



# SOCIAL WATCH

SINTESI RAPPORTO 2006

## ARCHITETTURA IMPOSSIBILE

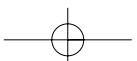
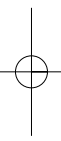
PERCHÉ LE STRUTTURE FINANZIARIE  
NON FUNZIONANO PER I POVERI E  
COME RIDISEGNARLE PER L'EQUITÀ  
E LO SVILUPPO

Supplemento al numero di Valori dicembre 2006

UN RAPPORTO GLOBALE DELLA SOCIETÀ CIVILE SULLA  
LOTTA ALLA POVERTÀ E LA PARITÀ DI GENERE



maltesina.it



# **SOCIAL WATCH**

## **Sintesi Rapporto 2006**

### **ARCHITETTURA IMPOSSIBILE**

PERCHE' LE STRUTTURE FINANZIARIE  
NON FUNZIONANO PER I POVERI  
E COME RIDISEGNARLE  
PER L'EQUITA' E LO SVILUPPO

UN RAPPORTO GLOBALE DELLA SOCIETA' CIVILE  
SULLA LOTTA ALLA POVERTA' E LA PARITA' DI GENERE

#### NOTA REDAZIONALE

Il presente rapporto è stato curato da Jason Nardi e Tommaso Rondinella.

Le traduzioni sono di: Elena Gerebizza, Luca Manes, Valentina Moressa, Jason Nardi, Alice Molinari, Tommaso Rondinella, Jessica Valentini.

Il Social Watch Research Team è composto da: Karina Batthyány (Coordinatrice), Mariana Sol Cabrera, Graciela Dede, Daniel Macadar, Ignacio Pardo.

Grafica e stampa: Digitalialab, Roma

Questa pubblicazione è stata realizzata grazie al contributo della Fondazione Culturale Responsabilità Etica.

Supplemento al numero ordinario di Valori - Direttore responsabile Andrea Di Stefano - Registro Stampa del Tribunale di Milano n. 304 del 15.04.2005

Il Rapporto Social Watch 2006, è curato dalla casa editrice EMI, che ha pubblicato anche i volumi degli anni precedenti.

Il contenuto del rapporto può essere riprodotto liberamente per fini non commerciali purché venga citata la fonte.

Per informazioni e ordini: [info@socialwatch.it](mailto:info@socialwatch.it)

Il coordinamento internazionale di Social Watch è realizzato da:

INSTITUTO DEL TERCER MUNDO

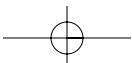
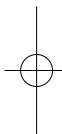
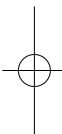
Jackson 1136, Montevideo 11200, Uruguay

[item@item.org.uy](mailto:item@item.org.uy)

**[www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org)**

## Indice

<b>Prefazione: Il diritto a non essere poveri</b>	pag. 5
<b>Introduzione: Riprogettare l'architettura finanziaria</b> <i>Roberto Bissio</i>	pag. 7
<b>Istituzioni finanziarie multilaterali: ristrutturare la finanza per lo sviluppo</b> <i>Yilmaz Akyuz</i>	pag. 10
<b>Smascherare il mito e tappare le perdite</b> <i>Sony Kapoor</i>	pag. 17
<b>Per sempre in debito?</b> <i>Alex Wilks</i> <i>Francesco Oddone</i>	pag. 25
<b>L'evasione fiscale globale</b> <i>Mike Lewis</i>	pag. 31
<b>E se i paesi in via di sviluppo potessero finanziare la lotta alla povertà con le proprie risorse pubbliche?</b> <i>Jens Martens</i>	pag. 39
<b>Considerazioni sulla povertà tratte dai diritti economici, sociali, culturali</b> <i>Graciela Dede</i>	pag. 47
<b>Assicurare le capacità di base, un compito essenziale per lo sviluppo</b> <i>Social Watch Research Group</i>	pag. 57
<b>La lunga strada verso la parità di genere</b> <i>Social Watch Research Group</i>	pag. 62
<b>Poche risorse per lo sviluppo, in Italia e all'estero</b> <i>Coalizione Italiana Social Watch</i>	pag. 71



## Prefazione: Il diritto a non essere poveri

Quella che avete tra le mani è una pubblicazione che anticipa e sintetizza alcune parti del nuovo rapporto Social Watch e di documenti ad esso collegati. All'interno troverete una selezione di scritti che offrono analisi e proposte aggiornate su questioni cruciali legate allo sviluppo sociale nel mondo, dal punto di vista di esperti e organizzazioni che lavorano in enti e associazioni della società civile da oltre 60 paesi.

Social Watch è una rete di oltre 400 organizzazioni non governative. Il suo rapporto annuale è una delle analisi sullo sviluppo sociale più riconosciute al mondo ed è spesso considerato il "rapporto ombra" della società civile rispetto a quello dell'UNDP (il Programma per lo Sviluppo delle Nazioni Unite).

Il rapporto annuale Social Watch – giunto alla sua decima edizione – attua un monitoraggio sugli impegni assunti a livello internazionale per la lotta alla povertà e l'equità di genere. Il rapporto 2006, intitolato "Architettura impossibile", si concentra sulla necessità sempre più urgente di riformare l'attuale struttura finanziaria internazionale, in modo da assicurare i mezzi finanziari necessari a soddisfare quegli impegni e propone nuove prospettive e idee per un possibile piano di azione da adottare.

Oltre ai capitoli-paese realizzati dalle coalizioni non governative nazionali che fanno parte della rete internazionale del Social Watch, il rapporto include tredici articoli tematici realizzati da esperti di finanza internazionale, accompagnati dall'analisi a scala globale di alcuni indici sviluppati dal gruppo di ricerca del Social Watch: il Basic Capabilities Index (indice sulle capacità di base) e il Gender Equity Index (indice sull'equità di genere). Nel Rapporto 2006 vi sono inoltre numerosi grafici e mappe tematiche, che aiutano a individuare immediatamente la situazione relativa dei diversi paesi rispetto a parametri che vanno oltre gli indici di sviluppo ufficiali e descrivono con gli ultimi dati disponibili da varie fonti quali sono i trend sullo sviluppo sociale, la lotta alla povertà, il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, l'equità di genere e la qualità della vita.

In questa pubblicazione, che riporta alcuni degli articoli tematici della prima parte del Rapporto Social Watch 2006, avete modo di apprezzare l'analisi puntuale su questioni di interesse generale che spesso non sono trattate nel dibattito pubblico o rimangono nello stretto ambito tecnico degli esperti: dalla fuga di capitali all'evasione fiscale su scala globale, dal commercio fraudolento intra-gruppo di molte multinazionali alla stessa gestione delle istituzioni finanziarie internazionali. Tutte contribuiscono alla violazione di un diritto fondamentale che si va sempre più definendo per intere popolazioni e "periferie" del mondo: il diritto a non essere poveri.

Infine, riportiamo per intero il capitolo italiano del Rapporto, aggiornato alla discussione sulla finanziaria 2007, in cui sono analizzate le conseguenze delle politiche degli ultimi cinque anni del governo Berlusconi dal punto di vista dello sviluppo sociale, dell'equità di genere e della qualità della vita degli italiani.

La coalizione italiana del Social Watch



## Introduzione: Riprogettare l'architettura finanziaria

La maggioranza dei cittadini del Nord crede che una parte sostanziale delle tasse che pagano venga devoluta ai paesi poveri sotto forma di aiuto, prestiti agevolati, benefici negli scambi commerciali e di cosiddette cancellazioni del debito, e che, se la povertà persiste, ciò deve essere in qualche modo attribuito alle stesse popolazioni povere, a causa della loro pigrizia, ignoranza o a qualche effetto del clima tropicale, o ancora ai loro governi inefficienti e corrotti.

D'altro canto, i cittadini del Sud del mondo vedono fuoriuscire i soldi dai loro paesi sotto forma di pagamento del debito estero con interessi, relazioni commerciali non eque e profitti altissimi ricavati illecitamente dalle loro economie da parte di multinazionali straniere. Tassi d'interesse sugli investimenti del 25-30% annuali non sono fuori dal comune in Africa! Canali sotterranei, invisibili per i cittadini del Nord o del Sud, deviano enormi quantità di denaro verso i paradisi fiscali e le reti del fisco catturano facilmente i piccoli pesci, ma lasciano passare, indenni, gli squali. Le due istituzioni intergovernative globali che dovrebbero presiedere alle finanze mondiali e regolare il loro flusso fanno l'opposto di ciò che ci si



aspetterebbe da loro: invece di canalizzare i soldi verso lo sviluppo, la Banca Mondiale riceve più dai paesi in via di sviluppo di quanto essa gli dia. Invece di assicurare la globale stabilità finanziaria, il Fondo Monetario Internazionale si augura una crisi finanziaria o altrimenti non avrebbe i soldi sufficienti per pagare il proprio personale. L'attuale architettura finanziaria globale, perciò, assume le sembianze dell'impossibile edificio progettato da MC Escher nella sua celebre acquaforte "Waterfall", dove l'acqua che sembra cadere, in realtà cade verso l'alto, opponendosi ad ogni regola della logica.

Per mettere un po' d'ordine in questa architettura impossibile, nel marzo del 2002 si è riunito un vertice intergovernamentale a Monterrey, Messico, per parlare di "Finanziamento per lo Sviluppo". Poco prima, L'Organizzazione Mondiale del Commercio aveva lanciato un "Ciclo per lo sviluppo" ("Development round") di negoziazioni commerciali a Doha, la capitale del Qatar e subito dopo gli attacchi dell'11 settembre contro gli Stati Uniti che scossero il mondo, questi discorsi promettevano un nuovo progetto per l'economia mondiale. I sistemi commerciali e finanziari riformati avrebbero dato la possibilità ai poveri di uscire dalla loro situazione. Con qualche aiuto aggiuntivo e con la cancellazione del debi-

to dei paesi più poveri, verrebbe raggiunto, nel 2015, un progresso sociale sufficiente per portare avanti con successo l'insieme di scopi sociali di base stabiliti dagli stessi leader nel 2000 per "sostenere i principi della dignità, dell'uguaglianza ed dell'equità umana a un livello globale".

Il Monterrey Consensus del 2002 afferma che "ogni paese è responsabile del proprio sviluppo ed è cruciale che le strategie di sviluppo appartengano ai singoli paesi interessati. Lo sviluppo richiede, tuttavia, più che semplice aiuto: implica, infatti, che le forze congiunte mobilitino le risorse domestiche, le questioni commerciali, i problemi del debito e la riforma dell'architettura finanziaria internazionale".

Da allora sono passati quasi cinque anni e Social Watch giudica quegli impegni troppo importanti per poterli ignorare. Dal 1996 le coalizioni di Social Watch in giro per il mondo hanno annualmente registrato i dati relativi alla povertà, all'equità di genere e alle politiche dei governi che incidono per il meglio o per il peggio sul destino della maggioranza vulnerabile e non privilegiata della terra. Il rapporto del Social Watch 2006 guarda ai mezzi per attivare le politiche di sviluppo.

Lo sviluppo avviene a livello locale ed è una responsabilità nazionale. Le coalizioni nazionali del Social Watch, osservando i propri stati dall'interno, trovano una varietà di ostacoli e di motivi per cui le risorse non sono sempre laddove ce ne è bisogno. I risultati sono l'essenza di questo rapporto, poiché forniscono la prospettiva dal basso delle persone che lavorano con le associazioni e i movimenti della società civile. Questo non è un rapporto commissionato. Ogni capitolo nazionale del Social Watch è composto da organizzazioni e movimenti che tutto l'anno si occupano di temi sullo sviluppo sociale. Si incontrano una volta all'anno per valutare le azioni governative e gli esiti.

I loro risultati non sono intesi come semplice analisi, ma sono usati per attirare l'attenzione delle autorità verso questi temi e per dare una forma migliore alle politiche a favore dei poveri e delle donne. L'enfasi e le priorità di ogni rapporto del capitolo-paese, quindi, sono state decise dalle stesse organizzazioni che conducono l'indagine. Per permettere l'uscita del rapporto, ogni gruppo raccoglie i propri fondi, la maggior parte dei quali vengono investiti dopo essersi consultati con i movimenti sociali per raccogliere prove e convalidare i propri risultati. E non si astiene dal criticare le autorità, le politiche, le élite o i sistemi di governo nazionali qualora lo ritengano necessario. La voce di punti di vista critici aiuta a migliorare il processo democratico. Ma anche quando i rapporti scoprono che molto può e ha bisogno di migliorare in casa, allora mirano a evidenziare gli ovvi vincoli internazionali che non possono essere risolti al livello nazionale.

<sup>1</sup> United Nations Millennium Declaration, Risoluzione A/55/2 adottata dall'Assemblea Generale nel settembre del 2000.

<sup>2</sup> United Nations, Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002 (A/CONF.198/11).

La sezione internazionale del rapporto, informata dal lavoro di importanti reti di ONG, mette in luce tali questioni. Alcune di esse, come l'aiuto allo sviluppo, il commercio e il debito, sono state al centro di grandi campagne internazionali. Altre, come la fuga di capitali, l'evasione fiscale, il commercio fraudolento intra-gruppo di multinazionali e la stessa gestione delle istituzioni finanziarie internazionali devono ancora uscire dall'esclusivo dibattito degli esperti per raggiungere la consapevolezza dei cittadini comuni. Ma essi fanno tutti parte della stessa architettura che necessita urgentemente di essere riprogettata.

Il motivo di tale cambiamento emerge con drammatica chiarezza dall'attenta analisi di indicatori sociali in varie parti del mondo, il che dà vita alla sezione del rapporto dedicata alle statistiche. È accurata, ma non lo è sufficientemente da poter affermare che ai livelli attuali del progresso, gli Obiettivi di sviluppo del Millennio non potranno essere raggiunti entro il 2015. Ciò che dovrebbe recar vergogna ai leader del mondo, che concordarono tali obiettivi, è la prova che su interi continenti ci vorranno uno o due **secoli** per portarli a termine!

Tali tendenze possono essere stravolte. Questo rapporto offre idee su come raggiungere ciò che è possibile. Non sono particolarmente originali o rivoluzionarie: è semplicemente senso comune il fatto che le tasse andrebbero pagate da tutti e che coloro che possiedono di più e guadagnano di più dovrebbero pagare di più. Ma in un'economia globalizzata, questo può essere raggiunto solo se i governi coordinano le loro forze. Certo, probabilmente ciò implicherebbe l'organizzazione di un nuovo vertice delle Nazioni Unite per le finanze. Perché mai dovrebbe avere successo quando in passato così tante consultazioni globali hanno fallito? Perché l'architettura attuale è "impossibile" sia nel senso che non è pratica, sia nel senso che non è sostenibile.

Roberto Bissio  
Coordinatore Internazionale Social Watch

## Istituzioni finanziarie multilaterali: ristrutturare la finanza per lo sviluppo

Yilmaz Akyuz<sup>3</sup>

### Ulteriori finanziamenti per lo sviluppo

La necessità di aumentare drasticamente i finanziamenti esterni ai paesi in via di sviluppo per consentire loro di raggiungere un livello di crescita accettabile e ridurre la povertà è riconosciuta a livello internazionale. Secondo una stima dell'UNCTAD<sup>4</sup>, nel caso dell'Africa Sub-Sahariana questo significherebbe raddoppiare il livello dei finanziamenti. Questa stima è stata confermata dalla Commissione Zedillo<sup>5</sup> come una necessità per tutti i paesi in via di sviluppo. Altre stime confermano che per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs) entro il 2015 sarebbero necessari finanziamenti extra per un ammontare compreso tra i 50 e i 150 miliardi di dollari.

Da dove dovrebbero arrivare questi finanziamenti? Capitali privati, prestiti multilaterali, o prestiti e donazioni bilaterali? Tra tutti, i capitali privati non sono una fonte di finanziamento affidabile per la maggior parte dei paesi in via di sviluppo. Le istituzioni finanziarie multilaterali sono sempre più marginalizzate come fonte di finanziamenti per lo sviluppo. Gli aiuti bilaterali oltre ad essere di molto inferiori al necessario, disponibilità e destinazione dei fondi sono oggetto di valutazione politica, mentre rimane dubbia la loro qualità. L'intero sistema deve essere ripensato. La riforma non può riguardare solamente nuove fonti di finanziamento per lo sviluppo, ma anche diversi meccanismi e modalità per l'allocazione degli aiuti stessi. Gli aiuti allo sviluppo non possono più essere al centro del sistema dei finanziamenti internazionali. E' inoltre necessaria una profonda riforma delle istituzioni finanziarie internazionali sia in riferimento al loro mandato che alle risorse che gestiscono.

### Capitali privati: instabili e inaffidabili

Il periodo successivo alla seconda guerra mondiale vide due ondate di offerta di capitali verso i paesi in via di sviluppo: la prima negli anni Settanta, conclusasi con la crisi del debito negli anni Ottanta, e la seconda nei primi anni Novanta, conclusasi con una serie di crisi finanziarie in America latina, nel Sud-est asiatico e in altri paesi. Il primo boom di capitali sui mercati internazionali fu conseguenza di un rapido aumento di liquidità monetaria a livello internazionale, accompagnato da un surplus della disponibilità di petrolio e dall'aumento del debito estero statunitense. Deregolamentazione finanziaria nei paesi industrializzati e rapida crescita del mercato degli eurodollari hanno facilitato il tutto. L'eccesso di liquidità venne riciclato allora sotto forma di crediti bancari ad hoc, operazione questa incoraggiata dalle istituzioni di Bretton Woods che temevano un collasso della domanda globale. Per i paesi in via di sviluppo, ripagare i debiti con-

<sup>3</sup> Ex Direttore della divisione Globalizzazione e Strategie di sviluppo dell'UNCTAD. L'articolo è basato sulla presentazione tenuta alla conferenza "New Financing Mechanisms for Africa's Development" all'IPALMO di Torino il 7 dicembre 2005.

<sup>4</sup> Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo

<sup>5</sup> Nazioni Unite 2001. "Technical report of the High Level Panel on Financing for Development Recommendations of the High Level Panel on Financing for Development". Disponibile su: <[www.un.org/reports/financing/report\\_full.htm](http://www.un.org/reports/financing/report_full.htm)>.

tratti divenne però sempre più difficoltoso a causa dell'aumento del costo del dollaro americano e della conseguente fase di recessione globale. La concessione di prestiti bancari subì allora una fase di arresto, che forzò i paesi debitori a generare dei surplus nella bilancia commerciale, riducendo le importazioni e arrestando la crescita, per cercare di ripagare il debito. Il risultato fu una crisi del debito e una decade persa per molti paesi in via di sviluppo in America latina e in Africa.

Il secondo boom ebbe luogo dopo quasi dieci anni di sospensione di prestiti ai paesi in via di sviluppo, incoraggiato dal successo del Piano Brady per la ricostituzione del debito, la liberalizzazione, privatizzazione e stabilizzazione economica e finanziaria nei paesi in via di sviluppo, accompagnato parallelamente da un rapido aumento della liquidità e tagli ai tassi di interesse negli Stati Uniti e in Giappone, in fase di rallentamento economico. Contrariamente al primo boom, larga parte dei capitali privati questa volta vennero allocati in investimenti in quote capitali e partecipazioni, e non in prestiti internazionali. Nella maggior parte dei casi, tali investimenti furono guidati dalla prospettiva di rapidi profitti e opportunità di arbitrato a breve termine. Quando le quote acquistate venivano poi riconvertite, molti paesi debitori si trovarono nuovamente ad affrontare trasferimenti netti negativi, e un drastico declino nel reddito nazionale e nell'impiego.

Un terzo ciclo ha avuto inizio alla fine degli anni Novanta con una riconversione dei flussi di capitali, guidata da una combinazione di condizioni estremamente favorevoli agli investitori, quali tassi di interesse straordinariamente bassi, alti livelli di liquidità, elevati prezzi delle materie prime e un fiorente commercio internazionale. In questo periodo, l'ingresso di capitali a favore della maggior parte dei paesi in via di sviluppo ha superato il picco del periodo precedente. Nonostante questo, il risultato è stato nuovamente un aumento dell'instabilità finanziaria, in quanto il valore delle aziende e dei tassi di cambio in molti paesi è stato spinto oltre i limiti giustificabili dalla logica economica. I recenti sviluppi nell'aumento del prezzo del petrolio e dei tassi di interesse fanno supporre che questa fase stia giungendo alla sua conclusione, con un declino diffuso del mercato dei capitali e delle valute nelle economie emergenti. Ancora una volta, i paesi che più dipendono da capitali stranieri per il finanziamento della bilancia dei pagamenti devono fare i conti con il rischio di un irrigidimento delle condizioni finanziarie esterne e del conseguente collasso della crescita.

L'investimento estero diretto (IDE) viene spesso proposto come una fonte affidabile di finanziamento per lo sviluppo. La maggior parte degli investimenti privati nei paesi in via di sviluppo consistono nell'acquisto di aziende pubbliche o private già esistenti e raramente in investimenti nuovi (i cosiddetti "*greenfield investment*") che contribuirebbero a un'espansione della capacità produttiva del paese. I nuovi investimenti nei paesi in via di sviluppo hanno luogo tendenzialmente in seguito alla crescita economica, e non precedentemente come fattore di traino dell'economia, e quasi sempre in paesi che non ne hanno bisogno per riequilibrare la situazione finanziaria. Nonostante la retorica delle istituzioni di Bretton Woods affermi che la maggiore capacità di attrarre capitali privati dei paesi poveri sia una conferma del miglioramento nelle loro prestazioni economiche e della creazione di un clima più favorevole agli investimenti e alla crescita economica,

la realtà dei fatti ci dice il contrario. Il recente rapporto dell'UNCTAD sull'Africa<sup>6</sup> dimostra, attraverso l'analisi di dati economici reali, che la maggior parte dei capitali privati si è concentrato in alcuni paesi post-conflitto, esclusivamente nello sfruttamento di ricchezze minerarie e riserve petrolifere, o in paesi in cui recentemente sono state scoperte nuove riserve minerarie o petrolifere.

### **Prestiti multilaterali: peso o sollievo?**

Le istituzioni finanziarie internazionali stanno diventando un peso, e non un sollievo, per i paesi in via di sviluppo. A partire dal 1991, i trasferimenti netti annuali (ovvero prestiti concessi meno pagamento di quote capitale di debito meno pagamento delle quote di interesse) della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD), ai paesi in via di sviluppo sono stati negativi. Dal 2002, anche i finanziamenti netti concessi sono diventati negativi. Complessivamente, quindi, la IBRD – parte del gruppo della Banca Mondiale – non sta contribuendo alla finanza per lo sviluppo se non concedendo finanziamenti per consentire ai paesi di restituire quanto hanno ricevuto in passato. Lo stesso vale per le altre banche regionali per lo sviluppo. Il problema è che anche i paesi che possono accedere ai prestiti della IBRD preferiscono rivolgersi al mercato dei capitali privato che non richiedere ulteriori prestiti alla IBRD, e sottostare alle pesanti condizioni economiche e alle richieste burocratiche connesse ai suoi finanziamenti. Molti tra i paesi più poveri, che hanno un disperato bisogno di finanziamenti, non sono qualificati per avere accesso ai prestiti della IBRD, e nemmeno ai mercati finanziari privati.

L'International Development Association (IDA) è l'unica fonte di finanziamento per i paesi in via di sviluppo messa a disposizione dal gruppo della Banca Mondiale. Per decisione dei pochi governi più influenti all'interno della Banca Mondiale, i finanziamenti complessivi che l'IDA concede all'intero gruppo di paesi poveri che possono accedere ai suoi prestiti sono però molto limitati, nell'ordine di 4-5 miliardi di dollari all'anno. Unendo IBRD e IDA, risulta che il totale dei finanziamenti per lo sviluppo che la Banca Mondiale concede ai paesi in via di sviluppo è negativo per circa 1.200 milioni di dollari. I finanziamenti netti della IBRD all'Africa sono negativi. Dal gruppo della Banca Mondiale l'Africa riceve complessivamente 2 miliardi di dollari, circa il 10% dei finanziamenti per lo sviluppo che il continente necessita. Guardando ad esempio al gruppo dei paesi più poveri, i finanziamenti complessivi che questi ricevono dalla Banca Mondiale sono circa 3 miliardi di dollari, contro gli oltre 10 miliardi di dollari che ricevono da finanziamenti privati<sup>7</sup>.

Guardando al Fondo Monetario Internazionale (FMI), i finanziamenti che concede nell'ambito dell'iniziativa per la riduzione della povertà e la crescita, la Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) costituiscono una parte minima dei finanziamenti complessivi a disposizione dei paesi in via di sviluppo. Oramai da diversi anni i finanziamenti del Fondo Monetario sono rivolti a operazioni di sostegno finanziario nelle economie emergenti, a salvaguardia dei creditori internazionali che vi hanno investito in caso di crisi finanziarie. Alla fine del 2004 i crediti nell'ambito dell'iniziativa PRGF erano meno di 9.900 milioni di dollari, pari al 10% dei crediti del FMI. Nel 2005, il Fondo Monetario ha concesso complessivamente prestiti per 500 milioni di dollari.

<sup>6</sup> UNCTAD (2005). *Economic Development in Africa. Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. Ginevra, Nazioni Unite. Disponibile su: [www.unctad.org/en/docs/gdsafrika20051\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/gdsafrika20051_en.pdf).

<sup>7</sup> Banca Mondiale (2005). *Global Development Finance 2005: Mobilizing Finance and Managing Vulnerability*. Table 5.1, p.90.

Anche il Fondo Monetario Internazionale è stato marginalizzato nella concessione di finanziamenti e liquidità ai paesi in via di sviluppo. Le maggiori economie emergenti, ad eccezione della Turchia, hanno ripagato i loro crediti pendenti al FMI e sono uscite dalla sua supervisione, lasciando i paesi più poveri come unici clienti regolari dell'istituzione, testimonianza dell'erosione nella legittimazione originaria di un'istituzione nata per garantire la sicurezza economica internazionale. Una tale situazione mette in questione anche la sostenibilità finanziaria del FMI. I prestiti concessi per la riduzione della povertà non generano abbastanza profitti per coprire i salari e le spese di funzionamento dell'istituzione, che per coprire le spese di amministrazione conta soprattutto sugli 800 milioni di dollari di profitto annuale generato dai prestiti alle economie emergenti per la stabilità finanziaria. Ironicamente, la sostenibilità finanziaria del FMI è condizionata dall'instabilità finanziaria e dalle crisi nelle economie emergenti.

