

LIBRO BIANCO 2011

sulle politiche pubbliche
di cooperazione allo sviluppo in Italia

Le organizzazioni che aderiscono alla campagna Sbilanciamoci!

Aiab, Altreconomia, Antigone, Arci, Arci Servizio Civile, Associazione Obiettori Nonviolenti, Associazione per la pace, Beati i Costruttori di Pace, Campagna per la Riforma della Banca Mondiale, Carta, Cipsi, Cittadinanzattiva, Cnca, Comunità delle Piagge Firenze, Coop. Riba dell'Altro Mondo, CRS, CTM Altromercato, Crocevia, Donne in nero, Emergency, Emmaus Italia, Fair, Federazione degli Studenti, Finansol.it, Fondazione Culturale Responsabilità Etica, Gli Asini, Icea, Legambiente, Lila, Link, Lunaria, Mani Tese, Microfinanza, Movimento Consumatori, Nigrizia, Pax Christi, Rete Universitaria Nazionale, Rete della Conoscenza, Rete degli Studenti, Terre des Hommes, Uisp, Unione degli Studenti, Unione degli Universitari, Un Ponte per..., Wwf

OLTRE L'AIUTO

La solidarietà internazionale
ai tempi della crisi

Sbilanciamoci!
Sbilanciamoci!



Per un'Italia
capace di futuro

in collaborazione con la Campagna
per la Riforma della Banca Mondiale



con il sostegno del fondo
Otto per Mille della Chiesa Valdese



LIBRO BIANCO 2011

sulle politiche pubbliche
di cooperazione allo sviluppo in Italia

OLTRE L'AIUTO

La solidarietà internazionale ai tempi della crisi

Sbilanciamoci!
Sbilanciamoci!



Per un'Italia
capace di futuro

in collaborazione con la Campagna
per la Riforma della Banca Mondiale



con il sostegno del fondo
Otto per Mille della Chiesa Valdese



Questo rapporto è frutto di un lavoro collettivo coordinato da Giulio Sensi e con contributi di: Andrea Baranes, Caterina Amicucci, Antonio Tricarico, Elena Gerebizza (Crbm), Giulio Marcon (Lunaria), Domenico Chirico (Un ponte per...), Giuliano Battiston (Network Afgana).

Si ringraziano per la collaborazione Roberto Sensi e Iacopo Viciani di Action Aid, Tommaso Rondinella, Giampietro Spagnoli e Ciro Cirillo.

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

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

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

Per contatti e informazioni: Lunaria, Via Buonarroti 39 – 00185 Roma

Telefono 06-8841880, E-mail: info@sbilanciamoci.org, www.sbilanciamoci.org

Aderiscono alla campagna Sbilanciamoci!

Aiab, Altreconomia, Antigone, Arci, Arci Servizio Civile, Associazione Obiettori Nonviolenti, Associazione per la pace, Beati i Costruttori di Pace, Campagna per la Riforma della Banca Mondiale, Carta, Cipsi, Cittadinanzattiva, Cnca, Comunità delle Piagge Firenze, Coop. Riba dell'Altro Mondo, CRS, CTM Altromercato, Crocevia, Donne in nero, Emergency, Emmaus Italia, Fair, Federazione degli Studenti, Finansol.it, Fondazione Culturale Responsabilità Etica, Gli Asini, Icea, Legambiente, Lila, Link, Lunaria, Mani Tese, Microfinanza, Movimento Consumatori, Nigrizia, Pax Christi, Rete Universitaria Nazionale, Rete della Conoscenza, Rete degli Studenti, Terre des Hommes, Uisp, Unione degli Studenti, Unione degli Universitari, Un Ponte per..., Wwf

INDICE

Introduzione: sintesi dei risultati	4
1. L'impatto della crisi globale nel sud	6
2. La risposta del G20 alla crisi finanziaria	11
3. Capitali che "investono"	15
4. La "svolta privata" della finanza per lo sviluppo	18
5. "Privati" dell'aiuto	24
6. La drastica fine dell'aiuto pubblico allo sviluppo italiano	26
7. L'aiuto italiano nel contesto europeo e mondiale	34
8. L'Unione europea in cerca di coerenza	46
9. Palude italiana della cooperazione. Lo stato del dibattito	48
Le 10 proposte di Sbilanciamoci!	52

Introduzione: sintesi dei risultati

I paesi poveri pagano più di tutti il prezzo della crisi economica e finanziaria che continua a manifestarsi dopo lo shock del 2008. Lo pagano sia in termini economici, con la riduzione dei pochi benefici che l'economia globale e la crescita avevano portato loro negli ultimi decenni, sia con la riduzione progressiva degli aiuti sottoforma di politiche di cooperazione allo sviluppo sempre meno efficaci.

Le risposte dei “Grandi” della Terra affrontano sempre meno i nodi centrali, come quello dei paradisi fiscali che sottraggono in tasse più di 100 miliardi di dollari ai Paesi poveri ogni anno. Siamo in presenza di uno scandaloso “*welfare al contrario*”: i soldi si muovono dalle nazioni più povere verso quelle più ricche e i Paesi del Sud sono gravemente colpiti dalla speculazione finanziaria che si sposta sempre di più sulle materie prime e sulla terra coltivabile, trasformando il cibo ormai in un *asset* finanziario. Le evoluzioni dei prezzi mettono i contadini del Sud in ginocchio ogni giorno, mentre le Istituzioni Finanziarie Internazionali come Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale rinnovano le politiche che hanno portato al collasso e alla crisi sociale.

I pochi flussi di investimento verso il “Sud” dai Paesi ricchi sono in calo e assumono frequentemente la forma di speculazione finanziaria, garantendo ormai pochi benefici ai Paesi poveri, mentre le grandi lobby economiche, e in Italia la Confindustria, spingono affinché le Istituzioni che regolano tali investimenti, come l'Unione Europea, non introducano regole e standard in materia sociale ed ambientale.

Nel frattempo la finanza per lo sviluppo mette sempre più al centro il sostegno al settore privato, valorizzando le imprese come la più efficace “arma di sviluppo”. Le nuove tecniche di finanziamento si basano sull'idea che la crescita economica sia una condizione necessaria dello sviluppo e ciò debba avvenire tramite il settore privato. La “finanziarizzazione dello sviluppo” mina alla base l'emancipazione che dopo tre decenni di condizioni di aggiustamento strutturale imposte dalla Banca Mondiale ed il Fondo Monetario Internazionale finalmente le economie emergenti e diversi Paesi del Sud stavano vivendo.

Tendenze che il Governo italiano sostiene appieno, smantellando da un lato la cooperazione allo sviluppo con forti tagli (le risorse sono ormai minime e hanno visto un crollo spaventoso negli ultimi tre anni) e sostenendo una visione del-

l'aiuto pubblico basata principalmente su aiuti al settore privato (talvolta sotto forma di finanziamento a mega progetti di dubbia utilità con le imprese italiane protagoniste e vere beneficiarie). Oppure tramite la cancellazione o riconversione di debiti coi Paesi poveri, debiti ormai illegittimi o inesigibili viste le condizioni disastrose della finanza pubblica dei loro governi. Quello che cresce invece sono le spese militari dell'Italia e l'impegno nelle missioni di guerra, come l'Iraq e l'Afghanistan, in cui peraltro la "quota" di cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario rispetto alle operazioni militari stesse è limitata.

Il nostro Paese assume un ruolo marginale nel contesto della cooperazione allo sviluppo in Europa, risultando fanalino di coda per impegni economici rapportati al Prodotto Interno Lordo e non esprimendo una voce autorevole nelle direzioni che l'Aiuto europeo assume, sempre più pericolosamente spostato verso quella "finanziarizzazione" dello sviluppo che abbiamo introdotto.

Nonostante anche l'OCSE abbia nuovamente sottoposto al governo italiano molte raccomandazioni per il rilancio della cooperazione e per la riforma della Legge 49 del 1987, il dibattito langue e tale processo di riforma è ormai una palude e l'argomento è ormai fuori dall'agenda politica parlamentare.

Quello che manca è la volontà politica di percorrere nuove strade: le proposte ci sono e questo Libro Bianco le sottopone a tutti coloro che pensano un nuovo paradigma sia possibile, basato sulla cooperazione e la solidarietà fra popoli e nazioni.

CAPITOLO 1. L'impatto della crisi globale nel sud

Sono i Paesi maggiormente poveri a pagare il prezzo più alto della crisi che attraversa il Pianeta e che continua a manifestarsi, dopo la sua esplosione nel 2008, in un complicato concatenarsi di cause ed effetti. Rispetto al 2009, anno in cui la crisi ha fatto vedere i suoi peggiori effetti, nel 2010 i dati sulla povertà nel mondo sono stati meno drammatici, ma i segnali di ripresa sono ancora intermittenti, contraddittori e soggetti a scosse telluriche, come dimostra la crisi alimentare che all'inizio del 2011 ha messo nuovamente in pericolo, come annunciato dalle Nazioni Unite, gli 80 Paesi che si trovano in situazione di deficit alimentare. Secondo i calcoli della Banca Mondiale (BM), che stima la povertà mediante parametri legati al solo reddito (si è poveri se esso è inferiore a 1,25 dollari), nel corso del secondo semestre del 2010 si sono aggiunti 44 milioni di nuovi poveri portando il loro numero complessivo a superare 1,2 miliardi di persone.

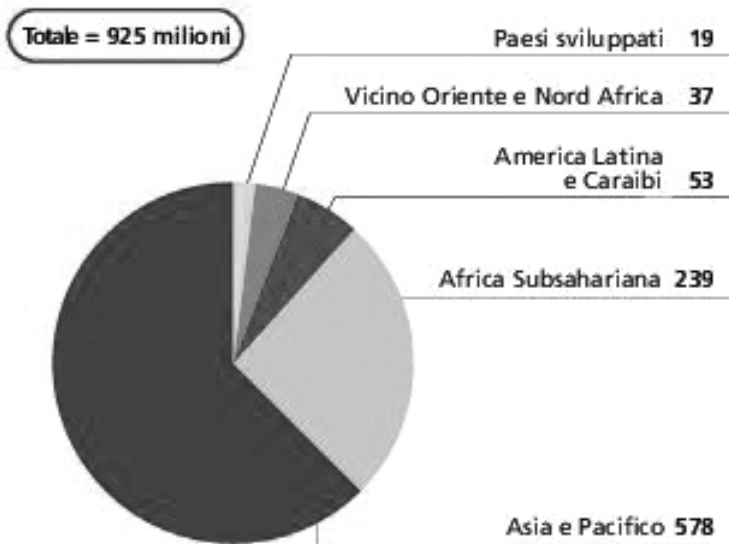
Le statistiche ufficiali e indipendenti mostrano unanimemente una situazione di aumento diffuso della povertà che ha bloccato il trend di miglioramento generale delle condizioni di vita nel Pianeta degli ultimi 20 anni. Questo arresto si è cominciato a manifestare a partire dal 2000, anno della Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite con la quale i Governi del Pianeta si impegnarono a raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM), ovvero sette obiettivi di riduzione della povertà e miglioramento delle condizioni di vita anche tramite un obiettivo (l'ottavo) di "metodo" che vede nella cooperazione fra i vari attori mondiali (dagli Stati alle imprese) la via maestra per l'uscita dalla miseria. La quale non si misura solo tramite la disponibilità di reddito: secondo la rete mondiale del Social Watch (www.socialwatch.org), il "progresso sociale" non è aumentato dal 1990 in proporzione alla crescita economica. Se il reddito pro capite è cresciuto del 17% a livello globale nel periodo 1990-2000 e del 19%

La crisi ha creato degli enormi "buchi fiscali" in ogni Paese, costringendo gli Stati a ridurre gli investimenti pubblici e a indebitarsi

tra il 2000 e il 2009, l'indicatore del *Social Watch* (denominato *Basic Capabilities Index*, che mette a confronto le capacità di base come la percentuale di bambini che arriva alla quinta elementare, la sopravvivenza fino ai cinque anni di età e la percentuale di nascite assistite da personale qualificato), ha visto un andamento non proporzionale a tale crescita. L'indice è salito di 4 punti percentuali negli anni '90 e di soli 3 punti nel decennio successivo.¹ Di questo passo, il 40% dei Paesi in cui le condizioni di vita sono peggiori impiegheranno

GRAFICO 1

La sottanutrizione nel 2010, per regioni (in milioni)



Nota: tutte le cifre sono arrotondate. Fonte: FAO

ancora molti decenni a raggiungere condizioni accettabili.

Gli ultimi dati della Food and Agriculture Organization (FAO) sulla malnutrizione parlano di una piccola riduzione del numero degli affamati (dovuta alla ripresa del 2010 e alla caduta dei prezzi alimentari interni ed internazionali dopo la crisi del 2008). La FAO stima che nel 2010 il numero di persone sottanutrite sia sceso a 925 milioni di persone, rispetto al miliardo e 23 milioni del 2009. Sono però dati ancora superiori rispetto al periodo precedente al 2008; la grande maggioranza di coloro che soffrono la fame vive nei Paesi più poveri e in particolare nelle zone rurali dove è presente circa l'80% della miseria del mondo.² Inoltre, sempre secondo la FAO, l'analisi dei dati sulla fame nei periodi di crisi e di ripresa evidenzia il problema dell'insufficiente capacità di risposta agli *shock* economici di molte famiglie. La mancanza di meccanismi adeguati per affrontare tali *shock* o per proteggere le popolazioni più vulnerabili dalle loro conseguenze si traduce in una notevole oscillazione nel numero degli affamati. Così come sarebbe errato pensare che gli effetti delle crisi sulla fame spariscano dopo la ripresa. In molti casi le famiglie fronteggiano le crisi stesse erodendo i capitali fissi e i risparmi, con conseguenti grandi difficoltà a ricostituirli e tagliando altre spese per poter mangiare.

Stime approfondite sul reale effetto della crisi sono ancora parziali, ma le tendenze in atto forniscono un quadro assai chiaro. La crisi ha creato degli enormi “buchi fiscali” in ogni Paese, costringendo gli Stati a ridurre gli investimenti pubblici e a indebitarsi. Quelli cosiddetti sviluppati hanno stanziato enormi risorse, per salvare banche ed aziende, riducendo ancora di più la possibilità di una finanza pubblica a servizio dei diritti umani tramite efficaci politiche di *welfare*. Peggio ancora è andata ai Paesi più poveri: è stato calcolato che solo nel 2009 le risorse prelevate dalla fiscalità generale per la spesa pubblica siano calate del 60% nei 56 definiti “maggiormente poveri”.³ I tentativi di molti di essi di portare avanti stimoli fiscali per favorire la ripresa hanno ridotto ulteriormente la possibilità di spesa pubblica o aumentato il debito pubblico soprattutto dove sono in corso condizioni di aggiustamento strutturali dettate dal Fondo Monetario Internazionale (FMI). Due terzi dei Paesi hanno tagliato gli investimenti per il raggiungimento degli OMS nei settori prioritari come educazione, salute, agricoltura, protezione sociale proprio nel momento in cui stavano aumentando tali spese. Allo stesso tempo la tendenza è quella di spostare la tassazione sulle imposte dirette regressive, colpendo ulteriormente le fasce medie e basse della popolazione, fra le quali i peggiori effetti sono sovente vissuti dalle donne.

I Paesi più poveri sono molto diversi fra loro, ma sono spesso accumulati da caratteristiche simili: sono integrati nel sistema commerciale mondiale, ma svolgono un ruolo marginale nel commercio, soprattutto per i prodotti finiti. Sono perlopiù fortemente indebitati e dipendono dalla produzione ed esportazione di poche materie prime il cui andamento viene definito nelle Borse dei Paesi ricchi e vede a livello mondiale un progressivo deteriorarsi delle condizioni di scambio. Oltre a vivere condizioni di debolezza strutturali, hanno spesso dei vincoli di bilancio imposti, come abbiamo visto, dalle Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI) e dipendono da fonti di finanziamento esterne. Il boom delle materie prime dei primi anni 2000 ha fatto sì che molti di essi aumentassero le entrate e gli investimenti nazionali, ma il crollo economico-finanziario ha avuto un impatto negativo sullo sviluppo dell'economia nazionale. In particolare alcune materie prime -come le *commodities* alimentari e il petrolio- hanno vissuto andamenti fluttuanti che vanno sempre a detrimento dei paesi economicamente meno forti, sia sul piano delle esportazioni, sia su quello del consumo interno. In generale i flussi commerciali hanno subito con la crisi forti rallentamenti e, nonostante la ripresa “fisiologica” del 2010, l'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO) ha annunciato un rallentamento, nell'ordine di una crescita più limitata (si prevede del 6,5%) per il 2011.⁴

Un altro fattore che ha inciso fortemente è il calo delle rimesse dei lavoratori all'estero che in alcune economie dei paesi del Sud ammonta a molti punti del Prodotto Interno Lordo. Per diversi paesi africani le rimesse superano il valore

delle esportazioni totali. Secondo i dati della Banca Mondiale, nel 2009 il flusso di rimesse da “sud” a “nord” è calato del 5,5% (307 miliardi di dollari), per crescere nel 2010, ma senza ancora tornare ai livelli del 2008.

