

62

AIUTI E FINANZIAMENTO PER LO SVILUPPO



Realizzato da Volontari nel mondo - FOCSIV

A cura di

Sergio Marelli, Direttore Generale Volontari nel mondo - FOCSIV

Alberta Guerra, Ufficio Lobbying e Campagne

Hanno collaborato

Damiano Sabuzi Giuliani, Ufficio Promozione e Pubblicazioni

Michela Cavallini, Ufficio Campagne



Realizzato con il contributo del Ministero Affari Esteri, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, nell'ambito del progetto "Campagna Nazionale Target 2015: dal microcredito al dialogo interreligioso: la promozione della donna al centro dello sviluppo". I punti di vista esposti in questo sussidio non rappresentano quelli ufficiali dell'ente finanziatore.

INDICE

Introduzione <i>Sergio Marelli</i>	7
---	---

CAPITOLO I - CONTRIBUTI E RIFLESSIONI SUL FINANZIAMENTO PER LO SVILUPPO

L'aiuto allo sviluppo: la posta in gioco nel 2009 <i>Stefano Manservigi</i>	19
Dichiarazione al Terzo Forum di Alto Livello sull'Efficacia degli Aiuti <i>Vincenzo Scotti</i>	25
Dichiarazione alla Conferenza Internazionale sul Finanziamento per lo Sviluppo <i>Vincenzo Scotti</i>	30
Dichiarazione all'apertura della Conferenza Internazionale sul Finanziamento per lo Sviluppo <i>Ban Ki-Moon</i>	33
Discorso di apertura di Padre Miguel D'Escoto Brockmann	39
Discorso di sua eccellenza Jakaya Mrisho Kikwete	44
Un nuovo patto per rifondare il sistema finanziario internazionale <i>Nota della Santa Sede</i>	50
Dichiarazione del Forum della società civile in occasione della Conferenza Internazionale sul Finanziamento allo Sviluppo	62
Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti Consiglio per i Diritti Umani	77

CAPITOLO II - LA POSIZIONE DELLA FOCSIV DA ACCRA A DOHA

Accra 2008: Third High Level Forum on Aid Effectiveness	107
Ripensare la strategia globale	136

Teniamo vivo lo spirito di Monterrey 164

CAPITOLO III - MECCANISMI INNOVATIVI

Riempire un vuoto: una nuova fiscalità per l'economia globale 195

Fonti innovative di finanziamento per lo sviluppo 266

Link utili 277

INTRODUZIONE

*di Sergio Marelli**

La recente crisi finanziaria ha sconvolto le borse ed i mercati mondiali e gli effetti sull'economia reale si stanno propagando sebbene probabilmente ancora in una fase solo iniziale. L'opinione degli economisti varia su quale potrà essere il livello dell'impatto ma tutti sono concordi sul fatto che l'attuale fase, che stanno vivendo tutte le economie, ci ha condotti in una crisi senza precedenti. La rapida successione di tre cataclismi quali la crisi connessa ai problemi ambientali e ai cambiamenti climatici, l'impennata dei prezzi delle derrate alimentari dei mesi scorsi ed infine il crollo della finanza e poi dell'economia hanno messo in ginocchio il mondo intero. La parola "recessione", fino a ieri tabù e spettro nemmeno da evocare, alla fine è stata utilizzata anche dai più riottosi per descrivere la situazione e lo stato delle economie mondiali. E se questa crisi multipla ha avuto impatti pesantissimi sulle finanze e sulle economie dei Paesi ricchi, ancor di più si sta abbattendo con costi elevatissimi sui fragili contesti dei Paesi del Sud del mondo.

Ad una prima analisi gli effetti della crisi sui Paesi in via di sviluppo appaiono minori rispetto a quelli sui Paesi ben integrati nell'economia globale in quanto questi ultimi subiscono direttamente gli effetti della crisi. I Paesi più poveri, secondo tale tesi, con i loro mercati finanziari meno evoluti e ai margini dei circuiti e dei meccanismi della finanza globalizzata, paradossalmente risentirebbero meno delle turbolenze, delle oscillazioni e delle instabilità delle borse internazionali. A sostegno di questa teoria si cita ripetutamente la crescita degli indicatori macro-economici relativi ai Paesi del Sud del mondo, primo fra tutti il costante incremento dei PIL nazionali: ancorché al di sotto delle stime di qualche mese fa che avanzavano previsioni di incremento dei PIL pari al 6% annuale, i Paesi in via di sviluppo seguivano a registrare crescite percentuali attorno al 4,5% su base annua.

Va qui riconosciuto che, a fronte di questi dati reali, un nuovo fatto sicuramente interessante è che questa crescita avviene sempre più di

* *Direttore Generale di Volontari nel mondo - FOCSIV*

frequente senza contare sulle iniezioni di crediti e di aiuti che sino a poco tempo fa garantivano Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale. La crescita dei PIL nei PVS, piuttosto, si accompagna con un aumento significativo degli scambi Sud – Sud se non altro in termini relativi dato il decremento già in corso dell’Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) stanziato dalle Organizzazioni Internazionali quale riflesso automatico ed indotto dalla diminuzione in essere a livello nazionale. Al di là di questa osservazione, però, purtroppo sappiamo bene come la tesi sopra citata sia lontana dalla realtà dei fatti e ancor di più dal corrispondere a prospettive future. Al contrario, gli effetti sulle fragili economie dei Sud del mondo sono drammaticamente pesanti, innanzitutto per la minor disponibilità di risorse per l’APS a livello della comunità internazionale.

Sono almeno tre i fattori concomitanti che fanno sì che l’insieme dei Paesi donatori sia in una fase di seria contrazione dei loro Aiuti ai Paesi poveri: il primo consiste nell’annoso non rispetto degli impegni sottoscritti a livello internazionale, a cominciare dagli otto Obiettivi di Sviluppo del Millennio che la comunità internazionale si era impegnata a raggiungere entro il 2015. Al riguardo, non si può sorvolare su questo punto, l’Italia con la finanziaria 2009 ha verosimilmente cancellato ogni possibilità di raggiungere questo traguardo a causa del drastico dimezzamento delle già ben scarse risorse stanziare nel 2008 che attestano la percentuale del PIL ad un misero 0.09%. Una decisione, va ricordato, assunta dall’attuale Governo a luglio 2008 in occasione dell’approvazione del DPEF 2009-2011, quindi mesi prima del crack finanziario di Lehman Brother che, nello scorso autunno, ha dato il via al domino dei fallimenti e delle precipitazioni delle quotazioni in borsa. Il secondo fattore sta nella diminuzione del PIL mondiale. Anche per i Paesi che con coraggio, o meglio con lungimiranza, hanno mantenuto le stesse percentuali di APS del 2008, così come per quelli che le hanno incrementate, la decrescita in termini assoluti dei loro rispettivi PIL comporterà una diminuzione della quantità di risorse disponibili. Il terzo, infine, nella svalutazione in corso di alcune monete non comprese in Eurolandia. Considerato infatti che alcuni Paesi non europei sono tra i maggiori donatori – in testa a tutti gli USA, se si calcolano i valori assoluti dell’APS, oppure la Svezia se si fa riferimento alle percentuali (vedi l’1% confermato per questo e per i prossimi anni) – il volume totale di risorse realmente disponibili per la cooperazione e gli aiuti internazionali hanno iniziato una parabola discendente che continuerà nei prossimi anni.

Oltre alla diminuzione degli aiuti si prevede un peggioramento della situazione nei Paesi poveri anche sulla base di altri settori ed attività economiche, tutte colpite negativamente dalle conseguenze della crisi attuale. Meno ricchezza al Nord comporta meno lavoro, minor produzione e quindi diminuzione del flusso di risorse canalizzato verso i Paesi di origine dei

lavoratori stranieri emigrati. Le cosiddette “rimesse” che per alcuni Paesi del Sud hanno risalito la classifica delle voci delle entrate di bilancio pubblico sino alle primissime posizioni, non potranno che diminuire. Già oggi, a leggere i primi indicatori di questo scorcio di 2009, i dati sono incontrovertibili. Ad esempio si stima che per un Paese come il Kenya le rimesse relative ai primi due mesi dell'anno siano inferiori del 300% se paragonate allo stesso periodo dello scorso anno. Meno ricchezza e meno risorse in circolazione, significa poi meno investimenti anche nei Paesi in via di sviluppo. Questo canale di immissione di denaro, di lavoro e di opportunità di sviluppo non a caso evocato negli ultimi anni come la componente necessaria e più promettente per lo sviluppo delle aree povere del pianeta, Africa in testa, vedrà aumentare le difficoltà per una sua espansione. Difficoltà non certo attenuate dalla crescita dei tassi di interessi applicati dalle banche per la concessione di finanziamenti e crediti.

Meno ricchezza, ovvero meno denaro circolante, e meno fiducia nei mercati e nello sviluppo internazionale, si riflettono anche sulla possibilità di mantenere i livelli di esportazioni e di commercializzazione dei prodotti dei Paesi in via di sviluppo verso i solventi mercati occidentali. Ovvio quindi l'inevitabile abbattimento dei prezzi delle materie prime, come noto fissati e determinati dalle grandi lobbying commerciali per lo più emanazione delle ricche economie del Nord. Già grave di per sé, questa nuova tendenza sconta anche le scelte operate con il modello di sviluppo sin qui proposto fortemente orientato alle produzioni per l'export a discapito del sostegno e degli incentivi alle economie produttive per il soddisfacimento dei mercati e dei fabbisogni locali. Lo ribadiamo: gli effetti causati dalla crisi sulle economie e sulle condizioni di vita delle popolazioni dei Paesi poveri sono decisamente superiori e dai toni ben più drammatici di quelli pur pesanti supportati nei nostri Paesi ricchi. Se i cittadini dei Paesi del Nord possono per lo meno sperare nei cosiddetti “ammortizzatori sociali”, se le economie ricche possono sperare in una ripresa, pur lenta, incentivata dai miliardari interventi statalisti per il salvataggio delle principali banche nazionali, se i lavoratori dei Paesi industrializzati possono sperare nelle iniezioni di denaro pubblico a sostegno della crisi delle grandi imprese e come ultima ratio nella “cassa integrazione”, la situazione nei Paesi del Sud è di ben altre prospettive. Qui la perdita di lavoro, l'indebolimento ulteriore dei sistemi di risparmio e di investimento, la totale assenza di qualsivoglia ammortizzatore sono nuovi drammi che si vanno a sommare a quelli vecchi mai risolti come la fame e le malattie. Solo per riportare alcuni esempi: a fronte di un numero di disastri naturali pari a 200 - 250 l'anno registrati negli anni Novanta, nell'attuale decade il dato raddoppia fino ad arrivare ad un numero compreso tra i 400 e i 500 all'anno; l'IFAD denuncia come gli aiuti ad un settore vitale per la maggior parte delle economie dei Paesi in via di sviluppo come quello agricolo-rurale fossero circa il 30% del totale dell'APS mentre oggi si attestano su un misero ed

irresponsabile 3-4 %; la FAO, dal canto suo, nei suoi rapporti annuali riporta come negli ultimi due anni i prezzi di alcuni prodotti agricoli abbiano subito una crescita esponenziale che per i cereali raggiunge l'83%, per la farina di grano il 126% e per l'olio di oliva il 94%.

Sintetiche considerazioni, quelle sopra riportate, che lasciano pochi dubbi su come la finanza sia strettamente connessa allo sviluppo, in particolare a quello dei Paesi poveri, vittime di scelte scellerate dei grandi decisori delle economie ricche che spesso si avvalgono della connivenza delle leadership dei Sud.

La comunità internazionale ha avuto modo di riunirsi per affrontare questa situazione eccezionale in ben tre conferenze intergovernative: il Terzo Forum di Alto Livello sull'efficacia dell'aiuto allo sviluppo svoltosi ad Accra ad inizio settembre, l'Evento di Alto Livello delle Nazioni Unite sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio svoltosi a New York nel settembre 2008 e la Conferenza Internazionale di Doha di fine 2008 per valutare quanto realizzato del Consenso di Monterrey (*Monterrey Consensus, MC*) adottato nel 2002.

Avendo partecipato a tutti e tre questi appuntamenti non ci è sfuggito come già dalla Conferenza di Accra, ovvero già in tempi non sospetti dato che la crisi finanziaria ha avuto la sua manifestazione solamente nel mese di settembre, la domanda fondamentale su cui ragionava la comunità internazionale era sulla possibilità da parte degli Stati di destinare lo 0,7 % del PIL all'APS. La dimensione qualitativa nell'impiego efficace delle risorse disponibili, infatti, almeno sul piano teorico non ha mai rimesso in discussione quella quantitativa, non fosse altro che per giustificare un prodigarsi tanto evidente e consistente sul piano qualitativo così come avvenuto negli ultimi mesi e consolidato con i documenti adottati in Ghana.

In merito alle enormi preoccupazioni che viviamo rispetto al declino ulteriore e repentino dell'APS, con rammarico riflettiamo su come non sia adducibile a giustificazione la presunta mancanza di risorse viste le ingentissime somme trovate per il salvataggio delle banche e delle imprese nazionali con impressionante e opportuna rapidità. È risaputo come solo il governo statunitense abbia stanziato in poco più di tre mesi - dall'intervento in favore di AIG fino a quello operato su GM - una cifra di oltre 20 volte superiore a quello che Jeffrey Sachs considerava l'ammontare minimo richiesto a tutti i Paesi donatori per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Eppure la crisi, ovvero l'assenza di risorse economico-finanziarie, viene presentata come l'unica vera causa della riduzione dei fondi destinati alla cooperazione internazionale.

Inoltre, tale scelta si accompagna con una nuova strategia emergente che parallelamente sta conducendo ad una revisione del principio dell'aiuto pubblico allo sviluppo e all'elaborazione di strategie di intervento emergenziali più che strutturali. Sul primo punto la dichiarazione di Parigi sull'efficacia dell'aiuto e l'armonizzazione e la Conferenza di Accra dove è stata adottata l'*Accra Agenda for action* che a quella Dichiarazione si ispira, hanno un'importanza particolare dal momento che rappresentano il percorso di intervento dei governi per garantire una maggiore efficacia dell'aiuto elargito. "A maggior ragione in un momento di scarse disponibilità occorre che queste siano impiegate al meglio", è stato il messaggio politico veicolato ad Accra.

Dal nostro punto di vista però l'attuale agenda degli aiuti definita dalla Dichiarazione di Parigi limita il dibattito concentrandosi sull'efficienza dell'erogazione dell'aiuto nelle sue valenze tecnocratiche, piuttosto che focalizzando l'attenzione su quelle di tipo politico. Lo scopo della Dichiarazione e delle successive negoziazioni sono, quindi, limitate all'erogazione dell'APS, mentre una più ampia considerazione sul modello di sviluppo, sui principi guida e sui pilastri culturali della cooperazione allo sviluppo restano ai margini della riflessione e ancor di più delle azioni conseguenti.

La Dichiarazione è uno strumento che utilizza indicatori tecnici e standard per aumentare l'efficacia nell'erogazione dell'aiuto, la quale, però, in caso di successo non può essere automaticamente considerata il segnale del raggiungimento di uno sviluppo efficace. La FOCSIV, nell'ambito della rete CIDSE composta da 16 agenzie di sviluppo della Chiesa Cattolica di Europa e Nord America, ha assunto una priorità chiara nel modellare la cooperazione allo sviluppo alla luce di una valutazione della sua efficacia utilizzando indicatori diversi da quelli meramente "tecnici" proposti con la Dichiarazione, che possano misurare quanto l'aiuto generi un impatto positivo sulla vita delle persone, quanto sia rendicontabile, quanto supporti la formazione, quanto si fondi sull'uguaglianza di opportunità e di diritti, se e come raggiunga le persone più emarginate, se esso abbia come obiettivo l'*empowerment* in particolare delle donne e delle fasce sfavorite della popolazione, ed infine se sia utilizzato in coordinamento con tutti gli attori e soggetti coinvolti.

Senza nulla togliere all'efficienza quale criterio per misurare l'efficacia dell'aiuto, il processo di cambiamento, i diritti umani, il cambiamento sociale ed economico sono elementi ugualmente importanti di cui tener conto. Per questo, pur riconoscendo il valore e il passo positivo compiuto con l'adozione della Dichiarazione di Parigi, criticiamo il fatto che gli obiettivi e lo scopo dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo differisca significativamente dalle

elaborazioni e dalle proposte che la società civile, sia al Nord che al Sud, offre ripetutamente al processo di sviluppo.

Pur condividendo l'idea che la crescita economica e i fattori che possono sostenerla debbano essere una preoccupazione legittima e prioritaria delle politiche di aiuto, denunciando come il ridotto volume di risorse messo a disposizione degli attori della società civile pone spesso l'obiettivo della crescita economica al di fuori della loro portata. Le organizzazioni della società civile internazionale sono interessate alla qualità della crescita economica affinché anche le categorie più povere riescano a godere dei benefici che tale crescita porta con sé. Infine, ribadiamo la nostra richiesta circa la necessità di rendere l'erogazione di Aiuti Pubblici allo Sviluppo costanti e prevedibili, così da porre fine alla pratica "dell'aiuto legato" in base alla quale la concessione degli aiuti è subordinata all'acquisto di beni e servizi provenienti dal Paese donatore e alle condizionalità che vincolano l'erogazione degli aiuti. Questi aspetti, a nostro avviso, trovano spazio nell'agenda di Accra in modo non adeguato.

Insieme a questa crescente attenzione all'efficacia dell'aiuto, vediamo che i governi lavorano per un concetto più ampio di aiuto allo sviluppo che includa altre iniziative rispetto all'esborso di aiuto monetario, posizione portata avanti anche dall'Italia, con enfasi alla collaborazione pubblico-privato. Le istituzioni sempre più premono per il coinvolgimento del settore privato nella cooperazione, un processo non da demonizzare ma che va ragionato, condiviso, per evitare che possano essere promosse azioni spregiudicate che, in nome della cooperazione, aumentano il rischio di una cooperazione orientata a finalità diverse come nel caso della Cina in Africa, o costituiscano una semplice operazione di facciata da parte di imprese volta ad acquistare il consenso e l'apprezzamento dell'opinione pubblica pur mantenendo pratiche e politiche eticamente scorrette.

Altrettanto, l'altra tendenza che guardiamo con forte preoccupazione è quella veicolata dalla nuova strategia europea di finanziamento alla cooperazione conosciuta come il *budget support*. Questa strategia, come noto, prevede il trasferimento diretto di fondi per lo sviluppo al bilancio del Paese partner, ovvero molto spesso ai soli Governi locali. Questo sistema va acquisendo un ruolo preponderante anche all'interno delle politiche bilaterali di cooperazione degli Stati membri dell'UE, ricorrendo sempre meno al finanziamento di singoli progetti. Molto spesso con il *budget support*, risulta difficilmente misurabile il miglioramento delle condizioni di sviluppo delle popolazioni locali e, in alcuni casi, tale strumento rischia di generare distorsioni negli effetti delle politiche di cooperazione allo sviluppo. Da uno studio condotto su alcuni paesi emerge per esempio il caso dell'Etiopia dove il Governo sta utilizzando lo strumento del *budget support* per discriminare le

ONG locali, sostenendo solo quelle che non mettono in discussione le scelte politiche spesso discutibili del Governo di Addis Abeba. In questo Paese, infatti, all'inizio del 2008 è stata promulgata una legge in base alla quale le ONG operanti nel Paese non possono ricevere più del 2% del loro bilancio dagli aiuti internazionali, pena la loro perseguibilità a termini giudiziari. Resta evidente che nella maggioranza dei casi, le uniche ONG che possono continuare la loro azione contando su finanziamenti da terzi restano quelle sostenute con l'erogazione di fondi ricevuti tramite il *budget support*, e quindi dallo stesso Governo. La conseguenza probabile è che solo le ONG "in linea" con le scelte del Governo centrale, ovvero con gli obiettivi di politica interna di questo, sono le uniche lasciate in grado di operare nel Paese.

Anche laddove ci si trova di fronte a situazioni meno problematiche, la pratica del *budget support* pone altre questioni altrettanto discutibili come ad esempio l'applicazione di condizionalità da parte dell'Unione Europea la quale ancora oggi richiede al Paese beneficiario, al fine di ricevere il proprio sostegno economico, di sottoscrivere un accordo con il Fondo Monetario, quindi di dividerne le scelte politiche anche in materia di programmazione dello sviluppo locale.

Alla luce di questo quadro non certo esaltante, l'impatto dell'attuale crisi finanziaria risulta devastante per i paesi e le popolazioni dei Sud del mondo. La domanda spontanea che ne deriva, non solo riflettendo sui Paesi in via di sviluppo, è se questa crisi avrebbe potuto essere prevista e quindi attenuata, se non proprio scongiurata.

I dati e le analisi proposti dalla comunità non governativa, supportata da autorevolissimi pareri di esperti del settore, ci portano senza dubbio a rispondere affermativamente. Noi continuiamo ad essere persuasi che non solo con comportamenti più etici da parte di banche, istituti finanziari, operatori, ma anche con strumenti che proprio le ONG da anni propongono, l'attuale crisi mondiale avrebbe potuto essere evitata.

Da anni, le Organizzazioni della società civile e le ONG a livello internazionale portano avanti campagne di lobbying per l'introduzione di strumenti in grado di regolamentare il mercato finanziario, *in primis* una tassa sulle transazioni valutarie e finanziarie, per arginare una finanza impazzita che alla ricerca sfrenata di profitto, trascura quello che deve essere il suo ruolo principale, ossia creare opportunità di impresa e di lavoro, piuttosto che speculare in attività che creano solo profitto per pochi audaci. L'aver fomentato e lasciato sviluppare una economia virtuale sempre più disconnessa da quella reale, non solo pone una questione morale evidente spesso richiamata dai documenti della Dottrina Sociale della Chiesa, ma da tempo induce una riflessione e richiede azioni urgenti per garantire quella

sostenibilità oggi messa in discussione addirittura anche da soggetti che sino a ieri teorizzavano la liberalizzazione delle economie e dei mercati come se questi avessero in se un potere di autoregolamentazione.

È in tale contesto che la tassa sulle transazioni valutarie è stata sempre criticata come ostacolo alla liberalizzazione dei mercati finanziari. A nulla sino ad ora è valso sostenere come una misura di questo tipo avrebbe consentito, oltre che rendere disponibili parte di quelle risorse da sempre mancanti per finanziare lo sviluppo, introdurre un primo vero e proprio censo di quelle ingentissime risorse che quotidianamente, senza alcun meccanismo di controllo, senza la prevenzione di comportamenti speculativi dannosi e senza il ben che minimo prelievo fiscale transitano da questa a quell'altra Borsa sulle vie della telematica. Fa piacere che oggi il Ministro delle Finanze del nostro Paese evochi una simile misura tra quelle da valutarsi all'interno del pacchetto delle nove regole – i cosiddetti *legal standard* – che si vogliono approntare per porre rimedio ai terremoti economici provocati dalla spregiudicatezza di alcuni operatori. Se in passato si fosse adottata maggior responsabilità sicuramente non saremmo a fare i conti con conseguenze così drammatiche come quelle in cui vertono tutte le economie mondiali.

L'auspicio che misure simili siano urgentemente adottate a partire dai Vertici dei G20 che si terranno nel corso di questa prima metà del 2009 va di pari passo con la speranza che ciò sia un primo passo per recuperare le corrette finalità della finanza e del ruolo che devono avere le banche in quanto cinghia di trasmissione tra denaro e opportunità di investimento in attività produttive. Un segnale altrettanto decisivo in tale direzione potrà essere dato con una definitiva eliminazione dei paradisi fiscali e investendo in una maggiore cooperazione fiscale internazionale in modo che i Paesi del Sud riescano a trattenere i capitali generati dalle attività produttive in loco.

Tutto ciò che doveva costituire le priorità dell'agenda del Summit di Doha non ha trovato riscontro in misure concrete da parte dei Governi. Le grandi aspettative verso questo Vertice che lasciavano prevedere l'assunzione di decisioni concrete per il destino di miliardi di poveri, oggi ancor più messo a repentaglio dalle urgenze dettate dagli effetti drammatici che le crisi economica, climatica e alimentare hanno sui Paesi in via di sviluppo, si sono scontrate con i contenuti di una dichiarazione finale che a mala pena ha confermato gli impegni assunti a Monterrey nel 2002.

Il Vertice di Doha, come quelli che lo hanno preceduto, ha sancito la definitiva incapacità delle istituzioni nazionali ed internazionali di esercitare una *governance* dei complessi meccanismi e dell'articolata architettura che reggono la comunità internazionale.

Oramai le Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFIs) rispondono ad una geopolitica dei poteri superata e soprattutto il modello di sviluppo da esse promosso ha dimostrato di non essere in grado di garantire piena occupazione, stabilità finanziaria, benessere per i popoli, tutela dei beni comuni ed uno sviluppo basato sui diritti. In altre parole, le IFIs hanno dato prova di non essere più in grado di rispondere al mandato stesso per il quale 60 anni fa erano state concepite, avendo assunto, nel corso degli anni, ruoli e competenze impropri e strumentalmente protesi al sostegno di interessi e strategie diverse dall'originaria vocazione stabilizzatrice dei mercati e delle economie mondiali.

La società civile e le ONG a livello internazionale ritengono a tal proposito fondamentale che le IFIs tornino a rispondere alle finalità loro proprie, non occupandosi quindi dell'agenda politica che non può che essere riportata alla responsabilità delle istituzioni democratiche esistenti, a partire dai parlamenti nazionali, dagli organi eletti dalla popolazione in concertazione con le rappresentanze della società civile dei loro rispettivi Paesi.

A tal proposito un risultato importante del Vertice di Doha è stata la convocazione della Conferenza di Alto Livello delle Nazioni Unite sull'impatto della crisi economica e finanziaria sullo sviluppo che si terrà a New York tra fine maggio e i primi di giugno del 2009 per mettere in agenda una riforma del sistema finanziario internazionale. In vista di questa Conferenza, fortemente voluta dal Presidente di turno dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il G20 ha già iniziato a lavorare per il raggiungimento di un consenso su alcune disposizioni che dovranno essere rese operative entro marzo 2009 e che prevedono una maggiore cooperazione per rilanciare l'economia mondiale e riformare il sistema finanziario globale e le istituzioni di Bretton Woods (la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale). Nella speranza che questo importante appuntamento eviti che i processi decisionali siano concentrati all'interno del G20, restituendo alle Nazioni Unite il ruolo di sede legittimata a discutere su tali temi senza escludere i Paesi più poveri, la società civile tutta sarà presente apportando come di consueto le proprie proposte fattive.

Seppur rapidamente abbiamo voluto introdurre argomenti e problematiche trattate con maggiori approfondimenti e soprattutto con maggiori competenze all'interno di questo strumento predisposto da FOCSIV. Forse, non senza ardire, potremmo concentrare l'obiettivo e i contenuti di queste pagine a seguire in due semplici concetti: se fosse vero che la crisi finanziaria mette in discussione la capacità dei Governi di recuperare dai bilanci le risorse da destinare allo sviluppo, non possiamo che ricordare agli stessi decisori politici come i denari investiti per il salvataggio delle banche o per gli investimenti militari, dimostrano che quando c'è la volontà politica le risorse si possono

rapidamente trovare; se ciò non bastasse, allora ci spetta il dovere di rammentare che la società civile e le ONG hanno da tempo proposto percorsi alternativi - come le fonti innovative di finanziamento, le tasse di scopo, la lotta ai paradisi fiscali, una maggiore cooperazione fiscale internazionale - che oltre ad essere strumenti efficaci per impostare una riforma strutturale dell'architettura finanziaria internazionale più sana e più giusta, possono contribuire sostanzialmente a rendere disponibili risorse per salvare centinaia di milioni di vite umane.

