



Politica, non carità: il contributo dei paesi ricchi al raggiungimento degli Obiettivi

Questo capitolo riguarda il ruolo dei paesi ricchi nell'ambito del patto tra nazioni per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, un patto che favorisce l'impegno globale nell'eliminazione della povertà ampliando le responsabilità reciproche tra i paesi ricchi e quelli poveri. I paesi poveri devono migliorare il sistema di governo per mobilitare e gestire le risorse in modo equo ed efficace. I paesi ricchi devono incrementare l'aiuto, la riduzione del debito, l'accesso al mercato e il trasferimento di tecnologia.

Di certo, la Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite e il patto di Monterrey (il risultato della Conferenza Internazionale del 2002 sul Finanziamento per lo Sviluppo, tenutasi a Monterrey, Messico) precisano che la responsabilità primaria per il raggiungimento degli Obiettivi 1-7 è da attribuire ai paesi poveri. Ma questo quadro prevede anche una diversa modalità ovvero che i paesi ricchi decidano il loro sostegno a favore dei paesi poveri più sulla base dell'andamento della loro economia – piuttosto che per un diritto acquisito. I paesi ricchi aumenteranno quindi gli aiuti nei confronti dei paesi poveri che dimostreranno di aver effettuato, in buona fede, sforzi per mobilitare le risorse nazionali, intraprendere riforme politiche, rafforzare le istituzioni e combattere la corruzione e altri aspetti tipici di un sistema di governo debole.

Gli impegni intrapresi dai paesi ricchi nella Dichiarazione del Millennio sono descritti chiaramente nell'ottavo Obiettivo (riquadro 8.1). Questi impegni sono stati riaffermati in occasione di vari forum:

- L'accordo di Monterrey ha riconosciuto la necessità di un aumento sostanziale nell'aiuto e ha esortato i paesi donatori a concretizzare gli sforzi per raggiungere il traguardo dello 0,7% del reddito nazionale lordo fissato nel 1970, e a perseguire in modo deciso la riduzione del debito per quei paesi che fanno passi avanti nel rafforzamento del sistema di governo.

RIQUADRO 8.1

Obiettivo di Sviluppo del Millennio 8

Entro il 2015 tutti i 189 stati membri delle Nazioni Unite si sono impegnati a:

- Sviluppare un sistema commerciale e finanziario aperto che si basi su norme ben precise, che sia prevedibile e non discriminatorio. Ciò include un impegno verso un buon sistema di governo, lo sviluppo e la riduzione della povertà – a livello sia nazionale sia internazionale.
- Provvedere alle esigenze particolari dei paesi meno sviluppati. Ciò include un accesso esente da dazi e da contingenti per le loro esportazioni; un'intensificazione nella riduzione del debito per i paesi poveri pesantemente indebitati; una cancellazione del debito bilaterale ufficiale; e un'assistenza ufficiale allo sviluppo più generosa verso i paesi impegnati nella riduzione della povertà.

- Provvedere alle esigenze particolari degli stati in via di sviluppo che non hanno sbocchi sul mare e che sono piccole isole.

- Affrontare in modo esauriente i problemi di debito dei paesi in via di sviluppo attraverso misure nazionali e internazionali che rendano il debito sostenibile nel lungo periodo.

- In collaborazione con i paesi in via di sviluppo, sviluppare attività soddisfacenti e produttive per i giovani.

- In collaborazione con le industrie farmaceutiche, favorire l'accesso ai farmaci essenziali nei paesi in via di sviluppo.

- In collaborazione con il settore privato, rendere disponibili i vantaggi delle nuove tecnologie – in particolare modo le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Fonte: UN 2003b.

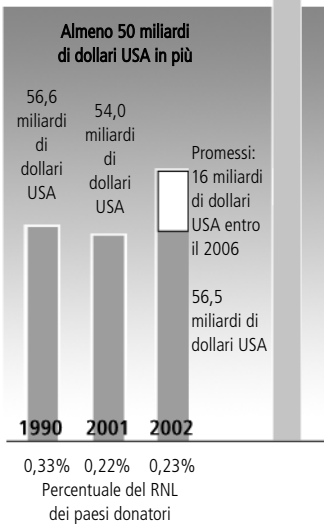
- La dichiarazione ministeriale di Doha, pronunciata nel corso dell'assemblea dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), tenutasi a Doha, Qatar, nel 2001, si è impegnata a rendere gli interessi dei paesi poveri al centro del futuro lavoro dei ministeri del commercio e ha confermato gli Obiettivi di eliminazione della povertà. Inoltre, per i paesi meno sviluppati ci si è impegnati nell'obiettivo di un accesso al mercato esente da dazi e da contingentamenti per i prodotti provenienti da tali paesi.
- Il Vertice Mondiale del 2002 sullo Sviluppo Sostenibile, tenutosi a Johannesburg, Sud Africa, ha riaffermato la necessità di incrementare gli aiuti, esortando i paesi donatori a lavorare in direzione del traguardo dello 0,7% e a ridurre il debito non sostenibile per i paesi che dimostrano impegno nel rafforzamento del sistema di governo. Inoltre, ha invitato i membri dell'OMC a mantenere i loro impegni relativamente all'accesso al mercato.

Spesa annuale per il consumo di tabacco: 204 miliardi di dollari USA

FIGURA 8.1

Aiuto – cosa è necessario, cosa viene erogato?

Dollari USA 2000

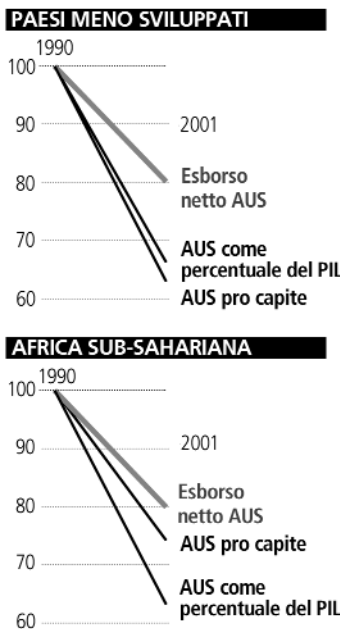


Fonte: Totale necessario: Banca Mondiale e FMI 2001; totale erogato; OCSE, Comitato di Assistenza allo Sviluppo 2003c; Economist 2001.

FIGURA 8.2

Assistenza ufficiale allo sviluppo (AUS) in diminuzione

Indice 1990=100
1990-2001



Fonte: OCSE, Comitato di Assistenza allo Sviluppo 2003a.

Se l'Obiettivo 8 viene ignorato, è molto difficile che i paesi più poveri possano raggiungere gli Obiettivi 1-7. Questo Rapporto indica ciò che è necessario per accelerare il progresso verso gli Obiettivi: Stanziare finanziamenti sufficienti per la spesa sociale. Ripristinare le infrastrutture sanitarie fatiscenti. Assumere più insegnanti donne per incoraggiare un numero crescente di ragazze ad andare a scuola. Eliminare le iniquità di spesa pubblica relativamente all'approvvigionamento idrico. Salvaguardare i diritti delle donne sulla proprietà della terra. Investire nella ricerca agricola. Cercare nuovi mercati di esportazione. Intraprendere una moltitudine di altre azioni per modificare le politiche, migliorare le istituzioni e aumentare gli investimenti.

I governi dei paesi poveri devono percorrere la strada per l'adozione di tali misure ma non possono fare tutto da soli. Infatti, come indica il patto di Sviluppo del Millennio, i paesi che hanno la strada più dura da percorrere – i paesi a massima e alta priorità – avranno bisogno di una consistente iniezione di finanziamenti da parte dei donatori per investire in modo più consistente in sanità, istruzione, agricoltura, risorse idriche, rete fognaria e infrastrutture di base. Essi non possono attendere che la crescita economica generi risparmi nazionali sufficienti e aumenti i redditi delle famiglie. Questi investimenti fondamentali gettano infatti le basi per la crescita economica.

Inoltre, i paesi poveri si trovano di fronte a vincoli che possono essere attenuati solamente attraverso cambiamenti di politica

all'interno dei paesi ricchi. Essi si trovano spesso di fronte a barriere al commercio internazionale. I paesi poveri sono anche gravati da debiti esteri insormontabili ereditati dalle amministrazioni precedenti. E la loro mancanza di competenza tecnologica richiede risorse globali e know-how per risolvere i problemi di sanità, comunicazione ed energia.

Aiuto più consistente ed efficace

Il finanziamento estero supplementare necessario per raggiungere gli Obiettivi è difficile da stimare. Inoltre le prospettive per la mobilitazione delle risorse nazionali dipendono dalla crescita e dalle riforme negli anni a venire. Vari studi hanno stimato che l'aiuto estero necessitava di 40-100 miliardi di dollari USA aggiuntivi l'anno. Un valore di riferimento utilizzato di frequente è una stima prudente di 50 miliardi di dollari USA effettuata dalla Commissione Zedillo delle Nazioni Unite¹ – in linea con la stima della Banca Mondiale². Questo significherebbe quasi raddoppiare l'assistenza ufficiale allo sviluppo da parte dei 23 membri del Comitato di Assistenza allo Sviluppo dell'OCSE, portando il totale a circa lo 0,43% del reddito nazionale lordo di questi paesi – ancora meno dello 0,7%, valore di riferimento utilizzato a partire dal 1970 (riquadro 8.2; figura 8.1).

Questi dati possono sembrare enormi, eppure non si discostano molto dalla realtà presente prima degli anni '90. L'assistenza ufficiale allo sviluppo è crollata, passando

RIQUADRO 8.2

Assistenza ufficiale allo sviluppo: il traguardo dello 0,7%

L'idea che i paesi ricchi dovrebbero destinare lo 0,7% del loro PNL allo sviluppo globale è stata proposta per la prima volta nel 1969 nell'ambito del *Rapporto sullo Sviluppo Internazionale*, diretto dall'ex Primo Ministro canadese Lester Pearson. Questa percentuale è stata ampiamente accettata come traguardo di riferimento per l'assistenza ufficiale allo sviluppo. Approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1970, è stata parte della strategia internazionale di sviluppo in quel decennio. Più recentemente:

- La Dichiarazione del Millennio invita i paesi ricchi a fornire «una più ampia assistenza allo sviluppo».
- Il Consenso di Monterrey invita «i paesi sviluppati che non hanno fatto abbastanza a concretizzare gli sforzi verso il traguardo dello 0,7% del PNL quale AUS (assistenza ufficiale allo sviluppo) per i paesi in via di sviluppo e dello 0,15% allo 0,20% del PNL dei paesi sviluppati per i paesi meno sviluppati».

• Anche il Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile ha esortato «i paesi sviluppati che non hanno fatto abbastanza a concretizzare gli sforzi verso il traguardo dello 0,7% del PNL quale AUS per i paesi in via di sviluppo e a realizzare in modo efficace i loro impegni a tale assistenza per i paesi meno sviluppati». Se i membri del Comitato di Assistenza allo Sviluppo dell'OCSE (i 23 maggiori donatori del mondo) fornissero realmente un'assistenza ufficiale allo sviluppo pari allo 0,7% del loro PNL, gli aiuti ammonterebbero a 165 miliardi di dollari USA l'anno – tre volte il livello attuale e ben superiore alle stime attuali di ciò che è necessario per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

Fonti: UN 2002e.

TABELLA 8.1

**Introiti netti dell'assistenza ufficiale allo sviluppo per regione, 1990 e 2001
(2000 dollari USA)**

Regione	Pro capite del beneficiario		Percentuale del PIL	
	1990	2001	1990	2001
Tutti i paesi in via di sviluppo	15	10	1,61	0,81
Paesi meno sviluppati	33	20	12,92	8,45
Stati Arabi	59	18	2,85	1,00
Asia Orientale e Pacifico	5	4	0,77	0,32
America Latina e Caraibi	13	12	0,48	0,32
Asia Meridionale	6	4	1,18	0,84
Africa Sub-sahariana	34	21	6,13	4,55
Mondo	14	10	1,28	0,77

Fonte: OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, 2003).
Corrispondenza sull'assistenza ufficiale allo sviluppo erogata. Aprile, Parigi.

dallo 0,33% nel 1990 allo 0,22 dei redditi nazionali lordi dei paesi donatori nel 2001. Ma questo crollo si è verificato essenzialmente nella prima metà degli anni '90, mentre alla fine del decennio l'aiuto era veramente cresciuto in modo considerevole. Gli ultimi dati mostrano che questa tendenza all'aumento prosegue, con l'assistenza ufficiale allo sviluppo che è cresciuta del 5% tra il 2001 e il 2002. Tuttavia, queste risorse rimangono insufficienti – soprattutto per il raggiungimento degli obiettivi.

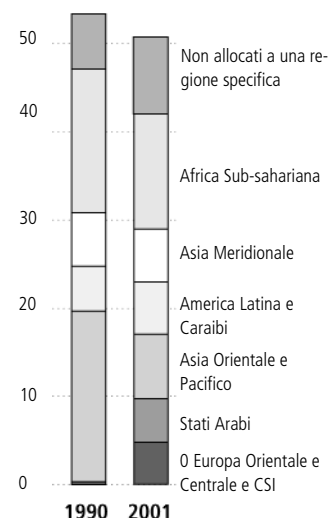
Il crollo degli aiuti ha colpito più duramente i paesi più bisognosi. Per esempio, l'aiuto pro capite all'Africa Sub-sahariana e

all'Asia Meridionale si è dimezzato nel corso degli anni '90 (tabella 8.1; figura 8.2 e 8.3). Dall'adozione della Dichiarazione del Millennio queste tendenze verso il basso si sono invertite, con aumenti annunciati nell'aiuto di circa 16 miliardi di dollari USA l'anno – lo 0,26% del reddito nazionale lordo dei paesi donatori entro il 2006³. Sebbene si tratti di una buona partenza, questo non è sufficiente a soddisfare i bisogni. Sono state proposte anche strade innovative per raccogliere finanziamenti dai mercati finanziari (riquadro 8.3).