Il calo delle rimesse è stato comunque più limitato rispetto ad altri flussi. Gli investimenti diretti esteri (IDE) sono scesi del 40 per cento nel 2009. Gli IDE possono svolgere un ruolo importante nell'economia dei paesi impoveriti, anche se difficilmente aumentano significativamente e qualitativamente l'occupazione (si parla spesso di crescita senza lavoro) e tendono invece ad essere diretti allo sfruttamento di materie prime. Solo in pochi casi, inoltre, complice anche la scarsa pressione fiscale decisa in molti Paesi per attrarre capitali internazionali, gli IDE si traducono in maggiori proventi agli Stati per investire nella spesa pubblica, promuovere lo sviluppo e ridurre la povertà. Anche quando il loro effetto è positivo perchè drenano risorse, essi hanno un andamento pro-ciclico, ovvero diminuiscono in momenti di crisi e tale calo di investimenti costringe gli Stati ad invertire la rotta e a chiedere nuovi prestiti, tagliando la spesa pubblica.⁵

Allo stesso tempo la crisi, imponendo stretti vincoli di bilancio, ha ridotto gli investimenti pubblici interni non solo in campo sociale, ma anche in quello economico e infrastrutturale con effetti negativi sulla crescita economica e sulla capacità di produzione. La disoccupazione è cresciuta in tutto il mondo a causa di un mix di calo della domanda esterna e interna ed una maggiore esposizione del settore manifatturiero dei Paesi meno sviluppati a pressioni competitive sui mercati interni ed internazionali. “L'aumento della pressione competitiva -secondo il South Centre- è il risultato di cambiamenti nelle regole del gioco in materia di concorrenza nei mercati internazionali e di una prematura liberalizzazione degli scambi”. Parliamo di strategie di sviluppo “*market oriented*”, imposte da istituzioni finanziarie internazionali e donatori bilaterali”⁶.

Andamento pro-ciclico lo hanno anche gli aiuti pubblici allo sviluppo (APS). In molti paesi impoveriti, gli aiuti sono la principale modalità per risollevarsi, anche perchè spesso le risorse interne sono legate al pagamento del debito e degli interessi su di esso. I trend degli APS sono contraddittori e al loro ammontare complessivo -come vedremo- concorrono gli Stati con diversi tipi di contribuzione. Alcuni di essi, nonostante le crisi, continuano ad investire per realizzare gli OMS, altri invece -come l'Italia- hanno ridotto drasticamente il volume degli aiuti a causa delle ristrettezze di bilancio e soprattutto di precise scelte politiche. È sempre più frequente affidare ai vertici internazionali iniziative speciali per far fronte alla situazione dei Paesi impoveriti. I leader del G20, ad esempio, hanno promesso molti aiuti, ma gran parte di queste

Nel 2009 tre quarti dei Paesi più poveri sono stati costretti a contrarre nuovi debiti

promesse sono rimaste disattese. Inoltre gli aiuti (il cui volume è comunque in crescita) vanno sempre di più a coprire una quota marginale dei bisogni, mentre l'indebitamento cresce per far fronte alla spesa pubblica di base. Nel 2009 tre quarti dei Paesi più poveri sono stati costretti a contrarre debiti. Gli aiuti sono poi sempre più concentrati in poche nazioni e in settori specifici, senza considerare le necessità specifiche dell'adattamento ai cambiamenti climatici che stanno mettendo in ginocchio una vasta parte "sud del mondo". Dopo aver pagato più di tutti la crisi economico-finanziaria, ora le popolazioni di questi Paesi, talvolta governate da *élites* corrotte e incapaci, si trovano sempre più soli a limitarne i disastri e a cercare di rialzare la testa.

CAPITOLO 2. La risposta del G20 alla crisi finanziaria

A quattro anni dal suo scoppio è possibile affermare che una crisi dovuta all'avidità della finanza del Nord del mondo è stata pagata in massima parte dai più poveri nel Sud. Non solo per gli impatti diretti e l'aumento della povertà, ma soprattutto per le conseguenze legate al nuovo assetto che sta assumendo la finanza internazionale post-crisi.

Era stata promessa una lotta senza quartiere ai paradisi fiscali, che a tutt'oggi prosperano tranquillamente e continuano a nascondere le ricchezze di evasori e criminali. La sola elusione fiscale delle imprese multinazionali che realizzano investimenti nel Sud costa a questi Paesi oltre 100 miliardi di dollari ogni anno, più dell'intero budget per la cooperazione internazionale allo sviluppo. A causa dei paradisi fiscali e alla mancanza di regole siamo in presenza di uno scandaloso "welfare al contrario", in cui le risorse economiche si muovono dalle nazioni più povere verso quelle più ricche e le giurisdizioni *offshore*.

Gli stessi Paesi del Sud sono i primi a essere colpiti dalle più recenti evoluzioni della finanza speculativa. Con la crisi sui mercati "tradizionali", una gigantesca liquidità si è spostata sulle materie prime e sulla terra coltivabile. Il cibo è diventato un *asset* finanziario. L'esplosione del mercato dei derivati esaspera i fenomeni speculativi. Il risultato è un susseguirsi di crisi dei prezzi delle materie prime con impatti devastanti per i contadini e per le fasce più povere della popolazione. Al

I Paesi del Sud perdono ogni anno 100 miliardi di dollari a causa dell'elusione fiscale delle imprese multinazionali che vi realizzano investimenti

G20 andavano affrontati gli squilibri monetari globali, a partire dalla questione dei rapporti tra dollaro e yuan. USA e Cina continuano a scambiarsi accuse e il G20 ad affermare che esiste un problema senza accennare a possibili soluzioni, come sostituire il dollaro con un paniere di valute per gli scambi internazionali. Nel frattempo gli USA

continuano a stampare centinaia di miliardi di dollari, utilizzati prima per salvare il proprio sistema finanziario e poi in operazioni di *quantitative easing*, che consiste nell'utilizzare tali capitali per acquistare i titoli di Stato dello stesso governo statunitense. Un'operazione che equivale in pratica a una svalutazione del biglietto verde con conseguenze drammatiche per i Paesi più poveri le cui esportazioni dipendono da poche materie prime quotate in dollari e che si ritrovano a dovere fare fronte a un apprezzamento della propria moneta, ovvero a una maggiore difficoltà a esportare in una fase già difficile per l'economia.

Non solo, ma l'eccesso di soldi a basso costo esaspera anche la pratica del *carry trade*: gli speculatori possono indebitarsi in dollari o in euro per investire nelle

economie emergenti del Sud. Questi ultimi si trovano all'improvviso un eccessivo afflusso di capitali, in gran parte senza fini produttivi, ma unicamente per speculazione a brevissimo termine che entra e esce dal Paese anche nel giro di pochi giorni (la cosiddetta "hot money"). Tutto questo può essere causa di forti instabilità per le economie interessate.

Uno dei maggiori rischi per molti Paesi del Sud è poi una nuova possibile crisi del debito estero. I governi di tutto il mondo sono in competizione tra di loro nell'emettere titoli di Stato per finanziare il necessario rilancio delle economie colpite dalla crisi. Chi comprerebbe però, su mercati instabili e in crisi di fiducia, i titoli delle nazioni più povere nel Sud? Ecco allora che questi Paesi rischiano di essere estromessi dai mercati dei capitali (*crowd out*) e si trovano costretti a offrire tassi di interesse molto elevati per renderli appetibili. Tutto ciò si traduce in maggiori costi per le casse pubbliche, se non in un rischio di default. Per alcuni di questi Paesi l'unica alternativa per ottenere un prestito è quella di rivolgersi alle istituzioni internazionali, a partire dal FMI, e accettarne le pesanti condizionalità e ingerenze. Per la prima volta, un destino che accomuna non solo le nazioni più povere, ma anche diversi Paesi nel cuore della "ricca" Europa.

Lo stesso FMI che per oltre un trentennio ha promosso e spesso imposto le dottrine liberiste ha recentemente riconosciuto come l'adozione di controlli sui flussi di capitale in entrata e in uscita dai Paesi possa essere necessaria per evitare che ondate speculative distruggano intere economie. Anche su questo

COS'È LA BANCA MONDIALE

La Banca Mondiale (BM) è nata nel 1944 con la Conferenza di Bretton Woods. Iniziò la sua opera sostenendo la ricostruzione dei paesi devastati dalla guerra per poi occuparsi principalmente di politiche di sviluppo e lotta alla povertà, finanziando progetti quali dighe, miniere, centrali elettriche, piani di aggiustamento strutturale e l'espansione degli investimenti privati. L'Italia partecipa con fondi pubblici e propri rappresentanti nel Consiglio direttivo. Il suo operato viene contestato da campagne di protesta di organizzazioni non governative e movimenti sociali che rimproverano la scarsa trasparenza, l'insufficiente consultazione della società civile, il mancato rispetto delle sue norme socio-ambientali, e l'applicazione di un modello di sviluppo esclusivamente basato sul mercato. L'attuale presidente è Robert Zoelink, nominato nel 2007 dall'ex presidente americano George W. Bush e già vice presidente della Goldman Sachs. Nella BM, il massimo organo decisionale è il Consiglio dei Governatori (Board of Governors), composto da un rappresentante per ognuno dei 184 Paesi membri, di norma il Ministro del Tesoro o delle Finanze. Le decisioni principali, come l'approvazione dei prestiti, sono delegate al Consiglio dei 25 Direttori Esecutivi (Board of Executive Directors). Solamente gli otto "maggiori azionisti" della Banca, ovvero Stati Uniti, Giappone, Francia, Germania, Gran Bretagna, Cina, Russia, Arabia Saudita, hanno un proprio direttore esecutivo.

punto non sembra però che il G20 sia in grado di trovare un accordo globale. Il rischio concreto è che se alcuni governi saranno capaci di introdurre alcune forme di controllo sui capitali, le economie più povere non saranno in grado di farlo. Le conseguenze sono dupplici: da una parte rimarranno esposte alla speculazione, dall'altra potrebbero patire una sorta di protezionismo finanziario da parte delle nazioni più ricche.

Parliamo delle stesse nazioni più povere che continuano a subire le ingerenze di FMI e Banca mondiale. Due istituzioni che avevano perso molta credibilità negli ultimi anni -pensiamo alla fallimentare gestione del FMI della crisi del Sud Est Asiatico a fine anni '90-, ma

che proprio grazie alla crisi finanziaria sono tornate ad assumere un ruolo di primo piano nel panorama internazionale. Il G20 ha assegnato in particolare un compito

centrale ed enormi risorse al FMI. Nello stesso momento, e a dispetto di numerose dichiarazioni su riforme di portata "storica" di questa istituzione, le potenze del Nord continuano a detenere le leve del comando. Una minima apertura è stata fatta aumentando il peso nel FMI delle economie emergenti, ma questo è avvenuto in gran parte riducendo ulteriormente la già scarsa rappresentanza delle nazioni più deboli.

Tra le altre cose, è proprio il ruolo di coordinamento che il G20 si è auto-assegnato a essere venuto meno. Le poche misure di regolamentazione della finanza sono lasciate all'iniziativa dei singoli Paesi mentre i mercati finanziari sono sempre più globalizzati. Si va avanti in ordine sparso, con il rischio concreto di rendere inefficace qualsiasi riforma, di aumentare la possibilità di arbitraggio sulle regole per i grandi attori finanziari che si muovono su scala globale e di innescare una nuova corsa verso il fondo in materia di controlli. Le poche iniziative concordate rischiano in ultimo di penalizzare in maniera maggiore le economie più deboli. E' il caso del nuovo accordo bancario di Basilea III che rischia di rendere ancora più difficile l'accesso al credito per le fasce più povere della popolazione, in primo luogo nel Sud, negli stessi Paesi in cui saranno maggiori i problemi di adattamento ai requisiti dell'accordo per i regolatori e il sistema bancario.

Il G20 che si terrà in Francia a inizio novembre 2011 sarà il sesto in tre anni. Se i primi vertici hanno probabilmente contribuito a evitare il completo collasso della finanza globale, negli ultimi due anni il focus si è spostato sulla necessità di riscrivere le regole del gioco, e in questa "fase due" l'ampiezza dell'agenda è pari alla pochezza dei risultati raggiunti. Con uno slogan, il G20 ha funzionato finché doveva salvare le banche, non quando si è trattato di tutelare gli esseri umani, il lavoro, l'economia.

Occorre riconoscere che il "modello G20" ha fallito e lo testimoniano in primo luogo le nazioni più povere del pianeta

E' difficile pensare che il necessario cambiamento di rotta possa venire dalle maggiori potenze economiche, impegnate a difendere gli interessi nazionali e spesso in conflitto tra di loro. Non si tratta quindi unicamente di proporre misure alternative, ma anche di chiedere una diversa architettura internazionale e di rimettere in discussione la *governance* mondiale. Come primo passo è necessario riconoscere che il "modello G20" ha fallito. A testimoniarlo sono in primo luogo le nazioni più povere del pianeta. Quelle che non hanno alcuna responsabilità nella crisi finanziaria, che non hanno nessuna voce in capitolo nelle proposte oggi in discussione e che continuano a pagare il prezzo maggiore per la stessa crisi.

COS'È IL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE

Il Fondo Monetario Internazionale (FMI) è composto da 182 Stati che nominano un Consiglio dei Governatori (Board of Governors) composto di norma dai ministri del Tesoro o dai governatori delle banche centrali di ciascun Paese membro. Il Consiglio dei Direttori Esecutivi è composto da 24 membri. Cinque rappresentano i paesi maggiori azionisti: USA con 17,78% dei voti, Giappone (5,53%), Germania (5,53%), Francia (4,98%) e Gran Bretagna (4,98%). L'Italia ha un Direttore che rappresenta un gruppo di Paesi. Ogni Stato membro del Fondo possiede una quota proporzionale alle donazioni che ha dato al Fondo, principio detto "un dollaro un voto". Al pari della Banca Mondiale, l'FMI è fortemente criticato per le condizioni che impone alle richieste dei Paesi più poveri quali la riduzione del deficit di bilancio e delle spese pubbliche, avviando un processo di riduzione delle funzioni pubbliche, inclusa la fornitura di servizi di base quali educazione, sanità e gestione e distribuzione dell'acqua, e la loro successiva privatizzazione che continua tutt'oggi attraverso l'imposizione di condizionalità a volte incrociate da parte di Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale. Altre misure come l'eliminazione di ogni forma di controllo sui prezzi, il divieto di politiche di sussidi, e la rapida apertura dei mercati nazionali alla concorrenza internazionale favoriscono l'ingresso di aziende private straniere bloccando ogni possibile sviluppo industriale locale.

CAPITOLO 3. Capitali che “investono”

Uno dei principali flussi di denaro che vanno da Nord a Sud del Mondo sono gli Investimenti Diretti Esteri (IDE) che vengono fatti da imprese private spesso su spinta e incentivo dei Governi. Anche le grandi istituzioni finanziarie internazionali, come la Banca Mondiale ed il Fondo Monetario Internazionale, promuovono gli investimenti all'estero perché sono convinti che siano convenienti per tutti. Se nel 1985 il loro flusso era di 58 miliardi di dollari, prima della crisi del 2008 avevano raggiunto la cifra record di quasi 2000 miliardi di dollari. Il 70% degli IDE è diretto da e verso Paesi sviluppati anche se si sta registrando un continuo aumento della quota di investimenti da e verso i Paesi del Sud, in particolare le economie emergenti (India, Brasile, Cina).⁷

L'Africa invece riceve una quota limitata, anche se in crescita (4%) di IDE, incentrati soprattutto sulle materie prime e sulle *commodities* agricole. Gli investimenti sono facilitati dai cosiddetti accordi bilaterali sugli investimenti (Bilateral Investment Agreement - BIT) esistenti a migliaia in tutto il mondo. I BITs sono accordi stipulati tra due stati per promuovere i flussi di investimenti attraverso l'adozione di obblighi internazionali riguardanti le condizioni per le quali un'impresa può entrare in un altro Paese e il trattamento che riceve rispetto ai soggetti economici nazionali. Uno dei limiti di questi tipi di accordi è che tendono a focalizzarsi quasi esclusivamente sui diritti degli investitori nei confronti dello Stato ospitante attraverso regole e principi che riducono il cosiddetto “spazio politico” di un Paese, ovvero la libertà di adottare una politica di sviluppo vincolata a determinati criteri che possono non essere esclusivamente quelli della massimizzazione del profitto dell'impresa straniera. L'Italia, come ogni altro Paese, ha una sua tradizione accordi bilaterali. Negli ultimi anni il governo italiano ha promosso la ratifica del rinnovo di numerosi accordi sugli investimenti, sempre accordi “standard” che di norma comportano

meccanismi internazionali alquanto opachi e ostili verso quelli più poveri. Al riguardo alcuni casi recenti che hanno coinvolto imprese italiane in America Latina -tra cui la Telecom Italia in Bolivia- hanno sollevato numerose proteste da parte dei governi e della popolazione locale nei Paesi interessati.⁸ L'Italia di norma non promuove valutazioni di impatto ambientale, sociale e sui diritti umani associati a tali accordi.