CAPITOLO I

Contributi e riflessioni sul finanziamento per lo sviluppo

L'AIUTO ALLO SVILUPPO: LA POSTA IN GIOCO NEL 2009

*di Stefano Manservigi **

“Gli uomini accettano il cambiamento soltanto nella necessità e vedono la necessità soltanto nella crisi”. Jean Monnet

È molto utile fare riferimento agli scritti dei padri fondatori del progetto europeo per vedere come alcune loro idee conservino ancora tutta la loro pertinenza. La citazione di Monnet mi sembra rifletta bene la situazione nella quale si trova l'umanità all'inizio del ventunesimo secolo: un'incapacità di agire prima dell'arrivo della crisi, una miopia che sconfinava nella cecità.

Oggi siamo dunque in un periodo di crisi: finanziaria. E altre crisi incombono o sono già iniziate: crisi alimentare, crisi energetica, crisi climatica. Aggiungerei all'elenco una crisi mondiale e violenta che si sarebbe dovuto evitare nel ventunesimo secolo, la sola autentica crisi mondiale in quanto coinvolge 1 miliardo e mezzo di persone: la povertà.

Di fronte a queste crisi, qual è il panorama dell'aiuto pubblico allo sviluppo e quali saranno le grandi sfide per il 2009? A che punto siamo? E che direzione bisogna prendere?

A che punto siamo innanzitutto? Questo inizio anno 2009 fotografa l'Unione Europea come leader mondiale nello sviluppo con il 56% dell'aiuto mondiale, primo spazio commerciale per i paesi in via di sviluppo grazie soprattutto a un mercato totalmente aperto agli stati meno avanzati. Nel 2005 l'Unione Europea ha adottato il *Consenso Europeo per lo Sviluppo* che presenta chiaramente la propria visione dello sviluppo e delinea gli obiettivi e i principi per i ventisette Stati membri e la Commissione. Inoltre, riguardo alle nuove problematiche che minacciano lo sviluppo, l'Europa è anche all'avanguardia nel dibattito e negli impegni presi: efficacia e aumento dell'aiuto, Obiettivi del Millennio per lo Sviluppo, crisi alimentare, crisi climatica ecc. Nel 2008, questa posizione di leader si è confermata politicamente in occasione dei grandi incontri internazionali di Accra, New York, Doha, Poznan e Washington.

* *Direttore Generale per lo Sviluppo e le Relazioni con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, Commissione Europea*

Durante la Conferenza di Accra nel Settembre 2008, la UE si è mobilitata per l'adozione dell'agenda di Accra per l'azione di donatori e partner. Questa agenda identifica le difficoltà e le azioni da intraprendere per un aiuto più efficace, ad esempio attraverso la semplificazione delle procedure, cruciale in questo periodo di crisi.

A New York, durante l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la comunità internazionale si è fermamente rimpegnata nei confronti degli Obiettivi del Millennio per lo Sviluppo.

A Doha, in Dicembre, durante la conferenza delle Nazioni Unite sul finanziamento allo sviluppo, gli impegni dell'Europa per un aumento dell'aiuto (0,56% del PIL nel 2010) così come il necessario coinvolgimento degli stati in via di sviluppo nella riforma della *governance* globale sono stati riaffermati. D'altronde le conclusioni del G20 di Washington nel Novembre 2008 hanno chiaramente identificato come vitali le politiche di aiuto allo sviluppo: investire maggiormente nello sviluppo è una parte della soluzione della crisi.

A Poznan, la UE ha ricordato i suoi impegni di riduzione del 20% delle sue emissioni da qui al 2020; nello stesso mese d'altronde è stato adottato il pacchetto clima. Infine abbiamo trovato il modo di sbloccare un miliardo di euro per rispondere alla sfida della crisi alimentare che minaccia la sopravvivenza stessa delle popolazioni più povere.

Nel 2008, la UE si è presentata negli incontri internazionali all'altezza delle proprie ambizioni e delle proprie responsabilità; dobbiamo rallegrarcene.

Inoltre, negli ultimi anni, la Commissione ha modificato l'assetto della cooperazione allo sviluppo e ha aumentato il ricorso allo strumento del sostegno al bilancio nei suoi programmi di sviluppo.

So che il sostegno al bilancio può essere discutibile. Sebbene ci siano situazioni dove questa forma d'aiuto è impraticabile, sono convinto che, dove le condizioni lo permettano, il sostegno al bilancio sia lo strumento più efficace per la cooperazione allo sviluppo.

In primo luogo perché è il modo migliore per rispettare il sacro principio dell'appropriazione. Soltanto rispettando questo principio possiamo permettere ai nostri partner di scegliere le proprie priorità e ritenersi così padroni del loro destino e responsabili del successo delle loro azioni. Con l'aiuto di tipo progetto c'è sempre la tentazione di interferire con le scelte di priorità dei nostri partner.

In secondo luogo perché dà significato e profondità al dialogo tra i partner e i donatori. Il rapporto tra partner e donatori diventa per definizione molto più stretto quando il sostegno al bilancio è un fattore decisivo per l'esecuzione del bilancio generale del paese. Il bilancio riflette le priorità politiche fondamentali e le scelte governative del paese. È essenzialmente una dichiarazione dei suoi obiettivi e riflette le sue priorità economiche e sociali. I sostegni al bilancio sono quindi cruciali.

Ecco in qualche linea spero di esser riuscito a spiegare a che punto siamo; tuttavia tutto questo ha senso soltanto se ci impegniamo a guardare in avanti e a costruire un cammino per i tempi politici che corrono.

Che direzione prendere? Quali sono le sfide di oggi e domani?

Innanzitutto vorrei esprimere degli apprezzamenti generali. Se l'utopia dello Stato onnipotente è crollata nel 1991, allora possiamo dire con certezza che l'utopia del mercato onnipotente è crollata nel 2008.

Il capitalismo finanziario irrazionale, scisso dall'economia reale, fondato su prospettive di crescita illimitata del mercato e su delle remunerazioni fuori dalla norma, si è dimostrato un'eresia. Tuttavia è così che il sistema finanziario ha funzionato sistematicamente negli ultimi anni.

Eppure la crisi finanziaria porta degli insegnamenti per ciascuno di noi. Innanzitutto, è chiaro che siamo stati incapaci di anticipare quello che stava per accadere. L'ampiezza di questa crisi, che ha sorpreso i dirigenti privati e pubblici, denota la mancanza di saper governare il sistema mondiale e la grave assenza di regolamenti e inquadramenti del mercato. In questo senso penso che il G20 sia stato un momento storico di rottura, un momento di presa di coscienza della necessità di un cambio di sistema che ora bisogna mettere in piedi.

Non soltanto constatare la crisi finanziaria ed economica ma ricavarne degli insegnamenti è un dovere di tutti: cittadini, organizzazioni pubbliche e private, responsabili politici e della società civile. Tutti i nostri grandi esperti si sono sbagliati, tutti gli analisti hanno fallito anche se a ben riflettere questa crisi era logica ed evidente e i responsabili si sono lasciati accecare dall'abbaglio dei profitti facili disseminando il rischio in tutta l'economia attraverso strumenti finanziari sempre più complessi. Questo dovrebbe portarci ad avere più modestia e soprattutto a inventare e a lavorare sulle soluzioni per domani. Le nostre certezze di esperti non sono più scontate. C'è bisogno di un sistema mondiale con una morale, degli obiettivi chiari, dei limiti e una visione politica del progresso.

Conosciamo già le prossime crisi. Esse saranno potenzialmente peggiori di

questa crisi finanziaria. Si tratta di due crisi mondiali che arriveranno a coinvolgere l'una il cuore del nostro sistema economico - l'energia - e l'altra il cuore del nostro ecosistema - il clima. Come Georges Charpak e Roland Omnès hanno evocato nel loro libro "Siate saggi, diventate profeti", il progresso economico è stato possibile negli ultimi due secoli grazie alle rivoluzioni tecnologiche che hanno evitato al capitalismo di racchiudersi in una spirale di sfruttamento e di concorrenza senza limiti verso la quale è naturalmente portato. Il progresso scientifico, l'innovazione, l'aumento della produttività permettono di attenuare l'intensificarsi della concorrenza e conciliare un livello basso di prezzi con un livello di qualità di vita crescente. Tuttavia se l'energia viene a mancare, sarà l'insieme del sistema economico che crollerà. Di fronte al rarefarsi delle risorse o ci prepareremo con una rivoluzione industriale a entrare, per esempio, nell'era dell'idrogeno oppure non ci prepareremo e la crisi sarà una crisi di civiltà: il modello si sgretolerà, e vi saranno dei conflitti per l'accesso alle ultime risorse con delle conseguenze incalcolabili oggi.

Per quello che riguarda il cambiamento climatico, esso ci minaccia chiaramente a dei livelli non conosciuti ma terrificanti secondo il *rapporto IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change)*, Laureato Premio Nobel per la Pace 2007. Le modificazioni climatiche in corso sono brutali e troppo rapide perché l'ecosistema si possa adattare. Certi aspetti annunciano 250 milioni di rifugiati climatici e non bisogna dimenticare le decine di miliardi di servizi gratuiti che apportano oggi gli ecosistemi all'umanità ma che il PIL non misura.

Lo scorso Dicembre a Poznan abbiamo visto apparire le premesse di una rivoluzione copernicana particolarmente istruttiva. I paesi poveri considerano che gli stati industrializzati abbiano un debito di carbone nei loro confronti. Secondo me, questo può essere in un certo senso giusto e giustificherebbe una riparazione attraverso le compensazioni. In effetti, i paesi più poveri non sono solamente i meno responsabili del cambiamento climatico, ma anche i più coinvolti dalle conseguenze (desertificazione, riduzione delle riserve acquifere...). In ogni modo, non si possono utilizzare i nuovi dedicati allo sviluppo per la lotta al cambiamento climatico. C'è bisogno di nuovi fondi, per esempio, per proteggere le foreste che sono in grave pericolo (la deforestazione è responsabile del 20% delle emissioni), per finanziare l'adattamento e la riduzione delle emissioni ecc... Avremo soprattutto bisogno di un accordo per il 2009, in quanto la scelta dell'inazione non è un'opzione accettabile. Ciascuno deve misurare la sua responsabilità storica dato che, come aveva brillantemente riassunto Antoine de Saint Exupéry "Noi non ereditiamo la terra dei nostri padri, noi prendiamo a prestito quella dei nostri figli".

L'eredità lasciata alle generazioni future potrebbe essere funesta senza una reazione rapida.

Abbiamo bisogno quindi, nel 2009, di riportare un successo dal G20 di Aprile e dalle negoziazioni climatiche durante la Conferenza di Copenhagen, poi nel 2010 tener fede ai nostri obiettivi di efficacia dell'aiuto e alle nostre promesse di arrivare al 0,56% del PIL per quanto riguarda l'aiuto europeo e in seguito lo 0,7% del PIL per il 2015, l'anno in cui dovremmo raggiungere gli Obiettivi del Millennio per lo Sviluppo. L'aiuto è un investimento, una parte della soluzione della crisi economica. Un investimento per la pace, contro il terrorismo, contro la povertà e le malattie, per la crescita dell'economia mondiale, per l'ambiente. Allo stesso tempo lo sviluppo va ben al di là dell'aiuto, lo sviluppo è un orizzonte che necessita un'azione politica multitematica e coordinata. La crisi avrà innanzitutto conseguenze dure sui paesi in via di sviluppo e sui più poveri tra i poveri. L'1% della crescita in meno in questi paesi rappresenta più di tutto l'aiuto mondiale allo sviluppo. Il ribasso della crescita avrà dunque delle conseguenze terribili. Ci sarà bisogno allora di un piano di ripresa per i paesi in via di sviluppo di fronte alla crisi che combini azioni coordinate a livello della UE tra la Commissione, gli Stati membri, la Banca Europea degli investimenti con un insieme di strumenti: aiuti, prestiti, investimenti privati e nuove risorse.

Riguardo alle risorse economiche c'è necessità di riaprire il dibattito, senza tabù e senza dogmatismi, per finanziare i nuovi bisogni dello sviluppo: tasse sui biglietti d'aereo, tassa Tobin, mercato dei diritti a inquinare. Bisogna anche aumentare gli aiuti al settore privato, per il commercio internazionale, per il microcredito, per il trasferimento di tecnologie, per sostenere la ricerca adattandola allo sviluppo (per esempio: adattando l'agricoltura al cambiamento climatico), aiutare i media a giocare il loro ruolo di contropotere, per le infrastrutture, per i beni pubblici mondiali ecc. Il panorama d'azione deve essere globale e sfaccettato per ottenere dei risultati. Bisogna essere seri, ottimisti e determinati. Il fallimento dello sviluppo non è un orizzonte accettabile.

Il 2009 sarà l'anno a partire dal quale l'altermondialismo troverà modo di manifestarsi. Dobbiamo tutti essere convinti che il cambiamento debba essere portato nel mondo. È una grande sfida, ma anche una grande speranza.

Una delle grandi utopie che si è realizzata nel ventesimo secolo è l'idea europea. Questa idea è utile per reinventare la *governance* mondiale là dove c'è bisogno di una sovranità comunitaria per regolare i grandi disordini e le crisi che seguiranno. Questa è una via che può ispirare le persone se riusciremo a trasmetterla come un valore essenziale da veicolare. Restando unita, l'Unione Europea può contribuire positivamente alla reinvenzione dello

sviluppo nel ventunesimo secolo: sviluppo sostenibile, *governance* democratica, economia sociale di mercato. Nel ventesimo secolo l'Europa ha saputo mostrare un progetto di pace, è ora tempo di mostrare il cammino per uno sviluppo sostenibile. L'Unione Europea è una globalizzazione riuscita a scala regionale con un mercato e delle frontiere aperte che combina protezione sociale, efficacia economica e norme ambientali ambiziose. Un mondo più giusto, più equo, più solidale e sostenibile, è la visione europea del futuro, un messaggio utopico alla nostra portata che bisogna trasmettere e difendere.

DICHIARAZIONE AL TERZO FORUM DI ALTO LIVELLO SULL'EFFICACIA DEGLI AIUTI

*dell'On. Vincenzo Scotti**

**Accra, Ghana
2 - 4 Settembre 2008**

Sig. Presidente e distinti colleghi,

L'Italia è pienamente in linea con quanto dichiarato dal Segretario di Stato francese per la Cooperazione in rappresentanza dell'Unione Europea.

I temi che oggi discutiamo sono di fondamentale importanza nell'ambito del dibattito internazionale sullo sviluppo. Sono ben consapevole della mancanza di tempo e della necessità di essere breve, mi limiterò dunque a pochi commenti sulle principali sfide che siamo attualmente chiamati ad affrontare, pur essendo difficile limitarmi ad alcune considerazioni.

Gradirei iniziare con un caloroso ringraziamento al Presidente e al Vice Presidente del Gruppo che ha lavorato sull'Efficacia degli Aiuti, al Ministro delle Finanze del Ghana, e a tutti coloro che hanno contribuito nella fase preliminare, per l'impegno e l'energia spesi nell'organizzazione di questo Terzo Forum di Alto Livello sull'Efficacia degli Aiuti e per averci offerto quella che mi auguro possa essere un'opportunità di promuovere l'agenda internazionale relativa all'efficacia degli aiuti.

In primo luogo, vorrei elogiare la natura inclusiva della fase preliminare di questo Forum. Questa volta possiamo davvero affermare che i paesi partners, sotto la guida del Governo del Ghana, hanno partecipato attivamente e contribuito a tale fase e al suo esito. Questo è fondamentale se vogliamo creare un partenariato per lo sviluppo vero e autentico. Abbiamo inoltre apprezzato molto l'efficace coinvolgimento delle organizzazioni della società civile, che hanno dato un importante contributo al dibattito. Riteniamo infine

* *Sottosegretario di Stato al Ministero degli Affari Esteri del Governo Berlusconi IV.*

essenziale instaurare un dialogo politico con i nuovi attori nel cambiamento della struttura dello sviluppo internazionale, in particolare i donatori dei paesi non-DAC, i fondi globali, e le fondazioni. Noi crediamo che i donatori dei paesi non-DAC, in particolare le economie emergenti dal reddito medio, possano svolgere un ruolo importante nel miglioramento della gestione degli aiuti attraverso la loro esperienza nella cooperazione dei paesi del Sud del mondo. In conclusione, siamo convinti che l'efficacia degli aiuti sarà realmente possibile solo se tutti gli attori lavorano insieme, nella stessa visione e secondo principi comuni. Vedo che ora siamo sulla strada giusta, anche se sicuramente resta ancora molto da fare.

Sig. Presidente,

Cinque anni fa il Primo Forum di Alto Livello sull'Armonizzazione ha avuto luogo a Roma. A quel tempo l'efficacia degli aiuti era solo un principio generale che non aveva ancora avuto un impatto significativo sul nostro comportamento. Oggi possiamo affermare che ci sono stati progressi sostanziali, anche se non ancora sufficienti. A tal proposito, mi consenta di rilevare – e con un certo orgoglio – quanto la Dichiarazione di Roma sull'Armonizzazione del 2003 abbia dimostrato di essere infondata. È stata la prima pietra miliare nel cammino verso l'efficacia degli aiuti, seguita poi dalla Dichiarazione di Parigi e ora dall'Agenda per l'Azione di Accra (*AAA o tripla A*).

Riteniamo che l'efficacia degli aiuti debba tradursi in risultati di sviluppo ed efficacia dello sviluppo. In effetti l'efficacia degli aiuti non è un fine in sè ma piuttosto uno strumento per raggiungere obiettivi più ampi, per aumentare cioè l'impatto degli aiuti sulla riduzione della povertà e della disuguaglianza, per conseguire uno sviluppo sostenibile e per incamminarsi più rapidamente verso il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Per questa ragione crediamo fermamente che i principi generali su cui si basa la cooperazione internazionale allo sviluppo come i diritti umani, la democrazia, lo stato di diritto, così come le questioni trasversali quali la sostenibilità ambientale e l'uguaglianza dei sessi, debbano costituire il punto di partenza per l'agenda relativa all'efficacia degli aiuti.

Il prossimo anno, la Presidenza italiana del G8 prenderà spunto proprio da questi principi nell'attribuire estrema priorità al raggiungimento degli Obiettivi del Millennio e dei loro scopi specifici.

Sig. Presidente e distinti colleghi,

Se c'è un principio fondamentale che deve sempre guidare la nostra ricerca di un progresso sulla questione dell'efficacia degli aiuti, questo principio sarebbe certamente quello di proprietà del paese in base al quale i Paesi Partners decidono e perseguono le proprie politiche di sviluppo. A tal proposito sosteniamo fortemente il concetto più ampio di proprietà democratica, il che vuol dire che le voci e le preoccupazioni dei cittadini devono essere centrali nei piani e nelle strategie di sviluppo nazionale. In verità, la proprietà democratica dovrebbe costituire il centro di ogni sistema di aiuto efficace. Dovrebbe essere più inclusivo possibile, garantendo la piena partecipazione dei Parlamenti, delle organizzazioni della società civile, del governo locale e delle comunità locali. L'Italia accoglie di buon grado il fatto che la *Tripla A* contenga il primo riconoscimento di questo principio più ampio, anche se avremmo gradito un linguaggio più forte e più operativo.

È ovvio che se questo principio fondamentale della Dichiarazione di Parigi dev'essere applicato, sono necessari ulteriori progressi nell'utilizzo dei sistemi del paese. In caso contrario la proprietà corre il rischio di rimanere un mero principio piuttosto che una realtà. L'uso delle istituzioni e dei sistemi propri di un paese rafforza la capacità del Paese del Partner di esercitare la proprietà e di gestire le risorse pubbliche. Se la qualità dei sistemi di un paese è modesta, è chiaro che dobbiamo impegnarci nello sviluppo della capacità sotto la guida dei Paesi Partners per rafforzare le istituzioni, i sistemi e le competenze locali. Infine, pensiamo che l'utilizzo dei sistemi del paese non dovrebbe essere limitato alla gestione finanziaria pubblica ma dovrebbe comprendere anche altre parti dei sistemi della pubblica amministrazione e del governo locale.

Allo stesso tempo sono necessari ulteriori progressi nella riduzione della potere condizionale della politica. Senza una sostanziale riduzione nelle condizioni politiche non ci può essere una piena proprietà democratica e persino la prevedibilità degli aiuti può essere compromessa. Le condizioni dovrebbero essere sempre concordate reciprocamente e legate alle prestazioni e ai risultati. Ci dispiace che nella AAA non ci siano abbastanza impegni operativi in tal senso.

Crediamo che l'armonizzazione, il coordinamento e una divisione del lavoro basata su un vantaggio comparativo siano un mezzo essenziale per rendere gli aiuti più efficaci. A tal fine stiamo partecipando attivamente alle iniziative dell'Unione Europea, e in particolare all'attuazione del Codice di Condotta in materia di Divisione del Lavoro. Come convinta sostenitrice dei valori dell'Unione Europea, l'Italia si impegnerà a garantire una sempre più stretta interazione dei meccanismi di cooperazione europei con gli altri donatori e i

Paesi partners conformemente a quanto stabilito nella Dichiarazione di Parigi. A tal proposito mi consenta di aggiungere che siamo convinti che l'UE, essendo il maggiore donatore sulla scena internazionale, sta fornendo un importante contributo all'agenda relativa all'efficacia degli aiuti e, in alcuni casi, può spianare la strada a ulteriori iniziative innovative. Invito tutti gli altri donatori a unirsi ai nostri sforzi.

Sig. Presidente,

L'Italia attribuisce grande importanza alla necessità di garantire l'efficacia degli aiuti in situazioni di fragilità, in particolare nelle situazioni post-conflittuali. Noi siamo tra i maggiori contribuenti nelle operazioni di mantenimento della pace e siamo profondamente impegnati nel dibattito dell'ONU sulla costruzione della pace e sulla transizione dagli aiuti allo sviluppo. A tale riguardo vorrei citare l'esperienza italiana dell'iniziativa di "Emergency per la Riabilitazione, l'Impiego, i Servizi, lo Sviluppo (ROSS)", un programma di riabilitazione socio-economico di ampio respiro che coinvolge più di 100 città e comuni libanesi nelle aree del Libano maggiormente colpite dal conflitto del 2006. Il Programma ROSS si occupa essenzialmente di vari problemi sui processi di sviluppo rurale e locale e si impegna ad assicurare il partenariato e la collaborazione con gli altri donatori e gli attori internazionali, tra cui l'UNIFIL. Il programma è presentato nell'ambito del Mercato delle Idee e invito tutti i delegati interessati a guardare il nostro manifesto.

Sig. Presidente,

Ci auguriamo sinceramente che questo Forum abbia un autentico successo. L'Agenda per l'Azione di Accra è concepita per essere uno strumento che accelera il progresso verso la realizzazione degli impegni presi nella Dichiarazione di Parigi entro il 2010. Per fare questo, il nostro livello di ambizione deve essere alto anche se deve restare certamente realistico, e dobbiamo intraprendere azioni concrete e stabilire conclusioni operative piuttosto che meri principi.

Vorrei sottolineare infine che gli aiuti – l'efficacia e la quantità degli aiuti – sono solo parte del quadro più ampio del finanziamento dello sviluppo. Nel 2002 in occasione della Conferenza dell'ONU a Monterrey abbiamo raggiunto un consenso sulla base di un approccio olistico e integrato in cui tanti tasselli componevano l'intero mosaico: le risorse nazionali, le risorse private e gli

investimenti internazionali, il commercio internazionale, l'APS, il risanamento del debito, un buon governo nazionale, il governo internazionale. Mi consenta di aggiungere un altro tassello che può migliorare il quadro. Mi riferisco qui ai meccanismi di finanziamento innovativi, in particolare l'Agevolazione Finanziaria Internazionale per l'Immunizzazione e gli Impegni dei Mercati Progrediti, in cui l'Italia è fortemente coinvolta. Solo attraverso un approccio comprensivo e coerente possiamo raggiungere i nostri obiettivi fondamentali di sradicamento della povertà e sviluppo sostenibile. Di fronte a questo quadro generale ci auguriamo di sottolineare la necessità di garantire che questo Forum di Alto Livello e dei suoi risultati siano strettamente legati alla Conferenza dell'ONU a Doha, al Vertice dell'ONU sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e al prossimo Vertice del G8, che si svolgerà sotto la Presidenza italiana.

Per concludere, Sig. Presidente, tutti noi dovremo imbarcarci sui nostri rispettivi aerei nelle prossime ore. Ma manteniamo vivo lo spirito di Accra. Prendiamo tutti un impegno fermo per mettere in atto, giorno per giorno, le promesse che abbiamo fatto questa settimana, promesse fatte in assenza dei più importanti soggetti interessati: i miliardi di uomini e donne che attualmente vivono in condizioni di estrema povertà. Lo dobbiamo sia a loro sia alle generazioni future.

DICHIARAZIONE ALLA CONFERENZA INTERNAZIONALE SUL FINANZIAMENTO PER LO SVILUPPO

dell'On. Vincenzo Scotti

**Doha, Qatar
29 Novembre - 2 Dicembre 2008**

Sig. Presidente,

mi consenta di esprimere il nostro profondo cordoglio per il tragico attacco terroristico contro l'India. In questo momento il governo italiano è particolarmente vicino al governo indiano e alle famiglie delle vittime.

Il terrorismo resta una delle più gravi minacce per il mondo. Dobbiamo cercare di sconfiggerlo con determinazione. L'Italia continuerà a contribuire alla costruzione di un mondo più pacifico e sicuro, anche all'interno della struttura della sua futura Presidenza del G8.

Sig. Presidente,

questa Conferenza ha luogo in un momento di crisi. È nostro dovere mostrarci all'altezza della sfida e dimostrare la leadership necessaria ad assicurare che le persone più povere e più vulnerabili non siano le principali vittime di questa crisi.

Non dobbiamo permettere che tutti i progressi in materia di sviluppo, realizzati in seguito alla Conferenza di Monterrey, vadano persi.

L'Italia si prepara ad assumere la responsabilità della Presidenza del G8, in un momento di grande incertezza.

Affrontiamo gravi sfide. Abbiamo bisogno di costruire fondamenta nuove e solide per l'economia globale. Abbiamo bisogno di trasformare questa crisi in un'opportunità per lanciare un nuovo Patto per la crescita e lo sviluppo sostenibile.

Come padri fondatori dell'Unione Europea, sappiamo quanto uno sforzo comune possa riuscire a cambiare il corso degli eventi. La comprensività fa parte della nostra cultura. L'Italia è sempre stata una grande sostenitrice di un'Europa in grado, fin dalle origini, di portare avanti un dialogo con tutti i suoi partners, in particolare con l'Africa. Abbiamo costantemente promosso un ampio partenariato per lo sviluppo, in cui l'assistenza allo sviluppo, il commercio e gli investimenti si rafforzano reciprocamente.

Questo approccio costituirà la pietra angolare della Presidenza del G8. L'Africa, gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e la lotta contro la povertà resteranno nostre priorità principali nel Vertice del G8 in Italia.

Non possiamo accettare che nel XXI secolo la gente non abbia ancora accesso al cibo, all'acqua e alla salvaguardia della propria salute. Stiamo lavorando per costruire un partenariato globale che promuova la sicurezza alimentare e rafforzi la capacità delle agenzie dell'ONU in modo rapido ed efficace. Lavoreremo congiuntamente con l'Unione Africana per l'attuazione di una nuova strategia per l'accesso all'acqua. Il G8 ha anche svolto un ruolo fondamentale nel lanciare il Fondo Globale ed altre iniziative innovative nell'ambito della sanità a livello mondiale. Ci impegneremo su tutti questi fronti, che sono fondamentali per il benessere delle generazioni africane presenti e future.