### **Aiuti allo sviluppo: problema o soluzione?**

Gli aiuti allo sviluppo messi a disposizione dai paesi donatori direttamente o tramite le istituzioni finanziarie internazionali nella forma di prestiti o donazioni sono l'unica e la più importante fonte ufficiale di finanza per lo sviluppo. Il problema non è solo se siano o meno sufficienti. Il vero problema è politico, in quanto gli aiuti allo sviluppo sono uno strumento post-coloniale risalente al periodo della guerra fredda, la cui disponibilità e allocazione dipende da considerazioni politiche e non di necessità, sempre a servizio degli interessi dei paesi donatori e non dei riceventi. Come abbiamo visto, la maggior parte dei finanziamenti per lo sviluppo messi a disposizione dalle istituzioni di Bretton Woods sono aiuti allo sviluppo e non risorse capitali delle istituzioni. Contrariamente a quanto accade nel commercio, dove gli accordi bilaterali sono visti generalmente come una minaccia al sistema commerciale multilaterale, in ambito finanziario sembra normale che accordi bilaterali e multilaterali siano complementari. Questo approccio è dominante anche nelle iniziative per la riduzione del debito, quali l'iniziativa per i paesi poveri maggiormente indebitati, Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) che mette nello stesso paniere debiti multilaterali e debiti bilaterali contratti verso i paesi donatori del Club di Parigi, aumentandone l'influenza politica.

Il fatto che le istituzioni di Bretton Woods siano fortemente condizionate da un ristretto numero di governi di paesi donatori politicamente più forti è la causa principale del deficit di democrazia interno di cui le stesse istituzioni soffrono. La pratica di combinare finanziamenti del FMI con finanziamenti bilaterali dei paesi più forti in operazioni finanziarie nelle economie emergenti ha aumentato le possibilità di ingerenza politica dei paesi donatori più forti nel merito delle decisioni di finanziamento del Fondo. Allo stesso tempo, con la nascita dell'IDA è diminuita l'autonomia del segretariato della Banca Mondiale ed è aumentata la dipendenza dell'istituzione dai paesi donatori più forti, con un sovvertimento della struttura democratica interna, e una forte politicizzazione dell'istituzione. Questa dipendenza dai donatori è destinata ad aumentare se la IDA rimarrà parte della Banca Mondiale e se allo stesso tempo aumenterà la proporzione dei finanziamenti messi a disposizione come donazioni - un passo auspicabile visto che molti dei paesi che ricevono finanziamenti dall'IDA sono già altamente indebitati e necessitano una sostanziale cancellazione del debito.



### Riformare i riformatori

Il primo passo dovrebbe essere quindi la separazione degli accordi multilaterali di finanza per lo sviluppo e cancellazione del debito da quelli bilaterali. E' vero che sono gli stati nazionali sovrani a decidere se concludere o meno un accordo bilaterale, ma tali accordi devono comunque essere tenuti fuori dal sistema multilaterale. Questo significa togliere alle istituzioni di Bretton Woods la responsabilità per le iniziative promosse dai paesi donatori, ovvero significherebbe togliere la IDA alla Banca Mondiale, e il PRGF al Fondo Monetario Internazionale. I fondi amministrati sono poca cosa, ma un tale cambiamento avrebbe un impatto notevole sulla *governance* interna delle due istituzioni.

L'Unione Europea ha annunciato di recente che istituirà un fondo fiduciario (trust fund) per i finanziamenti per lo sviluppo destinati all'Africa, che permetterà all'UE di gestire i fondi indipendentemente dalla Banca Mondiale. La motivazione è che i fondi per lo sviluppo europei devono essere spesi secondo le priorità europee, e l'UE non è abbastanza influente da imporle all'interno della Banca Mondiale. Questa presa di posizione dell'UE dimostra ancora una volta la predominanza di considerazioni politiche nell'assegnazione degli aiuti. L'iniziativa dell'UE è positiva in quanto contribuisce a dividere finanziamenti bilaterali e multilaterali, ma dovrebbe essere accompagnata da un passo in più nel cercare di rendere la Banca Mondiale un'istituzione finanziaria multilaterale per lo sviluppo indipendente.

Una riforma seria degli accordi globali sui finanziamenti per i paesi in via di sviluppo dovrebbe riguardare anche il mandato, le modalità operative e la *governance* interna delle istituzioni di Bretton Woods. Non c'è un mandato che richieda al FMI di lavorare su sviluppo e lotta alla povertà. Il Fondo dovrebbe garantire liquidità nel breve periodo a paesi temporaneamente in difficoltà con la bilancia dei pagamenti, e a paesi più poveri particolarmente vulnerabili a shock commerciali. Dovrebbe rivitalizzare la Compensatory Financing Facility come uno strumento concessionale. L'accesso ai finanziamenti del Fondo dovrebbe essere più automatico, e i limiti a tale accesso dovrebbero essere decisi secondo le necessità. Il Fondo non dovrebbe occuparsi di condizionalità strutturali ma solo di macroeconomia. Non dovrebbe essergli consentito di avere un ruolo in operazioni di salvataggio finanziario ma dovrebbe occuparsi invece di aiutare i paesi più poveri ad uscire dalla morsa del debito e concentrarsi sulla prevenzione delle crisi finanziarie aiutando i paesi in via di sviluppo a controllare insostenibili ingressi di capitale e monitorare le politiche dei paesi sviluppati.

Una fonte di finanziamento appropriata del FMI per garantire liquidità finanziaria sono i diritti speciali di estrazione, Special Drawing Rights (SDRs), che permetterebbero a un paese di ottenere un anticipo di liquidità dal Fondo in momenti di particolare necessità per prevenire una crisi finanziaria. La necessità di creare SDRs per garantire liquidità per coprire le spese correnti è più giustificata che non utilizzare gli stessi diritti per operazioni di salvataggio finanziario post-crisi associate con una qualche funzione di "salvataggio in extremis" a cui il Fondo ha fatto riferimento quando è ricorso agli SDRs dopo la crisi nel sud est asiatico. Gli accordi attualmente in vigore andrebbero cambiati per consentire l'utilizzo degli SDRs al posto delle quote, degli accordi generali sulla concessione di prestiti, General Agreements to Borrow (GAB) e dei nuovi accordi sulla conces-



sione di prestiti, New Arrangements to Borrow (NAB) come fonte di finanziamenti del FMI. Il Fondo dovrebbe poter emettere SDR a favore di se stesso fino ad un certo limite che potrebbe essere aumentato nel tempo a seconda della crescita del commercio internazionale. Gli SDRs potrebbero diventare un mezzo di pagamento universalmente accettato, potrebbero diventare titoli di investimento per istituzioni pubbliche e private. L'accesso dei paesi a questo strumento potrebbe essere soggetto a limiti predefiniti che a loro volta potrebbero essere aumentati a seconda dell'aumento del commercio internazionale.

Molti aspetti andrebbero rivisti nel dettaglio, ma dal momento in cui venisse raggiunto un accordo per sostituire fonti tradizionali di finanziamento con gli SDRs, il Fondo potrebbe venire trasformato in un'istituzione tecnocratica sul modello ideato da Keynes all'epoca della conferenza di Bretton Woods. I finanziamenti concessi dall'istituzione non sarebbero più oggetto di ardui negoziati politici dominati dai paesi economicamente più potenti. Un passo di questo tipo costituirebbe anche un enorme avanzamento nella struttura democratica interna del FMI, in particolare nella redistribuzione del potere di voto all'interno dell'istituzione.

Molti dei problemi riscontrati nella finanza multilaterale per lo sviluppo e nella consulenza sulle politiche da adottare potrebbero essere affrontati se anche la Banca Mondiale ritornasse alle sue modalità operative originali e si concentrasse sul facilitare gli investimenti di capitali attraverso il finanziamento di progetti invece di cercare una soluzione per tutte le questioni politiche e istituzionali di breve periodo che i paesi in via di sviluppo devono gestire, imponendo programmi di aggiustamento strutturale e condizionalità politiche collegate a prestiti di sviluppo. La Banca dovrebbe smettere di essere un'istituzione che gestisce aiuti e diventare invece una banca di sviluppo, che svolge una funzione di mediazione tra i mercati finanziari internazionali e i paesi in via di sviluppo. Come pensato originariamente, la Banca dovrebbe fornire finanziamenti attraverso prestiti e non donazioni, e solamente a paesi che non hanno accesso al mercato dei capitali privati e a condizioni ragionevoli.

Accordi di questo tipo permetterebbero di migliorare il funzionamento e la democrazia interna delle istituzioni di Bretton Woods ma lascerebbero irrisolta un'altra questione: il finanziamento dei beni pubblici globali, inclusi prestiti e donazioni concessionali ai paesi più poveri. La questione ha due aspetti, quello degli accordi istituzionali, e del reperimento delle risorse. Si tratterebbe di considerare l'ipotesi di raccogliere e destinare gli aiuti allo sviluppo attraverso un fondo gestito dalle Nazioni Unite, gestito da un segretariato competente senza l'influenza dei donatori più influenti, obbligato a presentare rapporti regolari all'Assemblea Generale e supervisionato da un'ente di auditing indipendente. Un tale sviluppo sarebbe auspicabile non solo per un maggiore coinvolgimento delle Nazioni Unite nel raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio e in questioni sociali strettamente collegate alla pace, ma anche per la natura democratica di un sistema internazionale così strutturato.

La riduzione della povertà è stata dichiarata un bene pubblico globale in diverse conferenze e summit delle Nazioni Unite negli ultimi anni. Esiste la necessità riconosciuta di stabilire delle fonti di finanziamento globali per la lotta alla povertà. Questo potrebbe essere fatto attraverso degli

accordi di tassazione internazionali, quali accordi per un sistema di tassazione delle valute (come la cosiddetta Tobin Tax), di tassazione ambientale o altre transazioni internazionali, come la tassazione sulla vendita di armi, che dovrebbero essere applicate da tutti i paesi che sottoscrivono gli accordi, con la canalizzazione del gettito raccolto in un fondo per lo sviluppo gestito dalle Nazioni Unite. Punto in comune di queste diverse possibili iniziative è che sarebbero tutte tasse di scopo che potrebbero raccogliere finanziamenti per lo sviluppo penalizzando pratiche internazionali negative quali la speculazione finanziaria, il danneggiamento dell'ambiente, i conflitti armati e la violenza. Se da un lato la partecipazione universale sarebbe assolutamente auspicabile, non è necessario che tutti i paesi partecipino da subito a queste iniziative. Alcune fonti di gettito, quali la Tobin Tax, necessiterebbero di essere introdotte a livello globale per evitare forme di ritorsione arbitraria verso paesi che le applicassero, ma altre, incluse le tasse ambientali, potrebbero essere introdotte a livello regionale o plurilaterale.

Allo stesso modo, se venisse stabilito un fondo per lo sviluppo questo potrebbe essere finanziato da contributi volontari versati dai governi del Nord e del Sud, fondazioni private e individui facoltosi. Anche le risorse IDA già esistenti potrebbero rientrare nell'iniziativa, a patto che i paesi donatori si accordino per affidarne l'amministrazione a un segretariato indipendente. Un primo accordo, che permettesse di raccogliere 80 miliardi di dollari, potrebbe generare più finanziamenti a disposizione dei paesi più poveri che l'IDA e il PRGF assieme.

Il vantaggio di iniziative di questo tipo rispetto agli attuali meccanismi per gli aiuti allo sviluppo sarebbe che, una volta raggiunto l'accordo, verrebbero introdotti degli automatismi per mettere a disposizione finanziamenti per lo sviluppo che non implicherebbero difficili negoziati politici per la ricostituzione degli aiuti e discussioni interne ai paesi sul budget da destinare agli aiuti, spesso guidati dagli interessi dei singoli donatori. E' proprio questo che segna la differenza tra i finanziamenti IBRD, dove i paesi membri forniscono le garanzie necessarie una volta per tutte, e l'IDA.

Stabilire un sistema multilaterale di finanza per lo sviluppo è una questione complessa che richiede una riflessione profonda, alla quale tutte le parti dovrebbero avere la possibilità di partecipare e discutere. E' questione di volontà politica e capacità della comunità internazionale di farne emergere la priorità. Il primo passo sarebbe di portare con fermezza la questione sull'agenda internazionale. Ancora non è successo, nonostante le diverse conferenze internazionali delle Nazioni Unite sulla povertà e sulla finanza per lo sviluppo.

## Smascherare il mito eappare le perdite

Sony Kapoor<sup>8</sup>

E' opinione comune che i paesi ricchi trasferiscano quantità importanti di risorse a quelli poveri. Mentre molte persone, tra cui i milioni di persone che erano parte della mobilitazione Global Call for Action Against Poverty(GCAP), credono che i paesi ricchi non stiano facendo abbastanza, in pochi questionano la veridicità dell'affermazione secondo la quale i paesi ricchi di fatto aiutano quelli poveri. Oviamente dovrebbero!

Ogni anno, centinaia di miliardi di dollari, molti più del totale degli aiuti, scendono dai paesi poveri verso quelli ricchi. Questi soldi scendono sotto forma di restituzione dei debiti, trasferimenti del settore privato e in maniera più rilevante attraverso i canali del commercio e dei trasferimenti di capitale. Questi deflussi mettono a rischio l'utilizzo di risorse interne, riducono gli investimenti locali, indeboliscono la crescita e destabilizzano paesi rendendoli più dipendenti dai flussi di imprevedibili risorse esterne. Inoltre, i flussi in entrata, nella forma di aiuti, nuovi prestiti e flussi di capitale privato, arrivano con allegata una sfilza di prescrizioni e restrizioni sul tipo di politiche che i paesi in via di sviluppo (PVS) possono perseguire. Tali limitazioni nella sfera politica mettono a repentaglio l'esercizio della democrazia, sfidano l'attuazione di proprie politiche interne e indeboliscono gli sforzi di riduzione della povertà e di definizione di uno sviluppo sostenibile.

Esiste una necessità urgente di rivedere tutti i canali di trasferimento di risorse tra paesi ricchi e paesi poveri per assicurare quanto prima un aumento dei flussi in entrata verso i paesi poveri e una riduzione dei flussi in uscita. Questo aumenterebbe significativamente la disponibilità di risorse (specialmente interne) e aprirebbe lo spazio politico per realizzare iniziative che puntino all'eliminazione della povertà.

I flussi di aiuti sono insufficienti e di bassa qualità. Questo dovrebbe essere affrontato rendendo l'aiuto più prevedibile, slegandolo dalle restrizioni imposte dalla politica e dai contratti con le compagnie dei paesi donatori e utilizzando i proventi di tasse internazionali come la tassa sui voli aerei o sulle transazioni valutarie.

Almeno un quarto del debito dovuto dai paesi poveri è odioso o illegittimo, trattandosi di soldi prestati a dittatori o ad altri regimi illegittimi come l'apartheid in Sud Africa. Molti di questi soldi hanno cambiato direzione e non sono mai stati usati per il paese per cui furono presi a prestito.

Negli ultimi ventitré anni, per soli tre anni i PVS hanno pagato meno in interessi, restituzioni, sanzioni e ammende sui vecchi debiti di quanto abbiano ricevuto sotto forma di nuovi prestiti. Sebbene quasi tutti i paesi abbiano già ripagato più di quanto abbia-

<sup>8</sup> Senior Policy, Advocacy and Economic Advisor. International Finance, Development and Environment Consultant. Questo articolo è basato su Kapoor, S. (2006). "Learning the Lessons - Reorienting Development. Which Way Forward for Norwegian Development Policy".

no preso in prestito, i loro debiti continuano a crescere impedendogli di usare risorse per la spesa in salute ed educazione. Un'immediata cancellazione di tutti i debiti odiosi, illegittimi ed inesigibili accompagnata da una moratoria e dall'introduzione di un processo arbitrale trasparente ed equo per il saldo dei debiti e all'adozione di una direttiva per i nuovi prestiti aiuterebbero ad invertire la perdita di risorse attraverso il canale del debito.

I flussi privati nella forma di investimenti diretti esteri (IDE) e investimenti di portafoglio che si suppone contribuiscano al trasferimento di tecnologie, alla creazione di lavoro, a stimolare l'economia locale e ad aumentare le entrate fiscali, non hanno in buona parte portato a tutto questo. Fino a 13 anni fa, le uscite sotto forma di profitti per gli investimenti passati eccedevano le entrate di nuovi investimenti. Questo è quanto succederà probabilmente nel prossimo futuro.

Gli investimenti, soprattutto in Africa Sub-Sahariana, hanno rendimenti vicini al 30% l'anno, così che i paesi sono costretti ad attrarre sempre nuovi investimenti per mantenere flussi in entrata positivi. Tale riduzione dello spazio di manovra politico è causata dalla riduzione del carico fiscale, dall'introduzione di zone a fiscalità speciale e di politiche di liberalizzazione finanziaria che mettono gli interessi degli investitori stranieri davanti agli obiettivi di sviluppo e che incoraggiano le fughe di capitale attraverso canali legali ed illegali del sistema bancario.

L'aumento della minaccia d'instabilità finanziaria dovuta a tali politiche ha significato per i PVS l'accumulazione di oltre 2 mila miliardi di dollari in valute straniere per far fronte a possibili crisi. Tale accumulazione, la cui gran parte è investita in bond dei paesi ricchi con tassi d'interesse molto bassi, avviene a costo di uno sviluppo che ha benefici sociali molto maggiori.

Più della metà del commercio dei PVS è controllato da imprese multinazionali in grado di controllare i prezzi attraverso società controllate in paradisi fiscali e in altri paesi per travasare centinaia di miliardi di dollari fuori dei paesi poveri.

Prese insieme, tali "perdite" del sistema finanziario costano ai PVS più di 500 miliardi di dollari per i deflussi di capitale non tassato. Queste insidiano l'impatto degli aiuti e degli altri flussi in entrata impedendo a questi paesi di incamminarsi su un percorso di sviluppo sostenibile.

Per poter tappare queste perdite c'è un bisogno urgente di controllo, di inversione delle liberalizzazioni del capitale e di imporre nuovi vincoli sugli effetti interni degli investimenti esteri e sul rimpatrio dei profitti. Passi successivi, come l'eliminazione del segreto bancario, la chiusura dei paradisi fiscali, e una forte azione contro le istituzioni finanziarie, le società di capitale e le multinazionali che facilitano la perdita di risorse, aiuterebbero a tappare le perdite.

Più della metà della ricchezza africana e latinoamericana risiede attualmente all'estero, in buona parte nei paradisi fiscali e nei centri finanziari come Londra e New York. Identificare e rimpatriare queste risorse, molte delle quali sono state acquisite o trasferite illegalmente, e invertire il flusso dei capitali, mobiliterebbe risorse interne, amplierebbe lo spazio d'azione della politica e permetterebbe ai PVS di svilupparsi in maniera sostenibile.

## Lo sfondo

...disobbedendo ad ogni logica e necessità economica, per molti anni i trasferimenti netti di capitale e risorse sono stati dai PVS con scarsità di capitale ai paesi ricchi con surplus di capitale. I soldi, invece di fluire in investimenti produttivi nei PVS con alti rendimenti possibili, sono finiti ad alimentare il boom del mercato immobiliare e delle azioni nei paesi ricchi come Gran Bretagna e Stati Uniti.....

Nonostante l'attenzione mediatica senza precedenti, le mobilitazioni sociali e il profilo politico che i temi dello sviluppo hanno avuto nel 2005, molto poco è stato raggiunto nel volume di risorse necessarie a raggiungere anche solo gli Obiettivi del Millennio (MDG), lasciando da parte lo sviluppo sostenibile. L'accordo sulla cancellazione del debito e le promesse sull'aumento degli aiuti rappresentano solo una frazione delle risorse necessarie a colmare una distanza che si fa ogni giorno più grande.

Il focus sulla triade debito, aiuti, commercio era troppo stretto – il dibattito sullo sviluppo si incentrato solo sul tentativo di aumentare i flussi di risorse verso i PVS con quasi nessuna attenzione ai ben più consistenti e crescenti flussi in uscita. Infatti, nonostante le mobilitazioni della società civile e l'ampia discussione su debito, aiuti e commercio anche ai livelli più alti della politica, pochi risultati concreti sono stati raggiunti in termini di flussi netti.

Il persistente e crescente trasferimento di risorse dai PVS rappresenta uno dei fenomeni più fastidiosi degli ultimi decenni<sup>9</sup>. Esso ha assunto diverse forme tanto legali come illegali, alcune delle quali sono discusse di seguito. Le conseguenze negative sul piano dello sviluppo e delle necessità di base si devono ad un deflusso netto delle già scarse risorse disponibili per affrontare tali obiettivi interni.

Se occasionalmente viene citata l'importanza della *Domestic Resource Mobilization*, questa è stata limitata all'aumento delle risorse interne attraverso nuovi strumenti. Non è stata presa in considerazione una più fondamentale riflessione sulla "retenzione" di risorse prodotte internamente. Questo significa che le risorse interne continuano ad essere suscettibili di perdite e fuoriuscite.

## Le entrate si stabilizzano – le uscite aumentano

Al tempo stesso in cui l'aumento di flussi in entrata si è arrestato, le uscite dai PVS più poveri, nella forma di servizio del debito, costruzione di riserve di valuta estera, deficit commerciale e – importante – fughe di capitale, sono andate crescendo. Questo ha fortemente ristretto lo spazio di manovra in molti paesi. L'emorragia di risorse pubbliche a causa della crescita della competitività fiscale, dell'evasione e della caduta delle tariffe all'importazione, ha ulteriormente aggravato la situazione riducendo la disponibilità di risorse da investire in salute di base, educazione e infrastrutture. Ha anche aggravato la dipendenza dagli aiuti.

<sup>9</sup> Cfr. Pietrikovsky, I. "Latin America: debt, investment, capital flight" incluso nel Social Watch Report 2006.

### Focus sulle entrate non sulle uscite

Ciò nonostante, l'attenzione alle politiche di sviluppo è stata fin'ora limitata all'aumento degli aiuti, all'aumento degli Investimenti Diretti Esteri, a canalizzare le rimesse degli immigrati e così via. La discussione sul commercio, che è anch'esso visto come un meccanismo per l'entrata di risorse, si è incentrato quasi esclusivamente sull'aumento delle esportazioni dai PVS. La cancellazione del debito, che affronta la questione di ridurre i deflussi di capitale, è discussa all'interno di parametri molto ristretti che anche nello scenario migliore avrebbero scarso impatto sulla direzione dei flussi di risorse nette.

### Aiuto Estero allo Sviluppo

L'aiuto reale, i soldi effettivamente resi disponibili per finanziare lo sviluppo nei paesi poveri si aggira solo intorno ai 30 miliardi di dollari l'anno o solo attorno al 40% del volume totale degli aiuti. Costi amministrativi, assistenza tecnica, riduzione contabile del debito, aiuto legato all'acquisto di beni del paese donatore e aiuti a paesi geo-strategicamente importanti ma meno bisognosi sono le ragioni per cui più del 60% del volume corrente di aiuti non è disponibile per essere speso per necessità reali ed urgenti quali il raggiungimento degli MDG.

Questo accade in un contesto di già insufficiente volume di aiuti che, nonostante le promesse, arriva attorno allo 0,3% del Pil dei paesi donatori. Tuttavia, la recente discussione riguardo le fonti innovative di finanziamento, come la tassa sui biglietti aerei e le tasse sulle transazioni valutarie e finanziarie tra le altre, forniscono una via promettente per migliorare la qualità e la quantità degli aiuti<sup>10</sup>.

### Debito

Il debito, che ha un grande potenziale quale fonte di fondi per il finanziamento dello sviluppo, ha finito per essere un canale per un significativo deflusso di risorse dai PVS. Ad esempio, i paesi a reddito basso, che hanno ricevuto donazioni per circa 27 miliardi di dollari nel 2003, hanno pagato almeno 35 miliardi come servizio del debito. L'Africa Sub-Sahariana ha visto l'ammontare del proprio debito crescere di 220 miliardi di dollari sebbene ne avesse già pagati 296 dei 320 che ha preso in prestito dal 1970.

Infatti, dal 1984 i trasferimenti netti ai PVS attraverso il canale del debito (al netto di entrate per nuovi prestiti e di uscite per il servizio del debito) è sempre stato negativo se non in tre anni. Così il debito, anziché fornire una fonte di finanziamento per lo sviluppo, è diventato la fonte maggiore di perdite di risorse scarse dai PVS. Ciò che rende la situazione peggiore è che una parte significativa del debito non è mai arrivata ai paesi debitori. I soldi prestati a dittatori e regimi corrotti come Mobutu in Congo, Abacha in Nigeria e Suharto in Indonesia, sono stati nascosti offshore per arricchire i dittatori stessi. Un'altra grossa parte del debito è stata usata per finanziare progetti dove esisteva il sospetto di corruzione e

<sup>10</sup> Cfr. Foster, J. "Beyond consultation: innovative sources" and Wahl, P. "International taxation: the time is ripe" nel Social Watch Report 2006. [www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org)

dove non è stata seguita nessuna *due diligence*.

La centrale nucleare Bataan nelle Filippine, che non ha mai generato elettricità perché è stata costruita su una faglia sismica, è uno di questi esempi. Ma il governo delle Filippine sta ancora ripagando il debito contratto per costruire la centrale. Anche paesi poveri come Zambia e Niger continuano a pagare un quarto del loro budget in servizio del debito, molto più di quello che spendo per salute ed educazione insieme.

Sebbene la cancellazione del debito sia stata nell'agenda per molto tempo, le somme considerate sono molto piccole in confronto alla scala del problema e sono finanziate all'interno dei già scarsi aiuti ufficiali. La posizione d'avanguardia del governo norvegese sul tema del debito odioso ed illegittimo offre tuttavia una promettente apertura per affrontare finalmente il tema centrale della crisi del debito in maniera aperta, onesta ed efficace. C'è il potenziale di "ricominciare da zero" per quei paesi che hanno sofferto il peso di un debito ingiusto e impagabile. Per i paesi e le istituzioni creditori l'esempio norvegese offre la possibilità di imparare una lezione dagli errori del passato. C'è anche la speranza che i recenti accordi conclusi dall'Argentina con i creditori privati, dalla Nigeria con i creditori bilaterali e dai paesi HIPC (*Highly Indebted Poor Countries*) con i creditori multilaterali abbiano finalmente aperto il cammino per una seria discussione su un trattamento sistematico del problema del debito con la creazione di un *Fair and Transparent Arbitration Process* (FTAP), preferibilmente sotto l'egida delle Nazioni Unite.

### **Investimenti Diretti Esteri**

La realtà degli Investimenti Diretti Esteri (IDE), che sono cresciuti fino a diventare in anni recenti la principale fonte di flussi in entrata nei PVS, pone diversi problemi. Sebbene sulla carta gli IDE possano contribuire in maniera significativa allo sviluppo, nella realtà hanno fatto poco per meritare l'attenzione crescente che molti politici gli hanno dato vedendoli come l'anello più importante nel processo di sviluppo.

Nonostante dal 1992 gli IDE siano stati la maggiore fonte di entrate per i PVS, sono stati fortemente concentrati in un ridotto numero di paesi come Cina, India, Brasile e Messico.