Allo stesso tempo, in seguito alla crisi finanziaria ed economica, a differenza di

In Italia Confindustria ha criticato la possibilità di includere per gli accordi europei sugli investimenti clausole in materia di standard sociali e ambientali

altri Stati -quali gli Stati Uniti ed il Belgio- l'Italia non ha promosso nessuna revisione degli accordi esistenti con il fine di valutare quanto le attuali liberalizzazioni, in particolare degli investimenti di *portfolio* (spesso si tratta di speculazioni finanziarie), abbiano contribuito al contagio della crisi finanziaria nei Paesi del Sud, ma anche l'acuirsi della crisi in quelli ricchi.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona alla fine del 2009, anche gli investimenti sono entrati a far parte della politica comune europea, come avviene da tempo per il commercio. Superando i forti interessi e vincoli nazionali, quindi, l'agenda europea sugli investimenti verrà portata avanti in modo esclusivo dalla Ue, almeno per quanto riguarda i futuri accordi. Il processo di trasferimento delle competenze dagli Stati membri all'Unione è molto complesso e sta portando alla costruzione di una nuova politica europea in materia di protezione degli investimenti diretti esteri. La Commissione ha lavorato a un documento, una comunicazione inviata al Parlamento Europeo il quale a sua volta ha successivamente approvato lo scorso 6 aprile una risoluzione [numero (2010/2203(INI)]⁹. La risoluzione da un lato sottolinea che "la protezione di tutti gli investitori dell'Unione europea deve continuare ad essere la prima priorità degli accordi di investimento", e chiede alla Commissione di "fornire una chiara definizione degli investimenti che occorre tutelare, inclusi gli IDE e gli investimenti di portafoglio". Dall'altro lato sottolinea che la futura politica dell'Ue "dovrà promuovere *anche* investimenti sostenibili, rispettosi dell'ambiente (in particolare nel settore delle industrie estrattive) e volti a incoraggiare le condizioni lavorative di buona qualità nelle imprese interessate dagli investimenti; chiede alla Commissione di includere, in tutti i futuri accordi, un riferimento alla versione aggiornata degli orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali". Inoltre ribadisce, per quanto riguarda i capitoli di investimento dei più ampi accordi di libero scambio, "la richiesta di prevedere una clausola sulla responsabilità sociale delle imprese nonché clausole sociali e ambientali efficaci in ciascun accordo firmato dall'Unione europea". Un tentativo di inserire la questione della responsabilità sociale e ambientale degli investimenti che, in Italia, Confindustria ha accolto con "perplexità in merito all'inclusione, proposta dal relatore, di clausole vincolanti in materia di standard sociali ed ambientali in tutti gli accordi futuri negoziati dall'Ue"¹⁰. La partita degli investimenti diretti esteri si giocherà quindi sempre più su scala europea. Sede in cui il Governo italiano non ha fatto sentire, fino a questo momento, in alcun modo la propria voce per far sì che gli accordi che verranno discussi e approvati e la cornice normativa siano diretti a garantire i diritti umani e uno sviluppo equo e non discriminatorio dei territori e delle popolazioni che verranno interessate. Anche se il processo europeo su questi temi è ancora in corso e in fase di definizione, in particolare la questione di quanto gli accordi bilaterali esistenti saranno sovrascritti da quelli nuovi "europei", guardando all'Italia è necessario che anche i BITS in corso vengano

rivisti e messi in linea con altri obblighi europei in materia di sviluppo, diritti umani e ambiente.

Cosa si intende per investimenti

Un investimento è l'acquisto di un impianto, di un'impresa, o quote di tale impresa, da parte di un soggetto economico che può essere sia privato che pubblico. Tale investimento può avvenire all'interno dello stesso Paese o all'estero, in questo ultimo caso parliamo di investimenti esteri. Questi possono essere di due tipi.

Quelli diretti sono orientati all'acquisto di assets fisici di un'impresa per rilevarla completamente o assumerne comunque il controllo, con una quota minima di almeno il 10%. Quelli di *portfolio* hanno l'obiettivo invece non tanto di assumere la direzione di una attività produttiva, vale a dire realizzare profitto attraverso i guadagni derivanti da tale attività, quanto, piuttosto, utilizzare il proprio capitale per acquistare sul mercato finanziario azioni o titoli collegati a diverse attività di imprese in un'ottica di guadagno derivante dal loro rendimento finanziario. Nel caso l'investimento di portfolio sia di breve periodo, parliamo allora di vera e propria speculazione, un fenomeno che con l'avvento della globalizzazione neolibera ha avuto un'ascesa impressionante. All'interno degli investimenti diretti esteri possiamo distinguere tra due tipologie. I primi, Greenfield Investment, fanno riferimento all'avvio di un nuovo esercizio economico, mentre le Merger and Acquisition (M&A) riguardano l'acquisizione o la fusione di attività già esistenti da parte di un'altra impresa. La prima tipologia offre maggiori opportunità di sviluppo ad un Paese. Facendo un semplice esempio, se una compagnia decide di impiantare un nuovo stabilimento per la produzione di macchinari per la carta, essa porta potenzialmente nel Paese ospitante nuova tecnologia, nuovi posti di lavoro, anche qualificati, e un indotto produttivo: tutti elementi che possono concorrere a creare ricchezza.

CAPITOLO 4. La “svolta privata” della finanza per lo sviluppo

La crisi finanziaria, poi economica e sociale internazionale e la più generale crisi del sistema multilaterale, hanno accelerato la trasformazione della finanza per lo sviluppo dopo che questa aveva vissuto un decennio di nuova politicizzazione dei temi dello sviluppo e degli aiuti internazionali a partire dalla conferenza di Monterrey del 2002.

Davanti alla scure dettata dalle politiche di austerità anche nei Paesi ad economia avanzata in seguito ai salvataggi del sistema bancario dopo la crisi finanziaria, gli aiuti allo sviluppo rischiano di non passare indenni, o in ogni caso di non aumentare come previsto dagli impegni internazionali. Di fronte a tali difficoltà, a partire dal 2009 e in particolare con il G8 dell'Aquila, i Governi hanno gettato la maschera e iniziato a teorizzare la necessità di conteggiare anche altri flussi finanziari come aiuti internazionali.

Parliamo del “*Whole of Country approach*”, approccio “sistema Paese”, che presto l'Unione europea ha fatto suo parlando di un “*Whole of a union approach*”, ossia la necessità di conteggiare come contributo allo sviluppo ogni flusso finanziario verso i paesi più Poveri, incluse le rimesse dei migranti, i fondi delle fondazioni e delle ONG e altri flussi di capitale privato. Con questa nuova filosofia, sempre più dominante nelle capitali europee, abbiamo assistito ad un progressivo interesse dei governi da un lato a valorizzare gli investimenti privati come finanza per lo sviluppo e dall'altro a sostenere sempre più direttamente il settore privato tramite strumenti di finanza per lo sviluppo poiché convinti in tal modo di rendere più accattivanti anche per i mercati di capitale i progetti e programmi da finanziare.

Soprattutto a livello multilaterale, nell'arco di pochi anni, i portafogli delle agenzie incaricate di prestare direttamente al settore privato hanno visto una crescita esponenziale. Alcuni fra i principali casi riguardano l'*International Finance Corporation* (IFC) del gruppo della Banca Mondiale -di cui i governi europei sono i principali finanziatori e la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), interamente controllata dai governi europei. Nell'ambito dei prestiti che avvengono quasi a regime di mercato e non possono essere considerati propriamente aiuti -secondo la definizione della commissione per l'assistenza allo sviluppo dell'OCSE-, le istituzioni finanziarie private hanno ricevuto sempre più attenzione come beneficiari, ossia banche e fondi cosiddetti di *private equity*, incaricati poi a loro volta di prestare ai beneficiari ultimi.

Un paradosso della crisi finanziaria, se si vuole: proprio gli attori che hanno maggiormente agito in maniera speculativa colpendo il sistema finanziario internazionale e portando l'economia globale sull'orlo del precipizio, oggi sono

visti come attori importanti di “sviluppo” in qualità di intermediari che possono raggiungere direttamente con prestiti di piccola entità i soggetti beneficiari nei Paesi più poveri, e in particolare le piccole e medie imprese. Questo il caso della BEI -con il 38 % di prestiti tramite intermediari finanziari nei paesi dell’Africa sub-sahariana- e dell’IFC che raggiunge anche quota 50 per cento in alcune regioni di intervento. Poco conta se poi la quasi totalità dei fondi di *private equity*, così come tanti altri intermediari finanziari, sono domiciliati in paradisi fiscali e quindi contribuiscono alla fuga di capitali dai Paesi poveri che dovrebbero aiutare. Analogamente, gran parte delle banche private identificate come intermediari di sviluppo sono spesso filiali di grossi conglomerati globali con sede centrale nei paesi del Nord, che spesso drenano risparmi da quelli più poveri per effettuare lauti profitti con *trading* proprietario a Wall Street o alla City di Londra.

I promotori dell’uso massiccio di dubbi intermediari finanziari nei prestiti di sviluppo giustificano la scelta adducendo che la presenza di intermediari in loco riduca i costi di transazione nel caso di una serie di piccoli prestiti, e contribuisca al rafforzamento del sistema finanziario dei paesi del Sud. La realtà sul campo smentisce parte di tali assunti, se si considera che le piccole e medie imprese continuano ad avere difficoltà di accesso al credito, e che questo avviene a costi non particolarmente vantaggiosi rispetto ai meccanismi di mercato esistenti. Allo stesso tempo dal punto di vista macroeconomico resta da chiarire se la crescita del settore finanziario contribuisca allo sviluppo, o se al contrario questi debbano avvenire prima, sotto una forte egida di interventi pubblici anche nel settore bancario, per poi consentire un consolidarsi dei mercati finanziari privati.

La tendenza in atto non riguarda soltanto le istituzioni multilaterali, ma abbiamo assistito parallelamente al ramificarsi di una rete di attori bilaterali europei, le cosiddette

European Development Financial Institutions (EDFI), che operano con un portfolio di operazioni in continua crescita prestando direttamente al settore privato o a intermediari finanziari privati nonostante siano poco chiari i propri obiettivi e strategie, nonché la *due diligence* di sviluppo effettuata su ciascuna operazione. Tali attori -nel caso italiano esempio la Simest, sconosciuta ai più ed il cui mandato risulta poco chiaro- spesso operano in accordo con le altre istituzioni finanziarie europee e multilaterali, come nel caso della partecipazione ai fondi di *private equity* o infrastrutturali. Va sottolineato come la gran parte dei

**Con la filosofia “Whole of Country”
appare sempre più forte l’interesse a
valorizzare gli investimenti privati come
finanza per lo sviluppo e sostenere
sempre più direttamente il settore
privato tramite strumenti di finanza**

governi europei stiano ponendo sempre più attenzione al rafforzamento di tali enti ed agenzie, sottraendo risorse o sostegno politico alle classiche agenzie di sviluppo.

In questo contesto emerge oggi nel dibattito promosso con forza dalla Commissione europea nel suo recente *green paper* sulla “Crescita inclusiva per lo sviluppo”, la possibilità di “mischiare” -*blending*- insieme fondi a dono

Le nuove tecniche di finanziamento si basano sull'idea che la crescita economica sia una condizione necessaria dello sviluppo e ciò debba avvenire tramite il settore privato

collegati agli aiuti e prestiti a tasso di mercato per generare dei prestiti concessionali, ossia a tasso basso e con durata particolarmente lunga, a favore dello stesso settore privato (vedi capitolo 9). Questo è ad esempio quanto recentemente proposto nell'ambito della *Water Facility* della Commissione gestita insieme alla BEI. Tale possibilità sta emergendo anche nel contesto dei nuovi fondi per il clima, teoricamente addizionali rispetto alla finanza per lo sviluppo, che dovrebbero servire a finanziarie azioni di mitigazione ed adattamento ai cambiamenti climatici nei Paesi del Sud.

Questa nuova tecnica di finanziamento si basa sull'idea che condizione *sine qua non* dello sviluppo sia la crescita economica, e ciò debba avvenire tramite lo sviluppo del settore privato. Quindi si postula che le istituzioni pubbliche di finanza per lo sviluppo debbano fare leva con i propri fondi direttamente sui mercati finanziari e di capitale privati “mischiando” risorse di diverso tipo pur di generare una mole significativamente maggiore di finanziamenti. E nel far questo il finanziatore privato viene visto sempre più come un attore centrale di sviluppo che secondo una logica di mercato si sostituisce progressivamente a quello pubblico.

Poco conta se gli stessi attori privati coinvolti potrebbero allo stesso tempo con i propri fondi contribuire con le loro azioni a finanziare progetti dannosi per il clima, e più in generale l'ambiente e le comunità locali, o non in linea con le priorità di sviluppo dei Paesi che li ospitano.

In breve la finanza per lo sviluppo si pone nelle mani dei mercati finanziari non solo per generare risorse addizionali ma dare una risposta ai crescenti bisogni di sviluppo dei più poveri e per finanziare la promozione dei beni pubblici globali, quali la stabilità climatica. Un tale approccio pone numerose implicazioni per il futuro stesso della finanza per lo sviluppo, la sua *accountability* e il suo ruolo di finanza pubblica, che dovrebbe soprattutto nei momenti di crisi permettere interventi sociali anti-ciclici e continuare a finanziare politiche di interesse pubblico per oltre gli interessi privati, qualunque essi siano.

Si potrebbe dire che anche la finanza per lo sviluppo si sta adeguando alla tendenza dominante la nostra economia negli ultimi decenni, ossia quella della

finanziarizzazione che affida all'intermediazione dei mercati di capitale il soddisfacimento di bisogni primari o di necessità economiche e non solamente finanziarie. La "finanziarizzazione dello sviluppo" così rischia di minare alla base l'emancipazione che dopo tre decenni di condizioni di aggiustamento strutturale imposte dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale finalmente le economie emergenti e diversi Paesi del Sud stanno vivendo. Oggi, con la penetrazione ancora più profonda dei mercati di capitale non regolati, ed in assenza di controlli sui movimenti di capitale, le economie dei paesi poveri saranno messe ancora più in balia dell'economia globale, dal momento che la finanziarizzazione della loro economia riduce gli spazi di azione a livello nazionale, indebolendo ulteriormente le politiche di finanza pubblica. Allo stesso tempo l'operato di istituzioni finanziarie private transnazionali, con il sostegno pubblico, permette a soggetti ancora oggi con sedi in gran parte nelle economie avanzate di penetrare nei mercati emergenti sostenendo una privatizzazione di fatto di ampi settori dell'economia, inclusi servizi essenziali e centrali per i bisogni dei più poveri. Senza l'ideologia degli aggiustamenti strutturali, le stesse ricette del passato sarebbero così finanziate e sostenute direttamente e pragmaticamente dal settore privato.

LA BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI

La Banca europea per gli investimenti (BEI) è stata istituita nel 1958, nell'ambito del Trattato di Roma, per garantire il finanziamento delle opere infrastrutturali nei paesi membri dell'UE e per sostenere le aree meno sviluppate dell'Unione. Nel tempo è diventata la più grande istituzione finanziaria del pianeta, con un portafoglio annuale di molte decine di miliardi di euro. La BEI, pur essendo soggetta alla legislazione ed ai trattati europei, ha uno statuto che le riconosce una personalità giuridica, finanziaria e amministrativa autonoma. L'ambiguità del suo statuto e l'indipendenza che le viene garantita da altre istituzioni europee rendono le sue operazioni molto difficili da controllare. Le sue priorità sono la sicurezza energetica, l'integrazione regionale e la promozione del settore privato. Eroga prestiti ai paesi membri dell'Unione Europea, a quasi 140 paesi extraeuropei e direttamente a società private. Le operazioni di investimento esterne sono regolate da diversi accordi comunitari. L'Italia è uno dei paesi che pesano di più all'interno della BEI in quanto detiene, insieme a Francia, Germania e Inghilterra, il 16,1% del capitale. È rappresentata nel Consiglio dei Governatori dal ministro dell'Economia e delle Finanze e, nel Consiglio dei Direttori, da un rappresentante nominato dallo stesso ministero. La BEI è oggi uno dei principali finanziatori di progetti di sviluppo al mondo, con circa il 13% del suo portfolio annuale (5,9 miliardi di euro), di prestiti erogati fuori dall'UE. Secondo diverse critiche¹¹, nelle sue operazioni spesso la BEI non agisce in coerenza con gli obiettivi europei di promozione dello sviluppo sostenibile, di protezione dei diritti umani, di lotta al cambiamento climatico e di conservazione della biodiversità.

La Banca Mondiale e la finanza per il clima

La Banca Mondiale ha assunto un ruolo sempre più centrale nella gestione della finanza globale per il clima discussa nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite per il Cambiamento Climatico. Già dal 2008, su iniziativa di alcuni donatori, ha creato dei fondi fiduciari per il cambiamento climatico, che dovrebbero avere un budget di circa 6 miliardi di dollari per investimenti nel trasferimento di tecnologie, ma anche per finanziare interventi strategici nell'ambito delle energie rinnovabili. In realtà, oltre ad utilizzare i fondi principalmente per finanziare grandi centrali a carbone nel Sud del mondo, questi sono anche utilizzati per promuovere l'espansione del mercato dei crediti di carbonio, attività su cui la Banca è il maggiore broker internazionale e che le permette un guadagno di circa il 13% di commissioni sui "carbon funds" amministrati.

In particolare, parte del pacchetto promosso dalla Banca Mondiale sono iniziative volte a promuovere la generazione di crediti di riduzione di emissione dalla tutela delle foreste e da pratiche di riduzione della deforestazione, che in altre parole significa permettere che le foreste siano incluse nel mercato dei crediti di carbonio. Questo nonostante i governi stiano ancora negoziando la questione a livello multilaterale, e le popolazioni indigene e le comunità locali di molti paesi si siano opposte categoricamente a questa possibilità, che metterebbe a rischio la loro stessa sopravvivenza.

La Banca Mondiale è anche stata nominata *trustee* del Fondo Verde per il clima istituito dai governi a Cancun, durante l'ultimo incontro negoziale che ha avuto luogo nel dicembre 2010. Una decisione spinta dal governo statunitense e sostenuta dai governi europei, che le organizzazioni della società civile vedono con molta preoccupazione, visto il record negativo della Banca Mondiale non solo in termini di rispetto dell'ambiente ma anche di violazioni dei diritti delle comunità locali. Inoltre l'approccio a favore del settore privato, incluso il settore finanziario e nuovi attori quali *hedge funds* e *private equity*, vincola la Banca in maniera crescente a investimenti speculativi e a risposte finanziarie ai problemi globali, incluso quello climatico, che sono lontane dal risolvere i problemi dei poveri e di sostenibilità del pianeta. La Banca Mondiale continua a sostenere massicciamente grandi infrastrutture energetiche che utilizzano e utilizzeranno fonti di origine fossile, minando la sua credibilità di istituzione impegnata nella lotta contro gli impatti dei cambiamenti climatici sulle popolazioni più povere.