Sebbene gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio convogliano l'aiuto in particolare

**FIGURA 8.3
Assistenza ufficiale
allo sviluppo,
esborso netto**

Miliardi di dollari USA 2000



Fonte: OCSE, Comitato di Assistenza allo Sviluppo 2003a.

RIQUADRO 8.3
Nuovo finanziamento per gli Obiettivi
Da Monterrey nuove promesse

Nel corso della Conferenza Internazionale sul Finanziamento per lo Sviluppo, tenutasi nel 2002 a Monterrey, Messico, la comunità internazionale ha concordato di adottare un approccio allo sviluppo coerente e basato su principi – così come il primo aumento di aiuti in 20 anni, con 16 miliardi di dollari USA in più l'anno entro il 2006 (inclusi gli impegni presi dalla conferenza).

Entro il 2006, gli Stati Uniti raddoppieranno quasi l'assistenza ufficiale allo sviluppo – fino a 15 miliardi di dollari USA l'anno. L'Unione Europea aumenterà gli aiuti fino allo 0,39% del PNL entro il 2006 – circa 11 miliardi di dollari USA in più l'anno. Tra i singoli membri:

- L'Austria ha concordato di raggiungere lo 0,33% del RNL entro il 2006.
- Il Belgio si è impegnato a raggiungere lo 0,7% del RNL entro il 2010.
- La Finlandia si è impegnata a raggiungere lo 0,4% del RNL entro il 2007.
- La Francia si è impegnata a raggiungere lo 0,5% del RNL entro il 2007.

- La Germania si è impegnata a raggiungere lo 0,33% del RNL entro il 2006.
- La Grecia si è impegnata a raggiungere lo 0,33% del RNL entro il 2006.
- L'Irlanda si è impegnata a raggiungere lo 0,7% del RNL entro il 2007.
- L'Italia si è impegnata a raggiungere lo 0,33% del RNL entro il 2006.
- Il Lussemburgo si è impegnato a raggiungere l'1,00% del RNL entro il 2005.
- L'Olanda si è impegnata a raggiungere l'1,00% del RNL entro il 2005.
- Il Portogallo si è impegnato a raggiungere lo 0,33% entro il 2006.
- La Spagna si è impegnata a raggiungere lo 0,33% entro il 2006.
- La Svezia ha promesso di aspirare all'1,00% del RNL entro il 2006.
- Il Regno Unito ha concordato di raggiungere lo 0,4% del RNL entro il 2005-06.

Anche altri donatori hanno preso importanti impegni. Il Canada ha concordato di aumentare gli aiuti dell'8% l'anno, o di circa 1,7 miliardi di dollari USA entro il 2010: il che permetterebbe di raggiungere lo 0,28% del RNL. La Norvegia ha

concordato di incrementare gli aiuti passando dallo 0,92% del RNL all'1,00% entro il 2005, pari ad un aumento annuo di 250 milioni di dollari USA. La Svizzera ha concordato di aumentare gli aiuti fino allo 0,37% del RNL entro il 2010. E l'Australia ha concordato un aumento reale del 3% nel 2002-03.

Una proposta per un nuovo meccanismo di finanziamento

Il Regno Unito ha proposto di creare un nuovo meccanismo – lo Schema di Finanziamento Internazionale – per fornire un aiuto stabile e prevedibile agli investimenti richiesti per raggiungere gli Obiettivi entro il 2015. Questo schema temporaneo aumenterebbe i finanziamenti fino al 2015. I donatori prenderebbero impegni a lungo termine per i pagamenti annuali nell'ambito dello schema, il che aumenterebbe poi i finanziamenti tramite l'emissione di obbligazioni nei mercati internazionali di capitale – rendendo disponibili le risorse nel momento in cui sono necessarie.

Fonte: UN 2002a; Ministero del tesoro del Regno Unito 2003; OCSE; Comitato di assistenza allo Sviluppo 2003d.

La mancanza di coordinamento tra i paesi donatori può insidiare le priorità dei paesi beneficiari. Essa ha infatti introdotto un carico oneroso sui paesi beneficiari dove i servizi pubblici sono già sovraccaricati.

verso i paesi meno sviluppati, non sembra che questi paesi siano stati completamente al riparo dalle riduzioni dell'aiuto. Dei 49 paesi meno sviluppati 31 ricevono meno aiuti oggi (8,5% del loro PIL medio) rispetto al 1990 (12,3%)⁴.

A partire dagli inizi degli anni '90 i sostenitori dello sviluppo umano hanno condotto campagne per aumentare la spesa sociale fino ad almeno il 20% dei bilanci nazionali e di aiuto. Ma gli aiuti per i servizi sociali di base – essenziali per il raggiungimento degli Obiettivi riguardanti sanità, istruzione, fame, risorse idriche e rete fognaria – continuano ad essere inferiori al 14% delle allocazioni bilaterali dei donatori. La percentuale è comunque in aumento e l'Austria, l'Irlanda, il Lussemburgo, l'Olanda, il Regno Unito e gli Stati Uniti hanno raggiunto il traguardo del 20%.

Rendere gli aiuti più efficaci

Il semplice aumento degli aiuti non sarà sufficiente. Come rilevato da un recente studio della Banca Mondiale, in momenti diversi e in posti diversi gli aiuti sono stati «altamente efficaci, totalmente inefficaci e qualunque cosa stia nel mezzo»⁵. Gli aiuti hanno contribuito a molti degli spettacolari successi di sviluppo degli ultimi decenni – Indonesia e Repubblica coreana negli anni '70, Bolivia e Ghana negli anni '80, Uganda e Vietnam negli anni '90. I programmi internazionali hanno guidato la rivoluzione verde, gli sforzi per controllare l'oncocercosi e hanno diffuso i programmi vaccinali contro le malattie infantili. Ma troppi aiuti sono stati dati a paesi in cui dilagavano la corruzione e politiche incaute – condizioni in cui gli aiuti non possono che andare sprecati.

Che cosa si dovrebbe fare per assicurare che gli aiuti siano più efficaci, specialmente nell'accelerare il progresso verso gli Obiettivi? Tre aspetti che hanno dominato le recenti analisi – sistemi di governo più forti, aumento della proprietà e migliori pratiche d'aiuto – sono il fulcro dei principi di una più forte *partnership* così come emersa dalle conferenze di Monterrey e di Johannesburg.

Il sistema di governo – le politiche e le istituzioni che disciplinano le interazioni tra individui e gruppi nella società – è visto come una delle parti essenziali per una crescita e uno sviluppo umano sostenuti. Di conseguenza, molti paesi donatori hanno promesso il loro sostegno agli sforzi per il rafforzamento del sistema di governo – e lo hanno anche fornito, principalmente attra-

verso una cooperazione tecnica. La lotta alla corruzione, l'adozione di valide politiche macroeconomiche e la realizzazione di sistemi efficaci e responsabili per l'utilizzo delle risorse pubbliche sono la chiave per assicurare che le risorse esterne non vengano sprecate. Il principio di legalità, la valida applicazione contrattuale e forti istituzioni pubbliche di regolamentazione sono importanti per rendere funzionante un'economia di mercato. Questi sono elementi importanti di un buon sistema di governo economico. Ma ugualmente importanti sono anche altri aspetti del sistema di governo. Come dimostra il *Rapporto 2002 sullo Sviluppo Umano*, il sistema di governo per lo sviluppo umano è un «sistema di governo democratico» che risponde alle necessità delle persone povere. Il sistema di governo democratico richiede molto di più di semplici politiche e istituzioni che garantiscano servizi pubblici efficaci. Esso richiede, infatti, istituzioni e norme eque, e processi decisionali che diano alle persone l'opportunità di intervenire e che permettano loro di responsabilizzare le autorità. Così, le istituzioni politiche che ampliano la possibilità di espressione delle persone e la responsabilità del governo sono importanti per accelerare il progresso verso gli Obiettivi – anche nel caso in cui il programma a favore dei poveri si ponesse contro gli interessi acquisiti delle élite (si veda il capitolo 7).

Molti paesi hanno realizzato programmi per rafforzare il sistema di governo democratico. L'Africa ha avviato un'importante iniziativa regionale, la New Partnership for Africa's Development, che attribuisce una maggiore enfasi al sistema di governo. E molti paesi donatori hanno fatto del sostegno al sistema di governo una priorità.

Il secondo aspetto, la proprietà, riguarda i paesi incaricati. Secondo un insegnamento che origina dagli anni '90, non è possibile realizzare riforme politiche se queste non sono profondamente radicate in un contesto di impegno nazionale che coinvolga tutte le parti attive di una paese. Questo conferma i risultati di alcuni studi governativi ovvero che la partecipazione ha il suo peso. Ma è importante anche il modo in cui le decisioni vengono prese – il processo. Ma la proprietà è difficile da raggiungere quando competenze e potere sono disuguali. La maggior parte dei paesi poveri è deficitaria non soltanto di risorse finanziarie ma anche di competenze istituzionali e umane per gestire e indirizzare lo sviluppo. Le agenzie di aiuto spesso si lamentano delle debolezze istituzionali nei paesi beneficiari che le «co-

stringono» ad assumersi la responsabilità di progettare gli interventi di aiuto. Questo genere di asimmetria comporta conseguenze indesiderabili per la proprietà. Trovare meccanismi di erogazione degli aiuti che riducano al minimo il carico sui paesi beneficiari è un'importante sfida nel rendere gli aiuti più efficaci.

L'ultimo aspetto ha fatto parte per molto tempo del dibattito su come rendere gli aiuti più efficaci: assistenza vincolata e coordinamento dei paesi donatori. L'assistenza vincolata è costosa per i paesi beneficiari poiché limita le scelte per fare un uso il più economico possibile delle risorse. Uno studio recente della Banca Mondiale stima che gli aiuti vincolati sono il 25% meno efficaci di quelli non vincolati⁶. I membri del Comitato di Assistenza allo Sviluppo dell'OCSE hanno acconsentito a ridurre l'assistenza vincolata (e riferendo su di essa) che è scesa a un quinto dell'assistenza totale, ma essa rimane comunque elevata per un ristretto numero di paesi – costituendo più della metà degli aiuti di cooperazione non tecnici per il Canada, la Grecia e l'Italia, mentre quattro paesi (Austria, Nuova Zelanda, Lussemburgo e Stati Uniti) non riferiscono su di essa.

La mancanza di coordinamento tra i paesi donatori può insidiare le priorità dei beneficiari. Essa ha infatti introdotto un carico oneroso sui paesi beneficiari dove i servizi pubblici sono già sovraccaricati. I ministeri ricevono decine di missioni di donatori, e il loro personale perde tantissimo tempo nel preparare i documenti per le varie fasi del processo di progetto degli aiuti – dalla preparazione alla negoziazione alla realizzazione. I dipendenti pubblici che dovrebbero occuparsi di delineare le politiche e realizzare i programmi perdono invece il loro tempo nel ricevere missioni di donatori e nello stilare i rapporti sulle donazioni. A febbraio 2003 i vertici delle agenzie di donatori bilaterali e le istituzioni multilaterali si sono incontrate nel corso di un forum ad alto livello per rivedere questi aspetti. La Dichiarazione di Roma sull'Armonizzazione, adottata nel corso dell'incontro, riflette un forte impegno all'azione⁷.

Che cosa dovrebbe essere fatto?

Il raggiungimento degli Obiettivi richiederà programmi di aiuto molto più ambiziosi che possano affrontare i limiti delle politiche, delle istituzioni e delle risorse.

Si deve individuare il divario esistente tra i finanziamenti necessari per il raggiungimento degli Obiettivi e i finanziamenti attualmente disponibili, così come le capacità e le debolezze del sistema di governo che devono essere superate attraverso riforme politiche e istituzionali.

RIQUADRO 8.4

Rendere operative le *partnership* guidate dal governo in Tanzania

Il governo tanzaniano e i suoi numerosi donatori hanno perseguito due approcci complementari per migliorare il coordinamento degli aiuti. La Strategia di Riduzione della Povertà del paese ha stabilito un programma nazionale di sviluppo coerente e strategico. Questo programma è sostenuto dalla Strategia di Assistenza alla Tanzania, che delinea il ruolo dei donatori.

Il risultato è un processo largamente sostenuto e guidato dal governo per il coordinamento dell'assistenza esterna. Il raggiungimento di tutto ciò non è stato comunque semplice. Quando nel 1995 la Tanzania, uno dei maggiori beneficiari degli aiuti, si era arrestata nelle sue riforme economiche strutturali, i donatori nutrivano serie preoccupazioni riguardo al sistema di governo e alla responsabilità. Nel corso dei cinque anni successivi, i donatori hanno valutato il loro rapporto con la Tanzania e hanno, forse per la prima volta, esaminato il loro operato anziché stabilire semplicemente ulteriori condizioni per le riforme del governo – il che ha portato ad un dialogo più stretto e aperto.

La Strategia di Assistenza alla Tanzania ha stabilito le priorità di governo per la creazione delle capacità utilizzando i sistemi di gestione nazionali anziché paralleli degli aiuti.

Fonte: Hendra e Courtnadge. 2003.

Ha anche incoraggiato i partner allo sviluppo a concedere finanziamenti più prevedibili. Il fare questo rafforzerebbe la pianificazione, aumenterebbe l'impatto degli aiuti (attraverso un migliore coordinamento), promuoverebbe la sostenibilità e aumenterebbe la sorveglianza e la responsabilità.

La leadership di governo nel processo – integrata da riforme nella gestione finanziaria, nei governi locali e nel servizio civile – significa che la Strategia di Riduzione della Povertà è emersa quale struttura politica che riguarda l'intero paese. I programmi settoriali e tematici sono integrati all'interno della strategia e il dialogo tra governo e donatori è strutturato intorno alla sua realizzazione. Un impegno forte da parte del governo nella riduzione della povertà ha assicurato che la strategia fornisca informazioni al bilancio nazionale e a tutti i programmi settoriali. Inoltre, un Sistema di Controllo della Povertà innovativo ed esauriente assicura un *feedback* costante tra le erogazioni di risorse (interne ed esterne) e i risultati relativi alla povertà.

