internazionale. La BEI ha negli ultimi anni esteso i suoi prestiti anche ai paesi in via di sviluppo, oltre che ai membri dell'UE ed ai paesi associati a questa o in via di adesione, rendendola di fatto anch'essa una banca di sviluppo.

Istituita nel 1958 nell'ambito del Trattato di Roma come strumento finanziario dell'Unione per il perseguimento dei suoi obiettivi di integrazione - in particolare della rete di infrastrutture europee - agisce di fatto come una banca indipendente, responsabile solo verso i suoi azionisti, ovvero i governi dei 25 Stati membri che garantiscono l'emissione di titoli obbligazionari

sui mercati internazionali con i quali la BEI si finanzia quasi interamente nel suo operato. Nel Dicembre del 2006, il Consiglio dell'Unione Europea ha approvato un nuovo mandato esterno della BEI per il periodo 2007-2013, aumentando la dotazione economica per le operazioni nei paesi terzi a 27,8 miliardi di Euro ed estendendo il raggio geografico d'azione alle regioni dell'Asia Centrale. In qualità di banca dell'UE, la BEI dovrebbe rispettare e attuare i suoi fini fondamentali ovvero promuovere lo sviluppo sostenibile, ridurre la minaccia dei cambiamenti climatici, proteggere la biodiversità, contribuire al raggiungimento degli obiettivi del Millennio. Ma la realtà del suo programma di prestiti disegna un quadro ben diverso. La BEI ha sostanzialmente carta bianca per prestiti al di fuori della UE, senza che sia chiaro quali standard ambientali e sociali vengano adottati per i progetti o per "prestiti globali" tramite intermediari finanziari – entrambi con il fine strategico della promozione del settore privato.

Attraverso la filosofia dei "grandi prestiti", essa spesso finanzia grandi multinazionali ed opere infrastrutturali dal devastante impatto socio-ambientale. Attualmente la BEI è la meno trasparente non solo fra le istituzioni create dal Trattato dell'Unione Europea ma anche in rapporto ad altre istituzioni finanziarie multilaterali, come la Banca Mondiale e la Banca Europea per la ricostruzione e lo sviluppo. L'Italia detiene il 16,1 % del capitale della BEI, come Francia, Germania e Inghilterra, e partecipa ai suoi organi direttivi, Consiglio dei Governatori e Consiglio dei Direttori, attraverso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Può quindi giocare un ruolo chiave nel promuovere una profonda riforma per trasformare la BEI in uno strumento al servizio del pubblico interesse in Europa e delle politiche di sviluppo sostenibile dei paesi del Sud del Mondo.

Un primo segnale concreto in questa direzione è interrompere il sostegno a progetti, dal discutibile impatto ambientale e sociale, che non prevedano la consultazione e la partecipazione delle comunità locali, come recentemente accaduto con l'approvazione del prestito di 200 milioni di Euro per la costruzione della controversa diga di Bujagali sul Lago Vittoria in Uganda, sulla quale è già in atto un ricorso da parte delle comunità locali presso l'Inspection Panel della Banca Mondiale, che ha anch'essa finanziato il progetto.

Negli ultimi anni la BEI ha sviluppato una serie di strumenti finanziari – quali la Investment Facility nell'ambito dell'Accordo di Cotonou – tramite cui la Banca gestisce anche fondi della Commissione europea, ed in particolare dell'aiuto allo sviluppo europeo. Inoltre, la BEI è diventata l'amministratore di trust funds specifici promossi dalla Commissione europea, quali l'Africa

trust fund e il Global Fund for Renewable Energy and Energy Efficiency, che vedono per la prima volta la Banca operare in maniera professionale come istituzione di sviluppo, ed in competizione con la Banca mondiale. Tale approccio della Commissione europea ha portato la BEI alla ribalta della comunità internazionale e prefigurato la possibilità di reindirizzamento di parte dei soldi destinati alle banche multilaterali verso strumenti europei gestiti dalla BEI e maggiormente coerenti con le priorità di sviluppo europee, come definite nel recente ed innovativo “European Consensus”.

8.4. Gli strumenti finanziari

Gli strumenti che l’Unione Europea utilizza per finanziare l’Aiuto Pubblico allo Sviluppo sono due.

Il primo è il **FES/EDF** (European Development Fund) con il quale viene finanziata la cooperazione con i Paesi ACP sotto la regolamentazione dell’Accordo di Cotonou. E’ un fondo che non fa parte del Bilancio Annuale dell’Unione Europea.

Il secondo è **una parte del Bilancio Annuale dell’Unione Europea** con la quale viene finanziata la cooperazione di diverse Aree geografiche e Paesi in Via di Sviluppo. Il Bilancio dell’Unione Europea è votato ogni anno e le priorità di bilancio sono stabilite ogni sette anni in un framework chiamato “financial perspective”.

Il fondo europeo di sviluppo (FES).

Il fondo Europeo di Sviluppo rappresenta lo strumento principale degli aiuti comunitari per la cooperazione allo sviluppo con gli Stati ACP e con i paesi e territori d’oltremare (PTOM). Il trattato di Roma del 1957 ne aveva previsto la creazione per la concessione di aiuti tecnici e finanziari, inizialmente ai paesi africani all’epoca ancora colonizzati e con i quali alcuni Stati hanno avuto dei legami storici. Il FES non rientra ancora nel bilancio generale della Comunità; esso è finanziato dagli Stati membri, dispone di regole finanziarie proprie ed è diretto da un comitato specifico. Per il periodo 2008-2013 gli aiuti concessi ai paesi ACP e ai PTOM continueranno a essere finanziati tramite il FES. Pur gestendo una parte delle risorse del FES (i prestiti e i capitali di rischio), la Banca europea per gli investimenti (BEI) contribuisce con risorse proprie per un importo pari a 1,7 miliardi di euro nel periodo coperto dal nono FES.

Le attività di cooperazione UE-ACP sono state tradizionalmente finanziate dal Fondo Europeo per lo Sviluppo (FES), che si colloca al di fuori del normale processo budgettario comunitario essendo composto dai contributi volontari dei singoli Paesi membri. Tradizionalmente ogni singolo FES dura cinque anni. Dal 1975 al 2000, in corrispondenza di ogni rinnovo, prima delle convenzioni di Youndé poi di Lomé, veniva attivato il fondo di cooperazione. Tuttavia, a partire dal 2000, l'Ue ha intrapreso una scelta senza precedenti che ha legato l'entrata in vigore del FES non alla firma dell'accordo di cooperazione, in questo caso Cotonou, ma alla sua entrata in vigore, vale a dire dopo la ratifica di tutti gli Stati membri. Ciò ha condotto allo slittamento dell'attivazione del fondo di due anni, spostando l'operatività del nono FES al periodo 2002-2008. Questo spostamento dalla data di conclusione dell'accordo a quella di ratifica degli strumenti finanziari ha avuto importanti implicazioni, soprattutto a causa del conseguente cambio di filosofia nell'erogazione di aiuti della Ue verso un approccio "o li usi o li perdi". Infatti, fino alle Convenzioni di Lomé, una volta che il Fondo di sviluppo era impegnato sui vari Paesi ACP e nei programmi regionali esso era svincolato dalla sua durata prevista. Dobbiamo tenere conto che in Paesi particolarmente problematici, l'erogazione e l'attivazione dei programmi implica un tempo che arriva addirittura ai diciassette anni. Sotto Cotonou questo approccio è stato modificato e l'Ue ha posto una scadenza alla validità dei fondi. Se entro la data stabilita essi non verranno utilizzati saranno spostati in una riserva generale il cui utilizzo è a discrezione della Commissione previa approvazione del *Joint ACP-EU Council of Ministers*.

Inoltre, lo spostamento della validità del fondo dall'approvazione alla sua ratifica ha avuto delle conseguenze sul decimo FES. La sua operatività è vincolata all'approvazione di tutti e ventisette i Paesi membri e ciò non avverrà prima del 2010. Ciò significa che esso entrerà in vigore per il quinquennio 2010-2015, ma seguendo la temporalità dei fondi precedenti, esso sarebbe dovuto valere per il periodo 2005-2010, mentre il periodo 2010-2015 doveva essere coperto dall'undicesimo FES. Tutto ciò ha delle reali implicazioni per il livello nominale di fondi reso disponibile dai finanziamenti alla cooperazione Ue-ACP. La tabella ivi riportata, nella terza colonna segnala la media annuale dei fondi allocati a partire dal sesto FES. Si può notare che questa sia cresciuta dal 1985 al 2000, decrescendo invece del 37% dal 2000 al 2015. Di fatto ciò ha creato una situazione in cui il decimo FES è andato perduto essendoci il nono FES a copertura del periodo 2000-2010, e non solo della prima metà del decennio come avvenuto fin dal 1975. Inoltre, se i tempi di ratifica del decimo FES saranno più lunghi, c'è il serio rischio che

gli strumenti finanziari possano scadere addirittura nella seguente decade coprendo così anche il periodo previsto per l'undicesimo fondo.

A fronte di una crescente discussione attorno ai finanziamenti del FES a copertura dei costi degli accordi Epas, nessuno sembra rendersi conto che già una parte è stata tolta. Tutto ciò appare ancora più ridicolo se prendiamo a riferimento le promesse di aiuti assunti dai Paesi del G8 durante il vertice di Gleneagles, durante il quale i Paesi membri della l'Ue hanno promesso di utilizzare la metà dell'aumento dei fondi proprio per i Paesi africani.

Tabella 8.4 *Gli ultimi FES*

FES	Periodo FES	Conve nzione	Quantità nominale	Media annuale nei 15 anni
4 th	1975-1980	Lomé I	€ 3,000 milioni	---
5 th	1980-1985	Lomé II	€ 4,542 milioni	---
6 th	1985-1990	Lomé III)	€ 7,400 milioni	€ 996,1 milioni
7 th	1990-1995	Lomé IV	€ 10,800 milioni	€ 1,516.1 milioni
8 th	1995-2000	Revisione Lomé IV bis	€ 12,967 milioni	€ 3,077.8 milioni
9 th	2002-2008	Accordo di Cotonou	€ 13,500 milioni	€ 3,726.7 milioni
10 th	2010-2015?	Revisione Accordo di Cotonou	€ 21,966 milioni	€ 2,364,4 milioni

8.4.2 Destinazione degli aiuti.

L'Aiuto Pubblico allo Sviluppo quindi viene finanziato anche da una **parte del Bilancio Europeo**, nello specifico è contenuto nei titoli sottostanti.

Tabella 8.5 I capitoli del bilancio europeo componenti l'APS.

Titolo 19 RELAZIONI ESTERNE		2006	
Capitolo	Denominazione	Impengni	Pagamenti
19.01	Spese d'amministrazione del settore Relazioni Esterne	393 735 211	393 735 211
19.02	Relazioni Multilaterale e affari generali nel settore delle Relazioni Esterne	103 335 000	91 530 000
19.03	Politica Estera e Sicurezza Comune	102 400 000	60 700 000
19.04	Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo (EIDHR)	122 712 000	142 927 000
19.05	Relazioni con i paesi dell'OCSE non membri dell'Unione Europea	16 342 000	16 671 000
19.06	Relazioni con l'Europa Orientale, il Caucaso e l'Asia Centrale	490 846 000	483 000 000
19.08	Relazioni con il Medio Oriente e il Mediterraneo meridionale	1 083 397 550	977 641 500
19.09	Relazioni con l'America Latina	318 110 000	382 500 000
19.10	Relazioni con l'Asia	813 879 500	712 121 500
19.11	Supporto strategico e coordinamento per il settore Relazioni Esterne	25 000 000	22 725 000
19.49	Spese di gestione amministrativa dei programmi impegnati a titolo del regolamento finanziario precedente.		8 593 000
Totale		3 469 757 261	3 292 144 211

Titolo 21 SVILUPPO E RELAZIONI CON I PAESI ACP			
Capitolo	Denominazione	Impegni	Pagamenti
21.01	Spese amministrative del settore Sviluppo e relazioni con i paesi ACP	263 295 714	263 295 714
21.02	Politica di cooperazione allo sviluppo e strategie settoriali	815 738 000	782 331 000
21.03	Relazioni con l'Africa subsahariana, i Caraibi, il Pacifico, l'oceano Indiano e i paesi e territori d'oltremare (PTOM)	163 529 000	173 098 000
21.04	Supporto strategico e coordinamento per il settore Sviluppo	15 983 000	15 298 000
21.49	Spese di gestione amministrativa dei programmi impegnati a titolo del regolamento finanziario precedente		3 350 000
Totale		1 258 545 714	1 237 372 714

Titolo 23 AIUTI UMANITARI			
Capitolo	Denominazione	Impegni	Pagamenti
23.01	Spese amministrative del settore Aiuti umanitari	25 411 983	25 411 983
23.02	Aiuti umanitari	489 429 000	490 429 000
23.49	Spese di gestione amministrativa dei programmi impegnati a titolo del regolamento finanziario precedente		400 000
Totale			516 240 983

Fonte: <http://europa.eu.int/eur-lex/budget/www/index-it.htm>

Tabella 8.6 La destinazione settoriale degli aiuti comunitari.