Dobbiamo garantire che tutte le risorse e gli attori finanziari – compresi la società civile e il settore privato – contribuiscano a promuovere la crescita e gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Un governo, un commercio e dei flussi di investimento migliori, il risanamento del debito e il finanziamento innovativo, come pure gli APS svolgono un ruolo importante nel processo di sviluppo. Un più efficace APS, secondo i principi di Accra, può diventare un catalizzatore per il finanziamento delle risorse private in uno spirito di collaborazione pubblico-privato. Abbiamo bisogno di seguire le tracce del reale impatto sia della quantità sia della qualità degli aiuti sullo sviluppo. Dobbiamo lavorare insieme per rafforzare i mercati finanziari e le capacità locali per la mobilitazione di risorse nazionali e incrementare gli sforzi per scoraggiare la fuga di capitali e l'evasione fiscale. Le rimesse dei migranti possono costituire un potente strumento di sviluppo per i paesi in via di sviluppo.

Dobbiamo garantire un accesso adeguato al credito per i paesi in via di sviluppo. Allo stesso tempo, i principi di sostenibilità del debito dovrebbero attenersi *in toto* alle nuove concessioni di prestiti e mutui.

Sig. Presidente,

mentre lavoriamo insieme per progettare una nuova struttura finanziaria internazionale per prevenire crisi future, il G8 fornirà impulso politico e leadership responsabile per trovare soluzioni alle più importanti sfide mondiali ed essere la forza trainante per promuovere l'agenda globale in altri luoghi di dibattito. Il cambiamento climatico, l'energia, lo sviluppo internazionale, la sicurezza alimentare, la pace e la stabilità richiedono tutti impegno e lungimiranza. Ma non possiamo agire da soli. Dobbiamo essere onnicomprensivi: ognuno deve fare la sua parte.

Tutte le sfide globali richiedono una risposta globale. Per esempio il cambiamento climatico. Non possiamo invertire le tendenze attuali senza uno sforzo comune e responsabilità condivise.

Con lo stesso spirito, l'Italia con il gruppo "Uniting for Consensus" ha promosso una riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU basato sul consenso e sulla rappresentatività. Questi dovrebbero essere i principi guida. Seguiranno formule e soluzioni adeguate.

Il Monterrey Consensus, basato su un approccio comprensivo allo sviluppo e su una responsabilità reciproca è oggi più che mai attuale. Nel 2002 il contesto era diverso. Eravamo allora in una fase di espansione economica globale. Ma i principi e gli impegni di allora sono ancora oggi validi, in quanto ci troviamo ad affrontare un periodo crisi. Dobbiamo stabilire un senso di direzione e lavorare insieme, in modo costruttivo. Siamo pronti a raccogliere la sfida e a dare il via alla costruzione di ponti tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo.

Mi consenta di concludere, Signor Presidente, esprimendo il mio sincero augurio che questa Conferenza ci porti ad una più stretta collaborazione, come è successo in occasione del Forum di Accra lo scorso Settembre, in uno sforzo rinnovato ed inclusivo per lo sviluppo.

Grazie

UNITED NATIONS - NATIONS UNIES

IL SEGRETARIO GENERALE BAN KI-MOON

**DICHIARAZIONE ALL'APERTURA
DELLA CONFERENZA INTERNAZIONALE
SUL FINANZIAMENTO ALLO SVILUPPO**

Doha, 29 novembre 2008

Sua Altezza Sceicco Hamad bin Khalifa Al-Thani, Emiro dello Stato del Qatar,
Capi di Stato e di Governo,
Signor Presidente dell'Assemblea Generale,
Eccellenze,
signore e signori,

all'inizio di questo incontro desidero ribadire la nostra solidarietà con il governo ed il popolo indiani, mentre piangono le vittime dei vergognosi atti di terrorismo a Mumbai.

I capi di tutto il mondo condannano nei termini più decisi la violenza cui abbiamo assistito a Mumbai negli ultimi tre giorni.

Nessuna causa o ingiustizia può giustificare attacchi indiscriminati contro i civili, ed i loro autori devono essere assicurati alla giustizia in breve tempo.

Grazie, Sua Altezza, per la sua cortese generosità nell'ospitare questo incontro.

Ci riuniamo in un momento decisivo. Sono grato in particolare ai numerosi capi di stato e di governo che, nonostante i loro numerosi impegni, si sono uniti a noi, oggi, per dimostrare il forte impegno dei loro governi per una collaborazione globale allo sviluppo che è alla base dell'Accordo di Monterrey.

Non è esagerato dire che il benessere dei nostri popoli e la prosperità delle nostre società - persino il futuro del nostro pianeta - dipendono da ciò che faremo oggi e nelle settimane a venire. La crisi finanziaria globale ha posto fine ad un lungo periodo di crescita globale.

Essa comprende altre gravi minacce: il cambiamento climatico, l'insicurezza alimentare, la terribile persistenza della povertà estrema.

Nessuna nazione è stata risparmiata, ma sono i paesi più poveri che subiranno il colpo più duro. Se non sarà gestita bene, la crisi finanziaria di oggi sarà la crisi umanitaria di domani.

Le tensioni sociali e l'instabilità politica aumenteranno, esacerbando tutti gli altri problemi. Le economie principali hanno risposto con piani di salvataggio e di incentivazione fiscali e monetari.

Il *summit* d'emergenza dei G20 a Washington ha dimostrato che i governi sono molto preoccupati e che vogliono coordinare le proprie azioni.

È una buona cosa, ma dobbiamo fare di più. Molto di più, probabilmente.

Quando possibile, le misure fiscali devono essere audaci e decisive.

Numerosi studi, inoltre, indicano che la loro efficacia sarà maggiore se saranno strettamente coordinate.

Per promuovere tale coordinamento, **dobbiamo costruire un ponte tra i G20 ed il resto del mondo - l'intera comunità delle nazioni.**

È ciò che ho detto ieri durante il nostro ritrovo informale e di alto livello. E oggi lo ripeto davanti a voi, l'assemblea plenaria delle Nazioni Unite.

Quel ponte deve reggersi su tre pilastri.

Il primo pilastro è la cooperazione.

I nostri programmi d'incentivazione devono essere coordinati bene tra tutte le nazioni.

Un vecchio adagio dice giustamente: dobbiamo restare uniti, altrimenti finiremo per certo impiccati uno per uno.

Mentre lavoriamo insieme, dobbiamo proteggere i più poveri ed i più vulnerabili.

I piani di assistenza e salvataggio non dovrebbero fermarsi alle frontiere dei paesi ricchi e potenti.

Gli Obiettivi di sviluppo del millennio sono a rischio.

Dobbiamo 'fare economia' sull'ODA per appena qualche centinaio di miliardi di dollari, quando milioni di miliardi sono mobilitati nei paesi abbienti per risolvere i loro problemi finanziari?

Il secondo pilastro è la sostenibilità.

Attraverso il programma "Low carbon, green growth" possiamo creare lavoro, conservare l'energia e combattere il cambiamento climatico - in breve, potremo affrontare più sfide in un colpo solo.

Dobbiamo pensare tutti in questi termini.

Il terzo pilastro è la *governance* inclusiva.

Abbiamo bisogno di una nuova multilateralità che riconosca il mondo del Ventunesimo Secolo.

Praticamente l'intera crescita del prossimo anno verrà dai paesi emergenti ed in via di sviluppo.

Senza di essi l'economia globale subirebbe una forte contrazione.

La nuova multilateralità deve riconoscere questo ruolo - non solo perché è giusto ed equo, ma anche perché è una questione di necessità pratica.

Eccellenze,

Signore e signori,

l'Accordo di Monterrey rappresenta un risultato importante.

Quel momento è stato considerato come l'inizio di una nuova era di cooperazione che avrebbe superato il vecchio divario tra nord e sud del mondo.

La visione di Monterrey può essere ancora tutto ciò e molto di più. Se attuato fedelmente, sarà un modo per uscire dalla nostra attuale situazione.

Esporrò brevemente **sei** aspetti del finanziamento allo sviluppo per come li vedo nel contesto attuale.

Primo, la liquidità.

Le nazioni più ricche hanno agito per mantenere in movimento il flusso del credito.

Dobbiamo far sì che ci riescano anche i paesi in via di sviluppo.

Per questo abbiamo bisogno di un ulteriore finanziamento d'emergenza da parte del FMI, della Banca Mondiale, e di altre risorse.

Senza, la crisi del credito si allargherà alle economie emergenti.

La crescita sarà in stallo e danneggerà loro ed il resto del mondo.

Secondo, gli Obiettivi di sviluppo del millennio.

Un aumento nelle concessioni e nei prestiti a lungo termine dovrebbe essere parte della soluzione.

Sopra tutto, dobbiamo mantenere i nostri impegni per l'assistenza.

Accolgo gli annunci al riguardo da parte di svariati governi, del FMI e della Banca Mondiale.

Ridurre gli aiuti alle nazioni più povere nelle attuali circostanze avrebbe conseguenze devastanti.

Terzo, il cambiamento climatico e la 'crescita verde'.

Dobbiamo tornare a dedicarci alla lotta contro i mutamenti climatici come parte della soluzione della presente crisi economica.

Gli investimenti in tecnologie ecologiche pagheranno nel lungo termine per un ambiente più sicuro ed una crescita più sostenibile.

I dati mostrano già che gli investimenti verdi possono produrre lavoro ed incentivare la crescita.

Quarto, la cancellazione del debito.

Dobbiamo accelerare i programmi di cancellazione del debito garantiti alle nazioni più povere, affinché possa beneficiarne un numero maggiore.

Questo peso graverà ancora di più nella situazione attuale, ostacolando investimenti e spese da parte degli stati, che potrebbero invece contribuire alla crescita ed allo sviluppo economico.

Quinto, mobilitare le risorse locali.

In questo nuovo clima, i finanziamenti allo sviluppo verranno sempre di più dall'interno.

I governi nazionali devono sviluppare nuovi modi per aumentare le entrate mentre incoraggiano le imprese locali a fare investimenti produttivi.

Dobbiamo dare l'esempio.

In particolare, è necessaria una maggiore collaborazione internazionale per minimizzare la **concorrenza fiscale dannosa e per arginare la perdita di entrate fiscali, soprattutto nelle nazioni ricche di risorse.**

Sesto, protezionismo.

Le soluzioni commerciali *beggar-thy-neighbor* non favoriscono nessuno.

Al contrario, dovremmo rinnovare il nostro impegno ad assicurare un risultato volto davvero allo sviluppo per la Conferenza di Doha Round sui negoziati commerciali.

Dobbiamo far sì che la Conferenza di Doha sul commercio torni in auge e sia portata a al suo pieno compimento il prima possibile.

Eccellenze,

come naviganti in acque turbolenti, siamo tutti sulla stessa barca.

Non potrò mai insistere abbastanza sul fatto che, ora più che mai, dobbiamo essere coraggiosi e fare appello alla nostra volontà di governare.

Grazie per il vostro impegno e guida nell'essere qui oggi.

**DISCORSO DI APERTURA DI
PADRE MIGUEL D'ESCOTO BROCKMANN**

*Presidente dell'Assemblea Generale alla Conferenza
sul finanziamento allo sviluppo per rivedere l'attuazione
dell'accordo di Monterrey*

Doha, Qatar

29 novembre 2008

Sua Altezza, Emiro del Qatar,
stimati Capi di Stato e Ggoverno,
Eccellenze,
Sig. Segretario Generale,
rappresentanti della società civile,
cari amici,

1. in qualità di Presidente dell'Assemblea Generale sono lieto ed onorato di darvi il benvenuto a questa Conferenza internazionale sul finanziamento allo sviluppo, agevolata dal sostegno generoso e capace dell'Emiro del Qatar, Sceicco Hamad bin Khalifa Al-Thani. Desidero esprimere la mia profonda gratitudine a Sua Altezza per la sua cortese generosità nell'ospitare questa importante conferenza. Ammiro il Qatar per come ha deciso di giocare un ruolo ancora più importante in qualità di guida della comunità internazionale - cercando di convincere chi è ricco in questo mondo a prestare maggiore attenzione alle esigenze sempre più pressanti di chi è povero.

2. Lo splendore della meravigliosa Doha non deve farci dimenticare perché siamo qui. Ci siamo riuniti per riflettere sulle vite della metà della popolazione mondiale che non conosce alcuno splendore - ma solo squallore, fame e livelli di povertà che contraddicono i loro diritti e la loro dignità umana.

3. Siamo qui anche per agire, però - in maniera adeguata all'immensità delle crisi molteplici e confluenti che provocano tanta sofferenza e morte, in particolare tra i poveri.

4. Affinché questo incontro abbia successo, dobbiamo adottare il punto di vista delle vittime del nostro vacillante sistema economico e finanziario. Abbiamo il dovere morale di fare più che risistemarlo: dobbiamo

trasformarlo. Più che di nuove regole, il mondo ha bisogno di nuove alternative.

5. Ogni giorno, decine di migliaia di nostri fratelli e sorelle muoiono di fame. Popoli interi assistono alla scomparsa delle loro culture e dei loro sistemi di vita. Mentre il nostro ambiente si deteriora a causa del consumismo sfrenato e dello sfruttamento da parte delle nazioni ricche, milioni di persone sono costrette a lasciare le proprie case senza la certezza di essere accettate in altri territori. Questa guerra sistematica contro i poveri ritengo sia la forma di terrorismo più pervasiva nel mondo oggi. Dobbiamo porvi termine, passando, prima che sia troppo tardi, da uno sviluppo basato sul profitto ad uno sviluppo incentrato sulle persone.

6. L'intero processo potrebbe essere invertito con i miliardi che al momento vengono spesi in guerre di terrore. Questo, però, richiede un cambiamento di logica. Il mondo tutto ha disperatamente bisogno che passiamo dalla logica "io e mio", che è la logica della morte e del terrore, a quella "noi e nostro", che è la logica della solidarietà, della vita e della pace.

7. Mentre siamo qui riuniti, una tempesta perfetta continua ad accumulare forza attorno a noi, un confluire di crisi che offuscano il nostro lavoro e che rendono ancora più urgente il nostro compito fondamentale. Nonostante sporadici scoppi di violenza nel mondo, stiamo forse sperimentando la calma prima della tempesta, la cui devastazione potrebbe schiacciarci. Dobbiamo approfittare della nostra riunione qui a Doha per prepararci con calma, ma anche il più in fretta possibile, a prevenire le catastrofi umane che ci minacciano tutti.

8. Nel 2002, con le loro economie traballanti sotto il peso di politiche economiche neoliberiste, i paesi in via di sviluppo hanno premuto per una Conferenza internazionale sul finanziamento allo sviluppo, tenutasi poi a Monterrey, in Messico, proprio nel 2002. Il nostro incontro di oggi ne è una prosecuzione e ha lo scopo di valutare l'adesione agli impegni di Monterrey per il finanziamento allo sviluppo dei paesi più poveri del mondo.

9. La riunione a Monterrey ha visto per la prima volta i G77 organizzare una conferenza importante delle Nazioni Unite. Sempre per la prima volta, questioni legate al sistema finanziario ed economico sono state affrontate all'interno dell'ONU e non solo nell'ambito delle istituzioni di Bretton Woods, com'era sempre avvenuto prima.

10. Anche ora, a sei anni da Monterrey ed in una situazione di crisi, il G8 ha accettato solo con riluttanza ad espandersi per diventare il G20, ma alcuni paesi insistono ancora a voler tenere le questioni legate al sistema al di fuori

delle Nazioni Unite e dal loro gruppo davvero inclusivo - il G192. Coloro che invocano a gran voce la democrazia nel mondo si ritraggono dall'idea di una *governance* democratica delle nostre istituzioni democratiche, incluso l'ONU.

11. Secondo l'Accordo di Monterrey, il commercio libero sarebbe stata la forza principale per eliminare la povertà. Tuttavia, i massicci sussidi all'agricoltura e le politiche protezioniste dell'Unione Europea, del Giappone e degli Stati Uniti hanno reso ciò impossibile. Neppure gli investimenti esteri diretti sono riusciti a ridurre efficacemente la povertà.

12. L'impegno a lungo termine dei paesi ricchi di devolvere lo 0,7% del loro PIL agli aiuti per lo sviluppo dei paesi poveri è stato anch'esso disatteso, mentre il pagamento del debito resta un peso enorme per molti paesi in via di sviluppo, minandone la capacità di fornire servizi sociali adeguati e di conformarsi agli Obiettivi di sviluppo del millennio.

13. La comunità internazionale è senza dubbio in notevole ritardo rispetto agli impegni che si è assunta a Monterrey. Il nostro scopo qui a Doha è di accelerare la realizzazione di quelle promesse e di infondere al processo di sviluppo un certo senso di urgenza nei confronti delle nuove sfide globali. Per tale ragione, è imperativo che il documento finale di questa Conferenza sia il più incisivo e chiaro possibile.

14. Come sapete, le delegazioni degli Stati membri delle Nazioni Unite a New York hanno lavorato molto duramente, nel corso degli ultimi due anni, per rendere possibile questa conferenza, e dovremmo essere orgogliosi del loro lavoro, in particolare per le numerose iniziative a favore dei paesi in via di sviluppo.

15. Come risultato, ho il grande onore di presentare e sottoporre alla vostra attenzione la bozza "Dichiarazione finale della Conferenza", contenuta nel documento A/CONF.212/3. A nome di tutti noi, desidero offrire un ringraziamento speciale ai due ottimi assistenti che sono stati assegnati a questo compito, le loro Eccellenze gli Ambasciatori Maged Abdelaziz d'Egitto e Johan Lovald di Norvegia. Hanno offerto generosamente il proprio tempo per l'intero processo e sono loro personalmente e profondamente grato. Ora, è compito vostro completare questo documento e giungere rapidamente ad un consenso bilanciato che rifletta in modo adeguato i bisogni e le aspirazioni di tutte le nostre nazioni in questi tempi travagliati.

Amici,

16. senza perdere troppo tempo, lasciatemi dire qualche parola su alcune questioni che affronteremo durante questa Conferenza. È ampiamente

riconosciuto che tali crisi richiedono un'azione globale concertata e che ci offrono un'opportunità straordinaria di migliorare il nostro modo di agire, di interagire gli uni con gli altri e con l'ambiente.

17. Non possiamo tornare ad uno *status quo*. Al contrario, devono essere fatti cambiamenti profondi nella *governance* del sistema finanziario globale e nei valori che lo guidano. Dobbiamo approfittare del forum unico offertoci dalle Nazioni Unite per lavorare ad un accordo sulla costruzione di un tale sistema, incluse strutture ed istituzioni internazionali finanziarie, monetarie e per il commerciali che siano attuabili. Il recente *summit* dei G20 a Washington, D.C. sulla crisi finanziaria internazionale è stato un primo, importante passo, ma è stato solo quello, un primo passo verso una maggiore inclusione nel processo decisionale in materia di economia internazionale.

18. In qualità di Presidente dell'Assemblea Generale, sono profondamente impegnato verso l'obiettivo di democratizzazione e riforma delle Nazioni Unite e del loro sistema di agenzie, incluse, certamente, le istituzioni internazionali di finanza e commercio, in quanto parte dell'architettura dell'ordine economico internazionale. Ho nominato una commissione di esperti che mi informerà di questa e di altre questioni relative, e spero che i risultati di questa Conferenza ci forniranno una nuova base sulla quale costruire insieme.

19. Sono state fatte proposte ed idee nuove su fonti innovative per il finanziamento allo sviluppo, così come per il cambiamento climatico e la sicurezza alimentare, che devono essere analizzate più a fondo. Abbiamo anche l'opportunità di considerare seriamente l'appoggio alla proposta di creare una commissione *ad hoc* per identificare soluzioni innovative al problema del debito.

20. Allo stesso tempo, i paesi in via di sviluppo hanno bisogno di aiuto per rafforzare la mobilitazione delle proprie risorse. Devono migliorare la *governance* interna, creare degli standard per regolamentare l'economia e rendere istituzionale un principio di legalità equo e democratico. Questi elementi attrarranno investimenti stranieri diretti giusti e non speculativi: quando tali investimenti sono adeguati alle leggi ed alle priorità nazionali, e sono vincolati dalla responsabilità sociale, costituiscono un complemento importante agli investimenti pubblici ed agli aiuti finanziari ufficiali.

21. Per quanto riguarda il commercio, decidiamo di ricominciare i negoziati della Conferenza di Doha sullo sviluppo e facciamo in modo che tutti i paesi rispettino l'impegno affinché gli accordi internazionali prestino particolare attenzione ai bisogni dei paesi più indigenti.

Fratelli e sorelle, amici tutti:

22. le misure e le idee summenzionate dovrebbero essere viste non tanto come espressioni di carità, quanto come un dovere morale di giustizia sociale. Credo che l'Accordo di Monterrey si basi su questo e noi, qui a Doha, dobbiamo conservare tale spirito e costruire su di esso.

23. Sarebbe difficile esagerare l'importanza di questo incontro. Alcuni grandi protagonisti dell'arena internazionale non vi hanno preso parte perché vogliono onestamente che il mondo continui sulla stessa strada che ci ha portati qui oggi. Altri non sono venuti perché hanno sinceramente perso ogni speranza nelle nostre capacità di apportare un cambiamento significativo. Tuttavia, la grande maggioranza dei paesi del mondo è rappresentata qui e vuole vedere un processo aperto ed inclusivo svolgersi nei prossimi mesi.

24. Insieme dobbiamo cogliere questa occasione ed inviare un chiaro messaggio di speranza ai nostri fratelli e sorelle diseredati che sono affamati non solo di cibo, ma anche della buona novella che le loro voci sono ascoltate. In qualità di persone con profonde convinzioni etiche, agiamo secondo la nostra coscienza. Come persone di fede, però, chiediamo al Dio più amorevole, misericordioso e compassionevole di rafforzare la nostra volontà politica collettiva, così che possiamo decidere di fare ciò che è giusto e vero ed assicurare un mondo migliore e più sicuro per tutte le generazioni presenti e future.

Grazie

DISCORSO DI SUA ECCELLENZA JAKAYA MRISHO KIKWETE

Presidente della Repubblica Unita di Tanzania e Presidente dell'Unione Africana alla Sessione plenaria della Conferenza di revisione delle Nazioni Unite sul tema del finanziamento allo sviluppo

Doha, 28 - 30 novembre 2008

*Presidente dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite,
Eccellenze capi di Stato e di Governo,
distinti delegati,
signore e signori,*

permettetemi, cari colleghi, di cogliere questa occasione per lodare il Segretario Generale, Sua Eccellenza Ban Ki-moon, per la saggia decisione di indire questa conferenza di revisione. È un evento tanto importante quanto tempestivo. Infatti, non avrebbe potuto svolgersi in un momento più opportuno.

Desidero ringraziare anche Sua Altezza l'Emiro del Qatar Sheikh Hamad bin Khalifa Al Shani per aver accettato di ospitare questo incontro a Doha. A nome dei miei colleghi africani desidero porgergli i nostri più sentiti ringraziamenti per la sua cortese ospitalità e la sua calorosa accoglienza.

Questo incontro segue quello tenutosi sei anni fa a Monterrey, in Messico. Come ben sappiamo, in quell'occasione abbiamo solennemente creato un'alleanza internazionale per affrontare le sfide poste dal finanziamento allo sviluppo nei paesi più poveri. Le abbiamo dato il nome di Accordo di Monterrey.

Tale accordo copriva sei questioni fondamentali:

- a. mobilitare le risorse finanziarie interne per lo sviluppo;
- b. mobilitare le risorse finanziarie estere per lo sviluppo;
- c. promuovere il commercio internazionale come motore dello sviluppo;
- d. aumentare la collaborazione finanziaria e tecnica internazionale per lo sviluppo;
- e. ridurre il peso del debito estero per i paesi in via di sviluppo;

infine,

f. affrontare i problemi legati al sistema.

Eccellenze, signore e signori,

sotto quest'alleanza unica i paesi del sud del mondo (Africa compresa) si sono impegnati ad attuare efficaci politiche economiche, ad assicurare una buona *governance*, ad investire nello sviluppo dei propri popoli ed a stabilire un clima favorevole agli investimenti per attrarre capitale privato. Per parte loro, le nazioni sviluppate hanno accettato di aumentare progressivamente la loro assistenza finanziaria e tecnica ai paesi in via di sviluppo, per aiutarli a raggiungere le tappe di sviluppo concordate a livello internazionale, tra cui gli Obiettivi di sviluppo del millennio.

Questo incontro di revisione costituisce pertanto un'eccellente opportunità per valutare i progressi fatti fino ad ora ed individuare gli ostacoli e le difficoltà incontrati durante l'attuazione dell'Accordo di Monterrey. Inoltre, ci offre la possibilità propizia di ideare misure pratiche e fattibili per rafforzare il nostro impegno collettivo per lo sviluppo. Quest'incontro, in questo particolare momento storico, ci fornirà il modo di discutere e porre nella giusta prospettiva l'attuale crisi finanziaria globale.

Signor Presidente,

desidero assicurare a questa nobile assemblea che l'Africa, compreso il mio paese, la Tanzania, ha sempre attribuito grande importanza all'Accordo di Monterrey. Sin dalla sua ratificazione nel marzo 2002 le nazioni africane si sono sforzate di mantenere i propri impegni. Il continente ha compiuto significanti progressi finora. La maggior parte dei paesi africani ha adottato e consolidato un modello democratico di *governance*, lo stato di diritto e la protezione dei diritti umani. È stato anche creato, nei vari paesi, un ambiente più favorevole al capitale privato. Nel complesso, le nazioni africane hanno compiuti progressi notevoli nella mobilitazione delle risorse finanziarie interne. La proporzione del risparmio interno in rapporto al PIL è aumentato da una media del 18% nel periodo 1997-2002 ad una media del 23,8% nel periodo 2005-2007.

Ciononostante, le risorse interne sono ancora inadeguate per finanziare gli investimenti per lo sviluppo ed accelerare in maniera significativa la crescita per ridurre la povertà. Sono necessari ulteriori sforzi per sviluppare mercati di capitale sostenibili e per mitigare l'impatto della liberalizzazione del commercio sulle entrate dei governi.

Signor Presidente,

L'Africa ha compiuto progressi incoraggianti nel campo della mobilitazione dei flussi di capitale internazionale verso il continente. Grazie all'attuazione di riforme economiche e di politiche favorevoli agli investimenti privati, i flussi IDE (Investimenti diretti all'estero) verso l'Africa sono passati da 13 miliardi di dollari nel 2002 a 45 miliardi di dollari nel 2007. Tuttavia si tratta di una parte troppo esigua dei flussi IDE globali: appena il 2%. Inoltre, la maggior parte degli IDE continua ad essere concentrata nel settore estrattivo ed in pochi paesi estrattori di petrolio nel continente.

Pertanto, la nostra sfida in Africa consiste nell'attrarre ulteriori IDE in altri campi oltre a quello estrattivo, in particolare nei settori con alto valore aggiunto e che hanno un grande potenziale di creare lavoro. Allo stesso tempo, non sono dannosi all'ambiente.

L'Africa può trarre benefici anche dalle rimesse dall'estero. Numerosi paesi africani lo stanno già facendo, poiché facilitano alle persone l'uso del sistema bancario e di altri canali formali per ricevere le rimesse dall'estero. Ci appelliamo ai paesi sviluppati affinché riducano i costi delle transazioni per l'invio di denaro in Africa.

Signor Presidente, Eccellenze e distinti delegati,

mentre l'Africa ha fatto tutto il possibile per attuare l'Accordo di Monterrey, i risultati ottenuti dai paesi avanzati lasciano a desiderare. Ad eccezione della cancellazione del debito, in cui c'è stato un netto progresso, negli altri campi, quali il commercio, l'assistenza ufficiale allo sviluppo e le questioni legate al sistema, i paesi sviluppati continuano a fare poco.