Il Comitato di Assistenza allo Sviluppo della Tanzania è stato un elemento importante per il raggiungimento di un consenso tra i vari donatori. Le esperienze positive del paese dovrebbero ripetersi anche altrove.

L'allocazione di aiuti sulla base di una certa selettività della politica aiuterà i paesi con buone politiche e forti istituzioni. Lascerà però indietro i paesi con politiche mediocri e istituzioni deboli.

Come evidenziato nel Patto di Sviluppo del Millennio, gli aiuti devono convergere sui paesi più poveri. Ma le massicce immissioni di risorse – sia finanziarie sia tecniche – possono creare alterazioni, opprimere i deboli programmi nazionali e dar luogo a una dipendenza dalle risorse.

Per evitare tali effetti, le risorse esterne devono essere radicate nei programmi e nei processi gestiti a livello nazionale. Tutto ciò richiede che gli Obiettivi e i loro traguardi vengano integrati nei processi nazionali di impostazione di bilancio, di programmazione e di pianificazione – a livello nazionale, locale e settoriale – che identifichino le risorse finanziarie esterne. Ciò che deve essere valutato è il divario esistente tra le risorse esterne correnti e le politiche interne e tra le risorse esterne e le riforme politiche necessarie per raggiungere gli Obiettivi.

La maggior parte dei paesi a massima e alta priorità sta già utilizzando i Documenti di Strategia per la Riduzione della Povertà come struttura di riferimento per gli accordi con i partner esterni. Come proposto nel Patto, questi documenti valutano ciò che è necessario per il raggiungimento degli Obiettivi. Così come stanno le cose, i documenti fissano dei traguardi sulla base di ciò che può essere realisticamente raggiunto rendendo disponibili le risorse e facendo prevalere le istituzioni e le politiche. Al contrario, si deve individuare il divario esistente tra i finanziamenti necessari per il raggiungimento degli Obiettivi e i finanziamenti attualmente disponibili, così come le capacità e le debolezze del sistema di governo che devono essere superate attraverso riforme politiche e istituzionali. A livello di ogni singolo paese verrà stabilito in che modo colmare questi divari e in che modo integrare i risultati con la struttura di riferimento contenuta nei Documenti di Strategia per la Riduzione della Povertà.

Il coordinamento locale e il dialogo possono anche rafforzare il consenso sulle priorità tra i donatori e i governi dei paesi in via di sviluppo. L'esperienza in Tanzania mostra come un coordinamento locale degli aiuti basato sui Documenti di Strategia per la Riduzione della Povertà possa funzionare (riquadro 8.4).

Ma le risorse per gli Obiettivi possono anche essere convogliate attraverso programmi multilaterali sottofinanziati come il Fondo Globale per la lotta all'HIV/AIDS, la TBC e la malaria, il Gruppo Consultativo sulla Ricerca Agricola Internazionale, o la Struttura Integrata per lo sviluppo delle capacità nel commercio.

Orientare la selettività degli aiuti: andamento del paese in rapporto alla necessità. Per rendere gli aiuti più efficaci, i donatori si stanno muovendo verso una maggiore selettività della politica. I donatori che si sono impegnati nel corso della conferenza di Monterrey nel 2002 hanno inviato un messaggio molto chiaro: essi convoglieranno più risorse verso quei paesi che dimostrano un impegno nel ridurre la povertà muovendosi verso l'adozione di politiche a favore dei poveri, il miglioramento dei sistemi di governo e il raggiungimento di alcuni risultati nella giusta direzione – piuttosto che verso quelli che esprimono semplicemente intenzioni e aspettative. Senza sistemi di governo economici validi, le grandi iniezioni finanziarie sono destinate ad essere sprecate. E senza un sistema di governo democratico che permetta alle persone di esprimersi, gli sforzi di sviluppo non riusciranno a dare pieni poteri alle persone povere.

Gli aiuti forniti in assenza di tali presupposti, motivati da interessi diversi da quelli dello sviluppo sostenibile e dell'eliminazione della povertà, hanno sicuramente un impatto minore. Ma se la selettività significa assenza di aiuti, gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio non possono essere raggiunti. L'allocazione di aiuti sulla base di una certa selettività della politica aiuterà i paesi con buone politiche e forti istituzioni. Lascerà però indietro i paesi con politiche mediocri e istituzioni deboli. Questi paesi hanno bisogno non solo di risorse finanziarie ma anche di sostegno – cooperazione tecnica – per rafforzare la capacità politica e istituzionale. Tutto questo non richiede grandi finanziamenti, ma rappresenta un importante elemento di assistenza esterna che deve essere svolta nel modo corretto, come verrà poi discusso successivamente.

Rafforzare la capacità politica e istituzionale. Per molti paesi, il rafforzamento delle politiche e delle istituzioni – riforma del sistema di governo – è l'aspetto che necessita di un maggior aiuto proveniente dall'esterno. La creazione di questa capacità dovrebbe essere il cuore dell'aiuto allo sviluppo, anche se non dovrebbe costituire la parte dominante delle risorse finanziarie allocate. Essa richiede una cooperazione tecnica piuttosto che finanziaria per lo sviluppo della capacità.

Ma sulla cooperazione tecnica si hanno testimonianze eterogenee – migliori per «quanto riguarda il lavoro svolto» rispetto a quelle relative alla capacità nazionale di sviluppo. Molte valutazioni mostrano come una volta terminato il sostegno esterno, fini-

Concentrare nuovamente la cooperazione tecnica sullo sviluppo delle capacità

L'importanza della proprietà del paese e della capacità nazionale è stata da molto tempo riconosciuta, ma la cooperazione tecnica spesso si concentra di più sullo svolgimento del lavoro che sullo sviluppo delle capacità. Dieci principi offrono proposte iniziali alle parti attive del paese e ai partner esterni per la ricerca di approcci promettenti alla creazione di capacità:

- *Pensare e agire in termini di risultati sostenibili e di capacità.* Lo sviluppo delle capacità rappresenta l'elemento centrale dello sviluppo. Ogni singola azione dovrebbe essere analizzata per vedere se è utile a questo scopo.
- *Non affrettarsi.* Lo sviluppo delle capacità è un processo di lungo periodo, non assoggettabile a pressioni, a rapide difficoltà e a risultati nel breve periodo. L'impegno per lo sviluppo delle capacità ha bisogno di avere un orizzonte di tempo ben definito e di lungo periodo.
- *Analizzare a livello globale e reinventare a livello locale.* Non esistono schemi particolari: sviluppo delle capacità significa apprendimento. L'apprendimento è

un processo volontario che richiede impegno e interesse genuini. La conoscenza non può essere trasferita; deve essere acquisita.

- *Utilizzare le capacità esistenti anziché crearne di nuove.* Questo implica l'utilizzo in primo luogo della competenza nazionale, il rafforzamento delle istituzioni nazionali e la protezione del capitale sociale e culturale.
- *Integrare gli input esterni con le priorità, i processi e i sistemi nazionali.* Gli input esterni devono essere in accordo con la domanda nazionale e soddisfare le esigenze e le possibilità nazionali. Laddove i sistemi nazionali non sono sufficientemente forti, hanno bisogno di essere riformati e rafforzati, e non aggirati.
- *Determinare gli incentivi per lo sviluppo delle capacità.* Le anomalie nel pubblico impiego rappresentano gli ostacoli maggiori allo sviluppo delle capacità. I secondi fini e gli incentivi ingiusti devono conformarsi all'obiettivo di sviluppo delle capacità.
- *Sfidare le differenze di opinione e di autorità.* Lo sviluppo delle capacità non è

indifferente all'autorità e lo sfidare gli interessi acquisiti è difficoltoso. L'instaurazione di un dialogo aperto e il procedere verso una cultura collettiva di trasparenza sono fondamentali per riuscire a superare queste sfide.

- *Rimanere concentrati anche in circostanze difficili.* Tanto più deboli sono le capacità, e tanto maggiori sono le necessità. La debolezza delle capacità non è un buon motivo per rinunciare o per preferire i programmi esteri. Le persone non dovrebbero essere ostaggi di un governo irresponsabile.
- *Essere responsabili verso i beneficiari finali.* Anche se i governi non sono sensibili alle necessità della loro popolazione, i partner esterni devono essere responsabili verso i loro beneficiari finali e contribuire a responsabilizzare le autorità nazionali. I vari approcci devono essere discussi e negoziati con le parti attive del paese.
- *Rispettare i valori e promuovere l'amor proprio.* L'imposizione di valori estranei può indebolire la fiducia in sé stessi. L'amor proprio è alla base della proprietà e dell'*empowerment*.

Fonte: Lopes e Thieson. 2003.

scono anche le attività di progetto – e si disperdono le capacità sviluppate in precedenza. Per più di un decennio, i donatori e i beneficiari hanno discusso dei vincoli che si trovano alla base dello sviluppo della capacità e hanno tentato di individuare gli approcci che potrebbero rivelarsi più efficaci. Per esempio, l'approccio convenzionale consistente nell'inviare consiglieri residenti all'estero per formare i cittadini può indebolire la fiducia in se stessi dei cittadini. Inviare i cittadini per corsi di formazioni orientati alla laurea può solamente portare a un aumento della fuga di cervelli.

All'inizio degli anni '90, il Comitato di Assistenza allo Sviluppo dell'OCSE ha adottato nuovi principi per la cooperazione tecnica⁸. Sebbene questi principi rimangano validi, non sono stati pienamente applicati. Un recente lavoro dell'UNDP richiede un nuovo modello e nuovi principi per lo sviluppo della capacità che riconoscano da una parte l'importanza della capacità tanto per lo sviluppo quanto per le politiche economiche e dall'altra che la capacità non è solamente individuale ma anche istituzionale e societaria e che la conoscenza non può essere trasferita ma bensì acquisita. Il nuovo approccio richiede anche nuove pratiche che rendano operativo lo sviluppo delle capacità (riquadro 8.5).

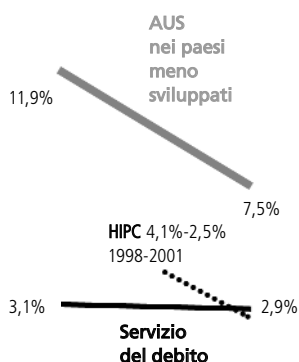
Fornire aiuti a paesi in pieno conflitto che si stanno riprendendo dalla fine di esso.

Il conflitto politico violento è uno degli ostacoli maggiori agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Circa 60 paesi si trovano coinvolti in un conflitto politico violento o si sono appena ripresi dalla fine di esso – e molti di questi fanno parte dei paesi a massima e alta priorità. È difficile per i donatori sostenere questi paesi attraverso le loro crisi, andando al di là dell'assistenza umanitaria di aiuto allo sviluppo. Alcuni donatori rifiutano di sostenere questi paesi per paura che le risorse possano servire a finanziare gli sforzi bellici. Ma i fatti dimostrano chiaramente che negare gli aiuti a questi paesi significa solamente aumentare le sofferenze umane senza peraltro accelerare la fine del conflitto⁹. Naturalmente, i donatori dovrebbero essere a conoscenza dei possibili usi impropri degli aiuti, come quando vengono rubati i rifornimenti per l'assistenza o quando gli aiuti vengono utilizzati per un vantaggio politico o come strumenti per incutere ulteriore terrore.

Anche il sostegno all'autorità statale è critico – perché quando lo stato collassa, collassa anche l'economia, indebolendo così il benessere umano. Molti paesi hanno mostrato notevoli successi nel mantenimento dell'erogazione dei servizi essenziali in si-

FIGURA 8.4
Per i più poveri: intrappolati tra la riduzione degli aiuti e il livello del debito

Percentuale del PIL nei paesi meno sviluppati 1990-2001



Fonte: Calcoli dell'Ufficio per il Rapporto sullo Sviluppo Umano basati su OCSE, Comitato di Assistenza allo Sviluppo 2003c, e dati sul servizio del debito dalla Banca Mondiale 2003f.

tuazioni di conflitto – o persino nel loro miglioramento ottenendo risultati significativi nell'ambito dello sviluppo umano, come in Guatemala, in Nicaragua e nello Sri Lanka (si veda il capitolo 3). Spesso tutto ciò è stato reso possibile grazie al lavoro delle organizzazioni non governative (ONG), delle comunità locali e delle organizzazioni umanitarie estere sempre in grado di raggiungere le persone bisognose.

Migliorare le procedure di aiuto. I principi chiave che dovrebbero regolare le pratiche di aiuto dei donatori e dei beneficiari in modo da garantire che gli aiuti raggiungano le persone povere sono stati recentemente riassunti dall'ex presidente boliviano Jorge Quiroga sotto gli acronimi di Sig. DUCCA e Sig. LIPPO.

Per i paesi donatori – Sig. DUCCA:

- *Processo decisionale decentralizzato.* Gran parte del processo decisionale dei paesi donatori è svolto a livello di capitali, in merito ai quali le decisioni vengono prese ponendo i vincoli e le priorità locali in secondo piano – su temi quali l'acqua, le scuole e le fognature che rappresentano gli elementi centrali per il raggiungimento degli Obiettivi. Decentralizzare il processo decisionale dei donatori a livello delle singole nazioni rafforza il ruolo dei beneficiari e aumenta i loro diritti di proprietà.

- *Assistenza non vincolata.* Con un'assistenza vincolata così onerosa dal punto di vista

finanziario per i beneficiari, riuscire a svincolarla significherebbe dar loro maggiori opportunità, agevolandoli e rendendoli meno propensi alla corruzione.

- *Aiuti agevolati.* Gli aiuti per la maggior parte dei paesi a massima e alta priorità – specialmente per quelli più pesantemente indebitati e meno sviluppati – dovrebbero assumere la forma di donazioni, perché gli ulteriori prestiti andrebbero semplicemente ad aggiungersi al peso di un indebitamento già insostenibile.