	Valore	Percentuale
Bilaterale	6989,17	92,51%
<i>di cui:</i>		
<i>Progetti e programmi</i>	4713,4	62,4%
<i>Cooperazione tecnica</i>	358,87	4,7%
<i>Aiuti alimentari</i>	320,16	4,2%
<i>Aiuti umanitari</i>	938,52	12,4%
<i>Sostegno alle ONG</i>	0,79	0,0%
<i>Sostegno alle organizzazioni internazionali private</i>	0,97	0,0%
<i>Educazione allo sviluppo</i>	13,15	0,2%
<i>Costi amministrativi</i>	524,66	6,9%
<i>Crediti d'aiuto</i>	118,66	1,6%
Multilaterale	566	7,5%
APS Totale	7555,16	100%

Fonte: DAC

Tabella 8.7 La destinazione geografica degli aiuti comunitari

Area Geografica	Valore	Pecentuale
Africa- Sud Sahara	720,58	10%
Africa- Nord Sahara	3201,04	43%
America Settentrionale e Centrale	330,7	4%
Sud America	289,41	4%
Asia Orientale	319,02	4%
Asia Centrale e Meridionale	821,61	11%
Medio Oriente	515,62	7%
Europa	1090,29	15%
Oceania	85,01	1%
Totale	7373,28	100%

Fonte: DAC

8.5 Aid for Trade: la cooperazione al servizio del libero commercio

Il libero commercio non è una bacchetta magica. Lo ha ammesso lo stesso Pascal Lamy, attuale direttore generale dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO). Circa venti anni di politiche macroeconomiche di

stampo neoliberista improntante sulla dottrina del *Washington Consensus*, che prevedevano, tra gli altri, la liberalizzazione dei mercati e un modello di produzione orientato all'esportazione, non hanno determinato l'integrazione dei Paesi poveri nel mercato internazionale. Anzi, i costi sostenuti a seguito della riduzione o dello smantellamento degli strumenti pubblici a sostegno del mercato interno dei Paesi dell'Africa Sub-Sahariana nel ventennio 1980-2000 sono stati di 272 miliardi di dollari⁴⁷, una cifra di circa 70 miliardi di dollari superiore all'ammontare complessivo del debito estero stimato verso creditori pubblici per i Paesi del continente. A fronte degli evidenti fallimenti negli obiettivi di sviluppo del libero mercato, all'interno delle Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFIs) non è stata messa in discussione la ricetta, il libero commercio, piuttosto è emersa la necessità di accompagnare le aperture dei mercati a programmi di aiuti capaci di permettere ai Paesi poveri di cogliere le opportunità offerte dal mercato internazionale. Infatti, affermano la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale e l'Organizzazione mondiale del commercio, il passaggio di un Paese ad un'economia aperta implica dei costi e fa emergere dei limiti. I primi sono di due tipi: di implementazione e di aggiustamento. L'implementazione riguarda tutte le misure di adeguamento, di carattere normativo, strutturale e di altro tipo, derivanti dalla liberalizzazione dei mercati o dall'applicazione di accordi di libero scambio. Mentre quelli di aggiustamento fanno riferimento agli impatti di breve periodo conseguenti all'aumento della concorrenza e agli investimenti necessari a fronteggiarla, alla necessità di adeguare e migliorare le proprie capacità produttive (*supply-side constraints*) e infrastrutturali, alla perdita di gettito fiscale derivante dall'imposizione dei dazi sui prodotti, tenendo conto, ad esempio, che i Paesi africani in media traggono il 27% dell'intero gettito fiscale proprio dai dazi, a fronteggiare l'aumento dei prezzi agricoli per quei Paesi importatori netti e la perdita di posti di lavoro nei vari settori⁴⁸.

All'ultimo vertice ministeriale della WTO svoltosi Hong Kong nel dicembre del 2005, i Paesi cosiddetti sviluppati si sono accordati per un pacchetto di

⁴⁷ Christian Aid, *The economics of failure: the real cost of "free trade"*, giugno 2005. www.christianaid.org.uk

⁴⁸ Vedi le raccomandazioni della Aid for Trade Task Force della WTO del luglio 2006. www.wto.org. Le raccomandazioni della Task Force non fanno riferimento all'ammontare di risorse necessarie, da dove questi soldi dovrebbero arrivare e come dovrebbero essere spesi. Le raccomandazioni, inoltre, non prevedono alcun obbligo per i Paesi donatori, lasciando loro completa discrezionalità sulla scelta delle modalità e dei soggetti. Le conclusioni della Task Force semplicemente fanno riferimento alle buone pratiche della distribuzione delle risorse. Risulta importante quindi andare a vedere le conclusioni dei singoli Paesi membri per capire l'ammontare, lo scopo e i meccanismi di spesa di questi aiuti promessi.

aiuti proprio per far fronte a queste problematiche e assistere i Paesi poveri nelle riforme della propria politica commerciale. L'*Aid for Trade*, vale a dire gli aiuti al commercio, esistono da vari anni⁴⁹. Ma nell'ex protettorato inglese hanno trovato nuova enfasi, guarda caso in concomitanza con un crescente malcontento da parte dei Paesi del Sud rispetto agli indirizzi assunti dal Round per lo sviluppo di Doha. In quella sede l'Ue ha promesso di portare l'ammontare complessivo di aiuti al commercio a 2 miliardi di euro entro il 2010⁵⁰. Di questi la metà sarà a suo carico e il rimanente a carico dei Paesi membri. Il livello attuale di aiuti al commercio della Ue è di 1,3 miliardi di euro, di cui un miliardo finanziato dalla Ue stessa e 300 milioni dai Paesi membri. Emerge con chiarezza come l'effettivo aumento di aiuti previsto sia solo di 700 milioni di euro. Diciamo previsto perché in realtà i Paesi membri non hanno assunto alcun impegno vincolante in tal proposito. Nel Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (GAERC) svoltosi il 16-17 ottobre del 2006, i Paesi Membri hanno confermato la loro volontà di raggiungere entro il 2010 i due miliardi di dollari promessi, cercando di individuare le categorie cui indirizzare l'*Aid for trade* e rimandando ogni specifica ad una *Joint Aid for Trade Strategy* di prossima elaborazione. Nelle conclusioni del Consiglio Affari Generali salta agli occhi l'assenza di previsione di copertura dei famosi costi di aggiustamento, limitandosi a ribadire che gli aiuti al commercio europei copriranno solo le prime due delle cinque⁵¹ categorie individuate, vale a dire il *Trade policy and regulations* ed il *Trade development*.

⁴⁹ A partire dall'Uruguay Round, che ha sancito la nascita della WTO, i Paesi ricchi hanno accresciuto il loro consenso attorno alla necessità di garantire assistenza tecnica di tipo commerciale per aiutare i Paesi in via di sviluppo nell'implementazione degli accordi e a fronteggiare i costi associati. Una specifica riguardante i problemi per i Paesi importatori netti di cibo (NFIDCs) fu inserita tra gli accordi dello stesso Uruguay Round. Altre misure di assistenza tecnica sono state stabilite con l'obiettivo di aiutare e sostenere lo sviluppo delle capacità commerciali dei Paesi in via di sviluppo e di quelli meno sviluppati. Il piano più organico risulta essere l'Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance to LDCs (IF) realizzato nel 1997 i cui obiettivi principali sono quelli di integrare il commercio all'interno delle strategie di sviluppo della Banca Mondiale, come i Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs), e coordinare i relativi aiuti al commercio. Un'altra iniziativa è quella del Joint Integrated Technical Assistance Programme (JITAP), che ha l'obiettivo di aiutare i Paesi africani a partecipare ai negoziati WTO. Infine il Trade Integration Mechanism (TIM) del Fondo monetario internazionale, che dovrebbe facilitare l'accesso dei Paesi ai fondi dell'organizzazione per fronteggiare i problemi conseguenti alle liberalizzazioni. Si tratta di programmi che non hanno raggiunto i loro obiettivi a causa della mancanza di risorse, personale e di processi molto lenti per accedere ai fondi previsti.

⁵⁰ Oltre alla Ue, ad Hong Kong impegni analoghi sono stati presi dagli Usa (aumentare la spesa annuale di 2,7 miliardi di dollari entro 2010) e dal Giappone (10 miliardi di dollari spalmati in tre anni).

⁵¹ Durante l'ultima conferenza ministeriale della Wto di Hong Kong del dicembre 2005, i Paesi membri della Wto diedero mandato al direttore generale, Pascal Lamy, per costituire una Task Force con l'obiettivo elaborare le raccomandazioni per operationalizzare l'*Aid for Trade*. Il lavoro della Task Force si è concluso nel luglio del 2006, individuando sei categorie che gli aiuti al commercio dovrebbero coprire. Si tratta delle Trade Policy Regulations, Trade Development, Trade-related Infrastructure, Building Productive Capacity, Trade-Related Adjustment e Other Trade-Related Needs. www.wto.org/WT/AFT/1.

Il tema degli aiuti al commercio è centrale all'interno dei negoziati sugli Accordi di Partenariato Economico (APE/EPA) in corso tra l'Unione europea ed i Paesi ACP (Africa-Caraibi e Pacifico). Trattandosi di accordi di libero scambio, essi comporteranno dei costi per i Paesi ACP a cui dovranno far fronte. Tali costi non possono essere evitati semplicemente facendo ricorso a tempi di implementazioni più lunghi, ma necessitano di risorse fruibili capaci di garantire a questi ultimi lo sviluppo delle proprie capacità produttive, la creazione di infrastrutture necessarie a migliorare il commercio regionale e internazionale, il passaggio ad un sistema di tassazione più articolato, differenziato e meno dipendente dai dazi etc. La Ue ha più volte ribadito che i soldi per questi programmi saranno veicolati dal Fondo Europeo per lo sviluppo (FES), il canale dove passa l'aiuto europeo per i Paesi ACP.

Sempre nelle conclusioni del GAERC dell'ottobre 2006, i Paesi membri hanno dichiarato che una parte consistente del *Aid for Trade* europeo sarà indirizzata ai Paesi ACP, non specificando però l'ammontare. I Paesi ACP hanno più volte sostenuto la necessità di includere all'interno degli accordi Epas la previsione di tali aiuti, attraverso l'istituzione di un *Epa Financing Facility*, allo scopo di rendere certa e prevedibile la loro erogazione. Una richiesta alla quale l'Unione europea si è dimostrata sin dall'inizio contraria, affermando che il FES rimane il vettore esclusivo per gli aiuti in questione, ma rimanendo generica sui livelli, lo scopo, i meccanismi ed i processi per legare l'*Aid for Trade* agli Accordi di Partenariato Economico.

Gli aiuti al commercio pongono una serie di problemi che fanno riferimento sia alla loro supposta utilità ed adeguatezza rispetto alla dimensione dei costi effettivi degli accordi di libero scambio per i Paesi ACP che al paradigma generale cui sottintendono. In riferimento al primo ordine di problemi, non essendo gli accordi Epas entrati ancora in vigore abbiamo a disposizione solo delle stime dei possibili costi di adeguamento che dovranno affrontare i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. Sul fronte delle entrate fiscali, la Commissione delle Nazioni Unite per l'Africa (UNECA) stima che la Nigeria perderà 427, il Ghana 193, il Cameroon 149, il Kenya 107 e l'Angola 103 milioni di dollari. Anche laddove la perdita assoluta appare meno significativa, come nel caso dello Zambia (15,8 milioni di dollari), la cifra equivale alla spesa annuale per la cura dei malati di HIV/AIDS o per garantire la salute di 8,8 milioni di cittadini che vivono con meno di due dollari al giorno. Inoltre, la Ue ha dichiarato che i costi di aggiustamento e implementazione degli Epas per i Paesi ACP saranno coperti dal decimo FES che varrà per il

periodo 2010-2015 (secondo la previsione fatta dallo *European Research Office* in relazione al tempo di ratifica nei 27 stati membri della Ue).