I prestiti della Banca per i combustibili fossili sono ancora superiori alla somma di quelli erogati per le nuove energie rinnovabili e per l'efficienza energetica: 7,3 miliardi di dollari rispetto 5,3 miliardi, rispettivamente per gli anni fiscali 2007-2009.

Nel corso dello stesso periodo, i combustibili fossili hanno mantenuto una quota del 49% dei finanziamenti della Banca, con le nuove energie rinnovabili al 15%, l'efficienza energetica al 20%, impianti idroelettrici di grandi dimensioni al 16% anche se in realtà, il finanziamento complessivo per i combustibili fossili è probabilmente più consistente di quanto riportato in questi dati e quello per le fonti rinnovabili è probabilmente inferiore, a causa di un sistema di classificazione e comunicazione dei dati non accurato da parte della Banca. Il recente accento posto dalla Banca sul carbone è tendenza allarmante. Dall'anno fiscale 2007 a oggi, il Gruppo della Banca Mondiale ha messo a disposizione 6,6 miliardi di dollari per lo sviluppo dell'energia a carbone e ha aggiunto oltre 9.800 MW in nuove capacità di generazione a carbone nei Paesi a medio reddito come Cile, India e Sud Africa. Vincolando questi Paesi al carbone almeno per i prossimi 40 anni. Tra il 2006 e il 2010 la Banca Mondiale ha aumentato del 400% i propri investimenti a combustibili fossili, nonostante tali progetti abbiano dimostrato di non portare alcun beneficio ai poveri e alle comunità locali, oltre a contribuire ad aumentare le emissioni di gas serra che causano i cambiamenti climatici.

Sono diversi i punti su cui le politiche della Banca Mondiale destano preoccupazione. Secondo molte organizzazioni della società civile questa tendenza non viene adeguatamente esplicitata dalla Banca a causa di metodi imprecisi di classificazione dei progetti nel settore dell'energia e di una generale mancanza di trasparenza. In primo luogo il fatto che i finanziamenti per i combustibili fossili continuano a svolgere un ruolo dominante nel portafoglio globale della Banca mondiale per l'energia, anche attraverso intermediari finanziari che ricevono fino al 40% dei prestiti che la Banca destina al settore privato e che investono anche con fini speculativi nel settore estrattivo. In secondo luogo la BM continua ad effettuare investimenti significativi e crescenti nelle centrali elettriche a carbone, vincolando i Paesi del Sud a ricorrere al carbone per il proprio approvvigionamento energetico per decenni a venire. Infine, promuovendo modelli energetici orientati all'esportazione e su larga scala, la Banca mondiale si impegna a finanziare progetti controversi, tra cui figurano le grandi centrali elettriche a carbone, piuttosto che a sostenere iniziative più direttamente legate al suo mandato principale di riduzione della povertà e di sostegno al miliardo e mezzo di persone senza accesso all'energia.

CAPITOLO 5. L'Unione europea in cerca di coerenza

Abbiamo visto come l'UE sia uno dei maggiori donatori a livello mondiale. Le sue risorse per la cooperazione allo sviluppo sono cresciute costantemente negli ultimi cinque anni anche se sono state sempre meno indirizzate ai settori sociali dei paesi più poveri. I finanziamenti per la sanità e l'educazione sono diminuiti. Secondo *Alliance 2015*, solo il 5,7% degli aiuti gestiti dalla UE è andato a vantaggio di questi due settori nel 2008. Nell'Africa sub-sahariana sono scesi dall'8% del 2005 all'1,5 del 2008 e l'aiuto sta andando sempre meno direttamente a sostenere educazione, salute, alimentazione, soprattutto dei Paesi africani.¹²

L'APS europeo assume rilevanza rispetto ai volumi di risorse che attiva, ma è l'intera politica europea ad avere impatti molto forti sui Paesi del Sud e sui diritti umani in tutto il mondo.

Come abbiamo visto all'interno del capitolo dedicato al tema degli investimenti, il Trattato di Lisbona ha cambiato profondamente le politiche europee nel campo dello sviluppo. L'articolo 208 del Trattato stabilisce che tutti gli sforzi politici debbano essere orientati "alla riduzione e, nel lungo periodo, sradicamento della povertà". È cambiato anche l'assetto istituzionale: al Parlamento europeo sono stati affidati nuovi poteri come quello di adozione dei trattati commerciali. All'interno del Trattato è di primaria importanza il tema della "coerenza", stabilendo che "l'Unione deve tener conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell'attuazione delle politiche che possono incidere sui Paesi del Sud. Questo principio deve valere sia per le istituzioni europee sia per il SEAE (Servizio Europeo di Azione Esterna), una novità assoluta per l'UE che affianca un servizio diplomatico all'Alto commissario

L'Unione Europea esporta in armi un valore economico cinque volte più grande rispetto a quanto stanziava per la cooperazione allo sviluppo

per gli Affari Esteri. Nel documento "Coerenza delle politiche per lo sviluppo: accelerare i progressi verso la realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio" la Commissione Europea sottolineava come gli aiuti non siano sufficienti da soli al raggiungimento degli OSM ed individuava dodici aree di lavoro sulla coerenza delle politiche: commercio, ambiente, cambiamenti climatici, sicurezza, agricoltura, accordi bilaterali sulla pesca, politiche sociali, immigrazione, ricerca e innovazione, tecnologie informatiche, trasporti, energia. Anche a seguito di questo documento, lo scorso anno il Parlamento Europeo ha approvato una risoluzione sulla coerenza delle politiche europee per lo sviluppo e il concetto di aiuto pubblico allo sviluppo (18 maggio 2010) in cui, preso atto di numerosi studi e rapporti anche della società

civile sul tema della coerenza, fornisce più di 70 raccomandazioni. Fra queste alcuni punti sono rilevanti. In primo luogo si afferma che le cosiddette “singapore issues” (i temi dei 4 gruppi di lavoro costituiti nel 1996 a Singapore dalla Ministeriale dell’Organizzazione Mondiale del Commercio) non contribuiscono alla realizzazione degli Obiettivi del Millennio: liberalizzazione

dei servizi, investimenti e approvvigionamenti governativi, nuove regole per la concorrenza e più severa applicazione dei diritti di proprietà intellettuale. Ma la risoluzione punta il dito anche contro i sussidi all’*export* agricolo dell’UE che hanno un effetto disastroso sulla sicurezza alimentare e l’agricoltura dei Paesi del Sud. Inoltre il Parlamento Europeo ha affermato che in quanto esportatrice di armi, l’Unione esporta più di cinque volte quanto investe in APS nei Paesi più poveri (360 milioni contro 70). Il PE sottolinea come il documento “Europa Globale, competere nel mondo” dimostri, tracciando la filosofia commerciale dell’UE, come le strategie commerciali stesse favoriscano l’accesso dell’Ue ai mercati delle materie prime a discapito dei piccoli agricoltori e delle industrie nascenti in quei Paesi. Infine si segnala come anche la liberalizzazione finanziaria nell’area Ue, con la speculazione e volatilità dei flussi finanziari, generi instabilità ed effetti disastrosi nei Paesi più poveri.¹³

Sempre toccando il tema della coerenza, la Commissione europea ha elaborato il Libro verde “La politica di sviluppo dell’Unione europea a sostegno della crescita inclusiva e dello sviluppo sostenibile. Potenziare l’impatto della politica di sviluppo dell’Ue”¹⁴ con l’obiettivo di aprire il dibattito su come migliorare il sostegno dell’UE affinché i Paesi del Sud possano raggiungere più velocemente il traguardo degli OSM e su come creare nuove opportunità per ridurre la povertà. Il documento ha posto molti quesiti alla consultazione, conclusasi a gennaio 2011. Nei prossimi mesi la Commissione elaborerà una comunicazione su come modernizzare la politica di sviluppo dell’Unione che prenderà in considerazione, tra le altre cose, l’eventuale riesame del consenso europeo in materia di sviluppo. Fra le molte osservazioni e proposte giunte alla Commissione europea, c’è quella di Counter Balance, una coalizione di organizzazioni della società civile che monitora da dieci anni gli impatti delle operazioni finanziate dalla BEI. Counter Balance ha chiesto, in merito ai punti relativi del Libro verde, alla Commissione Europea di trarre conclusioni dall’esperienza del sostegno da parte della BEI agli investimenti privati nei Paesi del Sud, prima di promuovere una strategia che vede in modo centrale il sostegno al settore privato. Tale strategia vede nelle EDFI (*European Development Financial Institutions*) -come documentiamo nel capitolo 4 del presente rapporto- i soggetti privilegiati nell’azione di cooperazione allo sviluppo.¹⁵

Il Parlamento Europeo ha approvato una risoluzione sulla coerenza delle politiche europee per lo sviluppo e il concetto di aiuto pubblico allo sviluppo con più di 70 raccomandazioni molte delle quali proprie della società civile

CAPITOLO 6. "Privati" dell'aiuto

In Italia il dibattito sulle future linee di evoluzione dell'Aiuto allo Sviluppo è ancora molto indietro soprattutto nelle sperimentazioni pratiche di nuove soluzioni, anche se nel nostro Paese si stanno facendo strada, almeno negli intenti, e nei documenti di programmazione e in alcuni progetti concreti, molti dei tratti distintivi delle tendenze internazionali ed europee viste nel capitolo precedente.

Data la scarsità di risorse per l'APS (vedi capitolo successivo), il governo italiano insiste molto sull'approccio "Whole of Country", che consiste, come abbiamo visto, nel tentativo di far passare nelle sedi internazionali un metodo di conteggio dell'aiuto che metta nello stesso contenitore le politiche pubbliche e i flussi finanziari raccolti e gestiti da vari attori non statali come imprese, ONG, fondazioni, ma anche le rimesse dei migranti ed altre voci.

Nel documento programmatico "La cooperazione italiana allo sviluppo nel triennio 2011-2013 Linee – guida e indirizzi di programmazione", elaborato dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero Affari Esteri (MAE), si ribadisce questo concetto, spiegando che "anche in relazione ai principi dell'efficacia degli aiuti e della development effectiveness, la Cooperazione italiana continuerà, sulla base di quanto fatto nel corso della Presidenza italiana del G8 nel 2009, a perseguire il rafforzamento della visione "olistica" dello sviluppo ("Whole of Country"). Ciò avverrà nella convinzione che, per promuovere la crescita economica e lo sviluppo sostenibile, sia determinante assicurare la coerenza di tutte le politiche e di tutti i flussi finanziari (commercio, cancellazione del debito, pace e sicurezza, rule of law, risorse del settore privato, fonti innovative, ecc.) e la connessa mobilitazione di tutti gli attori (non solo governi ma anche amministrazioni locali, imprese, società civile) e risorse finanziarie (tassazione e risorse domestiche, investimenti, rimesse, filantropia, fondazioni, ecc) in grado di contribuire alla lotta alla povertà".

Osservando le linee strategiche dell'Italia, si nota, da un lato, come sia prioritario il sostegno allo sviluppo del settore privato nei Paesi del Sud ("per attivare una dinamica di investimenti diretti, internazionali e locali, necessaria per uno sviluppo economico auto-sostenuto", favorendo la piccola e media impresa e "tenendo in considerazione gli impegni assunti nel quadro europeo per facilitare l'accesso dei Paesi del Sud ai mercati internazionali").¹⁶

Dall'altro lato si sottolinea l'importanza dello sviluppo di partnership pubblico/privato (PPP) in cui la Cooperazione italiana "anche nella prospettiva di aggregare capacità e risorse aggiuntive in favore dello sviluppo, sarà guidata nel triennio da un'attenta considerazione della capacità del settore privato di

offrire esperienze, tradizioni e buone pratiche suscettibili di migliorare qualitativamente l'azione complessiva del 'Sistema Italia della Cooperazione' che s'intende realizzare". In particolare "promuovendo modelli di sviluppo italiani (ad esempio lo sviluppo di prodotti locali), e sull'attrazione di capitali privati attraverso meccanismi di mitigazione del rischio". In particolare partenariato pubblico-privato è stato in più sedi indicato dal governo come "la nuova strada per promuovere sviluppo nei Paesi poveri".

A questo proposito il CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) ha licenziato, in attuazione dell'articolo 7 della Legge 49/87 sulla cooperazione, una delibera, intitolata "Nuovo regolamento per le agevolazioni in favore di imprese miste operanti in Paesi in via di sviluppo" (Determinazione n. 92/2009). L'atto rappresenta un nuovo regolamento sulle agevolazioni creditizie alle imprese italiane (registrate in Italia) che operano nei Paesi del Sud, per

Vista la scarsità di risorse pubbliche, il Governo insiste su un approccio che vorrebbe mettere nello stesso contenitore le politiche pubbliche e i flussi finanziari raccolti e gestiti da vari attori non statali

realizzare progetti "in maniera innovativa", tramite "accesso al credito a condizioni agevolate per iniziative realizzate da imprese italiane attraverso joint venture con partner locali". Il regolamento, che vale per alcuni Paesi con specifiche caratteristiche, prefigura anche gli ambiti in cui si prevedono forme di credito agevolato: servizi locali di interesse generale ed eventuali opere infrastrutturali connesse (energia, acqua, trasporti e rifiuti, ICT), servizi per la microimpresa e valorizzazione dei beni ambientali e culturali, anche immateriali.

Altro aspetto che viene indicato nelle linee guida della cooperazione italiana è quello dell'Aid for trade, vale a dire l'aiuto al commercio visto come strumento di sviluppo. L'Aid for trade consiste in una serie di misure che facilitano gli scambi commerciali con i Paesi destinatari dell'intervento. L'Italia è ancora molto indietro su questo aspetto ed ha tenuto fino ad oggi un basso profilo sul tema, senza aver elaborato una strategia specifica. Dall'Aid for Trade Monitoring Report 2009¹⁷ della Commissione Europea possiamo rilevare come questo strumento per il nostro Paese rappresenti un'importante parte del dialogo politico con meno del 25% dei beneficiari e lo stesso vale con riferimento alla presenza degli aiuti al commercio nelle strategie Paese (Country Assistance Strategies). Va sottolineato, inoltre, che l'aiuto italiano si indirizza in modo consistente anche verso il canale multilaterale e multi-bilaterale dove si fa aiuto al commercio anche attraverso progetti molto discutibili nel campo delle infrastrutture, delle riforme interne e altri settori. In ogni caso è importante registrare come l'azione italiana nella Banca Mondiale, che risulta tra le principali istituzioni multilaterali che promuove l'Aid

for trade, sia complessivamente diminuita di rilevanza ed efficacia.

In una situazione di risorse pubbliche scarse, appare apprezzabile il tentativo del Governo italiano di mettere a sistema e facilitare tutti gli sforzi per lo sradicamento della povertà, garantendo un ruolo di coordinamento più incisivo nell'ottica del raggiungimento di una maggiore efficacia dell'aiuto come definito nei contesti internazionali a cui il nostro Governo partecipa. Quello che è invece criticabile è far risultare come APS azioni che hanno altri obiettivi prioritari rispetto al favorire lo un reale sviluppo di aree svantaggiate, o che pongono parziale rimedio ad azioni poco trasparenti o illegittime come è spesso il caso della cancellazione del debito contratto da elites corrotte e poco democratiche dei Paesi del Sud a vantaggio talvolta di aziende italiane. Così come è criticabile inserire nel "sistema Paese" sforzi privati, come quelli portati avanti dalle ONG, che non beneficiano del sostegno pubblico. Un caso emblematico è quello del debito ecuadoriano, contratto con operazioni che hanno favorito aziende italiane con i fondi della Cooperazione allo Sviluppo. Nonostante il debito sia stato dichiarato illegittimo da una

In un contesto di tagli, il Governo porta avanti progetti infrastrutturali enormi il cui impatto è criticabile

commissione di esperti voluta dal governo ecuadoriano¹⁸, l'Italia non ha proceduto alla sua cancellazione, come richiesto peraltro dalla società civile italiana ed ecuadoriana.

Al contrario, l'Italia si è impegnata a siglare con l'Ecuador un accordo di conversione del debito che impegna il governo di Quito ad

utilizzare il credito italiano per finanziare l'iniziativa Yasuni-Itt, volta a contrastare l'estrazione petrolifera all'interno del parco Yasuni, uno dei luoghi più biodiversi al mondo.