- *Coordinamento tra i progetti e i programmi dei donatori.* Un migliore coordinamento tra i donatori alleggerirebbe i carichi amministrativi che gravano sui governi dei paesi poveri e li aiuterebbe ad allineare gli input dei donatori alle priorità nazionali. Recenti esperienze hanno mostrato il valore dei programmi ad ampio raggio per i sistemi sanitari (si veda il capitolo 4). I donatori devono anche finanziare i costi periodici – che rappresentano spesso un punto critico.

- *Responsabilità verso il pubblico basata sugli esiti dei programmi.* Tutti i meccanismi di erogazione di aiuti dovrebbero essere sostenuti dalla responsabilità. Ma la responsabilità nelle relazioni di aiuto è spesso unilaterale, il che accentua la responsabilità legale dei beneficiari verso i donatori e dei donatori verso i contribuenti. Un altro aspetto della responsabilità ancora più importante

RIQUADRO 8.6

Che cosa è l'iniziativa dei Paesi Poveri Pesantemente Indebitati?

L'iniziativa dei Paesi Poveri Pesantemente Indebitati (HIPC, avviata nel 1996 dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) e dalla Banca Mondiale e sottoscritta da 180 governi, ha due obiettivi principali. Il primo consiste nel ridurre il debito insostenibile di alcuni paesi a basso reddito nei confronti dei donatori. Il secondo consiste, invece, nel promuovere riforme e politiche valide per la crescita, lo sviluppo umano e la riduzione della povertà.

L'ampliata struttura HIPC, approvata nel 1999, introduce criteri di eleggibilità più ampi e aumenta la riduzione del debito. Per essere eleggibili, i paesi devono possedere i requisiti per accedere all'ampia assistenza agevolata richiesti dall'Associazione di Sviluppo Internazionale della Banca Mondiale e dallo Schema per la Riduzione della Povertà e per la Crescita del FMI. Inoltre, i paesi devono far fronte al debito insostenibile anche dopo la piena applicazione dei meccani-

smi tradizionali di riduzione del debito. Questo imperativo ha anche un precedente garantito nella realizzazione delle strategie incentrate sulla riduzione della povertà e nella creazione delle basi per una crescita economica sostenibile. La riduzione del debito si realizza in due fasi distinte:

- Al punto di decisione il paese ottiene un alleggerimento del servizio del debito dopo aver dimostrato una certa aderenza ad un programma del FMI e progressi nello sviluppo di una strategia nazionale sulla povertà.

- Al punto di completamento il paese ottiene una riduzione dello stock del debito su approvazione del suo Documento di Strategia per la Riduzione della Povertà da parte della Banca Mondiale e del FMI. Il paese ha diritto a una riduzione del debito verso i creditori bilaterali e multilaterali pari ad almeno il 90% per rendere sostenibili i livelli di debito. Dei 42 paesi partecipanti all'iniziativa,

34 si trovano nell'Africa Sub-Sahariana. Nel 2001 nessun paese aveva un reddito pro capite superiore ai 1.500 dollari USA (in termini di parità di potere d'acquisto), e tutti si collocano al di sotto dell'indici di sviluppo umano. Tra il 1990 e il 2001 gli HIPC sono cresciuti ad una media annua di appena lo 0,5%.

Gli HIPC sono stati pesantemente indebitati per almeno 20 anni: secondo gli standard dei paesi poveri, i loro tassi di indebitamento in rapporto alle esportazioni erano già elevati negli anni '80. Nello stesso tempo, gli HIPC hanno ricevuto una notevole assistenza ufficiale allo sviluppo. I trasferimenti netti di tali aiuti erano, in media, pari al 10% del loro PNL negli anni '90, in confronto a circa il 2% per tutti i paesi poveri. Ad oggi, 19 HIPC hanno raggiunto il punto di decisione e 7 hanno raggiunto il punto di completamento (Benin, Bolivia, Burkina Faso, Mali, Mauritania, Mozambico, Tanzania, Uganda).

Fonte: Banca Mondiale 2003e; FMI e IDA 2003; Birdsall, Williamson e Deese 2002

per i beneficiari viene espresso non in termini di denaro speso ma di risultati.

Per i paesi beneficiari – Sig. LIPPO:

- *Governo locale e decentramento.* I governi locali, più vicini e più rispondenti alle persone, possono essere gli elementi trainanti per lo sviluppo della sanità, dell'istruzione e di altri servizi chiave – se, naturalmente, si è in presenza di condizioni adatte (si veda il capitolo 7).
- *Riforma istituzionale per combattere la corruzione e per un sistema di governo democratico.* Per combattere la corruzione c'è bisogno di istituzioni forti. Le istituzioni democratiche permettono alle persone di esprimersi e responsabilizzano i fautori del processo decisionale nei confronti del pubblico.
- *Partecipazione popolare nelle attività di sviluppo.* Generalmente, una maggiore ed estesa partecipazione crea migliori risultati di sviluppo, in particolar modo per le persone povere.
- *Stanziamiento più equo e progressivo delle risorse.* Di solito, le risorse vengono distribuite in modo arbitrario – ed è per questo che necessitano di correzioni.
- *Supervisione da parte della società civile, degli individui e delle ONG.* Una vigile cittadinanza è essenziale per garantire la responsabilità delle istituzioni pubbliche e dei fautori del processo decisionale.

Riduzione del debito più rapida e consistente

La maggior parte dei paesi a massima e alta priorità sono estremamente indebitati, con i due terzi (31 su 58) aventi i requisiti per la riduzione del debito nell'ambito dell'iniziativa dei Paesi Poveri Pesantemente Indebitati (HIPC). (Solamente 11 dei 42 HIPC non sono tra i paesi a massima o alta priorità.). Importante nel raggiungimento degli Obiettivi, la riduzione del debito contribuirà a collocare questi paesi sulla strada dello sviluppo sostenibile e rilascerà risorse che potrebbero finanziare una spesa sociale aggiuntiva e altri investimenti prioritari identificati nel Patto di Sviluppo del Millennio.

Portare a termine gli impegni per la riduzione del debito

A partire dalla metà degli anni '90 i paesi donatori si sono impegnati sulla crisi del debito nei paesi poveri garantendo che nessun paese debba far fronte a un indebitamento che non è in grado di sostenere (fi-

gura 8.4). Nel 1996 i paesi donatori hanno introdotto l'iniziativa HIPC per ridurre il debito e concedere finanziamenti a sostegno della riduzione della povertà (riquadro 8.6). La pressione esercitata dal Giubileo del 2000, una campagna globale che incitava all'azione per la riduzione del debito, ha sicuramente stimolato questa iniziativa senza precedenti. I sostenitori della campagna affermavano, in modo convincente, che i debiti dei paesi in via di sviluppo nei confronti di istituzioni finanziariamente stabili come il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Mondiale e di governi di paesi ricchi rappresentavano un ingiusto peso gravante sulle persone povere, che dovevano pagare per debiti contratti, molto spesso, da leader corrotti già rimossi dal loro incarico. Affermavano, inoltre, che questi debiti prelevavano le già scarse risorse dei bilanci statali, lasciando molto poco per i centri sanitari, le scuole e l'acqua potabile.

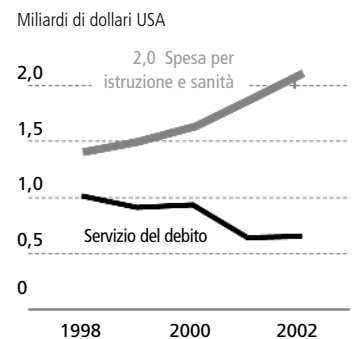
I paesi donatori avevano anche un altro motivo per ridurre una parte del debito. Si trovavano bloccati nel «prestito difensivo» – cicli senza fine di rinegoziazione del debito e nuovi stanziamenti e prestiti per aiutare i paesi poveri a rimborsare i vecchi prestiti, il che non rappresentava certo un buon utilizzo dei nuovi fondi di aiuto¹⁰.

All'inizio del 2003 l'iniziativa HIPC ha recato beneficio a 26 paesi¹¹. Otto paesi hanno raggiunto i loro punti di completamento, il che significa che una parte del loro indebitamento è stato condonato. Altri 18 paesi hanno raggiunto i loro punti di decisione, il che significa che cominceranno a beneficiare della riduzione del servizio del debito. Per questi paesi il servizio del debito è sceso da 3,7 miliardi di dollari USA nel 1998 a 2,2 miliardi di dollari USA nel 2001 e dal 17,5% delle esportazioni nel 1998 al 9,8% nel 2001. Paragonati con gli anni 1998-99, i pagamenti del servizio del debito nel 2001-2005 saranno inferiori di circa un terzo (circa 1,2 miliardi di dollari USA) l'anno.

I governi di questi 26 paesi stanno utilizzando i loro risparmi sul debito per aumentare la spesa in settori quali l'istruzione e la sanità, con circa il 40% rivolto all'istruzione e il 25% alla sanità.

L'Uganda ha raggiunto un livello di iscrizioni alla scuola primaria quasi totale. Il Mali, il Mozambico e il Senegal prevedono di utilizzare il loro debito svincolato per aumentare la spesa relativa alla prevenzione di HIV/AIDS¹². Un'altra analisi sui 10 paesi africani che hanno raggiunto i loro punti di decisione mostra aumenti evidenti nella spesa sociale (figura 8.5)¹³.

FIGURA 8.5
Cambiamento di spesa dal servizio del debito allo sviluppo umano in 10 paesi che beneficiano della riduzione del debito HIPC



Fonte: OCSE, Comitato di Assistenza allo Sviluppo 2003a.

RIQUADRO 8.7

Una proposta per la ristrutturazione del debito in vista del raggiungimento degli Obiettivi

A partire dal 1995 il movimento del Giubileo 2000 ha condotto campagne per risolvere le crisi relative al debito internazionale. La Ricerca del Giubileo, l'erede del movimento, ha proposto un nuovo approccio radicale che seguirebbe tre principi.

Applicare giustizia e ragione nella risoluzione delle crisi di debito.

Nessuna delle parti di una crisi debitoria sarebbe in grado di agire quale querelante, giudice e giuria in un tribunale di debito di stato sovrano.

Riconoscere le responsabilità sia dei debitori sia dei creditori nella crisi.

Secondo le attuali procedure le passività ricadono in larga misura sui debitori. Qualunque valutazione di come distribuire le perdite dovrebbe prendere in considerazione gli interessi dei creditori, ma anche la necessità di proteggere i diritti umani e la dignità delle persone facenti parte della nazione debitrice.

Assicurare un processo aperto, responsabile e trasparente.

Si tratta di attività e passività pubbliche e non private. Dato che ci sono tre parti in una crisi debitoria – il debitore, i creditori e i contribuenti – tutte e tre dovrebbero prendere parte alla risoluzione della crisi. Come nel Capitolo 9 del Legal Code statunitense, i cittadini coinvolti avrebbe-

ro un diritto legale di essere ascoltati nell'ambito della risoluzione di una crisi. Questo genere di trasparenza e responsabilità aiuta a prevenire le crisi future.

Il governo debitore darebbe inizio al processo richiedendo alle Nazioni Unite una struttura indipendente, trasparente e responsabile per l'arbitrato. Le ragioni che hanno reso necessaria la struttura sarebbero da ricercarsi nel fatto che i pagamenti del servizio del debito stavano sottraendo denaro alla spesa per i diritti umani di base, impedendo al paese il raggiungimento degli Obiettivi.

Nel corso della fase successiva, verrebbe nominata una commissione indipendente per l'arbitrato, con i membri nominati in egual misura dal debitore e dai suoi creditori. Questi membri sceglierebbero poi un giudice o un presidente imparziale. Nel tener conto dell'ammontare del debito che dovrebbe essere cancellato, la commissione richiederebbe una piena valutazione delle risorse richieste dal paese per il raggiungimento degli Obiettivi.

Toccherebbe poi alle Nazioni Unite garantire che il processo venga condotto in modo trasparente, indipendente ed equo – sia per il debitore sia per i creditori – e che i finanziamenti derivanti dal processo vengano utilizzati per il raggiungimento degli Obiettivi.

Fonte: Pettifor e Greenhill 2003.

Eppure il ritmo di riduzione del debito non è né veloce né sufficientemente esteso – e non abbastanza paesi ne hanno beneficiato. Secondo il programma originale dell'iniziativa HIPC, erano 19 e non 8 i paesi che avrebbero ormai dovuto raggiungere i loro punti di completamento. Il raggiungimento degli Obiettivi richiederà risorse addizionali – pari ad almeno 50 miliardi di dollari USA l'anno da aggiungersi a quello che può essere creato dalla mobilitazione delle risorse interne. Un'ulteriore riduzione del debito può contribuire a colmare questo divario.

Esiste anche una certa preoccupazione dovuta al fatto che l'iniziativa HIPC non eviterà ai paesi di cadere nella trappola del debito. Degli otto paesi che hanno raggiunto i loro punti di completamento, due sono ritornati a un rapporto del valore netto corrente del debito sulle esportazioni superiore al 150% – la soglia considerata sostenibile dall'iniziativa. Le proiezioni iniziali del FMI

TABELLA 8.2

Commercio: sfruttare o meno le opportunità

	Esportazioni di merci, servizi e reddito (1995 miliardi di dollari USA)	
	1990	2001
Elevato sviluppo umano	3959	7602
Medio sviluppo umano	780	1599
Basso sviluppo umano	41	61

Fonte: Calcoli dell'Ufficio del Rapporto sullo Sviluppo umano basati sui dati delle esportazioni e sul deflatore del PIL della Banca Mondiale 2003i.

e della Banca Mondiale sulla sostenibilità del debito erano state calcolate durante un boom economico globale. Questa analisi si basa su tre presupposti che si sono rivelati troppo ottimistici:

- *Le esportazioni aumenterebbero.* Nei prossimi decenni le esportazioni dovrebbero crescere ad un ritmo quasi due volte superiore a quello degli anni '90 se i paesi HIPC saranno in grado di servire i loro debiti. Questo richiederebbe un aumento dello 0,5% l'anno delle ragioni di scambio per questi paesi – anche se negli anni '90 queste ultime sono diminuite dello 0,7% l'anno.
- *L'indebitamento diminuirebbe.* È prevista una diminuzione del nuovo indebitamento annuale dal 9,5% al 5,5% del PNL, e un aumento di quasi il doppio degli stanziamenti. Ma già alcuni paesi HIPC si stanno indebitando con tassi di interesse più alti del previsto.
- *Le crisi non avrebbero più molta importanza.* Ma la maggior parte dei paesi HIPC sono vulnerabili alle siccità, alle inondazioni, alle guerre civili e all'affondamento dei prezzi delle materie prime¹⁴.