È stato però calcolato che per mantenere il livello di impegno di aiuti allo sviluppo sullo 0,38% del PIL da parte dei Paesi UE, serviranno ben 21,3 miliardi di euro. Risulta quindi evidente che nuovi fondi per gli accordi EPAS saranno distratti da altre voci che dovrebbero comunque rimanere prioritarie come l'istruzione e la salute. Un altro esempio ci aiuterà a capire l'ineadeguatezza delle risorse previste per far fronte ai costi di questi accordi di libero scambio riguarda l'adeguamento delle produzioni dei Paesi ACP alle normative sanitarie e fito-sanitarie vigenti nella Ue. Tali costi si attestano tra 2-10% del valore complessivo delle esportazioni di questi Paesi. A fronte di una spesa prevista per tutte le regioni ACP di 180 milioni di euro, il decimo FES ne prevede 24 milioni.

Alcuni dati

Il 60% delle esportazioni dei Paesi di Africa, Caraibi e Pacifico si concentra solo su 9 prodotti e le liberalizzazioni degli ultimi anni hanno ridotto (e non aumentato) la partecipazione di questi Paesi al commercio mondiale: dal 3.4% del 1976 all'1% di oggi. Gli EPAs consentirebbero un azzeramento delle tariffe sulle merci di questi Paesi in arrivo in Europa, ma già oggi il 97% dei prodotti che entrano nel mercato europeo da quei paesi sono esenti da tasse e da quote d'importazione, tuttavia l'Africa non ci ha mai guadagnato. Viaggiando in senso inverso le produzioni europee hanno invaso i mercati africani più deregolamentati, danneggiando seriamente le economie locali. Ma le ricadute negative della liberalizzazione colpiscono anche il nostro paese: sono già stati identificati 14 prodotti considerati "a rischio" (tra cui fagiolini, riso, pomodori, olio d'oliva, vino e arance) che rappresentano più del 45% del valore aggiunto agricolo di 8 regioni italiane.

Inoltre, esistono tutta una serie di costi economici, sociali e ambientali associati ai processi conseguenti all'entrata in vigore degli EPAs che non vengono riconosciuti come, ad esempio, le migrazioni dalle campagne alle città a causa dell'afflusso sui mercati locali di prodotti agricoli europei che toglieranno mercato alle produzioni di milioni di piccoli contadini famigliari; la perdita di terreni derivanti dalla concentrazione terriera in mano a pochi grandi agro-esportatori; il sovra-sfruttamento delle risorse naturali a cau-

sa di accordi capestro in materia di liberalizzazione degli investimenti; e quelli derivanti dalla liberalizzazione e conseguente privatizzazione di servizi fondamentali per lo sviluppo socio-economico come, ad esempio, il turismo, i servizi idrici e quanti altri saranno oggetto di negoziato tra l'Ue e le regioni ACP. Un'ultima considerazione riguardo all'adeguatezza dell'*Aid For Trade* fa riferimento ai tempi di erogazione. Infatti, è stato calcolato che i tempi di erogazione per il Botswana, Lesotho e Swaziland dei fondi previsti dal nono FES si attestano tra i 9 e i 17,5 anni, mentre ne occorrano dai 7 ai 14 per la firma dei contratti e l'implementazione delle specifiche attività di progetto. Un tempo assolutamente inadeguato se si tiene conto che entro dieci anni dall'entrata in vigore degli EPAs, prevista per il 1 gennaio 2008, i Paesi ACP dovranno aprire la quasi totalità dei loro mercati ai prodotti ed alla concorrenza europea e sostenerne i costi che il *Commonwealth Secretariat* ha stimato attorno a 9,2 miliardi di euro, di cui il 60% solo nei primi cinque anni.

Infine, risulta necessario soffermarci un attimo sul paradigma cui sottintendono gli aiuti al commercio. Sulla loro necessità convergono moltissime istituzioni internazionali, anche quelle che in quest'ultimo periodo hanno più criticato gli impatti negativi delle politiche di libero commercio come l'Agenda delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) e la Conferenza per il Commercio e Sviluppo (UNCTAD). Il problema riguarda il fatto che essi non mettono in discussione l'approccio neoliberista alle questioni di sviluppo, bensì riconoscono solamente la necessità di tarare meglio lo strumento del libero commercio, senza considerare, ad esempio, l'insostenibilità sociale e ambientale di un modello di produzione agricola orientata all'esportazione e la sua inadeguatezza a risolvere i problemi della agricoltura familiare africana. Gli aiuti al commercio, inoltre, risultano anche essere una sorta di "tangente" con la quale i Paesi ricchi comprano il consenso dei Paesi in via di sviluppo e meno sviluppati alla firma di accordi capestro di libero scambio che rappresentano una vera e propria ipoteca sul loro futuro. Una tangente assolutamente non commisurata, come abbiamo visto, agli effettivi costi che saranno sostenuti.

Per concludere, le problematiche conseguenti alle liberalizzazioni accelerate dei Paesi del Sud sono molte, complesse e sicuramente non bastano gli aiuti previsti a risolverli. Facendo riferimento all'Africa, stiamo parlando di economie principalmente agricole, su piccola scala, orientate ai mercati locali e regionali, non certo a quello internazionale. Lo sviluppo di infrastrutture e l'aumento delle capacità produttive è necessario, ma essi devo-

no essere funzionali alla crescita di un mercato interno e regionale, l'obiettivo primo dei piccoli produttori africani. Il problema, quindi, è non tanto più aiuti al commercio, quanto aiuti per quale tipo commercio? Altrimenti anche un flusso consistente di risorse si risolverà in un investimento che porterà profitto ai Paesi donatori e costi per i supposti beneficiari. Inoltre, di fronte al cronico deficit di risorse dei Paesi donatori, c'è il rischio che gli aiuti al commercio drenino risorse da altre voci degli aiuti, piuttosto che risultare complementari e aggiuntivi come dovrebbero essere. Infine, non bisogna rischiare che il paravento degli aiuti mascheri il vero problema: l'iniquinazione del sistema commerciale internazionale attuale.

8.6 Conclusioni

L'OCSE ha più di una volta messo in rilievo i deficit della cooperazione europea. La Peer Review del DAC (Development Assistance Committee) raccomanda il rafforzamento delle relazioni dei vari attori, della DG Sviluppo e della DG Relazioni esterne con EuropeAid. Le principali raccomandazioni del DAC presenti nella Peer Review del 2002 riguardano: la creazione di una maggiore coesione e coerenza per facilitare le politiche di cooperazione allo sviluppo, il miglioramento dell'allocazione delle risorse, l'approfondimento del dialogo con i paesi, il miglioramento del sistema di valutazione dei vari programmi per verificare i risultati nel quadro EuropeAid, il miglioramento del monitoraggio di ECHO verso le Ong, la verifica del processo di decentramento della Commissione Europea.

Un punto fondamentale è l'incoerenza tra le politiche portate avanti dall'Unione Europea al suo interno e le politiche di cooperazione. Ad esempio, la PAC, la Politica Agricola Comune, prevede ingenti sovvenzioni dirette e indirette per smerciare i prodotti in eccedenza dei paesi europei sul mercato mondiale, spesso sotto costo, con grave danno per gli altri paesi produttori. Tale politica di *dumping* sui prodotti agricoli limita pesantemente non solo la produzione per l'esportazione dei paesi poveri, ma anche le produzioni dirette al mercato interno. L'incoerenza tra la PAC e le politiche di sviluppo dell'Unione Europea è evidente nell'esempio riportato nella Peer Review del Burkina Faso. Il paese è all'interno di più politiche di cooperazione europee: l'Accordo di Cotonou, il Burkina Faso Country Strategy Paper (Documento Strategico del Paese), accordi bilaterali e regionali. In termini di cooperazione allo sviluppo l'Unione Europea è il principale donatore dal 1997. Tuttavia, le esportazioni europee di carne in Burkina Faso hanno avu-

to un impatto negativo sugli allevatori di bestiame dell'Africa Occidentale e danneggiato il mercato interno e quello d'esportazione del Burkina Faso⁵². La politica di cooperazione europea sembra quasi inutile e totalmente calpestate dalle priorità della Politica Agricola Comune.

Un altro grande problema è quello della allocazione degli aiuti. Infatti, la Peer Review nota ancora come meno del 10% degli Aiuti Pubblici allo Sviluppo (compreso il FES) siano incanalati per l'educazione, la salute e l'acqua mentre oltre il 15% degli Aiuti vengono diretti per il settore dei trasporti. In Camerun, per esempio, due terzi dell'ultimo Fondo Europeo di Sviluppo sono stati indirizzati per il settore stradale e dei trasporti. Questo sembra privilegiare e soddisfare, non le necessità dei più bisognosi, ma interessi economici regionali e nazionali⁵³. Considerando sempre il caso del Camerun si può estrapolare un'altra problematica che non si rivolge solo all'Unione Europea ma a tutto il mondo della cooperazione. In Camerun è in corso un programma di sviluppo governativo, sono presenti l'Unione Europea con vari progetti, le agenzie dell'ONU, diverse Ong. Ogni attore con strumenti e strategie diverse opera in modo non coordinato senza coerenza e questo indebolisce le azioni di ognuno e spesso crea ripetizioni inutili. Sarebbe necessario creare un coordinamento che allinei le azioni di ogni singolo attore verso lo stesso obiettivo.

Infine appare evidente che diverse politiche comunitarie sono diventate uno strumento per favorire l'emergere di un libero mercato nei paesi poveri con alla base l'idea che questa sia l'unica soluzione allo sradicamento della povertà. Già nei rapporti con i Paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) è evidente l'emergere di posizioni nei paesi UE e nella Commissione stessa spesso troppo vicine alle regole imposte dal WTO sul tema della liberalizzazione del commercio. La scelta di introdurre accordi di libero scambio con i paesi ACP, di legare l'entrata in vigore dello storico strumento del FES alla ratifica di tutti gli Stati Membri di Cotonou, ma anche lo spirito di tutto l'Accordo di Cotonou, spezzano i legami con la linea politica dei precedenti accordi di cooperazione e partenariato (le vecchie Convenzioni di Yaoundé e di Lomé).

Ci sono poi problemi nella gestione delle attività, nella comunicazione tra i vari uffici della Commissione e quindi nell'unitarietà e coerenza degli interventi. Per esempio, nel Rapporto del DAC, il Bangladesh riceve aiuti per 21

⁵² Development Assistance Committee, Development Co-operation Review, 2002.

⁵³ <http://www.cordaid.nl/>

progetti sotto la principale linea di bilancio, ma ci sono ulteriori 61 progetti finanziati da altre linee. Da questo anche, si percepisce la mancanza di coerenza, trasparenza del bilancio e di una chiara veduta dei progetti e dei finanziamenti⁵⁴.

Un ultimo problema che deve essere considerato riguarda la tendenza della politica dell'Unione Europea a legare l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo a temi non pertinenti come quelli della lotta al terrorismo, della liberalizzazioni dei mercati o del contrasto all'immigrazione situazione che inevitabilmente produce ambiguità e strumentalizzazioni politiche. Oltre ogni strumentalizzazione ed ambiguità l'Unione Europea potrebbe invece giocare un ruolo fondamentale nel dialogo politico per la realizzazione di una politica di cooperazione veramente fondata sulla solidarietà, la pace ed i diritti umani. La politica dell'Unione Europea dovrebbe cercare di trovare un sistema per mettere in pratica azioni che siano in linea con gli obiettivi di sviluppo, considerato che al centro della politica di cooperazione dell'Unione Europea c'è la riduzione della povertà e il raggiungimento degli Obbiettivi del Millennio.

⁵⁴ Riddell, R.C. "Does Foreign Aid Really Work?" Oxford University Press 2007

9. PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO, L'EVOLUZIONE DEL MULTILATERALISMO

Il presente capitolo è basato sul testo di Jens Martens (2007) "Multistakeholder partnerships – Future models of multilateralism?" Friedrich Ebert Stiftung, Berlin

9.1 Il partenariato pubblico privato (PPP)

Uno dei cambiamenti più significativi che stanno avvenendo nel sistema multilaterale è rappresentato dalla crescente partecipazione del settore privato nei programmi e progetti delle Nazioni Unite. Le interazioni tra le organizzazioni multilaterali non sono una novità, ma nell'ultima decade si è assistito ad un aumento tanto della frequenza come dell'impatto di tale interazione.