I paesi dell'Africa Sub-Sahariana, più di tutti bisognosi di capitale, hanno ottenuto veramente pochi investimenti stranieri. Inoltre, quantità crescenti di IDE sono usate per fusioni e acquisizioni (non aggiungendo capacità produttiva o portando ad un trasferimento di tecnologie) di imprese locali da parte di imprese estere.

I flussi di IDE sono accompagnati da ampi deflussi sotto forma di rimpatrio di profitti. Per l'Africa Sub-Sahariana, ad esempio, a parte per i dieci anni tra il 1994 e il 2003, le entrate attraverso nuovi IDE sono state superate o uguagliate dalle uscite dovute al rimpatrio di profitti sugli IDE esistenti. Al crescere dello stock di IDE in un paese, crescerà anche il potenziale per rimpatri futuri di profitti. In Africa Sub-Sahariana, il tasso medio di redditività degli IDE tra il 24% e il 30% mostra un'alta possibilità per un incremento in deflussi futuri. Per diversi paesi poveri, gli IDE continuano ad essere un canale di deflussi netti di risorse.

Le preoccupazioni presentate sopra sono aggravate dalle evidenze che portano a credere che sia gli IDE che i profitti rimpatriati siano in realtà sottostimati, e che potrebbero rappresentare due o tre volte le cifre qui riportate.

Uno dei benefici principali spesso presentato in favore degli IDE sta nel fatto che i profitti



generati aumenteranno le entrate pubbliche. Tuttavia, con l'imponente crescita della competizione fiscale e la crescita esponenziale di enclavi per gli investimenti (*export promotion zones* tra le altre) tale beneficio è completamente sparito. L'Honduras, ad esempio, offre esenzioni fiscali permanenti, e periodi di detassazione (*tax holidays*) fino a 20 anni stanno diventando piuttosto comuni. Questo è stato accompagnato da un generale e sempre più rapido scivolamento verso il basso delle tassazioni nazionali e in alcuni casi gli schemi di promozione delle esportazioni hanno addirittura condotto ad aliquote negative! La situazione già grave è andata ancora peggiorando per il trend crescente di elusione fiscale da parte delle corporation multinazionali che operano nei PVS. Il settore estrattivo è di gran lunga il maggior colpevole. Alcuni degli strumenti comunemente utilizzati sono:

- utilizzo di prezzi fittizi nelle transazioni intra-societarie in maniera da massimizzare il profitto in giurisdizioni a bassa tassazione (*transfer mis-pricing*)
- utilizzo di transazioni finanziarie intra-societarie o da parte di società controllate come prestiti ad interessi esageratamente elevati in modo da spostare i profitti al di fuori del paese ospite.
- utilizzo di prezzi gonfiati per beni intangibili, come i costi d'avviamento o i brevetti e le royalties per sottostimare i profitti
- un'ampia gamma di pratiche simili, come l'emissione di fatture false riguardo la qualità o la quantità delle esportazioni (*mis-invoicing*).

Il quadro complessivo sugli IDE, i generosi incentivi offerti e le strategie di elusione fiscale delle multinazionali danneggiano il settore privato interno mettendolo in ulteriore svantaggio nei confronti delle già ricche multinazionali. Tale concorrenza sleale mette a repentaglio lo sviluppo di lungo periodo dei paesi poveri. Soprattutto, gli IDE non hanno portato gli aumenti dell'occupazione, l'integrazione con l'economia locale e i trasferimenti di tecnologie che promettevano. Mentre il costo degli IDE è stato reale, i benefici sono ancora poco chiari. Emerge quindi la necessità di ripensare il ruolo centrale degli IDE quale strumento centrale per lo sviluppo e, per i paesi sviluppati e per quelli in via di sviluppo, di intraprendere misure di riduzione dei danni provocati oltre a fare una più critica analisi costi benefici per i futuri investimenti nei PVS.

### Commercio

I legami tra commercio e flussi di risorse sono complessi. Non c'è dubbio che il commercio sia in grado di avere un rilevante impatto positivo sullo sviluppo. Ma, allo stesso tempo, il potenziale dell'attuale sistema commerciale per generare risorse per investimenti nello sviluppo è probabilmente esagerato. Ciò che è rilevante nella prospettiva di generazione di risorse esterne è l'eccesso di esportazioni sulle importazioni di un paese, il surplus commerciale.

Al crescere del surplus commerciale crescono le risorse che il canale commerciale genera per lo sviluppo. Sotto le pressioni dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio (WTO), delle Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI) e dei paesi ricchi, i PVS sono stati costretti ad



abbassare le loro tariffe all'importazione e a liberalizzare il commercio. Mentre questo ha portato ad un aumento delle importazioni (incluse quelle di beni non essenziali e di beni di lusso), le esportazioni non hanno seguito il passo. Ininterrotti sussidi e protezionismo dei paesi ricchi specialmente nel settore agricolo (e nel tessile), dove i PVS hanno un margine competitivo, hanno giocato un ruolo importante nel deprimere le esportazioni dei paesi poveri.

Molti PVS, soprattutto nell'Africa Sub-Sahariana e in America Latina vedono persistenti deficit commerciali per cui sono costretti ad indebitarsi per pagare l'eccesso di importazioni sulle esportazioni. Questo vuol dire che il canale commerciale, piuttosto che incrementare le risorse disponibili per gli investimenti interni, ha attuato come un fonte di perdite delle scarse risorse interne. Anche nei PVS che raggiungono surplus commerciali (con l'eccezione dei grandi esportatori di petrolio) il surplus ha raramente raggiunto l'1-2 percento del Pil che, benché significativo, non è enorme, e può contribuire allo sviluppo soltanto congiuntamente ad altre risorse.

Più del 60% del commercio internazionale è attualmente commercio intra-societario tra le diverse società controllate di un'impresa multinazionale. Un'importante frazione di questo commercio passa attraverso paradisi fiscali caratterizzati da segreto bancario e tassi nulli di tassazione per le imprese estere. Questo vuol dire che le imprese hanno immense opportunità di trasferire i propri profitti fuori di un PVS ad una giurisdizione a bassa tassazione.

La maniera più facile e più sfruttata è attraverso la pratica del *mis-invoicing* e del *transfer mis-pricing* quando le esportazioni sono sottostimate e le importazioni sovrastimate così che i profitti più alti sono dichiarati nei paradisi fiscali e in altri paesi sviluppati, causando anche stime distorte verso il basso dei guadagni nei PVS. Imprese interne ed estere portano via dai PVS tra i 200 e i 350 miliardi di dollari grazie a questi meccanismi.

La discussione sui GATS, per la liberalizzazione del commercio dei servizi, ha il potenziale di aggravare il problema delle fughe di capitale. I servizi, a differenza dei beni, sono intangibili e facilmente modificabili. Data la loro natura transitoria è quindi più difficile scovare possibili frodi. Tutto questo rende le fughe di capitale per il *mis-invoicing* dei servizi più facili delle le fughe di capitale dovute al *mis-invoicing* dei beni e quindi il problema potenzialmente molto più grande. Questo vuol dire che esiste la necessità di rientrare rispetto all'attuale tendenza alla liberalizzazione dei servizi, rifacendo un'analisi costi-benefici che tenga conto anche delle fughe di capitale.

Quindi, mentre il commercio può significativamente migliorare l'efficienza di un'economia e portare molti vantaggi, il suo potenziale come fonte di risorse per lo sviluppo è forse esagerata i costi potenziali dovuti alle fughe di capitale sono sottostimati a causa del *mis-pricing*. E' urgente una discussione sui temi commerciali che tenga conto di tutti i benefici ma anche dei costi, specialmente per i PVS.

### **Fuga di capitali**

Per ogni dollaro di aiuto che va ad un PVS, 10 dollari ne escono come fuga di capitali. Ma questo è un tema che normalmente rimane al margine nelle discussioni sullo sviluppo. E' stato stimato che i PVS perdono più di 500 miliardi di dollari ogni anno in deflussi illegali che non vengono dichiarati alle autorità e sui quali non vengono pagate tasse. Il canale più

vasto per le fughe di capitale è quello commerciale, dove l'uso di transazioni false e il *transfer mis-pricing* tra imprese affiliate della stessa compagnia con l'aiuto di paradisi fiscali e segreto bancario porta la capacità di mobilitare risorse interne dei governi dei PVS ad essere completamente minata.

Gli individui più ricchi e le élite interne si appoggiano all'apparato del segreto bancario e dei paradisi fiscali per trasferire miliardi di dollari fuori dei PVS privando i propri concittadini anche delle necessità di base.

Le multinazionali occidentali, le istituzioni finanziarie, le società di capitali, gli avvocati e i centri finanziari sono tutti complici nel perpetrare, facilitare e istigare questa fuga di capitali. Nessun progresso nello sviluppo sostenibile può essere fatto fino a quando tutto questo non venga fermato.

Se dobbiamo avanzare sul cammino dello sviluppo è essenziale prima di tutto iniziare un onesto dibattito sulla finanza dello sviluppo. Non sarà possibile tenere tale dibattito, e tanto meno mettere in pratica politiche correttive, fin quando non smaschereremo il mito dei flussi correnti per lo sviluppo e non ci uniremo per tappare le perdite del sistema.

## Per sempre in debito?

Alex Wilks e Francesco Oddone<sup>11</sup>

### Come funziona l'accordo

Il Cancelliere inglese Gordon Brown ha salutato l'accordo sul debito raggiunto durante il G8 del 2005 come una "svolta storica", citando la cancellazione del 100% del debito. E vero che dopo il vertice G8 di Gleneagles ci si è impegnati sulla questione del debito? No. Ci sono ancora molti paesi – e quindi molti milioni di persone – che sono state lasciate fuori dalle iniziative ufficiali sul debito e sono costrette a continuare a pagare i propri creditori anziché fare investimenti sociali nei propri paesi.

La *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) lanciata a Gleneagles copre ad oggi 19 paesi. A questi verrà cancellato tra il 21% e il 79% dei loro debiti. Questi paesi continueranno tuttavia ad avere debiti sui loro registri. E molti paesi non riceveranno nulla dall'iniziativa.

Seppur utile, l'accordo di Gleneagles lascerà molti paesi in via di sviluppo con debiti rovinosi. Infatti, i 40 miliardi di dollari di cancellazione spesso citati, svaniscono come insignificanti quando confrontati con lo stock di debito di tutti i paesi in via di sviluppo di 2,6 mila miliardi o con i debiti dei paesi più poveri di 424 miliardi di dollari.

Secondo il MDRI, i paesi eleggibili otterranno la cancellazione dei debiti dovuti a Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale (FMI) e African Development Fund.

Diciotto paesi possono aspettarsi di beneficiare della cancellazione da parte dell'International Development Association (IDA) il primo luglio 2006 con altri 25 paesi eleggibili nei prossimi cinque anni. In totale, la cancellazione da parte dell'IDA dovrebbe aggirarsi attorno a 37 miliardi di dollari nei prossimi 40 anni.

Tale cancellazione sarà anticipata da una lettera della Banca ai paesi beneficiari che annuncerà che non dovranno più pagare il loro servizio sui debiti IDA contratti prima della *cut-off date* di fine del 2003.

Il FMI ha approvato la cancellazione del debito di 17 sui 18 paesi a cui era stata promessa la cancellazione durante il G8 di Gleneagles nel luglio 2005. Beneficeranno delle cancellazioni del FMI anche altri due paesi: la Cambogia e il Tajikistan. Circa 3,3 miliardi di dollari di debito del FMI sono così stati cancellati dai registri di 19 paesi. La *cut-off date* adottata è la fine del 2004, un anno intero in più dell'IDA.

### Limiti dell'accordo

L'accordo sul debito del G8 non rappresenta quindi una cancellazione del 100%: né copre il 100% dei paesi, né il 100% dei debiti. La cancellazione non è stata estesa a tutti quei paesi che ne hanno bisogno per raggiungere gli Obiettivi del Millennio (Odm) nel 2015. L'accordo copre i debiti di solo 17 tra i paesi più poveri verso Fondo Monetario, Banca

<sup>11</sup> Alex Wilks è Coordinatore di EURODAD e Francesco Oddone è Debt Policy and Advocacy Officer Consultant della stessa organizzazione.

Mondiale e African Development Bank. I debiti verso la Banca Inter-Americana di Sviluppo (BIAS), ad esempio, sono esclusi. Questo è importante per paesi come l'Honduras o la Bolivia che devono rispettivamente il 40% e il 32% del loro debito alla BIAS.

L'accordo rimane strettamente legato all'ormai incrinato processo HIPC (Heavily Indebted Poor Country) – la cui lista è stata allungata solo di un numero molto limitato di paesi eleggibili, Eritrea, Haiti, Kirgizstan e Nepal- per tutte le sue condizioni economiche profondamente impopolari. Chissà quante altre estensioni ed espansioni di questa iniziativa vedremo prima che i creditori realizzino che l'iniziativa, per come è costruita, non offre la soluzione alla crisi globale del debito. Infatti, che cosa rappresenta la MDRI se non il riconoscimento che l'iniziativa HIPC sia del tutto insufficiente a permettere ai paesi di mettersi sulla strada del raggiungimento degli ODM? E, anche, di sbarazzarsi di tutti i calcoli e le metodologie di sostenibilità del debito?

Seguendo la MDRI, i paesi beneficiari vedranno il loro debito complessivo – in Valore Attuale Netto (VAT)- diminuire da 25,5 a 11,3 miliardi di dollari, e il loro rapporto debito/esportazioni (anche in termini VAT) cadere dal 139% al 59%. Questo varia tra paese e paese, e ancor di più secondo la regione in considerazione. Il rapporto debito/esportazioni per l'Uganda dovrebbe diminuire del 79%, mentre per la Guyana scenderà solo del 21%. Per i paesi africani inclusi nell'iniziativa vediamo una diminuzione del peso del debito da 19 a 6 miliardi di dollari (con il rapporto debito/esportazioni cadere dal 144% al 49,3%), mentre per i paesi dell'America Latina (Bolivia, Guyana, Honduras e Nicaragua) il peso del debito è ridotto da 7 a 5 miliardi di dollari e il rapporto debito/esportazioni passa dal 127% al 92%.

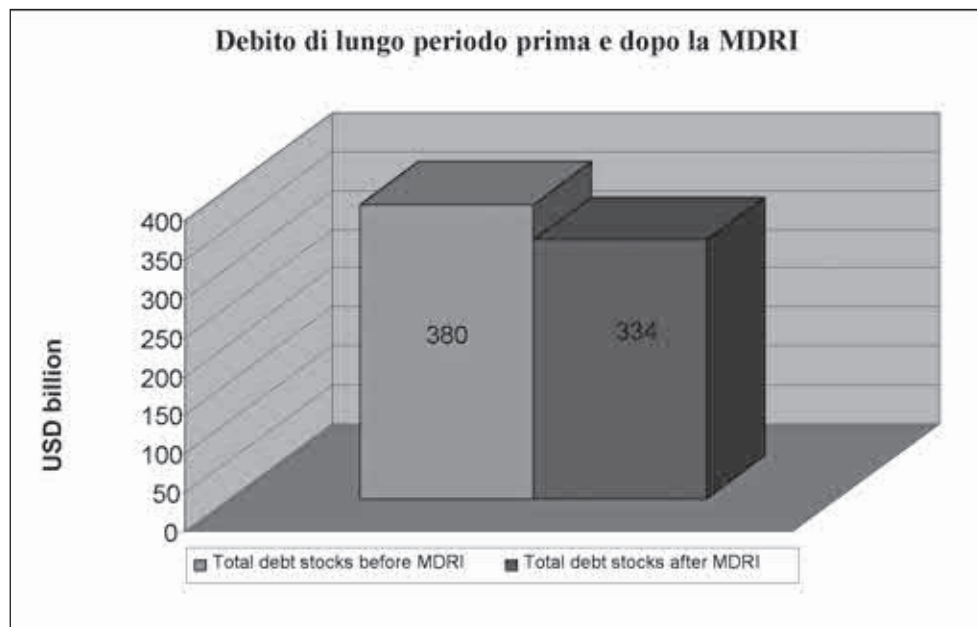
In Africa il quadro è misto: in termini percentuali, l'Uganda avrà la quota più alta di debito cancellato, il 79%. Seguita dal Ghana al 76%, e da Tanzania e Zambia, entrambe al 74%. I due paesi dell'Africa Sub-Sahariana che vedranno la riduzione minore in termini percentuali sono il Mali, con una riduzione del 56%, e il Mozambico con il 48%, principalmente perché questi due paesi devono soldi a creditori diversi da FMI, Banca Mondiale e African Development Bank. In America Latina il quadro è ancora più fosco. In media, i quattro paesi latino-americani che rientrano tra gli HIPC vedranno meno di un terzo dei loro debiti cancellati a causa dell'esclusione dall'accordo della BIAS, uno dei maggiori creditori latino-americani. La Guyana languisce al fondo. Vedrà il proprio debito ridotto solo del 21%, il Nicaragua solo del 23%, l'Honduras del 28% e la Bolivia del 31%. In più, il guadagno netto derivante dalla MDRI per i singoli paesi dipenderà dalla qualità delle politiche e delle istituzioni del paese secondo come saranno giudicate dalle istituzioni finanziarie internazionali (IFI)

### Paesi esclusi

Cosa sarà di quei paesi non-HIPC che hanno bisogno urgente di una cancellazione del debito e che sono stati direttamente lasciati fuori dall'accordo? Quest'accordo copre solo un numero molto limitato di paesi che hanno bisogno di un'urgente cancellazione del debito se vogliono raggiungere gli obiettivi di sviluppo internazionali. Prendiamo l'Indonesia, un *Lower Middle Income Country* dove più del 50% dei suoi 220 milioni di abitanti vive con meno di 2 dollari al giorno e che è debitrice di 130 miliardi di dollari, 60 dei

quali a creditori ufficiali; l'Equador, con 17 miliardi di dollari in sospeso, ha più di 6 miliardi da dare a creditori bilaterali e multilaterali.

### Paesi a basso reddito.



La Banca Mondiale sostiene che attualmente non esista nessuna discussione riguardo cancellazioni del debito al di fuori dell'Iniziativa HIPC (inclusi i quattro caso sopra menzionati). Ciò nonostante, viste le quattro estensioni dell'HIPC e le due espansioni a gruppi di paesi, si potrebbe sospettare che possa essere solo una questione di tempo prima che le IFI e la comunità internazionale si rendano conto che anche molti altri paesi poveri, come il Kenya, hanno bisogno di una cancellazione globale del debito. Tristemente però, il tempo sta costando vite umane e sta facendo svanire opportunità per troppe persone.

### Dalla restituibilità del debito a un approccio fondato sui diritti

Un ulteriore passo in avanti necessario sta in un cambiamento radicale nel concetto di sostenibilità del debito. Al momento esso semplicemente riflette la capacità di un dato debitore di ripagare i suoi debiti, a prescindere dalle conseguenze sullo sviluppo sociale ed economico. Questo principio, contenuto nel recente *Debt Sustainability Framework* delle IFI, semplicemente non considera l'urgente necessità di molti paesi di raggiungere gli Obiettivi del Millennio. Inoltre, ignora completamente l'origine illegittima di molti debiti, contratti per dubbi propositi da regimi non democratici con il totale assenso dei creditori del nord.

Si prenda la Nigeria, una giovane ma povera democrazia che è sempre stata tenuta fuori dall'iniziativa HIPC. Come risultato di un'intensa pressione dall'interno – Parlamento,

Governo e società civile – e con il supporto del governo inglese, al momento alla presidenza del G8, la Nigeria ha ottenuto un accordo con il Club di Parigi nel 2005. Questo comportava la riduzione del 60% dei debiti bilaterali (18 su 31 miliardi di dollari). Ma per ottenerlo al Governo fu chiesto di pagare – in anticipo e in contanti – 12,5 miliardi nell’arco di soli sei mesi. Tale somma rappresenta più di quanto la MDRI porterà al resto dell’Africa nei prossimi 10 anni! Queste sono risorse che vanno dal sud verso il nord e che sono tremendamente necessarie per combattere la povertà e contrastare i gravi problemi che si trova ad affrontare il più grande stato d’Africa. Sono necessarie ad Abuja e Lagos per finanziare la strategia del governo per il raggiungimento degli ODM (che esiste ed è chiamata *National Economic Empowerment and Development Strategy* (NEEDS) e che è stata approvata anche dal FMI attraverso il *Policy Support Instrument*), e non nelle casse delle agenzie di credito del nord, che potrebbero usarle anche per fare ulteriori danni al sud.

### Guardando al futuro

Le cancellazioni degli stock di debito che alcuni paesi hanno ottenuto negli ultimi mesi risolvono in qualche maniera il problema per cui le istituzioni del nord danno con una mano e sottraggono con l’altra. I trasferimenti netti sul debito per l’Africa Sub-Sahariana nel 2004 erano pari a meno 240 miliardi di dollari. In poche parole il pagamento degli interessi era superiore ai trasferimenti in entrata netti sul debito. Il totale pagato dall’Africa durante lo stesso anno come servizio del debito ammontava ad uno sconcertante 15,2 miliardi di dollari. Le IFI sanno che “i paesi della MDRI avrebbero ancora bisogno di prestiti per preservare la sostenibilità del debito se gli aiuti fossero aumentati progressivamente per aiutarli a raggiungere gli ODM”. Governi come Zambia e Uganda hanno salutato gli accordi di Gleneagles iniziando ad annunciare nuovi piani di spesa – ad esempio per i trattamenti di HIV/AIDS. Ma non avevano letto una postilla. I ministri delle finanze del G8 dicevano che i paesi che avessero ottenuto riduzioni del debito, avrebbero visto ridursi i finanziamenti della Banca Mondiale nei loro confronti, lasciandolo con un misero guadagno netto. Dao Dounantié, Segretario Generale della *Coalition des Alternatives Dette et Développement* (Coalizione per le Alternative sul Debito e lo Sviluppo), una campagna del Mali, ha riferito ad Eurodad che “nessuno in Mali sa dire quali sono i risparmi dovuti all’iniziativa. Per questo, e visto che le IFI non hanno finora mai rispettato i propri impegni, siamo molto cauti. Riconosciamo, in ogni modo, che se fosse applicata rappresenterebbe un piccolo passo avanti, in particolare per la parte relativa alla cancellazione del debito”.

In aggiunta a tutto questo, i paesi ricchi semplicemente non hanno concesso i prestiti concessionali necessari al raggiungimento degli ODM. Il fatto che i donatori gonfino artificialmente i valori dell’APS inserendovi le cancellazioni del debito – anche quelli risultanti da crediti all’esportazione di compagnie del nord operanti in Iraq e Nigeria durante governi totalmente non democratici – è un fragoroso tentativo di ingannare i cittadini. Eurodad, con molti altri gruppi, esercita pressioni per una maggiore trasparenza dei rapporti sugli aiuti e per l’approvazione di maggiori finanziamenti.

Sebbene certamente utile, e rappresentando un importante precedente di cancellazione del debito, l’accordo del G8 dello scorso anno è di portata ancora insufficiente per l’ammontare di debito che copre e per il numero di paesi che copre. Il problema di azzerare

gli eccessivi debiti contratti in passato non è ancora risolto, e la società civile continuerà a condannare le profonde ingiustizie di governi costretti a pagare i propri creditori anziché la propria gente. Vogliamo anche sottolineare il problema fondamentale relativo ad un sistema finanziario internazionale strutturalmente distorto a favore di ricchi e potenti, e che inibisce il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio.

### Riferimenti bibliografici

**“Justice for Latin America on IDB debts”**, Joint NGO paper, January 2005.

Available from: <[www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=682](http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=682)>.

Christian Aid. **“What about us? Debt and the countries the G8 left behind”**. September 2005. Available from: <[www.christianaid.org/indepth/509debt/index.htm](http://www.christianaid.org/indepth/509debt/index.htm)>.

Debt and Trade Project at the Jesuit Centre for Theological Reflection (JCTR), **“Zambia After HIPC Surgery And The Completion Point”**.

Available from: <[www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Zambiaafterhipcsurgery.pdf](http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Zambiaafterhipcsurgery.pdf)>.

Eurodad, **“G8 Debt Deal One Year On: What Happened? What Next?”**.

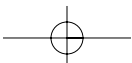
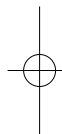
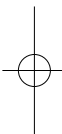
Available from: <[www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/G8\\_debt\\_deal\\_one\\_year\\_on\\_final\\_version.pdf](http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/G8_debt_deal_one_year_on_final_version.pdf)>.

Jubilee Debt Campaign, **“The Good, the Bad and the Ugly – one year on briefing”**.

Available from: <[www.jubileedebtcampaign.org.uk/?lid=2098](http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/?lid=2098)>.

Oxfam, **“The view from the summit – Gleneagles G8 one year on”**. Available from:

<[www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/debt\\_aid/bn\\_gleneagles\\_oneyear.htm](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/debt_aid/bn_gleneagles_oneyear.htm)>.





## L'evasione fiscale globale

Mike Lewis

Molto del fallimento della spesa per finanziare lo sviluppo – in particolare il mancato aumento degli aiuti da parte dei Paesi donatori, troppe volte promesso inutilmente – è un fallimento di natura politica. Ma gli Stati del Sud del mondo non sono in grado di sostenere la loro stessa spesa riguardo alla sanità, all'istruzione e alle infrastrutture sostanzialmente perché non riescono a ottenere una quantità sufficiente di entrate per finanziare la loro spesa sociale. Questo articolo vuole evidenziare come questa crisi di natura fiscale sia causata da una architettura finanziaria globale basata sull'evasione fiscale e sul trasferimento di capitali essenzialmente nei Paesi del Nord del mondo. Inoltre questo articolo vuole presentare le prove che combattere le cause di questa crisi fiscale potrebbe non solo aiutare a ridurre il deficit attuale nel finanziamento globale allo sviluppo, ma anche correggere gli elementi del sistema finanziario internazionale che contribuiscono in maniera così massiccia alla povertà e all'ineguaglianza largamente presenti sul nostro pianeta.