Che cosa si dovrebbe fare?

L'iniziativa HIPC non fornisce una sostenibilità del debito sufficiente ad un numero abbastanza elevato di paesi e ha bisogno di un ulteriore miglioramento, in particolare modo a causa delle notevoli necessità finanziarie degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Per i paesi donatori la strada più efficace per aiutare i paesi poveri nel raggiungimento degli Obiettivi non è tanto la fornitura di aiuti quanto la riduzione del debito poiché quest'ultima fornisce una forma di finanziamento più flessibile. La riduzione del debito ha, infatti, come obiettivo i paesi bisognosi. Ed essendo non vincolata, fornir-

TABELLA 8.3

Tariffe doganali e riduzioni in paesi e gruppi selezionati dopo l'Uruguay Round (percentuale)

Categoria di prodotto	Unione Europea		Stati Uniti		Paesi poveri		Paesi ricchi	
	Tariffa doganale	Riduzione	Tariffa doganale	Riduzione	Tariffa doganale	Riduzione	Tariffa doganale	Riduzione
Agricoltura	15,7	-5,9	10,8	-1,5	17,4	-43,0	26,9	-26,9
Tessili	8,7	-2,0	14,8	-2,0	21,2	-8,5	8,4	-2,6
Metalli	1,0	-3,3	1,1	-3,8	10,8	-9,5	0,9	-3,4
Prodotti chimici	3,8	-3,3	2,5	-4,9	12,4	-9,7	2,2	-3,7

I dati escludono il pesce e includono le tariffe doganali equivalenti alle barriere non tariffarie.

Fonte: Finger e Harrison 1996.

sce un sostegno al bilancio che può essere destinato alle priorità nazionali definite all'interno delle strategie per la riduzione della povertà.

Rafforzare i legami con gli Obiettivi. Come consigliato dal Patto di Sviluppo del Millennio, il fabbisogno finanziario per gli Obiettivi dovrebbe essere valutato in modo chiaro all'interno dei Documenti di Strategia per la Riduzione della Povertà. Le valutazioni sulla sostenibilità del debito da parte della Banca Mondiale e del FMI dovrebbero andare al di là della semplice capacità di servire il debito per avere a disposizione una maggiore quantità di risorse necessarie al raggiungimento degli Obiettivi.

Aumentare la riduzione. La capacità di servire il debito dovrebbe essere valutata in relazione alle necessità di un paese per il raggiungimento degli obiettivi. Per molti paesi ciò richiederebbe la totale cancellazione del debito. Il rapporto debito-esportazioni quale misura del HIPC della sostenibilità del debito ha poco a che vedere con i bisogni delle persone povere. Se i paesi debitori e i donatori vogliono prevenire il dirottamento di risorse dagli investimenti sociali di base ai pagamenti del debito, l'indicatore appropriato della sostenibilità del debito dovrebbe essere il rapporto tra servizio del debito e PNL. I paesi ricchi potrebbero estendere la riduzione del debito fino a che il servizio del debito non scenda al di sotto del 2% del PIL. (La maggior parte dei paesi HIPC genera circa il 20% del PNL attraverso entrate fiscali, e il 10% delle entrate fiscali rappresenterebbe una somma ragionevole da utilizzare per pagare il servizio del debito)¹⁵.

Fornire migliori garanzie contro le crisi. I paesi HIPC sono particolarmente esposti ai disastri naturali e al crollo dei prezzi delle esportazioni di materie prime. Una proposta innovativa richiede un piano di emergenza. Con questa proposta, quando una crisi si conclude con un servizio del debito

che incide per più del 2% sul PNL, i fondi esteri dovrebbero finanziare il servizio del debito oltre questa soglia¹⁶.

Ma anche altre idee al di fuori degli accordi dell'attuale HIPC sono degne di nota. La Ricerca del Giubileo, erede del Giubileo 2000, ha proposto un programma di ristrutturazione del debito per gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, che consisterebbe in un processo caso per caso, diretto da una commissione o un tribunale indipendente che potrebbero decidere in merito ad una istanza di un paese sovrano debitore per la tutela dai creditori. Questo tipo di approccio ha la peculiarità di porre gli oneri sia sul creditore sia sul debitore (riquadro 8.7). Ci possono però essere conseguenze non previste – come il dirottamento delle risorse dai programmi di aiuto del creditore. A differenza dell'iniziativa HIPC, il programma non ha al suo interno un meccanismo volto ad assicurare che le risorse vengano utilizzate per la riduzione della povertà.

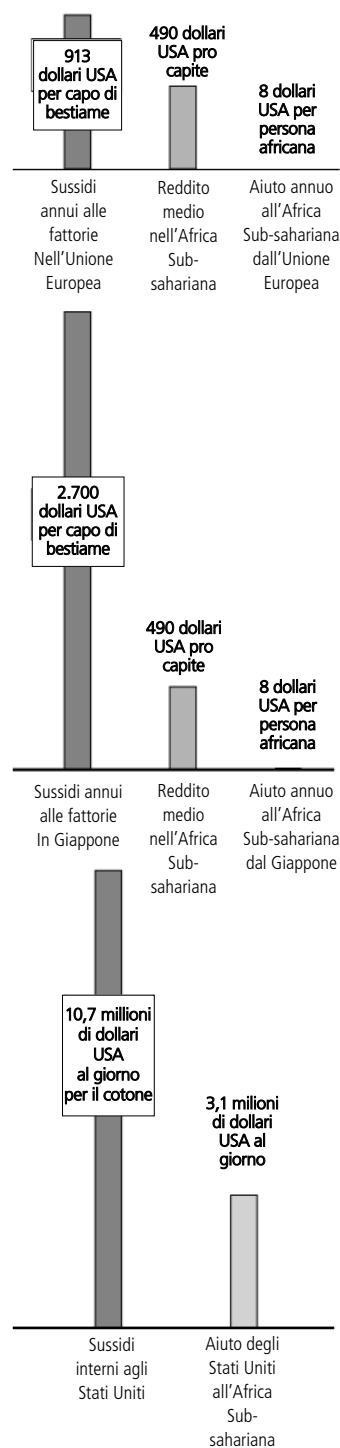
Commercio – mercati aperti, riduzione dei sussidi

Una delle ragioni del problema dell'indebitamento è che come altri paesi poveri, la maggior parte dei HIPC si basa essenzialmente sulle esportazioni di materie prime – che hanno risentito di un calo dei prezzi. I paesi che dipendono da questo genere di esportazioni vengono lasciati indietro nella crescita economica globale (si veda il capitolo 3)¹⁷. Anche se gli aiuti e la riduzione del debito saranno essenziali per permettere a molti paesi in via di sviluppo di intraprendere la strada giusta, non rappresentano sicuramente soluzioni sostenibili.

Cambiare i modelli commerciali

Per competere e prosperare nell'economia mondiale, i paesi in via di sviluppo de-

FIGURA 8.6

Bestiame e cotone ricevono aiuti più consistenti delle persone, 2000


Fonte: Birdsall e Clemens 2003b.

RIQUADRO 8.8

La vasta portata internazionale dei sussidi interni alla produzione

I sussidi erogati dai paesi ricchi ai loro contadini rendono le aziende agricole più proficue, incoraggiando così una maggiore produzione e abbassando i prezzi delle merci. Il risultato: prodotti agricoli convenienti e abbondanti.

Chi sono i vincitori e i perdenti? Chiaramente i produttori locali ci guadagnano, ottenendo profitti maggiori. I consumatori locali finiscono invece inevitabilmente per perderci. Essi pagano meno gli alimenti ma pagano di più in termini di imposizione fiscale che serve per coprire i sussidi – e l'effetto negativo supera quello positivo. Inoltre, l'erogazione dei sussidi privilegia nettamente i grandi produttori. La Commissione Europea stima che, ad eccezione della Grecia, la metà di tutti i sussidi sono destinati solamente al 5% delle aziende agricole.

Gli effetti vanno ben al di là dei confini nazionali. I produttori dei paesi poveri devono competere con i produttori sussidiati dei paesi ricchi. Spesso non possono esportare i loro prodotti nei paesi ricchi perché i loro prezzi non sussidiati non possono competere con i prezzi al di sotto di quelli di mercato praticati dai contadini nei paesi ricchi. (Questo è il caso dello zucchero negli Stati Uniti.) E non sono neanche in grado di vendere i loro prodotti all'interno del paese, perché il boom della produzione agricola nei paesi ricchi, favorito dai sussidi, può creare eccedenze che vengono esportate nei paesi poveri a prezzi con cui i produttori locali non possono competere. (Questo è il caso del latte eu-

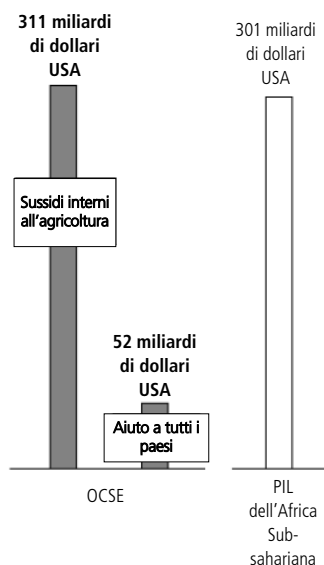
ropeo.)

Cosa ne è dei consumatori nei paesi poveri? Se tutto il resto rimane invariato, i sussidi dei paesi ricchi dovrebbero far scendere i prezzi che i consumatori pagano per gli alimenti commerciati permettendo loro di trarre vantaggio da tutto ciò. Ma in molti paesi poveri una parte consistente dei consumatori è anche produttore agricolo. Queste persone sono condizionate dai sussidi dei paesi ricchi in modo duplice: gli alimenti che comprano sono meno cari, ma le loro entrate sono inferiori a causa dei prezzi più bassi per gli alimenti che producono.

Così, per sapere se i sussidi fanno aumentare o diminuire la povertà nei paesi poveri bisogna vedere quanti poveri in quei paesi si guadagnano da vivere vendendo prodotti alimentari. Uno studio recente ha evidenziato che l'eliminazione dei sussidi potrebbe danneggiare le persone povere nel breve periodo qualora meno della metà di essi vivano nelle aree rurali. In media, nei paesi in via di sviluppo circa tre quarti delle persone povere vivono nelle aree rurali – la percentuale sale al 90% nei paesi più poveri dell'Africa e dell'Asia. Ma nel lungo periodo, i prezzi bassi ridurrebbero gli incentivi ad investire in un così importante settore dell'economia da cui dipendono molte persone povere, che di conseguenza tenderebbe alla stagnazione. Questo fa sì che i contadini nei paesi ricchi siano i soli veri beneficiari dei sussidi, con una moltitudine di perdenti nel mondo intero.

Fonte: Cline, 2002.

FIGURA 8.7
I sussidi agricoli dell'OCSE fanno apparire gli aiuti modesti, 2001



Fonte: OCSE, Comitato di Assistenza allo Sviluppo 2003a; tabelle degli indicatori 12 e 15.

vono gestire il proprio sviluppo. Devono diventare competitivi sui prodotti che esportano e diversificarsi sugli altri. Malgrado ciò, i paesi che presentano un basso sviluppo umano sono stati lenti nell'aumentare e diversificare le loro esportazioni (tabella 8.2).

Oggi i mercati globali altamente competitivi possono rendere più difficile la diversificazione delle esportazioni per quei paesi che presentano un basso sviluppo umano. Con l'apertura dei mercati, sono aumentati i fabbisogni di capitali, risorse tecnologiche e umane. I compratori internazionali di materie prime richiedono ai fornitori dei paesi in via di sviluppo un'alta qualità e affidabilità. Queste tendenze finiscono per dare grande importanza alle conoscenze, alle capacità professionali e alla flessibilità. Esercitano anche maggiori pressioni sui paesi più poveri – che hanno le minori capacità professionali, risparmi e capacità per adattarsi ad ambienti mutevoli¹⁸.

Un progresso più rapido nel raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio – in particolar modo nei settori del-

l'istruzione e della sanità – aiuterà i paesi a sostenere le loro esportazioni. Persone sane e ben istruite rappresentano una forza di lavoro più adattabile e un'economia più produttiva. Tutto questo modifica i modelli commerciali – dall'esportazione di materie prime a quella di prodotti dell'industria di trasformazione, a prodotti industriali a bassa e a più alta specializzazione¹⁹.

Che cosa dovrebbe essere fatto?

I paesi ricchi hanno la grande opportunità di espandere l'accesso al mercato e di promuovere le importazioni dai paesi poveri tramite la riduzione dei dazi doganali e dei contributi alla produzione. Nonostante alcune recenti ed emblematiche iniziative, le politiche commerciali nei paesi ricchi rimangono fortemente discriminatorie nei confronti dei prodotti realizzati nei paesi più poveri – in particolar modo nei settori agricolo e tessile. La speranza più grande dei paesi poveri dopo la serie di negoziati multilaterali sul commercio internazio-

RIQUADRO 8.9

La scommessa di Doha per gli esportatori di cotone dell'Africa

Il cotone è fondamentale nello sviluppo economico di molti paesi dell'Africa occidentale (Benin, Burkina Faso, Chad, Mali, Togo). Sin dagli anni '80 la produzione di cotone è quadruplicata e ora varia dal 5 al 10% del PIL, e incide per il 30% delle esportazioni. La gran parte del cotone viene prodotto da piccoli contadini, molti dei quali si trovano al di sotto della soglia di povertà. Per la maggior parte di essi, il cotone è l'unico prodotto che può essere esportato in modo competitivo. I ricavi del cotone finanziano anche una parte consistente dell'infrastruttura economica e sociale nelle aree rurali. Di conseguenza, i prezzi e i ricavi del cotone sono fondamentali in ogni strategia di riduzione della povertà in questi paesi – e per il raggiungimento degli Obiettivi.