Negli ultimi anni, a fronte delle numerose delusioni riguardo i risultati ottenuti dagli attori pubblici nazionali e multilaterali, e soprattutto riguardo le difficoltà che gli attori nazionali hanno dimostrato nel mantenere gli impegni sul fronte multilaterale, si sono andati sviluppando nuovi modelli di collaborazione tra governi, imprese e società civile. La forma in cui si esplicano è un'ampia gamma di contatti bilaterali e progetti di cooperazione che vanno alla realizzazione del singolo progetto limitato nel tempo fino alla costante consultazione con il Segretariato Generale.

Diverse sono le cause di tale tendenza. Tra le altre l'insoddisfazione da parte di governi, istituzioni internazionali e ONG per la lentezza sconcertante dei processi negoziali globali e per la mancanza di volontà e capacità da parte di molti governi di impegnarsi in maniera vincolante per il rispetto degli obiettivi finanziari presi nelle sedi internazionali.

Tali modelli di collaborazione appaiono oggi come il nuovo modello delle politiche globali e sono percepiti da molti come la nuova via e la nuova speranza per il multilateralismo, il futuro della cooperazione internazionale. La retorica associata alla realizzazione dei partenariati pubblico privato (PPP) assume che, semplicemente, non ci sia alternativa a tale approccio. I progetti di collaborazione includono le multinazionali e a volte le ONG o altre organizzazioni della società civile. Sono visti come pragmatici, flessibili e

strettamente diretti alla soluzione dei problemi, per questo in grado di superare la burocratizzazione propria delle Nazioni Unite. Tale posizione è difesa da molte parti. Da istituzioni accademiche come la JFK School of Government di Harvard, da influenti think tank come AccoutAbility e da grandi fondazioni come la Gates Foundation e la UN Foundation. Evidentemente anche le grandi corporation promuovono tale approccio. L'ex direttore delle relazioni esterne della DaimlerChrysler definisce l'"*economizzazione della politica internazionale*" come la "*nuova realtà globale*"⁵⁵ in grado di procurare stabilità e di mettere in pratica le strategie internazionali. Il World Economic Forum⁵⁶ sostiene l'esistenza di un nuovo consenso sulla necessità dei partenariati in seguito alle conferenze di Monterrey e Johannesburg.

I sostenitori della partnership globale tra pubblico e privato sostengono che tale sistema possa aiutare a superare tre limiti propri della cooperazione multilaterale tradizionale:

Governance. Invece di aspettare all'infinito che tutti i governi si mettano d'accordo su posizioni comuni, le alleanze tra governi politicamente affini e attori privati, siano essi imprese o organizzazioni non governative, possono assumere un ruolo guida e superare i deficit propri dell'attuale architettura della governance globale.

Partecipazione. Di fronte ad una società globalizzata in cui le decisioni vengono prese a livelli sempre più lontani dalla gente, la partnership pubblico privato può aiutare a coinvolgere attori non governativi all'interno di strutture decisionali formali.

Realizzazione e finanziamento. I governi spesso mancano di rispettare gli impegni assunti a livello internazionale per la mancanza di strumenti, know how, risorse finanziarie o semplicemente volontà politica. I sostenitori della partnership pubblico privato sostengono che tali ostacoli alla realizzazione e al finanziamento degli impegni possa essere superato solo trovando risorse aggiuntive da corporations e ricchi donatori.

Non esiste tuttavia nessuna dimostrazione empirica a sostegno di tali tesi;

⁵⁵ Inaker, Mikael J. (2004) cit. in Martens, J (2007)

⁵⁶ World Economic Forum (2004) "UN Financing for Development Follow-up Process. An Agenda for Public-Private Cooperation" (www.un.org/esa/ffd/0504-fl_yerwef-ffd.pdf)

l'idea che non possa esistere alternativa si riduce quindi ad un atto di fede. La pretesa maggiore governance si traduce spesso in frammentazione, la partecipazione è quella di gruppi che già possiedono la capacità di condizionare i governi e le risorse provenienti dalle corporation sono il più delle volte irrisorie.

Tuttavia molti sono i rischi connessi ad una partnership che non sia in qualche modo regolata e controllata. Primo tra tutti la crescente influenza delle grandi imprese multinazionali sulla definizione delle priorità nelle politiche internazionali. Allo stesso tempo una scelta disattenta dei partner può gettare discredito sulle stesse Nazioni Unite nel momento in cui dovessero collaborare con imprese che non rispettino gli standard ambientali e sociali internazionali. Anche dal punto di vista dell'efficienza non è detto che il privato migliori necessariamente le cose. La proliferazione di iniziative non coordinate può portare ad una frammentazione della governance globale, all'adozione di soluzioni isolate che indeboliscano il ruolo delle agenzie specializzate e allo stesso tempo le strategie complessive di sviluppo. I partenariati pubblico privato tendono ad esempio a preferire quei problemi su cui sia possibile ottenere risultati certi in tempi relativamente brevi (programmi di vaccinazione o energie rinnovabili). Inoltre i finanziamenti, dipendendo dalla volontà di individui benevoli, rischiano di essere comunque volatili. Effetti negativi possono darsi anche sui mercati attraverso una distorsione data da imprese che si ergono a rappresentanti delle Nazioni Unite, potendo così ripulire la propria immagine, acquisire nuovi canali di accesso ai mercati ed avere un più facile contatto con i rappresentanti dei governi nazionali

9.2 Un po' di storia

L'idea di costituire un'istituzione multilaterale che non fosse costituita solo da rappresentanti dei governi emerge già dopo la prima guerra mondiale. Nel 1919, l'ILO (Organizzazione Internazionale del Lavoro) era formata da un "partenariato" in cui imprenditori e sindacati potessero partecipare e votare allo stesso modo dei governi. Dal momento della loro creazione, le Nazioni Unite non sono mai state un foro puramente governativo. ONG, sindacati e imprese erano già rappresentati alla conferenza di fondazione a San Francisco nel 1945. In tale occasione ebbero un ruolo importante nella formulazione della Carta dei Principi, in particolare per quanto riguarda l'articolo 71, che regola le relazioni consultive tra il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC) e le ONG. In quella fase iniziale appare anche il primo sponsor privato

dell'ONU. Alla fine degli anni '40 il multimilionario Rockefeller donò 8,5 milioni di dollari per l'acquisto del terreno dove si trova oggi il Palazzo di Vetro a New York.

Negli anni a seguire le grandi imprese si mantennero a distanza dall'ONU. Distanza che divenne ostilità nel 1973 quando furono fondati l'UNCTC (Centre on Transnational Corporation) e l'ECOSOC (Commission on Transnational Corporations) per monitorare l'attività delle grandi corporazioni e che negoziarono (senza successo) uno stringente codice di condotta internazionale per le imprese.

Tuttavia parallelamente si stava formando il CGIAR (consultative Group on International Agricultural Research), fondato nel 1971, di cui oggi fanno parte 64 membri: 47 governi, 13 organizzazioni internazionali e 4 fondazioni private (Ford Foundation, Rockefeller Foundation, Kellogg Foundation, con evidenti interessi nella produzione di cereali, e Sygenta Foundation for Sustainable Agriculture, essendo la Sygenta uno dei colossi dell'agro-business con un ruolo centrale nella ricerca di OGM).

La tendenza a sviluppare forme di partenariato accelera nell'ambito delle istituzioni multilaterali con particolare enfasi durante i negoziati commerciali dell'Uruguay Round del WTO, durante la fase finale di negoziati NAFTA e in diverse occasioni in seno all'Unione Europea.⁵⁷ Ma è in particolare durante la preparazione della Conferenza sull'Ambiente e lo Sviluppo di Rio del 1992 che il privato diventa veramente visibile e che si pone il problema di come rispondere alla crescente importanza della società civile e di come incorporare le ONG tanto nelle strutture come nel lavoro. A partire dalla fine degli anni novanta lo sforzo dominante di integrare gruppi d'interesse più attivamente nel lavoro delle ONU si è concentrato principalmente sul settore privato.

Il 31 Gennaio 1999 a Davos, il Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan propose per la prima volta l'idea del Global Compact. Annan invitava i leader dell'economia mondiale ad aderire al Global Compact, un'iniziativa internazionale in supporto di nove principi universali relativi ai diritti umani, al lavoro e all'ambiente, che avrebbe unito imprese, agenzie delle Nazioni Unite, organizzazioni sindacali e della società civile. Da Giugno 2004 ai nove principi è stato aggiunto un decimo, relativo alla lotta alla corruzione.

⁵⁷ Cutler, Hauger e Porter, "Private authority and international affairs", State University of New York Press, 1999

Attraverso il potere di un'azione collettiva, il Global Compact cerca di promuovere la responsabilità sociale delle imprese per far sì che il mondo del business possa esso stesso contribuire a trovare delle soluzioni alle sfide della globalizzazione. In tal modo il settore privato, in partenariato con altri attori sociali, dovrebbe contribuire alla realizzazione dell'obiettivo del Segretario Generale: un'economia globale più inclusiva e più sostenibile⁵⁸. Sono circa 4000 le grandi imprese in tutto il mondo che hanno aderito e partecipano al Global Compact. Questo chiede agli Amministratori Delegati di far sì che il Global Compact ed i suoi principi diventino parte della strategia aziendale e delle loro operazioni quotidiane. Basta fare una dichiarazione pubblica e inviare una lettera al Segretario Generale delle Nazioni Unite per accedervi.

Per entrare nel Global Compact

L'Ufficio del Global Compact di New York registra le lettere di adesione ricevute e inserisce i nominativi delle imprese nel database on line. Questo non significa che il Global Compact riconosca o certifichi che queste imprese abbiano rispettato ed applicato i principi del Global Compact. Non è stato concepito come uno strumento di verifica. Piuttosto promuove il dialogo, la formazione e la realizzazione di azioni concrete per la responsabilità pubblica e la trasparenza. Chiede infatti alle imprese partecipanti di presentare rapporti sulle azioni intraprese o all'interno dei loro rapporti annuali o all'interno di altri documenti pubblici. Tali rapporti possono anche non essere presentati, ma le imprese potranno fregiarsi di essere parte di un grande movimento all'interno delle Nazioni Unite per la costruzione di un mondo migliore. La lista delle imprese è estremamente eterogenea, ma dentro ci si possono trovare diverse imprese che sono di frequente al centro di critiche tanto per le azioni che compiono o per il modello sociale che propongono (tra le altre Nestlé, Coca Cola, EADS, Dow Chemical, Nike, Pfizer, ENI, Adecco o Banca di Roma).

Con l'elezione di Gro Harlem Brundtland a direttore generale dell'OMS nel 1998, l'OMS ha investito in maniera crescente nei partenariati con il privato. Nel 2000 il Global Forum on Health Research, con il sostegno della Fondazione Rockefeller, della Banca Mondiale e dell'OMS ha dato vita

⁷ <http://www.unglobalcompact.org>

all'Initiative on Public Private Partnership for Health (IPPH), il cui scopo è quello di informare sui PPP nel settore sanitario in modo da promuoverli. La salute è infatti una delle aree in cui i partenariati stanno avendo una crescita particolarmente rapida. Gli esempi più noti sono il GAVI (Global Alliance for Vaccines and Immunisation) e il Fondo Globale per la lotta all'Aids, la Tuberculosis e la Malaria.

GAVI Alliance e AMC

La GAVI Alliance (Global Alliance for Vaccines and Immunisation) è un PPP finalizzato alla realizzazione e diffusione di vaccini per i bambini nei paesi poveri. Il partenariato include il GAVI Fund, alcuni governi nazionali, UNICEF, OMS, Banca Mondiale, Bill e Melinda Gates Foundation, alcune imprese farmaceutiche, e alcune ONG.

Il board del GAVI è composto da 16 seggi di cui 4 permanenti (sul modello del Consiglio di Sicurezza). I seggi permanenti sono per la Gates Foundation (il maggior donatore), la Banca Mondiale, l'OMS e l'Unicef (che ha un seggio e la presidenza). I governi dei paesi industrializzati e di quelli in via di sviluppo coprono rispettivamente tre seggi a rotazione. L'industria farmaceutica ha due seggi, gli istituti di ricerca un seggio, le ONG un seggio.