Negli ultimi 25 anni abbiamo vissuto sia crescita della mobilità trans-frontaliera dei capitali che l'affermazione del modello di sviluppo che prevede che i Paesi del Sud del mondo offrano incentivi fiscali per incentivare gli investimenti stranieri e l'accesso domestico ai flussi finanziari internazionali. Sia i cambiamenti finanziari e l'ideologia economica hanno quindi incoraggiato la proliferazione di meccanismi che permettono a singoli e a multinazionali di evitare di dare il loro contributo all'erario del loro Paese di provenienza<sup>12</sup>. Tra l'inizio degli anni settanta e la fine del 2004 il numero di paradisi fiscali riconosciuti è aumentato da 25 a 72<sup>13</sup>. L'OCSE stima che il volume dei commerci globali che sulla carta sembrano destinati a passare tramite paradisi fiscali sia aumentato in questo stesso periodo da pochi punti percentuali a oltre il 50%, sebbene questi Paesi in totale facciano registrare solo il 3% del PIL del pianeta<sup>14</sup>. Questo incredibile sbilanciamento è un'indicazione di quanto le imprese multinazionale abbiano goduto di vantaggi della mobilità transnazionale dei loro capitali, al fine di "lavare" i loro profitti tramite i paradisi fiscali e i Paesi a scarsa tassazione,

<sup>12</sup> Questa strategia di sviluppo non solo ha eroso la capacità di raccolta delle tasse nei Paesi in via di sviluppo, ma ha anche aumentato la vulnerabilità dei alcuni di quei Paesi rispetto alla instabilità finanziaria internazionale. Uno degli esempi più famosi in merito è stata la creazione della Bangkok International Banking Facility (BIBF) nel 1992, come parte di una strategia progressiva messa in atto dal governo thailandese per migliorare l'accesso delle imprese locali ai mercati finanziari internazionali. Le BIBF possono prendere prestiti o depositi dall'estero, e fare prestiti in valuta straniera in Thailandia e all'estero, essenzialmente funzionando come un centro offshore con incentivi fiscali e esenzioni regolamentate sui vari tipi di business internazionali. Quando si verificò la crisi asiatica nel 1997, le BIBF facevano registrare circa il 50% dei prestiti stranieri. La conseguente crisi del debito e il crollo dell'economia fecero sì che il PIL thailandese diminuisse di circa il 12%, con impatti molto gravi sull'occupazione e sui salari, spingendo oltre un milione di persone ben al di sotto della soglia di povertà. Al riguardo si veda Oxfam GB (2000).

<sup>13</sup> I paradisi fiscali sono qui definiti come quei Paesi o territori le cui leggi possono essere utilizzate per evitare o evadere le tasse che invece andrebbero pagate secondo le normative presenti in altri Paesi. Inoltre ci sono giurisdizioni dove i non-residenti che svolgono delle attività localmente pagano un ammontare molto esiguo di tasse, o non le pagano per niente; non c'è un efficace scambio di informazioni con altri Paesi in merito ai provvedimenti fiscali, c'è una mancanza di trasparenza che è legalmente garantita alle imprese che operano localmente, non c'è nessun vincolo che delle imprese locali di proprietà di non-residenti debbano per forza svolgere delle attività sul territorio nazionale. Tax Justice Network, 2005, pp. 12 e 13.

<sup>14</sup> Per maggiori informazioni sul meccanismo per evitare il pagamento delle tasse da parte delle multinazionali si veda Tax Justice Network, 2005.

utilizzando una plethora di meccanismi, dal *re-invoicing* al *transfer pricing* (scambiare beni tra compagnie di proprietà delle stesse persone o della stessa impresa a tariffe arbitrarie, fuori mercato, permettendo così un aumento nel costo dei beni o una riduzione del loro valore di vendita in Paesi con una grande tassazione fiscale), fino ai *corporate vehicles* per fini speciali o i fondi segreti *offshore*<sup>15</sup>. Questa economia fantasma, senza Stato, ha effettivamente eroso la base fiscale del welfare nazionale dei vari Paesi, in particolare nel Sud del mondo. Quantità di denaro evasa che avrebbe potuto invece essere reindirizzata a finanziare gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

### L'estensione dell'evasione fiscale globale

C'è un bisogno urgente di uno studio basato su elementi empirici che riveli l'estensione dell'evasione fiscale globale. La ricerca è ostacolata dall'ossessiva segretezza che avvolge le transazioni finanziarie e le holding presenti nei paradisi fiscali. Tuttavia sono state fatte alcune stime da quando nel 2004 il rapporto del Social Watch ha parlato per l'ultima volta dell'evasione fiscale. I calcoli eseguiti dal Tax Justice Network suggeriscono attualmente siano conservati nei paradisi fiscali in giro per il mondo circa 11,5 trilioni di dollari di proprietà di "facoltosi individui", fondi per lo più non dichiarati – e quindi non tassabili – nei loro Paesi di residenza (Tax Justice Network, 2005, pp. 34-37<sup>16</sup>). I benefici derivanti dalla tassazione di questi fondi di esclusiva proprietà di singoli – tralasciando quindi le somme, presumibilmente ancor più ingenti, evase dalle multinazionali – supererebbero di gran lunga ogni realistico aumento del bilancio per gli aiuti allo sviluppo. Il guadagno annuale derivante da questi *asset* non dichiarati è di circa 860 miliardi di dollari<sup>17</sup>. Tassare queste entrate anche solo al 30% produrrebbe una cifra di circa 250 miliardi di dollari all'anno. Abbastanza per finanziare completamente gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio<sup>18</sup>. Per metterla in parole povere, far pagare le tasse ai molto ricchi permetterebbe immediatamente di dimezzare la povertà presente sulla terra.

### L'onere del Sud del mondo

Stime sull'evasione fiscale a livello regionale sono ancora più difficili da ottenere rispetto a quelle a livello globale. Certamente molta della ricchezza individuale e di imprese private convogliata verso i paradisi fiscali proviene dai Paesi più ricchi del Nord del mondo. Ma in generale i Paesi in via di sviluppo subiscono più danni dall'evasione fiscale, sia perché hanno in proporzione più da perdere dal trasferimento di capitali e dai flussi di denaro sporco oltre i loro confini verso i paradisi fiscali, sia perché le loro autorità fiscali, a corto di risorse, non hanno la capacità istituzionale di prevenire abusi fiscali. Nel 2005 Alex

<sup>15</sup> Per maggiori informazioni sul meccanismo per evitare il pagamento delle tasse da parte delle multinazionali si veda Tax Justice Network, 2005. "

<sup>16</sup> Queste stime sono state realizzate utilizzando i dati sulla ricchezza offshore presenti nel World Wealth Report del 1998 della Merrill Lynch/Cap Gemini e il World Wealth Report del 2003 del Boston Consulting Group.

<sup>17</sup> Cifra desunta considerando che, secondo i parametri della Merrill Lynch/Cap Gemini e del Boston Consulting Group, i possessori di quelle ricchezze si aspettano un guadagno del 7% sui loro asset.

<sup>18</sup> Il Progetto del Millennio delle Nazioni Unite nel 2005 stimavano che per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio servivano circa 135 miliardi di dollari in aiuti allo sviluppo, con una crescita fino a 195 miliardi entro il 2015. Si veda [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=15497&Cr=MDGs&Cr1=WHO](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=15497&Cr=MDGs&Cr1=WHO).

Cobham, economista dell'Università di Oxford, ha usato un semplice modello economico per individuare quanto si perde a causa delle mancate entrate derivanti dal trasferimento di capitali offshore. Secondo Cobham, ogni anno i Paesi del Sud perdono per questo motivo circa 50 miliardi di dollari. Sommando i quasi 285 miliardi di dollari persi da questi stessi Paesi a causa dell'evasione fiscale, l'economista ritiene che le mancate entrate ammontino a un totale di 385 miliardi di dollari. Si reputa che oltre il 50% dei contanti e delle cassette di sicurezza di proprietà delle persone facoltose presenti in America Latina sia detenuto *offshore* (Boston Consulting Group, 2003). I dati in merito all'Africa sono scarsi, ma molti analisti credono che le percentuali sia simile, se non superiore, a quella dell'America Latina. Nel 1999 *The Economist* ha affermato che i leader africani detengono nelle banche svizzere fondi per 20 miliardi di dollari: una cifra superiore per il 30% a quanto i Paesi dell'Africa Sub-sahariana spendono per il servizio sul debito (Owuso, Garrett e Croft, 2000). La fuga delle risorse finanziarie del Sud del mondo e della base fiscale non è una catastrofe a solo livello interno, in relazione alle spese per il welfare. Ha anche un effetto regressivo a livello internazionale, perché questi flussi sono massicciamente verso i Paesi occidentali. Sebbene i paradisi fiscali comprendano una serie di Paesi in via di sviluppo, come Sao Tomé e Principe e l'Uruguay, la maggior parte sono collegati a ricchi Paesi membri dell'OCSE (basti pensare che 35 dei 72 paradisi fiscali sono legati, per ragioni storiche, culturali o economiche al solo Regno Unito). L'architettura finanziaria dei Paesi ricchi, quindi, sostiene un furto globale dal Sud verso il Nord, spostando risorse di capitali da regioni impoverite nei conti bancari e nei fondi offshore che vanno dalla Svizzera alle Isole Cayman. James Boyce e Leoncé Ndikumana, economisti dell'Università di Amherst, nel 2002 hanno stimato che tra il 1970 e il 1996 la fuga di capitali provati dai 30 Paesi dell'Africa Sub-sahariana seriamente indebitati ammontava complessivamente al 170% del PIL della regione<sup>19</sup>. Tutto ciò ha decimato sia gli investimenti africani che le entrate fiscali interne. La maggior parte di questi capitali è passata tramite i paradisi fiscali del Nord del mondo. Ndikumana sostiene che l'Africa, un continente che, ci dicono, è indebitato in maniera poverissima – irrevocabile – nella realtà potrebbe essere un creditore netto del resto del mondo.

### **Effetti sistematici dell'evasione fiscale globale**

Le cifre discusse qui di sopra rendono evidente il fatto che porre fine all'evasione fiscale a livello internazionale potrebbe fornire preziose risorse per i Paesi in via del Sud, sia per il finanziamento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, sia per il lungo termine in merito al finanziamento di programmi per la sanità, l'istruzione e per le infrastrutture, assicurando oltre tutto delle risorse sostenibili che potrebbero anche superare quelle necessarie al ripagamento del fardello del debito. C'è però bisogno di un'azione urgente per porre fine all'evasione e all'elusione fiscale, non solo perché una strategia in merito avrebbe il potenziale di ridurre il gap di risorse da destinare allo sviluppo, ma anche perché porre un limite ai paradisi fiscali avrebbe un impatto positivo sull'economia globale. Dal momento che

---

<sup>19</sup> Questa percentuale comprende i guadagni sugli investimenti sullo stock di capitali andati in fuga.

a livello internazionale la mobilità del capitale trae benefici dai paradisi fiscali e dai meccanismi di elusione delle tasse, un'eventualità del genere mette alcune persone facoltose, che si possono permettere di disseminare in giro per il mondo i loro *asset*, in una situazione di indubbio vantaggio finanziario rispetto al resto della popolazione. Possiamo riscontrare che ci sono degli indubbi vantaggi anche per le compagnie multinazionali, che anche essere possono evitare di pagare le tasse sfruttando al meglio la mobilità dei loro capitali e dei loro *asset*, rispetto alle imprese nazionali. Anche quelli che ritengono che l'unico modo per ridurre la povertà nei Paesi in via di sviluppo sia favorire le imprese private devono accettare che i paradisi fiscali e l'evasione fiscale danneggiano interi settori dell'economia delle realtà del Sud del pianeta (OCSE, 2004). Per finire, il segreto bancario e i servizi finanziari forniti dalle istituzioni finanziarie globali che operano *offshore* facilitano pratiche di corruzione politica, le frodi, l'appropriazione indebita, il traffico illegale di armi e il commercio di droga. La mancanza di trasparenza nei mercati finanziari internazionali contribuisce a diffondere il crimine globale, il terrorismo e la corruzione di pubblici ufficiali sottopagati da parte di imprese occidentali, e a nascondere risorse da parte di élite politiche e del settore privato. I ricchi Paesi donatori continuano ad insistere che la corruzione nel Sud del mondo mette a rischio lo sviluppo, tuttavia i paradisi fiscali all'interno delle realtà del mondo occidentale, così come le banche e le compagnie che vi operano, forniscono l'"infrastruttura" per facilitare il riciclaggio del denaro proveniente da ogni tipo di transazione illegale<sup>20</sup>.

Ancora più insidiosi sono gli effetti sistematici dell'evasione e dell'elusione delle tasse a livello internazionale, che possono spingere gli Stati ad abbassare le loro tariffe fiscali, così da riuscire ad attrarre investimenti diretti esteri in una corsa al ribasso le cui conseguenze per l'uguaglianza economica e per lo sviluppo sarebbero enormi.

### **Che cosa si può fare**

La spesa per lo sviluppo sostenibile, libera dalla dipendenza sugli aiuti e sul debito, rimarrà difficile da gestire, a meno che i Paesi del Sud non possano mobilitare le proprie risorse interne. Tutto ciò attualmente è reso impossibile dall'evasione e dall'elusione fiscale a livelli tali che non hanno precedenti nel passato. Le tasse globali e i meccanismi innovativi di finanziamento sono vitali per ridurre la mancanza di risorse nel finanziamento dello sviluppo nel breve periodo. Ma a queste va aggiunto un meccanismo di finanziamento più tradizionale: i ricchi e le imprese private devono pagare le loro tasse.

Questo obiettivo tradizionale, però, ha bisogno di elementi innovativi dal punto di vista finanziario e legale. In contrasto con altre aree, come le normative sulla proprietà intellettuale e sull'accesso al mercato, le leggi e le politiche fiscali non sono riuscite ad andare al passo con la globalizzazione, rimanendo risolutamente "nazionali", sebbene i capitali siano diventati transnazionali. La legislazione nazionale può servire a rallentare l'erosione della base fiscale, chiudendo particolari "falle" nelle normative esistenti o ponendo fine ai paradisi fiscali che garantiscono un segreto bancario assoluto e benefit fiscali per i non residen-

<sup>20</sup> Si veda, per esempio, il recente rapporto sull'Africa dell'All Party Parliamentary Group del Regno Unito.

ti. Allo stesso tempo sarebbero molto apprezzati degli sforzi prodotti dalle compagnie private in termini di maggior trasparenza e responsabilità sociale nel pagamento delle tasse, soprattutto nel settore estrattivo, dominato da multinazionali che nel passato hanno trasferito nei paradisi fiscali i proventi dello sfruttamento delle risorse dei Paesi in via di sviluppo. Al riguardo è uno strumento molto utile l'Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), sebbene manchi di un serio impegno da parte di compagnie e Paesi chiave<sup>21</sup>. Gli impegni nazionali per mettere un freno all'evasione fiscale devono essere monitorati e riferiti alle istituzioni finanziarie internazionali, come parte delle iniziative globali contro la corruzione. Ma alla fine prendere in esame un problema generato dalla mobilità dei capitali avrà certamente bisogno di un'azione a livello multilaterale, che deve includere:

- Uno scambio di informazioni automatico tra i Paesi in merito al pagamento degli interessi, dei dividendi, delle royalties e delle tariffe sulle licenze pagate dalle banche e dalle istituzioni finanziarie ai cittadini di un altro Paese;
- Una base di tassazione per le imprese private condivisa a livello internazionale, tassando i profitti nei Paesi dove questi stessi profitti sono realizzati;
- Un principio generale, presente nelle legislazioni nazionali e nelle normative internazionali, che non permetta l'elusione fiscale.

Tutti questi elementi devono essere assistiti dalla creazione di un'Autorità mondiale sulle tasse, come proposto da Vito Tanzi, ex direttore degli affari fiscali al Fondo monetario internazionale. Questo ente si dovrebbe occupare di assicurare che il sistema fiscale di un singolo Paese non abbia delle implicazioni negative a livello internazionale, impegnandosi per un'efficace collaborazione a livello globale in merito allo scambio di informazioni, alla tassazione delle compagnie private e sulle tecniche anti-elusione.

Nel 2005 in questa area i progressi registrati nel contesto internazionale sono stati di natura contrastante. Per la creazione dell'Autorità mondiale sulle tasse c'è la necessità che le Nazioni Unite rafforzino il loro Comitato di esperti sulla cooperazione in materia fiscale, che si è riunito per la prima volta nel 2005. Ma il Comitato è attualmente dominato dai Paesi OCSE e da quelli che costituiscono un paradiso fiscale, mentre la rappresentazione degli interessi dei Paesi in via di sviluppo è ampiamente inadeguata. L'iniziativa dell'OCSE contro le pratiche fiscali dannose ha fatto alcuni progressi nella creazione di un quadro negoziale per accordi su base bilaterale per lo scambio di informazioni. E' stata anche allargata l'iniziativa per coprire non solo le giurisdizioni delle piccole isole diventate paradisi fiscali, ma anche Paesi come la Svizzera e il Regno Unito, precedentemente esclusi dalla lista OCSE dei paradisi fiscali. L'ultimo modello di trattato fiscale include una clausola per superare il segreto bancario, elemento che potrebbe essere molto efficace per la lotta contro l'evasione fiscale. Nella pratica, però, ben pochi di questo tipo di accordi sono stati negoziati e i governi dei Paesi in via di sviluppo necessiteranno di un sostegno molto consistente per

---

<sup>21</sup> [www.eitransparency.org](http://www.eitransparency.org)

negoziare questi trattati e fare un utilizzo efficace delle informazioni fornite. Per finire, se le istituzioni internazionali come le Nazioni Unite e l'OCSE vogliono rispondere in maniera adeguata alla sfida globale senza precedenti contro l'evasione e l'elusione fiscale, la società civile globale le deve forzare ad attivarsi. La posta in gioco non potrebbe essere più alta: il rischio di distruggere gli stati sociali nei Paesi del Sud del mondo e i fondi potenziali per dimezzare la povertà nel mondo.

### Le azioni del Tax Justice Network

Nel 2006 al Social Forum Regionale di Bamako si è registrata la proposta di creare un Tax Justice Network continentale, da lanciarsi poi durante il World Social Forum di Nairobi, Kenya, nel gennaio 2007. Il network rappresenterà un grande passo avanti nella nuova lotta globale per lo sviluppo, alla cui guida ci devono essere gli attivisti e i campaigners del Sud del mondo. Vi invitiamo a unirvi a noi. <[www.taxjustice.net](http://www.taxjustice.net)>.

### Riferimenti bibliografici

**Oxfam GB (2000).** Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication. Oxfam Policy Paper, 8 June. Available from: <[www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/debt\\_aid/tax\\_havens.htm](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/debt_aid/tax_havens.htm)>.

**Tax Justice Network (2005).** Tax Us If You Can. Available from: <[www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/tuiyc\\_-\\_eng\\_-\\_web\\_file.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/tuiyc_-_eng_-_web_file.pdf)>.

**Christensen, J and Hampton, M. (1999).** "All Good Things Come to an End," The World Today. Vol 55, No. 8/9 (Royal Institute of International Affairs).

**Cobham, A. (2005).** Tax Evasion, Tax Avoidance and Development Finance. Queen Elizabeth House Working Paper Series No. 129, Oxford.

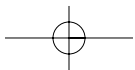
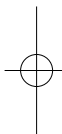
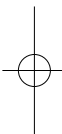
**Boston Consulting Group (2003).** Global Wealth Report 2003.

**Owuso, K., Garrett, J. and Croft, S. (2000).** Eye of the Needle: Africa debt report. Jubilee 2000. Disponibile su: <[www.jubileeresearch.org/analysis/reports/needle.htm](http://www.jubileeresearch.org/analysis/reports/needle.htm)>.

**Boyce, J.K. and Ndikumana, L. (2002).** Public debts and private assets: explaining capital flight from sub-Saharan African Countries. University of Massachusetts, Department of Economics and Political Economy Research Institute, Working Paper No. 32. Disponibile su: <[www.umass.edu/peri/pdfs/WP32.pdf](http://www.umass.edu/peri/pdfs/WP32.pdf)>.

**OCSE (2004).** Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development. Available from: <[webdomino1.oecd.org/COMNET/DCD/PovNet.nsf/viewHtml/index/\\$FILE/priv\\_sect.pdf](http://webdomino1.oecd.org/COMNET/DCD/PovNet.nsf/viewHtml/index/$FILE/priv_sect.pdf)>.

**UK All-Party Parliamentary Group on Africa (2006).** The Other Side of the Coin: The UK and corruption in Africa. Disponibile su:  
<[www.africaappg.org.uk/download/other%20side%20of%20the%20coin%20PDF.pdf](http://www.africaappg.org.uk/download/other%20side%20of%20the%20coin%20PDF.pdf)>.





## E se i paesi in via di sviluppo potessero finanziare la lotta alla povertà con le proprie risorse pubbliche?

Jens Martens <sup>22</sup>

Per decenni la cooperazione allo sviluppo si è basata sul presupposto che i paesi del Sud globale hanno bisogno di aiuti allo sviluppo con fondi che vengono dal ricco Nord. Un simbolo di questo “partenariato” (eufemismo per quello che troppo frequentemente è una relazione paternalista tra donatore e beneficiario) è la promessa vecchia di 35 anni e mai mantenuta da parte dei paesi sviluppati di allocare lo 0,7% del loro prodotto interno lordo (PIL) agli aiuti pubblici allo sviluppo (APS)<sup>23</sup>. Dal tempo che quella promessa è stata fatta, il dibattito sul finanziamento dello sviluppo si è concentrato sulla questione di come mobilitare più fondi per il Sud, sia attraverso l'aumento dell'APS sia con nuovi strumenti finanziari come le tasse globali.

Eppure, per quanto utile, l' “aiuto” non è la soluzione. Non è sufficiente e, nel lungo termine, i paesi del Sud possono superare la loro dipendenza dai ricchi donatori solo quando i loro governi saranno capaci di mobilitare risorse domestiche sufficienti a garantire l'accesso universale a una ragionevole qualità di beni e servizi pubblici essenziali.

Sono dunque necessarie nuove prospettive. I punti di partenza basilari per raggiungere questo obiettivo includono, tra gli altri, un sistema di tassazione efficace che permetta ai governi di raccogliere le risorse necessarie, e bilanci trasparenti e democratici (“partecipatori”) che si concentrino sul finanziamento di attività fondamentali di sviluppo. Le più urgenti di queste attività sono delineate nei cosiddetti Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDG) e si rivolgono a questioni come l'educazione, la salute, la nutrizione, l'accesso all'acqua potabile e la previdenza sociale. Comunque, fino ad oggi la mobilitazione di risorse locali e il rafforzamento di politiche fiscali mirate all'eradicazione della povertà e alla redistribuzione sociale hanno incontrato molti ostacoli interni ed esterni.

### Miliardi persi nell'evasione fiscale

I Paesi del Sud perdono miliardi di dollari di entrate potenziali ogni anno. Alcune delle cause principali di queste perdite sono le seguenti:

- Sistemi fiscali inefficienti che non riescono a raggiungere i proprietari terrieri, le multinazionali straniere e gli individui facoltosi. Tutto questo va di pari passo con un'amministrazione finanziaria corrotta, che non è nelle condizioni di impedire il fallimento del regime fiscale.
- Attraverso tagli alle tasse e frequenti esenzioni fiscali per gli investitori stranieri, i paesi in

<sup>22</sup> Direttore esecutivo del Global Policy Forum Europe.

<sup>23</sup> Risoluzione A/RES/2626 (XXV) dell'assemblea generale delle Nazioni Unite (1970)

via di sviluppo ottengono entrate senza assicurare i benefici dello sviluppo corrispondenti degli investimenti che hanno promosso. Ciò è particolarmente vero in più di 3000 zone di fabbricazione ed esportazione (a volte chiamate “zone economiche speciali”), dove i diritti dei lavoratori e le regolamentazioni ambientali sono frequentemente abolite. La competizione per attrarre investimenti stranieri è diventata una “corsa al ribasso” in termini fiscali. Le corporazioni transnazionali beneficiano da queste pratiche, ma la popolazione locale raramente video i benefici.

- La globalizzazione di attività corporative permette alle aziende con presenza transnazionale di manipolare i prezzi delle loro transazioni interne in modo da far risultare i profitti nei paesi dove le tasse sono più basse: un gioco conosciuto come *transfer pricing* (trasferimento di prezzo). Mentre i mercati e la produzione possono circolare intorno al mondo in pochi secondi, la politica delle tasse è confinata all'interno dei confini nazionali.
- Anche paesi con sistemi fiscali che funzionano perdono miliardi di dollari ogni anno grazie alla fuga di capitale verso paradisi fiscali.
- Infine, la pressione verso la liberalizzazione e la riduzione di tariffe, depriva molti paesi nel Sud delle entrate vitali. In Africa in particolare, le entrate della dogana portano un'importante percentuale alle entrate del governo. Stralciare le tariffe e non sostituirle lascia un buco nel bilancio.

Le risorse che sono perdute con la fuga di capitali, l'elusione fiscale e la frode del fisco possono essere solo stimate, dal momento che non ci sono statistiche ufficiali su questi fenomeni. La dimensione del problema, comunque, può essere determinata dai seguenti dati:

- Se i paesi a basso reddito rivedessero il loro sistema fiscale, rafforzassero l'amministrazione finanziaria e abolissero l'esenzione fiscale per investitori transnazionali in modo che la proporzione di introiti pubblici all'interno del Prodotto interno lordo (che era del 12% nel 2003) fosse portato al livello medio dei paesi ricchi (25,7% nel 2003), le entrate dei loro governi crescerebbe di circa 140 miliardi di dollari per anno.<sup>24</sup>
- Le entrate fiscali dei paesi in via di sviluppo crescerebbe di oltre 285 miliardi di dollari per anno se l'economia informale potesse essere integrata completamente nell'economia formale e tassata parimenti. Anche se ciò è irrealistico, un'integrazione parziale porterebbe già molti miliardi di entrate addizionali nelle casse dello stato.
- La manipolazione della contabilizzazione dei prezzi delle transazioni intra-societarie o di importazioni falsamente dichiarate o di prezzi all'export ha portato a mancate entrate di 53 miliardi di dollari in un anno nei soli Stati Uniti. Per i paesi in via di sviluppo non sono ancora disponibili dati, ma le perdite fiscali per i bilanci pubblici sono considerevoli in ogni caso.
- A livello mondiale, la fuga di capitali nei paradisi fiscali risulta in perdite del governo di

<sup>24</sup> Per i paesi più poveri, comunque, in cui la maggioranza della popolazione vive al margine degli standard minimi di vita accettabili, un aumento nella proporzione degli introiti fiscali nel PIL al livello dei paesi industrializzati è poco probabile.

circa 255 dollari all'anno, a causa di tasse su reddito e proprietà non recuperate. Di questo totale, circa il 20% - o approssimativamente 50 miliardi di dollari - potrebbe maggiormente corrispondere ai paesi del Sud.

In contrasto con questi numeri, il Progetto sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite ha stimato che per potere raggiungere gli MDG, i paesi a basso reddito dovrebbero spendere 180 miliardi di dollari nel 2006 per servizi essenziali, ovvero 43 miliardi di dollari in più rispetto al 2002. Tali spese domestiche avrebbero bisogno di essere sostenute da un aumento negli Aiuti pubblici allo sviluppo di 73 miliardi di dollari (tra il 2002 e il 2006). Quindi il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio necessitano sia di un sostanziale aumento in aiuti allo sviluppo, sia entrate fiscali addizionali negli stessi paesi del Sud. In altre parole, solo se sono tappate le falle dell'evasione fiscale e se l'evasione fiscale è ridotta drasticamente si possono ancora raggiungere gli MDG nel Sud.