Nell'area del commercio internazionale va detto che il volume delle esportazioni dall'Africa verso i paesi avanzati è aumentato. Tuttavia l'Africa continua ad avere scarso accesso ai mercati e subisce numerosi ostacoli nella distribuzione. Più a lungo i negoziati della Conferenza di Doha per lo sviluppo resteranno in una situazione di stallo, più ne saranno svantaggiati proprio i paesi in via di sviluppo.

È nell'interesse di tutti riprendere il prima possibile tali negoziati. È nell'interesse di tutti anche far sì che le preoccupazioni e i bisogni dei paesi in via di sviluppo, compresi quelli africani, siano presi nella debita considerazione nell'accordo finale.

A questo proposito, accogliamo positivamente la recente iniziativa *Aid-for-Trade* dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO). È un passo verso

la giusta direzione, ma sta impiegando troppo tempo per diventare operativa. Chiediamo che i tempi siano accorciati. È necessario che tutte le parti coinvolte in questa iniziativa ne accelerino l'attuazione, così che non ci siano ulteriori ritardi nell'aumentare la capacità dei paesi africani di servirsi delle possibilità esistenti nel sistema di commercio multilaterale.

Signor Presidente,

benché io esprima un sincero apprezzamento per l'aumento dell'ODA da 21 miliardi di dollari nel 2002 a 38,7 miliardi di dollari nel 2007, mi lasci anche dire che i donatori sono lontani dall'assolvere al proprio impegno di raddoppiare gli aiuti all'Africa entro il 2010 rispetto al livello del 2004. Infatti, esiste un divario netto tra gli impegni dei donatori ed i flussi effettivi di aiuti verso l'Africa. La qualità di quegli aiuti, inoltre, è ancora al di sotto di quanto è necessario per assicurare una crescita accelerata e costante del continente.

Mi lasci cogliere questa opportunità per implorare i nostri partner per lo sviluppo di aumentare gli sforzi per mantenere gli impegni presi con l'Africa. Li incito a mettere in atto le loro promesse. Dovrebbero attuare anche la Dichiarazione di Parigi e l'Agenda di Accra per l'azione sull'efficacia degli aiuti, riducendo i costi di transazione per la consegna degli aiuti e svincolando il flusso degli aiuti per renderli più programmabili.

Signor Presidente,

finora i progressi nelle questioni legate al sistema sono stati limitati. Al momento, i paesi africani non godono ancora di un'equa rappresentanza negli organi decisionali delle istituzioni internazionali. È inaccettabile che una tale falla nella *governance* continui ad esistere in istituzioni le cui decisioni toccano direttamente i paesi africani e le vite dei popoli africani. Pertanto, sarebbero necessari ulteriori sforzi da parte della comunità internazionale per accrescere la partecipazione ed il potere di voto dei paesi africani nella Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale e l'Organizzazione Mondiale del Commercio. L'appello dell'Africa non è rivolto solo alle istituzioni economiche internazionali, ma anche a quelle politiche, in particolare al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Crediamo che un'effettiva rappresentanza africana farà sì che tali istituzioni siano più attente ai bisogni ed alle preoccupazioni dei paesi africani. Saranno più responsabili nei confronti di chi dovrebbero servire, tutti noi. A questo proposito, accogliamo con favore la decisione di creare un seggio aggiuntivo per l'Africa sub sahariana nel Consiglio della Banca Mondiale.

Signor Presidente ed Eccellenze,

sarei negligente se non dicessi qualcosa riguardo all'attuale crisi finanziaria mondiale. Lasciatemi dire che rappresenta un grave pericolo per lo sviluppo dell'Africa. È una grave preoccupazione per l'intero continente africano. È una seria minaccia per i progressi socioeconomici duramente raggiunti dai paesi africani nel corso degli ultimi decenni.

Il rallentamento globale della produzione porterà ad una contrazione nella domanda internazionale di prodotti del suolo. Potrebbe anche aumentare la pressione verso il basso per un abbassamento dei prezzi di tali prodotti. L'Africa dipende soprattutto dai prodotti del suolo e dal turismo, che ora appaiono vulnerabili. Un restringimento del credito diminuirà gli IDE verso l'Africa, ridurrà l'accesso al credito e renderà il credito più costoso; inoltre, potrebbe ostacolare il flusso delle rimesse.

Di fronte a tali previsioni, permettetemi di proporre una via d'uscita:

primo, la crisi finanziaria globale tocca ogni nazione e popolo, pertanto, gli sforzi per risolverla dovrebbero coinvolgere tutti noi. L'attuale situazione, in cui i paesi in via di sviluppo non sono coinvolti, dovrà essere modificata. Dovrà includere tutti e l'Africa dovrà partecipare nelle discussioni e nei procedimenti.

Secondo, è della massima urgenza una riforma dell'assetto finanziario internazionale e delle istituzioni finanziarie internazionali. C'è qualcosa di profondamente sbagliato. Come abbiamo potuto ritrovarci in una crisi di tali proporzioni senza essercene accorti? A quanto pare, siamo privi dei meccanismi per soprintendere al funzionamento del sistema finanziario globale. È pericoloso. Dobbiamo correggere tale anomalia al più presto. Allo stesso tempo, ritengo sia giunto il momento di rivedere la determinazione del prezzo di certi beni fondamentali, come il petrolio, che hanno un ruolo centrale nel funzionamento dell'economia mondiale.

Terzo, i paesi africani dovrebbero avere più voce all'interno degli organi decisionali della Banca Mondiale, del Fondo Monetario Internazionale e dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Quarto, dobbiamo fare tutto il possibile affinché le trattative della Conferenza di Doha sullo sviluppo siano riprese e concluse il prima possibile. Anche l'iniziativa *Aid-for-Trade* dovrebbe essere resa operativa.

Quinto, riguardo all'Accordo di Monterrey, tutte le nazioni dovrebbero mantenere gli impegni assunti.

Sesto, i paesi sviluppati dovrebbero mantenere la promessa di raddoppiare gli aiuti per lo sviluppo dell'Africa entro il 2010. L'attuale crisi economica non dovrebbe essere usata come scusa per ridurre il flusso degli aiuti ai paesi in via di sviluppo. Dopo tutto, un'Africa prospera potrebbe assistere il mondo negli sforzi per risolvere la crisi finanziaria.

Conclusione

Signor Presidente, Eccellenze e distinti delegati,

lasciatemi concludere con il rinnovato impegno dell'Africa nei confronti dell'Accordo di Monterrey. Noi africani continueremo a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di base dell'Accordo. Chiediamo ai nostri partner per lo sviluppo di fare altrettanto. Ritengo che, insieme, troveremo sufficienti risorse per finanziare lo sviluppo nei paesi che ne hanno bisogno. Possiamo riuscirci, facciamo tutti la nostra parte.

Vi ringrazio per la cortese attenzione.

*Nota della Santa Sede su finanza e sviluppo
alla vigilia della Conferenza promossa
dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a Doha*

UN NUOVO PATTO PER RIFONDARE IL SISTEMA FINANZIARIO INTERNAZIONALE

La presente Nota, elaborata dal Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace e approvata dalla Segreteria di Stato, vuole offrire alcuni spunti di riflessione sulla attuale crisi finanziaria mondiale e sulle sue ripercussioni sul finanziamento allo sviluppo. La Santa Sede è consapevole che molte delle questioni qui segnalate sono suscettibili di essere affrontate in modi tecnici assai diversi. Il documento, pertanto, vuole soprattutto promuovere il dialogo su alcuni aspetti etici dei rapporti tra finanza e sviluppo e incoraggiare i Governi e tutti gli altri agenti economici a individuare soluzioni durature e solidali.

Finanziamento e sviluppo Importanza della Conferenza

1. La prossima conferenza internazionale su “Financing for Development to review the Implementation of the Monterrey Consensus”, che si terrà a Doha dal 29 novembre al 2 dicembre 2008, rappresenta il punto di arrivo di un processo di revisione, promosso dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e con il coinvolgimento della società civile, dei contenuti e dell'attuazione del Documento sul Finanziamento allo Sviluppo approvato nel 2002 a Monterrey - il cosiddetto “Monterrey Consensus”. Quel documento includeva sei capitoli sulle grandi questioni essenziali per finanziare lo sviluppo: la mobilitazione delle risorse interne; i flussi di capitali privati; il commercio internazionale; gli aiuti pubblici allo sviluppo; la questione del debito estero; ultima ma non meno importante, la questione sistemica circa le modalità per dare forza e coerenza al sistema monetario, finanziario e commerciale globale a sostegno dello sviluppo. Secondo le procedure delle Nazioni Unite, i lavori di revisione hanno portato, nel corso dei primi mesi del 2008, alla stesura di una bozza di un nuovo documento (il “Doha Draft Outcome Document”), che viene via via discusso ed emendato, con l'obiettivo di poter concludere la Conferenza di Doha con un testo che raccolga il consenso di tutti i partecipanti.

A questo laborioso processo negoziale si è sovrapposto, negli ultimi mesi, il precipitare della crisi finanziaria globale originatasi nel mercato dei mutui *subprime* negli Stati Uniti. Nonostante la sua lunga gestazione, all'inizio di settembre la crisi si è estesa fino a coinvolgere nuovi comparti del sistema finanziario e a mettere in difficoltà un numero crescente di Paesi, la cui situazione finanziaria, in assenza dello shock esterno, non sembrava presentare problemi di sostenibilità. Al rialzo dei prezzi agricoli ed energetici verificatosi nei primi mesi del 2008, dunque, si è aggiunta una crisi finanziaria per certi versi drammatica, con conseguenze assai negative: soprattutto il tema del finanziamento allo sviluppo rischia di essere messo in secondo piano.

2. In questa situazione, risulta indispensabile che i Governi e le istituzioni finanziarie internazionali agiscano per contrastare il diffondersi ulteriore dell'attuale crisi finanziaria: infatti, molti Paesi hanno introdotto decisioni radicalmente opposte alla tendenza, prevalente fino a un passato recente, di affidare il funzionamento del mercato finanziario alla sua capacità di autoregolamentazione. In sostanza, i Governi dei Paesi colpiti dalla crisi hanno adottato una varietà di provvedimenti che comportano un massiccio ritorno del settore pubblico in quegli stessi mercati finanziari che, negli ultimi decenni, erano stati deregolamentati, privatizzati e liberalizzati.

Poiché un'azione politica di questa portata ha maggiori probabilità di successo se i Paesi non procedono in ordine sparso, ma se coordinano le loro iniziative, per il 15 novembre è stato convocato d'urgenza un summit dei grandi Paesi: il cosiddetto G-20, con la partecipazione di significativi Paesi emergenti. Dal momento che il G-20 si è svolto due settimane prima della Conferenza di Doha promossa dalle Nazioni Unite, i moltissimi Paesi che non hanno partecipato al summit temono, non senza una qualche ragione, che il primo evento, che ha coinvolto soltanto un gruppo ristretto di Paesi ma ha attratto tutta l'attenzione dell'opinione pubblica internazionale, possa privare di impatto politico la Conferenza di Doha.

Ci sono dunque due grandi appuntamenti mondiali, molto ravvicinati, con un oggetto simile - la finanza e la sua crisi, la finanza e lo sviluppo - anche se caratterizzati da significati politici e funzioni molto differenti. Entrambi gli incontri mantengono la loro importanza.

L'auspicio di tutti è che comunque i Paesi che si sono riuniti a Washington il 15 novembre tengano in debito conto la Conferenza di Doha e ne favoriscano la buona riuscita. Essa ha, infatti, non solamente lo scopo di giungere a un formale consenso intergovernativo sui sei grandi temi già presenti nel "Monterrey Consensus", ma anche quello di maturare progressivamente un comune sentire, una valutazione condivisa su quelle che vengono identificate come questioni emergenti in materia di finanza per lo sviluppo.

Se è indispensabile far fronte, anche sul piano politico, alle emergenze finanziarie che si presentano, è altrettanto importante guardare con attenzione al quadro complessivo e alle connessioni fra i problemi, non solo dal punto di vista dei Paesi economicamente importanti, ma dentro una prospettiva tendenzialmente globale. Non sempre la cosa più urgente è anche la più importante! Anzi, riordinare le priorità è tanto più necessario quanto più la situazione si è fatta difficile.

È indubbio che si è giunti all'emergenza finanziaria di oggi dopo un lungo periodo nel quale, pressati dall'obiettivo immediato di perseguire risultati finanziari a breve, si sono trascurate le dimensioni proprie della finanza: la sua *vera* natura, infatti, consiste nel favorire l'impiego delle risorse risparmiate là dove esse favoriscono l'economia reale, il bene-essere, lo sviluppo di tutto l'uomo e di tutti gli uomini (Paolo VI, *Populorum progressio*, 14). La Conferenza di Doha è dunque un'occasione che la comunità internazionale non deve perdere per rimettere al centro questioni di fondo importantissime per il bene comune dell'umanità: il finanziamento allo sviluppo è una di queste.

Le grandi questioni sollevate dal «Draft Document»

3. In riferimento al "Draft Document", sembra opportuno considerarlo tenendo presente le due facce dell'attuale crisi finanziaria, ossia l'emergenza che si è originata nei mercati sviluppati da un lato e la situazione di cronica inadeguatezza di risorse destinate a sostenere lo sviluppo dall'altro: entrambe sollevano una ineludibile questione morale.

In un momento di crisi, come quello attuale, è appropriato porre domande che, quando tutto sembra andare bene, sarebbero trascurate o irrisse. Come mai si è arrivati a questa disastrosa situazione, dopo un decennio in cui si sono moltiplicati i discorsi sull'etica degli affari e della finanza e in cui si è diffusa l'adozione di codici etici? Come mai non è stato dato sufficiente peso al verificarsi di episodi che avrebbero dovuto far riflettere?

La risposta a queste domande non può non mettere in evidenza come la dimensione etica dell'economia e della finanza non è un qualcosa di accessorio, ma di essenziale e deve essere costantemente tenuta in considerazione e incidere realmente se si intende perseguire dinamiche economiche e finanziarie corrette, lungimiranti e feconde di progresso.

In questa prospettiva, la dottrina sociale della Chiesa, con la ricca varietà dei suoi principi morali, può e deve dare un contributo di realismo e di speranza

sia alle questioni oggi sul tappeto, quali la crisi finanziaria, sia alle questioni che, pur essendo di importanza vitale per la gran parte del mondo, non ricevono l'attenzione che meritano. Si tratta della necessità di un nuovo patto per rifondare il sistema finanziario internazionale; della questione dei centri finanziari "offshore" e del nesso fra finanziamento dello sviluppo e fiscalità; del mercato finanziario e delle regole; del ruolo della società civile nel finanziamento dello sviluppo.

Un nuovo "patto" finanziario internazionale

3.a L'attuale crisi finanziaria è essenzialmente una crisi di fiducia. Ormai si riconoscono fra le cause della crisi sia l'eccessivo uso della "leva" finanziaria da parte degli operatori, sia l'inadeguata considerazione degli elementi di rischio che essa comporta. Soprattutto, si riconosce lo scollamento fra la necessità che la finanza svolga la sua funzione "reale" di ponte fra il presente e il futuro, e l'orizzonte temporale di riferimento degli operatori, sostanzialmente appiattito sul presente. In altre parole, la crisi finanziaria globale ha reso urgente la riflessione e l'azione sul sesto punto del "Draft Document", ossia sulle questioni sistemiche. Siamo di fronte alla necessità di una semplice revisione, o di una vera e propria rifondazione del sistema delle istituzioni economiche e finanziarie internazionali? Molti soggetti, pubblici e privati nazionali e internazionali, richiedono una sorta di nuova Bretton Woods. Al di là dell'espressione utilizzata, la crisi ha indubbiamente riportato in primo piano l'urgenza di individuare nuove forme di coordinamento internazionale in materia monetaria, finanziaria e commerciale.

Oggi appare chiaro che la sovranità nazionale è insufficiente; persino i grandi Paesi sono consapevoli del fatto che non è possibile raggiungere gli obiettivi nazionali contando unicamente sulle politiche interne: accordi, regole e istituzioni internazionali sono assolutamente necessari. Occorre evitare che si inneschi la catena del protezionismo reciproco; piuttosto si devono rafforzare le pratiche di cooperazione in materia di trasparenza e di vigilanza sul sistema finanziario. È persino possibile raggiungere soluzioni di "sovranità condivisa", come dimostra la storia dell'integrazione europea, a partire dai problemi concreti, dentro una visione di pace e di prosperità, radicata in valori condivisi.

Anche nel ridisegnare le politiche e le istituzioni internazionali si apre dunque una questione morale di grande rilevanza. In particolare, è importante che il pur necessario confronto politico fra i Paesi "più ricchi" non porti a soluzioni basate su accordi esclusivi, ma rilanci uno spazio di cooperazione aperto e tendenzialmente inclusivo. Tale spazio inclusivo di cooperazione è particolarmente rilevante in materia di finanza per lo sviluppo.

I flussi finanziari che connettono i Paesi sviluppati coi Paesi a basso reddito presentano almeno due elementi paradossali. Il primo è rappresentato dal fatto che nel sistema globale sono i Paesi “poveri” a finanziare i Paesi “ricchi”, che ricevono risorse provenienti sia dalle fughe di capitale privato, sia dalle decisioni governative di accantonare riserve ufficiali sotto forma di attività finanziarie “sicure” collocate nei mercati finanziariamente evoluti o nei mercati “offshore”. Il secondo paradosso è che le rimesse degli emigrati - cioè della componente meno “liberalizzata” dei processi di globalizzazione - comportano un afflusso di risorse che, a livello macro, superano largamente i flussi di aiuto pubblico allo sviluppo. È come dire che i poveri del “Sud” finanziano i ricchi del “Nord” e gli stessi poveri del “Sud” devono emigrare e lavorare al “Nord” per sostenere le loro famiglie al “Sud”.

I centri finanziari “offshore”

3.b Per realizzare questo nuovo patto finanziario internazionale, un primo passo necessario è quello di considerare attentamente il ruolo, nascosto ma cruciale, del sistema finanziario “offshore” nelle due facce dell’attuale problematica finanziaria globale sopra descritta: l’emergenza della crisi globale e l’inadeguatezza della finanza per lo sviluppo.

I mercati “offshore” sono stati un anello importante sia nella trasmissione dell’attuale crisi finanziaria, sia nell’aver sostenuto una trama di pratiche economiche e finanziarie dissennate: fughe di capitali di proporzioni gigantesche, flussi “legali” motivati da obiettivi di evasione fiscale e incanalati anche attraverso la sovra/sottofatturazione dei flussi commerciali internazionali, riciclaggio dei proventi di attività illegali. Le stime dell’ammontare della ricchezza detenuta nei centri “offshore” sono di difficile valutazione, ma abbastanza impressionanti se si confermassero le informazioni in circolazione: si dice che una vasta schiera di gruppi e individui deterrebbero applicazioni finanziarie nei centri “offshore” che potrebbero rendere circa 860 miliardi di dollari all’anno e che corrisponderebbero a un mancato introito fiscale di circa 255 miliardi di dollari: più di tre volte l’intero ammontare dell’aiuto pubblico allo sviluppo da parte dei Paesi dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse).

Poiché il finanziamento pubblico allo sviluppo non può che venire dal prelievo fiscale, questo diventa quanto meno critico in epoca di globalizzazione. Infatti, i processi di globalizzazione hanno spostato la composizione della tassazione non solo da diretta a indiretta (con la probabile conseguenza di una minore “progressività” delle imposte, cioè di una minore capacità di pesare percentualmente di più su coloro che dispongono di redditi

più elevati), ma soprattutto hanno comportato uno spostamento dalla tassazione del capitale alla tassazione del lavoro. Si erode il prelievo fiscale sulle attività imprenditoriali più grandi e più mobili in campo internazionale o che possono facilmente ricorrere ai centri “offshore”. Si tassano invece maggiormente i fattori produttivi meno “mobili” e che difficilmente possono sfuggire all’onere fiscale, e cioè i lavoratori e le piccole imprese.

Questi punti sono politicamente molto complessi. Affrontarli significa andare a incidere direttamente sulla sfera della sovranità fiscale nazionale. Il “Draft Document” ne parla e, al punto 10, propone di rafforzare la cooperazione internazionale in materia fiscale, soprattutto in vista di un drastico ridimensionamento delle pratiche finanziarie “offshore”.

Regolamentazione del mercato finanziario

3.c La crisi attuale è maturata in un contesto decisionale in cui l’orizzonte temporale degli operatori finanziari era estremamente breve e in cui la fiducia - ingrediente essenziale del “credito” - era più riposta nei meccanismi del mercato che nelle relazioni fra partner. Non a caso, la fiducia è venuta meno proprio nel comparto che era ritenuto “sicuro” per antonomasia, ossia le transazioni interbancarie; ma senza questa fiducia si blocca tutto, inclusa la possibilità di normale funzionamento delle imprese produttive. Le crisi finanziarie e le loro conseguenze hanno, infatti, come componente l’aspettativa che il clima finanziario peggiori. Tutto ciò induce gli operatori a comportarsi in un modo che rende più probabile il peggioramento effettivo della situazione con un prevedibile effetto cumulativo. Con la crisi, è venuta improvvisamente meno la fiducia fideistica riposta nel mercato, inteso come meccanismo capace di autoregolarsi e di generare sviluppo per tutti.

La situazione attuale è di emergenza, perché si è rimandato di affrontare alcune questioni importanti: la tracciabilità dei movimenti finanziari, la rendicontazione adeguata delle operazioni sui nuovi strumenti finanziari, l’accurata valutazione del rischio. Talune autorità, specie dei Paesi finanziariamente più evoluti, hanno rimandato scelte puntuali, mossi dai vantaggi economici che derivano dall’ospitare una forte industria finanziaria, vantaggi che durano quanto dura la fase di euforia finanziaria.

Le stesse istituzioni finanziarie internazionali non sono dotate del mandato e degli strumenti necessari per affrontare con tempestività tali questioni. In genere si è ritenuto che bastasse il “mercato” a dare il giusto prezzo al rischio.

I mercati finanziari non possono operare senza fiducia; e senza trasparenza e senza regole non ci può essere fiducia. Il buon funzionamento del mercato

richiede dunque un importante ruolo dello Stato e, dove appropriato, della comunità internazionale nel fissare e nel far rispettare regole di trasparenza e di prudenza. Si deve ricordare, però, che nessun intervento di regolazione può “garantire” la sua efficacia a prescindere dalla coscienza morale ben formata e dalla responsabilità quotidiana degli operatori del mercato, specie degli imprenditori e dei grandi operatori finanziari. Le regole di oggi, essendo disegnate sull’esperienza di ieri, non necessariamente preservano dai rischi di domani. Così, se anche esistono buone strutture e buone regole che aiutano, occorre ricordare che da sole non bastano, l’uomo non può mai essere cambiato o redento semplicemente dall’esterno.

Occorre raggiungere l’essere morale più profondo delle persone, occorre una reale educazione all’esercizio della responsabilità nei confronti del bene di tutti, da parte di tutti i soggetti, a tutti i livelli: operatori finanziari, famiglie, imprese, istituzioni finanziarie, autorità pubbliche, società civile.

Questa educazione alla responsabilità può trovare un fondamento solido in alcuni principi indicati dalla dottrina sociale, che sono patrimonio di tutti e base di tutta la vita sociale: il bene comune universale, la destinazione universale dei beni, la priorità del lavoro sul capitale.

In fondo, la crisi finanziaria è l’esito di una prassi quotidiana che aveva il suo caposaldo nella assoluta “priorità del capitale” rispetto al lavoro - incluso il lavoro, alienato, degli stessi operatori finanziari (ore di lavoro lunghissime e stressanti, orizzonte temporale di riferimento per le decisioni cortissimo). È anche l’esito di una prassi distorta per cui si presta più volentieri a chi è “troppo grande per fallire” e non a chi si assume il rischio di creare reali occasioni di sviluppo.

Ruolo della società civile nel finanziamento allo sviluppo

3.d La finanza per lo sviluppo richiede di mettere a tema sia l’aiuto pubblico allo sviluppo, sia il ruolo degli altri attori: persone, imprese, organizzazioni. In particolare, la società civile non solo svolge un importante ruolo attivo nella cooperazione allo sviluppo, ma essa riveste un ruolo significativo anche nel finanziamento dello sviluppo. Lo fa, innanzitutto, attraverso la contribuzione volontaria da persona a persona, come nelle rimesse degli emigranti, o tramite forme organizzative relativamente semplici (si pensi all’adozione a distanza). Ci sono poi le risorse per lo sviluppo messe in moto dalle imprese, nell’esercizio attivo della propria responsabilità sociale; e quelle, talvolta assai cospicue, che vengono stanziare da parte di importanti Fondazioni.

Anche l’adozione di comportamenti responsabili in materia di consumo e di

investimento costituisce una importante risorsa per lo sviluppo. Il diffondersi di tali comportamenti responsabili, dal punto di vista degli effetti materiali, può fare la differenza sul funzionamento di certi particolari mercati; ma la loro importanza risiede soprattutto nel fatto che essi esprimono una concreta partecipazione da parte delle persone - in quanto consumatori, in quanto investitori del risparmio familiare oppure in quanto decisori delle strategie aziendali - alla possibilità che i più poveri escano dalla loro condizione di povertà.

Crisi finanziaria e aiuti pubblici allo sviluppo

4. La preoccupazione per l'emergenza finanziaria che si è originata nei mercati maturi può effettivamente offuscare la necessità di mettere a fuoco la finanza per lo sviluppo. È ragionevole pensare che l'aiuto pubblico allo sviluppo, che proviene da stanziamenti di bilancio che ogni Paese stabilisce di anno in anno, soffrirà a causa delle ingenti risorse pubbliche necessarie a tamponare l'emergenza della crisi finanziaria. E questo è un male, indiscutibilmente. Un finanziamento dello sviluppo adeguato richiede un orizzonte di lungo periodo: è necessario che le risorse affluiscano in modo prevedibile, a condizioni favorevoli, per finanziare opere che talvolta richiedono molto tempo prima di recare beneficio alla popolazione locale.

Tuttavia, l'emergenza finanziaria legata al breve periodo e la "normalità" del finanziamento di lungo periodo sono strettamente connesse, in negativo ma anche in positivo: esiste, e va tenacemente ricercata, la possibilità di contribuire a una uscita sostenibile dalla crisi finanziaria, anche costruendo le condizioni perché i risparmi che si generano siano indirizzati davvero allo sviluppo, cioè alla creazione di occasioni di lavoro. Basta pensare a quanti bisogni insoddisfatti esistono, specie nei Paesi a basso reddito: quei bisogni sono l'altra faccia delle occasioni di lavoro che è possibile, quindi doveroso, creare.

Per dare altri elementi che possono sostenere la ragionevolezza di questa via "reale" di uscita dalla crisi "finanziaria", possiamo ricordare che le tre "crisi" del 2008 - la crisi alimentare, la crisi energetica e la crisi finanziaria - sono strettamente legate fra loro. L'aspettativa di prezzi crescenti dei prodotti agricoli ed energetici (aspettativa per certi versi fisiologica: si pensi alla maggiore domanda di cibo e di carburanti in Paesi come Cina e India) ha prodotto una corsa all'approvvigionamento e all'acquisto di "futures", cioè di promesse di consegna futura a un prezzo predeterminato. Questo comportamento, a sua volta, ha alimentato un rialzo dei prezzi che ha attratto non solo i futuri utilizzatori di prodotti primari, ma anche operatori finanziari

che, in un'ottica puramente speculativa, hanno scommesso sulla possibilità di un ulteriore rialzo dei prezzi. Ora, questi comportamenti rischiosi tendono a fiorire in modo abnorme quando nei mercati finanziari esiste molta - troppa - disponibilità di credito. Non è un caso che la crisi finanziaria attuale, che si manifesta innanzitutto come estrema difficoltà a ottenere credito, abbia portato con sé un calo dei prezzi dei prodotti primari e soprattutto del petrolio. Si capisce che, se è necessario far fronte ai problemi "uno per volta", è pericoloso farlo senza guardare lucidamente al quadro complessivo e alle connessioni fra i problemi stessi. La crisi finanziaria probabilmente "toglierà" risorse all'aiuto pubblico allo sviluppo; eppure, solo destinando risorse - pubbliche, ma anche private - allo sviluppo "vero" si potrà ricostruire un sistema finanziario sano, capace di rendere davvero, perché le risorse hanno realmente sostenuto il lavoro e l'economia.