GAVI ha inoltre lanciato un'iniziativa per incentivare la ricerca di vaccini che, essendo richiesti solo nel sud del mondo, non sono interessanti per le case farmaceutiche non essendo garanzia di alti profitti. Il progetto pilota, l'AMC, potrebbe rappresentare una soluzione basata sul mercato per rispondere alle lacune del mercato stesso, in questo caso la mancanza di un vaccino per il pneumococco.

Un Advance Market Commitment (AMC) per i vaccini è un impegno finanziario dei paesi industrializzati volto a pagare l'acquisto futuro di un vaccino oggi non disponibile, a due condizioni: la prima, un prezzo concordato in anticipo; la seconda, che tale vaccino incontri le esigenze dei paesi in via di sviluppo (Pvs) che lo richiedono. Vincolati da un contratto, gli sponsor, paesi donatori o fondazioni, s'impegnano finanziariamente a sovvenzionare l'acquisto di futuri vaccini per un dato periodo di tempo. Dal canto loro i produttori di vaccini acconsentono a soddisfare determinati criteri riguardo l'efficacia del vaccino ed a fornire il prodotto a prezzi ragionevoli. In altre parole, un AMC non è una garanzia di acquisto, in-

fatti, un produttore farmaceutico otterrà in pagamento il prezzo concordato solo se il prodotto risponde agli standard stabiliti e se i Pvs lo richiedono.

I governi di Canada, Italia, Norvegia, Russia, Regno Unito e la Fondazione Bill & Melinda Gates si sono impegnati con 1,5 miliardi di dollari a lanciare il primo Advance Market Commitment per contribuire ad accelerare lo sviluppo e la disponibilità di un nuovo vaccino contro il pneumococco.

Italia	635 milioni
Regno Unito	485 milioni
Canada	200 milioni
Russia	80 milioni
Norvegia	50 milioni
Fondazione Bill e Melinda Gates	50 milioni

A partire dalla conferenza di Monterrey del 2002 sulla Finanza per lo Sviluppo, il settore privato e le ONG sono state incluse in maniera sistematica fin dalla fase preparatoria dei lavori. L'opportunità è stata data non solo alle associazioni imprenditoriali, ma sono state accreditate anche singole imprese. Questo ha significato che multinazionali come Cisco Systems o Deutsche Bank hanno potuto prendere parte ai negoziati assieme alle organizzazioni della società civile come Third World Network, Oxfam o Social Watch.

La costante diffusione di tale modello fa sì che praticamente tutte le grandi multinazionali siano oggi in qualche maniera coinvolte in azioni di partenariato con le Nazioni Unite. Tra le più attive troviamo BP, Coca Cola, Daimler Chrysler, Microsoft, McDonald's, Nike, Novartis, Shell e Starbucks.

Del resto la definizione di partenariato data dall'ONU è piuttosto generica: "i partenariati sono definiti come relazioni volontarie e di collaborazione tra diverse parti, tanto statali come non statali, in cui tutti i partecipanti si accordano per lavorare insieme per il raggiungimento di un obiettivo comune o per la realizzazione di un'attività, condividendo rischi e responsabilità, risorse e benefici"⁵⁹

Inge Kaul⁶⁰ definisce i PPP secondo 5 caratteristiche:

¹ UN Doc. A/60/214. par.8

Volontari, che derivano dall'interesse dei partecipanti.

Organizzati orizzontalmente, in cui ogni partner mantiene la propria autonomia.

Partecipativi, che prevedono una governance collettiva in cui sono specificate le aree su cui i partner decidono collettivamente.

Basati su diversi attori, gli attori che partecipano devono appartenere a gruppi diversi, quali organizzazioni governative e non governative, impresa, università, società civile e fondazioni.

Globali, che si indirizzano verso obiettivi di portata mondiale e alle volte intergenerazionale.

Sulla base di questi criteri Kaul identifica 400 iniziative di partenariato nel mondo.⁶¹ Questi possono essere profondamente diverse tra di loro in termini di partner, obiettivi e durata. Variano dal Fondo Globale per Aids, Tubercolosi e Malaria, a progetti di collaborazione di più breve periodo come il progetto di fundraising accordato tra UNICEF e McDonald's il 20 novembre 2002, quando sono state raccolte donazioni in tutti i ristoranti della catena di fast food.

9.3 I rischi

Come abbiamo visto diversi sono i motivi che spingono governi e istituzioni multilaterali a cercare partenariati con il settore privato. Si ha l'impressione che tale collaborazione possa migliorare il sistema ONU sotto molti punti di vista:

- accesso a maggiori risorse per finanziare lo sviluppo
- accesso a capacità, conoscenze e tecnologie che possano aumentare l'efficienza
- maggiore riscontro e diffusione delle istanze ONU nella società
- maggiore innovazione
- condivisione della formazione, della creazione di capitale umano e una crescita della fiducia e della comprensione reciproca tra pubblico e privato

Ma queste nuove forme di PPP sono anche fortemente volute dal settore privato che ne può beneficiare in molte maniere, tra cui:

⁶⁰ Kaul, I. (2006), Exploring the policy space between market and states. Global Public-Private partnerships. In Kaul e Conceicao (Hrsg.) (2006), The new public finance, OUP, Oxford

⁶¹ www.thenewpublicfinance.org/partnerships.html

- nuove opportunità di mercato,
- un miglioramento dell'immagine e della reputazione,
- una migliore gestione dei rischi,
- una maggiore motivazione dei lavoratori,
- l'accesso ad una vasta expertise sui temi legati allo sviluppo,
- migliori legami con i governi.

Tuttavia tali convinzioni non sono fondate su alcun tipo di evidenza empirica. Gli stessi documenti delle Nazioni Unite sostengono che *“l'impatto di queste nuove forme di partenariato per la governance globale non è ancora noto. È necessaria ancora esperienza pratica per mostrare dove porta questo percorso”*⁶²

I partenariati pubblico privato portano infatti con sé una serie di rischi ed effetti collaterali che devono essere considerati quando si affronta il tema.

Crescente influenza delle corporation sulla definizione delle priorità

I partenariati pubblico privato permettono alle imprese multinazionali e alle loro lobby di avere un peso crescente nella definizione delle agende politiche e nel condizionamento delle scelte dei governi. Esse possono usare i PPP per soddisfare propri interessi economici di breve periodo e per influenzare gli obiettivi politici a livello internazionale a proprio vantaggio nel lungo periodo. Le proposte per la soluzione dei problemi globali sono intrinsecamente (e comprensibilmente) guidate dai propri interessi, implicando regolarmente l'eliminazione delle barriere commerciali, l'apertura dei mercati, la creazione di condizioni *business friendly* e chiedendo allo stesso tempo stringenti regolamenti intergovernativi per la protezione dei propri interessi, come nel caso degli accordi TRIPS in seno al WTO.

Un esempio di come il settore privato sia in grado di influenzare le linee politiche delle Nazioni Unite si ritrova nella partnership tra l'Ufficio di Finanza per lo Sviluppo (FfD) e il World Economic Forum. In seguito ad una risoluzione dell'Assemblea Generale in cui si chiedeva una consultazione del settore privato, fu organizzata una serie di workshop su due sole questioni: 1. comprendere come il settore privato potesse migliorare l'efficacia degli aiuti, 2. migliorare le condizioni per gli investimenti privati⁶³. Porre questi due temi alla base della discussione significa escludere fin dall'inizio la possibilità di una posizione critica sul ruolo degli investimenti privati per lo sviluppo.

⁶² 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: UN.

⁶³ World Economic Forum (2004), op.cit.

Reputazione: scegliere il partner sbagliato

Molti vedono la più importante risorsa delle Nazioni Unite nella loro credibilità e autorità morale quale foro mondiale per la mediazione dei conflitti d'interesse. Per questo è particolarmente controversa per l'ONU la collaborazione con partner le cui attività contravvengono ai principi della Carta delle Nazioni Unite, che sono responsabili di violare le norme e gli standard ONU e che sono ripetutamente soggetto di critiche da parte dell'opinione pubblica. Questo è particolarmente vero per quelle multinazionali accusate di violare i diritti umani. Ne sono esempi la collaborazione tra l'UNPD e la Shell e la Coca Cola, o la partecipazione di Nestlè nel Global Compact. Ma anche la collaborazione con imprese non accusate di violare diritti umani o standard ambientali può essere dannosa per l'immagine delle Nazioni Unite. Qui esempi sono il partenariato tra l'UNESCO e Microsoft e tra UNICEF e McDonald's.

Distorsione della concorrenza e pretesa di rappresentatività

Il partenariato è spesso visto come una forma di democratizzazione dei processi decisionali perché in qualche maniera riduce la distanza tra le istituzioni e la società. Tuttavia la selezione dei partner viene fatta dai partner stessi, spesso da un numero ristretto di persone che decidono di lavorare assieme, creando di fatto dei rapporti esclusivi. Basti pensare, oltre ad esempi già visti, il partenariato tra il World Food Programme e TNT, la partecipazione di Pfizer e Merck nei partenariati sulla salute, o quello dell'UNDP con H&M.⁶⁴

Tali partenariati distorcono la concorrenza, da un lato fornendo alle imprese partecipanti un'immagine positiva che le associa all'ONU –facendosi esse stesse portatrici dei valori propri delle Nazioni Unite - dall'altro aiutandole ad accedere a nuovi mercati e ad ottenere un maggiore accesso ai governi. Di certo l'attuale sistema di partenariati non offre altrettante possibilità di partecipazione a quegli attori che sono già poco rappresentati nelle istituzioni intergovernamentali. Questo vale tanto per la società civile del Sud del mondo, come per quelle parti della società civile del Nord dichiaratamente critiche dell'attuale modello di globalizzazione – anche se molte non parteciperebbero comunque.

Con poche eccezioni positive, in generale i PPP riproducono esattamente i rapporti di potere e le asimmetrie proprie del sistema internazionale. In mol-

⁶⁴ UNDP (2006), *Partnering for development- Making it happen*, UNDP

ti casi essi anzi le aggravano rafforzando il dominio di pochi governi più potenti, delle multinazionali, delle fondazioni private e di alcune organizzazioni ben organizzate della società civile del nord. I governi e la società civile del Sud rimangono invece nel ruolo di spettatori.

Proliferazione dei partenariati e frammentazione della governance globale

L'esplosiva crescita dei PPP ha portato alla proliferazione di innumerevoli iniziative indipendenti e nuovi "fondi satellite" esterni al sistema delle Nazioni Unite. Questo può portare a cercare soluzioni isolate spesso per nulla coordinate che non solo contribuiscono ad indebolire istituzionalmente l'ONU e le sue agenzie specializzate ma impediscono lo sviluppo di strategie più ampie e comprensive.

Il contributo finanziario

Uno dei maggiori argomenti a supporto dei PPP è quello per cui l'inclusione di attori non statali possono mettere a disposizione risorse urgenti. Ma in realtà ad oggi questo è stato vero per un numero molto limitato di esperienze, e la speranza che i PPP potessero generare ingenti flussi di risorse è rimasta irrealizzata.

Il contributo finanziario che le imprese private hanno versato alla FAO negli ultimi sei anni su fondi fiduciari legati a partenariati è stato di 7.6 milioni di dollari, ovvero il 13% dei contributi non statali e solo lo 0.22% di tutti i fondi fiduciari della FAO.⁶⁵ Delle risorse impegnate fino al 2004 per il partenariato Type-2 di Johannesburg (1.02 mld\$), circa l'83% proveniva dai governi, il 15% dalle organizzazioni internazionali, l'1% da ONG e solo lo 0,9% dal settore privato.⁶⁶

Uno studio del DFID sul Partenariato Globale per la Salute (*Global Health Partnership*) sostiene altresì come i contributi finanziari dal settore privato siano stati spesso deludenti.⁶⁷

C'è però un'eccezione significativa rappresentata dalla UN Foundation di Ted Turner (magnate della AOL/Time Warner) e dalla Bill and Melinda Gates Foundation. Il primo ha donato 594 milioni alla UN foundation, Gates ha donato oltre 10 miliardi di dollari, una parte consistente dei quali sono andati

⁶⁵ Sauvinet-Bedouin et al., (2005), Evaluation of FAO's cross organizational strategy broadening partnerships and alliances. Final Report, FAO, Rome

⁶⁶ Hale e Mauzerall (2004), Thinking globally and acting locally: can the Johannesburg partnership coordinate action on sustainable development?, *Journal of environment and development*, vol.13, n.3

⁶⁷ Pearson M. (2004) Economic and financial aspects of the global health partnerships (GHP study paper 2) DFID, London

all'iniziativa GAVI. L'annuncio della donazione da parte di Warren Buffet - il secondo uomo più ricco del mondo dopo Bill Gates - di 31 miliardi di dollari alla Gates Foundation lascia immaginare un ulteriore aumento delle donazioni accompagnato da un aumento del potere decisionale di Gates in seno alle Nazioni Unite.