Ma se anche ci fossero regimi fiscali funzionanti, una riduzione della fuga di capitali e l'effettiva tassazione delle ricche elite e delle multinazionali, tutto ciò non garantirebbe che i governi usino le entrate ottenute per la lotta alla povertà e lo sviluppo nei propri paesi. E questo è perché parallelamente agli ostacoli dal lato delle entrate, ci sono molti problemi dal lato delle spese che possono impedire l'uso di risorse pubbliche in modo che davvero possano contribuire allo sviluppo.

### **La riallocazione dei bilanci porterebbe miliardi per lo sviluppo sociale**

Molti governi del Sud non spendono una parte sostanziale delle entrate pubbliche sulle misure per combattere la povertà. La maggior parte, anzi, delle scarse risorse pubbliche vanno a finire nel servizio al debito, in sussidi che non favoriscono lo sviluppo e danneggiano l'ambiente, e nelle spese militari. Ciò è in parte dovuto alla pressione da parte di creditori stranieri (inclusi il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale) o da stati confinanti ostili. Ma parte della responsabilità per il cattivo uso delle risorse risiede nei governi degli stessi paesi.

Le poste in gioco sono enormi:

- Nel 2004 i governi di Africa, Asia, America Latina e CIS (l'ex-Unione Sovietica) hanno speso 333,7 miliardi di dollari sul servizio del loro debito estero.
- I sussidi di paesi non-OCSE all'agricoltura, all'acqua, all'energia, le foreste, la pesca e altri settori ecologicamente rilevanti sono stimati circa 340 miliardi di dollari l'anno.
- La spesa militare dei paesi del Sud ha raggiunto il volume di 193 miliardi di dollari nel 2004.
- Allo stesso tempo, le spese pubblica sull'educazione e sulla salute rimangono stagnanti in molti paesi in via di sviluppo. I costi sono trasferiti, in particolare nel settore della salute, dai bilanci pubblici al privato. Questo ha ripercussioni soprattutto sui poveri.

Una revisione dei bilancio governativi libererebbe miliardi di dollari per lo sradicamento della povertà e per programmi di sviluppo sociale. Le stime di costi per l'implementazione degli Obiettivi di sviluppo del Millennio implicano che i bilanci pubblici per i servizi

essenziali devono più che raddoppiare tra oggi e il 2015. Ciò può essere possibile nei paesi del Sud se, insieme a una maggior entrata fiscale, riducano i loro pagamenti sul servizio del debito, taglino i sussidi dannosi e abbassino la spesa militare. Le possibilità di riformare l'allocazione di risorse nei bilanci nazionali dei paesi in via di sviluppo non dovrebbero comunque oscurare il fatto che nei bilanci dei paesi ricchi ci sono possibilità di risparmio e di utilizzo migliore dei fondi molto più alte. Le spese militari nei paesi ricchi è stata di 842 miliardi di dollari nel 2004, che è più di quattro volte i bilanci della difesa di tutti i paesi del Sud messi insieme. L'amministrazione Bush spende 10 miliardi di dollari al mese sulla guerra in Iraq e in Afghanistan, più di quanto le Nazioni Unite e tutti i suoi programmi e fondi di sviluppo spendono in un intero anno.

### **Passi verso una giustizia fiscale globale e riforme fiscali eco-sociali**

Negli ultimi anni, ONG, movimenti sociali e commissioni internazionali di esperti hanno formulato approfondite raccomandazioni per una giustizia fiscale globale e riforme fiscali eco-sociali. Per realizzare quest'ultime occorre un cambio di paradigma nel dibattito internazionale sul finanziamento allo sviluppo e sull'implementazione degli Obiettivi di sviluppo del Millennio (MDG), articolato secondo le seguenti linee:

1. Costruire un sistema di tassazione efficienti e giusti. Una condizione basilare per rafforzare le entrate pubbliche e un sistema fiscale con una base ampia. I ricchi e i grandi proprietari terrieri dovrebbero pagare di più. Il capitale e il consumo delle risorse dovrebbe essere tassato più del lavoro. Una imposta sul valore aggiunto fissa è regressiva e pesa sui più poveri. I governi e i parlamenti dei paesi che la applicano hanno la responsabilità di intraprendere questo genere di riforma fiscale. La cooperazione allo sviluppo dovrebbe sostenere attivamente queste riforme attraverso la formazione e l'assistenza tecnica.
2. Rafforzare l'amministrazione fiscale e la gestione della finanza pubblica. Un sistema fiscale è effettivo solo se lo è anche la macchina amministrativa che lo implementa. In molti paesi tale amministrazione fiscale deve essere ancora costruita, o almeno rafforzata. Ciò implica un quadro normativo, il personale amministrativo e l'infrastruttura tecnica. Solo così può essere ridotta l'economia ombra non tassata, superata l'elusione fiscale e prevenuta l'evasione fiscale. La cooperazione allo sviluppo può apportare il suo fondamentale sostegno tecnico e fiscale.
3. Tassazione effettiva delle multinazionali. L'esenzione e gli incentivi fiscali di investitori transnazionali in zone franche di esportazione sono controproducenti da questo punto di vista. Dovrebbero essere aboliti, se possibile in maniera coordinata a livello internazionale (vedi sotto). Inoltre, dovrebbero essere introdotte leggi contro la manipolazione *transfer pricing* (trasferimento di prezzo) e create le necessarie capacità tecniche. In vista del rapido sviluppo tecnologico, sostegno e cooperazione internazionale sono urgentemente necessarie in questo ambito.
4. L'osservanza delle tasse è parte della responsabilità sociale d'impresa. Il dibattito sulla responsabilità sociale si è concentrato finora su standard ambientali e sociali fondamentali, diritti umani e corruzione. Le questioni fiscali hanno giocato un ruolo minimo in que-

sto dibattito. Solo le linee guida dell'OSCE per le Imprese Multinazionali chiede nel capitolo X: "E' importante che le imprese contribuiscano alle finanze pubbliche dei paesi ospitanti compiendo in tempo il proprio dovere fiscale. In particolare, le imprese dovrebbero adeguarsi alle leggi e regolamenti fiscali in tutti i paesi in cui operano e dovrebbero impegnarsi ad agire secondo la lettera e lo spirito di tali leggi e regolamenti. Ciò include misure come quelle di fornire alle autorità competenti le informazioni necessarie per la determinazione corretta delle tasse da accertare con le loro operazioni e di conformare le pratiche di trasferimento del prezzo al principio della reciproca indipendenza. Queste norme dovrebbero essere applicate a tutte le multinazionali, in particolare a quelle che partecipano al Global Compact promosso dalle Nazioni Unite. Un'impresa che evade le tasse attraverso trucchi contabili non dovrebbe essere considerata "socialmente responsabile".

5. Regole vincolanti sulla trasparenza del flusso dei pagamenti. Tasse e diritti da investimenti stranieri nei settori del petrolio, gas naturale e minerario sono di grande importanza per paesi ricchi di materie prime. Queste tasse spesso non sono pubblicate né dai governi né dalle imprese coinvolte. Ma la mancanza di trasparenza facilita la corruzione e l'evasione fiscale. Poiché la pubblicazione di informazioni potrebbe creare uno svantaggio competitivo a una singola impresa, non ha senso fare affidamento all'iniziativa volontaria e i governi dovrebbero rendere obbligatorio per un'azienda quotata in borsa – in particolare per le multinazionali del petrolio e dell'estrazione mineraria – di rendere pubbliche tutte le informazioni concernenti le tasse e i diritti di sfruttamento che pagano, così come gli onorari e altri flussi finanziari tra esse le istituzioni pubbliche in tutti i paesi.
6. Lottare contro la corruzione e la concussione. Per ridurre le perdite dovute a frode, corruzione e concussione, sono necessarie regole e procedure più forti sia nei paesi interessati, sia a livello internazionale. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione gioca un ruolo importante qui. E' entrata in vigore il 14 dicembre 2005 ed è stata firmata da 140 paesi e ratificata da 60 (agosto 2006). Deve adesso essere il più rapidamente possibile essere ratificata da più paesi possibile e poi convertita in legge nazionale. Un meccanismo di monitoraggio deve essere stabilito in modo che la Conferenza degli Stati sia capace di esaminare le sue implementazioni paese per paese.
7. Rafforzare la cooperazione fiscale internazionale. Il successo di una riforma fiscale nazionale dipende da una migliore cooperazione internazionale tra governi, dal momento che la libertà di movimento del capitale transnazionale limita la possibilità di successo di un governo che agisce da solo. Nella corsa al ribasso della tassa globale, i governi che competono da soli sono inevitabilmente dei perdenti. Al contrario, una politica fiscale coordinata beneficerebbe la grande maggioranza dei paesi (con l'eccezione di alcune dei più aggressivi paradisi fiscali).
8. Migliorare lo scambio di informazioni tra gli uffici del fisco e i vari paesi in cui opera l'investitore. Paesi e territori che non sono preparati a partecipare dovrebbero essere propriamente sanzionati dalle Nazioni Unite.
9. Introdurre una tassa minima internazionale sui profitti delle multinazionali. Una minima armonizzazione e nuove basi per tassare le multinazionali sono necessarie per poter

contrapporsi alla dannosa competizione fiscale per attrarre investitori stranieri. Vari principi possono essere applicati come, per esempio, il principio "tassazione unitaria" o le applicazioni del principio di residenza. L'introduzione di una minimum tax sui profitti corporativi e a una speciale tassa per imprese multinazionali potrebbe essere politicamente significativa, ma richiede un'armonizzazione dei sistemi di tassazione.

10. Creazione di un'organizzazione internazionale per le tasse.

Ad oggi non esiste un forum intergovernamentale a livello globale per affrontare la questione della tassazione. L'OCSE ha affrontato un lavoro pionieristico con le sue attività contro la competizione fiscale dannosa, i paradisi fiscali e i trasferimenti di prezzo manipolati. Ciò nonostante, le attività contro i paradisi fiscali sono state limitate e i paesi del Sud non sono partner alla pari nell'OCSE. Per poter risolvere questa mancanza nella *governance* globale, è stata proposta nel 2002 la creazione di una Organizzazione Internazionale sulle Tasse dal gruppo di esperti di Zedillo nel loro rapporto in preparazione per la conferenza di Monterrey sulla Finanza per lo Sviluppo. Ad oggi, sono solo riusciti a far avanzare di livello la commissione ad hoc di esperti fiscali delle Nazioni Unite in una Commissione di Esperti per la Cooperazione Internazionale sulle Questioni Fiscali nel 2004. Sono ancora sospesi i passi successivi verso un forum intergovernamentale sotto l'egida delle Nazioni Unite.

11. Fermare la pressione a liberalizzare nei negoziati per il commercio internazionale.

Fintantoché i bilanci in molti paesi, soprattutto in Africa, dipendono dai proventi doganali, la liberalizzazione forzata del commercio porta sostanzialmente a perdita di entrate per i singoli stati. I governi dei paesi interessati non possono compensare quei tagli a breve termine. L'Unione Europea e gli Stati Uniti d'America dovrebbero quindi cessare di far pressione su questi paesi per ridurre le loro tariffe nei negoziati al WTO o in accordi commerciali bilaterali. Al contrario, questi paesi (in accordo con il principio del "trattamento speciale e differenziato" per i paesi impoveriti) dovrebbero essere in grado di determinare autonomamente la velocità e l'estensione di passi verso un'ulteriore liberalizzazione.

12. Abbandonare le condizionalità di politica fiscale.

Il FMI solitamente chiede ai paesi indebitati di ridurre la propria spesa pubblica e di privatizzare i servizi pubblici, come l'approvvigionamento idrico, per esempio. Al tempo stesso, richiede che la riduzione di tariffe e l'introduzione di un'imposta fissa di valore aggiunto per compensare la perdita di entrate. Le politiche neoliberali del FMI hanno indebolito la base di reddito e quindi lo spazio politico dei governi e hanno contribuito ad aumentare il divario tra ricchi e poveri in molti paesi. Il FMI e altri donatori dovrebbero trarre le necessarie conclusioni da queste esperienze e abbandonare tale interferenza nelle politiche fiscali dei paesi destinatari. Al tempo stesso, una valutazione completa e indipendente dovrebbe portare alla luce le conseguenze concrete degli interventi del FMI e della Banca Mondiale sulla politica di bilancio di singoli paesi del Sud.

13. La sostenibilità del debito dovrebbe dipendere dall'abilità a raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. In molti paesi, parti importanti del bilancio nazionale devono essere utilizzate per il servizio sul debito e non sono quindi disponibili per la lotta alla povertà e per finanziare gli MDG. Una valutazione indipendente della sostenibilità del

debito di questi paesi è urgente e deve sostituire quelle del FMI e della BM, notoriamente non affidabili. Il Segretario generale dell'ONU ha chiesto nel suo rapporto al Vertice del Millennio +5 nel 2005 che la sostenibilità del debito sia definita in modo tale che il paese debitore debba ripagare il suo debito solo dopo aver assicurato le risorse necessarie al raggiungimento degli MDG. L'indebitamento domestico dello stato deve essere considerato in questo modo insieme al debito estero.

14. Eliminare i sussidi dannosi – anche al Sud. Ogni anno i sussidi divorano centinaia di miliardi di dollari nei paesi del Sud. Una enorme parte di essi serve a propositi ambientalmente e socialmente dannosi, come gli incentivi finanziari per le multinazionali o l'abbassamento del prezzo del petrolio. Nel contesto di una riforma fiscale eco-sociale, occorre diminuire questi sussidi. La cooperazione allo sviluppo può promuovere questo processo, per esempio fornendo sostegno all'introduzione di tecnologie per il risparmio energetico.
15. Ridurre le spese militari e rafforzare il *peacebuilding*. La riduzione del bilancio militare in molti paesi potrebbe liberare ampie somme per la spesa sull'educazione e la salute. Una condizione per questo, però, è il maggiore sostegno per questi paesi nel contesto della prevenzione dei conflitti civili, di misure per il *peacebuilding* e il *peacekeeping*. La nuova commissione di *peacebuilding* delle Nazioni Unite può giocare un ruolo importante, se viene fornita delle necessarie risorse finanziarie. Al tempo stesso, i paesi maggiori produttori di armi (in particolare i 5 membri permanenti del Consiglio di Sicurezza) hanno la responsabilità di migliorare la regolamentazione e il controllo della loro esportazione di armi e il sostegno al trattato globale sul commercio di armi.
16. Bilanci di trasparenti e bilanci di genere. L'accesso gratuito a tutte le informazioni sui bilanci e i controlli effettivi sono condizioni basilari per incrementare la responsabilità dei governi nell'uso dei fondi pubblici. Solo in questo modo si può garantire che entrate pubbliche aggiuntive siano davvero utilizzate per gli obiettivi della lotta alla povertà e l'implementazione degli MDG. I governi dovrebbero quindi assicurare l'effettiva partecipazione della società civile nella pianificazione di bilancio, specialmente nel contesto di strategie nazionali per l'implementazione degli MDG. Con l'aiuto dell'analisi del bilancio di genere si potrebbe determinare se e a quale livello i governi adempiono i loro impegni per la promozione dell'equità di genere. Similmente, si dovrebbe determinare se i bilanci includono i loro obblighi per l'applicazione dei diritti economici, sociali, culturali e umani.
17. Sostegno di bilancio. L'erogazione di Aiuti allo sviluppo nella forma di sostegno diretto al bilancio può rafforzare le istituzioni e la responsabilità politica (oltre all'appropriazione) dei governi beneficiari. In questo modo, il costo di transazione può essere ridotto, superata la "progettite", e migliorato il coordinamento con il donatore. Il sostegno di bilancio, comunque, è valido solamente se sono specificati e applicati i criteri di trasparenza descritti sopra; se i cittadini hanno voce democratica, e se è assicurato il controllo indipendente sull'utilizzo dei fondi. Infine, deve esserci la garanzia che il sostegno di bilancio sia assicurato sul lungo termine, in modo che i beneficiari possano pianificare i loro bilanci con la certezza che i fondi saranno disponibili e di non essere legati a condizionalità politiche dannose.

L'implementazione di questa e altri passi di giustizia fiscale globale e riforme fiscali eco-sociali non sarà semplice e può risultare solamente dalla mobilitazione politica e sociale. Anche se la maggioranza della popolazione può beneficiare dalle riforme sopra descritte, avranno un impatto diverso su coloro che sono i beneficiari del sistema attuale. Questi includono le élite corrotte in alcuni dei paesi del Sud come anche individui facoltosi che mettono le loro fortune in paradisi fiscali e quelle multinazionali che massimizzano i profitti attraverso il trasferimento manipolato di prezzi e la produzione delocalizzata in zone di libero scambio. Dall'altra parte dello spettro stanno molti milioni di persone la cui qualità della vita migliorerebbe notevolmente attraverso una spesa pubblica del governo maggiore per l'istruzione pubblica e il sistema sanitario, politiche sociali attive e più investimenti nazionali sulle infrastrutture pubbliche.

Se questo cambio necessario di paradigma nelle politiche economiche, finanziarie e di sviluppo avverrà realmente dipende molto dalla pressione esercitata da parte di gruppi della società civile, specialmente di fronte all'influenza politica esercitata da potenti lobbisti che agiscono per conto dei ricchi e delle multinazionali che beneficiano dello status quo attuale. Con campagne e reti della società civile come Tax Justice Network, Publish What You Pay e le iniziative sul bilancio partecipativo di genere e sui diritti umani, i primi importanti passi in questa direzione sono stati compiuti.



## Considerazioni sulla povertà tratte dai diritti economici, sociali, culturali (ESC Rights)

Graciela Dede – Social Watch

Il 10 dicembre 1948 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha approvato la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo. Da quando i governi di tutte le nazioni del mondo hanno firmato una serie di trattati internazionali sui diritti umani di fondamentale importanza, questi hanno ottenuto potere vincolante a livello internazionale<sup>25</sup>.

Questi trattati e convenzioni internazionali definiscono in modo specifico diritti che sono da considerarsi indivisibili e inalienabili. Sono indivisibili poiché la realizzazione di un essere umano dipende dal fatto che questo possa godere di tutti i diritti umani nella loro completezza, infatti la privazione di un diritto particolare agisce direttamente o indirettamente sull'esercizio di tutti i diritti umani; inalienabili poiché non possono essere cancellati anche se non vengono esercitati.

Una lunga lista di diritti è contenuta in accordi internazionali come il Patto Internazionale sui diritti civili e politici e il Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR), inclusi: il diritto alla vita e all'integrità fisica; il diritto a pensare ed esprimersi liberamente; il diritto di partecipare al governo della propria nazione; il diritto a non essere arrestato senza una causa legalmente legittimata; il diritto ad essere giudicato da una corte imparziale; il diritto alla proprietà e il diritto alla salute, all'educazione, ad avere condizioni abitative decenti; il diritto alla libertà dalle discriminazioni; il diritto a un lavoro rispettoso e i diritti dei bambini, tra gli altri.

Per firmare e ratificare questi trattati internazionali, gli stati hanno dovuto sottoscrivere alcuni obblighi imposti dal sistema internazionale di protezione dei diritti umani. Tra questi troviamo l'impegno a garantire il rispetto dei diritti umani a livello nazionale, adattando il diritto interno e introducendo politiche orientate alla loro realizzazione; l'impegno a rispettare i diritti umani, promuoverne la tutela e assicurarne la protezione; l'impegno a informare le Nazioni Unite rispetto ai progressi fatti a livello nazionale, presentando rapporti periodici relativi alla situazione interna dei diritti umani, prima ancora dei rapporti fatti dalle organizzazioni interne di controllo<sup>26</sup>.

Negli anni '90 le Nazioni Unite hanno tenuto una serie di conferenze internazionali<sup>27</sup>, le quali si sono occupate delle emergenze più importanti relativamente allo sviluppo sociale; le dichiarazioni emerse da queste conferenze hanno costituito la base per un insieme di principi e obblighi internazionali, tra i quali spicca l'impegno da parte degli Stati di eliminare la povertà nel mondo.

<sup>25</sup> Dichiarazione Universale dei Diritti Umani – 1948; Convenzione Internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale – 1965; Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali – 1966; Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne – 1979; Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei bambini – 1989

<sup>26</sup> Il rapporto annuale di Social Watch monitora questa ultime categorie. Vedi in particolare "Human Rights International Treaties: how do countries fulfil their obligations" nel Social Watch Report 2006

<sup>27</sup> Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne; Conferenza Internazionale sulla popolazione e lo sviluppo; Conferenza Mondiale sui Diritti Umani; Conferenza sull'Ambiente e lo Sviluppo; Summit Mondiale sui Bambini; Summit Mondiale per lo Sviluppo Sociale

Nel 2000 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha presentato la Dichiarazione del Millennio, contenente nuovi obiettivi da realizzare entro il 2015: si tratta del Millennium Development Goals (MDGs). I traguardi previsti da questo documento ridefiniscono i precedenti obiettivi sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Mentre il Social Watch ha effettuato una revisione critica dei traguardi stabiliti dal Summit del Millennio (concentrandosi principalmente sugli Stati in condizioni peggiori), gli MDGs sono stati considerati una soglia minima da raggiungere e un importante punto di riferimento per monitorare lo sviluppo sociale e la sicurezza umana nel senso più ampio del termine.

A partire dal 2004 il Social Watch ha analizzato intensivamente vari aspetti degli MDGs, guardando anche alla volontà politica che i governi hanno dimostrato nel legare gli obiettivi di sviluppo sociale ai diritti economici, sociali e culturali.

Sia i traguardi da raggiungere che i diritti tutelati includono aspetti rilevanti quali la salute, l'istruzione, la proprietà immobiliare, l'accesso all'acqua, la possibilità di lavoro e la cooperazione internazionale.

I numerosi accordi internazionali esistenti in questo campo hanno posto all'attenzione del mondo una serie di valori e principi etici che sono stati considerati gli elementi basilari affinché un essere umano sia in grado di vivere dignitosamente; questo mostra come lo sviluppo sociale e la possibilità per un individuo di condurre una vita piena e dignitosa siano generati da un'origine comune.

### **La lotta alla povertà nel mondo**

Il problema della povertà è virtualmente nell'agenda di tutti gli attori politici e sociali mondiali. Si trova nei programmi politici dei governi, degli enti multilaterali e delle organizzazioni della società civile. Esiste una vasta gamma di analisi a questo problema e modi alternativi di esaminarlo, alcuni con leggere differenze tra loro, altri in totale contrasto. È in corso una discussione laboriosa su come dovrebbe essere concettualizzato l'essere povero, ma, tralasciando questi dibattiti di concetto, l'elemento che gioca un ruolo importante è rappresentato dalle diverse politiche e dalle diverse strade da intraprendere per garantire una vita deccente a tutti.

Sin dagli inizi del suo impegno, il Social Watch ha definito la povertà come un fenomeno complesso e multi-dimensionale, che deve essere affrontato con un approccio generale. La povertà è vista come una *"sindrome di condizione che comprende sotto-consumo, malnutrizione, abitazioni precarie, bassi livelli di istruzione, mala sanità, introduzione instabile nel sistema produttivo, scoraggiamento, malessere, scarsa partecipazione ai meccanismi di integrazione sociale e, talvolta, adesione a particolari valori e principi molto lontani da quelli del resto della società."*<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Altimir O. - 1979, "La dimensión de la pobreza en America Latina"

C'è inoltre una dimensione qualitativa della povertà che apre una dimensione più estesa: *“Sentirsi povero è un concetto relativo, che ha molto a che fare con l'aver o meno accesso alle risorse necessarie per mantenere lo standard di vita a cui un individuo è abituato o che è considerato adeguato dalla società di cui si è parte.”*<sup>29</sup>.

Nel sistema internazionale sono presenti dichiarazioni di molti forum e organizzazioni; la dichiarazione del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali (CESCR) è una di queste. Tuttavia non c'è accordo: non esiste una definizione esaustiva e completa di povertà, che contenga un impegno reale all'azione.

La Dichiarazione del World Summit sullo Sviluppo Sociale del 1995 è stata una delle prime dichiarazioni internazionali con un approccio multi-dimensionale ad essere firmata e ratificata dai governi di tutto il mondo. Il paragrafo 19 del Programma d'azione del Summit afferma:

*“La povertà si manifesta sotto diversi aspetti, inclusi: mancanza di reddito e di risorse produttive sufficienti a garantire un livello di sussistenza sostenibile; fame e malnutrizione; cattive condizioni di salute; limitato o assente accesso all'istruzione e ad altri servizi di base; aumento della percentuale di persone ammalate e del tasso di mortalità; l'assenza o l'ineadeguatezza delle abitazioni; ambiente insalubre; discriminazione ed emarginazione sociale. È, inoltre, caratterizzata da una carenza di partecipazione ai procedimenti decisionali e alla vita sociale, civile e culturale.”*

*Se la povertà è definita come una mancanza di benessere o delle risorse necessarie a raggiungere una buona qualità di vita, dobbiamo tenere a mente aspetti quali la possibilità di tempo libero, la sicurezza personale, la protezione da ogni forma di violenza pubblica o domestica, la protezione dalle calamità naturali e la parità tra uomini e donne*<sup>30</sup>.

La povertà abbraccia, inoltre, altri aspetti non tangibili e simbolici, che consistono nel rendere incapaci le persone a partecipare attivamente al mondo globalizzato e le adattano a nuove modalità di lavoro e produzione, attraverso vari sistemi di norme, i più importanti dei quali sono il pensiero analitico, l'abilità a trattare informazioni e la capacità di comunicazione e gestione.

Quando si arriva a concettualizzare e a prendere le misure alla povertà, iniziando a combatterla, l'approccio ai diritti umani (e, in particolare, l'approccio ai diritti sociali, economici e culturali) diventa utile poiché fa luce su alcuni aspetti del problema che solitamente vengono ignorati.

L'approccio basato sui diritti propone un cambiamento rispetto agli sviluppi di altre analisi, fondate essenzialmente sulla carità e sulla buona volontà di terzi. Esso riconosce gli individui come “possessori di diritti”, cosa che implica che gli altri sono “portatori di doveri”. I bisogni, d'altro canto, non hanno oggetto, non sono stati definiti; non esistono persone o

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> ECLAC – Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi

organizzazioni designate per riunirli e chiarificarne il contenuto. Per quanto riguarda l'ossatura dei diritti umani i governi sono i primi ad avere dei doveri a cui adempiere. Tra questi ci sono l'emanazione di leggi eque, la creazione di sistemi che mettano gli individui nella condizione di poter esercitare i loro diritti e l'esecuzione di indagini in caso di ricorsi per violazioni delle norme legali che li tutelano. In quanto detentori di diritti, gli individui hanno la facoltà di esigere il loro rispetto a pieno titolo.