Le operazioni di cancellazione del debito -che sono molto complicate e implicano un lungo processo di calcolo e negoziazione- sono state già nel 2009 la principale voce di aiuto pubblico allo sviluppo dell'Italia, impegnando il 17,76% del totale (vedi box di approfondimento).¹⁹

Aldilà di tali poste, esistono poi casi documentati di utilizzo del fondi della cooperazione in maniera nettamente incoerente rispetto agli standard internazionali e alle raccomandazioni dell'OCSE. Uno di questi, su cui la Campagna per la Riforma della Banca Mondiale ha aperto una campagna specifica, è stato quello della Diga di Gibe in Etiopia. La Cooperazione Italiana è stata direttamente coinvolta nella controversa realizzazione dell'opera idroelettrica Gilgel Gibe 2 sul fiume Omo, affidata alla ditta Salini Costruttori, impegnata in diversi Paesi africani nel settore delle grandi infrastrutture, senza gara d'appalto internazionale. La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli affari esteri italiano approvò infatti nell'ottobre del 2004 il più grande credito d'aiuto mai erogato nella storia del fondo rotativo, 220 milioni di euro nonostante il parere negativo del Nucleo di Valutazione della DGCS stessa ed il parere negativo del Ministero dell'economia e delle finanze, per la realizzazione

della diga Gibe 2, il cui contratto era già stato assegnato alla stessa Salini Costruttori, a trattativa diretta contravvenendo a tutti gli standard nazionali e internazionali sulla trasparenza e la concorrenza, e proprio mentre l'Italia si apprestava a cancellare all'Etiopia 332,35 milioni di euro di debito bilaterale, quindi automaticamente re-indebitando uno dei Paesi più poveri al mondo per una cifra di poco inferiore. L'opera ha anche avuto un processo di costruzione lungo e controverso con grandi problemi tecnici a causa dell'assenza di studi geologici adeguati. Dopo meno di due settimane dalla sua inaugurazione ad inizio 2010 con la presenza del Ministro degli Esteri Franco Frattini, la galleria di adduzione alle turbine è crollata parzialmente. Dopo la realizzazione di questo progetto è stata annunciata quella del terzo lotto, chiamato "Gilgel Gibe 3", il più grande progetto idroelettrico dell'Etiopia che prevede una diga con un salto di 240 metri ed una potenza di 1870 MW che, nel caso in cui verrà completata, sbarrerà il corso del fiume Omo, creando un bacino lungo 150 chilometri e compromettendo per sempre il delicato ecosistema fluviale dal quale dipende la vita di numerose comunità locali che vivono sulla valle del fiume in Etiopia e sulle rive del Lago Turkana in Kenya, luogo in cui sfocia il fiume. La costruzione della diga Gibe 3 è iniziata nell'estate del 2006 grazie al consolidato rapporto fra l'EEPCO, ente gestore dell'energia elettrica interamente controllato dal governo etiope, e la Salini Costruttori S.p.A. Il costo complessivo del progetto è di 1,47 miliardi di euro affidato alla Salini a trattativa diretta senza gara d'appalto internazionale, violando -come denuncia la campagna- sia la legislazione etiope che gli standard internazionali in materia di appalti pubblici. Tra i potenziali finanziatori a cui l'Etiopia si è rivolta figura anche l'Italia a cui il governo etiope ha chiesto 250 milioni di euro. Il MAE ha annunciato a fine maggio 2011 che non concederà alcun prestito al governo etiope per la realizzazione dell'opera. La comunicazione formale è stata ricevuta dalla Campagna per la Riforma della Banca Mondiale da parte delle autorità ministeriali e afferma che "...in ogni caso la procedura di concessione del credito d'aiuto di cui in oggetto si è interrotta. Il Governo etiope ha infatti rinunciato a dare ulteriore seguito alla richiesta di finanziamento a credito d'aiuto del progetto idroelettrico in esame". La Farnesina è solo l'ultima delle entità che rinunciano a partecipare al progetto, attualmente in fase di realizzazione e che vede il coinvolgimento dell'impresa italiana Salini. Nei mesi scorsi già la Banca Mondiale, la Banca Europea per gli Investimenti e la Banca Africana di Sviluppo

In Italia nel 2010 le rimesse dei migranti verso i paesi del Sud sono stati circa il triplo di quanto stanziato dal Governo per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo

avevano deciso di non finanziare il mega impianto idroelettrico. Sebbene queste istituzioni non abbiano espressamente indicato le nefaste conseguenze del progetto

come motivazioni del loro mancato aiuto, è più che probabile proprio gli impatti socio-ambientali siano alla base della loro decisione.
(Informazioni su www.stopgibe3.it).²⁰

L'Italia e la cancellazione del debito

L'Italia ha aderito all'iniziativa internazionale per la cancellazione del debito dei paesi maggiormente poveri e indebitati denominata "*Heavily Indebted Poor Countries*" (HIPC) ed anche alla nuova iniziativa denominata "HIPC rafforzata". A partire dal 2001, secondo la Farnesina, l'Italia ha cancellato debiti per 3,36 miliardi di euro tramite queste iniziative le quali implicano delle condizioni ben precise. Possono infatti accedere Paesi che, oltre ad essere eleggibili ai prestiti altamente concessionali dell'IDA della Banca Mondiale, hanno un debito dichiarato insostenibile in base dalle analisi finanziarie svolte dagli esperti delle Istituzioni Finanziarie Internazionali. Per poter accedere all'iniziativa, tali Paesi devono inoltre aver posto in atto una serie di misure in campo economico nel contesto di un programma di riforme sostenuto dal Fondo Monetario e dalla Banca Mondiale. L'Italia si è impegnata, dall'approvazione della legge 209 del 2000, a cancellare 4,78 miliardi di Euro circa di debiti ai Paesi HIPC. Due terzi di essi, il 67% circa, sono però derivati da crediti commerciali controllati dalla SACE. Significa che numerosi investimenti privati coperti dalle Agenzie di Credito all'Esportazione non sono andati a buon fine e quindi i governi occidentali hanno dovuto rilevare tramite queste agenzie il debito commerciale privato contratto da compagnie e banche private. In questo modo hanno dovuto indennizzare tali compagnie e banche private al termine delle loro operazioni con fondi pubblici come stipulato nelle polizze di assicurazione che prevedono di norma una "contro-garanzia" del governo che ospita le operazioni nei confronti dei governi occidentali. Il restante 33% sono crediti di aiuto (di competenza del Ministero degli Affari Esteri - Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo). Un dato emblematico dell'importanza dei debiti commerciali nella composizione del debito è fornito dalla stessa legge italiana il cui articolo 2 comma 1b considera oggetto di annullamento, totale o parziale, i crediti assicurati ai sensi della legge Ossola del 1977 nella cui titolarità è succeduta la SACE per effetto del relativo pagamento dell'indennizzo e assistiti da controgaranzia sovrana, per un importo tra i 5.000 e gli 8.000 miliardi di lire a fronte di una cancellazione di soltanto 3.000-4.000 miliardi di crediti di aiuto concessi tramite l'aiuto allo sviluppo.

COS'È LA SACE

Le Agenzie di Credito all'Esportazione sono enti solitamente pubblici o sotto controllo pubblico, nati per sostenere e assicurare gli investimenti all'estero delle imprese del proprio Paese. In Italia la principale agenzia di credito all'esportazione è la SACE. Quando un'impresa investe all'estero deve considerare i diversi rischi politici, commerciali, e più in generale il rischio che la controparte non paghi. Visto che per la singola impresa è spesso difficile potere reclamare il pagamento da parte di uno Stato sovrano, è possibile stipulare una sorta di contratto di assicurazione con la propria ACE. In caso di indennizzo accordato, quest'ultima interviene rimborsando l'impresa e subentrando quale creditrice. In altre parole, tramite le ACE il governo dove ha sede l'impresa si assume il rischio dell'investimento della stessa impresa all'estero. Se qualcosa va male, e viene accordato il rimborso all'impresa, il governo italiano, tramite la SACE, diventa titolare di un credito nei confronti del Paese del Sud. I governi del Nord possono poi stipulare delle contro-garanzie con i loro omologhi del Sud, grazie alle quali è quest'ultimo Paese che prende l'impegno di accollarsi il debito nel caso qualcosa vada storto con l'investimento. Un meccanismo perfettamente lecito per investire in Paesi a rischio, ma che troppo spesso è stato usato per finanziare le cosiddette "cattedrali nel deserto" o progetti con forti impatti sociali, ambientali e sui diritti umani nei Paesi del Sud, con regimi dittatoriali e per operazioni che non portano nessuno sviluppo al Paese ospite.²²

GRAFICO 2

Le rimesse dei migranti in Italia

Anno	Rimesse (in migliaia €)	Var. % annua	Rimesse/PIL
2000	588.468		0,05%
2001	749.401	27,3%	0,06%
2002	791.616	5,6%	0,06%
2003	1.167.060	47,4%	0,09%
2004	2.706.106	131,9%	0,19%
2005	3.900.793	44,1%	0,27%
2006	4.527.666	16,1%	0,30%
2007	6.039.255	33,4%	0,39%
2008	6.376.949	5,6%	0,41%
2009	6.747.818	5,8%	0,44%
2010	6.385.874	-5,4%	0,41%
Var % 2000-2010		985,2%	

Elaborazione Fondazione Leone Moressa su dati Banca d'Italia e ISTAT.

L'Italia e il debito illegittimo dell'Ecuador

Il nuovo Governo ecuadoriano ha avviato dal suo insediamento un lavoro di analisi sul debito contratto dal Paese negli ultimi decenni che ha portato all'insediamento di una Commissione per la Revisione Integrale del Credito Pubblico (CAIC). La commissione ha riscontrato elementi di illegittimità e illegalità nei crediti concessi, incluso quello accordato dal Governo italiano per la realizzazione della centrale idroelettrica di Marcel Laniado De Wind, nei pressi della diga di Daule Peripa. Si tratta di un prestito di circa 45 milioni di euro che però non ha portato ai risultati sperati. La centrale, costruita da una cordata di imprese italiane guidate dalla società Ansaldo, ha subito un incremento dei costi del 163%, dovuto anche alla decisione in corso d'opera di aumentarne la potenza. Tuttavia in base alla verifica tecnica della CAIC sembrerebbe che le turbine installate siano in realtà di potenza inferiore a quella dichiarata nel contratto, per cui il popolo ecuadoriano sta pagando un prezzo altissimo per un'opera di scarso valore, che non produce più di un terzo dell'energia attesa ed ha avuto delle conseguenze negative sotto vari punti di vista. A quasi 30 anni dalla loro realizzazione, la diga di Daule Peripa e l'annessa centrale idroelettrica di Marcel Laniado De Wind hanno avuto impatti ambientali e sociali enormi. Il territorio che è stato inondato dal bacino artificiale era uno dei più fertili del Paese. Secondo la CAIC, in seguito all'inondazione sono stati costretti ad abbandonare le proprie terre 14.965 contadini, mentre altre 63 comunità sono rimaste pressoché isolate. Le organizzazioni della società civile ecuadoriana sostengono che circa 50.000 persone siano state impattate direttamente e indirettamente dal bacino artificiale, senza mai venir compensate per le perdite subite. Un'operazione fallimentare della Cooperazione italiana -come denunciato da molte ONG dopo un lavoro di ricerca e documentazione della Campagna per la Riforma della Banca Mondiale- che ha peggiorato le condizioni di vita delle popolazioni che vivono nell'area e ha caricato sulle spalle dei più poveri in Ecuador il peso di un debito illegittimo incapace di essere ripagato.²¹

I costi delle rimesse

Nella strategia “*Whole of Country*” che il Governo italiano cerca di portare avanti, assume rilievo anche la politica sulle rimesse dei migranti verso i paesi d'origine. L'Italia dal 2009 ha avviato, d'intesa con la Banca Mondiale, il “Global Remittances Working Group”, un gruppo che mira a dare un contributo nell'agevolazione delle rimesse, riducendone il costo di invio. Il vertice G8 de L'Aquila ha dichiarato l'impegno di ridurre il costo medio globale di invio delle rimesse dall'attuale 10% al 5% in 5 anni (obiettivo del “5x5”), tramite cioè il dimezzamento degli attuali costi di invio. Un'iniziativa importante, a cui in Italia collaborano anche organizzazioni della società civile insieme al MAE, denominata “manda i soldi a casa” con il lancio di un portale attraverso il quale è possibile consultare i costi di invio di denaro dei principali *money transfer* (www.mandaisoldiacasa.it).

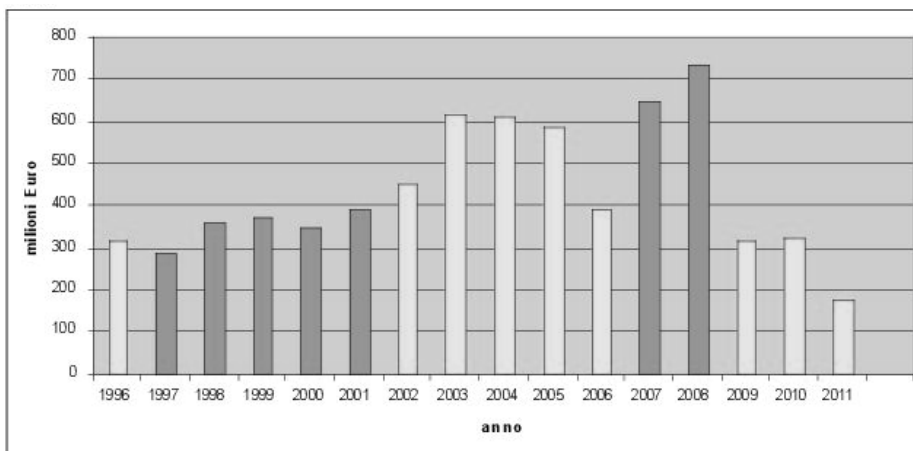
Appare comunque discutibile considerare le rimesse come aiuto pubblico allo sviluppo, dal momento che, anche in presenza di opportuni sforzi per facilitarle e renderle meno costose, esse sono comunque un flusso di denaro privato frutto del lavoro dei migranti nei paesi “ricchi”. Sono peraltro flussi pro-ciclici, ovvero soggetti al condizionamento delle crisi economiche. In Italia, nel 2010 per la prima volta le rimesse sono infatti calate a causa della crisi: ogni straniero ha inviato in media al suo Paese 1508 euro all'anno, rispetto ai 1734 nel 2009 come emerge da uno studio della Fondazione Leone Moressa di Venezia. Le rimesse ammontano ormai ad oltre lo 0,41% del Prodotto Interno Lordo (erano lo 0,44% nel 2009), quasi il triplo di quanto il Governo ha destinato all'APS (lo 0,15% del PIL). Circa la metà del totale delle rimesse viene spedito in Asia (più del 47%), il 27,4% rimane all'interno dei confini europei, il 12,5% in Africa e l'11,6% nel continente americano. Il Paese che raccoglie più risorse dall'Italia è la Cina, con 1,7 miliardi, quanto necessario a sostenere mezzo milione di cinesi. Roma è la provincia dalla quale defluisce il maggior volume di rimesse verso l'estero, 1,7 miliardi di euro, a cui seguono Milano, Napoli, Firenze e Prato. Quelle verso i Paesi del Sud rappresentano spesso la maggior fonte di entrate e sono frutto del lavoro, sovente in condizioni indegne e con minori diritti e tutele, dei migranti nei paesi “sviluppati”. Per tali ragioni appaiono meramente retoriche le proposte avanzate da alcuni esponenti della Lega Nord di tassare per raccogliere fondi a favore del volontariato. Ben più utile e interessante sarebbe tenere conto delle proposte più efficaci e opportune di tassazione delle transazioni finanziarie avanzate dalla società civile e fatte proprie anche da alcuni governi occidentali.

CAPITOLO 7. La drastica fine dell'aiuto pubblico allo sviluppo italiano

Come emerge ormai da tutti i rapporti su questo tema e dalle denunce delle ONG e non solo, il Governo italiano sta mettendo in atto un rapido e progressivo smantellamento dell'APS a cui sono destinate risorse minime del budget nazionale e che vanno sempre di più a coprire quasi esclusivamente alcuni degli obblighi che il nostro Paese ha assunto nei confronti di istituzioni internazionali e fondi multilaterali. Nel 2010 l'ammontare netto dell'APS italiano è stato, secondo l'OCSE, dello 0,15% del PIL con un ulteriore calo rispetto al 2009 dell'1,5% e del 35% se raffrontato ai livelli del 2008.²³

Per il 2011 le prospettive sono ancora meno rosee: la Legge di Stabilità 2011 ha tagliato questa voce di bilancio di 30 milioni di euro, con un calo ulteriore del 45% rispetto al 56% del 2010 rispetto al 2009: una riduzione di risorse complessive prevista per il 2011 di 148 milioni di euro.

GRAFICO 3. Stanziamenti del Governo italiano per la Cooperazione allo Sviluppo da legge 49/87 dal 1996 al 2011



Fonte: elaborazione di ActionAid su dati di Legge di Bilancio 1996-2011.

La cifra in bilancio del MAE dedicato all'APS per la Legge 49/1987 è di 179 milioni di euro che diventano 100 milioni di euro al netto dei costi di gestione e degli impegni già adottati negli anni precedenti. Rapportato percentualmente al prodotto interno lordo, si stima che per il 2011 l'APS italiano possa aggirarsi

intorno allo 0,12% del PIL, anche se la percentuale dipende dall'avanzamento del processo di cancellazione del debito della Repubblica Democratica del Congo che è stato avviato e che non rappresenterebbe comunque lo stanziamento di nuove risorse.

Secondo il CINI (Coordinamento Italiano Network Internazionali) l'ammontare dell'aiuto è bloccato sui livelli che l'Italia si proponeva di raggiungere entro il 2003, mentre in termini assoluti siamo sotto i livelli del 1997. La Cooperazione allo Sviluppo è la principale vittima del taglio complessivo al MAE imposto dalla manovra economica: il 66% è andato infatti a colpire questo strumento di lotta contro la povertà nel mondo sancito per legge, nonostante, come ricorda sempre il CINI, nel 2010 rappresentasse solamente il 15% delle disponibilità complessive del ministero stesso.

La portata della drastica riduzione dell'APS può essere ben compresa se si considera anche che moltissime ONG vantano crediti anche da più di dieci anni nei confronti del MAE pari a quanto destinato a loro nel 2011.