Dubbia complementarità

Un altro degli argomenti in favore dei PPP è che questo tipo di iniziative siano complementari e non sostitutivi dei processi intergovernativi. In molti casi questo non è vero. Il governo americano, ad esempio, ha promosso l'iniziativa Type-2 al vertice di Johannesburg non per completare, ma per sostituire l'accordo intergovernativo che appariva inefficace. La sostituzione di programmi ad ampio spettro con iniziative di partenariato diventa quindi frequente in tutte quelle situazioni in cui il consenso politico tra i governi risulta impossibile o non voluto.

Limiti degli obiettivi

Fino ad oggi i PPP si sono sviluppati particolarmente nei settori della salute e dell'ambiente. In parte si sono occupati anche di sviluppo e aiuti umanitari. Sono invece quasi inesistenti in altre aree come commercio, sistemi finanziari, diritti umani e peace keeping. I partenariati tendono infatti a concentrarsi su quei problemi per i quali già esistenti soluzioni tecniche portano a rapidi risultati. I problemi strutturali di lungo periodo come la costruzione di un sistema sanitario o il superamento dei divari di genere sono solo marginalmente toccati dai PPP. Questo vuol dire che i partenariati non possono rappresentare una soluzione dei problemi di governance globale. Essi vengono creati in quelle situazioni dove già esiste una massa critica di attori pubblici e privati sensibili al tema e dove soluzioni immediate sono possibili. Negli altri casi la mancanza di governance persiste.

9.4 Verso modelli elitari di governance globale

Fintanto che i partenariati concedono a tutti i partecipanti uguali diritti, la posizione centrale (politica e legale) occupata dai governi diventa secondaria. I PPP implicitamente sottovalutano il ruolo dei governi e delle organizzazioni multilaterali, mentre sovrastimano il peso politico degli attori privati, il che risulta particolarmente preoccupante per quei partenariati che definiscono norme internazionali e che influenzano lo sviluppo economico e sociale di un paese.

La questione se i PPP conducano verso una democratizzazione delle relazioni internazionali dipende interamente dalla trasparenza del partenariato, da quanto è rappresentativa la sua composizione e dal livello di responsabilità verso l'esterno (accountability). Se i partner sono scelti arbitrariamente da governi o dalle istituzioni multilaterali, il partenariato darà solo un'illusione di partecipazione democratica. Se i partner sono auto-nominati ed escludono importanti gruppi toccati dalle attività del partenariato allora non si può pensare di avere alcuna legittimazione democratica.

Verso un approccio comune e sistematico dei partenariati

I PPP non si stanno muovendo nella direzione di un multilateralismo democratico; essi dovrebbero obbligatoriamente rispettare dei criteri che garantiscano che gli interessi pubblici di lungo periodo non vengano danneggiati. Questo richiede sia un set di linee guida dei partenariati, sia una sistematica valutazione d'impatto.

A differenza di ciò che accade con le ONG, il quadro legale e istituzionale per i partenariati appare ancora lacunoso. Non esiste, infatti, né un accordo intergovernativo che regoli le relazioni con i privati né un ente intergovernativo che abbia potere decisionale. L'ONU dovrebbe definire un quadro regolamentare e istituzionale per i rapporti con il privato. Tale quadro dovrebbe includere:

Un set di principi base per la definizione dei partenariati. Attualmente le linee guida per la regolamentazione dei rapporti con i privati sono molto vaghe e si limitano all'esclusione di quelle imprese che non rispettino i diritti umani, che tollerino il lavoro minorile o che commercino mine anti-uomo. UNHCR e UNICEF escludono anche i produttori di armi, mentre l'UNDP limita i rapporti con i produttori di alcol e tabacco. Tuttavia tali limitazioni non appaiono sufficientemente stringenti, sono disomogenee tra le diverse agenzie (chi non potrebbe collaborare con l'UNICEF, l'EADS, è invece parte del Global Compact) e spesso non sono vincolanti.

Un set di principi riguardanti l'eticità e la trasparenza dei partner e che contribuiscano anche a garantire equilibri geografici e geopolitici risulta urgente e necessario.

Degli standard minimi di interazione. L'assemblea Generale dovrebbe approvare una risoluzione dove siano definiti dei criteri di esclusione validi per tutta l'ONU. Chi viola le convenzioni internazionali ambientali e sociali o i principi delle Nazioni Unite (attraverso corruzione, evasione fiscale, etc.) de-

ve non poter entrare a far parte di alcun PPP. Un buon modello potrebbero essere le linee guida dell'OCSE sulle imprese multinazionali.

Un corpo intergovernativo per le relazioni con il settore privato. Il coordinamento delle relazioni con il privato dovrebbe esser regolato da un ente che si faccia carico di compiere valutazioni d'impatto sistematiche e indipendenti e che svolga un ruolo di "difensore civico" come contatto ONU per i reclami. Dovrebbe essere in grado di regolamentare i rapporti tra ONU e privati, di verificarne l'opportunità e di mediare nelle controversie.

Il boom dei partenariati pubblico privato è un segno della crisi della diplomazia multilaterale, che troppo spesso è limitata dalle situazioni di stallo che si creano tra i governi. Il multilateralismo è infatti alla ricerca di una via innovativa visto che l'approccio intergovernativo sembra non riuscire a superare questi problemi. I nuovi modelli, nonostante l'immagine di grande flessibilità ed efficienza, portano con sé i propri rischi ed effetti collaterali. Proseguire in questa direzione in maniera acritica potrebbe essere nell'interesse delle potenti lobby multinazionali che possono così maggiormente influenzare le politiche globali, ma sarebbe molto meno nell'interesse della maggior parte degli abitanti del pianeta.

La questione centrale nell'analisi dei partenariati globali sta nel cercare di comprendere come i problemi globali possano essere risolti nel quadro di un multilateralismo democratico e quale ruolo possono giocare i modelli di collaborazione pubblico privato. L'esperienza ad oggi indica che il ruolo possa essere solo molto limitato.

La politica internazionale si trova ad un bivio. Da un lato il cammino verso un multilateralismo elitario che sposta le decisioni sulle politiche globali nelle mani di circoli esclusivi escludendo il controllo democratico e la partecipazione; dall'altro la via verso un multilateralismo della solidarietà che enfatizzi e rafforzi le responsabilità di istituzioni democratiche e le complementi con una crescente inclusione delle organizzazioni della società civile ed un rapporto con il settore privato strettamente regolamentato.

10. APPENDICE

Riportiamo qui il documento finale del gruppo di lavoro “Attori e Strumenti” degli Stati Generali della Solidarietà e della Cooperazione Internazionale.

Sul sito www.statigeneralisc.it sono inoltre disponibili i documenti elaborati dai gruppi Coerenza delle politiche, Diritti, Genere e Reti Territoriali.

Raccomandazioni per la riforma della cooperazione allo sviluppo

Premessa

Gli Stati Generali a conclusione della conferenza nazionale del novembre dell'anno passato avevano rivolto un appello alle istituzioni, al mondo della politica e alla società civile per una nuova politica di solidarietà e di relazioni comunitarie internazionali che metta al centro gli esseri umani e i loro diritti fondamentali, a partire dalla promozione del protagonismo degli attori della società civile locale, dall'affermazione dei diritti dell'infanzia, dall'empowerment delle donne e dalla difesa dell'ambiente e dei beni comuni.

La riforma del sistema di cooperazione è un elemento centrale per la definizione di nuove politiche di solidarietà. La presentazione da parte del Governo di un disegno di legge di riforma è un segnale forte dell'interesse delle istituzioni a dare risposta alla esigenza di rendere più efficaci ed efficienti le attività di cooperazione. Un'iniziativa incoraggiante che avviene in uno scenario internazionale nel quale l'Italia è chiamata a svolgere un ruolo adeguato alle proprie responsabilità, ad esempio in tema di pace, di lotta alla povertà e di politiche ambientali. La proposta *del Governo viene discussa in presenza di iniziative di riforma avanzate da gruppi parlamentari di maggioranza e opposizione.*

L'interesse delle istituzioni e del mondo della politica lascia sperare che sia possibile dare risposta all'esigenza di riformare in maniera profonda e con tempi certi il sistema di cooperazione. D'altro canto, gli Stati Generali ritengono che i tempi della riforma non possono essere utilizzati come una giustificazione per posporre il cambiamento delle politiche di solidarietà che proprio gli SG auspicano, e che avevano segnalato nel documento conclusivo di novembre in merito ai temi della pace, dei diritti, delle politiche di genere, delle coerenze delle politiche, delle reti territoriali, oltre che alla ri-

forma dell'architettura degli aiuti. Gli SG sono altresì consapevoli che politiche di solidarietà e cooperazione non possono avere successo senza una adeguata dotazione di risorse; a questo proposito, gli SG sentono le esigenze di manifestare la propria preoccupazione per i deboli segnali di inversione di tendenza registrati dall'avvio della XV legislatura con riguardo alle risorse per l'aiuto pubblico allo sviluppo, a partire dalla approvazione della legge finanziaria 2007-2009.

In presenza della iniziativa del Governo e delle forze parlamentari, gli Stati Generali ritengono doveroso indirizzare al mondo della politica e alle forze sociali delle Raccomandazioni in merito agli indirizzi e agli obiettivi che la riforma della cooperazione deve perseguire.

Raccomandazioni

1. Gli Stati Generali ritengono opportuno confermare l'orientamento espresso in occasione della conferenza del novembre 2006, secondo il quale **la solidarietà internazionale tra i popoli deve essere alla base delle politiche nazionali ed internazionali del nostro Paese**, in coerenza con gli obiettivi sanciti nella Costituzione per la realizzazione della pace e della giustizia tra i popoli.

Gli SG convengono che la cooperazione debba essere parte integrante, fondamentale e qualificante, della politica estera italiana, se questo significa che tutta la politica estera italiana abbia come fine ultimo la cooperazione e la solidarietà tra i popoli e non, come è stato negli ultimi decenni, che la cooperazione internazionale sia uno strumento della politica estera.

2. La riforma del sistema della cooperazione deve essere fondata sul **principio della coerenza** delle politiche, ovvero che gli obiettivi di solidarietà internazionale e di lotta alla povertà siano sostenuti da adeguate politiche per il commercio internazionale, l'ambiente, la sicurezza, l'agricoltura e i processi migratori.

La riforma della cooperazione deve essere allineata ai **principi di coordinamento e armonizzazione** delle attività dei Paesi donatori, nonché con quello dell'**allineamento con le priorità dei Paesi destinatari dell'aiuto**.

La riforma della cooperazione deve affrontare con forza **il nodo delle risorse**

*se da investire nell'aiuto pubblico allo sviluppo. E' di cruciale importanza che gli impegni sottoscritti dal nostro Paese per il raggiungimento dello 0,7% APS/PIL trovino sostegno in norme legislative dedicate, che assicurino certezza e prevedibilità al flusso delle risorse messe a disposizione dall'Italia per la lotta alla povertà. E' ugualmente importante che il nuovo strumento legislativo faccia **chiarezza sulle regole di contabilizzazione** degli aiuti, a partire dalla introduzione di una contabilità separata per le operazioni di cancellazioni del debito.*

Gli Stati Generali raccomandano quindi che i principi della coerenza, del coordinamento, dell'armonizzazione e dell'allineamento oltre che l'obiettivo di maggiori risorse per l'aiuto pubblico allo sviluppo siano integrati nel processo di riforma del sistema della cooperazione. In particolare, gli SG raccomandano che, nel dibattito suscitato dalla presentazione della proposta di legge delega del Governo (DL S.1537), questi principi e obiettivi siano tradotti in norme qualificanti della riforma della cooperazione.