Questo approccio enfatizza la partecipazione degli individui e delle comunità al processo decisionale che dà forma alle politiche e ai programmi che concernono i diritti umani.<sup>31</sup>

Nel 2001, il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali ha emanato una dichiarazione che presenta una sua definizione della sua posizione sulla questione della povertà.<sup>32</sup>

In questo documento, la povertà è considerata un fenomeno multi-dimensionale e le diverse variabili analizzate sono ritenute interdipendenti tra loro. Questa dichiarazione è diventata molto importante perché incarna la prospettiva dei diritti umani. *"... Il Comitato mantiene fermamente la convinzione che la povertà costituisca un netto rifiuto dei diritti umani. [...] Nel recente passato, per povertà si intendeva principalmente l'assenza di un reddito sufficiente per usufruire di un pacchetto minimo di beni e servizi. [...] la povertà deve essere definita come una condizione umana caratterizzata da privazione prolungata o cronica di risorse, possibilità, scelte, sicurezza ed energia necessaria al godimento di un adeguato livello di vita e degli altri diritti civili, politici, economici, sociali e culturali.*

Gli Stati hanno delle responsabilità che vanno al di là degli specifici compiti di governo e che li rendono soggetti agli obblighi dei trattati stipulati all'interno del sistema internazionale di tutela dei diritti umani. Queste disposizioni non possono essere soggette a variazioni impreviste, non possono cambiare a seconda della situazione contingente delle risorse disponibili in un determinato periodo, ma, al contrario, sono ancorate al diritto inalienabile di ogni individuo ad avere una vita dignitosa.<sup>33</sup>

*Uno Stato in cui un numero significativo di individui è privato degli alimenti più essenziali, delle cure sanitarie fondamentali, di un riparo e un'abitazione, delle forme più elementari di istruzione, viola il Patto. Questo ristretto nucleo di obblighi è legato alla disponibilità di risorse del paese in questione e ad altri fattori e problemi.*

Il criterio del massimo sfruttamento delle risorse e della non regressione ( non perdere le posizioni guadagnate nell'affermazione dei diritti umani) può essere un elemento chiave in

<sup>31</sup> UNFPA (2005). State of the World Population 2005. Chapter 3: "The Promise of Human Rights". Available from: <[www.unfpa.org/swp/2005/english/ch3/index.htm](http://www.unfpa.org/swp/2005/english/ch3/index.htm)>.

<sup>32</sup> Questo comitato è uno dei corpi internazionali per i diritti umani ed è composto da esperti indipendenti. Ha pubblicato una dichiarazione "Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights". Statement E/C.12/2001/10 issued by the Committee on Economic, Social and Cultural

<sup>33</sup> Rights on 4 May 2001. <[www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)>  
"Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights", Maastricht, 22-26 January 1997

questa analisi. Un'altra variabile importante è la distribuzione all'interno di un paese del benessere e delle risorse, dato costituito dal rapporto tra individui e patrimonio materiale, finanziario e tecnico presente. È chiaro che tale variabile comprende aspetti che vanno al di là della singola considerazione dell'introito monetario (dell'individuo o del nucleo familiare), dato utilizzato per diagnosticare situazioni di povertà."

Nei decenni più recenti, siamo stati testimoni dell'applicazione di rimedi globali in cui la povertà veniva trattata non come un fenomeno sociale, ma come se fosse un attributo intrinseco all'individuo. Inoltre, la mancanza di un reddito viene spesso identificata come l'unico fattore determinante la povertà; si tratta sì di un elemento fondamentale, ma non è il solo. In un'analisi allargata e non univoca, il reddito è considerato un dato relativo e non assoluto; infatti, legando il fenomeno della povertà alla sola mancanza di reddito non si prendono in considerazione altri aspetti non connessi alle entrate monetarie che sono comunque parte del concetto di vita dignitosa. D'altro canto, il reddito da solo non può dare una stima accurata dell'accesso ai beni materiali e ai servizi.

Considerare solo la soddisfazione dei bisogni data dallo sfruttamento di beni e servizi guadagnato con il denaro significa trascurare l'accesso ad altri beni e servizi forniti non dal mercato, ma dallo Stato, dalle ONG e anche dagli stessi nuclei familiari. In alcune comunità ci sono altri metodi alternativi al mercato per scambiare beni e servizi, metodi in cui il denaro non viene coinvolto.

L'importanza di un introito di denaro è associata ai modelli tipici della vita moderna e del benessere, ma non può variare in modo considerevole una comunità.

Sono state utilizzate diverse categorie per classificare la povertà data da reddito insufficiente; un individuo può essere considerato povero rispetto agli standard del proprio paese, ma non povero rispetto a un criterio "internazionale", o viceversa, anche se le sue condizioni rimangono sempre le stesse.

Stabilire se un individuo può essere considerato povero o meno implica che egli potrà beneficiare di politiche finalizzate all'eliminazione della povertà. Nel 2000, il primo Millennium Development Goal (MDG) propose di sradicare la povertà estrema e la fame nel mondo e, per questa motivazione, la povertà fu definita in base al reddito: un individuo è considerato povero se vive con meno di un dollaro al giorno.

Benché praticamente tutti i governi del mondo siano impegnati nel primo MDG, è impossibile valutare quali progressi siano stati fatti dalla maggior parte degli Stati. L'elemento basilare per fare una diagnosi e incrementare le misure adottate per combattere la povertà è costituito dall'informazione, ma sfortunatamente questa risulta essere scarsa e insufficiente.

Dati su cui lavorare sono forniti da un numero ridotto di Stati e, inoltre, spesso non sono nemmeno attendibili e aggiornati. Le stime fatte sia su scala regionale, sia su scala mondiale si basano su una serie di supposizioni e il ritratto che danno della situazione ha principalmente a che fare con il numero di persone che sono povere. Questo significa che tendono ad ignorare altri aspetti del fenomeno, quali il numero di Stati che hanno ridotto o incrementato la percentuale (non il numero preciso) della popolazione che vive in una condizione di povertà.

### I sistemi di misurazione più diffusi

L'elenco mostra i sistemi di misurazione della povertà utilizzati più di frequente. Quasi tutti includono la variabile del reddito. Il metodo basato sulle entrate di denaro considera il reddito come il mezzo principale per soddisfare le necessità di base che sono essenziali per un tenore di vita minimo. In accordo con tale metodo, un individuo è considerato povero se il suo reddito è al di sotto della soglia ritenuta minima per riuscire a soddisfare specifiche necessità. Questo ci pone di fronte a un quesito: quali sono le necessità basilari di cui si parla? Una soluzione porta a considerare le necessità basilari non soddisfatte, cioè un gruppo precisamente definito

di bisogni essenziali per una famiglia, in assenza del quale la famiglia in questione viene classificata come povera. Un individuo viene considerato povero se appartiene a un nucleo familiare classificato come povero.

I PIÙ IMPORTANTI SISTEMI METODOLOGICI DI MISURAZIONE DELLA POVERTÀ		
Metodi principali per l'identificazione dei poveri	Approccio diretto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necessità di base non soddisfatte</li> <li>- Indice di Sviluppo Umano</li> </ul>
	Approccio indiretto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consumo di calorie</li> <li>- Costo delle necessità di base</li> <li>- Metodo relativo</li> <li>- Metodo soggettivo</li> </ul>
	Approccio combinato	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Metodo solistico di misurazione della povertà</li> <li>- Metodo bi-dimensionale</li> </ul>

Fonte: Rodriguez Ramirez, "Propuesta metodologica para la medición de la pobreza en Nuevo Leon" - Centro de Analisis y Evaluación de la Política Pública, Tecnológico de Monterrey, Mexico.

#### Approccio diretto

Questo è un metodo alternativo a quello della linea di povertà e consiste in un diverso approccio dal punto di vista concettuale. Il metodo "diretto" consiste in una diretta osservazione delle condizioni di vita della popolazione; un individuo è considerato povero o non povero in base alla distanza esistente tra le sue condizioni di vita e gli standard stabiliti all'interno della società. Con questo approccio, un individuo povero è una persona che presenta una o più necessità basilari insoddisfatte; tra questi bisogni essenziali troviamo un'alimentazione adeguata, un luogo dignitoso in cui vivere e la possibilità di accedere a livelli minimi di istruzione. Per questo, possiamo dire che tale metodo collega il benessere alla possibilità di consumo di beni e servizi.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Rodriguez Ramirez, H. (nd). "Propuesta metodológica para la medición de la pobreza en Nuevo León", Centro de Análisis y Evaluación de la Política Pública, Tecnológico de Monterrey, Mexico. Available from: <[www.mty.itesm.mx/egap/centros/caep/imagenes/PobrezaNuevoLeon.pdf](http://www.mty.itesm.mx/egap/centros/caep/imagenes/PobrezaNuevoLeon.pdf)>.

### Approccio indiretto

Attraverso questo metodo, un individuo o una famiglia sono classificati come poveri se non hanno risorse sufficienti a soddisfare le loro necessità primarie, quindi il benessere è valutato in base alla capacità di consumo.

### Linea di povertà relativa

Questo metodo di misurazione prevede che una persona sia considerata povera se il suo reddito è inferiore rispetto alla media dei redditi che la popolazione guadagna. Questa è la formula utilizzata nei paesi dell'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico). In questo caso la povertà è essenzialmente vista come un problema di distribuzione delle risorse, legato a questioni di giustizia sociale.

### Linea di povertà assoluta

La linea di povertà assoluta stabilisce la somma di denaro necessaria a sostenere un livello minimo di vita. Non dipende dalla distribuzione del reddito; ciò che viene considerato è il livello di reddito necessario a coprire le spese per necessità primarie quali cibo, indumenti, abitazione, salute, istruzione... Questo significa che sono state anche definite delle quantità di riferimento per il cibo (basata sul fabbisogno nutrizionale) e altri beni e servizi essenziali, considerate sufficienti a ricoprire i bisogni fondamentali di un individuo.

### **Verso un'analisi multi-dimensionale**

L'identificazione di una combinazione minima di possibilità basilari può essere una buona strada per afferrare il problema della diagnosi e della misurazione della povertà. Questo potrebbe portare a risultati molto diversi da quelli ottenuti concentrandosi sul dato del reddito inadeguato, come criterio per identificare chi è povero. La trasformazione del reddito in possibilità basilare potrebbe variare profondamente le conclusioni ricavate, sia per gli individui, sia all'interno delle differenti società e l'eventualità di raggiungere livelli minimi di possibilità basilari potrebbe corrispondere a livelli minimi adeguati di reddito. Il metodo che si concentra sul fattore reddito e che è basato su una specifica linea di povertà in base al livello del reddito può essere profondamente deficitario se applicato per definire e valutare la povertà.

L'approccio al fenomeno della povertà basato sul criterio dei diritti umani considera, invece, la povertà come un fenomeno non univoco, ma multi-dimensionale, in cui ogni singolo aspetto è legato a un diritto umano fondamentale.

Grazie a questo metodo, tutti i diritti sono indivisibili e sono tutti più o meno legati e connessi tra loro. Ne consegue che la vulnerabilità di una particolare categoria di diritti, o la violazione di un diritto, comporti la perdita della possibilità di vivere una vita dignitosa. Vivere in povertà è una condizione legata a tutti questi fattori e include l'impossibilità di accedere a diversi servizi che sono fondamentali per poter avere un tenore di vita accettabile.



Alcuni elementi importanti per aiutarci a capire il fenomeno della povertà possono essere trovati nella risposta data da una donna africana, nel momento in cui le fu chiesto cos'è la povertà: *“Vuole sapere come definisco l'essere poveri e cos'è la povertà? Come può chiedermi questo, vedendo che io vivo in povertà? Mi guardi. La definizione di povertà sta dritta di fronte a lei. Sono sola, non ho cibo a sufficienza, non ho abiti decenti e un posto in cui vivere. Non ho acqua potabile da bere. Guardi le mie gambe gonfie. Non posso andare all'ospedale perché è troppo lontano per arrivarci a piedi. Quindi, quale altra definizione di povertà vuole che lei dia se non di guardarmi con i suoi occhi?”.*

Queste parole riuniscono tutti gli sforzi di misurazione e analisi della povertà che sono stati fatti per anni separatamente.

Considerare la povertà come un fenomeno multi-dimensionale significa considerare l'impatto di diversi fattori connessi tra loro. Questo significa che, il peggioramento di una particolare dimensione provoca conseguenze dannose anche ad altri aspetti ad essa collegati. Per esempio, il peggioramento della situazione sanitaria riduce la libertà di movimento di un individuo; l'impossibilità di accedere all'acqua potabile ha un impatto diretto e immediato sulla salute delle persone.

Il concetto di vulnerabilità è un elemento importante nella misurazione della povertà. Possiamo considerare debole e vulnerabile una comunità se i suoi membri sono vulnerabili; questo è visibile anche ad un livello più generale, se si considera quanto sia vulnerabile addirittura un'intera società di fronte a calamità naturali e carestie.

Un fattore da tenere in considerazione è il livello di vulnerabilità e determinazione personale della gente e la sua capacità di risolvere le situazioni; entrambi questi elementi sono importanti per valutare il potenziale positivo della popolazione.

La definizione data include importanti variabili che, nell'analisi dei diritti umani, sono chiamate “componenti di riferimento per una condizione di vita adeguata”; tra queste troviamo: vestiti, cure e servizi sanitari, accesso all'acqua potabile, istruzione e alloggi.

È essenziale ampliare la concezione di povertà. Noi crediamo che la struttura dei diritti umani possa rendere possibile tale prospettiva, o aggiungere nuovi aspetti alla definizione di povertà e, inoltre, fornire gli standard di vita cui i poveri del mondo devono aspirare, non in quanto beneficiari di politiche ad hoc, ma in qualità di individui che hanno diritto ad una vita dignitosa.

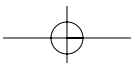
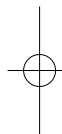
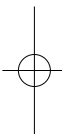
Dovrebbe essere compreso da tutti che la povertà è una situazione reale, specifica e locale che contraddistingue l'esistenza di numerose persone. In ogni caso, questo non significa che la povertà debba essere intesa come un generale fallimento del rispetto dei diritti umani, o che il non rispetto di un particolare diritto umano implichi povertà. Come ci rende più chiaro Areli Sandoval, esistono alcune linee guida che determinano e verificano se è in atto o meno una violazione di un diritto umano in una specifica situazione.

Dopo aver caratterizzato la povertà come un fenomeno multi-dimensionale sarebbe contraddittorio, o in ultimo molto difficile, cercare di misurarla utilizzando solo un sin-



golo indicatore, come di solito viene fatto con il reddito. Risulta chiaro che l'analisi e i calcoli sul fenomeno povertà saranno più complessi nel momento in cui vengono introdotti nuovi fattori.

Gli articoli contenuti in questo libro prendono in esame le diverse caratteristiche della povertà, al fine di trovare nuove strade per collegare questo fenomeno alla mancanza di possibilità di base individuali o collettive; questo porta a privilegiare un metodo di lotta alla povertà basato sulla prospettiva dei diritti umani.



## Assicurare le capacità di base, un compito essenziale per lo sviluppo

Social Watch Research Group <sup>35</sup>

*...l'ideale dell'essere umano libero, che goda della libertà dal timore e dalla miseria, può essere conseguito soltanto se vengono create condizioni le quali permettano ad ognuno di godere dei propri diritti economici, sociali e culturali, nonché dei propri diritti civili e politici...*

Preambolo del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali

Le molteplici dimensioni delle nozioni di sviluppo e povertà richiedono che si prenda in considerazione una vasta gamma di elementi per valutare il grado di progresso di un Paese o di una comunità verso il benessere della popolazione in questione. In ogni caso, esistono delle capacità minime di base che devono essere a loro disposizione per raggiungere questo scopo. Questi requisiti sono associati a capacità che i membri di una società debbono avere e che si rafforzano a vicenda per permettere la prestazione individuale e quella collettiva. Si riferiscono specialmente alle capacità acquisite dai membri più giovani, che sono la forza motrice del futuro dei loro Paesi.

Il Social Watch ha sviluppato l'Indice delle Capacità di Base (BCI- Basic Capabilities Index)<sup>36</sup> come approccio alla misurazione della povertà e del benessere in base alle capacità.<sup>37</sup> Ognuno dei suoi tre indicatori (percentuale di bambini iscritti al primo grado d'istruzione che raggiungono il quinto anno, malnutrizione nei bambini sotto i 5 anni d'età, percentuale di parti assistiti da personale sanitario competente) esprime risultati in dimensioni diverse della condizione umana incluse negli obiettivi di sviluppo (istruzione, salute del bambino e salute riproduttiva). L'indice BCI come misura sintetica è in grado di riassumere, in generale, lo status sanitario e le prestazioni educative di base di una popolazione. Inoltre, esso ha dimostrato la sua stretta correlazione con l'indicazione di altre capacità umane connesse allo sviluppo sociale dei Paesi.

Attraverso questo indice è possibile assegnare un valore a ciascun Paese che lo colloca in una classifica con altri Paesi. Con questo metodo è stato possibile classificare 162 Paesi.

<sup>35</sup> La lista completa dei membri del Gruppo di lavoro Social Watch Social Sciences Research è riportata nel frontespizio.

<sup>36</sup> L'indice BCI nasce dall'Indice di Qualità della Vita (Quality of Life Index) sviluppato dall'organizzazione non governativa Action for Economic Reforms-Philippines, che a sua volta deriva dalla Misura di Povertà di Capacità (CPM- Capability Poverty Measure) proposta dal Professor Amartya Sen e resa celebre dall'Indice di Sviluppo Umano (HDI- Human Development Index) del Programma per lo Sviluppo delle Nazioni Unite.

<sup>37</sup> Contrariamente all' HDI, che associa indicatori di capacità e misurazioni di reddito.

Allo stesso modo, a scopo di analisi, i Paesi sono stati raggruppati in categorie con condizioni simili per quanto riguarda il grado di soddisfazione di queste capacità di base. Le situazioni più serie sono concentrate su Paesi indicati con “*BCI Critico*”. Nella categoria “*BCI Molto Basso*” si annoverano i Paesi che incontrano ostacoli molto significativi nel raggiungimento del benessere della popolazione. Paesi indicati come a “*BCI Basso*” si trovano in una posizione intermedia nella soddisfazione delle capacità di base e le loro prestazioni variano in alcune dimensioni di sviluppo.

I Paesi che sono progrediti per garantire alla maggior parte o a tutta la popolazione le capacità di base sono nelle due categorie con valori elevati di BCI (*BCI Medio* e *BCI Alto*). Comunque, appartenere a questi gruppi non implica un elevato livello di sviluppo, significa piuttosto che si soddisfano i requisiti di base per progredire verso livelli più alti di benessere.

Nel gruppo con BCI Alto si trovano i Paesi più sviluppati e quelli che non presentano particolari problemi nel garantire la soddisfazione delle capacità sopra citate.

## **Il BCI, un indicatore sintetico delle molteplici dimensioni dello sviluppo**

Il BCI è un indicatore sintetico che classifica in maniera efficace i Paesi secondo le dimensioni di base solitamente associate allo sviluppo sociale- e presenti negli impegni presi dai Paesi all'interno della comunità internazionale. La posizione di ciascun Paese nelle categorie BCI è strettamente connessa alle posizioni ottenute come sintesi della situazione attuale nelle varie aree di sviluppo che il Social Watch analizza, ma basate su una gamma più vasta di indicatori di dimensioni specifiche.<sup>38</sup> In ciascuno di questi, la situazione migliora in media a mano a mano che i Paesi salgono nella classifica BCI.

L'utilità dell'indice BCI deriva da un'identificazione efficiente dei Paesi con situazioni più critiche, che consente di valutare la loro situazione in relazione ai loro livelli di sviluppo. Secondo le analisi illustrate nei capitoli seguenti, è chiaramente visibile che il gruppo di Paesi con BCI Critico hanno, in media, valutazioni insufficienti estreme in tutte le loro dimensioni di sviluppo sociale esaminate dal Social Watch. Questo comportamento spiega che la maggior parte di questi paesi appartengono al gruppo della “situazione relativamente peggiore” in ciascuna delle aree di studio.

<sup>38</sup> Sicurezza alimentare; Salute: Salute riproduttiva; Istruzione; Spesa pubblica; Informazione; Scienza e tecnologia; Risorse idriche e sistema fognario; Parità di genere”

## Soddisfazione dei bisogni primari: un riflesso delle disparità tra Paesi

Il livello di soddisfazione dei bisogni primari mostra le disparità di ricchezza tra i Paesi, misurato secondo il Prodotto Nazionale Lordo (PNL) pro capite.

Metà dei Paesi con i livelli inferiori di reddito<sup>1</sup> si trovano nelle situazioni più critiche nel garantire le capacità di base. Inoltre, nessuno dei Paesi con indice BCI Molto Basso o Critico superano il livello di reddito medio basso.

D'altra parte, solo i Paesi ad alto reddito appartenenti all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) si trovano quasi completamente nella categoria più alta del BCI, con una soddisfazione piena o quasi piena delle capacità di base. Intanto, i restanti Paesi ad alto reddito sono vicini alla piena soddisfazione delle loro capacità di base, posizionandosi nelle due categorie più alte del BCI. In breve, tra i Paesi ad alto reddito il livello di bisogni primari non soddisfatti è minimo o inesistente.

Comunque, alcuni Paesi a basso reddito hanno raggiunto un livello di BCI Medio o addirittura Alto. Quasi il 15% di questi paesi si piazzano nella categoria con la più piena soddisfazione delle capacità, mostrando che superare i bisogni di base di una popolazione è possibile indipendentemente dalla ricchezza di questi Paesi.

---

<sup>1</sup> V. Allegato 1 (Questionario per Associazioni)

**Indice di Capacità di Base (BCI) per Paese\***

	Livello Critico Rank	BCI	Livello Molto Basso Rank	Rank	BCI	Livello Basso Rank	Rank	BCI	Livello Medio Rank	Rank	BCI	Livello Alto Rank	Rank	BCI
Chad	162	47	Myanmar	136	70	Bolivia	110	80	Kuwait	92	90	Trinidad and Tobago	45	98
Ethiopia	161	49	Togo	135	70	Ecuador	109	81	Suriname	91	90	United Arab	42	98
Rwanda	160	52	Cameroon	134	70	Guyana	108	81	Belize	89	90	Ukraine	42	98
Bangladesh	159	53	Côte d'Ivoire	133	71	Paraguay	107	82	Cape Verde	89	90	Jordan	42	98
Niger	158	55	Burkina Faso	132	71	Gabon	106	82	Botswana	88	90	Bulgaria	41	98
Nepal	157	56	Guatemala	131	72	Cook Islands	105	82	Viet Nam	87	91	Italy	40	99
Burundi	156	56	Honduras	130	73	Tajikistan	103	83	Panama	86	92	Latvia	37	99
Lao PDR	155	58	Comoros	129	73	Azerbaijan	103	83	Mexico	85	92	Barbados	37	99
Equatorial G	154	59	India	128	73	Indonesia	102	84	Turkey	83	92	Belarus	37	99
Cambodia	153	59	Nicaragua	127	73	Peru	101	84	Grenada	83	92	Hungary	35	99
Pakistan	152	60	Benin	126	73	Dominican Republic	96	85	Brazil	82	92	Lithuania	35	99
Guinea-Bissau	151	60	Tanzania	125	74	Vanuatu	99	85	China	81	93	Croatia	33	99
Mozambique	150	61	Senegal	124	74	Namibia	98	86	Iran, Islamic Rep.	80	94	Mauritius	33	99
Yemen	149	61	Zambia	123	74	Syrian Arab	97	87	Tonga	79	94	Slovenia	32	99
Malawi	148	63	Papua New Guinea	122	75	South Africa	96	87	Georgia	78	94	Estonia	28	99
Uganda	146	63	Iraq	121	75	Marshall Islands	95	88	Palau	77	94	Cuba	28	99
Nigeria	146	63	Mauritania	120	76	Egypt	94	88	Albania	76	94	Australia	28	99
Liberia	145	64	Zimbabwe	119	77	Colombia	93	89	Dominica	75	94	Canada	28	99
Madagascar	144	65	Swaziland	118	77				Malaysia	73	94	France	26	99
Mali	143	66	Philippines	117	78				Jamaica	73	94	Czech Republic	26	99
Ghana	142	66	Sao Tome and Principe	116	78				Venezuela	72	94	Bahrain	25	99
Eritrea	141	67	El Salvador	115	78				Mongolia	70	95	Chile	22	99
Guinea	140	67	Djibouti	114	79				Tunisia	70	95	Poland	22	99

Bhutan	139	69	Maldives	113	80	Algeria	69	95	United States	22	99
Gambia	138	69	Morocco	112	80	West Bank and Gaza	67	95	Ireland	17	99
Lesotho	137	70	Sudan	110	80	Saudi Arabia	67	95	Israel	17	99
						St. Kitts and Nevis	66	95	United Kingdom	17	99
						Romania	65	95	Malta	17	99
						St. Vincent	63	95	Cyprus	17	99+
						Moldova	63	95	Korea, Rep.	6	99+
						Macedonia	62	95	Netherlands	6	99+
						Fiji	61	96	New Zealand	6	99+
						Bahamas	60	96	Greece	6	99+
						Qatar	57	96	Spain	6	99+
						St. Lucia	57	96	Austria	6	99+
						Slovakia	57	96	Belgium	6	99+
						Lebanon	56	96	Switzerland	6	99+
						Kazakhstan	54	96	Germany	6	99+
						Costa Rica	54	96	Denmark	6	99+
						Argentina	53	96	Portugal	6	99+
						Uruguay	52	97	Finland	1	99+
						Armenia	51	97	Japan	1	99+
						Samoa	50	97	Norway	1	99+
						Luxembourg	49	97	Sweden	1	99+
						Oman	48	97	Iceland	1	99+
						Brunei Darussalam	47	97			
						Thailand	45	98			

\*Paesi per cui esistono sufficienti informazioni per la costruzione dell'indice. .

## La geografia secondo il BCI

Più di sette Paesi su dieci con un BCI Critico appartengono all'Africa Sub-Sahariana. Questa regione e l'Asia Meridionale costituiscono l'88% dei Paesi con i bisogni primari più alti (BCI Molto Basso).

Da una prospettiva regionale, l'Asia Meridionale e l'Africa Sub-Sahariana sono aree del mondo con la percentuale più alta di Paesi nella categoria più bassa del BCI (quattro dei Paesi dell'Asia Meridionale si trovano ad un livello di BCI Critico e due di essi hanno un livello Molto Basso).

Nella regione Sub-Sahariana, metà dei Paesi si trovano ad un livello di BCI Critico e il 36% di essi ha un livello Molto Basso.