Gli attuali investimenti diretti nei Paesi poveri

5. In generale, la gran parte degli investimenti esteri diretti continua a riguardare i Paesi avanzati, sia come provenienza sia come destinazione, anche se negli ultimi anni si sono osservati due fenomeni decisamente nuovi. Il primo è l'affermarsi di investimenti esteri diretti in uscita dai Paesi "emergenti", spesso motivati dall'obiettivo di rafforzare la presenza dell'impresa investitrice nella sua stessa macroregione - quindi, sono investimenti Sud-Sud, destinati a Paesi a medio o basso reddito. Il secondo riguarda la crescita significativa dei flussi di investimento transcontinentali destinati a taluni Paesi a basso reddito, normalmente dotati di importanti risorse minerarie o energetiche; alcuni di questi sono effettuati dai cosiddetti "fondi sovrani", e quindi presentano la duplice valenza di investimento economico e di importante legame geo-politico.

Il come agire per incrementare gli investimenti esteri diretti è l'oggetto del secondo capitolo del "Draft Document", che molto opportunamente sottolinea che occorre considerare attentamente anche gli aspetti qualitativi dell'investimento. Occorre infatti cautela prima di interpretare gli afflussi di capitale verso i Paesi come un segnale inequivocabilmente positivo, e quindi puntare a incrementarne semplicemente la quantità. In molti casi, si tratta effettivamente di importanti occasioni di crescita economica e di sviluppo sociale; in altri, non è così. Ci sono, infatti, investimenti che comportano il coinvolgimento e la formazione dei lavoratori locali, il trasferimento di tecnologia, la diffusione di pratiche manageriali responsabili; ma ci sono anche investimenti che si limitano a valorizzare le risorse minerarie a beneficio di pochi - dell'élite politica o economica locale - oltre che, naturalmente, dell'investitore straniero.

Cooperazione finanziaria per lo sviluppo

6. A seguito della Conferenza di Monterrey, sono stati compiuti alcuni significativi passi avanti, perseguendo talune delle direzioni indicate dal “Monterrey Consensus”. Nella “Action against Hunger and Poverty”, inizialmente promossa da alcuni Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo e successivamente fatta propria da numerosi altri Stati, sono state identificate diverse possibili fonti innovative di finanziamento: una tassa di solidarietà da applicare sulle tariffe aeree; la riduzione di quell’evasione fiscale resa possibile dall’esistenza di paradisi fiscali; la mobilitazione delle rimesse degli emigranti per lo sviluppo locale dei Paesi di destinazione con iniziative, per esempio, di microcredito; la tassazione delle transazioni in valuta e/o del commercio di armi; la creazione di strumenti innovativi di prestito quali la “International Financial Facility”; l’emissione da parte del Fondo monetario internazionale (Fmi) di diritti speciali di prelievo; la contribuzione volontaria associata all’utilizzo di carte di credito; l’investimento finanziario in “fondi etici”; la raccolta tramite lotterie di solidarietà.

Alcune di queste proposte sono state parzialmente attuate. È il caso del progetto pilota per il prelievo di solidarietà sulle tariffe aeree, già in esecuzione in alcuni Stati e destinato a un fondo per l’acquisto di farmaci contro malaria, tubercolosi e Hiv/Aids, gestito direttamente dalla Organizzazione Mondiale della Sanità (Oms). Sempre nel 2006, la proposta di creare una International Financial Facility si è tradotta nella attivazione della Iffi (*Iff for immunization*) cui ha aderito un certo numero di Paesi. Sostanzialmente, si è trattato dell’emissione di titoli pubblici internazionali che sono stati collocati sui mercati finanziari e hanno permesso di raccogliere risorse private per il finanziamento di programmi di vaccinazione. I Paesi che hanno emesso i titoli si fanno carico degli oneri per gli interessi e per la futura restituzione dei fondi ricevuti, impegnandosi reciprocamente a fornire risorse per lo sviluppo; questo impegno è effettivamente credibile, in quanto il suo eventuale venir meno esporrebbe i Paesi a una perdita di reputazione nei mercati finanziari internazionali da cui dipendono per il finanziamento dei loro disavanzi di bilancio. Tutte queste iniziative hanno in comune il fatto di svincolare il reperimento delle risorse finanziarie per lo sviluppo mediante tassazione dalle decisioni di bilancio pubblico dei singoli Paesi.

7. Nonostante i progressi, però, la cooperazione finanziaria per lo sviluppo rimane ancora un enorme problema. Inoltre, molti altri ambiti di azione inclusi nel “Monterrey Consensus” non hanno visto progressi di sorta; questo vale soprattutto a proposito delle questioni sistemiche e in particolare della coerenza delle politiche economiche internazionali. Si pensi, per esempio, al nesso fra le politiche di aiuto allo sviluppo e le politiche commerciali dei Paesi avanzati: le diverse forme di protezionismo palese o nascosto, così

come le persistenti limitazioni all'accesso delle esportazioni dei Paesi poveri nei mercati dei Paesi ricchi, sono un ostacolo enorme allo sviluppo. Le politiche nazionali restano fortemente incoerenti: con una mano si dà, con l'altra si toglie.

Un'ultima, importante cautela: bisogna stare attenti a non confondere i mezzi (le risorse finanziarie) e il fine, ossia lo sviluppo. Non basta predisporre un ammontare adeguato di finanziamenti per pensare di ottenere, in modo meccanico, lo sviluppo. Esso non è tanto il "risultato" che si troverà alla fine, ma la strada che giorno per giorno viene tracciata dalle scelte concrete di molteplici attori: Governi donatori e riceventi, organizzazioni non governative, comunità locali. Per quanto riguarda l'aiuto pubblico allo sviluppo - l'oggetto principale della Conferenza di Doha, che coinvolgerà in primis gli Stati - si deve ricordare che la comunità internazionale ha recentemente affrontato, nella Conferenza di Accra, la questione della efficacia dell'aiuto (*aid effectiveness*).

Oggi, la tendenza preponderante è quella di considerare il canale "da Stato a Stato", il cosiddetto *budget support*, come la via più efficace per far arrivare risorse ai Paesi a basso reddito. Questa tendenza va guardata con una qualche preoccupazione, perché porta con sé il rischio di una "burocratizzazione" delle politiche nazionali di lotta alla povertà e di un ridimensionamento delle risorse disponibili per le varie forme di iniziativa sociale locale, sia da parte delle organizzazioni della società civile, sia da parte di realtà locali radicate nel territorio quali le *faith based organizations*. Eppure, queste realtà sono le vere protagoniste dello sviluppo inteso come percorso da tracciare giorno per giorno.

Africa e finanziamento dello sviluppo

8. Un'attenzione particolare al Continente africano, in cui la mappa dello sviluppo registra forti disparità, è doverosa. In Africa la situazione è diversa da Paese a Paese; anzi, si nota una tendenza alla polarizzazione fra le situazioni di successo nel reperire risorse e metterle a frutto, e situazioni di totale marginalità. Per esempio, solo pochi Paesi africani attraggono investimenti esteri diretti non esclusivamente interessati allo sfruttamento delle risorse minerarie o energetiche. Molto dipende dalla situazione interna a ciascun Paese; nei termini del "Monterrey Consensus": dalla capacità di mobilitare risorse interne e di lottare contro fughe di capitali, evasione fiscale, corruzione. Inoltre, è evidente che in situazioni di conflitto armato - numerose, purtroppo, in Africa - la dimensione economica dello sviluppo diventa semplicemente non proponibile.

Quanto al condono del debito estero, i progressi ci sono stati; tuttavia, le risorse per la cancellazione del debito raramente sono state addizionali rispetto ai flussi di aiuto e questo ha comportato degli effetti di ricomposizione dei bilanci pubblici senza un reale incremento delle risorse disponibili per le azioni di lotta alla povertà.

Due punti vanno opportunamente sottolineati. Uno riguarda le scelte di politica internazionale dei Governi africani: va sostenuta la crescente volontà di cooperazione internazionale Sud-Sud, in un continente dove acquisire una certa consuetudine alla cooperazione internazionale potrebbe contribuire a incanalare preventivamente i conflitti in uno spazio negoziale non cruento. La seconda riguarda le scelte di politica interna, in materia di lotta alla povertà e sviluppo: occorre essere convinti sostenitori della soluzione sussidiaria, che valorizzi e rafforzi le forme di risposta ai bisogni che nascono “dal di dentro” della società africana, la quale possiede un grande patrimonio di cultura solidale che sa esprimersi con una straordinaria forza di testimonianza.

L'esperienza di cooperazione internazionale allo sviluppo è ormai sufficientemente ampia da permettere di concludere che politiche e risorse “calate dall'alto” possono produrre effetti benefici immediati, ma da sole non forniscono risposte adeguate a come uscire, in modo sostenibile, dalla povertà. I principi di sussidiarietà e di solidarietà, tanto cari alla dottrina sociale della Chiesa, possono ispirare un autentico sviluppo nel segno di un umanesimo integrale e solidale.

Vaticano, 18 novembre 2008

(© *L'Osservatore Romano* - 23 novembre 2008)

DICHIARAZIONE DEL FORUM DELLA SOCIETÀ CIVILE

Doha, Qatar
25-27 Novembre 2008

Premessa

Noi, membri di oltre 250 organizzazioni e reti di società civile si tutto il mondo ci siamo riuniti prima dell'ufficiale Revisione della Conferenza sul Finanziamento dello Sviluppo in Doha - Qatar 25-27 novembre 2008 sotto il titolo "Investing in people centered development". Abbiamo valutato l'implementazione del Monterrey Consensus e discusso per promulgare nuove sfide e dibattere le possibili nuove vie di finanziamento. La Conferenza di Monterrey emerse dalla crisi finanziaria in Asia e America Latina degli anni '90. Ma fu anche guidata da una crisi percepita nello sviluppo: la necessità di esaminare il taglio delle risorse richieste dai Paesi per raggiungere gli obiettivi di sviluppo internazionali concordati, Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs) inclusi, e la riduzione del 50% del numero di persone che vivono nella povertà estrema entro il 2015, migliorare le condizioni sociali come la sanità e l'educazione, l'impiego, migliori standard di vita, il sostegno alla eguaglianza di genere ed empowerment delle donne e proteggere l'ambiente.

Oggi il mondo è consumato da una serie di crisi urgenti: energia, cibo, clima e finanza che non solo minacciano la realizzazione degli MDGs e la vita di centinaia di milioni di persone nel Nord e nel Sud, ma anche la stabilità delle economie mondiali. I Governi del Nord e il sistema finanziario sono responsabili delle attuali crisi, ma i costi e gli impatti sono pagati dal mondo intero e in particolare dai più poveri. Secondo la FAO sono richiesti 30 miliardi all'anno per eliminare la povertà. I negoziati commerciali hanno raggiunto uno stallo. Le persistenti ineguaglianze di genere riflettono e sono connesse a tutte queste ingiustizie strutturali nel sistema economico globale: per questo è urgente includere una prospettiva di genere in tutte le politiche, a ogni livello e settore, poiché molti dei Paesi del Nord stanno allontanandosi sempre più dagli impegni assunti in materia di aiuti. Superare queste crisi richiede azioni decise e leadership da parte della comunità globale. A oggi tuttavia, tale leadership è semplicemente assente.

Oltre agli effetti drammatici delle crisi odierne, negli anni recenti il mondo ha assistito a un trasferimento sostanziale e crescente di capitali dall'insieme del Sud verso il Nord. Stime prudenti indicano che 500 - 800 miliardi di dollari

lasciano i Paesi del Sud ogni anno attraverso la fuga di capitali. La maggior componente di questa illecita fuga di capitali è dovuta alla evasione fiscale da parte delle multinazionali che operano nei Paesi del Sud, facilitata dai paradisi fiscali. Inoltre, i Paesi del Sud continuano a inviare la maggioranza delle loro risorse verso il Nord sotto forma di servizio del debito e di esportazioni. Considerando tutti i meccanismi finanziari, c'è un flusso netto di capitali pari a centinaia di miliardi di dollari che ogni anno vanno dal Sud al Nord. Ciò è uno scandaloso "welfare al rovescio" nel quale i Paesi poveri stanno finanziando i più ricchi.

La rapida e massiccia risposta dei governi dei Paesi ricchi per salvare le banche e le istituzioni finanziarie private con oltre 3.000 miliardi di dollari USA di garanzie pubbliche e fondi è in netto contrasto con il loro fallimento nel rispondere in modo decisivo alla crisi della povertà e alla emarginazione che hanno afflitto la maggioranza della popolazione mondiale. Secondo la Banca Mondiale, per ridurre di 2/3 la mortalità infantile nei Paesi poveri, sono necessari circa 20 - 25 miliardi aggiuntivi. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) stima che la crisi attuale comporterà la perdita di 20 milioni di posti di lavoro entro la fine del 2009; un altro centinaio di milioni di persone saranno spinte nella economia informale aggiungendosi agli attuali 200 milioni di disoccupati e agli 1,3 milioni di sottoccupati. Giacché ogni minuto una donna muore a causa di complicazioni in gravidanza o per il parto, chiediamo un incremento dei fondi per lottare contro il persistente alto tasso di mortalità. Per garantire l'istruzione a tutti i bambini nel mondo, sono richiesti tra i 10 e i 30 miliardi di dollari l'anno. Eppure la comunità internazionale si è dimostrata incapace di raccogliere tali somme che sono nell'ordine di una piccola percentuale degli enormi capitali esborsati per salvare le istituzioni finanziarie. Inoltre, dodici anni d'iniziativa per la riduzione del debito hanno generato solamente poco più di 100 miliardi di debiti cancellati. I lavoratori, in particolare le donne, sono stati costretti a pagare e il conto di un sistema fondato sulla concentrazione del benessere e del controllo economico nelle mani di pochi e sull'impoverimento della maggioranza. Gli impegni presi dai leader dei governi del G-20 due settimane orsono a Washington per rafforzare la regolamentazione e la supervisione non saranno sufficienti.

Siamo profondamente preoccupati nel vedere come il processo del G-20 dia un ruolo centrale a istituzioni finanziarie e commerciali globali come il FMI, la Banca Mondiale e l'OMC. Queste istituzioni, negli ultimi 30 anni, hanno spinto l'incremento dei flussi di capitale, della liberalizzazione dei mercati ed hanno eroso lo spazio di politica nazionale e violato la sovranità nazionale. Esse sono tra le maggiori istituzioni responsabili della situazione attuale, e non hanno legittimità né credibilità per giocare un simile ruolo nella riforma del sistema finanziario internazionale ed essere lasciate sole nell'avviare un

processo di autoriforma. La liberalizzazione del commercio, del tipo perseguito con il Doha Round, ha contribuito ad accrescere la vulnerabilità dei Paesi in Via di Sviluppo in settori chiave. Questi includono la disoccupazione, pressione negativa sulle condizioni dei lavoratori e sui loro diritti, la riduzione di accesso ai principali servizi pubblici e minacciano la sovranità alimentare.

Noi chiediamo alle strutture e alle politiche economiche globali di porre i diritti delle persone al primo posto, al fine di rispettare e promuovere i diritti umani e la giustizia sociale e ambientale, di assicurare opportunità di lavoro decente fondate su opportunità d'impiego, sul rispetto dei diritti del lavoro, sulla protezione sociale, sul dialogo sociale, su mezzi di sussistenza sostenibili che prendono in considerazione la economia della cura, largamente dipendente dalle donne, così come i servizi essenziali quali la sanità, l'educazione, l'abitazione, l'acqua e l'energia pulita. Le persone devono avere un grande controllo sulle risorse e sulle decisioni che riguardano la loro vita.

Noi osserviamo che invece di impegnarsi in un ampio dibattito di alto livello sul finanziamento dello sviluppo, molti Paesi del Nord sono riportati come tra quelli che non hanno inviato i loro capi di stato e l'assenza dei vertici del FMI e della Banca Mondiale a questa conferenza rivela il loro disinteresse per un discorso inclusivo sullo sviluppo.

Questioni globali importanti

Pareri condivisi su alcune tendenze dello sviluppo su:

Investimenti Stranieri Diretti (FDI)

Gli investimenti stranieri diretti nel loro formato attuale hanno fallito nell'affrontare la dimensione sociale dello sviluppo, come anche la promozione di trasferimento di tecnologia dai Paesi ricchi a quelli poveri. A tal proposito si devono fare tentativi convinti per costruire un approccio olistico degli investimenti stranieri diretti che includa tra l'altro aspetti dello sviluppo sociale, del trasferimento di tecnologie sostenibili e della eliminazione dei paradisi fiscali che negano ai Paesi poveri le tanto necessarie risorse finanziarie per lo sviluppo. La storia dei FDI ha mostrato come il loro coinvolgimento nelle risorse naturali è stato altamente dirompente. In quanto tale, l'investimento nelle risorse naturali dovrebbero rispettare la sovranità nazionale, l'ambiente e garantire il diritto di un consenso previo e informato

da parte delle comunità coinvolte incluse le popolazioni indigene. Gli FDI dovrebbero seguire sistemi di produzione ambientalmente e socialmente sostenibili e allineare le loro operazioni con le economie nazionali e locali.

Si dovrebbero istituire contesti regolatori appropriati, al fine di assicurare la accountability delle imprese, che comprendano la Dichiarazione dell'OIL sulle Imprese Multinazionali e le politiche sociali. Si dovrebbero sviluppare misure a livello internazionale per allineare le attività commerciali con l'osservanza dei diritti umani e dei lavoratori in particolare nei settori che riguardano lo stato di diritto della protezione e della promozione dei diritti umani, la responsabilità sociale dell'impresa per rispettare i diritti umani e il bisogno di accesso a rimedi efficaci per le vittime, ivi inclusi i meccanismi giudiziari.

Gli investimenti bilaterali e gli accordi di libero commercio dovrebbero essere discussi con tutti i principali portatori d'interesse, soprattutto i parlamenti nazionali, le parti sociali e la società civile assicurando così una ownership democratica. Tali accordi che non promuovono lo sviluppo e il lavoro decente dovrebbero essere revocati o non conclusi.

La strada per incrementare la produttività e la competizione, in modo particolare attraverso l'outsourcing, il subappalto e la catena di valori, non dovrebbe essere perseguita a scapito dei diritti dei lavoratori, delle condizioni di lavoro e dei salari, ma essere fondata sugli imperativi sociali e ambientali dello sviluppo sostenibile.

Gli strumenti di promozione del commercio estero come i crediti all'export e le garanzie per gli investimenti dovrebbero essere condizionati alla compatibilità delle multinazionali con l'ambiente, gli standard sociali e umani e a criteri vincolanti di trasparenza. I Governi dovrebbero contemporaneamente utilizzarli per sostenere attivamente il trasferimento di tecnologia verso il Sud in particolare le regioni strutturalmente deboli e per sviluppare ricerche avanzate come ad esempio nel campo dei cambiamenti climatici. Inoltre, occorre creare una regolamentazione efficace dei flussi di capitali e l'utilizzo degli FDI per sostenere gli obiettivi di sviluppo, ivi incluso l'assicurare che gli FDI creino impiego decente e appropriate competenze nella formazione.

Mobilizzazione di risorse nazionali

Al fine di raggiungere gli obiettivi di sviluppo internazionali e superare la dipendenza dai prestatori stranieri, siano essi i Governi, le banche o le Istituzioni Finanziarie Internazionali, i Paesi del Sud devono incrementare sostanzialmente i redditi da risorse nazionali, e canalizzarle verso il

soddisfacimento dei bisogni delle persone che vivono in povertà. Il Monterrey Consensus ha evidenziato come la mobilitazione di risorse nazionali sia pubbliche sia private sia essenziale per sostenere gli investimenti produttivi e incrementare la capacità umane. Gli strumenti di politica nazionale che possono contribuire a questo processo includono la riforme fiscali, così come gli strumenti fiscali e monetari per moderare le crisi economiche e proteggere dai rischi i settori economici e le popolazioni dagli impatti negativi.

La giusta allocazione delle risorse nazionali verso la parità di genere è fondamentale al fine di raggiungere gli MDGs e segnalare l'impegno del Paese per la parità di genere attraverso investimenti delle proprie loro risorse. I piani di sviluppo nazionali devono migliorare la partecipazione delle donne e prendere attivamente in considerazione le loro preoccupazioni. A tal fine, le giovani donne, i giovani e le organizzazioni della società civile, specialmente quelle di base, dovrebbero essere incluse nel processo di pianificazione, nella programmazione, nel monitoraggio e valutazione dei piani di sviluppo nazionali, ivi compreso attraverso un sostegno da parte dei paesi del Nord, e rafforzate con i principi della ownership democratica e della accountability reciproca. Inoltre, chiediamo ai firmatari della Dichiarazione di Abuja (2001) di intraprendere ogni sforzo possibile per garantire l'allocazione del 15% delle risorse nazionali alla sanità, così da raggiungere gli MDGs 4, 5 e 6.

Noi chiediamo uno spazio maggiore e più serio per i Governi dei paesi in via di sviluppo e per i loro stakeholder affinché siano liberi di sviluppare politiche sociali ed economiche, politiche macro e micro economiche fondate su di uno sviluppo sostenibile centrato sulle persone che fornisca opportunità di lavoro decente e capacity building per i lavoratori più poveri, e rivolto ad affrontare le cause e gli impatti dei cambiamenti climatici, della crisi alimentare e a includere l'economia informale. Noi richiamiamo una maggior attenzione per le donne, le persone vulnerabili, inclusi i disabili, al fine di facilitare il loro accesso e controllo sulle risorse con la finalità di migliorare il loro contributo alle loro economie nei paesi in via di sviluppo, e chiediamo con urgenza ai governi di istituire progressivamente regimi fiscali che siano sensibili alle loro attività. Inoltre, ci deve anche essere una maggiore attenzione alle economie rurali che necessitano un maggiore e più equo accesso al credito, agli input, all'informazione e alle tecnologie, e una giusta ed equa redistribuzione della proprietà terriera.

Noi proponiamo uno spazio più rappresentativo per affrontare la tassazione, per elaborare sulla base del comitato sulle tasse dell'OSCE, attraverso l'upgrading del Tax Committe delle NU a un corpo intergovernativo con pieno mandato e risorse adeguate, fondato sulla rappresentanza politica e la competenza tecnica.

Noi riconosciamo il flusso netto di risorse dai paesi poveri verso quelli ricchi mediante la fuga di capitali commerciali e altri strumenti, ivi compreso il pagamento degli interessi del debito. Noi chiediamo misure sostenibili inclusa la immediata divulgazione delle risorse governative e delle imprese, la ownership delle risorse e delle tasse versate, la chiusura dei dannosi paradisi fiscali, e l'affrontare i flussi illeciti di capitale e l'implementazione della Convenzione delle NU Contro la Corruzione. Ci dovrebbe essere un meccanismo di monitoraggio effettivo dell'implementazione della Convenzione. Ciò rafforza il bisogno di un miglioramento della divulgazione delle risorse delle imprese e dei governi a livello nazionale (Country-by-Country Reporting), inoltre, chiediamo l'adozione del Codice di Condotta preparato dal Gruppo di esperti del UN Tax Committee.

Debito

Al fine di liberare i paesi in via di sviluppo dalle loro perpetue crisi per il debito, chiediamo ai governi di assumere immediatamente delle azioni per garantire la cancellazione di tutti i debiti rivendicati nei confronti dei paesi impoveriti e di svincolati dalle condizionalità dei prestatori. A loro volta, i governi dei paesi del Sud dovrebbero assumere le necessarie azioni unilaterali per riacquisire la sovranità sulle loro finanze, ivi inclusi il non pagamento e il ripudio del debito.

Nonostante i debiti cancellati negli anni recenti, la maggioranza dei paesi del Sud stanno ancora soffrendo per l'enorme peso del debito e per le attuali crisi alimentare, climatica, energetica e finanziaria che minacciano di esacerbare ulteriormente il problema della dominazione del debito. Specialmente in tempi di gravi crisi, l'autonomia dei governi del Sud deve prevenire che le risorse maledettamente necessarie siano deviate dai diritti umani e ambientali fondamentali e che i bisogni siano riconosciuti e accolti dalla intera comunità internazionale.

Noi ci opponiamo alla continuità di ruolo e alla proposta di rafforzamento delle Istituzioni Internazionali Finanziarie (IFIs) visto il loro fallimento nel risolvere le crisi del debito nel corso degli anni e del loro ruolo nel generare il debito illegittimo e nell'imporre dannose condizionalità politiche. Al contrario, i governi dovrebbero stabilire una nuova architettura che sia inclusiva, partecipativa e democraticamente verificabile da tutte le persone alle quali si rivolge. Le Nazioni Unite dovrebbero giocare un ruolo chiave nel suo sviluppo e le istituzioni e i meccanismi dovrebbero soggiacere alle norme e ai trattati internazionali sui diritti umani. Tra altri bisogni, il nuovo contesto internazionale vincolante dovrebbe rivedere l'attuale contesto di sostenibilità del debito così da includere il debito nazionale, lo sviluppo umano e le

questioni di giustizia ambientale e climatica. C'è anche un urgente bisogno di stabilire un meccanismo di estinzione giusto e trasparente del debito che sia indipendente dalle IFIs.

Uno sviluppo significativo del Monterrey Consensus è stata la crescita d'interesse politico e legale nel riconoscimento del concetto di debito odioso e illegittimo. Gli schemi attuali di riduzione del debito, come la iniziativa Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) e la iniziativa multilaterale Debt Relief Initiative (MRDI), non sono soluzioni adeguate al problema del debito. Alcuni paesi in via di sviluppo e alcuni paesi a reddito medio sono stati esclusi da entrambe le iniziative. Noi chiediamo la cancellazione e il ripudio del debito illegittimo e odioso come anche azioni decisive per fermare il riaccumulo di tali debiti. Tali azioni dovrebbero includere, nell'immediato, un impegno per intraprendere e sostenere la realizzazione di audit globali sul piano finanziario, sociale, ecologico e storico del debito - sia le audit ufficiali, come quella recentemente condotta in Ecuador, sia le audit a livello di cittadinanza sono ora proposte in numerosi paesi - al fine di esporre i reclami per il debito illegittimo. Si dovrebbe inoltre sviluppare una carta sui prestiti e sui crediti responsabili e orientati da principi.

Noi chiediamo ai governi dei paesi del Sud di riorientare le loro politiche economiche, ora dominate dalle IFIs e dal loro interesse di assicurare il ripagamento del debito, e di unirsi in azioni concertate per rafforzare le loro capacità politiche e istituzionali nell'affrontare i problemi connessi con il sistema attuale d'indebitamento.

Aiuto

Nel 2006 e nel 2007, i livelli di aiuto globale sono crollati, indicando un evidente fallimento da parte dei paesi sviluppati nel mantenere le loro promesse di aiuto. La crisi finanziaria non deve essere utilizzata come scusa per ulteriormente rinnegare le promesse di aiuto, un incremento dell'aiuto è necessario ora più che mai. Il numero di persone che soffrono la fame è ora prossimo al miliardo. I paesi in via di sviluppo richiedono sostegno per prevedere le crisi finanziarie, climatiche e alimentari - crisi principalmente causate dai paesi sviluppati che colpiranno grandemente i paesi e le comunità più poveri. I paesi nel Sud continuano ad aver bisogno di fondi per lottare contro la povertà e le diseguaglianze di genere. I paesi sviluppati dovrebbero per questo mantenere i loro impegni di aiuto. Il G8 dovrebbe accelerare i passi per raggiungere l'obiettivo dello 0,7% del PIL. Noi chiediamo ai donatori di agire coerentemente stabilendo un calendario vincolante per l'aumento dell'Aiuto al fine di raggiungere l'obiettivo dello 0,7% al più tardi entro il 2015.