3. Le attività di cooperazione costituiscono una delle principali espressioni delle politiche del Paese. Gli Stati generali ritengono che la cooperazione deve contribuire:

- *alla valorizzazione delle reti territoriali, con il loro patrimonio di relazioni, risorse e competenze di tutti i soggetti coinvolti, per un partenariato consapevole e duraturo tra comunità che rafforzi lo sviluppo di società civili locali indipendenti;*
- *al rafforzamento di rapporti di maggiore giustizia ed equità nelle relazioni fra i popoli*
- *alla redistribuzione internazionale delle risorse;*
- *al rafforzamento di sistemi di partecipazione e al riequilibrio dei sistemi di governance globale;*
- *alla ricerca di alternative economiche, come il consolidamento di produzioni locali ispirate ai principi della solidarietà;*
- *alla difesa dei beni comuni;*
- *alla lotta alla povertà;*
- *al rispetto dei diritti e della dignità dei popoli e della persona, a partire dai diritti dei minori;*
- *alla soluzione delle sfide della salute globale, a partire dalla centralità del diritto alla salute delle donne e degli uomini, dedicando la dovuta attenzione ai gruppi vulnerabili;*
- *alla parità di genere;*

- alla promozione dei diritti di cittadinanza e partecipazione attiva;
- al soccorso delle popolazioni in situazione di emergenza;
- alla tutela degli ecosistemi e alla prevenzione dei disastri naturali;
- allo sviluppo ecosostenibile, partecipato e duraturo a partire dalle esigenze delle comunità locali;
- alla prevenzione dei conflitti.

Gli Stati generali accolgono positivamente il fatto che questi orientamenti vengano condivisi anche nelle iniziative legislative di riforma della cooperazione presentate da diverse forze politiche. In merito alla iniziativa del Governo (DL S.1537), gli Stati Generali raccomandano che si raggiunga chiarezza nella definizione degli obiettivi delle politiche di cooperazione allo sviluppo, in modo da portare la solidarietà internazionale al centro delle politiche del Paese e di indirizzare chiaramente la cooperazione alla lotta alla povertà nel mondo.

*4. Gli Stati Generali ritengono necessario raccomandare che nella riforma del sistema della cooperazione internazionale si tenga conto dei seguenti principi: l'**unitarietà** della politica di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, e la previsione di **forme di coordinamento** fra gli attori della cooperazione; l'esclusione esplicita del **finanziamento delle attività militari** attraverso iniziative di cooperazione; **coerenza con i principi condivisi** in sede OCSE-DAC; eliminazione progressiva della pratica degli **aiuti legati**; **distinzione tra interventi** di prima emergenza (search and rescue) e interventi successivi; riconoscimento e valorizzazione del ruolo dei **soggetti pubblici e privati nel disegno e nella realizzazione delle attività di cooperazione**; coordinamento con le **Regioni e gli Enti Locali**; l'istituzione di una **Agenzia** dedicata alla attività di cooperazione.*

Gli Stati Generali accolgono positivamente il fatto che questi principi siano inclusi nella proposta di riforma avanzata dal Governo (DL S.1537) e che, in questo contesto, sia attribuito al Ministero degli esteri la responsabilità politica di cooperazione allo sviluppo, anche attraverso la definizione delle priorità e delle disponibilità finanziarie. Gli Stati Generali raccomandano in particolare che sia prevista una delega specifica alla cooperazione all'interno del Governo, all'insegna di una continuità dell'azione in materia, ad esempio con la nomina di un sottosegretario responsabile dell'attività di cooperazione allo sviluppo al quale sono attribuiti il titolo e le prerogative di Viceministro. E' opportuno che l'unitarietà delle iniziative di cooperazione realizzata attraverso l'azione del Ministero degli esteri sia estesa anche alle relazioni con le Banche e i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e la

partecipazione finanziaria a detti organismi.

Gli Stati Generali ritengono inoltre opportuno raccomandare che:

- il nostro Paese operi affinché **l'esclusione esplicita del finanziamento delle attività militari** venga accolta a livello europeo;
- il richiamo alla coerenza includa i gli obiettivi e i **principi condivisi in sede Nazioni Unite**, oltre che quelli del DAC, con particolare riferimento agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio;
- il Governo italiano promuova a livello comunitario l'eliminazione degli aiuti legati e la **preferenza per beni e servizi prodotti nei Paesi di intervento**;
- tra le finalità delle attività di cooperazione sia **esclusa esplicitamente "la promozione commerciale"**;
- la consultazione sulle finalità e i piani di intervento della cooperazione sia estesa anche alla società civile del Sud del mondo nella logica del partenariato; che sia garantita la consultazione sistematica degli attori della società civile anche nella fase di definizione degli indirizzi;
- vengano riconosciute e rafforzate le **funzioni di controllo e di vigilanza del Parlamento**; in questo spirito venga garantita la tempestiva circolazione di informazioni sulle attività di cooperazione intraprese e, in termini di trasparenza, che queste vengano rese accessibili alla società civile.

5. In merito all'organizzazione delle attività di cooperazione, gli Stati Generali accolgono la proposta della costituzione di un'Agenzia, dotata di autonomia gestionale ed amministrativa, vista come una reale innovazione istituzionale rispetto all'attuale organizzazione delle attività di cooperazione. In particolare con riferimento alla iniziativa di legge del governo, gli Stati Generali accolgono con favore la previsione che l'Agenzia, al fine di garantire l'efficienza della gestione delle risorse, operi secondo i principi civilistici, anche in deroga alle disposizioni della contabilità pubblica.

Gli SG ribadiscono l'importante ed **essenziale ruolo delle organizzazioni della società civile del Sud e del Nord** nella progettazione, programmazione ed attuazione delle iniziative di solidarietà, emergenza e cooperazione. Raccomandano che sia prevista da parte dell'Agenzia una collaborazione sistematica con le organizzazioni della società civile, anche al fine di evitare forme di concorrenza.

6. Gli Stati Generali accolgono con favore che l'Agenzia sia il soggetto responsabile della coerenza degli indirizzi in tema di aiuto pubblico allo sviluppo; al tempo stesso ribadiscono la necessità del riconoscimento della titolarità e della piena autonomia di intervento per tutti i soggetti attivi del-

la cooperazione. Deve esserci un **quadro unitario delle iniziative di cooperazione internazionale del Paese**, nel rispetto delle identità e delle specificità di tutti gli attori. Al tempo stesso, gli Stati Generali auspicano una collaborazione e un coordinamento sistematico tra le iniziative seguite dall'Agenzia e i programmi di cooperazione decentrata delle Regioni e degli Enti Locali, per evitare contrapposizioni e/o sovrapposizioni nocive alla costruzione di un sistema di politiche coerenti e condivise.

7. Gli SG sostengono **un'Agenzia per la cooperazione internazionale che operi solo con fondi pubblici**, sottolineando inoltre che nessun fondo privato può essere contabilizzato come aiuto pubblico allo sviluppo. Gli Stati Generali valutano positivamente la creazione di un Fondo Unico nella disponibilità dell'Agenzia, e auspicano che venga ulteriormente rafforzato assicurando che in esso confluiscono tutte le risorse dell'APS, incluse quelle attualmente attribuite al Ministero dell'Economia e quelle gestite tramite il fondo rotativo.

In relazione al rapporto dell'Agenzia con la Commissione Europea nell'intercettazione delle risorse (come previsto ad esempio nell'art.2.2.a DL S.1537), raccomandano di evitare la concorrenza nelle linee di finanziamento previste per sostenere programmi e iniziative dei soggetti della società civile.

Hanno ad oggi aderito al Comitato Promotore :

A B C solidarietà e pace ONLUS, Actionaid International, ACLI, AFFI - Casa Internazionale delle donne, AIAB, AIFO, AINRaM Associazione Internazionale Noi Ragazzi del Mondo - Capodarco , Altri Mondì, AMREF, ANS-XXI onlus, ANSPS - Associazione Nazionale di Solidarietà con il Popolo Sahrawi, Associazione Medina, Ass. per la Pace, Associazione Punto di Partenza, Ass. Umanista Reciprocità, Associazione Viedimezzo, ARCI-ARCS, ASAL, Associazione ADL a Zavidovici, Associazione Ong Italiane, Associazione Umanista Energia Per i Diritti Umani onlus, Auser Nazionale, Azimut, Campagna Mine, Campagna ONU No Excuse 2015, Campagna Sdebitarsi, Campagna Un'altra alimentazione contro la fame è possibile, Centro Studi Difesa Civile, CESTAS, CESVI, CGIL, Chiama l'Africa onlus, CIES, CINI - Coordinamento Italiano Network Internazionali, CIPSI, CISL, CISP, CIRPS Sapienza, Centro Nord Sud, Coalizione Italiana Contro la Povertà, COCIS, Consiglio Nazionale Disabilità, Coop. Armadilla, Coordinamento Italiano Lobby Europea delle Donne, Coordinamento nazionale Enti Locali per la pa-

ce e i diritti umani, COSPE, COSV, CRBM, CRIC, CRT Scenamadre, CTM Altromercato, Dialogo Roma, Differenza Donna, DPI Italia, Economia Alternativa, EIP Italia, Fair, FairTrade Italia, Federparchi, FISH Campania / Federhand onlus, Fondazione Pangea, Formin, Forum SAD, Forum Terzo Settore, Green Cross Italia, GUS, ICEI, ICS, IMAGINE onlus, IMED - Istituto per il Mediterraneo, Impegnarsi Serve, Intersos, IPSIA, ISCOS - CISL, ISTISSS, Istituzione Centro Nord Sud della Provincia di Pisa, Jane Goodall Institute Italia, La casa di Ibrahima, La Gabbianella, Lega per i diritti dei popoli, Legambiente, Le impronte degli uccelli 2, Lilliput, LTM Gruppo Laici Terzo Mondo, LVIA, Lunaria, MagicAmor Onlus, Mais, Mani Tese, Marevivo, Mingha Africa onlus, Mo.V.I. - Movimento di volontariato Italiano, Movimento Enzimi di Pace / Scuola di Pace, Movimondo, NO.DI, Osservatorio Italiano sull'Azione Globale contro l'AIDS, Osservatorio sui Balcani, Paralleli - Istituto Euromediterraneo del Nord Ovest, Pax Christi, Peace Generation, PRO.DO.C.S., Progetto Sud, Progetto Sviluppo, RECOSOL - Rete dei Comuni Solidali, Reorient, Ricerca e Cooperazione, Risorse Per Roma-RPR, RiL - Rete Informativa Latinoamericana, Riserva Naturale Monterano, SAL - Solidarietà America Latina, SAP, Save the Children, Sbilanciamoci, Segretariato Permanente Premi Nobel per la Pace, SCI, Selvas, Seniores Italia, SOS BLU, Tabanka, Tavola della Pace, Terra Nuova, Terre Madri, Terres des Hommes, Tilicho Ong/Onlus, Tradewatch, Trama di Terre, Ucodep, Un ponte per..., Unione degli Studenti, Università Roma Tre, Upter, VIS, Voci della Terra, Volontari Dokita, Volontari nel mondo - FOCSIV, World Friends, WNairobiW, WWF, YAP Italia.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., The real costs and benefits of Economic Partnership Agreements, aprile 2007. www.acp-eu-trade.org

ALESINA A., DOLLAR D. (2000), Who gives Foreign Aid to Whom and Why?, Journal of Economic Growth, The Netherlands, March 2000

ACTIONAID INTERNATIONAL, (2006) Ogni promessa è debito, ActionAid, Milano

ACTION AID INTERNATIONAL (2006), Visione 2010, ActionAid, Milano

ACTION AID INTERNATIONAL (2007) "L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo", ActionAid, Milano

ASSOCIAZIONE ONG ITALIANE (2002), Analisi e proposte operative per il miglioramento delle procedure della DGCS, Roma

ASSOCIAZIONE ONG ITALIANE (2003), Un altro futuro per il mondo, città Aperta edizioni, Troina (En)

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 3 novembre 2005

ASSOCIAZIONE ONG ITALIANE (2005), "Comunicato stampa del 30 settembre 2005"

BALLARINI G. (2006), "Aiuto: ci vuole un ministro". Intervista a Biagio Bossone, in Nigrizia Gennaio 2006

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

BARANES A. (2003), Responsabilità e finanza, Roma

BEDIN T. (2001), "Globalizzare la solidarietà con la moderna cooperazione allo sviluppo", Intervento in Senato per la ripresa dell'esame della legge, 11 luglio 2001

Bilancio dello Stato per il 2006, Tabella 6, Ministero Affari Esteri, Roma 2005

Bilancio dello Stato per il 2005, Tabella 6, Ministero Affari Esteri, Roma 2004

Bilancio dello Stato per il 2004, Tabella 6, Ministero Affari Esteri, Roma 2003

BLACK M. (2004), La cooperazione allo sviluppo internazionale, Roma

BOAS E MCNEILL (2003) Multilateral Institution. A critical introduction, Pluto Press, London

CAMERA DEI DEPUTATI (2005), Discussione del disegno di legge s.3261 (interventi umanitari per le popolazioni del Sud Est asiatico), III Commissione Esteri del Senato, Roma

CeSPI e VIS (2006), Sistemi di cooperazione a confronto: spunti dall'Europa, Roma

CGIL-Coordinamento Esteri, La crisi e l'attuale emergenza della cooperazione allo sviluppo italiana: la necessità di una denuncia. Roma, 30 Marzo 2006.