Alcune regioni si trovano in una situazione intermedia, per cui ci sono Paesi con comportamenti molto diversi tra loro. Nell'America Latina, undici Paesi su trentuno, dai quali sia stato possibile avere delle informazioni, hanno un livello BCI Basso o Molto Basso e si trovano tutti in America Centrale o nell'area dei Carabi. Solo il Cile si colloca tra i Paesi a BCI Alto.

Tra i Paesi dell'Asia Orientale e del Pacifico, cinque appartengono alla categoria di BCI Critico o Molto Basso, mentre quattro raggiungono il valore di BCI alto riuscendo a garantire le capacità di base.

Anche l'Africa Settentrionale e la regione del Medio Oriente hanno Paesi con prestazioni molto diverse. Nonostante quattro Paesi presentino livelli BCI Molto Basso o Critico, cinque vengono annoverati tra quelli ad Alto BCI.

Più uniforme è la prestazione nell'Asia centrale, dove i cinque Paesi con informazioni accessibili hanno valori di BCI Basso o Medio.

In Europa e nell'America Settentrionale, l'indice colloca i Paesi (per i quali sia stato possibile raccogliere informazioni) in posizioni di BCI Medio e Alto.



## La lunga strada verso la parità di genere

Social Watch Research Group<sup>40</sup>

In ogni società umana esistono determinate pratiche, relazioni, istituzioni e identità che vanno a costituire un sistema di genere, unitamente alla divisione sessuale del lavoro che trasforma le differenze di genere in disuguaglianze. Il primo passo che le società e i governi debbono fare per la parità di genere è quello, innanzi tutto, di accettare e comprendere che questo sistema genera disuguaglianze tra uomini e donne, e poi di promuovere specifiche politiche per la parità. L'Indice Social Watch per la Parità di Genere (GEI, Gender Equity Index) fornisce la prova conclusiva che nelle sfere economica e politica le donne godono di opportunità tuttora limitate.

Da quando l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò la Convenzione per l'Eliminazione di ogni Forma di Discriminazione nei confronti delle Donne nel 1979, la questione della parità di genere è diventata un tema centrale del programma di sviluppo mondiale. Dopo il Vertice del Millennio per lo Sviluppo Sociale nel 1995 e la Quarta Conferenza delle Nazioni Unite sulle Donne a Pechino nel 1995, la comunità internazionale ha dedicato due degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, da raggiungersi entro il 2015, al miglioramento delle condizioni delle donne. L'Obiettivo 3 prevede la promozione delle pari opportunità tra i sessi e l'empowerment delle donne - pari rappresentanza di entrambi i sessi nei processi decisionali; l'Obiettivo 5 intende ridurre di tre quarti i tassi di mortalità materna.

Nonostante questi sforzi, la ratifica dell'accordo continua ad essere spinosa: più di 47 Paesi membri delle Nazioni Unite non hanno firmato o ratificato la Convenzione ed altri 43 l'hanno ratificata con riserva. Intanto, le statistiche sulla parità di genere continuano a deprimere. Degli 1,3 miliardi di poveri al mondo, 70% sono donne. Tra gli 860 milioni di persone che non sanno né leggere né scrivere, i due terzi sono donne. A livello globale, i redditi delle donne sono tra il 70 e il 40% più bassi di quelli degli uomini. Ogni giorno complicazioni legate alla gravidanza o al parto uccidono 1600 donne e causano danni alla salute di altri 50 milioni di donne.

Non può esserci alcuna giustizia sociale se non si inverte questa tendenza. Il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, ha sottolineato il fatto che "aumentando in maniera significativa l'impatto delle donne sulla vita pubblica a tutti i livelli, si aumentano le possibilità che il cambiamento verso la parità di genere e l'empowerment delle donne per una società più democratica e giusta avvenga veramen-

<sup>40</sup> La lista completa dei membri del Gruppo di lavoro Social Watch Social Sciences Research è riportata nel frontespizio.

te<sup>41</sup>. Poiché l'analfabetismo e la povertà femminile colpiscono prevalentemente i Paesi del sud del mondo ma, pur se in misura minore, anche i Paesi industrializzati, l'emarginazione delle donne dai processi decisionali è un fenomeno globale. Secondo studi internazionali, per far sì che le donne influiscano veramente sui processi politici, la loro partecipazione dovrebbe essere almeno al 30%.

Per comprendere la portata teorica e metodologica della dimensione di genere, per prima cosa è necessario fissare come contesto teorico la divisione sessuale del lavoro e l'organizzazione sociale che lo regola, ovvero, il sistema di genere che determina le relazioni tra uomini e donne. In breve, non avendo questo articolo lo scopo di approfondire la questione, con "sistema di genere" si intendono le pratiche associate alla vita sociale quotidiana: simboli, costumi, identità, abiti, credo e convinzioni, valori e significati comuni, e altri elementi ad essi più o meno strettamente connessi che fanno riferimento, direttamente o indirettamente, a forme culturalmente specifiche di riconoscimento e comprensione delle differenze tra generi riconosciuti - ovvero, nella maggior parte delle culture, tra uomini e donne<sup>42</sup>. Così, si può pensare al sistema di genere come ad una raccolta degli elementi più disparati, dai marcatori superficiali come lo stile e le preferenze personali alle norme più radicate che regolano le istituzioni e le relazioni sociali. All'interno di questa raccolta di pratiche, relazioni, istituzioni e identità umane, quelle che sono portatrici di marcatori "di genere" sono variati nel corso della storia. Quindi, l'importanza del genere in diverse sfere della vita è considerato un fattore influenzato dal tempo, dal luogo e dalle circostanze. Ciò chiarisce due delle principali caratteristiche del sistema di genere: esso è dinamico e definito sia culturalmente che storicamente. Queste caratteristiche comportano la possibilità di cambiamento e modifica nei sistemi di genere. L'altro concetto fondamentale per la comprensione della portata di questa prospettiva è la divisione sessuale del lavoro. I ogni società donne e uomini hanno compiti diversi, considerati attività femminili o maschili a seconda del caso. Nonostante questa divisione sessuale del lavoro non sia mai stata la stessa e sia variata in ogni singola società, è un fenomeno che si è mantenuto costante nella storia. Esistono norme che stabiliscono codici di comportamento per uomini e donne e meccanismi di punizione che impediscono agli individui di deviare da tali norme nella loro condotta personale. L'organizzazione sociale del lavoro che deriva dall'esistenza di questa divisione sessuale del lavoro è il sistema di genere - i processi e i fattori che regolano e organizzano la società in modo che entrambe i sessi agiscano diversamente e si considerino diversamente e che determina quali compiti sociali rientrino nell'ambito di ciascun genere.

<sup>41</sup> Tratto da United Nations, Commission on the Status of Women (2005). "Equal participation of women and men in decision-making processes at all levels. Report of the Secretary-General". E/CN.6/2006/13, 19 December, p. 14. Disponibile all'indirizzo: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/651/17/PDF/N0565117.pdf?OpenElement>>.

<sup>42</sup> Anderson, J. (2006). "Sistemas de género y procesos de cambio". In: Batthyány, K. (Coord.) Género y desarrollo: una propuesta de formación. Montevideo: UDELAR-FCS.

Sebbene i ruoli di genere siano diversi in ogni cultura, il tratto che li accomuna in tutti i Paesi è la segregazione, cioè il fatto che uomini e donne non sono presenti negli stessi settori della società. Un elemento rilevante, che costituisce forse il primo passo verso la parità di genere, è rappresentato dall'ammissione e la comprensione da parte delle società e dei governi che effettivamente esiste un sistema di genere e che esso produce disparità tra uomini e donne. La società deve riconoscere queste disparità, poiché riconoscerle significa capire che il genere è uno dei molti fattori già associati che creano disparità sociale. Questo "obbliga" i governi a promuovere politiche che riparino a questi squilibri. Un secondo elemento cruciale è la convinzione che la questione fondamentale non siano le differenze in sé, quanto la trasformazione di queste differenze in disparità. Affrontare il problema delle disuguaglianze dovrebbe essere il fulcro delle politiche. Lo Stato ha quindi la responsabilità di progettare delle politiche di genere chiare ed esplicite per opporsi agli effetti negativi delle forze sociali, culturali e di mercato che causano squilibri tra i generi ed una maggiore esclusione sociale delle donne.

**Indicatore di Parità di Genere (GEI)- 2006**

Sweden	89	South Africa	68	Nicaragua	55
Finland	86	St. Lucia	68	Lao PDR	54
Norway	86	Venezuela	68	Madagascar	54
Denmark	81	Costa Rica	67	Senegal	53
New Zealand	81	Honduras	67	Solomon Islands	53
Bahamas	80	Tanzania	67	Zambia	53
Iceland	80	Cuba	66	Guatemala	52
Australia	79	Cyprus	66	Indonesia	52
Barbados	79	Paraguay	66	Tunisia	51
Latvia	79	Greece	65	West Bank and Gaza	51
Lithuania	79	Jamaica	65	Angola	50
Canada	78	Kazakhstan	65	Zimbabwe	50
Moldova	78	Sri Lanka	65	Iran	48
USA	78	Suriname	65	Gambia	47
Colombia	77	Viet Nam	65	Guinea	47
Estonia	77	El Salvador	64	Jordan	47
United Kingdom	77	France	64	Benin	46
Netherlands	76	Azerbaijan	63	Ethiopia	46
Philippines	76	Chile	63	Lebanon	46
Spain	76	Dominican Republic	63	Malawi	46
Croatia	75	Italy	63	Mali	46
Namibia	75	Belize	62	Niger	46
Russian Federation	75	Kenya	62	Turkey	46
Rwanda	75	Armenia	61	Bahrain	45
Slovakia	75	Cambodia	61	Bangladesh	45
Belgium	74	Ecuador	61	Egypt	45
Botswana	74	Japan	61	Eritrea	45
Bulgaria	74	Malaysia	61	Guinea-Bissau	45
Mongolia	74	Maldives	61	Kuwait	45
Poland	74	Mexico	61	Algeria	44
Switzerland	74	Swaziland	61	Equatorial Guinea	44
Hong Kong	73	Uganda	61	Morocco	44
Hungary	73	Fiji	60	Oman	44
Israel	73	Kyrgyzstan	60	Syria	44
Portugal	73	Peru	60	Congo, Rep.	43
Slovenia	73	Bolivia	59	Nigeria	43
Ukraine	73	Burundi	58	Saudi Arabia	43
Austria	72	China	58	United Arab Emirates	43
Czech Republic	72	Guyana	58	Sudan	42
Panama	72	Luxembourg	58	Nepal	41
Argentina	71	Malta	58	Burkina Faso	40
Romania	71	Mozambique	57	Togo	40
Thailand	71	Tajikistan	57	India	39
Ireland	70	Uzbekistan	57	Central African Republic	38
Macedonia, FYR	70	Albania	56	Pakistan	38
Trinidad and Tobago	70	Ghana	56	Sierra Leone	37
Uruguay	70	Korea, Rep.	56	Chad	36
Belarus	69	Cape Verde	55	Côte d'Ivoire	36
Georgia	69	Lesotho	55	Yemen	26
Brazil	68	Mauritius	55		

## Parità di genere: uguaglianza di opportunità, riconoscimento e valutazione socioeconomica

Mentre sono in corso ampi dibattiti sulla nozione di parità, è importante porsi di fronte alla questione metodologicamente e concettualmente, riconoscendo le tre dimensioni che devono essere prese in considerazione quando si parla di parità di genere: *equifonia*, *equipotenza* ed *equivalenza*<sup>43</sup>.

Per "*equifonia*" si intende l'accesso al dibattito, alla possibilità di avere voce. Tuttavia, non basta avere voce, essa deve avere lo stesso valore ed impatto della voce degli altri attori sociali. Non si tratta solo di essere in grado di contribuire al dibattito, ma anche di avere il riconoscimento del valore di tale contributo.

"*Equipotenza*" si riferisce alla parità di accesso ed esercizio del potere. Questo è un elemento che suscita spesso conflitti, perché coinvolge aspetti del potere e dell'accesso ad esso.

Infine, "*equivalenza*" significa assegnare pari valore e riconoscimento alle attività di uomini e donne, sia in termini economici che sociali. A questo proposito, esiste una sfera che non deve essere ignorata: la sfera riproduttiva, e il suo rapporto con la sfera produttiva. L'"*equivalenza*" è in rapporto al valore economico riconosciuto alle attività delle donne sia nella sfera produttiva che in quella riproduttiva e interessa il mondo del lavoro in entrambe le sue forme: lavoro retribuito e non retribuito.

### L'Indice della Parità di Genere del Social Watch (Gender Equità Index)

Per lo specifico tema della parità di genere- un concetto complesso, ricco di sfumature e difficile da misurare- e per contribuire al dibattito e al monitoraggio costante della situazione delle donne, il Social Watch ha sviluppato un Indice di Parità di Genere (GEI- Gender Equity Index). Questo consente di posizionare e classificare i Paesi attraverso la selezione di indicatori rilevanti per la parità di genere, scelti secondo le informazioni disponibili e comparabili a livello internazionale. Il GEI classifica 149 Paesi e verifica, con prove definitive, che in nessun Paese le donne godono delle stesse opportunità degli uomini, che l'eliminazione delle disparità di genere non richiede necessariamente maggiori entrate, e che, nonostante la situazione delle donne sia migliorata sotto certi aspetti nel corso degli anni, è chiaro che le opportunità delle donne nelle sfere economica e politica sono ancora limitate.

Le tre dimensioni incluse nel GEI sono l'attività economica, l'empowerment e l'istruzione. Il GEI ha valori che vanno da 0 a 100, nei quali 0 indica il minimo livello di parità e 100 il massimo.

<sup>43</sup>Batthyány, K. (2004). "Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino?". Montevideo: CINTERFOR-OIT.

I risultati ottenuti dal GEI 2006 indicano che Svezia, Norvegia, Finlandia e Danimarca sono i Paesi con i valori più alti. I Paesi nordici hanno generalmente buoni risultati in termini di parità di genere, dovuti all'applicazione avanzata di politiche progressiste (soprattutto, quote rosa e politiche di parità genere nel mercato del lavoro).

### **Divario di reddito**

Il grado di parità di genere nella dimensione della partecipazione economica viene misurato con due indicatori: la percentuale della forza lavoro retribuita totale (escluso il settore agricolo) costituita da donne, e il divario di reddito tra donne e uomini.

In tutto il mondo, le donne hanno meno accesso degli uomini al mercato del lavoro e si trovano ad affrontare una discriminazione aggiuntiva- quella di salari inferiori. Il divario medio tra il reddito di una donna e quello di un uomo è di 0.53, cioè le donne guadagnano in media il 53% di quello che gli uomini percepiscono per lo stesso lavoro. Questa situazione varia di regione in regione: il divario più ristretto si trova nell'America Settentrionale (0.63) e nell'Asia centrale (0.62), mentre il più marcato si verifica nelle regioni del Medio Oriente e dell'Africa Settentrionale (0.32), seguite dall'America Latina e le regioni Caraibiche (0.43).

### **Divario di reddito (donne/uomini) per regione geografica**

<b>Regione</b>	<b>Valore medio</b>
Middle East and North Africa	0.32
Latin America and the Caribbean	0.43
South Asia	0.46
Sub-Saharan Africa	0.56
Europe	0.58
East Asia and the Pacific	0.59
Central Asia	0.62
North America	0.63
<b>Total</b>	<b>0.53</b>

### **Parità: più o meno**

La sfera dell'istruzione è quella nella quale appaiono minori disparità nel GEI 2006. Le disparità più acute nell'accesso all'istruzione sono state rilevate in Chad, nella Repubblica Centrale Africana, nella Guinea-Bissau, in Guinea, nella Sierra Leone, nel Benin e nello Yemen, dove il divario è superiore al 0.5.

Per contro, è nella dimensione dell'empowerment che la disparità è più marcata. Questa dimensione viene misurata valutando la percentuale di donne impiegate in lavori professionali e tecnici, manageriali o con posizioni nell'alta amministrazione, detentrici di seggi parlamentari e di posizioni decisionali a livello ministeriale. Nonostante costituiscano più della metà della popolazione mondiale, le donne occupano solamente un mero 6% delle cariche istituzionali nei governi nazionali. Solo in Norvegia, Svezia e Finlandia (e solo di recente) queste percentuali hanno superato il 40%. Nel 1995, la Svezia fu il primo Paese al mondo ad avere un governo composto per il 50% da donne; altri Paesi, come la Spagna nel 2004 e il Cile nel 2006 hanno seguito l'esempio svedese e hanno designato governi al 50 e 50.

La media globale di la presenza femminile nelle diverse legislature è di 16%. L'assenza delle donne nelle istituzioni governative suggerisce che le priorità nazionali, regionali e locali vengono definite senza il loro contributo e le loro opinioni, sebbene la loro esperienza di vita e punto di vista soggettivo possano rivelare importanti differenze nella percezione di bisogni, problemi e priorità di una comunità.

Dal 2004 si è visto un certo miglioramento nel numero di donne che partecipano ai processi decisionali; l'edizione 2006 del GEI mostra che molti Paesi hanno un indice superiore al 30%, indipendentemente dal fatto che siano Paesi del Nord o del Sud del mondo: Argentina, Austria, Belgio, Costa Rica, Cuba, Danimarca, Finlandia, Germania, Islanda, Mozambico, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Ruanda, Sudafrica, Spagna e Svezia.

### **Parità di genere per regione e reddito nazionale**

Questa pianta globale del GEI consente di identificare degli schemi regionali di parità di genere.

Tranne l'Australia, i Paesi con i valori più alti si trovano tutti in Europa. La maggior parte dei Paesi negli scaglioni immediatamente successivi fanno parte della regione dell'Europa e dell'America Settentrionale, con una presenza minore di Paesi dall'Asia Orientale e dal Pacifico, dall'America Latina e i Caraibi.

In generale, i Paesi dell'America Latina si trovano in posizioni alte o di livello intermedio,

mentre il Medio Oriente e l'Africa Settentrionale, l'Asia meridionale e l'Africa Sub-Sahariana si attestano su posizioni dall'intermedio al basso, rivelando la peggior situazione di parità di genere.

### **Paesi con prestazioni GEI peggiori e regione corrispondente**

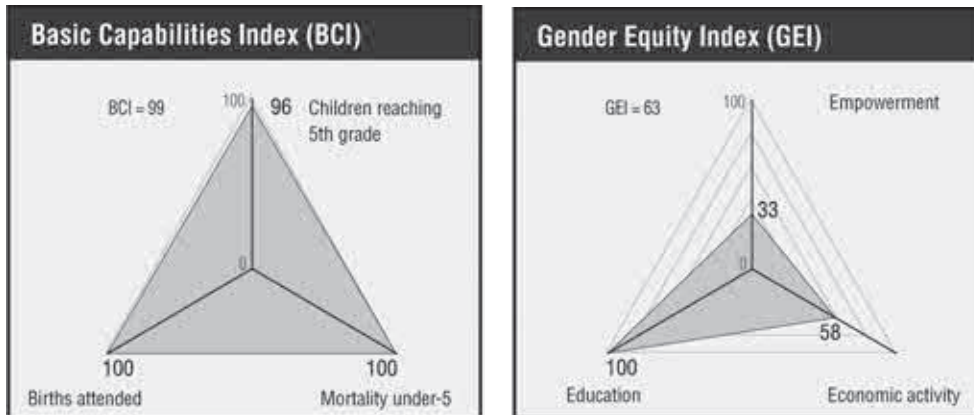
<b>Country</b>	<b>Region</b>
Yemen	Middle East and North Africa
Côte d'Ivoire	Sub-Saharan Africa
Pakistan	South Asia
Burkina Faso	Sub-Saharan Africa
Chad	Sub-Saharan Africa
Central African Republic	Sub-Saharan Africa
Togo	Sub-Saharan Africa
India	South Asia
Nepal	South Asia
Congo, Rep.	Sub-Saharan Africa



## SOCIAL WATCH REPORT 2006 – ITALIA

### Poche risorse per lo sviluppo, in Italia e all'estero

a cura della Coalizione Italiana Social Watch



#### Poche risorse contro la povertà

Le politiche degli ultimi cinque anni hanno cercato di imporre la riduzione del ruolo dello Stato e della responsabilità collettiva a favore del mercato e dell'iniziativa privata attraverso la riduzione delle risorse al sistema di protezione sociale obbligando a severi tagli nelle spese pubbliche.

Senza risorse – e dunque senza un adeguato prelievo fiscale - non può esserci un Welfare adeguato alle esigenze dei cittadini, non possono darsi politiche di sostegno allo sviluppo e di aiuto alle regioni più povere, non possono essere messi nelle condizioni di operare i Comuni – e più in generale gli Enti Locali e le Regioni - nell'offerta dei servizi essenziali alla comunità e al territorio.

Secondo il IV Rapporto NENS [2006], "per quanto riguarda il lato della spesa, il governo Berlusconi ha drasticamente ridotto il Fondo per le politiche sociali, passato, negli ultimi tre anni, da 1,884 miliardi di euro nel 2004 a 1,308 miliardi di euro nel 2005 (di cui 482 milioni mai erogati), a 1,157 miliardi di euro nel 2006, con un taglio superiore al 30% rispetto al 2004. E con la cancellazione del Reddito minimo di inserimento e il mancato decollo del Reddito di ultima istanza, l'Italia è rimasta, con la Grecia, l'unico paese d'Europa a non avere una misura di garanzia del reddito per i poveri". Nel nostro paese praticamente non esistono politiche attive di contrasto alla povertà e all'emarginazione, ci si limita a misure cosiddette passive, assistenziali. In pratica, "l'incidenza della povertà per chi vive in famiglie con figli dipendenti è salita tra il 2000 e il 2004 di quasi quattro punti percentuali (dal 24,9 al 28,5%) e ad avere la peggio sono state le famiglie numerose, per le quali il rischio di povertà è cresciuto di 10 punti (dal 48,2 al 58,3%)."<sup>44</sup>

<sup>44</sup> "NENS, gennaio 2006 -programmi a confronto, "Famiglia, casa, politiche sociali" (www.nens.it)

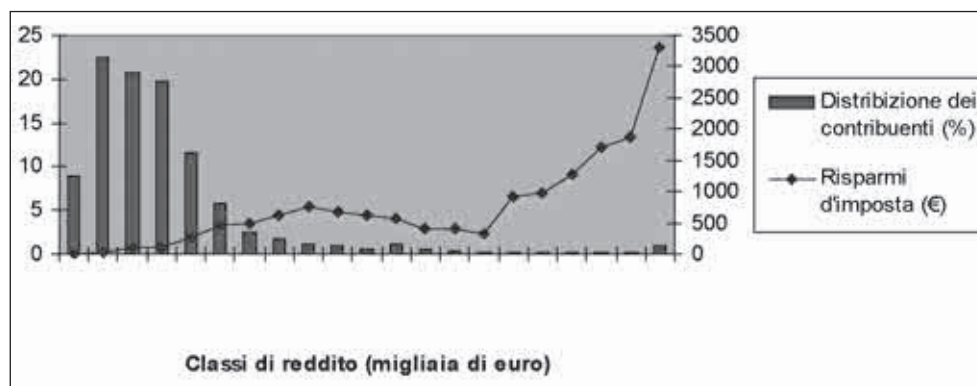
### Le politiche fiscali: come creare debito senza far crescere il paese

Evasione, una tantum, regressività hanno caratterizzato una politica fiscale ingiusta e fallimentare. Le iniziative fiscali degli ultimi anni hanno incoraggiato una forte ripresa dell'evasione. In Italia l'imposta evasa è superiore ai 100 miliardi di euro e l'incidenza sull'economia delle attività delle imprese in nero è dell'ordine del 15% del Pil<sup>45</sup>. Questa enorme evasione riduce le risorse necessarie per lo sviluppo economico e sociale del Paese e aumenta la pressione fiscale su imprese e cittadini onesti. Con 22 condoni fiscali e previdenziali attuati e lo scudo fiscale (per il rientro "protetto" dei capitali illegalmente detenuti all'estero), il Governo Berlusconi ha dato un segnale chiaro a favore del lavoro nero e dell'evasione durante tutti i cinque anni.

Altre misure una tantum, come quelle di vendita e riaffitto (*lease-back*) di uffici pubblici, hanno avuto lo stesso effetto dei condoni nel nascondere il reale stato dei conti pubblici: migliora il disavanzo dell'anno in cui avvengono le vendite, ma peggiora per gli anni futuri. Infine, il proposito del passato governo di riduzione delle tasse si è risolto nell'adozione di misure profondamente regressive. Infatti, da un lato la riduzione delle imposte dirette ha riguardato quasi esclusivamente le fasce di reddito più elevate; dall'altro, la riduzione è stata compensata da aumenti delle imposte indirette, regressive per definizione. In più è stata abolita la tassa di successione, altro strumento di redistribuzione, la cui soppressione ha riguardato soprattutto il 10% più ricco della popolazione ai danni delle casse dello Stato.

Con la riforma dell'*Irpef* (Imposta sul reddito delle persone fisiche) avviata sul cosiddetto secondo modulo del 2005 sono stati spesi circa 6 miliardi di euro utilizzati per finanziare una riforma fiscale incredibilmente regressiva. Essa fa sì che "il 20% più ricco si appropri del 78% dello sgravio complessivo a fronte del 13% soltanto che andrebbe alle famiglie collocate nei primi cinque decili della distribuzione del reddito"<sup>46</sup>, ovvero alla metà meno ricca della popolazione.

#### Riforma fiscale 2004: Risparmi d'imposta



<sup>45</sup> Il Sole 24 Ore, 29 maggio 2006

<sup>46</sup> Laura Pennacchi, 2004, "L'eguaglianza e le tasse", Donzelli Editore, Roma

### **Il taglio alla finanza degli enti locali**

L'unica misura sicuramente "efficace" per il rientro di bilancio – ma negativa per i suoi effetti sociali - è stata l'ulteriore taglio alla finanza locale: nell'arco del periodo 2001 – 2004 le tasse locali sono aumentate di oltre 11 miliardi di euro, passando da un'incidenza del 6,3 del Pil al 6,5 proprio a causa dei tagli operati dalle finanziarie nei trasferimenti. Con la Legge Finanziaria per il 2006 i tagli alla finanza locale sono stati ancora più pesanti: -6,7% di trasferimenti ai Comuni, -3,8% alle Regioni. Per i Comuni questo significa 1 miliardo e 370 milioni di euro in meno da spendere e la necessità –per coprire i tagli del governo- di aumentare le tasse locali. In caso contrario enti locali e regioni si troverebbero a dover tagliare servizi importanti per le comunità e le famiglie: l'illuminazione pubblica, l'assistenza domiciliare, gli asili nido, l'orario di apertura dei musei, la manutenzione del verde e delle strade, ecc.<sup>47</sup>

L'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) ha calcolato che i comuni potranno spendere in meno 686 milioni per il territorio, 525 milioni per la viabilità e i trasporti, 120 milioni per la cultura. Sia che gli enti locali siano costretti ad aumentare i tributi locali, sia che ci si debba procurare gli stessi servizi sul mercato, questo significa maggiori esborsi per i cittadini. Inoltre, i comuni dovranno rinunciare ad altri 300 milioni di entrate di tasse ICI di proprietà immobiliari ecclesiastiche, esentate dal governo con un decreto ad hoc."