Noi riconosciamo ed encomiamo i cinque paesi che hanno onorato il precedente impegno dello 0,7% e raggiunto i loro obiettivi di aiuto, notoriamente: Norvegia (0,89%), Svezia (1,03%), Lussemburgo (0,89%), Danimarca (0,8%), Olanda (0,8%). Chiediamo con urgenza ai donatori di allocare risorse vere all'APS; questioni come la remissione e cancellazione del debito e l'aiuto per i rifugiati, non dovrebbero essere conteggiate. Chiediamo anche ai paesi donatori di astenersi dal mettere le rimesse nello stesso conto insieme all'aiuto; queste sono flussi privati al di fuori del controllo dei governi. Noi siamo preoccupati che la Partnership Pubblico - Privato possa andare a detrimento dei veritieri progetti pro sviluppo beneficiando solo le iniziative generatrici di profitto.

Sono necessari sforzi più vigorosi per promuovere ulteriormente la qualità degli aiuti, in particolare rafforzando la ownership democratica, con un focus specifico sulla giustizia di genere e sulla fine delle condizioni di politica economica. L'aiuto deve avere un impatto più positivo sui paesi beneficiari rafforzando i governi democratici e inclusivi e raggiungendo i beneficiari. Noi chiediamo con urgenza alle organizzazioni e ai paesi donatori non solo di adottare i principi concordati, le best practice e i meccanismi basati sul Good Humanitarian Donorship Principles, la Dichiarazione di Parigi e l'Accra Agenda for Action, ma di andare oltre questi accordi e rafforzare e ampliare l'agenda dell'efficacia degli aiuti. I donatori dovrebbero incoraggiare e sostenere finanziariamente l'impegno della Società Civile e riconoscere il ruolo chiave che essa gioca nell'implementare e monitorare i programmi e le politiche. Nel costruire su questi accordi, i donatori dovrebbero accordarsi per slegare completamente e anche svincolare l'aiuto dalle condizioni di politica economica. Tali condizioni sminuiscono l'ownership e spesso aumentano la povertà, e come tali configurano con gli obiettivi di sradicamento della povertà e di miglioramento della efficacia degli aiuti.

Una maggiore trasparenza degli aiuti incrementerebbe i suoi impatti sulla riduzione della povertà e sul raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio: essa consentirebbe una maggiore ownership dei paesi in via di sviluppo e ridurrebbe i costi di transazione e gli sprechi. I donatori dovrebbero mettersi d'accordo per standard d'informazione sugli aiuti internazionali al fine di rendere più semplice a tutti l'accesso ai dettagli, per dati tempestivi e comparabili così che gli aiuti possano essere tracciati dai beneficiari e per diffondere un aggiornamento annuale trasparente. Una maggiore trasparenza degli aiuti dovrebbe riflettere i bisogni dei Parlamentari, della società civile, dei governi e degli altri stakeholder, e completare i grandi sforzi fatti dai paesi in via di sviluppo nel rendere più trasparenti e accountable i loro bilanci, in particolare per quanto riguarda la spesa nell'educazione e nella sanità. Noi chiediamo a un numero maggiore di donatori di partecipare al lavoro della International Aid Transparency Initiative e di attendere i loro rapporti, la DFC e le altre strutture rilevanti.

Il Development Cooperation Forum (DC) in quanto struttura universale, deve essere incaricato di affrontare le strategie di sviluppo, le politiche e il finanziamento della cooperazione allo sviluppo, così come di promuovere la coerenza tra le attività dei diversi partner di sviluppo. Questo forum dovrebbe ricevere il sostegno richiesto a livello politico, istituzionale e finanziario per consentire agli attori più significativi dello sviluppo, ivi compresi i nuovi erogatori ufficiali di cooperazione allo sviluppo, di convergere per discutere delle questioni fondamentali della cooperazione allo sviluppo. Noi sosteniamo l'invito al Segretario Generale per produrre report esaustivi su queste questioni al Development Cooperation Forum.

Meccanismi Innovativi di Finanziamento

Mentre salutiamo positivamente i meccanismi di finanziamento innovativi, crediamo necessario definire chiaramente gli aspetti chiave di tali meccanismi. Le fonti innovative di finanziamento forniscono le risorse aggiuntive necessarie per lo sviluppo e queste devono essere al di là e oltre l'impegno dello 0,7% del PIL per l'APS. Noi chiediamo inoltre agli Stati membri di impegnarsi per lo studio, lo sviluppo e l'implementazione di una tassa dello 0,005%, applicata progressivamente a tutte le transazioni degli scambi di valuta. Numerosi studi dimostrano che una tassa sulle transazioni di valuta sarebbe tecnicamente fattibile, potrebbe essere raggiunta efficacemente e potrebbe mobilitare più fondi di tutti gli strumenti finanziari innovativi messi assieme. Inoltre, l'implementazione di una simile tassa potrebbe significare che si sarebbe fatto un significativo passo in avanti verso una migliore distribuzione del benessere mondiale.

Commercio

L'impatto della crisi finanziaria globale nei paesi in via di sviluppo sta esponendo delle vulnerabilità che STEM dalla implementazione di un modello orientato all'export che pone più enfasi sulla liberalizzazione del commercio, senza considerare i meccanismi per garantire che il commercio diventi uno strumento per una fornitura stabile di finanza per lo sviluppo. Noi chiediamo agli stati membri di utilizzare il processo FfD di Doha per rifondare i negoziati della OMC verso un vero round dello sviluppo. Nell'interesse della coerenza delle politiche, i risultati dovrebbero essere completamente allineati agli International Agreed Development Goals (IADGs), compresi gli MDGs, così come agli obiettivi del lavoro decente e all'osservanza degli standard fondamentali del lavoro. I paesi in via di sviluppo devono disporre di uno spazio politico per determinare se, come e quando liberalizzare settori e mercati.

La liberalizzazione del commercio non dovrebbe essere perseguita se si prevede che abbia un impatto negativo sull'impiego, se urta i settori vulnerabili e minaccia lo sviluppo industriale. Essa deve essere coerente con gli obiettivi di "re-distribuzione del benessere, del lavoro decente, della uguaglianza di genere e della ownership democratica e partecipativa".

Noi riteniamo che il commercio e gli investimenti abbiano il potenziale di servire come strumenti efficaci per raggiungere il finanziamento dello sviluppo, ma solo in presenza di un numero di politiche complementari. Tali politiche dovrebbero mirare a:

- Restrizioni del rimpatrio dei profitti
- Regole equilibrate d'investimento, con diritti e doveri per gli investitori e l'osservanza della protezione dei lavoratori e loro diritti
- Valore aggiunto, trasferimento di tecnologia e di conoscenza, creazione e contenuti tecnologici
- Creazione prima e dopo di legami con le economie nazionali
- Legami con i risultati dello sviluppo e del lavoro decente
- Politiche fiscali che massimizzino i benefici di sviluppo del commercio e le sue potenzialità di progressiva redistribuzione delle risorse.

Circa i negoziati del Doha Round della OMC, riaffermiamo la centralità, in ogni risultato del Round, delle preoccupazioni dello sviluppo e gli interessi dei paesi in via di sviluppo. Si dovrebbe ricordare e riaffermare che l'obiettivo di questo Round non è accesso al mercato di per se, ma il riorientamento del sistema multilaterale del commercio al fine che possa contribuire allo sviluppo dei paesi in via di sviluppo. Al fine di promuovere un sistema commerciale giusto e equilibrato, i sussidi alla agricoltura del Nord che riguardano il commercio dovrebbero essere eliminati. Gli impegni per la mobilità delle persone dovrebbero essere resi effettivi. E anche, i governi dovrebbero permettere il 100% di accesso duty-free e quota-free per tutti i prodotti provenienti dai PMA.

Il Doha Round potrebbe peggiorare la crisi finanziaria con la pressione posta sui paesi in via di sviluppo perché aprano i loro servizi finanziari a istituzioni finanziarie straniere. Gli strumenti e le pratiche finanziarie di queste istituzioni sono ora riconosciute come la causa della crisi finanziaria. Il processo FfD è molto più attrezzato per affrontare le problematiche del commercio e dello sviluppo che chiaramente vanno al di là di una istituzione come la OMC il cui mandato è centrato sul negoziare le concessioni di apertura dei mercati. Visto il legame tra la deregolamentazione finanziaria, la liberalizzazione e la

crisi finanziaria globale, la OMC dovrebbe sospendere i negoziati sulla liberalizzazione dei servizi finanziari all'interno del General Agreement on Trade in Service (GATS). Ogni altro negoziato GATS, compresi quelli sulle regolamentazioni nazionali, non dovrebbero compromettere lo spazio politico di regolamentazione dei servizi finanziari. I membri della OMC dovrebbero assicurare che i paesi aderenti non siano obbligati ad intraprendere altri impegni OMC, in particolare quando minano lo sviluppo sostenibile e lo sradicamento della povertà. Il commercio, non la politica o altri fattori, dovrebbe determinare l'adesione.

I Free Trade Agreement (FTAs) esistenti, compreso gli Economic Partnership Agreement (EPAs) spingono i paesi in via di sviluppo a diminuire le loro tariffe agricole, a liberalizzare i loro settori finanziari e a rivedere, rinegoziare o bloccare altri servizi. Le modalità che impongono una più forte liberalizzazione, come l'approccio della lista nera, non dovrebbero essere imposti. Le regole della OMC dovrebbero essere riviste per consentire ai paesi in via di sviluppo di godere di sufficiente flessibilità, di trattamenti speciali e differenziati e di trattamenti non reciproci negli accordi regionali così che non debbano affrontare ulteriori pressioni per una eccessiva liberalizzazione.

L'Aid for Trade non dovrebbe essere concepito come un sostitutivo di un sistema riformato di commercio che rifocalizzi i propri obiettivi sul raggiungimento del pieno impiego e dello sviluppo sostenibile. L'Aid for Trade può funzionare solo se è incondizionato, se non genera debito, se è addizionale agli impegni sottoscritti e orientato a costruire le capacità produttive dei paesi beneficiari piuttosto che alla mera implementazione delle regole commerciali. Noi ribadiamo l'invito della UNCTAD XII che ritiene che la positiva integrazione dei paesi in via di sviluppo nel commercio internazionale richieda politiche proattive a livello nazionale ed internazionale che sostengano l'accumulo di capitale e migliorino la produttività.

Questioni Sistemiche

Le Nazioni Unite, attraverso la Assemblea Generale, l'ECOSOC e altri ambiti, hanno la fondamentale responsabilità di rimuovere le radici delle cause della miseria umana e gli ostacoli per il raggiungimento dello sviluppo umano, la sicurezza e la dignità, compresi la militarizzazione, l'occupazione, la punizione collettiva e l'embargo economico. Esse dovrebbero anche riconoscere il ruolo importante delle donne nel negoziare e nel facilitare i processi di pace e quindi migliorare la loro partecipazione.

Gli accordi delle conferenze globali degli anni '90, i loro piani di azione e i

diritti umani, gli accordi sull'ambiente e sul lavoro, dovrebbero essere implementati e si dovrebbero intraprendere le riforme del finanziamento dello sviluppo coerenti con essi.

Nel 2009 dovrebbe essere organizzata una "grande conferenza internazionale a livello di Summit per rivedere completamente l'architettura finanziaria internazionale e le strutture della governance economica globale". Una tale Conferenza dovrebbe essere convocata sotto l'auspicio delle Nazioni Unite e comprendere i principi che governano il processo di Financing for Development, inclusa la partecipazione attiva delle organizzazioni di società civile.

Sul lungo termine, al fine di portare la ristretta agenda dell'iniziativa del G20, con la sua membership ristretta, dentro il forum universale delle Nazioni Unite, si dovrebbe istituire un Comitato Esecutivo permanente sotto gli auspici delle UN con rappresentanze regionali e un sistema di rotazione, che possa affrontare in modo comprensivo le questioni economiche e finanziarie. Un meeting ECOSOC BWI di Alto Livello potrebbe fornire una opportunità per avviare tale processo.

OVERALL

Di conseguenza noi chiediamo a tutti i governi riuniti qui a Doha di intraprendere immediatamente azioni sulle seguenti critiche questioni politiche:

- rimettere le persone ed i loro bisogni al centro dello sviluppo.
- i Paesi in via di sviluppo dovrebbero poter assumere una efficace ownership democratica e la leadership del loro spazio politico nazionale che ammetta politiche sociali ed economiche così come programmi di sviluppo per rafforzare la creazione di lavoro decente per tutti, la parità di genere, una crescita e un commercio equi, politiche d'investimento che massimizzino la mobilitazione di potenziali risorse nazionali, e che migliorino l'utilizzo delle risorse come una tappa fondamentale nello sradicamento della povertà - senza interferenza da parte dei paesi del Nord o delle Istituzioni di Bretton Woods.
- Si dovrebbero istituire sistemi progressivi ed equi di tassazione che siano re-distributivi, sensibili alla questione di genere e che accordino una alleggerimento delle tasse per i lavoratori a basso reddito e per i poveri.
- I Paesi dovrebbero ratificare la United Nation Anti-Corruption Convention e stabilire un sistema efficace di monitoraggio della sua implementazione.

- Il Committee of Experts in International Cooperation in Tax Matters dovrebbe essere promosso a struttura intergovernativa ed incorporare la International Task Force on Illicit Financial Flows and Capital Flight
- I governi dovrebbero accordarsi per scadenze vincolanti al fine di raggiungere l'obiettivo delle N.U. dello 0,7% del Prodotto Interno Lordo destinato all'APS al più tardi entro il 2015. I donatori ed i beneficiari dovrebbero fissare la percentuale di APS destinato alla parità di genere e all'empowerment delle donne per portarlo al 10% entro il 2010 ed al 20% per il 2015. Altrettanto, dovrebbero assicurare che anno per anno si incrementi tale impegno in modo soddisfacente.
- I processi di APS devono comprendere le reciproche responsabilità ed obblighi da parte dei governi per rispettare gli impegni concordati a livello internazionale connessi alla parità di genere ed ai diritti delle donne, come previsti nella Platform for Action di Pechino, la CEDAW, il protocollo di Maputo, senza riproporre le imposizioni e le condizionalità per l'erogazione degli aiuti.
- Riconoscendo le sfide globali per raggiungere i tagli delle emissioni di gas inquinanti, i paesi dovrebbero riconoscere le loro responsabilità nelle emissioni passate e impegnarsi con fondi addizionali per affrontare i cambiamenti climatici e dichiarare esplicitamente quanto pensano di finanziare la *adaptation* dei paesi in via di sviluppo.
- Si dovrebbero adottare misure che contengano le premesse per generare livelli significativi di fondi aggiuntivi per l'ambiente e per iniziative di sviluppo, ivi compreso un ulteriore lavoro sulle iniziative di tassazione delle transazioni valutarie e finanziarie. Per dimostrare questo sostegno, i governi coinvolti dovrebbero diventare membri del Leading Group on Solidarity Levies ed assumere un ruolo proattivo.
- Si dovrebbe incrementare il sostegno politico e finanziario ai meccanismi di solidarietà nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.
- Si dovrebbe creare un fondo o facilitazioni finanziarie per promuovere l'empowerment delle donne.
- L'uguaglianza di genere dovrebbe essere riposta tra le questioni sistemiche dell'agenda. Le questioni di genere dovrebbero diventare delle questioni trasversali all'interno dell'insieme dei processi e dei documenti del finanziamento dello sviluppo e delle questioni sistemiche dell'agenda. Deve essere assicurato che questi meccanismi di follow-up siano spazi efficaci per un significativo e regolare input per le questioni di genere.
- Si dovrebbe incrementare il sostegno per un meccanismo di solidarietà nel trasferimento delle tecnologie d'informazione e di comunicazione (ICT).

- La cancellazione del debito per i paesi del Sud deve essere esteso e slegato dalle condizionalità dei prestatori. Si dovrebbero stabilire delle strutture per affrontare la crisi del debito in modi trasparenti e *accountable*. Si dovrebbero affrontare le questioni connesse con il debito odioso e illegittimo. Si deve intraprendere una revisione più critica ed una ridefinizione della sostenibilità del debito, includendo le organizzazioni per i diritti delle donne nelle operazioni di *swap* del debito.
- I paesi del Nord dovrebbero cancellare le loro richieste di ridurre i livelli delle tariffe in tutti i negoziati OMC, porre fine ai sussidi che incidono negativamente sul commercio. Essi dovrebbero piuttosto affrontare il commercio, le pre-condizioni finanziarie e monetarie imposte ai paesi del Sud per utilizzare il commercio come uno strumento di sviluppo, per la promozione della parità di genere ed il pieno impiego. Le flessibilità politiche per proteggere l'agricoltura nei paesi in via di sviluppo dovrebbero essere commisurate alle attuali flessibilità disponibili nei paesi sviluppati. In particolare, i paesi in via di sviluppo dovrebbero poter proteggere le loro agricolture utilizzando uno Special Safeguard Mechanism (SSM) flessibile e efficace.
- Nel contesto della attuale crisi finanziaria e dei suoi impatti sullo sviluppo, si dovrebbero implementare con urgenza delle misure come la chiusura dei paradisi fiscali, la fine dei sistemi bancari paralleli, una forte regolamentazione dei private equity funds e degli hedge funds, e una messa al bando dei prodotti speculativi finanziari inclusi i prodotti derivati.
- Nel 2009, le N.U. dovrebbero organizzare una grande conferenza a livello di Summit per rivedere in modo completo le strutture di governance finanziaria ed economica internazionale, prevedendo una attiva partecipazione della società civile.
- Sul lungo termine, invece di restringere la membership del G20, c'è bisogno di istituire un forum permanente sotto gli auspici delle N.U. che possa affrontare le questioni pressanti dell'economia e della finanza in modo comprensivo. Le modalità d'istituzione di tale forum dovrebbero essere definite nei prossimi mesi.
- L'incontro di Alto Livello di ECOSOC-BWI deve essere riformulato per diventare uno strumento di azione più efficace e così fornire una opportunità per avviare questo processo.

Conclusioni

Di fronte alle molteplici crisi, noi sollecitiamo i governi a schierarsi con le donne e gli uomini lavoratori, agricoltori, giovani e bambini per promuovere

la sostenibilità ambientale adottando una via economica alternativa. Noi, 250 reti nazionali ed internazionali di società civile, rappresentando milioni di persone di tutto il mondo, chiediamo un cambiamento a Doha che ponga uno sviluppo efficace, lo sradicamento della povertà, i diritti umani, la parità di genere, il lavoro decente e la sostenibilità ambientale al centro.

Dalle parole ai fatti: la strada dopo Doha

Il processo di follow-up del FfD dovrebbe continuare con gli stessi, inclusivi principi dimostrati sino ad oggi. Le organizzazioni della società civile dovrebbero vedersi riconosciuto il loro diritto di essere un attore importante di sviluppo e dovrebbero di conseguenza avere il loro spazio nel processo FfD a livello nazionale, regionale e internazionale. Ciò dovrebbe essere accompagnato da un sostegno finanziario significativo, specialmente per le organizzazioni ed i movimenti del Sud.

Il processo di follow-up di FfD dovrebbe fornire un nuovo meccanismo istituzionale all'interno del legittimo contesto delle N.U. che assicuri il pieno rispetto di tutti gli aspetti degli Internationally Agreed Development Goals e metta assieme tutti gli stakeholder, e non solo le Istituzioni Finanziarie Internazionali, la Organizzazione Mondiale del Commercio e la Organizzazione Mondiale della Sanità, ma anche le agenzie specializzate delle N.U. come la Organizzazione Internazionale del Lavoro e l'UNIFEM, così come la società civile.

Tutti gli aspetti degli Internationally Agreed Development Goals (IAGs), ivi compresi gli MDGs, devono essere affrontati e occorre prevedere un reporting regolare sia a livello nazionale sia internazionale circa l'implementazione del Monterrey Consensus e del Doha Outcome Document. Si dovrebbero implementare meccanismi di monitoraggio e di valutazione al fine di garantire una accountability con chiari indicatori in corso d'opera.

Si dovrebbero implementare l'accessibilità all'informazione e l'accesso a tutti i procedimenti per tutti gli stakeholder, ivi comprese le organizzazioni di società civile al fine di assicurare che il FfD sia preso come un reale processo multistakeholder. C'è bisogno di una unità adeguatamente equipaggiata in risorse e staff all'interno delle Nazioni Unite la quale sia capace di sostenere questo processo. Noi sosteniamo la organizzazione di una conferenza sul follow-up del FfD nel 2013. Si dovrebbero implementare meccanismi di valutazione e di monitoraggio al fine di garantire una accountability con chiari indicatori in corso d'opera.

CONSIGLIO PER I DIRITTI UMANI *

DICHIARAZIONE DI PARIGI SULL'EFFICACIA DEGLI AIUTI¹

**Applicazione dei criteri per la valutazione periodica
delle collaborazioni globali per lo sviluppo
- come è stato definito nell'Obiettivo di sviluppo del millennio 8 -
dalla prospettiva del diritto allo sviluppo:
la Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti**

Roberto Bissio²

Sommario esecutivo

La Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti (PD), come documento non vincolante su come finanziare e gestire in modo più efficace l'ODA, non tratta alcuno degli impegni citati nell'MDG8 (commercio, finanza, debito, maggiori aiuti), ma si può dire che vi contribuisca indirettamente, se raggiunge in maniera effettiva il suo obiettivo di rendere gli aiuti più efficienti. Tuttavia, benché sia possibile ottenere miglioramenti relativamente minori nell'efficienza, evitando le forniture doppie e semplificando le segnalazioni, non sono affrontate in maniera adeguata le cause principali dell'inefficienza

* Ottava sessione

Gruppo di lavoro sul diritto allo sviluppo
Task force di alto livello sull'attuazione
del diritto allo sviluppo

Quarta sessione

Ginevra, 7-15 gennaio 2008
Argomento 6 del programma provvisorio

¹ Nota del Segretariato: le opinioni, i risultati, le interpretazioni o le conclusioni espresse nel presente documento sono proprie dell'esperto, non rappresentano necessariamente le opinioni delle Nazioni Unite e non vincolano le Nazioni Unite. Le designazioni impiegate e la presentazione del materiale nel presente documento sono proprie dell'esperto e non implicano in alcun modo l'espressione di una qualunque opinione da parte delle Nazioni Unite riguardo allo *status* legale di paesi, territori, città o loro autorità né a proposito della delimitazione delle loro frontiere e confini.

² Roberto Bissio è amministratore delegato dell'*Instituto del Tercer Mundo* e capo del Segretariato internazionale di *Social Watch*, in Uruguay.

(ad es. gli aiuti legati e l'imprevedibilità dell'entità degli aiuti). C'è il rischio che l'attenzione politica intorno alla PD possa distogliere l'attenzione dalla necessità di costruire collaborazioni globali per lo sviluppo attorno agli impegni del MDG8, ancora in larga parte disattesi.

La PD non costituisce di per sé una collaborazione, poiché mette insieme attori nazionali ed internazionali, nel ciclo degli aiuti, con condizioni estremamente asimmetriche, e non stabilisce i rispettivi diritti e doveri. In qualità di cornice di lavoro per collaborazioni bilaterali tra donatori e creditori da una parte e dall'altra per i singoli paesi riceventi, la PD manca di fornire i meccanismi istituzionali per affrontare le asimmetrie di potere. La proprietà istituzionale del processo della PD rimane all'OCSE DAC ed alla Banca Mondiale, dove i donatori ed i creditori hanno il controllo esclusivo o di maggioranza e dove quasi nessun paese in via di sviluppo ha voce o diritto di voto. I diritti umani, incluso il Diritto allo sviluppo (RtD), non sono menzionati nella PD. Benché alcuni dei suoi principi (proprietà nazionale e responsabilità reciproca) possano essere di supporto allo RtD, la messa in atto pratica della PD e gli obiettivi realistici, come viene detto esplicitamente nei suoi indicatori, rischiano di contrastare lo RtD e di erodere i processi democratici nazionali. Queste conclusioni derivano da un'analisi della PD e di ciascuno dei suoi indicatori in base ai criteri concordati dal Gruppo di lavoro sullo RtD.

I. LA DICHIARAZIONE DI PARIGI SULL'EFFICACIA DEGLI AIUTI E LA COLLABORAZIONE GLOBALE PER LO SVILUPPO

1. La Dichiarazione del millennio³ (MD), adottata da capi di stato e di governo nel 2000, afferma che “oltre alle nostre personali responsabilità verso le rispettive società di appartenenza, condividiamo una responsabilità collettiva nell'affermare i principi della dignità umana, dell'uguaglianza e dell'equità a livello globale”.⁴ Aggiunge: “noi ci impegniamo a rendere il diritto allo sviluppo una realtà per ognuno e a liberare l'intero genere umano dalla necessità”.⁵ Questi impegni si riflettono nel MDG8, intitolato “Formazione di una collaborazione globale per lo sviluppo”, che include sette obiettivi,⁶ tutti quanti estrapolati o citati alla lettera dalla MD.

2. La Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti⁷ (PD), adottata nel marzo 2005 un *forum* intergovernativo di alto livello, organizzato dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), ambisce ad intraprendere “azioni controllabili e di ampia portata per riformare le modalità con cui diffondiamo ed amministriamo gli aiuti”.⁸

³ UN General Assembly A/55/L.2 Per la traduzione italiana ufficiale <http://web.nientescuse.it/nientescuse/docs/4.pdf>

⁴ Id., para. 2.

⁵ Id., para. 1.1.

⁶ <http://www.un.org/millenniumgoals/>:

- sviluppare ulteriormente un sistema aperto commerciale e finanziario, che sia regolamentato, prevedibile e non discriminatorio, include l'impegno per la buona *governance*, lo sviluppo e per la riduzione della povertà - a livello nazionale ed internazionale;
- affrontare i bisogni dei paesi meno sviluppati. Ciò comprende l'esenzione dalle tasse doganali per le loro esportazioni; una più efficace eliminazione del debito per i paesi poveri pesantemente indebitati ed un'assistenza allo sviluppo ufficiale più generosa per i paesi impegnati nella riduzione della povertà;
- affrontare i bisogni speciali di quegli stati in via di sviluppo che sono insulari o privi di sbocco sul mare;
- gestire con i paesi in via di sviluppo i problemi legati al debito grazie a misure nazionali ed internazionali, per rendere il debito sostenibile nel lungo periodo;
- in collaborazione con i paesi in via di sviluppo creare lavoro per i giovani che sia decente e produttivo;
- in collaborazione con le aziende farmaceutiche fornire accesso alle medicine essenziali a prezzi convenienti;
- in collaborazione con il settore privato rendere accessibili i benefici delle nuove tecnologie, in particolare quella delle comunicazioni ed informatiche.

⁷ <http://www.OCSE.org/dataOCSE/11/41/34428351.pdf>

⁸ Id., para 1.

3. Per tanto, la PD non può essere considerata una delle “collaborazioni globali” citate nel MDG8, perché a) non è una collaborazione e b) non ha a che fare con nessuno degli obiettivi del MDG8.

La PD come collaborazione

4. Il dizionario Webster definisce ‘collaborazione’ come “una relazione legale esistente tra due o più persone associate da un contratto in qualità di soci in affari” o come “una relazione somigliante ad una collaborazione legale e comprendente, di solito, una stretta cooperazione tra le parti aventi pari e specifici diritti e responsabilità”.