IL Governo italiano sta mettendo in atto un rapido e progressivo smantellamento dell'APS a cui sono destinate risorse minime del budget nazionale

Ma sotto la lente non c'è solo l'azione del MAE. In Italia non esistono documenti ministeriali o legislativi di previsione che contengano punto per punto gli stanziamenti dedicati agli interventi di Cooperazione allo Sviluppo nei vari ministeri (Affari Esteri, Economia e Finanze, Ambiente). In particolare è il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) a gestire i pagamenti ai fondi multilaterali di sviluppo nei confronti dei quali l'Italia, nelle sedi internazionali, ha assunto e continua ad assumere impegni finanziari che per la maggioranza disattende. Sempre secondo il CINI, alla fine del 2010 il nostro Paese ha disatteso impegni per 1,5 miliardi di euro, avendo sborsato solamente 444 milioni di euro a fronte di 1,97 miliardi di euro da corrispondere entro il 2010 per i seguenti fondi: IDA (International Development Association)-Banca Mondiale, Fondo Africano di Sviluppo, Fondo Asiatico di Sviluppo, Ifad, Fondo Globale per l'Ambiente, Fondo Globale per la risposta all'Aids, tubercolosi e malaria (GFATM), Convenzione per l'Aiuto Alimentare. La cifra più alta che il nostro Governo ha erogato è stata nei confronti dell'IDA della Banca Mondiale (284 milioni di euro, ma ne mancano ancora 566), mentre per i Fondi di Sviluppo asiatico e africano, il Fondo Globale per l'Ambiente e la Convenzione per l'Aiuto Alimentare non è stato ancora sborsato un euro.²⁴

GRAFICO 4

La situazione degli impegni multilaterali dell'Italia

Fondo di sviluppo	Impegno finanziario italiano	Contributi italiani attualmente sborsati	Mancati versamenti
Associazione Internazionale per lo sviluppo (IDA) 15 – Banca Mondiale	850 milioni di euro entro il 2010	284 milioni di euro	566 milioni di euro
Fondo africano di sviluppo	218 milioni di euro entro il 2010 + 218 milioni di euro entro il 2014	ZERO	218 milioni di euro + 218 milioni entro il 2014
Fondo asiatico di sviluppo	93 milioni di euro entro il 2009	ZERO	93 milioni di euro
Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD)	41,5 milioni di euro attesi entro il 2010	30 milioni di euro	11,5 milioni di euro
Fondo globale per l'ambiente (GEF)	88 milioni di euro attesi entro il 2010 + 92 milioni di euro entro il 2014	ZERO	88 milioni di euro + 92 milioni entro il 2014
Fondo globale per la risposta all'AIDS, tubercolosi e malaria	420 milioni di euro entro la fine del 2010	130 milioni di euro	290 milioni di euro
Convenzione per l' Aiuto Alimentare	260 milioni di euro alla fine del 2010	ZERO	260 milioni di euro
Totale da versare	1.970 milioni di euro entro il 2010 + 310 milioni entro il 2014	444 milioni di euro	1.526 milioni di euro entro fine 2010

Fonte: Finanziaria 2011, aiuti allo sviluppo solo grazie all'Europa.

Visto il drastico calo dei fondi all'APS, gran parte del budget italiano viene ormai canalizzato tramite i contributi, obbligatori, alla Commissione europea in materia. Il 65% dell'aiuto italiano è gestito dalla Commissione europea tramite strategie decise dalla Ce stessa e dagli Stati membri. Oltre a tale delega, l'Italia è uno dei principali responsabili del mancato raggiungimento in sede europea del traguardo dello 0,56% del PIL fissato nel 2005 e fermo per ora allo 0,46% nell'Europa a 27 come vedremo nel dettaglio nel capitolo successivo. L'atteggiamento dell'Italia è peraltro in controtendenza con quello dei paesi europei e dei paesi OCSE che invece registrano, nonostante la crisi, livelli significativi di crescita degli aiuti.

Un aiuto quindi prevalentemente multilaterale ed europeo (per invio dei fondi, non per l'approccio) e caratterizzato in una delle sue componenti residue principali dalla cancellazione del debito dei Paesi più poveri. Si calcola che dal 2001 al 2010 il 20% dell'aiuto italiano sia stato rappresentato da questa operazione, una cifra assoluta di oltre 6 miliardi di euro.²⁵

Secondo i calcoli di Action Aid, al netto delle cancellazioni del debito e dei trasferimenti comunitari, l'aiuto italiano rappresenterebbe lo 0,09 del PIL, a fronte di una media europea dello 0,26%.

Se si osserva la lista dei paesi prioritari per l'aiuto secondo le linee della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS), si trovano, per quanto riguarda l'Africa, Niger, Senegal, Etiopia, Sudan, Somalia e Mozambico (che dovrebbero ricevere il 50% degli aiuti bilaterali complessivi dal 2011); nell'area mediterranea, balcanica e nel Medio Oriente Kosovo, Macedonia, Bosnia Herzegovina, Egitto, Tunisia, Territori Palestinesi, Libano e Iraq (previsto il 25% dell'aiuto totale dal 2011); infine per America Latina, Asia e Caraibi: Ecuador, Perù, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Afghanistan, Pakistan.²⁶

Quelli prioritari sono 35, una strategia di riduzione in controtendenza rispetto ad una tradizione italiana di aiuti "a pioggia" e apprezzata dal DAC (Development Assistance Committee dell'OCSE) come uno dei pochi segnali di miglioramento per la cooperazione italiana. Se osserva al biennio 2007-2008 (i più recenti dati consolidati presenti nel rapporto OCSE 2010), si nota come siano i Paesi in cui l'Italia ha interessi economici o militari e strategici dal punto di vista delle risorse energetiche ad essere i principali destinatari dell'aiuto, tendenza accentuata dalla drastica riduzione del volume degli aiuti che pone ancora di più in primo piano quelli in cui sono presenti le missioni militari come si può vedere dalle schede sui casi presenti in questo capitolo. In termini di aiuto complessivo, l'Iraq è il primo Paese beneficiario con 663 milioni di dollari, seguito dall'Afghanistan, l'Etiopia, il Libano, la Cina, il Marocco.

GRAFICO 5
Principali destinatari dell'aiuto italiano (2007-2008)

Iraq	663
Afghanistan	89
Etiopia	71
Lebanon	66
China	66
Morocco	56
Palestinian Adm. Areas	45
Mozambique	39
Albania	32
Sierra Leone	31

Dati in milioni di dollari.

Fonte OCSE – Development Cooperation Report 2010.

Nel biennio 2006-2007 i primi tre beneficiari erano invece stati sempre l'Iraq (443 milioni di dollari), la Nigeria (382) e l'Etiopia (90).

Alcuni di questi paesi non compaiono nella lista delle priorità fissate per la cooperazione italiana. Secondo uno studio di Action Aid, i paesi che ottengono

la maggior quota degli aiuti italiani sono le ex colonie e quelli in cui sono in corso rilevanti affari commerciali, senza peraltro tener troppo conto del grado di corruzione presente nei paesi partners.²⁷

Se si osservano i settori in cui interviene la cooperazione italiana, si nota come la quota principale nel biennio 2007-2008 sia stata quella della cancellazione del debito (quasi il 40%) seguita da salute, assistenza umanitaria, acqua e igiene

Il Governo italiano sta mettendo in atto un rapido e progressivo smantellamento dell'APS a cui sono destinate risorse minime del budget nazionale. L'OCSE ha presentato all'Italia 19 raccomandazioni per una radicale riforma della cooperazione allo sviluppo, fra queste la riforma della Legge 49

pubblica e sostegno alla società civile. Una quota d'aiuto ancora troppo dispersa, secondo i parametri europei, in quanto per aumentare l'efficacia dell'aiuto ogni Paese dovrebbe impegnarsi in tre soli settori e in un numero limitato di paesi.

Uno dei limiti storici dell'aiuto italiano è quello di essere "legato" per legge alla fornitura di beni e servizi da imprese italiane (*tied aid*). Oltre ad aumentare i costi degli interventi, ciò comporta conseguenze negative limitando la concorrenza e il coinvolgimento delle capacità e professionalità dei paesi beneficiari. Secondo Action Aid, l'aiuto legato rappresentava nel 2008 il 22% del totale, percentuale che cresce ad oltre il 38% al netto della cancellazione del debito, ponendo l'Italia al quarto posto in Europa dopo Grecia, Portogallo e Spagna. Nel 2001 la quota era di ben il 91% e del 63% dal 2006 al 2008. Un problema, quello dell'aiuto legato, difficilmente risolvibile senza mettere mano alla legge 49/87 che limita lo "slegamento", imponendo vincoli legali come la caratteristica di avere una sede in Italia per la fornitura di beni e servizi.²⁸

Ma non è l'unico problema strutturale che caratterizza l'aiuto italiano. Nel 2009 è stato pubblicato il rapporto periodico sulla Cooperazione allo Sviluppo in Italia, la cosiddetta "*Peer review*", analisi coordinata dal Comitato per l'aiuto pubblico (DAC) dell'OCSE e realizzata da altri membri dell'Organizzazione, nel caso specifico Francia e Grecia. Le "*Peer review*" servono a mettere nero su bianco una serie di raccomandazioni, tecniche e politiche, per garantire che ogni membro raggiunga standard condivisi di efficacia degli aiuti allo sviluppo rispetto a tutti gli aspetti della cooperazione, dalle risorse, al quadro legislativo, ma anche priorità geografiche, dialogo con la società civile, coordinamento tra istituzioni, personale impiegato, gestione amministrativa, monitoraggio, gestione delle emergenze. La precedente sull'Italia era stata fatta 6 anni prima: il DAC propose tredici riforme essenziali da realizzare entro il 2009 le quali

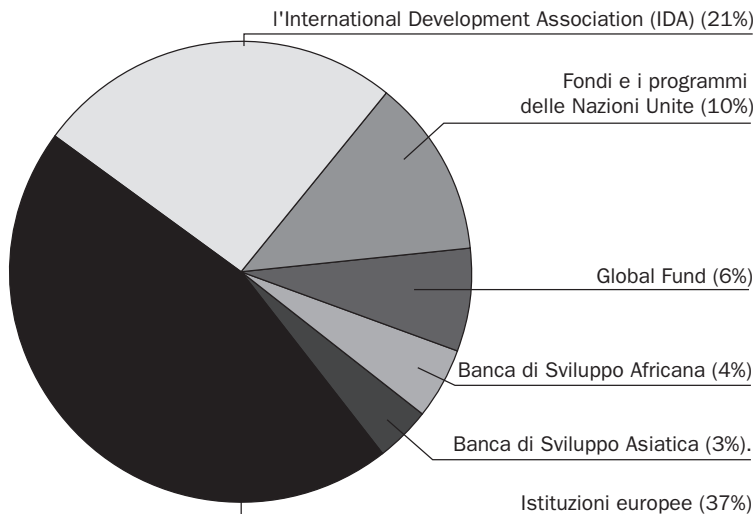
comprendevano l'incremento e la certezza delle risorse impegnate, una migliore definizione delle priorità, l'assunzione di nuovi esperti, lo snellimento delle procedure amministrative, la realizzazione di un sistema di valutazione e monitoraggio e l'approvazione di una nuova legge. Oltre ad essere in gran parte state disattese le raccomandazioni del 2004, nel 2009 il DAC ne ha riproposte 19, alcune delle quali contengono implicazioni politiche di grande rilevanza.²⁹ Fra queste la necessità di una nuova legge che definisca un quadro normativo più attuale per il nostro sistema di cooperazione; l'adeguamento del volume di risorse agli impegni presi a livello internazionale; l'attenzione alla coerenza tra le politiche; il monitoraggio e valutazione degli interventi. Le raccomandazioni dell'OCSE non hanno poteri vincolanti per i governi e non esiste alcun tipo di sanzione. Anche per questo l'Italia ha fatto ben poco per risponderci e rilanciare la propria politica di Cooperazione allo Sviluppo.³⁰

L'Italia e l'aiuto multilaterale

Secondo i dati del DAC, l'aiuto multilaterale nel mondo è cresciuto, dal 1989 al 2008, da 23 a 35 miliardi di dollari. Per aiuto multilaterale si intendono i contributi -obbligatori o volontari- al bilancio delle organizzazioni, istituzioni e agenzie internazionali che svolgono attività integralmente o in significativa percentuale rivolte alla promozione dello sviluppo e dell'assistenza ai Paesi beneficiari. La quota di aiuto multilaterale rispetto al totale dell'APS oscilla dal 27 al 33%.

Secondo i dati dell'OCSE³¹, dal 2004 al 2008, l'82% dell'aiuto multilaterale è stato inviato a sei entità multilaterali: le istituzioni europee (37%), l'International Development Association (IDA) della Banca Mondiale (21%), i fondi e i programmi delle Nazioni Unite (10%), il Global Fund (6%), le Banche di Sviluppo Africana e Asiatica (4 e 3%).

GRAFICO 6
Gli aiuti multilaterali nel mondo



Fonte: Dac Report on multilateral aid 2010.

Le istituzioni europee rappresentano anche la quota più grande dell'aiuto multilaterale dei paesi membri (il 51%). Nel complesso degli aiuti multilaterali devono essere considerati anche quelli che sono definiti i "non-core funding", dedicati a specifici settori, temi, paesi o regioni che vengono canalizzati dalle agenzie multilaterali. Tali aiuti sono stati nel 2008 di circa 14 miliardi di dollari. Secondo i dati del DAC, l'Italia è il Paese che nel biennio 2006-2008 ha avuto la più alta percentuale di aiuto multilaterale in rapporto al totale dell'aiuto pubblico: ben il 49%. Questo dato non si spiega con una cieca dedizione all'affidamento dei propri fondi al contesto multilaterale, ma prevalentemente con una maggiore importanza numerica che tali fondi assumono in un contesto di forti tagli. Molti di questi, infatti, come la quota europea, sono obbligatori anche se, nonostante l'Italia si sia impegnata a versare il proprio contributo a diverse agenzie, risulta comunque debitrice, come abbiamo visto, nei confronti della maggioranza di essi. Se si esclude la quota destinata alle istituzioni europee, nel periodo 2004-2008 l'Italia ha destinato 5,6 miliardi di dollari alle agenzie multilaterali, il 6% del totale mondiale, il 26% del quale è andato all'IDA della Banca Mondiale, l'8% alle agenzie dell'Onu, il 15% al Global Fund e i 13% alle banche asiatica e africana. In totale il 62% è andato alle prime cinque agenzie.

L'INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION E IL GLOBAL FUND

L'IDA fa parte della Banca Mondiale al pari di altre sue Istituzioni quali l'IFC (International Finance Corporation), l'IBRD (International Bank for Reconstruction and Development) e la MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency). L'IDA è la principale fonte di finanziamento della Banca Mondiale per i programmi di sviluppo nei Paesi più poveri in cui il reddito medio è molto basso e che non hanno le condizioni per accedere ad altre forme di finanziamento. I prestiti sono erogati con condizioni agevolate (commissioni basse, senza interessi o con interessi minimi e con tempi lunghi di restituzione). Al pari dell'IBRD, l'IDA concede prestiti per progetti (costruzione di dighe, strade, infrastrutture, sfruttamento delle risorse naturali), per settori (prestiti rivolti a rafforzare determinati settori economici); istituzionali (per ridurre le barriere al libero accesso di investimenti privati) o per riforme economiche e politiche, anche collegati all'implementazione di programmi per la cancellazione del debito. Fra i Paesi che hanno ottenuto prestiti il primo per volume di denaro complessivo è l'India con circa 2,5 miliardi di dollari seguita dal Vietnam (1,4) e la Tanzania (943 milioni). Seguono Etiopia (890), Nigeria (890), Bangladesh (828), Kenya (614) e Uganda (480). La quota maggiore per tipologia di aiuto è relativa alle infrastrutture (37%), al settore sociale (29%) e alla pubblica amministrazione e diritto (18%), mentre l'agricoltura ha solo l'8% degli aiuti. Il Fondo Globale per la lotta all'AIDS, la tubercolosi e la malaria (Global Fund, GFATM) è invece un'istituzione finanziaria internazionale che ha impegnato fino ad oggi circa 21 miliardi di dollari in 150 paesi per sostenere la prevenzione su larga scala, programmi di trattamento e la cura contro le tre malattie.

L'INIZIATIVA DELL'AQUILA PER LA SICUREZZA ALIMENTARE

Il governo italiano, come Paese ospitante del G8 dell'Aquila del 2009, aveva promosso e si era impegnato sul versante della sicurezza alimentare con "L'Aquila Food Security Initiative" (AFSI), che impegnava una nutrita lista di donatori a sostenere finanziariamente con 20 miliardi di dollari per tre anni la sicurezza alimentare dei paesi colpiti dalla crisi. A quasi due anni di distanza, rimangono tante incertezze su tale impegno dal momento che non è chiaro se siano prestiti, nuovi stanziamenti o aiuti già erogati. L'impegno dell'Italia ammontava a 450 milioni di dollari in tre anni, ma, secondo molte ONG, il nostro Paese fa risultare in questa iniziativa alcuni impegni finanziari già presi e contabilizzati in altre voci di bilancio. In particolare, come risulta anche da interrogazioni parlamentari su questo tema, "l'Italia ha dichiarato di essersi impegnata con risorse finanziarie aggiuntive per soli 180 milioni di dollari sui 428 promessi a chiusura del vertice 2009, ma non si conosce né quanto di questo contributo addizionale sia in risposta all'eccezionalità della situazione né quanto sia stato effettivamente erogato"³².