Nel ultimi anni questi paesi hanno intrapreso una serie di riforme che hanno migliorato in modo significativo la loro produttività e hanno ridotto i costi produttivi ai livelli più bassi del mondo, molto al di sotto di quelli nell'Unione Europea e negli Stati Uniti. Come risultato, la regione contribuisce al 15% delle esportazioni totali di cotone, seconda solamente agli Stati Uniti.

Ma alcuni esportatori – inclusi Cina, Unione Europea e Stati Uniti – sussidiano pesantemente i loro produttori di cotone. Nel 2002 l'assistenza finanziaria diretta era valutata pa-

ri al 73% della produzione mondiale, ben maggiore rispetto al 50% rilevato cinque anni prima. Nel 2001 questi programmi sono costati 4,9 miliardi di dollari USA, di cui circa la metà fornita dagli Stati Uniti e gran parte del resto dall'Unione Europea e dalla Cina. Alcuni di questi paesi forniscono anche assistenza agli esportatori di cotone.

Queste alterazioni hanno ingannevolmente gonfiato la fornitura di cotone nei mercati mondiali, abbassandone il prezzo. Le maggiori diminuzioni di prezzo si sono verificate nel 2001-02. I paesi esportatori poveri come quelli in Africa occidentale e centrale sono stati maggiormente danneggiati. I loro produttori non sussidiati devono vendere il cotone a prezzi vicini ai costi di produzione, causando una regolare diminuzione dei rendimenti reali. Il Comitato Consultivo Internazionale del Cotone e il Fondo Monetario Internazionale credono che riducendo i sussidi interni e alle esportazioni si riporterebbero i prezzi internazionali a livelli competitivi – aumentando i redditi degli esportatori poveri di cotone e collocando questi paesi sulla strada della crescita sostenibile. Il problema è, il Doha Round delle negoziazioni commerciali facente parte dell'Organizzazione Mondiale del Commercio replicherà e rispetterà il vantaggio competitivo dei produttori di cotone dell'Africa Occidentale?

Fonte: ICCO 2002.

le dell'Uruguay Round (1986-94) era che i paesi ricchi aprissero i loro mercati a questi due settori. Ma i risultati sono stati ampiamente disattesi. La protezione nella maggior parte dei paesi ricchi rimane estremamente elevata, attraverso una moltitudine di meccanismi²⁰.

Dazi doganali. La maggior parte dei paesi ricchi applica dazi doganali più elevati alle merci agricole e ai semplici manufatti – proprio le merci che i paesi in via di sviluppo producono e possono esportare. In agricoltura, i dazi doganali dei paesi OCSE sono particolarmente elevati verso i prodotti agricoli a basso costo provenienti dai paesi in via di sviluppo (tabella 8.3). Rimangono elevati anche i dazi doganali verso i manufatti prodotti nei paesi in via di sviluppo. Nel corso degli anni '90 la media dei dazi OCSE sulle merci fabbricate nei paesi in via di sviluppo era del 3,4%, quattro volte di più rispetto alla media dello 0,8% sui prodotti OCSE. Ogni anno il Bangladesh esporta circa 2,4 miliardi di dollari USA verso gli Stati Uniti e paga in dazi doganali il 14% di questa cifra – mentre la Francia esporta più di 30 miliardi di dollari USA e ne paga in dazi solamente l'1%²¹. Inoltre,

l'Uruguay Round, ha anche mantenuto il livello più alto dei dazi doganali (dazi superiori al 15%) su molte esportazioni dei paesi in via di sviluppo – il 60% delle importazioni degli Stati Uniti, dell'Unione Europea, del Giappone e del Canada provenienti dai paesi in via di sviluppo sono state soggette a più alti dazi doganali²².

I paesi più poveri spesso si trovano a dover affrontare un'escalation delle tariffe doganali – tariffe che diventano più elevate nel caso in cui essi avviino un processo di trasformazione delle loro esportazione anziché esportare semplicemente le materie prime. Questa «tassa sullo sviluppo» si concretizza in tariffe del 5% in Nuova Zelanda sui chicchi di caffè e del 15% sul caffè macinato²³ – e in tariffe dello 0,1% in Giappone sui prodotti tessili grezzi e dell'8,6% sui prodotti tessili finiti²⁴.

Contingenti di importazione. Una versione più estrema della stessa politica è rappresentata dai contingenti di importazione. Oltre a rendere meno competitivi i prodotti dei paesi in via di sviluppo, i contingenti di importazione non permettono assolutamente a questi prodotti, al di là di un certo quantitativo, di essere competitivi. I paesi

TABELLA 8.4

Responsabilità dei paesi ricchi

	Aiuto		Riduzione del debito			Commercio		Importazioni di merci		
	Assistenza netta allo sviluppo (AUS) sborsata		Assistenza vincolata (% del totale di aiuti erogati) ^a	Fondo fiduciario HIPC (milioni di dollari USA) di novembre 2003	Cancellazione del debito bilaterale (milioni di dollari USA, 1990-2002)	Media delle tariffe doganali e delle barriere non tariffarie ^b (equivalenti delle tariffe doganali, %) 2000	Dai paesi in via di sviluppo		Dai paesi meno sviluppati	
	Totale (milioni di dollari USA) 2001	Come % del PNL 2001					Totale (milioni di dollari USA) 2001	Quota % delle importazioni totali (%) 2001	Totale (milioni di dollari USA) 2002	Quota delle importazioni totali (%) 2001
4 Australia	873	0,25	41	14	72	13,4	2.274	37,5	11	0,2
16 Austria	533	0,29	..	44	202	21,8	616	9,4	16	0,3
6 Belgio	867	0,37	10	45	544	22,1	2.275	12,7	254	1,4
8 Canada	1.533	0,22	68	114	1.207	12,7	3.558	16,1	35	0,2
11 Danimarca	1.634	1,03	7	60	359	21,6	447	10,0	12	0,3
14 Finlandia	389	0,32	13	38	156	21,3	338	10,2	16	0,5
17 Francia	4.198	0,32	33	181	13.043	21,4	5.112	17,4	236	0,8
18 Germania	4.990	0,27	15	226	4.996	21,4	7.488	15,2	218	0,4
24 Grecia	202	0,17	83	11	..	22,5	670	23,8	18	0,6
12 Irlanda	287	0,33	..	24	..	22,9	700	13,6	17	0,3
21 Italia	1.627	0,15	92	153	1.156	20,1	4.323	18,3	98	0,4
9 Giappone	9.847	0,23	19	200	3.908	34,8	20.582	58,9	110	0,3
15 Lussemburgo	141	0,82	..	318	28	2,6	1	0,1
5 Olanda	3.172	0,82	9	199	1.575	19,9	3.860	23,5	73	0,4
20 Nuova Zelanda	112	0,25	..	29	..	12,0	383	28,8	2	0,1
1 Norvegia	1.346	0,83	1	300	237	61,1	405	12,3	12	0,4
23 Portogallo	268	0,25	42	27	460	20,5	556c	13,9c	29c	0,7c
19 Spagna	1.737	0,30	31	44	980	21,3	3.373	21,8	136	0,9
3 Svezia	1.666	0,81	14	189	121	20,5	580	9,8	10	0,2
10 Svizzera	908	0,34	4	127	311	37,1	694	8,3	9	0,1
13 Regno Unito	4.579	0,32	6	77	1.886	20,9	6.535	18,9	132	0,4
7 Stati Uniti	11.429	0,11	..	40	8.062	9,7	54.798	46,4	982	0,8

Nota: Questa tabella presenta dati i per i membri del Comitato di Assistenza allo Sviluppo dell' OCSE

a. Si riferisce all'aiuto vincolato e parzialmente vincolato come percentuale dell'aiuto totale, esclusa la cooperazione tecnica.

b. Questa misura è una misura complessiva delle barriere commerciali verso i paesi in via di sviluppo. Misura non solo le barriere monetarie (le tariffe doganali) ma anche quelle non monetarie come i contingenti di importazione e gli effetti dei sussidi interni.

c. I dati si riferiscono al 2000.

Fonte: Colonne 1 e 2: OCSE 2003; Comitato di Assistenza allo Sviluppo 2003c.

Colonna 3: Calcoli dell'ufficio del Rapporto sullo Sviluppo Umano basati sui dati dell'aiuto vincolato e parzialmente vincolato dell'OCSE, Comitato di Assistenza allo Sviluppo 2003c.

Colonna 4: Geithner e Nankani 2002.

Colonna 5: Calcoli dell'ufficio del Rapporto sullo Sviluppo Umano basati sui dati dell'aiuto vincolato e parzialmente vincolato dell'OCSE, Comitato di Assistenza allo Sviluppo 2003c.

Colonna 6: Birdsall e Roodman. 2003.

Colonne 7-10: UN 2003a.

OCSE assoggettano le importazioni ad un'ampia gamma di contingenti di importazione, in particolar modo nei settori dell'abbigliamento e delle calzature – prodotti ad alta intensità di manodopera per i quali i paesi in via di sviluppo godrebbero di un vantaggio comparato. I contingenti di importazione sull'abbigliamento e sui prodotti tessili devono essere rimossi gradualmente entro il 2005. Ma i contingenti di importazione del 2002 riguardavano ancora la

maggior parte degli stessi prodotti di abbigliamento che erano colpiti dai contingenti alla fine degli anni '80. Questa mancanza di progresso fa nascere dubbi sulla serietà dei paesi OCSE a mantenere i loro impegni per il 2005.

Sussidi all'esportazione. Un altro modo attraverso il quale i paesi ricchi influenzano il commercio sembra avere molto poco a che fare con il commercio stesso. I paesi ricchi, a vari livelli, pagano forti contributi ai

loro produttori interni di beni alimentari. Questi sussidi sono così elevati – per un totale di 311 miliardi di dollari USA l'anno – che influenzano i prezzi del mercato mondiale delle merci agricole, danneggiando così direttamente i paesi poveri (riquadro 8.8). Le esportazioni sussidiate dell'UE hanno contribuito al declino dell'industria dei latticini in Giamaica e in Brasile e di quella dello zucchero in Sud Africa²⁵. I produttori di cotone dell'Africa Occidentale hanno aumentato l'efficienza del settore del cotone, ottenendo costi di produzione competitivi. Non possono però competere con i coltivatori sussidiati dei paesi ricchi (riquadro 8.9). In verità, i contributi pro capite OCSE per le vacche e per i baccelli di cotone sono molto più alti rispetto agli aiuti pro capite OCSE concessi all'Africa Sub-sahariana (figura 8.6). I sussidi agricoli annuali nei paesi ricchi superano notevolmente il reddito nazionale dell'intera Africa Sub-sahariana (figura 8.7).

Nel corso della conferenza dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), svoltasi nel 2001 a Doha, Qatar, i paesi hanno approvato l'eventuale eliminazione dei sussidi alle esportazioni agricole – sebbene non sia stata posta nessuna scadenza. Se la dichiarazione di Doha vuole avere un senso è evidentemente essenziale fissare una scadenza²⁶.

Nel lungo periodo, l'effettiva soluzione per i paesi le cui economie dipendono dalle materie prime è quella di diversificare in altri settori dell'esportazione, e in special modo nei prodotti ad alta intensità di manodopera. Ma nel breve periodo, la comunità internazionale potrebbe fronteggiare l'estrema instabilità dei prezzi delle materie prime. È assai improbabile che gli approcci alla stabilizzazione attraverso accordi internazionali sulle materie prime – sperimentati negli anni '70 e '80 e poi abbandonati – ricevano grande sostegno a causa della loro scarsa documentazione. Un piano d'emergenza potrebbe creare una certa sicurezza all'interno dell'accordo per la riduzione del debito degli HIPC, con l'erogazione di un sussidio aggiuntivo dopo le crisi esogene, come un calo improvviso del prezzo globale delle esportazioni di un paese²⁷. Inoltre, l'Accordo sull'Agricoltura dell'OMC dovrebbe essere rivisto per garantire che non ci siano vincoli al finanziamento dei progetti nei paesi in via di sviluppo finalizzati a diversificare le esportazioni di materie prime o tutelare i prezzi per i coltivatori poveri.

Anche se le stime dei benefici che ricadrebbero sui paesi poveri dalla liberalizza-

zione del commercio nei paesi ricchi sono molto diverse, la maggior parte di queste mostrano notevoli benefici. Soltanto gli effetti statici – quelli che prendono in considerazione l'attuale struttura economica dei paesi poveri – sarebbero pressappoco uguali ai livelli correnti degli aiuti esteri. Ciò non significa che la liberalizzazione del commercio potrebbe o dovrebbe essere utilizzata al posto degli aiuti. Per i paesi a massima e alta priorità, gli aiuti sono essenziali per affrontare nell'immediato i vincoli strutturali al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Per questi paesi ci sarà bisogno di più tempo per vedere manifesti i benefici derivanti dal commercio sebbene essi sviluppino le competenze in risposta alle nuove opportunità.

I paesi a medio sviluppo umano che esportano cereali, grano, riso, zucchero e altre materie prime agricole hanno anche la possibilità di esportare abbigliamento, calzature e altri manufatti. Di conseguenza, molti dei benefici della liberalizzazione del commercio nei paesi ricchi andrebbero ai paesi a medio sviluppo. Ma anche i paesi a basso sviluppo umano ne beneficerebbero, in particolar modo gli esportatori di materie prime quali caffè e cotone.