5. La PD è stata sottoscritta inizialmente da 90 paesi di tutti i continenti ed entro la metà di dicembre 2007 il sito dell’OCSE⁹ riportava 115 paesi firmatari. La PD non è una dichiarazione vincolante e non stabilisce alcuna collaborazione, in quanto non costituisce una relazione contrattuale tra i firmatari. Chi dona e chi riceve non sono eguali. Né condividono diritti e responsabilità. I paesi riceventi sono penalizzati se non

rispettano la *conditionality* imposta, ma non hanno la possibilità di penalizzare i donatori/creditori.

6. Tuttavia, buona parte del contenuto della PD è sulle collaborazioni e distingue nettamente tra paesi donatori e paesi partner. Sarebbe giusto dire, quindi, che, pur non essendo una collaborazione in se stessa, la PD è un tentativo di fornire una cornice comune per le numerose collaborazioni bilaterali stabilitesi tra i donatori ODA ed i loro beneficiari.¹⁰

7. Per i paesi riceventi la PD crea un nuovo livello di *governance* economica sovranazionale, al di sopra della Banca Mondiale e delle banche d’investimento regionali. Gli stessi governi occidentali che contribuiscono all’IDA, e che controllano in maniera significativa il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale, comprendono il Comitato di assistenza allo sviluppo (DAC) dell’OCSE. A livello di paese questa nuova *governance* internazionale aumenta l’asimmetria tra i paesi beneficiari degli aiuti ed i loro donatori e creditori, che vengono riuniti insieme in un unico gruppo nelle

⁹ www.OCSE.org/dac/effectiveness/parisdeclaration/members

¹⁰ Mentre la designazione di “paesi riceventi o beneficiari” è stata giustamente criticata in certa letteratura sul RtD, anche l’uso dell’espressione “paesi partner” come equivalente nella PD è piuttosto strano, poiché sembra implicare che i donatori e i creditori non siano partner nel processo degli aiuti.

nuove modalità di aiuto descritte in seguito. Benché ciò abbia lo scopo di tagliare i costi e rendere le procedure più semplici per i paesi riceventi (e far sì che gli aiuti siano più efficaci), i rischi di un maggiore squilibrio nel potere di negoziazione a livello di paese non sono compensati in alcun modo dai meccanismi internazionali messi in atto dalla PD.

8. In un senso più ampio (quello usato nel presente documento) la PD non è solo la dichiarazione firmata nella capitale francese nel 2005, ma anche l'intero processo politico iniziato nel 2003 nello High Level Forum di Roma, continuato nello High Level Forum di Parigi nel 2005 (che ha approvato la PD) e che sarà ripreso nel terzo HLF ad Accra, in Ghana, nel settembre 2008.

9. Il fatto di chiamare tali incontri 'fora' e non 'conferenze' o 'assemblee' può essere inteso come un tentativo di costruire consenso attorno a certi principi senza creare necessariamente nuove istituzioni od obblighi contrattuali collettivi. Nella descrizione dei preparativi per il terzo HLF (HLF 3), il sito web dell'OCSE¹¹ specifica sotto "Gestione" che "la responsabilità generale per la sostanza dello HLF 3 appartiene al Gruppo di lavoro sull'efficacia degli aiuti" (WP o WG),¹² il quale a sua volta è descritto come "un forum internazionale (enfasi aggiunta) nel quale sono rappresentati in egual numero donatori bilaterali e paesi partner, con la partecipazione di tutte le banche multilaterali, l'OCSE e le Nazioni Unite". Più avanti, "sotto l'ombrello del Gruppo di lavoro, il comitato direttivo, presieduto dal presidente del Gruppo di lavoro, con la Banca Mondiale ed il governo del Ghana come vicepresidenti, si incontra con cadenza trimestrale per fornire consulenza sui contenuti del *forum*. Il *Core Group*, che comprende la Banca Mondiale, il governo del Ghana e l'OCSE, intraprende una buona parte del lavoro preparatorio, inclusa la supervisione dell'organizzazione degli eventi introduttivi". Pertanto, benché uno dei tre obiettivi del processo preparatorio verso lo HLF 3 è di "costruire appartenenza alla Agenda di Accra", la proprietà istituzionale rimane chiaramente all'OCSE e, ad un livello minore, alla Banca Mondiale.

10. Anche se i paesi in via di sviluppo e quelli sviluppati sono rappresentati in numero uguale nel WP, la presenza di istituzioni controllate da membri dell'OCSE sposta l'ago della bilancia a favore dei secondi. Inoltre, in un organo così recente, ai paesi in via di sviluppo manca l'esperienza dei propri gruppi di negoziazione che si sono formati negli anni, all'interno di altri *fora* internazionali (come il G77 nell'ONU o il G20 ed il G33, assieme a numerosi

¹¹ http://www.OCSE.org/document/47/0,3343,en_2649_3236398_39448751_1_1_1_1,00.html

¹² V. www.OCSE.org/dac/effectiveness

gruppi regionali nel WTO). Infine, la voce dei paesi in via di sviluppo nello HLF o nel WG è in gran parte inefficace, poiché si tratta appunto di *fora* e non di organi decisionali.

11. Il complesso di criteri valutativi e persino la definizione degli indicatori con i quali la PD sarà riesaminata, ed i nuovi programmi per la *conditionality* dell'esborso dell'ODA tramite le Nazioni Unite e gli approcci intersettoriali (SWAp) - così come i parametri per esaminare i sistemi di *governance* dei paesi beneficiari - sono tutti stabiliti dal DAC, in stretta collaborazione con la Banca Mondiale. Questi strumenti sono ancora in evoluzione e non erano disponibili quando è stata redatta la PD. Se quest'ultima fosse un contratto legale, sarebbe considerata nulla, perché le clausole non erano note ai paesi partner al momento della firma.

La PD ed il MDG8

12. L'interesse principale ed esclusivo della PD è "riformare le modalità con cui si distribuiscono e gestiscono gli aiuti". Solo uno dei sette punti del MDG8 fa riferimento agli aiuti e chiede con forza "ODA più generosa per i paesi impegnati nella riduzione della povertà". La PD riconosce che "benché il volume degli aiuti e di altre risorse per lo sviluppo devono aumentare per raggiungere quegli obiettivi (gli Obiettivi di sviluppo del millennio - MDG), anche l'efficacia degli aiuti deve crescere, per sostenere gli sforzi del paese partner di rafforzare la governance e per migliorare il compimento dello sviluppo". La PD non si assume alcun impegno ad accrescere gli aiuti, come viene chiesto nel MDG8, ma esprime il convincimento che una distribuzione più efficiente degli aiuti "migliorerà l'impatto degli aiuti stessi sulla riduzione di povertà ed ineguaglianze, aumentando la crescita, la creazione di competenze ed accelerando il raggiungimento degli MDG".

13. Gli aiuti sono della massima importanza per raggiungere gli MDG ed è chiaro che un aumento dell'ODA, come richiedono la MD e l'Accordo di Monterrey del 2002, non ha senso se gli aiuti sono inefficaci o servono ad altri scopi. Non si può dimenticare, però, che non basta rendere più efficaci gli aiuti attuali né portarli ai livelli stimati dal Progetto del millennio,¹³ se il commercio estero e le regole finanziarie non saranno riformati nella maniera prevista dalla MD e nel MDG8. Se, riguardo alla distribuzione ed alla gestione degli aiuti, vengono fatti passi utili verso uno degli aspetti legati ai MDG oppure, al contrario, viene confuso il quadro più ampio delle collaborazioni

¹³ V. <http://www.unmillenniumproject.org/>

globali previste dal MDG8, è una questione politica che esula dallo scopo del presente documento.

14. Va notato, tuttavia, che i risultati dello HLF3 saranno inseriti nel processo preparatorio del *summit* delle Nazioni Unite sul finanziamento allo sviluppo che si terrà a Doha il prossimo anno, in cui saranno discusse, all'interno di un processo legittimo e rappresentativo dell'Assemblea Generale dell'ONU, tutte le questioni collegate al MDG8. Ogni "accordo" che emergerà dallo HLF3 avrà un'enorme influenza politica sul summit di Doha, mentre dovrebbe essere il contrario. Infatti, per raggiungere il RtD, l'intero processo della PD dovrebbe svolgersi con il patrocinio dell'ONU anziché dell'OCSE.

II. EFFICACIA DEGLI AIUTI, DIRITTI UMANI E DIRITTO ALLO SVILUPPO

15. I diritti umani e, in particolare, il diritto allo sviluppo non sono mai menzionati nella PD, che resta coerente con l'argomento centrale del documento, la distribuzione e la gestione dell'ODA. La PD neppure riconferma la MD, che pone enfasi sui diritti umani e sul RtD nei suoi "valori e principi", ma si riferisce solo ai firmatari che "attendono" la revisione quinquennale della MD e degli MDG da parte dell'ONU nel 2005.

16. Per affrontare tale questione, si è tenuto a Dublino, nell'aprile 2007, un Laboratorio sull'efficacia dello sviluppo nella pratica: "Applicare la Dichiarazione di Parigi all'avanzamento dell'uguaglianza tra i sessi, della sostenibilità ambientale e dei diritti umani".¹⁴ Un messaggio chiave di quel Laboratorio, che ha riunito 120 partecipanti in rappresentanza dei membri del Comitato di assistenza allo sviluppo (DAC), dei paesi partner, della società civile e delle agenzie ONU, era che "i diritti umani, la parità tra i sessi e la sostenibilità ambientale sono obiettivi fondamentali dello sviluppo. Sono essenziali a livello funzionale per raggiungere lo scopo ultimo della Dichiarazione di Parigi: accrescere l'effetto degli aiuti sulla riduzione della povertà e delle disuguaglianze, aumentare la crescita, la formazione di competenze ed accelerando il compimento degli MDG".

17. Nelle sue note di chiusura, l'ambasciatore Jan Cedergren (Svezia), direttore del Gruppo di lavoro DAC sull'efficacia degli aiuti, ha ribadito il

¹⁴ V. la documentazione nel sito www.OCSE.org/dac/effectiveness/inpractice

messaggio ricorrente delle discussioni: i diritti umani, la parità tra i sessi e la sostenibilità ambientale sono la base imprescindibile per ottenere dei buoni risultati nello sviluppo. Ha sottolineato che l'applicazione del quadro di lavoro della Dichiarazione di Parigi a tali questioni politiche fondamentali le avrebbe spostate al centro dell'attenzione ed avrebbe contribuito ad aumentare l'efficacia degli aiuti.

18. Perciò resta in sospeso la domanda inversa: come si applica la cornice dei diritti umani (così come la parità dei sessi - anch'essa un diritto umano - e la sostenibilità ambientale) alla Dichiarazione di Parigi? In altre parole: gli obblighi legali di tutti gli stati (siano essi donatori o partner) nei confronti dei diritti umani possono favorire l'evoluzione dei principi della PD in impegni contrattuali che la qualificano come una collaborazione reale per il MDG8?

19. Secondo l'OCSE, "lo scopo principale dello HLF 3 è esaminare e rivedere i progressi fatti nell'attuazione della Dichiarazione di Parigi, ampliando ed approfondendo, inoltre, il dialogo sull'efficacia degli aiuti, dando ampio spazio e voce ai paesi partner ed agli attori più recenti (le organizzazioni della società civile e i donatori emergenti). Si tratta di un evento atteso con impazienza che individuerà l'azione necessaria e gli ostacoli da superare per migliorare i progressi nell'efficacia degli aiuti, non solo entro il 2010 ma oltre".

20. È stato detto più volte che lo HLF 3 non ha lo scopo di riscrivere la PD e che, pertanto, non ci sarà l'opportunità di includervi in maniera esplicita il linguaggio dei diritti umani. Ciononostante, il *Forum* "dovrebbe concludere lo HLF 3 con l'aggiunta di una dichiarazione politica basata su discussioni ad alto livello e negoziati su questioni chiave". Una tale dichiarazione fornisce chiaramente l'opportunità di riaffermare, in maniera esplicita, i diritti umani ed il diritto allo sviluppo.

21. Dal punto di vista dello RtD, i cinque principi della PD (proprietà, allineamento, armonizzazione, gestione dei risultati e mutua responsabilità) hanno implicazioni diverse. Se la proprietà e la mutua responsabilità possono essere facilmente intese come una riformulazione dei concetti già inclusi nella dichiarazione sul diritto allo sviluppo (benché degradate da diritti a principi), l'allineamento, l'armonizzazione e la gestione dei risultati possono essere di supporto, indifferenti o persino dannosi per lo RtD, a seconda di come vengono intesi ed attuati.

III. SFIDE PER L'INCLUSIONE DEI DIRITTI UMANI NELL'ATTUAZIONE DELLA DICHIARAZIONE DI PARIGI

22. Se le conclusioni del laboratorio di Dublino citate sopra sono davvero condivise da tutti i partecipanti, non dovrebbero esistere ostacoli concettuali all'inclusione dei diritti umani, e di quello allo sviluppo in particolare, nella PD o nella dichiarazione politica che emergerà dallo HLF 3. Tuttavia, da un punto di vista normativo, un impedimento potrebbe venire dai paesi OCSE, riluttanti ad accettare impegni che potrebbero essere costruiti come "diritti all'assistenza" dei paesi in via di sviluppo o, simmetricamente, come obbligazioni vincolanti per i paesi donatori.

23. Così, per esempio, l'OCSE è orgogliosa del fatto che "già nel 1996 il DAC propose gli Obiettivi di sviluppo internazionale come scopi concreti nel suo rapporto *Shaping the 21st Century*, dichiarando che era il momento di 'selezionare, tra i numerosi obiettivi discussi e concordati in molti fora internazionali, un numero limitato di indicatori di successo con i quali poter giudicare i nostri sforzi".¹⁵

24. Nel rapporto "Better World for All", pubblicato nel 2000 congiuntamente da OCSE, FMI, Banca Mondiale ed il Segretariato ONU, è citato dal DAC come un predecessore diretto degli MDG. Infatti, il rapporto includeva i primi sette obiettivi che, più tardi quello stesso anno, sono diventati gli MDG. La relazione "Better World for All" è stato fortemente criticato dalle organizzazioni della società civile e dai paesi in via di sviluppo - durante la Sessione Speciale dell'Assemblea Generale sulla revisione quinquennale del Summit Sociale - proprio per non aver incluso alcun impegno, da parte dei paesi sviluppati, di sostenere il raggiungimento di tali obiettivi, ed è stato solo dopo l'introduzione dell'ottavo obiettivo che il "pacchetto" MDG è diventato consensuale. Tuttavia, anche dopo che il MDG8 è stato ampiamente riconosciuto come una condizione necessaria per il raggiungimento degli altri sette obiettivi, mancano traguardi limitati nel tempo per la messa in atto delle responsabilità dei paesi avanzati.

¹⁵ http://www.Ocse.org/about/0,2337,en_2649_34585_1_1_1_1_1,00.html#gen

IV. ANALISI OPERATIVA DELLA DICHIARAZIONE DI PARIGI E I DIRITTI UMANI

25. La PD include 12 Indicatori di progresso¹⁶ “da calcolare a livello nazionale e monitorare a livello internazionale”, a loro volta suddivisi in 17 tappe per il 2010. Queste ultime hanno numerose implicazioni per gli standard e le obbligazioni relativi ai diritti umani.

26. Da un punto di vista concettuale, il legame positivo della PD con i diritti umani consiste nel fatto che gli obiettivi previsti per la PD sono di rendere gli aiuti più efficaci per il raggiungimento degli MDG, e ciò equivale alla realizzazione progressiva dei diritti sociali ed economici. Nessuna meta, però, fa riferimento a quei risultati sperati, ma solo a come gli aiuti sono distribuiti ed amministrati ed a varie precondizioni che i paesi in via di sviluppo devono soddisfare. Pertanto, se l'implementazione della PD produca davvero i risultati positivi auspicati per i diritti umani e lo sviluppo non rientra nello scopo della revisione, del monitoraggio e della valutazione ufficiali. È un grave difetto che va corretto.

27. In verità, molti degli obiettivi posti dalla Dichiarazione di Parigi, se raggiunti come vi è auspicato, potrebbero causare una considerevole erosione del diritto allo sviluppo dei paesi ‘partner’, come dimostrerà la seguente analisi.

V. PD: I RISULTATI AUSPICATI

Proprietà

28. L'**Indicatore 1** è l'unico riguardante la proprietà, definita così: “i partner hanno strategie di sviluppo operative (le PRS¹⁷)” e l'obiettivo per il 2010 è che le abbia “almeno il 75% dei paesi partner”.

29. Le PRS sono state volute, per molti anni, dai paesi in via di sviluppo più poveri come condizione preliminare per avere diritto all'eliminazione del debito, e necessitano dell'approvazione della Banca Mondiale e del FMI. Tuttavia, come si leggerà in seguito, i donatori bilaterali e multilaterali hanno il maggior potere decisionale per tali strategie e sono spesso accusati di

¹⁶ <http://www.OCSE.org/dataOCSE/57/60/36080258.pdf>

¹⁷ Strategie di riduzione della povertà.

“comandare i governi dall’interno”¹⁸ - tramite i loro accordi finanziari per DBS, SWAp, etc.

30. Ovviamente, se i paesi non posseggono le proprie strategie di sviluppo nazionale, i donatori non hanno nulla con cui allineare od armonizzare gli aiuti. La proprietà, però, è definita in maniera tautologica: i paesi posseggono piani conformi ai desideri dei donatori, che sono articolati nelle

conditionality poste ai prestiti ed alle garanzie. Secondo uno studio recente del governo olandese¹⁹ “... le istituzioni finanziarie limitano lo spazio per affidare al governo maggiore controllo e responsabilità per le politiche e gli aiuti, interferendo massicciamente con il PRSP e con le macropolitiche e di settore”.

31. Le Strategie operative di sviluppo, nella definizione della PD, non comprendono piani governativi, legislazioni nazionali né “altre misure politiche, legislative o di altro genere” generate a livello nazionale, come è richiesto nell’articolo 10 della dichiarazione sul RtD, bensì sono documenti negoziati a livello internazionale tra i pesi riceventi ed i loro donatori e creditori.

32. La società civile e le unioni sindacali si sono spesso opposte alla PRS proprio perché attori esterni influenzano il contenuto della strategia tramite, e non solo, strumenti di valutazione come il *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) della Banca Mondiale, usato spesso dagli indicatori della PD (v. sotto). Il contributo della società civile e legislativo è minimo se non nullo nella dimensione macroeconomica della PRS e i dati supportano la conclusione che il FMI e la Banca Mondiale trasferiscono i propri strumenti (privatizzazione, liberalizzazione) all’interno degli obiettivi della PRS.

33. Poiché la PD richiede Strategie congiunte di assistenza (JAS) ed analisi congiunte supportate da numerosi donatori/creditori, la Banca Mondiale condurrà la maggior parte delle analisi e della pianificazione strategica per la concessione di prestiti.

34. Se la PD promuovesse davvero la collaborazione, allora i paesi riceventi

¹⁸ Intervista con Nancy Alexander, direttrice del *Citizen’s Network on Essential Services* (CNES), un progetto del Tides Center, Silver Spring, MD, USA.

¹⁹ Il Ministro dei Paesi Bassi per gli Affari Esteri, “From Project Aid towards Sector Support - An evaluation of the sector-wide approach in Dutch bilateral aid 1998-2005” (IOB Evaluations, n. 301, novembre 2006 - *Policy and Operations Evaluation Department*).

dovrebbero contribuire a, e sottoscrivere, le strategie di assistenza stesse e le analisi delle sfide allo sviluppo, invece le JAS sono di proprietà dei donatori/creditori.

35. Infatti, la revisione della Dichiarazione di Parigi si serve dei dati della Banca Mondiale,²⁰ quando viene affermato che nessun governo ottiene una “A” per la sua PRS e solo cinque ottengono una “B”.²¹ Per via dei punteggi bassi assegnati alle PRS, l’OCSE-DAC e la Banca Mondiale non considerano le PRS di grande utilità operativa. Secondo la ricerca della Banca Mondiale sulle Strategie di riduzione della povertà (PRS), “solo poche di esse forniscono il livello di dettaglio operativo che specifica come raggiungere gli obiettivi per mezzo di azioni politiche”. Tali problemi “spesso limitano l’utilità operativa della PRSP sia per le autorità nazionali sia per i partner allo sviluppo”.²²

36. Inoltre, gli aiuti programmatici facilitano la corruzione in modi impossibili per gli aiuti progettati. Al contrario dei progetti, in cui ogni dollaro è assegnato ad un determinato scopo, gli aiuti programmatici (DBS, SWAp e *country procurement*) implicano una profusione di denaro da parte dei donatori/creditori a sostegno di quadri di lavoro politici e generali. È minata anche la responsabilità delle agenzie di aiuto dei paesi donatori nei confronti dei propri cittadini e contribuenti, poiché è molto più difficile seguire e controllare una somma indistinta di denaro, costituita da svariate donazioni, rispetto a progetti specifici. Questi svantaggi non sono compensati da una maggiore attenzione da parte dei paesi beneficiari né dai nuovi meccanismi di controllo dei risultati, poiché, come sarà dimostrato più avanti, tali meccanismi sono inesistenti nella PD.

37. Minare la capacità nazionale di progettare una propria strategia di sviluppo, la possibilità del parlamento di sovrintendervi ed il controllo democratico da parte della società civile può equivalere ad una violazione del diritto allo sviluppo e degli altri diritti civili e politici di un paese.

²⁰ Strategie comprensive di sviluppo della Banca Mondiale (CDFs) e Revisioni dell’efficacia degli aiuti (AER).

²¹ Analisi del 2006 di “Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results”, OCSE 2007, p. 17.

²² S. Koeberle, Z. Stavreski, e J. Walliser, “Budget Support as More Effective Aid?”, Banca Mondiale 2006, p. 49-51.

Allineamento

38. L'**Indicatore 2**, il primo a valutare il principio dell'"allineamento", richiede un "sistema paese affidabile" e si misura in base al "numero di paesi partner in possesso dei sistemi di approvvigionamento e di gestione della finanza pubblica che (a) aderiscano a pratiche virtuose ampiamente accettate o (b) abbiano un programma di riforme per aderirvi". Chiaramente questo obiettivo non è per l'allineamento dell'ODA con le strategie del paese ricevente, bensì per l'allineamento della *governance* del paese ai requisiti dei donatori/creditori.

39. Gli Indicatori di progresso della PD registrano ed assegnano un punteggio ai risultati dei sistemi di gestione della finanza pubblica (ad es. amministrazione finanziaria, capacità di spesa, *auditing*). La *performance* del sistema di PFM di ciascun governo è valutata dal *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) della Banca Mondiale e da *Public Expenditure and Financial Assistance* (PEFA). La Banca Mondiale usa il CPIA per fornire una valutazione annuale della prestazione di ogni governo in 16 aree politiche, inclusa la PFM. La collaborazione PEFA tra donatori e creditori fornisce un altro *input* all'indicatore PFM della PD.

40. Secondo la Banca Mondiale lo scopo della CPIA è analizzare il quadro dello sviluppo politico ed istituzionale di un paese per la riduzione della povertà, la crescita sostenibile e l'uso efficace dell'assistenza allo sviluppo. Queste valutazioni sono usate per attribuire aiuti e credito, per stabilire le *conditionality* politiche e fissare il tetto del debito.

41. L'opinione di molti critici è che "la CPIA valuta fino a che punto un governo abbia a) adottato politiche economiche neoliberiste (ad es. liberalizzazione e privatizzazione nel contesto di una severa disciplina del bilancio); b) sviluppato le istituzioni, in particolare quelle che proteggono i diritti di proprietà e che promuovono un ambiente favorevole agli affari".²³ Non c'è alcuna partecipazione, da parte dei paesi in via di sviluppo, nella definizione dei criteri che danno valutazioni più alte da parte della CPIA o nella nomina degli esperti incaricati di assegnare le votazioni.

42. Gli Indicatori della PD registrano ed assegnano un punteggio anche ai sistemi di approvvigionamento di ciascun paese ricevente. Ad eccezione

²³ Alexander, Nancy, "Judge and jury: the World Bank's scorecard for borrowing governments" nel rapporto del 2004 di *Social Watch*, consultabile all'indirizzo web http://www.socialwatch.org/en/informelmpreso/pdfs/judgeandjury2004_eng.pdf

dell'obiettivo specifico di sradicare la corruzione, in linea con la promozione dei diritti umani, non è attribuito nessun valore ai diritti umani riguardo all'uso dei sistemi-paese, e nessuno dei criteri per valutarli supporta esplicitamente la pratica di richiedere ai fornitori l'aderenza agli standard minimi per il lavoro. L'uso degli approvvigionamenti governativi come strumento per un'azione di sostegno in favore dei produttori locali o di settori vulnerabili della popolazione (piccole imprese, cooperative, aziende composte e guidate da donne o da minoranze) è una pratica affermata per contribuire alla realizzazione complessiva dei diritti economici, sociali e culturali; tali politiche, però, sono considerate discriminatorie nei confronti delle imprese straniere e quindi esplicitamente proibite.

43. L'OCSE ha sviluppato una "metodologia per la valutazione dei sistemi nazionali di approvvigionamento" basati su indicatori derivati da una tavola rotonda OCSE-DAC/Banca Mondiale,²⁴ che stabilisce "indicatori di adesione e prestazione" per i paesi partner. Tra essi, il sotto-indicatore 1(d) "valuta le politiche di partecipazione e selezione, per accertarsi che non siano discriminatorie. Come principio generale, le imprese, incluse le imprese straniere qualificate, non dovrebbero essere escluse dalla partecipazione ad una gara d'appalto per nessuna ragione se non per mancanza di qualifiche".

44. Per alcuni approvvigionamenti i paesi possono, e così fanno, scegliere di ingaggiare un'impresa straniera, ma da parte dei donatori/creditori è inappropriato insistere per una competizione internazionale per tutti gli approvvigionamenti al di sopra di una certa somma di denaro. I paesi industrializzati hanno acquistato forza economica, usando l'approvvigionamento per rafforzare lo sviluppo economico locale, ed ora la PD frena questa pratica.

45. L'apertura degli approvvigionamenti alle imprese straniere "si applica a tutte le forniture (beni, lavoro, servizi, inclusi quelli di consulenza) intraprese con i fondi pubblici" e "a tutti gli organi pubblici e governi ed entità subnazionali", tra cui "l'esercito, le spese per la difesa e simili, le imprese statali autonome o specializzate". È uno standard, questo, cui gli stessi paesi OCSE non si conformano. Tutte le spese collegate alla difesa dei paesi avanzati sono di solito escluse dalle norme di trasparenza che valgono per le altre spese governative; inoltre, il commercio di armi è escluso in maniera esplicita dalle disposizioni del WTO. Imporre tali condizioni ai paesi in via di sviluppo è una seria violazione della loro sovranità.

²⁴ <http://www.OCSE.org/dataOCSE/1/36/37130136.pdf>

46. Gli standard di approvvigionamento richiesti dalla PD vanno oltre le richieste di trasparenza nelle forniture che i paesi sviluppati hanno chiesto a quelli in via di sviluppo nel WTO, come parte dei cosiddetti 'temi di Singapore'. Quelle richieste sono state rifiutate con forza, durante la Conferenza ministeriale di Cancun, in quanto contrarie al diritto allo sviluppo, anche quando molti paesi in via di sviluppo hanno già principi di trasparenza nei loro approvvigionamenti: quei paesi temono che, vincolandosi a livello internazionale a regole di approvvigionamento nazionale, potrebbe mettersi sulla via insidiosa della completa liberalizzazione e dell'apertura forzata all'offerta straniera. La PD fa esattamente questo nelle clausole che elencano gli obblighi che i paesi partner devono rispettare come condizione per ricevere gli aiuti.