SCHEDA PAESE/IRAQ

La militarizzazione degli aiuti

Circa 7 milioni di euro per il 2010: questa la cifra della Cooperazione italiana per l'Iraq, sulla base del Decreto Missioni -o meglio dei decreti, visto che sono due, uno per ogni semestre dell'anno. In realtà-, chi leggesse il testo dei provvedimenti del 2010³³ non riuscirebbe a capirlo: gli "interventi di Cooperazione allo Sviluppo e a sostegno dei processi di pace e stabilizzazione" (così recita l'art.2) mettono insieme infatti cinque Paesi - oltre all'Iraq, Libano, Pakistan, Sudan e Somalia. La ripartizione dei fondi per Paesi viene fatta dal Ministero degli Esteri, "sulla base della programmazione", dicono alla Farnesina. Ma quanti sono i soldi destinati all'Iraq per il 2010 dal Decreto Missioni? Esattamente 6.900.000 euro: 3.900.000 per il primo semestre, gli altri 3 milioni per il secondo -su un totale rispettivamente di 22.700.000 e 9.300.000 euro. E' bene mettere l'accento sul "destinati". Dagli Esteri spiegano che non si tratta di soldi già spesi. Il termine tecnico esatto è "fondi impegnati" : per progetti in Iraq 10 milioni di euro, ma in gran parte con fondi del 2009. Nel dettaglio: 6 milioni di euro del 2009, 4 milioni del 2010. Progetti, va detto, gestiti direttamente dal Ministero degli Esteri, dove sottolineano che l'Iraq è fra i (pochi) Paesi in cui ancora l'Italia riesce a fare cooperazione. Grazie, appunto, al Decreto Missioni. Ma per quanto riguarda l'Iraq la torta è ben più cospicua: bisogna infatti aggiungere 400 milioni in credito di aiuto previsti dal Trattato di amicizia, partenariato, e cooperazione italo-iracheno in vigore dal luglio 2009. Qui però sostanzialmente, per adesso, non si muove molto: dei 400 milioni di euro, infatti, solo la prima *tranche* è stata, come si dice in gergo tecnico, "allocata". 100 milioni di euro per progetti specifici nei settori dell'agricoltura (60 milioni) e dell'irrigazione (40 milioni), ma che non sono -precisano dalla Farnesina- stati né "impegnati" né, tantomeno, "erogati", vale a dire sborsati. Ne deriva che 300 milioni di euro sono ancora "liberi". In attesa che arrivino indicazioni dagli iracheni, dicono agli Esteri, spiegando che si tratta di un accordo di cooperazione bilaterale, e dunque l'utilizzo dei fondi viene deciso di comune accordo fra Roma e Baghdad. Roma sembra orientata a indirizzare i fondi del credito di aiuto principalmente su 4 assi prioritari: agricoltura e irrigazione, tutela del patrimonio culturale, sanità, sviluppo delle piccole e medie imprese. Inoltre è da sottolineare un'evidente attenzione agli interessi delle imprese italiane, che peraltro stanno già avendo commesse importanti in Iraq: il caso più noto è quello dell'ENI, che ha ottenuto il contratto per il giacimento petrolifero di Zubair (nel sud), come capofila di un consorzio. Finanziare le organizzazioni non governative sembra non interessare, almeno in questa fase, un modello di cooperazione preciso.

SCHEDA PAESE AFGHANISTAN

La militarizzazione degli aiuti 2

In Afghanistan, l'Italia spende molto per le attività militari, poco per gli interventi di Cooperazione allo Sviluppo. I due decreti sulla "Cooperazione allo Sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione" sono chiari: per i primi sei mesi del 2010 il Decreto Legge del primo gennaio 2010 (convertito in Legge il 5 marzo 2010, n° 30) destina all'Afghanistan 22 milioni e 300mila euro, a fronte di 308 milioni e 780 mila euro circa (308.780.721) per "la proroga della partecipazione di personale militare alle missioni ISAF (International Security Assistance Force) ed EUPOL" (la missione di polizia dell'UE), a cui si aggiungono 2 milioni per il Fondo fiduciario della Nato a sostegno dell'esercito nazionale afgano e 500mila euro per una convenzione tra la Presidenza del Consiglio, Rai e NewCo Rai International nell'ambito delle Comunicazioni strategiche della Nato. Il DL. 6 luglio 2010 no.102 (convertito in Legge il 3 agosto 2010, no.126) prevede invece dal primo luglio al 31 dicembre 2010 altri 18 milioni e 700 mila euro, a fronte di 364 milioni e 690mila euro circa per le attività militari (364.692.976), a cui si aggiungono 1 milione e 800mila euro per il fondo fiduciario Nato già citato. Per l'anno 2010, il Governo italiano ha previsto dunque un finanziamento complessivo di 40 milioni circa di aiuti alla cooperazione e 673 milioni circa per le attività militari.

Secondo una nostra rielaborazione sui dati MAE, nel 2010 risultano effettivamente erogati quasi 43 milioni (42.986,350,19). Tra le erogazioni più rilevanti segnaliamo cinque voci.

La prima riguarda i quasi 6 milioni di euro destinati alla riabilitazione della strada tra Kabul (Maidan Shar) e Bamiyan, nell'omonima provincia, "la prima parte del corridoio di attraversamento est-ovest del Paese (da Kabul ad Herat), parte della pianificazione nazionale (Strategia Trasporti, Afghanistan National Development Strategy) come strada di interesse nazionale" e uno dei veri tasti dolenti della cooperazione italiana: dal 2003 i finanziamenti si aggirano intorno ai 110 milioni di euro, ma fino all'estate scorsa l'80% della strada non era ancora asfaltato.

In secondo luogo i 6 milioni complessivi (4 di contributo volontario del 2009, 2 di contributo volontario del 2010) per l'*Afghanistan Trust Fund*, "un fondo fiduciario multi-donatori amministrato dalla Banca Mondiale, creato nel 2002 come strumento d'intervento di ripristino post-bellico per garantire in modo coordinato la copertura delle necessità di Bilancio del Governo Afgano sia per la copertura della spesa corrente, sia per il finanziamento di programmi nazionali identificati dallo stesso Governo". In terzo luogo i 6 milioni e 400mila euro per il sostegno alla microfinan-

za e alla piccola impresa nelle province di Herat, Farah e Badghis. Poi i 3 milioni e mezzo per iniziative di emergenze nel settore sanitario in favore delle popolazioni vulnerabili della provincia di Herat e aree limitrofe.

Al quinto punto segnaliamo i 3 milioni per il programma di accesso rurale nella regione occidentale.

In generale, l'Italia rimane il decimo donatore in termini assoluti e tende a 'sborsare' quel che promette: fino alla fine del 2009 la percentuale tra *pledge* (impegni sulla carta) e finanziamenti realmente erogati era del 79.6%. Quanto alle modalità di distribuzione dei fondi, fino alla fine del 2009 soltanto il 20.1% del totale dei fondi italiani è passato per accordi bilaterali attraverso fondi governativi afgani .

SPESE MILITARI SENZA TAGLI

Se la cooperazione allo sviluppo è in via di dismissione da parte del governi, i bilanci per la difesa e le spese militari non conoscono crisi. Il governo ha adottato provvedimenti di contenimento della spesa, ma riguardanti solamente alcuni punti come la formazione dei militari, l'arruolamento e la manutenzione dei mezzi e delle strutture. Per i sistemi d'arma l'Italia ha messo in bilancio più di 3,4 miliardi di euro con una crescita dell'8,4% rispetto al 2010. Se si aggiungono gli oltre 2,2 miliardi di euro che sono in carico al Ministero dello Sviluppo Economico arriviamo a 5,7 miliardi per i sistemi d'arma a cui vanno sommati 9,5 miliardi di spese di personale per mantenere un esercito di 180.000 uomini e donne. In totale per il settore l'Italia ha messo in bilancio 24 miliardi di euro nel 2011. La campagna Sbilanciamoci! e la Rete Disarmo hanno proposto la rinuncia al progetto di costruzione di 131 caccia F35 multiruolo di quinta generazione che costeranno all'Italia 15 miliardi di euro fino al 2026, indicando numerose alternative possibili fra cui la costruzione di 3000 asili nido, al messa in sicurezza di 1000 scuole, investimenti in energie rinnovabili e sui trasporti pubblici, sussidi di disoccupazione etc.³⁴

GRAFICO 7
Spese militari e aiuto allo sviluppo a confronto in Italia

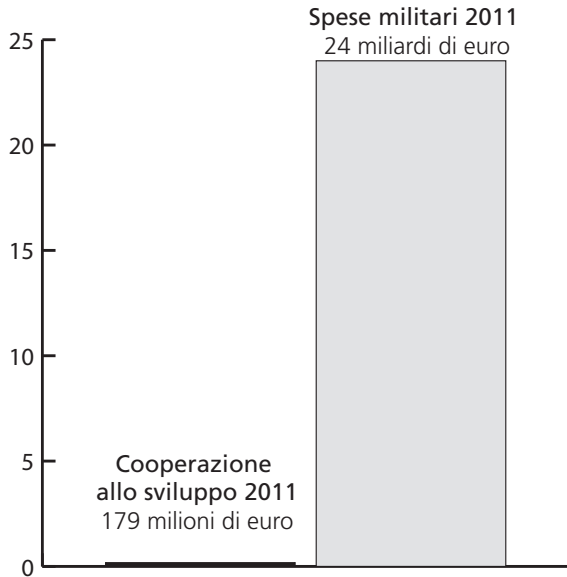
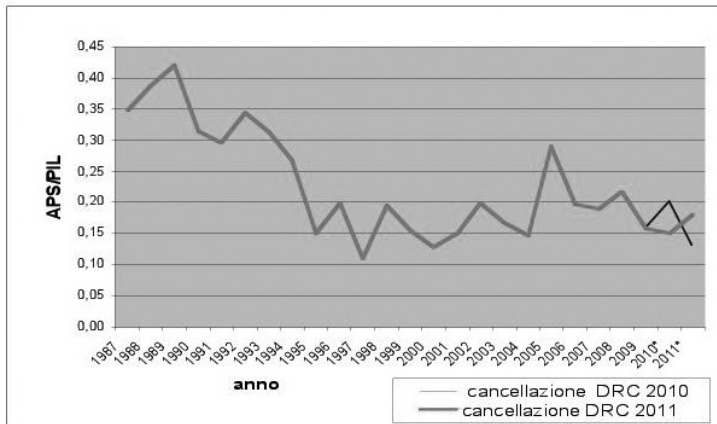


GRAFICO 8



Fonte: elaborazione di ActionAid su dati OECD/DAC. Disegno di legge di Bilancio 2011. Disegno di Legge di Stabilità 2011.

*2010 e 2011, valori stimati, non ufficiali.

CAPITOLO 8. L'APS italiano nel contesto europeo e mondiale

L'aiuto italiano è sempre più "europeo", nel senso che la sua quota maggioritaria viste le scarse risorse viene allocata alle istituzioni comunitarie (a cui è obbligatorio contribuire per gli Stati membri), ma mette sempre più in discussione le performance europee dato che ne è il fanalino di coda. Nel 2010 l'aiuto italiano è sceso dallo 0,16 allo 0,15%, e l'Italia è piombata addirittura all'ultimo posto fra gli Stati dell'Unione per APS dopo la Grecia (che ha stanziato a questo scopo lo 0,17% del PIL). Il dato italiano è in netta controtendenza rispetto a quello europeo, dal momento che esso è cresciuto del 6,7% dopo un anno più blando causato dagli effetti immediati della crisi. Nell'ambito dei Paesi dell'OCSE l'Italia ha "pesato" nel 2010 il 2,5%, a fronte del 3,9% del 2008, mentre in quello europeo solo 9 dei 27 Stati membri hanno raggiunto l'obiettivo e l'Italia è responsabile per il 43,8% di questo divario.

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, il CINI calcola che nel 2011 la quota di APS italiano gestito dalla Comunità Europea sarà il 65% del totale anche se mancheranno all'UE soprattutto i fondi italiani per raggiungere

L'Italia è piombata all'ultimo posto fra gli Stati dell'Unione per la quota di APS in percentuale al Prodotto Interno Lordo, superata anche dalla Grecia

l'obiettivo dello 0,56% del PIL stabilito nel 2005.³⁵

L'Italia gioca quindi in controtendenza rispetto agli altri membri dell'OCSE. In totale infatti nel 2010 la cifra degli aiuti è stata di 128,7 miliardi di dollari, con una crescita del 6,5% rispetto al 2009.³⁶

In particolare la quota di aiuto bilaterale³⁷ destinata all'Africa è salita

dal 3,6%, 6,4% se si guarda all'Africa sub-sahariana. Un dato da prendere comunque con le molle dal momento che, al netto delle cancellazioni del debito per l'Africa nel suo complesso l'OCSE ha registrato un calo dello 0,1% e un aumento dell'1,7% per quella sub-sahariana. La percentuale di quello che viene definito "aiuto gonfiato" è ancora considerevole e comprende voci quali la cancellazione dei debiti (spesso ormai inesigibili), la spesa per borse di studio a favori di studenti e quella per assistere i rifugiati nei paesi donatori. Secondo il rapporto AidWatch 2010 elaborato da Concord³⁸, al netto di queste cifre l'aiuto europeo nel 2009 peserebbe lo 0,38% del PIL e non lo 0,46% come indicato dalle statistiche ufficiali.

Nel 2010 invece, secondo dati preliminari di Aidwatch, i paesi dell'Unione Europea hanno rendicontato 5,1 miliardi di euro di aiuto gonfiato, pari a quasi il 10% degli aiuti complessivi forniti ai Paesi partner. Secondo la dettagliata analisi di Aidwatch, oltre 2,4 miliardi di euro corrispondono alla cancellazione del debito, mentre circa 1,6 miliardi di euro sono conteggiati come costi di

sostegno agli studenti e 1,1 miliardi di euro sono spesi in favore dei rifugiati nei Paesi donatori.³⁹

In termini di volumi nel 2010 i maggiori donatori mondiali continuano ad essere gli Stati Uniti, l'Inghilterra, la Francia, la Germania e il Giappone. Gli Stati Uniti mettono sul piatto la maggiore quota mondiale con più di 30 miliardi di dollari stanziati e una crescita del 3,5% anche se in rapporto al PIL sono fra i meno "generosi" superando di poco lo 0,2%.⁴⁰

È l'Unione Europea comunque a pesare maggiormente sulla quota totale degli aiuti, 70 miliardi di dollari che rappresentano il 54% del totale (era il 44% nel 2009). Dei 15 Paesi europei membri del DAC, sono Italia, Svezia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Spagna a registrare segni "meno", anche se Paesi come la Svezia continuano a destinare all'APS circa l'1% del PIL. Nonostante gli aumenti, la comunità dei donatori è ancora lontana dal raggiungimento degli obiettivi stabiliti al G8 di Gleneagles nel 2005

All'UE mancano soprattutto i fondi italiani per raggiungere l'obiettivo dello 0,56% del PIL stabilito nel 2005

quando si impegnarono ad innalzare significativamente l'aiuto pubblico allo sviluppo. L'OCSE calcola che rispetto agli impegni e alle promesse del 2005 mancano ancora all'appello 19 miliardi di dollari di cui solo 1 può essere attribuito alla crisi economica e ai suoi impatti sul PIL. Va comunque sottolineato che i Paesi donatori hanno aumentato la quota di aiuti del 37% negli ultimi anni, ma per l'Africa mancano ancora all'appello 11 miliardi di dollari dei 25 promessi nel 2005 a Gleneagles. Inoltre, per il futuro, l'OCSE ha previsto un tasso di crescita degli aiuti del 2% dal 2011 al 2013 in confronto ad una media dell'8% degli ultimi tre anni. La stima per quanto riguarda gli aiuti bilaterali è di una crescita dell'1,3%.

Per il 2011 l'aiuto effettivo dell'Unione Europea vedrà un calo dovuto al taglio significativo di alcuni Paesi. Diversi di questi mantengono inalterati gli impegni o li aumentano (come Svezia, Finlandia, Belgio, Gran Bretagna, ma anche Slovacchia e Lituania), altri porteranno dei tagli meno traumatici (Germania, Portogallo, Irlanda, Francia), mentre alcuni altri saranno i responsabili dell'inversione di rotta (Ungheria, Italia, Spagna, Grecia, Austria, Romania). Le ONG calcolano che rispetto agli impegni presi anche dal nostro Paese nel 2005, 5,4 miliardi di euro non sono stati investiti e contribuiscono per più del 40% a quanto manca all'appello nell'aiuto europeo per raggiungere tali obiettivi.

CAPITOLO 9

Palude della cooperazione: lo stato del dibattito

Il modello e il paradigma della Cooperazione allo Sviluppo del secondo dopoguerra si sono sostanzialmente esauriti. La globalizzazione economica, la radicale ridefinizione delle categorie di Nord e Sud del mondo, la crescita di una società civile *globale* (particolarmente evidente nei paesi del Sud) hanno sostanzialmente archiviato l'idea di "aiuto pubblico" allo sviluppo, così come l'abbiamo conosciuto negli ultimi 50 anni: unidirezionale, "dall'alto", asimmetrico, assistenziale. Le politiche neoliberiste hanno ucciso la concezione di una politica pubblica di cooperazione (se non intesa come residuale e di pura testimonianza) mentre la crescita della società civile nel Sud del mondo ha messo in questione l'identità e ha eroso lo spazio e il ruolo delle ONG del Nord. Nello stesso tempo è cambiato il mondo: il Brasile è *soggetto* di cooperazione (e non ne è più solamente *beneficiario*) e così mentre magari facciamo progetti di cooperazione con le aree povere dell'Ucraina, anche le donne ucraine fanno cooperazione con noi (cioè, ci aiutano), venendo in Italia a fare le badanti ai nostri anziani, che altrimenti rimarrebbero senza assistenza.