CGIL - Coordinamento Esteri. Personale esterno alla DGCS: sulla trasparenza il Tribunale del Lavoro dà torto al Direttore Generale Deodato e dà ragione alla CGIL. Roma, 08/05/2006.

CHRISTIAN AID, *The economics of failure: the real cost of "free trade"*, giugno 2005. www.christianaid.org.uk

CINI (2005), "Riflessione su elementi chiave di una rinnovata cooperazione italiana", Roma

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, *Tutte le bugie del libero commercio. Ecco perché la*

Wto è contro lo sviluppo, Libelluli Altreconomia/Terre di mezzo editore, novembre 2006.

CUTLER, HAUFER E PORTER, (1999) "Private authority and international affairs", State University of New York Press

EASTERLY W. (2002), Evaluating Aid Performance of Donors, Center of Global Development, Washington DC

European Research Office, *Cost of Epa related adjustment*, dicembre 2006. www.erodoc.be

EUROPEAN RESEARCH OFFICE, *The mystery of the "Lost" 10th EDF*, gennaio 2007. www.erodoc.be

FAO (2005), Rapporto sui progetti di sviluppo agricolo, in www.fao.org

FORUM SOLINT (2000), atti dell'evento "La sfida delle crisi complesse nella cooperazione internazionale: il ruolo delle ONG e la partnership tra istituzioni e società civile" Roma, 23 maggio 2000

GOBBATO E.; SANDRI G.(1991), La cooperazione tradita: la storia della mancata applicazione della legge italiana sulla cooperazione allo sviluppo, edizioni Procom, Roma

HALE E MAUZERALL (2004), Thinking globally and acting locally: can the Johannesburg partnership coordinate action on sustainable development?, *Journal of environment and development*, vol. 13, n.3

IANNI V. (2004), Verso una nuova versione dell'aiuto: le autonomie locali nella cooperazione internazionale allo sviluppo: manuale di formazione per amministratori locali, Società tipografica romana, Pomezia

IATP, *Can Aid fix Trade? Assessing the WTO's Aid For Trade Agenda*, settembre 2006.

IPALMO, Rapporto 1975

ISTAT (2001), Istituzioni non profit in Italia, Roma

KAUL, I. e P. CONCEICAO (Hrsg.) (2006), The new public finance, OUP, Oxford

KREZMANN S., NOORUDDIN I. (2005), Drilling into debt, Oil Change International, in <http://priceofoil.org>

LETTERA 22 (2006), Cooperazione, i due documenti che scottano, 27/05/06, Roma

LETTERA 22 (2006), IMG: un'Organizzazione Internazionale molto italiana, 22/02/06, Roma

L.O. 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, Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo, anni 1997/1998/1999/2000/2001/2002/2003

MAE-DGCS (1998), Le organizzazioni non governative nella cooperazione allo sviluppo italiana: evoluzione storica, rapporti con la DGCS e caratteristiche essenziali, Dipco n. 8/1998

MAE (1997), Progetti promossi da ONG: schema di presentazione e procedure. Delibera n.36 del 13 Maggio 1997

MANZO P. (2005), "Il sistema delle ONG in Italia. Una radiografia", dialogo con Sergio Marelli, in *Communitas-Vita*, Aprile 2005, Milano

MARCON G. (2002), Le ambiguità degli aiuti umanitari, Milano

MARGELLI E. (a cura di) (2005), Gli interventi di emergenza della cooperazione italiana nelle aree colpite dal maremoto del 26 dicembre 2004 nel Sud Est asiatico, Action Aid International, 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.

MISSONI E. (1998), La definizione dei ruoli e dei protagonisti della Cooperazione Internazionale. Un contributo al dibattito sulle proposte di legge, in "Atti del seminario, AVSI-Federazione Compagnia delle Opere Non Profit", Roma, 29 gennaio 1998

MISSONI E. (2001), "Se questa è la vostra cooperazione allo sviluppo", in Nigrizia 2001

MISSONI E. (2002), La resistenza culturale alla valutazione nella cooperazione italiana allo sviluppo, presentato al V Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione, Bologna 9-11 Maggio 2002

OCSE (2002), DAC Peer Review Spain

OCSE (2004), DAC Peer Review Italy, Parigi

OCSE (2005), Statistical Annex of the 2005 Development Cooperation Report, Parigi

OCSE (2006), DAC Peer Review Great Britain

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: UN.

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, Torino

RAIMONDI A. (2006), Rifondare la cooperazione allo sviluppo dell'Italia: assetto istituzionale e orizzonti strategici, presentato a Roma il 16 Marzo nell'ambito del Seminario organizzato dal CeSPI dal titolo "Proposte della società civile per la cooperazione internazionale dell'Italia"

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 2007
- SANTORO C.M. (1993)**, I problemi della cooperazione allo sviluppo negli anni '90, il Mulino, Bologna
- SAUVINET-BEDOUIN EL AL., (2005)**, Evaluation of FAO's cross organizational strategy broadening partnerships and alliances. Final Report, FAO, Rome
- SBILANCIAMOCI! (2006)**, Economia a mano armata, Roma
- SBILANCIAMOCI! (2005)**, Cambiamo Finanziaria. Le proposte di Sbilanciamoci per il 2006, Roma
- SBILANCIAMOCI! (2005)**, Rapporto 2005 sulla cooperazione allo sviluppo in Italia, Roma
- SBILANCIAMOCI! (2004)**, Ricostruzione in Iraq. Un gioco di interessi, Roma
- SBILANCIAMOCI! (2004)**, Cambiamo Finanziaria. Le proposte di Sbilanciamoci per il 2005, Roma
- SERRI R. (1998)**, Intervento del Sottosegretario agli Affari Esteri al Convegno "Cooperazione allo sviluppo per la piena realizzazione dei diritti umani e della solidarietà tra i popoli" organizzato dal Partito Popolare il 27 marzo 1998
- SERRI R.(1998)**, La riforma della cooperazione allo sviluppo: stato del dibattito e prospettive, Intervento del Sottosegretario agli Affari Esteri alla Conferenza degli Ambasciatori, Roma 1 -2 settembre 1998
- SOCIAL WATCH (2007)** Architettura Impossibile, EMI
- STIGLITZ, J.E. E A. CHARLTON**, *Aid for Trade*, Commonwealth Secretariat,

marzo 2006.

STOCCHIERO A., ZUPI M. (2005), a cura di, Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali, Roma

TASSARA C. (2005), Applicazione del DM 337 del 15.09.2004. Strumenti informativi, formativi e di lavoro. Roma

TRADE NEGOTIATIONS INSIDE, Volume 5, n°5, settembre-ottobre.
www.ecdpm.org

TRADE NEGOTIATIONS INSIDE, Volume 5, n°6, novembre-dicembre.
www.ecdpm.org

UNDP (2006), Partnering for development- Making it happen, UNDP

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: UN.

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 Action Aid, Roma

WORLD ECONOMIC FORUM (2004) "UN Financing for Development Follow-up Process. An Agenda for Public-Private Cooperation"
(www.un.org/esa/ffd/0504-fl_yerwef-ffd.pdf)

PRINCIPALI SITI INTERNET CONSULTATI

www.aeci.es
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.esteri.it
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

PRINCIPALI ABBREVIAZIONI, SIGLE E ACRONIMI CONTENUTI NEL TESTO

ACP	Africa Caraibi Pacifico
AGEA	Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura
ALA	Asia and Latin American
AOI	Associazione ONG Italiane
AMC	Advance Market Commitment
APC	Advanced Purchase Commitments
APS	Aiuto Pubblico allo Sviluppo
BEI	Banca Europea per gli Investimenti
BERS	Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo
BM	Banca Mondiale
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans
CD	Comitato Direzionale
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
CPT	Centro di Permanenza temporanea
CRI	Croce Rossa Italiana
DAC	Development Assistance Committee
DFID	Dipartimento per lo sviluppo internazionale del governo inglese
DGCS	Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo
DG Relex	Direzione Generale Relazioni Esterne
DG Development	Direzione Generale Sviluppo
DPEF	Documento di Programmazione Economico-Finanziaria
ECHO	European Commission Humanitarian Aid Office

ECOSOC	Economic and Social Council
EIDHR	European Initiative for Democracy and Human Rights
EPA	Economic Partnership Agreements
FAI	Fondo Aiuti Italiano
FAO	Food and Agriculture Organization
FES	Fondo Europeo di Sviluppo
FIP	Fondo Italo Peruviano
FMI	Fondo Monetario Internazionale
GFATM	Fondo Globale per la lotta all'Aids Tubercolosi e Malaria
GAERC	Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IBRD	Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo
ICCRROM	International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property
ICE	Istituto nazionale per il Commercio Estero
ICSID	International Center for Settlement of Investment Disputes
IDA	International Development Association
IDPF	International Drug Purchase Facility
IFC	International Finance Corporation
IFI	Istituzioni Finanziarie Internazionali
IILA	Istituto Italo Latino Americano
ILO	International Labor Organization
IMG	International Management Group
IPO	Ufficio per la Promozione Industriale
IPS	Inter Press Service
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession

IWRM	Integrated Water Resource Management
MAE	Ministero degli Affari Esteri
MAE DG AO	Direzione Generale Asia, Pacifico, Oceania e Antartide
MAE DGEU	Direzione Generale per i paesi dell'Europa
MAE DGMM	Direzione Generale per i paesi del Mediterraneo e Medio Oriente
MAE DGPC	Direzione Generale per la Promozione e la Cooperazione Culturale
MAE DGAM	Direzione Generale per i paesi dell'America
MAE DGAS	Direzione Generale per i paesi dell'Africa Sub-Sahariana
MDGs	Millennium Development Goals
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative
MEDA	Mediterranean and Middle East
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
MIUR	Ministero dell'Università e della Ricerca
NVT	Nucleo di Valutazione Tecnica
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OIM	Organizzazione Internazionale per le Migrazioni
OMS	Organizzazione Mondiale della Sanità
ONG	Organizzazione Non Governativa
OOII	Organizzazioni Internazionali
PAM	Programma Alimentare Mondiale
PESC	Politiche Estere e Sicurezza Comune

PHARE	Programme of Community aid to the countries of Central and Eastern Europe
PPIAF	Public Private Investment Advisory Facility
PPP	Partenariato Pubblico Privato
PRSPs	Poverty Reduction Strategy Papers
PRGF	Poverty Reduction Growth Facility
PTOM	Paesi e Territori d'Oltremare
PVS	Paesi in Via di Sviluppo
SACE	Servizi Assicurativi del Commercio Estero
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture & Rural Development
SCD	Segreteria del Comitato Direzionale
SID	Society International for Development
SIMEST	Società Italiana per le imprese all'estero
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
TRIPS	Trade-related aspects of intellectual property rights
UNAIDS	United Nations programme on AIDS
UNFPA	United Nations Population Fund
UNCTC	Centre on Transnational Corporation
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNDP	United Nations Development Program
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNECA	United Nations Economic Commission for Africa
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA	United Nations Population Fund

UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNOPS	United Nations Organization for Project Service
UNSSC	United Nations Staff College System
UTC	Unità Tecnica Centrale
UTL	Unità Tecnica Locale
WTO	World Trade Organization

Progettazione grafica, impaginazione e stampa:
DigitaliaLab s.r.l. - Roma
Via Biordo Michelotti, 18 - 00176 Roma
info@digitalialab.it - www.digitalialab.it