La politica di tagli del governo Berlusconi ha poi portato ad un altro risultato, cioè al taglio dei servizi sociali, in particolare 2 miliardi e mezzo di euro per la sanità, taglio del 65% ai fondi per la ricerca applicata, il sostanziale azzeramento del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, oltre ai tagli a regioni ed enti locali che abbiamo visto sopra.

### **La finanziaria per il 2007**

La legge Finanziaria per il 2007, attualmente in discussione in Parlamento, rappresenta per molti aspetti un'importante rottura con il passato, cinque anni di Governo del centro destra devastanti per la gestione dei conti pubblici, per l'attenzione alle esigenze sociali e ambientali del paese e per la gestione relazioni internazionali.

La finanziaria presentata dal Governo Prodi recupera su alcuni aspetti parte del terreno perduto, su altri impone un reale cambio di rotta, su altri ancora resta purtroppo in linea con le tendenze della passata legislatura. Una finanziaria di luci e ombre, su cui non è sempre scontato esprimere un giudizio e che per questo sta alimentando un acceso dibattito più o meno su tutti i fronti.

<sup>47</sup> dal rapporto Giustizia Fiscale, reddito, cittadinanza – di Sbilanciamoci/Nuovo welfare, maggio 2006, p.11

### Fisco

La vera inversione di tendenza è rappresentata da un utilizzo della leva fiscale che finalmente si indirizza verso equità e giustizia fiscale. Da un lato, la riforma dell'Irpef recupera in parte la progressività persa con la riforma Tremonti del 2005 (il cosiddetto secondo modulo). Si potrebbe tuttavia fare un altro passo avanti e proporre un'aliquota al 49% per i redditi sopra i 200.000 euro. Un po' di progressività è recuperata anche attraverso la reintroduzione della tassa di successione. Dall'altro lato, l'unificazione delle tassazioni sulle rendite finanziarie al 20% colpisce uno dei comportamenti più deleteri del capitalismo, il rifugio in posizioni di rendita il più delle volte scollegate dal sistema industriale e dall'economia reale.

Oggi gli interessi sui depositi bancari vengono tassati al 27%, mentre gli interessi sulle obbligazioni, le plusvalenze e i rendimenti delle gestioni individuali e collettive subiscono un prelievo di appena il 12,5%. L'unificazione al 20% proposta dal Governo rappresenta quindi un importante risultato per la giustizia fiscale nel nostro paese.

### Welfare

Diverse misure condivisibili sono state introdotte anche per quanto concerne il sociale: il maggiore finanziamento del Fondo per le Politiche Sociali, il finanziamento del Fondo per la non autosufficienza, il piano per gli asili nido, il passaggio del TFR all'INPS, il fondo per politiche di integrazione sociale per gli immigrati. Si tratta di misure che rappresentano un'inversione di tendenza dal momento che nella scorsa legislatura gli stessi capitoli venivano regolarmente tagliati. Magra consolazione, tuttavia, visto che le risorse stanziare sono ancora largamente insufficienti.

In ambito sanitario sono state finanziate alcune misure culturalmente e socialmente significative. Tra queste ricordiamo: 500 milioni per i servizi radiodiagnostica e radioterapia di interesse oncologico, 100 milioni per gli hospice (cure palliative per i malati terminali), 10,5 milioni di euro per la realizzazione delle reti di unità spinali.

Questi segnali sono però affiancati da ingenti tagli al Sistema Sanitario Nazionale. In particolare il miliardo di tagli di trasferimenti alle Regioni per la sanità ricadrà sulle spalle dei cittadini sotto forma di nuove imposte e del pagamento di ticket per le ricette e il pronto soccorso. Maggiori risparmi si sarebbero potuti invece ottenere attraverso una regolamentazione della attività intramoenia dei medici e una razionalizzazione delle convenzioni con le strutture private. Si potrebbe proporre l'introduzione di limitazioni per l'attività intramoenia in quei presidi nei quali si registrano tempi d'attesa lunghi (o comunque superiori a quelli massimi fissati) prevedendone anche l'eventuale sospensione. E' necessaria poi la riorganizzazione degli accreditamenti e il riordino delle convenzioni con le strutture private attraverso la costituzione di un'anagrafe centrale e la revisione dei costi delle prestazioni al fine di eliminare sprechi e clientelismi.

Un reale impegno sul sociale avrebbe potuto prevedere misure veramente innovative e con un impatto sociale forte. L'estensione a scala nazionale del reddito minimo d'inserimento o un investimento importante in asili nido (almeno 10 volte quello proposto dal Governo) potrebbero migliorare le condizioni di vita di migliaia di famiglie. Allo stesso tempo una concreta politica abitativa è quasi del tutto assente dalla finanziaria. Questa potrebbe esse-

re realizzata dall'INPS utilizzando i fondi del trasferimento del TFR. Un investimento di questo tipo garantirebbe all'INPS dei ritorni analoghi a quelli di molti investimenti di mercato (a differenza di un utilizzo a fondo perduto per infrastrutture, come proposto dal Governo) e avrebbe un effetto di calmiera su prezzi di case e affitti. Si tratta di una proposta che rappresenterebbe una reale capitalizzazione del fondo da parte dell'INPS.

### Modello di sviluppo

Uno degli aspetti più critici della Finanziaria sta nella mancanza di una direzione dello sviluppo. Non solo sono poche le misure che puntano ad imporre un diverso tipo di sviluppo economico, ma esse non appaiono né innovative né organiche. Sebbene vengano stanziati (pochi) fondi per la ricerca e vengano date facilitazioni fiscali per le imprese che stipulino contratti con le università, non c'è un'attenzione forte alla promozione dell'innovazione, della sostenibilità ambientale e di nuovi modelli produttivi che si fondino su etica, qualità e solidarietà.

La misura principale per il rilancio dell'economia italiana è rappresentata dal taglio del cuneo fiscale. Una misura che rappresenta esclusivamente un regalo alle imprese, proponendo un'impostazione della competitività incentrata sulla riduzione del costo del lavoro. È evidente come non sia possibile competere con l'Asia sul costo del lavoro. Diceva Schumpeter, la competitività sul prezzo è come bussare delicatamente ad una porta, la competitività tecnologica è come buttare giù quella porta a cannonate. Sarebbe stato meglio spendere quei soldi per incentivare ricerca e innovazione.

Ma al di là della competitività internazionale, la promozione di un diverso sviluppo del paese passa per un'attenzione all'ambiente che in questa finanziaria è presente in forma poco incisiva. La legge Finanziaria per il 2007 segna un passo avanti rispetto alle questioni ambientali, arrestando l'emorragia di risorse registrata negli anni passati e identificando una serie di misure in particolare di natura energetica che la società civile chiedeva da tempo: parliamo degli incentivi al risparmio energetico degli edifici, all'installazione di pannelli solari, all'acquisto di elettrodomestici e caldaie ad alto rendimento, alla riduzione delle accise sui biocarburanti. Anche sul versante ambientale non si vede però un incisivo cambio di paradigma. Si sarebbe invece potuto fare di più: istituendo una contabilità ambientale a scala nazionale, promuovendo forme di mobilità innovative e stanziando più risorse per le linee ferroviarie per i pendolari o tassando comportamenti dannosi come la produzione (inarrestabile) di sacchetti di plastica o gli imballaggi a perdere in modo da promuovere comportamenti virtuosi. Un forte segnale di cambiamento poteva essere rappresentato dall'istituzione del *social public procurement*, piani di acquisti responsabili da parte della pubblica amministrazione.

Tanto meno è stato dato spazio alla cosiddetta "altra economia": agricoltura biologica, distretti d'economia solidale, gruppi d'acquisto, finanza etica, commercio equo e solidale, editoria non profit, software libero. Tutti settori in crescita, simbolo di un nuovo approccio alla produzione e al consumo. Una nuova visione dell'economia che andrebbe promossa e sostenuta e che invece non è presa neppure in considerazione negli oltre 200 articoli della finanziaria.

### Spese militari e solidarietà internazionale

Sulle spese militari non solo non si è osservata un'inversione di tendenza, ma addirittura c'è stata un'accelerazione. Nella legge finanziaria –esclusa la tabella del Bilancio del Ministero della Difesa- ci sono ben 3 miliardi e 230 milioni in più per le spese militari; 1 miliardo per un fondo –presso il Ministero dell'Economia- per le spese delle missioni militari (che pure se stralciato come fondo automatico, rimane come fondo cui attingere); 1 miliardo e 700 milioni per investimenti nei sistemi d'arma ad alto contenuto tecnologico; 400 milioni per "esigenze di mantenimento della difesa"; 20 milioni per un "programma straordinario di edilizia" per alloggi del personale delle forze armate; 60 milioni per le fregate Fremm; 50 milioni per il programma caccia EFA. Nella Tabella di Bilancio della Difesa, le spese militari passano da 17,782 miliardi a 18,134 miliardi di euro : un aumento di circa il 2%. A fronte di ciò va ricordato che per il servizio civile ci sono in finanziaria solo 50 milioni d'euro in più rispetto all'anno scorso, largamente insufficienti rispetto al numero delle domande accolte. Di fronte a tutto questo, il salvataggio della cooperazione allo sviluppo, i cui fondi vengono riportati ai 600 milioni di tre anni fa – una somma anche questa insufficiente ad adempiere a diversi impegni già presi – passa in secondo piano. Se la cooperazione deve servire a costruire la pace, gli sforzi in tale direzione sono oltremodo compensati dai miliardi investiti per le politiche militari e armamentistiche.

### La politica di cooperazione internazionale<sup>48</sup>

#### L'Italia ed i trucchi contabili nel conteggio dell'aiuto allo sviluppo

Il rapporto indipendente "EU aid: Genuine leadership or misleading figures?" dell'aprile 2006 ha svelato varie anomalie nei conti sull'APS.

Le cifre ufficiali di aiuto pubblico allo sviluppo riportate dall'OCSE a livello nazionale dimostrano, nel caso italiano, che l'APS si attesterebbe su una percentuale dello 0,29% del PIL. In realtà l'aiuto pubblico allo sviluppo effettivo non supera lo 0,19%, se si escludono l'1,4 miliardi di dollari di debito cancellato, rimanendo così molto al di sotto degli obiettivi previsti per il 2006. Ciò significa una mancanza quasi totale di "risorse fresche" destinate ai programmi di sviluppo, soprattutto per quel che riguarda il canale bilaterale degli aiuti. Si pensi, infatti, che la quasi totalità della cancellazione del debito è imputabile a questo e quindi facilmente si desume che circa tre quarti dell'aiuto bilaterale italiano nel 2005 può essere attribuito alla cancellazione del debito e solo un quarto risulta in nuovi impegni di aiuto allo sviluppo.

Sono quindi circa 400 i milioni di euro che compongono in questo modo la cooperazione bilaterale italiana. Parte di questi si devono fra l'altro a interventi assolutamente eccezionali: da un lato si può segnalare lo stanziamento di 70 milioni di Euro di aiuti per le popolazioni del Sud-est asiatico colpite dallo tsunami, aiuto dovuto soprattutto all'effetto mediatico dell'evento; dall'altro – preoccupante segnale di una militarizzazione degli aiuti umanitari - i 40 milioni che accompagnano i soldati italiani in Iraq.

<sup>48</sup> Per un'approfondita analisi sulla cooperazione allo Sviluppo in Italia si veda il "Libro Bianco sulle Politiche Pubbliche di Cooperazione allo Sviluppo" redatto dalla Campagna Sbilanciamoci!. [www.sbilanciamoci.org](http://www.sbilanciamoci.org)

### L'aiuto legato

Ulteriore questione riguardante l'aiuto allo sviluppo del nostro Paese è la qualità dell'aiuto pubblico, di cui una percentuale ancora troppo rilevante è da considerarsi aiuto pubblico "legato" a beni e servizi italiani. E' difficile, d'altra parte, stimare quali siano le cifre esatte dell' APS che viene utilizzato per i sussidi alle imprese italiane, perché il Governo del nostro Paese si rifiuta dal 2001 di pubblicare tali cifre. La difficoltà nell'analizzare la spesa dell'Italia per l'APS deriva anche dal fatto che non esiste una gestione coerente ed unitaria dei fondi APS, ma che tale gestione è frammentata presso i vari ministeri. In ogni caso va ricordato che secondo i passati dati a disposizione l'Italia ha toccato la punta del 92% di aiuti legati sul totale dell'APS nel 2001<sup>49</sup> e che secondo quanto dichiarato dal direttore generale della cooperazione allo sviluppo della Farnesina, l'aiuto legato non è un vero problema, perché è nell'interesse nazionale sostenere le proprie imprese.

### La cancellazione del debito

Con quasi un anno di ritardo il passato governo ha presentato in Parlamento la relazione sull'applicazione della legge 209 del 2000 sulla che disciplina la cancellazione del debito ai paesi poveri da parte dell'Italia.

Purtroppo la relazione non dice nulla di nuovo e conferma la tendenza sviluppata nel corso degli anni di governo Berlusconi in linea con il progressivo azzeramento degli impegni nel campo della lotta alla povertà e finanziamenti allo sviluppo, restringendo al minimo le cancellazioni previste dalla legge 209. Di fatto la legge ha prodotto cancellazioni pari a 2.560 milioni di Euro in favore di 25 paesi HIPC, a fronte dell'obiettivo originario di 4.000 milioni in favore dei 38 paesi eleggibili HIPC da chiudere in tre anni – ossia entro giugno 2004.

Nulla la relazione riporta riguardo alle ingenti cancellazioni del debito in corso in favore della Nigeria, dell'Iraq, e su una limitata conversione del debito per l'Indonesia in seguito allo tsunami. Una seria mancanza di informazione per il parlamento, se si pensa che stiamo parlando di circa 1,4 miliardi di Euro pari alla metà dei fondi destinati all'aiuto allo sviluppo italiano.

In sostanza gli ultimi 5 anni di applicazione parziale e non addizionale della legge ha depotenziato gli straordinari effetti politici e concreti che questa avrebbe potuto offrire.

### La priorità multilaterale dell'Italia

Anche nel 2005 l'Italia conferma la sua priorità per il canale multilaterale. Secondo le stime preliminari del DAC per il 2005, dei 4.065 milioni di euro complessivi stanziati per l'aiuto allo sviluppo 2.282 (ossia il 56%) sono andati al canale multilaterale, ossia le istituzioni finanziarie internazionale e le agenzie del sistema delle Nazioni Unite, e 1.782 all'aiuto bilaterale (ossia il 44%).

Nel 2005 l'Italia ha effettuato due sostanziali contribuzioni all'aiuto allo sviluppo multilaterale per il rifinanziamento di alcune banche multilaterali di sviluppo (Banca mondiale, Fondo Africano di Sviluppo, Fondo fiduciario HIPC) e per il rifinanziamento dell'iniziativa HIPC, per la cancellazione del debito multilaterale verso la Banca mondiale ed il Fondo monetario internazionale dei paesi più poveri. A tutti questi grossi stanziamenti per un tota-



le 885 milioni di Euro va aggiunto il contributo al Fondo Globale per la lotta all'AIDS, la tubercolosi e la malaria, per un totale di 180 milioni di Euro a copertura del 2004 e del 2005 su cui pendeva un intollerabile ritardo.

Va aggiunto che all'inizio del 2006 il governo italiano ha deciso di annullare diversi contributi volontari per alcune agenzie dell'Onu, tra cui Acnur, Unicef, Fao, Undp, Unfpa e Unrwa, per un totale di 52 milioni di Euro, pari a circa la metà del totale dei contributi volontari italiani. Questi, per quanto volontari e diversi da quelli obbligatori connessi con la partecipazione ufficiale alle agenzie, hanno dato linfa vitale a queste in un momento di crisi finanziaria.

Tale impegno sul fronte multilaterale rispetto al bilaterale si spiega secondo due meccanismi che descrivono un vero e proprio "rifugio" della cooperazione italiana nei canali internazionali, per coprire da un lato l'incapacità strutturale del ministero degli esteri di gestire i progetti, che porta a schivare le polemiche destinando i fondi alle agenzie ONU; dall'altro, la possibilità di realizzare progetti multi-bilaterali approfittando dell'immunità giudiziaria offerta dal canale multilaterale che facilita enormemente le relazioni clientelari.

### **I meccanismi innovativi di finanziamento**

L'Italia è al momento attuale l'unico dei grandi paesi europei a non avere aderito al gruppo di nazioni che ha deciso di considerare meccanismi innovativi per finanziare l'aiuto allo sviluppo ed il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio. Questo gruppo conta oggi oltre 40 paesi di diversi continenti, ed è guidato da alcuni paesi quali ad esempio Francia, Cile, Brasile, gli stessi che hanno deciso di implementare già nel 2006, insieme ad altri dieci, un "contributo di solidarietà" sui biglietti aerei per finanziare l'acquisto di medicinali contro tre grandi pandemie, AIDS, tubercolosi e malaria. A partire da questa prima misura esplorativa, il "gruppo dei 43" com'è stato chiamato, si riunisce periodicamente per esaminare la possibilità di mettere in piedi altre misure su scala internazionale. Se questi provvedimenti sono ancora lontani dall'idea di tasse globali e non ne hanno sicuramente la portata, si tratta comunque di un primo passo nella giusta direzione.

Come accennato, l'Italia non ha aderito a questo gruppo, nemmeno per considerare unicamente delle proposte esplorative e non vincolanti.

All'incontro organizzato a fine febbraio a Parigi dal Presidente francese Chirac per discutere proprio di queste proposte, a partire da quella sui biglietti aerei, ed alla presenza di delegazioni di quasi 100 paesi del mondo, il Governo italiano ha reso esplicito il proprio disinteresse spiegando che l'Italia ha già messo in piedi degli strumenti innovativi per finanziare lo sviluppo e la lotta alla povertà nei paesi più poveri. Come esempio di questi strumenti, l'ex sotto-segretario Mantica ha citato in particolare una misura: gli sms inviati dai telefoni cellulari privati per devolvere un euro alla ricostruzione post Tsunami nei paesi del Sud Est asiatico colpiti dal maremoto.

Al di là dell'assoluta pochezza di questa proposta, sia dal punto di vista quantitativo (47



milioni di Euro) sia da quello qualitativo e del valore politico, un aspetto colpisce in modo particolare. Se da parte della società civile si insiste sul fatto che qualunque proposta innovativa o tassa globale per finanziare lo sviluppo o combattere la povertà deve essere addizionale rispetto a quanto versato per l'APS, questo è vero in modo particolare per l'Italia, fanalino di coda tra i paesi donatori. Ci troviamo al contrario in una situazione a dir poco inaccettabile, nella quale l'Italia non rispetta i suoi impegni internazionali nei confronti dei più poveri, utilizza le poche risorse disponibili per giri contabili riguardanti il debito iracheno, si rifiuta di partecipare alla discussione riguardante le tasse globali o altri strumenti innovativi, e per tutta risposta pensa bene di affidarsi alla carità dei privati cittadini per salvare la faccia sul piano internazionale.

E' incredibile che un paese che si vanta di essere parte del G7 ed una delle maggiori potenze industriali del pianeta si riduca all'elemosina ed alla bontà d'animo dei suoi cittadini invece di assumersi la responsabilità di rispettare i propri impegni a livello internazionale, con le tasse che questi già pagano.

Un altro aspetto di questa vicenda è altrettanto, se non più, preoccupante. In accordo con la dottrina neoliberista che prevede una diminuzione dell'intervento statale in ogni settore, dopo avere proceduto ad un piano di privatizzazioni che ha interessato anche i servizi pubblici ed essenziali, il governo italiano si è presentato a Parigi per reclamare la primogenitura su una nuova idea, davvero innovativa, e per superare una nuova frontiera dell'ideologia neoliberista: la privatizzazione della solidarietà internazionale. Considerato che per definizione l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo deve provenire dallo Stato, rimaniamo in attesa della proposta di affiancare a quest'ultimo l'Aiuto Privato allo Sviluppo, e di fare rientrare la beneficenza privata dei singoli cittadini nelle statistiche internazionali riguardanti l'impegno del nostro paese nei confronti dei più poveri e dei grandi problemi che affliggono il pianeta.

Coerentemente a tale approccio, l'ex ministro dell'economia Siniscalco è stato incaricato dal G8 nel 2005 di redigere una proposta per la creazione di un *Advance Purchase Commitments* (APC), ossia un meccanismo secondo cui i governi dei paesi ricchi si impegnano ad acquistare in anticipo quei vaccini che le case farmaceutiche stanno oggi cercando di mettere a punto con la loro ricerca privata contro malattie che risultano ancora molto diffuse nei paesi poveri, quali ad esempio la malaria e l'AIDS. Di fatto si cerca di creare un mercato futuro sin da oggi per questi farmaci nei paesi in via di sviluppo sostenendo la ricerca privata principalmente delle grandi multinazionali farmaceutiche occidentali.

Nonostante il valido fine umanitario nel lungo termine, a prescindere da chi beneficerà dai profitti ingenti associati alla vendita dei farmaci, si potrebbe obiettare che lo stesso fine potrebbe essere raggiunto sostenendo la ricerca pubblica anche con i soldi della cooperazione e mantenendo quindi un controllo pubblico sui brevetti dei nuovi vaccini.

In ogni caso ad oggi il problema rimane soprattutto l'accesso ai farmaci già esistenti, per malattie quali l'AIDS, la malaria o la tubercolosi, il cui prezzo è ancora troppo elevato e la cui disponibilità di farmaci generici purtroppo è ben poco facilitata dalla ritardata applicazione del complesso ed inadeguato accordo al riguardo raggiunto nell'Organizzazione

mondiale del commercio nell'ambito del negoziato sull'accordo sui diritti di proprietà intellettuale (TRIPS). Va notato che la proposta di alcuni paesi di utilizzare meccanismi innovativi di finanziamento, quali la tassazione sui biglietti aerei, per finanziare un fondo per l'acquisto dei farmaci per le malattie suddette ha il fine principale di abbassare sensibilmente con questa forte domanda concentrata il prezzo dei farmaci, facilitandone così allo stesso tempo l'accesso nel lungo termine anche ai più poveri. Una proposta che ad oggi il governo italiano non ha ritenuto di considerare.



# vecchi valori



# nuovi valori

**il mensile di economia sociale e finanza etica**



**solo se ti abboni o nelle librerie Feltrinelli**

[10 numeri 30,00 euro - sostenitore 60,00 euro]

Telefona dalle 9.30 alle 15.30 al numero 02.67199099 o entra nel sito [www.valori.it](http://www.valori.it) dove è possibile pagare con carta di credito

Social Watch è una rete di oltre 400 organizzazioni non governative attive in 80 paesi. Il rapporto annuale Social Watch – giunto alla sua decima edizione – attua un monitoraggio sugli impegni assunti a livello internazionale per la lotta alla povertà e l'equità di genere. Il rapporto si basa sulle analisi portate avanti dalle diverse coalizioni nazionali. Esso rappresenta una delle analisi sullo sviluppo sociale più dettagliate e riconosciute al mondo.

**Il Rapporto sull'Italia è aggiornato e ampliato rispetto all'edizione inglese**

**FONDAZIONE CULTURALE RESPONSABILITA' ETICA:**

Fondazione costituita da Banca Etica nel 2003 per divulgare la cultura della finanza etica in Italia, per favorire la formazione e la ricerca scientifica sull'economia alternativa. [www.bancaetica.com](http://www.bancaetica.com)

**ACLI** (Associazione Cristiana Lavoratori Autonomi): organizzazione di promozione sociale che opera dal 1945 in Italia, in Europa e in alcuni paesi del Sud del mondo attraverso le sue iniziative e imprese sociali. [www.acli.it](http://www.acli.it)

**ARCI:** associazione nazionale costituita nel 1957 che opera in Italia e nel mondo per la diffusione del libero associazionismo dei cittadini come strumento per favorire la dialettica articolata della democrazia. [www.arci.it](http://www.arci.it)

**CRBM** (Campagna per la Riforma della Banca Mondiale): lavora per una democratizzazione ed una profonda riforma ambientale e sociale delle Istituzioni finanziarie internazionali, con un'attenzione particolare agli impatti ambientali, sociali, di sviluppo e sui diritti umani degli investimenti pubblici e privati dal Nord verso il Sud del mondo. [www.crbm.org](http://www.crbm.org)

**LUNARIA:** svolge attività di ricerca, formazione e comunicazione sui temi dell'economia solidale e del terzo settore, delle migrazioni e della globalizzazione e promuove iniziative di volontariato internazionale e di politiche giovanili. [www.lunaria.org](http://www.lunaria.org)

**MANI TESE:** Ong di cooperazione che realizza progetti di sviluppo in Africa, Asia e America Latina e promuove campagne di informazione e pressione politica su te-

mi cruciali del rapporto tra Nord e Sud del mondo. [www.manitese.it](http://www.manitese.it)

**MOVIMONDO:** associazione di solidarietà e cooperazione internazionale che opera in 15 paesi del Sud del mondo realizzando progetti di sviluppo e iniziative di aiuto umanitario e attività di informazione e formazione. [www.movimondo.it](http://www.movimondo.it)

**SBILANCIAMOCI!:** campagna di 45 organizzazioni della società civile che si impegna a favore di un'economia di giustizia e di un nuovo modello di sviluppo fondato sui diritti, l'ambiente, la pace. [www.sbilanciamoci.org](http://www.sbilanciamoci.org)

**SDEBITARSI:** coalizione di organizzazioni italiane unite nel chiedere che un miliardo di persone possano iniziare il nuovo millennio libere dal fardello del debito. Sdebitarsi è parte della campagna internazionale Jubilee 2000. [www.sdebitarsi.unimondo.org/](http://www.sdebitarsi.unimondo.org/)

**UCODEP:** organizzazione non governativa italiana che dalla metà degli anni '70 agisce secondo una visione unitaria dello sviluppo del Nord e del Sud del mondo, perché crede che le cause che impoveriscono le persone, in Italia o nei luoghi più sperduti della terra, siano collegate tra loro. [www.ucodep.org](http://www.ucodep.org)

**UNIMONDO:** nodo italiano della rete One World, premiata nel 2000 con il New Statesman New Media Award. Il portale internet Unimondo è una rete di circa 200 organismi e siti web sulla solidarietà, i diritti umani e la pace. [www.unimondo.it](http://www.unimondo.it)