I paesi ricchi potrebbero utilizzare il commercio a favore dello sviluppo umano in molte altre aree. Potrebbero effettuare forniture al servizio sanitario pubblico nell'ambito dell'accordo dell'OMC sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale (TRIPS; si veda oltre). Potrebbero esentare i servizi sociali di base dal principio di liberalizzazione progressiva all'interno dell'Accordo Generale sui Servizi (GATS; si veda il capitolo 5). Potrebbero affrontare molti altri temi, che sono motivo di preoccupazione per i paesi in via di sviluppo, relativi al commercio, all'ambiente, agli investimenti e allo spostamento di persone. E potrebbero aumentare l'effettiva partecipazione dei paesi in via di sviluppo nei processi decisionali delle negoziazioni dell'OMC.

Nel corso della Dichiarazione di Doha di novembre 2001 tutti i paesi si sono impegnati a porre le necessità di sviluppo, specialmente per i paesi meno sviluppati, come obiettivo centrale nelle future negoziazioni commerciali²⁸. A differenza degli altri Obiettivi di Sviluppo del Millennio, l'Obiettivo 8 non ha un limite di tempo per il raggiungimento dei risultati prefissati. Questo Rapporto propone comunque che anche i paesi ricchi rispettino una scadenza nell'abolizione dei dazi doganali e dei con-

*I paesi ricchi,
aprendo l'accesso
alle tecnologie,
possono dare un
contributo vitale al
raggiungimento
degli Obiettivi.*

tingenti alle esportazioni di prodotti e nell'eliminazione dei sussidi interni all'agricoltura – scadenza prevista prima del 2015, data in cui i paesi poveri devono raggiungere gli Obiettivi 1-7.

Tecnologia globale – condividere i frutti della conoscenza globale

Nel corso degli ultimi decenni si è assistito ad un'evoluzione tecnologica senza precedenti, con progressi eccezionali in medicina, in agricoltura, nel settore energetico, nella mappatura del genoma e nella tecnologia dell'informazione e delle comunicazioni – progressi che offrono tutti enormi opportunità di porre la forza della tecnologia al servizio dello sviluppo. Innovazioni tecnologiche già conosciute possono fare molto per incrementare la produttività e affrontare i problemi relativi alle malattie, alla fornitura di acqua, alle misure sanitarie, all'igiene e alla fame (si vedano i capitoli 3 e 4). Rimangono comunque ancora molti ostacoli da superare: energia a basso costo per le comunità povere, cure per la malattia del sonno, vaccini per l'HIV/AIDS, e risposte adeguate alle nuove sfide che si presentano. Le innovazioni tecnologiche hanno il potenziale per accelerare il progresso verso gli Obiettivi 1-7.

Unire la tecnologia e lo sviluppo umano – e incanalare la conoscenza globale

Le innovazioni tecnologiche fanno progredire lo sviluppo umano in due modi – aumentando la produttività che incrementa a sua volta i redditi delle famiglie (Obiettivo 1) e fornendo soluzioni ai problemi relativi a malattie, trasporti, energia, fornitura di acqua, misure sanitarie e tecnologia dell'informazione e delle comunicazioni per l'istruzione, tutti aspetti importanti per il raggiungimento degli Obiettivi 2-7.

Gli investimenti nelle innovazioni tecnologiche meritano di avere un'alta priorità perché possono superare i limiti generati dai bassi redditi e da istituzioni deboli. Sebbene gli anni '80 abbiano visto una limitata riduzione della povertà e una crescita economica stagnante nella maggior parte del mondo in via di sviluppo, la mortalità infantile è stata ridotta grazie agli interventi tecnologici: vaccinazioni e terapia di reidratazione orale (figura 8.8). Anche in agricoltura, gli investimenti in ricerca e sviluppo hanno dato risultati straordinariamente alti. La condivisione dei frutti del progresso

scientifico e tecnologico rappresenta una delle vie più importanti attraverso la quale i paesi ricchi possono aiutare i paesi poveri a combattere la povertà.

Sottoinvestimento nella tecnologia per la riduzione della povertà

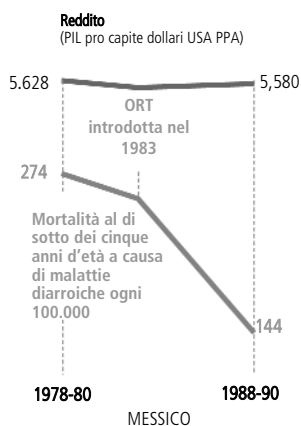
Nonostante gli enormi potenziali e i recenti progressi ottenuti in biotecnologia, molto poco viene investito in tecnologia per risolvere i problemi della povertà. In medicina, per esempio, la Commissione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità sulle Macroconomie e la Sanità ha rilevato «gravi sottoinvestimenti» nelle malattie che più affliggono le persone povere²⁹. Queste malattie includono alcune patologie tropicali come il kala-azar, il morbo di Chagas e l'encefalite virale così come le principali infezioni mortali (HIV/AIDS, tubercolosi, malaria). Nel 1999 le malattie tropicali e la tubercolosi hanno inciso per l'11% sul carico globale delle malattie. Dei 1.393 nuovi farmaci approvati tra il 1975 e il 1999, solamente 16 – poco più dell'1% – sono stati creati appositamente per queste affezioni³⁰.

Nel 1990 la Commissione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità sulla Ricerca e lo Sviluppo Sanitario ha scoperto che solamente il 10% della spesa in ricerca e sviluppo sanitario è rivolta ai problemi sanitari del 90% della popolazione mondiale. E questo non è cambiato. Lo squilibrio tra lo sforzo scientifico e il bisogno sociale può essere misurato valutando la quota di spesa totale su una malattia in rapporto al carico globale della malattia – circa 1:20 per la malaria, patologia questa che uccide più di 1 miliardo di persone l'anno e che indebolisce la produttività di altri milioni. La malaria si concentra ormai quasi esclusivamente nei paesi poveri (99% dei casi) e per molti di questi rimane la causa principale di morte.

Risultati di questo tipo non sono sorprendenti se si considera la situazione. Le industrie farmaceutiche e i paesi ricchi incidono per il 93% sulla spesa globale relativa alla ricerca e allo sviluppo sanitari³¹. I paesi poveri e le malattie delle persone povere hanno ben poca importanza in termini di mercato proprio perché i paesi in via di sviluppo incidono per meno del 2% sul mercato dei principali prodotti farmaceutici³². Di conseguenza, i paesi poveri possono beneficiare degli investimenti globali nella ricerca solamente quando sono interessati da malattie prevalenti nei paesi ricchi – come

FIGURA 8.8

La terapia di reidratazione orale (ORT) riduce la mortalità infantile nonostante il ristagno economico



Fonte Gutierrez e altri 1996.

L'impegno nell'indice di sviluppo

L'impegno nell'indice di sviluppo (IIS) rappresenta un tentativo sperimentale di creare un indice che controlli il modo in cui i paesi ricchi tengono fede ai loro impegni verso una *partnership* globale. Creato dal Centro per lo Sviluppo Globale e dalla rivista *Foreign Policy*, l'indice va ben al di là della semplice valutazione delle misure tradizionali di aiuto – l'ammontare in dollari. L'indice, infatti, esamina un più ampio insieme politiche e dimensioni, per valutare sia la quantità che la qualità dell'aiuto, le barriere commerciali, l'ambiente, gli investimenti, l'emigrazione e il mantenimento della pace. La creazione di un indice che prenda in considerazione la serie completa delle politiche che condizionano i paesi poveri è tanto difficile quanto importante. Mentre l'IIS rappresenta un primo significativo passo verso la responsabilizzazione dei paesi ricchi riguardo ai loro impegni, permane una serie di interrogativi:

- *Valutazione di una «buona» politica.* L'IIS è stato creato per valutare un insieme specifico di politiche che, si presume, favorisca lo sviluppo. Questa ipotesi comporta inevitabilmente dei giudizi valutativi. Per esempio, un più elevato punteggio dovrebbe essere attribuito per l'aiuto ai paesi con un buon sistema di governo piuttosto che a quelli in cui le necessità sono maggiori. Un altro esempio è dato dagli investimenti esteri diretti (IED), una componente dell'indice, per i quali la mancanza di dati porta l'IIS alla conclusione che essi siano validi in ogni circostanza.
- *Ponderazione.* Forse il problema maggiore in ogni indice composto è rappresentato da quanta importanza dare ad ogni singolo indicatore. L'IIS utilizza una varietà di metodi in ogni area politica. Ma l'indice generale dà un'importanza uguale ad ognuno dei sei componenti. Se da una parte si tratta dell'approccio più semplice, dall'altra esso tende a minimizzare l'importanza degli aiuti e del commercio – ben più importante forse dei contributi per il mantenimento della pace.
- *Misurazione della debolezza.* Sebbene tutti e sei le componenti delle politiche dei paesi ricchi qui presentate siano im-

portanti per lo sviluppo globale, alcune di esse sono difficili da misurare. Le politiche sull'emigrazione che contribuiscono allo sviluppo sono difficili da misurare poiché non vi è consenso unanime sulla definizione di una buona politica sull'emigrazione, e i dati sono scarsi. L'ambiente è anch'esso un'area complessa che risente della mancanza di dati adeguati.

• *Complessità.* L'IIS è stato creato con lo scopo di puntare alle politiche in modo specifico, dando luogo, di conseguenza, a una moltitudine di indicatori e a un'ampia gamma di metodi statistici. Il costo di questa complessità è che per tutti, ad eccezione del ricercatore specializzato con una certa competenza sul campo, l'indice sarà una scatola nera: i risultati sono chiari, ma la comprensione di ciò che si nasconde dietro richiede una conoscenza specifica. Così per l'elettore, per l'organizzatore non governativo, per il giornalista o per colui che prende le decisioni politiche – tutti componenti chiave – il messaggio di ciò che deve essere cambiato può non essere chiaro.

• *Pregiudizio contro le grandi economie.* Poiché gli aspetti essenziali dell'indice, l'aiuto, il mantenimento della pace e il contributo degli IED, sono misurati in rapporto al PNL, le grandi economie, che spesso presentano valori più elevati in termini assoluti, finiscono per avere i punteggi più bassi. Infatti, i primi cinque paesi hanno tutti una popolazione di meno di 20 milioni di persone. Alcuni dei risultati dell'indice sono sorprendenti, e ciò è dovuto talvolta ai problemi di cui si è discusso precedentemente. I Paesi Bassi guidano la classifica, relegando la Danimarca al secondo posto, che è di gran lunga il donatore più generoso di AUS quale parte dell'RNL dei paesi nell'indice. Questo risultato è dato principalmente dai punteggi estremamente alti dell'Olanda nell'IED, dove la Danimarca presenta invece punteggi molto bassi. Questo evidenzia i problemi dell'utilizzo di quantità di IED quale segnapiù per la politica: l'IED è un risultato influenzato forse più dalla struttura del settore privato che dalla politica di governo. Il Portogallo, un'altra sorpresa

al terzo posto, è favorito dal punteggio perfetto nell'investimento estero diretto. È seguito dalla Nuova Zelanda e dalla Svizzera rispettivamente al quarto e al quinto posto, paesi questi che come il Portogallo non sono grandi donatori di AUS. L'alta posizione in classifica della Svizzera evidenzia chiaramente i problemi consistenti nel dare uguale peso a tutti i componenti dell'indice: il paese ha punteggi bassi nelle categorie importanti del commercio e dell'aiuto, ma alti nell'investimento e nell'emigrazione – aree difficili da valutare e il cui impatto è più controverso.

Finlandia, Canada, Australia, Stati Uniti e Giappone presentano i punteggi più bassi. I due maggiori donatori di aiuti esteri calcolati in quantità di dollari – gli Stati Uniti e il Giappone – occupano posizioni molto basse in classifica. Entrambi i punteggi dei paesi risentono dell'aiuto e dell'investimento estero diretto che, nonostante siano consistenti in termini assoluti, risultano scarsi se paragonati alla dimensione delle loro economie. Il Giappone ottiene punteggi particolarmente bassi nel mantenimento della pace, poiché le barriere e gli impegni costituzionali gli impediscono di contribuire al mantenimento della pace tramite l'invio di truppe. Questo spiega ancora una volta il problema della ponderazione: in settori importanti come il commercio e l'ambiente, il Giappone si comporta relativamente meglio. Il punteggio totale degli Stati Uniti è favorito anche dall'alto rendimento nel commercio – favorito dal suo mercato agricolo più aperto che non viene così pesantemente sovvenzionato come quelli in Europa.

Il risultato più importante dell'indice, comunque, non è dato dalle posizioni in classifica, ma dal fatto che persino il paese migliore si trova appena a metà strada del punteggio perfetto. Tutti i paesi hanno ancora molta strada da fare per realizzare le politiche che favoriscono lo sviluppo dei paesi poveri.

Destinata ad essere pubblicata annualmente, la prima edizione dell'IIS dovrebbe acuire il dibattito sulle politiche di sviluppo dei paesi ricchi e stimolare le discussioni sulla valutazione di quelle stesse politiche e sul miglioramento dei dati.

Fonte: Birdsall e Roodman. 2003.

l'HIV/AIDS. Ma anche in questo caso, i paesi poveri non sono in grado di condividere i frutti di tali ricerche a causa dei prezzi elevati – mantenuti così alti anche per il contributo dei brevetti, come quelli sui farmaci retrovirali dell'HIV/AIDS.

Il finanziamento pubblico allo sviluppo tecnologico – proveniente da fonti sia nazionali sia globali – continua ad essere scarso. Ecco perché la politica pubblica deve inter-

venire per aumentare l'investimento e migliorare l'accesso. Nel settore della sanità il Programma di Ricerca per le Malattie Tropicali, diretto congiuntamente dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, dall'UNDP e dalla Banca Mondiale, stanziava circa 30 milioni di dollari USA l'anno per un programma che comprende otto malattie tropicali. Nel settore agricolo, ricerca e sviluppo continuano a ricevere finanziamenti insufficienti mal-

grado i ritorni economici siano costantemente elevati. Tali investimenti sono aumentati in Brasile e Messico mentre sono diminuiti in Africa. Il primo programma di ricerca globale del raccolto per il consumo, il Gruppo Consultativo sulla Ricerca Agricola Internazionale, ha avuto difficoltà a procurarsi 377 milioni di dollari USA. (Nel frattempo, la società privata Monsanto ha speso 600 milioni di dollari USA in ricerca e sviluppo.)