Di fronte a questa situazione, il dibattito italiano sulla cooperazione è deprimente,

Il dibattito italiano sulla cooperazione è deprimente, spesso tutto rinchiuso in un vecchio paradigma, ormai superato dai tempi

spesso tutto rinchiuso in un vecchio paradigma, ormai superato dai tempi. Si parla di riforma della legge 49/87 da ormai sei legislature, mentre la politica pubblica (in particolare quella imperniata sul ruolo della DGCS del Ministero Affari Esteri) è alla paralisi: senza soldi, senza personale, senza coerenza negli interventi, senza una regia complessiva.

Progetti di legge sulla cooperazione presentati e iter

C. _____ 2818

On. Giorgio Jannone (Pdl) e altri

Disposizioni concernenti l'attività di Cooperazione allo Sviluppo

19/10/2009: Presentato alla Camera

16/11/2009: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

S. _____ 1744

Sen. Giorgio Tonini (PD) e altri

Riforma della disciplina legislativa sulla Cooperazione allo Sviluppo e alla solidarietà internazionale

31/07/2009: Presentato al Senato

Da assegnare alle commissioni

C. _____	108
On. Giuseppe Angeli (Pdl)	
Riforma della disciplina della Cooperazione allo Sviluppo	
29/04/2008: Presentato alla Camera	
19/06/2008: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)	
C. _____	288
On. Marina Sereni (PD) e altri	
Nuove disposizioni in materia di Cooperazione allo Sviluppo	
29/04/2008: Presentato alla Camera	
05/09/2008: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)	
C. _____	398
On. Luca Volonte' (UdC)	
Riforma della disciplina della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo	
29/04/2008: Presentato alla Camera	
24/09/2008: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)	

Il 2 agosto del 2010 sono state approvate anche le modifiche all'articolo 1 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, e agli articoli 11 e 13 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, concernenti la gestione dei fondi dell'Amministrazione degli affari esteri per la Cooperazione allo Sviluppo.

Anche in questa legislatura sono stati ripresentati progetti di legge per la riforma della legge 49/87: sono 5 di cui 4 alla Camera e uno al Senato. Si tratta della riproposizione di proposte già avanzate nella scorsa legislatura. La logica di molte di queste proposte -purtroppo- è ancora molto tradizionale e legata ad un approccio ormai superato, incentrato sull' "aiuto" e sulla separazione dalle altre politiche. Anche una parte del mondo delle ONG rischia di essere prigioniero di una logica ormai unadeguata tutta incentrata su una serie di rivendicazioni (più soldi, restyling di alcuni articoli della legge 49, conferenza nazionale sulla cooperazione, miglioramento organizzativo della struttura della DGCS, eccetera) che non incidono su una filosofia radicalmente nuova di cui la cooperazione pubblica avrebbe bisogno. Il Ministero degli Affari Esteri -come contenitore della cooperazione- è ormai una "scatola vuota": l'85% dei fondi ancora stanziati sono in realtà gestiti dal Ministero dell'Economia e Finanze e le emergenze umanitarie (ultimo esempio quello di Haiti) hanno spostato sempre di più risorse e importanza politica, mediatica ed istituzionale verso il Dipartimento di Protezione Civile. Per il resto il Ministero degli Affari Esteri continua insensatamente a spendere pochi soldi a pioggia con efficacia quasi nulla (decine di paesi beneficiati di micro-interventi tra 250mila e 600mila euro). Tutto questo è irrifornabile dentro il vecchio quadro della legge 49/87. E

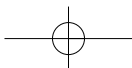
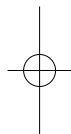
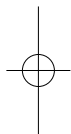
anche adattarsi a gestire una piccola rendita di posizione è quanto mai segno di miopia. Il governo è assolutamente sordo ai necessari cambiamenti: la disattenzione istituzionale, governativa e parlamentare è pressochè totale. Il Ministero Affari Esteri è colpevolmente complice di questo degrado. E nel mondo non governativo ci si attarda ancora in un dibattito stantio, privo di prospettiva e di capacità di innovazione, senza proposte che costruiscano anche almeno un contesto nuovo di dibattito e di confronto.

Nel mondo non governativo ci si attarda ancora in un dibattito stantio, privo di prospettiva e di capacità di innovazione

Per rinnovare la politica pubblica di cooperazione bisognerebbe indirizzare le politiche economiche e finanziarie su una strada diversa da quelle neoliberiste di questi anni (e allora la cooperazione potrebbe essere un utile strumento), ma questo non sembra ancora all'orizzonte. Ad esempio bisognerebbe dedicare la propria azione a cambiare l'ordine economico e rimettere al centro le *politiche pubbliche* rifiutando quell'idelogia del mercato (quale:

quello delle multinazionali o quello delle cooperative dei contadini?) di cui i Paesi poveri negli ultimi anni hanno pagato duramente le conseguenze. Tutto questo ha bisogno di un quadro legislativo e di una struttura istituzionale nuova -oltre la logica dell'aiuto- che sia trasversale alle *politiche* (estera, economica, finanziaria, dei flussi migratori, ecc) e che sia capace di mettere in campo interventi e mobilitare soggetti (pubblici, privati, della società civile) dentro un contesto nuovo. Risposte preconfezionate non ce ne sono, ma già essere consapevoli di una strada radicalmente nuova da imboccare sarebbe un decisivo passo in avanti.

La situazione della politica pubblica italiana della cooperazione -e del dibattito che ruota intorno alle sue prospettive- è dunque drammatica e non merita altri molti commenti. Ma esiste un tessuto partecipativo e della società civile importantissimo, che promuove reti solidali, iniziative dal basso, progetti dal significativo impatto. Molte iniziative di cooperazione e delle ONG (di quelle più responsabili, consapevoli, vivaci) continuano ad avere una grande importanza: bisogna però rimettersi in discussione, superando logiche autoreferenziali (talvolta corporative), competitive e l'assenza di una *vision* su quello che ci succede intorno. Bisogna decidere se continuare a sopravvivere nel vecchio paradigma dell'APS o accettare la sfida di costruirne uno nuovo di fronte ad un mondo radicalmente cambiato che ha bisogno di cooperazione, solidarietà e *politiche* e non di "assistenza" o di interventi d'emergenza usati come *format* in ogni angolo del mondo. Il paradigma da costruire è nuovo, ma i concetti sono antichi: e la cooperazione e la solidarietà ne sono sempre i fondamenti.



Le 10 proposte di Sbilanciamoci!

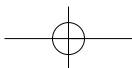
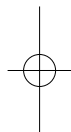
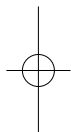
OLTRE L'AIUTO

Per una nuova Cooperazione allo Sviluppo

La campagna Sbilanciamoci! chiede al Parlamento e al Governo italiano di adoperarsi per:

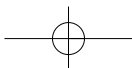
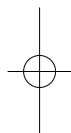
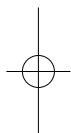
- 1.** Riavviare il dibattito parlamentare su nuovi interventi legislativi sulla Cooperazione allo Sviluppo che - superando la Legge 49/87- introducano direttrici radicalmente nuove su obiettivi, metodologie, attori e strumenti istituzionali volti a contribuire in ambito globale alla costruzione di un'economia di giustizia, alla promozione dei diritti umani e della democrazia, alla solidarietà internazionale, al rifiuto della guerra.
- 2.** Accogliere le 19 raccomandazioni della Peer review dell'Ocse e indicare per ognuna di esse un'agenda di azioni concrete volte a rimuovere le criticità emerse
- 3.** Riformare le politiche di Cooperazione allo Sviluppo basandosi sul principio della coerenza delle politiche, ovvero che gli obiettivi di solidarietà internazionale e di lotta alla povertà siano sostenuti da adeguate politiche per il commercio internazionale, l'ambiente, la sicurezza, l'agricoltura e i processi migratori. Ma anche sui principi di coordinamento e armonizzazione delle attività dei Paesi donatori, nonché con quello dell'allineamento con le priorità dei Paesi destinatari degli interventi.
- 4.** Riallinare la quantità di fondi stanziati per la Cooperazione allo Sviluppo (Legge 49) ai livelli del 2008 e assolvere agli impegni nei confronti delle Istituzioni e dei Fondi multilaterali
- 5.** Riconoscere e cancellare i debiti illegittimi contratti nei confronti dell'Italia da parte dei Paesi del Sud
- 6.** Assolvere agli impegni assunti dall'Aquila Iniziative for Food Security tramite con fondi aggiuntivi rispetto a quelli già stanziati per altri interventi nello stesso settore.
- 7.** Adoperarsi concretamente per abbattere i costi di invio delle rimesse dei migranti verso i Paesi di origine

- 8.** Promuovere misure concrete di contrasto ai paradisi fiscali per quanto riguarda l'Italia e impegnarsi nelle sedi internazionali per dare seguito alle proposte quali l'obbligo di rendicontazione Paese per Paese dei dati contabili e di bilancio di tutte le imprese transnazionali
- 9.** Sostenere la proposta della società civile riunita nella Campagna "zerozerocinque" di tassare le transazioni finanziarie internazionali per raccogliere fondi volti da impegnare in misure concrete di lotta alla povertà e all'esclusione sociale in Italia e nel Sud del Mondo
- 10.** Sostenere in sede europea ed internazionale le proposte della società civile per introdurre standard di valutazione sociale e ambientali degli Investimenti Diretti Esteri delle imprese europee nei Paesi del Sud e dei parametri di finanziamento sottoforma di crediti da parte delle Istituzioni Finanziarie europee e internazionali



Abbreviazioni, sigle, acronimi

APS	Aiuto Pubblico allo Sviluppo
ASFI	Aquila Food Security Iniziative
BM	Banca Mondiale
BEI	Banca Europea per gli Investimenti
CE	Commissione Europea
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
CRBM	Campagna per la Riforma della Banca Mondiale
DAC	Development Assistance Committee
DGCS	Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo
DPEF	Documento di Programmazione Economico-Finanziaria
EDFI	European Development Financial Institutions
EPA	Economic Partnership Agreements
FAO	Food and Agriculture Organization
FMI	Fondo Monetario Internazionale
IDA	International Development Association
IFC	International Finance Corporation
GFATM	Fondo Globale per la lotta all'AIDS, alla Tuberculosis e alla Malaria
IFAD	Intenational Fund for Agricultural Development
MAE	Ministero degli Affari Esteri
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
ONG	Organizzazione Non Governativa
PAM	Programma Alimentare Mondiale
PE	Parlamento Europeo
SACE	Sezione speciale di Assicurazione del Credito all'Esportazione
SEAE	Servizio Europeo di Azione Esterna
UE	Unione Europea
UNDP	United Nations Development Programme
WTO	World Trade Organization
OMC	Organizzazione Mondiale per il Commercio



SITOGRAFIA

www.alliance2015.org
www.actionaid.it
www.camera.it
www.cespi.it
www.climaefinanza.it
www.crbm.org
www.cgil.it/fp.esteri
www.cininet.org
www.concordeurope.org
www.counterbalance-eib.org
www.esteri.it
www.eurodad.org
www.europa.eu
www.europarl.europa.eu/it
www.globalpolicy.org
www.ipsnotizie.it
www.lavoce.it
www.lettera22.it
www.lunaria.org
www.mandaisoldiacasa.it
www.mef.gov.it
www.misna.org
www.oecd.org
www.sbilanciamoci.org
www.sbilanciamoci.info
www.socialwatch.org
www.socialwatch.it
www.southcentre.org
www.stopgibe3.it
www.tradeobservatory.org
www.un.org
www.undp.org
www.unhcr.org
www.unimondo.org
www.unponteper.org
viciani.blogautore.repubblica.it
www.worldbank.org
www.worldbank.org/ida
www.zerozerocinque.it

NOTE

- 1- Social Watch, Dopo la caduta – Rapporto Social Watch 2010, www.socialwatch.org, www.socialwatch.it
- 2- FAO- WFP, The State of Food Insecurity in the World. Addressing food insecurity in protracted crises, www.fao.org
- 3- Katerina Kyrili and Matthew Martin, The Impact of the Global Economic Crisis on the Budgets of Low-Income Countries - A research report for Oxfam, Development Finance International
- 4- The impact of the global economic crisis on industrial development of least developed countries, Report of the South Centre, Maggio 2010 (www.southcentre.org)
- 5- Roberto Bissio, Dopo la caduta il new deal, in Dopo la caduta – Rapporto Social Watch 2010
- 6- The impact of the global economic crisis on industrial development of least developed countries, cit.
- 7- Scheda "I rapporti finanziari tra Nord e Sud del mondo", www.fcrc.it
- 8- A. Tricarico – R. Sensi, Bolivia resisting the global investment agenda, in "Investment Agreement in The Lisbon Treaty Era: a reader", Seattle to Brussels, www.corporateeurope.org
- 9- Si veda: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0141+0+DOC+XML+V0//IT
- 10- Accade al PE - Settimanale d'informazione sulle attività delle Istituzioni Comunitarie, n. 84 – settimana dal 14 al 18 marzo 2010. www.assindnu.it/docs/news/2011/n.%20%20%2084%20%2014%20marzo%202011.pdf
- 11- Si veda il sito della campagna Counter Balance, www.counterbalance-eib.org
- 12- Scaricabile da: www.alliance2015.org/fileadmin/user_upload/The_EU_s_Contribution_to_the_Millennium_Development_Goals_Keeping_the_Goals_Alive.pdf
- 13- Si veda: [/www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0174&language=IT](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0174&language=IT)
- 14- Si veda http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/GREEN_PAPER_COM_2010_629_POLITIQUE_DEVELOPPEMENT_IT.PDF
- 15- Si veda: www.counterbalance-eib.org/wp-content/uploads/2011/02/CB.pdf
- 16- La cooperazione italiana allo sviluppo nel triennio 2011-2013 Linee – guida e indirizzi di programmazione, www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it
- 17- Si veda: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_NATIVE_SEC_2009_0442_4_Aid-for-Trade-monitoring-report-2009_EN.pdf
- 18- Si veda il rapporto finale su www.auditoriadeuda.org.ec
- 19- Relazione al Parlamento Italiano, Relazione annuale sull'attuazione della Politica di cooperazione allo sviluppo nel 2009", www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it
- 20- L'onorevole del Pd Federica Mogherini ha rivolto al governo un'interrogazione parlamentare sul progetto Gibe 3 a cui, al momento di chiudere questa pubblicazione, non è stata ancora data risposta.

- 21- Per approfondire la vicenda è possibile consultare il rapporto "Il progetto di Daule Peripa – Le responsabilità italiane nel debito illegittimo dell'Ecuador" dal sito www.crbm.org
- 22- Per maggiori informazioni sulla Sace e i suoi impatti sui Paesi del Sud si veda il rapporto "Profitti privati, sviluppo a rischio, le responsabilità della Sace nell'internazionalizzazione del sistema Italia" scaricabile da www.crbm.org
- 23- Development aid reaches an historic high in 2010, www.oecd.org (6 aprile 2011)
- 24- Aiuti allo sviluppo solo grazie all'Europa, Documento CINI, novembre 2010, www.cininet.org
- 25- Action Aid, L'Italia e la povertà nel mondo. 2010: cala il sipario, Giugno 2010, www.actionaid.it
- 26- OECD-DAC, Italy peer review, 2009, www.oecd.org/dac
- 27- A. Isopi, Analisi sull'aiuto pubblico allo sviluppo 1998-2008: evoluzione e priorità, www.actionaid.it
- 28- Action Aid, L'Italia e la povertà nel mondo. 2010: cala il sipario, cit.
- 29- Tommaso Rondinella, Italia, zero in cooperazione allo sviluppo, 8 febbraio 2010, www.sbilanciamoci.info
- 30- Per approfondire la Peer review dell'OCSE e consultarne il testo integrale www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34603_44387452_1_1_1_1,00.html
- 31- 2010 Dac Report on multilateral aid, settembre 2010, www.oecd.org/dac
- 32- Interrogazione parlamentare dei deputati Seranifi, Di Giovan Paolo, Bassoli, Donaggio, Scanu consultabile su http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_16/showXhtml.Asp?idAtto=28571&stile=6&highLight=1
- 33- DL. 1 gennaio 2010 no.1, convertito in Legge 5 marzo 2010 no.30, DL. 6 luglio 2010 no.102, convertito in Legge 3 agosto 2010 no.126
- 34- Lydia Poole, Afghanistan. Tracking major resource flows 2002-2010, January 2011, Global Humanitarian Assistance; le fonti usate da Lydia Poole sono: OECD DAC, Donor Assistance Database (DAD) del Ministero delle Finanze afgano.
- 35- Per approfondimenti si veda: M. Paolicelli – F. Vignarca, Il caro armato, Altreconomia 2010
- 36- Si vedano i documenti sul sito www.cininet.org
- 37- Development aid reaches an historic high in 2010. www.oecd.org
- 38- Per aiuto bilaterale si intendono tutti gli interventi che un Paese effettua direttamente con il Paese beneficiario dell'aiuto. Sono conteggiati come tali anche i fondi pubblici per le ONG e altri interventi collegati con l'APS (campagne di sensibilizzazione sulle tematiche dello sviluppo, alleviamenti o cancellazioni del debito, costi di personale per mandare avanti le operazioni di aiuto).
- 39- Aidwatch 2010, www.concordeurope.org
- 40- Aidwatch 2011, www.concordeurope.org, www.cininet.org. Il rapporto è stato presentato il 19 maggio 2011 a Roma
- 41- Si veda: webnet.oecd.org/oda2010/