Accesso alla tecnologia e diritti di proprietà intellettuale

I paesi ricchi, nonostante il loro impegno nell'accordo TRIPS, non hanno fatto passi concreti per condividere la loro tecnologia nell'interesse della riduzione della povertà. L'accordo TRIPS include provvedimenti per i trasferimenti di tecnologia, che presentano però scarsi dettagli e nessuna analisi sulla loro realizzazione. L'accordo TRIPS non fornisce una protezione della proprietà intellettuale per le conoscenze locali come quelle utilizzate nella medicina tradizionale. L'intensa pressione pubblica ha portato a particolari accordi sul prezzo e donazioni da parte delle società in un'area specifica – i medicinali per l'HIV/AIDS – e a poco altro di più.

L'accordo TRIPS introduce uno standard minimo globale per la promozione delle invenzioni. I sistemi di proprietà intellettuale hanno come scopo quello di equilibrare i due obiettivi sociali di promozione delle invenzioni e di promozione dell'utilizzo delle invenzioni. Di conseguenza, l'accordo TRIPS include provvedimenti che sono nell'interesse degli utenti, come la concessione obbligatoria di licenze o le importazioni parallele che danno ai governi una certa flessibilità nel permettere produzioni locali e importazioni di merci brevettate. Ma l'enunciazione di questi provvedimenti è così vaga che risultano molto difficili da applicare – e così il primo passo da fare sarà quello relativo alla loro chiarificazione.

La Dichiarazione di Doha del 2001 sugli accordi TRIPS e sulla salute pubblica è stata una pietra miliare utile nel riconoscere che i diritti di proprietà intellettuale erano soggetti alle preoccupazioni della salute pubblica. La dichiarazione ha affermato in modo chiaro che l'accordo TRIPS non impedisce e non dovrebbe impedire ai paesi membri di intraprendere misure per proteggere la salute pubblica. Riconosce, inoltre, espressamente la flessibilità che i paesi devono avere nell'utilizzare il sistema obbligatorio basato sulla concessione di licenze

per la produzione locale. La dichiarazione fissava anche a dicembre 2002 la scadenza per trovare una soluzione per quei paesi che non avevano una capacità produttiva adeguata. Le negoziazioni si sono arenate – ed è quindi necessario riaprirle con una certa urgenza.

La questione dei prezzi elevati che limitano l'accesso ai farmaci salvavita è diventata un grave problema etico che non può continuare ad essere ignorato dalle industrie farmaceutiche. La politica dei prezzi differenziata – tagli volontari dei prezzi da parte delle industrie farmaceutiche – è diventata un importante meccanismo di ampliamento dell'accesso, in particolar modo ai farmaci retrovirali per l'HIV/AIDS. Ma l'esperienza dimostra che i tagli dei prezzi non sono una panacea, come affermato nel rapporto del Gruppo di Lavoro del Regno Unito sull'Ampliamento dell'Accesso ai Medicinali Essenziali nel Mondo in Via di Sviluppo datato novembre 2002. L'esperienza dimostra inoltre che in assenza di concorrenza e pressione generica, i tagli ricevono una risposta limitata. Dopo tre anni di attività, il più importante programma di politica dei prezzi differenziata volontaria, l'Iniziativa di Accesso Accelerato sponsorizzata dalle Nazioni Unite, ha fornito farmaci solamente a 30.000 pazienti – e a prezzi quattro o cinque volte superiori agli equivalenti generici disponibili sul mercato.

In netto contrasto con tutto questo si colloca il programma di cura dell'HIV/AIDS brasiliano che ha utilizzato i farmaci generici per fornire una cura efficace a più di 115.000 pazienti solo nel 2001. Il programma brasiliano ha dimezzato il numero di decessi a causa dell'AIDS e ha ridotto del 60-80% le infezioni opportunistiche comuni tra i malati di HIV/AIDS. Un minor numero di ricoveri ospedalieri e una riduzione dei costi per le cure mediche hanno generato risparmi per 422 milioni di dollari USA nel periodo 1997-99 – che coprono quasi interamente il costo della fornitura dei medicinali antiretrovirali, e che non tengono conto dei benefici economici derivanti dalla riabilitazione dei pazienti che tornano a sentirsi attivi dal punto di vista economico e sociale. Paesi con minori capacità rispetto al Brasile, che non sono in grado di seguire il suo esempio, potrebbero trarre benefici dall'importazione di prodotti dal Brasile – se l'accordo viene esteso agli accordi TRIPS.

I paesi in via di sviluppo hanno bisogno di ampliare le loro competenze per realizza-

re prodotti farmaceutici e tecnologici per la salute pubblica e lo sviluppo. Ma non tutti i paesi in via di sviluppo dovrebbero fare questo – e in particolar modo non dovrebbero farlo i più poveri, i più piccoli e i più carenti in sviluppo umano.

Che cosa dovrebbe essere fatto?

Gli investimenti nella tecnologia globale per la riduzione della povertà e il raggiungimento degli Obiettivi devono essere ampliati in modo da risultare compatibili con le necessità. Per affrontare i persistenti problemi della povertà, la ricerca e lo sviluppo devono essere ancora più ambiziosi, come per esempio:

- Varietà di raccolti altamente produttivi e resistenti alla siccità e agli insetti infestanti come il sorgo, la manioca e le lenticchie.
- Forme di energia pulita per le popolazioni rurali che adesso utilizzano legna e sterco.
- Computer senza fili, a basso costo e funzionanti a batterie per aprire le comunicazioni nelle aree rurali dove mancano l'elettricità e le infrastrutture di telecomunicazione.
- Vaccini e cure per patologie trascurate come la malattia del sonno.

Questi investimenti sono essenziali per il raggiungimento degli Obiettivi 1-7 ma non rappresentano la domanda di mercato; le persone che sopravvivono con meno di 1 dollaro USA al giorno non hanno molto da spendere per i medicinali. Proprio perché questi investimenti non attirano i capitali privati, sarà il settore pubblico che dovrà prendere in mano la situazione. La realizzazione di *partnership* con il settore privato, oltre ad essere auspicabile, è anche fondamentale in alcune aree – perché esso possiede il know-how e la tecnologia.

La tecnologia è un elemento cardine per lo sviluppo umano. I paesi ricchi, aprendo l'accesso alle tecnologie, possono dare un contributo vitale al raggiungimento degli Obiettivi. Eppure, l'apertura ha rallentato – in particolar modo nel settore industriale. Nel lungo periodo questo danneggia chiunque. Ora molti economisti sostengono che il libero flusso della conoscenza possa facilitare la crescita per tutti, piuttosto che dar luogo ad alti profitti a spese dell'accesso. Questo è il motivo per cui è essenziale riaprire le negoziazioni sull'accordo TRIPS, rendendo operativi i provvedimenti per il trasferimento di tecnologia.

- I paesi ricchi possono fare molto di più per ampliare l'accesso alla tecnologia affrontando gli ostacoli chiave:

- Mancanza di finanziamento per gli investimenti in ricerca e sviluppo.
- Leggi ambigue sulla proprietà intellettuale.
- Limiti nella politica di differenziazione dei prezzi.
- Capacità tecnologica nazionale, inclusa la capacità per la produzione locale.

Essere all'altezza degli impegni della Dichiarazione del Millennio; politica, non carità

Negli ultimi due anni dalla Dichiarazione del Millennio si è assistito ad un intervento più attivo nel settore degli aiuti rispetto a quello degli ultimi decenni – con impegni per la fornitura di 16 miliardi di dollari USA di aiuti in più entro il 2006, per la riduzione del debito per 26 paesi e per il raggiungimento di un accordo in cui i diritti sulla proprietà intellettuale non dovrebbero rappresentare un ostacolo all'accesso alla tecnologia per la protezione della salute pubblica. Benché significative, queste conquiste non sono assolutamente riuscite a mantenere le promesse fatte. Perfino i 16 miliardi di dollari USA in più nell'assistenza ufficiale allo sviluppo raggiungerebbero entro il 2006 solamente lo 0,26% del reddito nazionale lordo dei membri del Comitato di Assistenza allo Sviluppo – e non l'obiettivo dello 0,7%. Ci sono state ben poche azioni concrete nell'apertura dei mercati, nel trasferimento di tecnologia e nella riduzione del debito, e così molti paesi si sono ritrovati senza benefici. Con gli impegni che non riescono a soddisfare le necessità, i paesi poveri continueranno a dover fronteggiare una crescita stagnante, ad accumulare debiti (insostenibili) e a veder scendere i prezzi delle esportazioni.

I paesi ricchi dovrebbero essere incoraggiati a stilare rapporti – che contribuiscano a una strategia di riduzione mondiale della povertà – contenenti le loro priorità di azione³³. Potrebbero individuare con precisione i settori dove è più importante concentrare l'azione per essere all'altezza degli impegni. Per esempio, paesi molto generosi negli aiuti non sempre sono così aperti alle importazioni dei paesi in via di sviluppo. Prendiamo il caso della Norvegia, che è attiva nel rispettare gli impegni di aiuto ma potrebbe fare di più nell'accesso al mercato (tabella 8.4). L'attuale processo del comitato di Assistenza allo Sviluppo OCSE che si occupa di accurate analisi sugli aiuti potrebbe anche essere allargato e includere il com-

mercio e la riduzione del debito in modo che queste politiche possano essere riesaminate in una struttura coerente. Il Giappone importa dai paesi in via di sviluppo più di qualsiasi altro paese ricco (59% delle importazioni totali), ma ha un basso livello di assistenza ufficiale allo sviluppo in rapporto al prodotto nazionale lordo.

Un recente progetto di ricerca ha elaborato un indice composto, l'indice di impegno allo sviluppo, che include il rendimento del paese ricco nella realizzazione delle politiche che contribuiscono allo sviluppo (riquadro 8.10). Come altri indici composti, anche questo aiuta coloro che si occupano dei processi decisionali – in questo caso quelli che prendono le decisioni nei paesi ricchi – a valutare la loro situazione e a individuare con precisione le aree che necessitano di miglioramenti. L'indice mostra anche come i paesi ricchi agiscono in rapporto ad altri paesi non soltanto nell'ambito degli aiuti, ma anche nell'eventuale protezione dei loro mercati dalle merci provenienti dai paesi in via di sviluppo, negli investimenti, nell'apertura delle frontiere agli emigranti, nel contribuire al mantenimento della pace e alla gestione globale dell'ambiente. L'indice, un prodotto della ricerca innovativa, non intende «fare i nomi e svergognare qualcuno», bensì individuare ciò che non va e incitare all'azione.

Come si è visto, l'Obiettivo 8 non ha un termine ultimo e traguardi quantitativi. Ma i paesi ricchi possono fissare una scadenza per i traguardi che necessitano la loro azione. Alcuni indicatori di progresso, con le specificità e le scadenze nelle aree critiche, vengono proposti qui di seguito:

- Aumentare l'assistenza ufficiale allo sviluppo per colmare i divari di finanziamento – con una stima minima di 50 miliardi di dollari USA.
- Aumentare l'assistenza ufficiale allo sviluppo nei paesi meno sviluppati.
- Sviluppare misure concrete per la realizzazione della Dichiarazione di Roma sull'Armonizzazione.
- Eliminare i dazi doganali e i contingenti di importazione sui prodotti agricoli, tessili e sull'abbigliamento esportati dai paesi in via di sviluppo.
- Eliminare i sussidi alle esportazioni agricole.
- Concordare e finanziare, per gli HIPC, un

piano di finanziamento compensativo contro le crisi esterne – inclusi i crolli del prezzo delle materie prime.

- Finanziare una maggiore riduzione del debito per gli HIPC che hanno raggiunto i loro punti di completamento, per assicurare la sostenibilità.
- Introdurre protezione e remunerazione alle conoscenze tradizionali nell'ambito degli accordi TRIPS.
- Accordarsi su quello che possono fare i paesi con capacità produttiva insufficiente per proteggere la salute pubblica nell'ambito degli accordi TRIPS.

Gli impegni ormai presi dai paesi ricchi mostrano che il mondo è cambiato. L'integrazione globale del mercato e i progressi tecnologici sono aumentati – così come lo sono anche l'esposizione alle malattie, i costi delle perdite ambientali e i rischi di un contagio finanziario globale. Le azioni intraprese all'interno dei confini nazionali non sono sufficienti ad affrontare questi problemi. Per realizzare un mutuo tornaconto sono necessarie forme di *partnership*. Ma i paesi ricchi devono anche agire – perché l'eliminazione della sofferenza umana rappresenta un imperativo etico. Per i paesi ricchi mantenere i propri impegni non è solamente una questione di carità ma anche di politica – politica che fa parte del coerente approccio internazionale della comunità nell'eliminazione della povertà mondiale.

All'alba del nuovo secolo la prospettiva di eliminazione della povertà sembrava possibile. La guerra fredda era finita e la prospettiva di tutte le società che convergevano verso obiettivi comuni sembrava a portata di mano. Eppure mentre questo Rapporto va in stampa, le sfide mondiali – dall'Iraq alla diffusione di nuove malattie mortali – si profilano all'orizzonte. Anche il rallentamento economico mondiale minaccia di indebolire l'azione dei paesi ricchi per lo sviluppo dal momento che le loro economie subiscono pressioni affinché riducano i deficit di bilancio e riportino all'interno del paese i loro vantaggi commerciali. Ecco perché è così impellente che tutte le nazioni mantengano le loro promesse. Il controllo dei progressi verso l'Obiettivo 8, che indica il ruolo dei paesi ricchi nello sviluppo, è tanto importante quanto il controllo degli Obiettivi 1-7.