47. L'uso di sistemi nazionali di approvvigionamento è molto controverso. Intanto, negli Stati Uniti il *National Foreign Trade Council* (NFTC) ha come priorità l'abolizione dell'uso dei sistemi nazionali di approvvigionamento, poiché li ritiene inferiori a quelli dei paesi donatori e prони alla corruzione. L'NFTC non crede che i sistemi-paese garantiscono alle imprese statunitensi un accesso competitivo alle offerte. La legislazione della Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti tratterebbe il 20% dei contributi USA alla branca della Banca Mondiale che si occupa di prestiti agevolati, l'IDA, se la Banca Mondiale promuovesse i sistemi nazionali di approvvigionamento. Così, anche se un paese dovesse arrivare ad un voto A o B, gli obiettivi dell'indicatore 5b promettono solo che entro il 2010 la riduzione nella quantità di ODA, non usando quei sistemi, sarebbe rispettivamente di due terzi o di un terzo. Allo stesso tempo, le imprese straniere, escluse al momento dalle offerte, avrebbero accesso ad un'ampia quota dei budget nazionali generati dalle tasse dei cittadini e non dall'ODA. Il risultato finale in termini di proporzione dell'approvvigionamento governativo speso all'estero o in patria può, così anche risultare negativo.

48. L'**Indicatore 3** è il solo, nella sezione dedicata all'allineamento della PD, che richiede specificamente che "i flussi degli aiuti siano in linea con le priorità nazionali". Tuttavia, ciò va misurato in base alla "percentuale dei flussi degli aiuti riportata nei budget nazionali dei partner". Anche se riportare le entrate ODA nei budget nazionali può essere utile per semplificare i controlli - sia da parte dei donatori/creditori sia da parte del parlamento e dei cittadini - non garantisce da solo che quei flussi, o gli stessi budget, siano coerenti con le priorità nazionali.

49. L'**Indicatore 4** ambisce a "rafforzare le capacità tramite il sostegno coordinato" e si misura in base alla percentuale di sostegno allo sviluppo delle capacità da parte dei donatori, fornito tramite programmi coordinati ed in linea con le strategie di sviluppo nazionali dei partner, con l'obiettivo di

raggiungere il 50% di cooperazione tecnica entro il 2010. Questo indicatore si è dimostrato particolarmente difficile da valutare, a causa della mancanza di una definizione comune, tra i donatori, di cos'è la "cooperazione tecnica". È importante, invece, che tale concetto sia definito in maniera adeguata, per frenare la pratica di sostituire le competenze locali con i servizi stranieri, molto più costosi e non in sintonia con le realtà del posto.

50. Gli **Indicatori 5a e 5b** richiedono l'analisi dell'uso reale da parte dei donatori dei sistemi di gestione finanziaria e di approvvigionamento dei paesi riceventi, uso che dovrebbe aumentare in base ai punteggi ottenuti da quei sistemi, come è specificato nella discussione dell'**Indicatore 2**. Va notato che, anche quando un sistema di approvvigionamento di un paese ottiene una A, una parte sostanziosa degli aiuti al sistema pubblico, da parte dei donatori, potrebbe comunque essere speso al di fuori del sistema del paese beneficiario. Tutti i commenti fatti per il secondo indicatore sono validi anche qui.

51. L'**Indicatore 6** trova la sua realizzazione nel "rafforzamento delle capacità evitando le strutture ad attuazione parallela". L'obiettivo è di ridurre di due terzi il numero di strutture parallele per l'attuazione dei progetti, ed è in linea con la pressione della PD sui donatori ed i creditori affinché passino dagli aiuti programmati ai programmi di aiuto.

52. L'**Indicatore 7** richiede all'ODA una maggiore "prevedibilità", che dovrebbe essere misurata sulla percentuale di spese per gli aiuti effettuate in base a programmi annuali o pluriennali. L'obiettivo per il 2010, però, prevede solo "il dimezzamento degli aiuti non sborsati all'interno dell'anno fiscale nel quale erano previsti" (una meta poco ambiziosa!), senza alcun riferimento agli impegni a lungo termine.

53. I donatori ed i creditori elargiscono aiuti in maniera così imprevedibile che, in alcune circostanze, il loro arrivo in ritardo è un vero trauma per l'economia del "partner". L'imprevedibilità dell'ODA è uno degli ostacoli maggiori per il raggiungimento degli MDG. Promuovere la realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali (ESCR) e degli MDG implica, in pratica, l'erogazione di servizi pubblici più numerosi e migliori (in particolare, sanità, educazione ed acqua) per i poveri, il che, a sua volta, richiede l'assunzione di insegnanti, medici ed infermieri. Tuttavia, come risulta chiaramente dall'Ufficio di valutazione indipendente (IEO) del FMI, quest'ultimo impone tetti di inflazione e limiti fiscali alle spese di governo che spesso comportano la soppressione delle possibilità dei vari governi di assumere personale chiave.²⁵ Inoltre, per via dell'imprevedibilità degli aiuti, i governi non possono permettersi nuove assunzioni o salari aggiuntivi in base a flussi di aiuti inaffidabili ed incostanti.

54. Secondo uno studio pubblicato da *Social Watch*,²⁶ “il rapporto ONU del 2007 sul progresso degli MDG mostra che risorse adeguate non sono ancora disponibili per i paesi in maniera prevedibile. Aiuti realmente prevedibili e per il lungo termine non vengono consegnati. I donatori sono tutt’ora incapaci - per la maggior parte - di impegnarsi in cicli triennali di appoggio diretto al bilancio che faciliterebbero la programmazione delle spese a medio termine. Nella pratica, sarebbero necessari anche impegni a lungo termine per far avere la certezza, ai pesi partner, di una risorsa finanziaria stabile per i costi sociali e dei servizi pubblici collegati agli MDG. Le spese legate alla sicurezza sociale devono essere prevedibili, continue, non soggette ai ritmi intermittenti della politica degli aiuti”.

55. Inoltre, “l’esperienza dimostra che l’appoggio diretto al bilancio, soprattutto quello generale, è particolarmente vulnerabile in caso di un deterioramento delle relazioni politiche. Ciò mina l’appoggio diretto al bilancio come strumento per il lungo termine. Oltre agli effetti negativi immediati, questo fatto rende i paesi partner meno propensi a considerare l’appoggio diretto al bilancio come una fonte affidabile di finanziamento per la pianificazione a medio e lungo termine. Questo, a sua volta, indebolisce gli effetti benefici dell’appoggio diretto al bilancio”.

56. I donatori possono anche fermare il flusso degli aiuti quando un governo non rispetta le condizioni contenute nel Quadro di valutazione delle prestazioni (PAF) allegato gli accordi sull’appoggio diretto al bilancio.

È ironico che l’obiettivo di rendere gli aiuti meno incostanti non limiti in alcun modo il potere dei donatori di staccare la spina dal bilancio dei governi beneficiari, proprio come fa il FMI.²⁷ Secondo i consulenti UE “ciò comporta un pericolo per il flusso a singhiozzo delle risorse dai donatori ai partner, con potenziali effetti devastanti sullo sviluppo dei paesi riceventi. Tuttavia, tali rischi non sono analizzati o discussi a sufficienza né dai donatori né dai partner”.²⁸

²⁵ IEO, FMI, “The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa”, marzo 2007.

²⁶ Carter, Rebecca e Stephen Lister, “Budget support: As good as the strategy it finances”, in *Social Watch* 2007, ITeM, 2007 consultabile all’indirizzo web http://www.socialwatch.org/en/informeImpreso/pdfs/budgetsupport2007_eng.pdf

²⁷ Alexander, Nancy, “The New Aid Model: Implications for the Aid System”, settembre 2007.

²⁸ Studio condotto dall’università di Oxford University, “Global Economic Governance Program” (non datato), p. 44.

57. L'obiettivo modesto associato all'Indicatore 7 non fa sperare che una simile situazione sarà corretta nel futuro.

58. L'**Indicatore 8** ha come obiettivo slegare gli aiuti e si misura in base alla percentuale di aiuti slegati; la meta per il 2010, però, promette solo "un progresso continuo nel tempo", senza specificare altro.

59. Assieme all'imprevedibilità, l'ODA vincolata è uno dei fattori principali nella riduzione dell'efficienza degli aiuti. La percentuale degli aiuti legati rispetto a quelli totali può arrivare fino al 69% per l'Italia ed al 57% per gli Stati Uniti. Il Centro per lo sviluppo globale, con sede a Washington, ha stimato che "i vincoli aumentano il costo dei progetti d'aiuto del 15-30% in media".²⁹

60. Slegare gli aiuti è probabilmente il singolo fattore più importante che possa contribuire all'efficienza degli aiuti e dipende unicamente dai donatori. Il fatto che non sia incluso tra gli obiettivi vincolanti della PD non contribuisce ad aumentare la credibilità in tale processo tra i paesi partner.

Armonizzazione

61. L'**Indicatore 9** richiede, da parte dei donatori, accordi o procedure comuni, misurati dalla percentuale degli aiuti forniti secondo approcci basati su programmi, come l'Appoggio diretto al bilancio (DBS) e l'Approccio intersettoriale (SWAp), oppure i Crediti a sostegno della riduzione della povertà (PRSC). L'obiettivo per il 2010 è che il 66% degli aiuti siano forniti nel contesto di approcci basati su programmi, a partire dalla base del 43% nel 2005. I Paesi Bassi inviano già il 70% dei loro aiuti tramite l'appoggio diretto al bilancio generale o settoriale. DFID (Regno Unito) emette circa il 50% dell'assistenza allo sviluppo tramite appoggio diretto al bilancio ed circa il 25% con lo SWAp.

62. Nel giugno 2006 la Banca Mondiale forniva circa il 40% dei suoi nuovi prestiti con l'appoggio diretto al bilancio. Nel biennio fiscale 2004-2006 la Banca Mondiale ha impegnato fondi per finanziare 46 operazioni con quegli approcci in 28 paesi, mentre in Bangladesh, Brasile, Malawi, Marocco, Nepal, Nicaragua, Filippine, Polonia e Tanzania, la Banca ha sostenuto più di un approccio intersettoriale.

²⁹ RoMDan, David, "An Index of Donor Performance", Centro per lo sviluppo globale, consultabile al sito web <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/3646>

63. I settori che si avviano velocemente verso lo SWAp sono la sanità, l'educazione, l'acqua e le fognature. Gli SWAp, però, sono sempre più usati non solo per un singolo settore, ma anche per settori multipli ed aree istituzionali trasversali, come lo sviluppo del settore privato e la giustizia.³⁰

64. Si ritiene che DBS e SWAp riducano i costi delle transazioni, aumentino l'efficienza della spesa pubblica, portino ad una maggiore prevedibilità dei flussi degli aiuti ed assicurino una più stretta convergenza tra ODA e fondi pubblici. I Paesi Bassi, che hanno intrapreso una dettagliata analisi del proprio impegno in DBS e SWAp, hanno rilevato che “nel settore dell'istruzione in Zambia (...) il numero dei conti di donatori gestiti dal Ministero è calato da circa 800 nel 1999 a 10 nel 2004. È calato anche il numero di missioni dei donatori per anno da circa 120 a 10”. Tuttavia, uno studio sulla Zambia³¹ mette in discussione la nozione secondo la quale i costi di transazione diminuiscono sempre al passaggio dagli approcci basati su progetti a quelli intersettoriali.

65. La critica dello SWAp³² si basa sul fatto che tale approccio si concentra soprattutto sulla dimensione dell'offerta piuttosto che sulla domanda. Le implicazioni di questo problema sono importanti. Infatti, se i donatori creano un fondo comune per un settore che riserva una percentuale minima delle risorse totali per la fornitura di un certo servizio locale, allora è necessario che tale servizio sia una priorità del governo locale che riceve le risorse stanziare.

66. In parte, la soluzione a questo problema fondamentale è nella messa in atto di una politica del dialogo che colmi il divario macro-meso-micro (o nazionale-statale-locale). Il dialogo dovrebbe avere una dimensione verticale (nazionale-regionale-locale) ed una orizzontale che abbraccia il dialogo sociale a tre; infine, è necessario un dialogo interno-esterno, tra donatori e creditori da una parte, ed i sostenitori nazionali dall'altra.

67. Nella pratica, gli SWAp sono ormai visti, da numerosi donatori e governi partner, non come un processo *multistakeholder*, ma come un programma specifico di spesa pubblica finanziato da (un gruppo selezionato di) donatori.

³⁰ OCSE DAC, “2006 Survey Monitoring the Paris Declaration,” maggio 2007: <http://www.OCSE.org/dataOCSE/0/45/38597363.pdf>

³¹ Patrick, Watt, “Transaction Costs in Aid: Case Studies of Sector Wide Approaches in Zambia and Senegal,” Rapporto sullo sviluppo umano, 2005.

³² Van Reesch, Ellen, “Bridging the macro-micro gap: Micro-meso-macro linkages in the context of sector-wide approaches”, 2007.

L'attenzione è sulla politica del governo nazionale e sul suo quadro di bilancio, anziché sui vari attori coinvolti nel settore.

68. Le strategie di settore sono “fortemente influenzate dalle priorità dei donatori. Tendono ad essere documenti tecnici ed uniformi, privi di una conoscenza approfondita delle dinamiche (politiche) locali. Le soluzioni proposte si basano spesso su esperienze di altri paesi, compresi quelli di origine dei donatori stessi, che di solito non riflettono le situazioni specifiche locali”.³³

69. In Nicaragua, donatori e governo non sono stati in grado di concordare strategie generali per il settore agricolo. Alcuni donatori europei e l'UNDP favoriscono lo sviluppo dell'agricoltura da parte dei piccoli coltivatori, mentre il governo ed altri donatori (tra i quali l'USAID) preferiscono appoggiare i produttori su larga scala che hanno un maggiore potenziale commerciale e di esportazione.

Forse a causa di conflitti simili, alcune responsabilità sono passate dai dicasteri tecnici a quello delle finanze.

70. La maggior parte degli SWAp sono negoziati per i settori tradizionali, come l'educazione, la sanità e la fornitura d'acqua, ma altri si concentrano su un tema, come lo sviluppo del settore privato (PSD). Nel caso del Ghana,³⁴ i donatori ed i consulenti hanno insistito aggressivamente perché fosse stabilita una strategia per il PSD da far accettare al governo. Al ministero per sviluppo del settore privato (PSD) è stato assegnato uno staff composto da otto consulenti da parte dei donatori e cinque impiegati civili. I tentativi di formare un “fondo comune” per il PSD non hanno avuto successo, perché la maggior parte dei donatori già finanziava il settore privato direttamente ed aggirando il governo. I donatori hanno anche rifiutato il piano iniziale di approvvigionamento proposto dal governo e, alla fine, quest'ultimo ha dovuto usare il modello della Banca Mondiale per l'approvvigionamento, che era assolutamente inadatto agli acquisti su piccola scala richiesti dai progetti.

71. I donatori affermano di essere a favore della proprietà dei governi, ma nella pratica hanno rifiutato apertamente le priorità del governo del Ghana per i finanziamenti. Secondo lo studio condotto dall'università di Oxford, “lo staff del ministero ha girato a vuoto, cercando di stabilire delle priorità che i

³³ Id., p. 87.

³⁴ Studio condotto dall'università di Oxford, “Global Economic Governance Program” (non datato).

donatori avrebbero approvato. Per di più, i costi delle transazioni sono stati molto elevati”.

72. L'**Indicatore 10** richiede ai donatori di collaborare (a) in missioni sul campo e/o (b) al lavoro di analisi del paese, incluse le revisioni diagnostiche. Gli obiettivi per il 2010 sono: (a) il 40% delle missioni sul campo dei donatori dovranno essere congiunte (a partire dal 18% del 2005); (b) il 66% del lavoro di analisi del paese dovrà essere congiunto (a partire dal 42%).

73. In aggiunta, donatori e creditori stanno preparando le Strategie congiunte di assistenza (JAS) guidate dalla Banca Mondiale. Storicamente la Banca Mondiale appronta una Strategia di assistenza paese (CAS) per ciascun paese ricevente, e traccia il piano di investimento dell'istituzione nel medio termine, ad es. 3 anni. Sempre più spesso, però, la Banca partecipa alla formulazione di JAS assieme ad altri donatori e creditori. In Africa ci sono 13 paesi con JAS. Nel caso della Tanzania, 35 paesi ed organizzazioni multilaterali del *Development Partners Group* hanno appoggiato e/o adottato la JAS per quel paese.

74. Uno dei pericoli di una simile armonizzazione è che, una volta che la JAS è stata approvata da un numero così ampio di donatori e dopo lunghi negoziati, è come scritta nella pietra, rendendo impossibile, per qualunque processo condotto da un paese democratico, cambiarla. Viene così minato il potere del parlamento (persino del ramo esecutivo del governo) di introdurre dei cambiamenti, se la pratica ne dimostra la necessità, così come vengono erosi la democrazia ed i diritti umani locali.

75. Un altro pericolo consiste nell'ulteriore rafforzamento della Banca Mondiale rispetto ad altri donatori che hanno una visione meno ideologica dello sviluppo. Una delle preoccupazioni espresse dai diplomatici presenti ad un ritiro sul finanziamento allo sviluppo - organizzato dalla *Friedrich Ebert Stiftung* a New York, 4-5 ottobre 2007 - è che “il processo di coordinamento tra donatori potrebbe impedire l'innovazione da parte degli stessi e ridurre la scelta di programmi per i beneficiari degli aiuti. La competizione tra donatori è importante, soprattutto con l'aggiunta di nuovi donatori che non hanno firmato la Dichiarazione di Parigi”.³⁵

³⁵ FES, “Challenges in Financing for Development: Policy Issues for the Doha Conference”, rapporto redatto da Barry Herman, Frank Schroeder ed Eva Hanfstaengl.

Gestione finalizzata ai risultati

76. L'**Indicatore 11** mira ad ottenere “un quadro orientato al risultato” tramite la “riduzione di un terzo della proporzione di paesi senza strutture trasparenti e controllabili per la valutazione delle prestazioni”. Tutti i programmi di appoggio diretto al bilancio (DBS) e di approcci intersettoriali (SWAp) hanno un Quadro di valutazione delle prestazioni (PAF) corrispettivo, con condizioni politiche. Il parlamento ed i gruppi di cittadini non sono coinvolti in maniera significativa nella formazione del PAF, le cui condizioni sono un requisito per il rilascio di ulteriori frazioni del bilancio.

77. In 18 operazioni di sostegno del bilancio, già messe in atto dalla Banca Mondiale (il numero è in rapida crescita), le condizioni allegate ai prestiti od alle garanzie emessi dalla Banca per l'appoggio al bilancio derivano dal PAF. Poiché queste condizioni comportano lunghi negoziati con numerosi donatori bi- e multilaterali, la partecipazione della società civile, e persino quella parlamentare, nel processo decisionale è praticamente impossibile: infatti, la modifica o l'eliminazione della *conditionality* dovrebbe essere stabilita non solo dal governo del paese ricevente, ma anche con i molteplici donatori e creditori.

78. Al contrario di quanto possa far credere il titolo “gestione finalizzata ai risultati”, i risultati da cui dipendono gli aiuti non sono misurati in base alla riduzione della povertà od al raggiungimento degli MDG, bensì fanno riferimento, di solito, alle politiche macroeconomiche e di *governance*. Una “gestione dei risultati” è ritenuta positiva se sono in atto quelle politiche, anche se la povertà aumenta, come è successo in passato, quando programmi simili di aggiustamento strutturale sono stati attuati senza un'adeguata valutazione dell'impatto sociale e senza “reti di salvataggio”.

Responsabilità reciproca

79. L'**Indicatore 12** è l'unico che riguarda la “responsabilità reciproca”, uno dei cinque principi della PD. Dovrebbe essere misurata in base al “numero di paesi partner che effettuano valutazioni reciproche dei progressi fatti nell'attuazione degli impegni concordati sull'efficacia degli aiuti, compresi quelli della presente Dichiarazione”. L'obiettivo per il 2010 è che tutti i paesi partner abbiano approntato “sistemi di revisione reciproca”.

80. Poiché finora non queste revisioni non si sono svolte, per quanto ne sappia l'autore, è difficile valutarne l'ampiezza e il formato. Eppure, è sorprendente che uno dei principi chiave della PD è ridotto, nella sua attuazione, ad una serie di esercizi condotti a livello nazionale nei paesi riceventi.

81. Considerando l'esperienza dell'OCSE DAC nel condurre "analisi tra pari" delle pratiche di aiuto dei donatori, ci si aspetterebbe che le revisioni reciproche siano condotte a livello internazionale, con l'opportunità, per i paesi in via di sviluppo, di essere consigliati dalle ONG internazionali ed altri esperti che condividano le proprie esperienze sulle prestazioni collettive ed individuali dei donatori. Al contrario, una pratica di valutazione a livello nazionale, in cui il paese ricevente deve rendere conto di fronte all'intera comunità dei suoi donatori comporta un enorme squilibrio di potere e risorse: il paese in via di sviluppo può essere facilmente messo di fronte alle sue responsabilità nella "collaborazione", sotto la minaccia di vedere ridotti od eliminati gli aiuti, mentre i donatori sono a mala pena ritenuti responsabili per qualsiasi problema. La somma di analisi simili non contribuisce certo ad una pratica di "responsabilità reciproca" equa.

82. Inoltre, non c'è alcuna rappresentanza da parte né dei paesi in via di sviluppo né di organizzazioni internazionali in cui predominano gli interessi dei paesi in via di sviluppo negli organi della PD preposti a stabilire gli standard e ad assegnare le votazioni - che sono soprattutto l'OCSE e la Banca Mondiale - anche quando sono i paesi riceventi, e non i donatori, ad essere penalizzati se quegli stessi standard non sono raggiunti.

VI. COLLEGAMENTI TRA I DIRITTI UMANI, LA GOVERNANCE E L'EFFICACIA DEGLI AIUTI

83. Come si è già visto nell'analisi dettagliata di numerosi indicatori chiave della PD, molti di essi sono collegati alla *governance*, soprattutto nei settori degli approvvigionamenti governativi e della gestione finanziaria. Eppure, anche se ai paesi beneficiari sono richiesti grandi cambiamenti nella *governance*, i donatori non devono compiere sforzi simmetrici come, ad esempio, slegare gli aiuti o renderli più prevedibili. Le nuove modalità per gli aiuti portano i donatori bi- e multilaterali ad allinearsi attorno a certi requisiti di *governance* e rischiano minare i processi democratici locali e lo "spazio politico" di cui i governi dei paesi in via di sviluppo hanno bisogno per fare i propri piani: in linea di principio, quindi, lavorano contro il diritto allo sviluppo. Le opportunità di promuovere i diritti umani, ad es. facendo degli standard minimi per il lavoro o delle pari opportunità delle donne per l'impiego una condizione per partecipare agli approvvigionamenti governativi, non solo mancano del tutto ma sono considerate contrarie alle regole promosse alla PD.

VII. LA DICHIARAZIONE DI PARIGI E GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO

84. Come si è già visto, l'efficacia della distribuzione e della gestione degli aiuti, come viene misurata dalla Dichiarazione di Parigi, non valuta l'impatto degli aiuti sulla riduzione della povertà né sulla realizzazione dei diritti umani. Nonostante ci si aspetti che aiuti più efficaci contribuiscano sia ad eliminare la povertà sia a promuovere i diritti umani (anche se i secondi non sono neppure menzionati come un obiettivo dalla PD), a livello tecnico i 12 indicatori possono dirsi realizzati rivedendo la PD senza fare riferimento ad alcun risultato concreto in entrambe le aree.

VIII. AREE DI POTENZIALE CONGRUENZA E SINERGIA CON IL DIRITTO ALLO SVILUPPO

85. Benché ci siano congruenza e sinergia tra i principi di proprietà e reciproca responsabilità con il diritto allo sviluppo (RtD), la sua attuazione e valutazione - come è stato già visto - comporta il rischio di potenziali violazioni del RtD, contro le quali non è fornita alcuna assicurazione, meccanismo di reclamo od eccezioni.

86. Il RtD e i diritti umani in generale dovrebbero essere inclusi in maniera esplicita tra gli obiettivi della PD e nelle dichiarazioni politiche del HLF 3.

87. È necessario includere anche un quadro valutativo aggiuntivo, con i relativi obiettivi ed indicatori, per mezzo del quale esaminare i risultati della PD nei termini del suo impatto sul diritto allo sviluppo (RtD), sui diritti umani (HR) e sugli Obiettivi di sviluppo del millennio (MDG).

88. Le analisi della responsabilità reciproca dovrebbero essere condotte a livello internazionale, non a quello nazionale, con la partecipazione delle organizzazioni internazionali della società civile dotate di esperienza nel campo dello sviluppo e dei diritti umani. Il Forum per la cooperazione allo sviluppo (DCF) dell'ECOSOC, che si riunirà per la prima volta nel 2008, è stato creato nel Summit Mondiale del 2005,³⁶ per "migliorare l'attuazione degli obiettivi di sviluppo concordati a livello internazionale, compresi gli MDG, e promuovere il dialogo per trovare modi efficaci per sostenerla". Il DCF "discuterà temi legati all'efficacia ed alla coerenza - e fornirà guida politica e raccomandazioni su come migliorare la cooperazione internazionale per lo

³⁶ A/RES/60/1.

sviluppo”. Si tratta, dunque, di un adeguato meccanismo per la responsabilità reciproca e dovrebbe essere riconosciuto come tale dalla PD.

89. I paesi in via di sviluppo, le organizzazioni della società civile e le organizzazioni internazionali, come l’UNCTAD, dovrebbero essere inclusi nei gruppi e nelle consultazioni che definiscono i criteri di attuazione, gli obiettivi e la revisione della PD. Le eccezioni devono essere fornite nella *conditionality* della PD (nel PAF), per lasciare spazio politico quando i criteri della PD rischiano di ostacolare il diritto allo sviluppo od altri diritti umani, in maniera simile alle esenzioni del WTO.

IX. SUGGERIMENTI PER AGGIUNTE AI CRITERI PER LA REALIZZAZIONE DEL DIRITTO ALLO SVILUPPO

90. La Dichiarazione sul Diritto allo sviluppo (RtD) stabilisce che è essenziale una collaborazione internazionale efficace (Article 4.2).

91. L’MDG8 impegna i paesi a “formare una collaborazione globale per lo sviluppo” che includa gli aspetti correlati del commercio e della finanza, della cancellazione del debito, di una maggiore ODA per la riduzione della povertà, l’accesso alle cure essenziali, la condivisione dei benefici della tecnologia e la creazione di lavoro per i giovani, con particolare attenzione ai bisogni dei paesi più poveri, di quelli senza sbocco sul mare e degli stati insulari in via di sviluppo.

92. Questi obiettivi sono del tutto coerenti con l’RtD e possono contribuire, insieme o separatamente, alla sua realizzazione. Anche se l’MDG8 non include le stesse scadenze che hanno gli altri obiettivi, e che li rendono più facili da seguire, sono stati comunque concordati nell’MDG8 sette obiettivi e 16 indicatori numerici di progresso, che rendono possibile almeno la verifica dei progressi, se non stabilire proprio il “compimento” dell’obiettivo.

93. Vista l’accettazione universale e l’ampio sostegno degli MDG, l’MDG8 può risultare utile per controllare gli accordi internazionali nella prospettiva dell’RtD, con l’aggiunta dei criteri seguenti a quelli già concordati:

(a) fino a che punto una collaborazione contribuisce ad uno o più obiettivi accettati a livello internazionale sotto l’MDG8;

(b) fino a che punto i meccanismi di controllo e valutazione di una collaborazione includono gli indicatori di progresso dell’MDG8.

94. Affinché i criteri già esistenti possano rispondere meglio al proprio scopo di migliorare le collaborazioni, potrebbe essere utile sviluppare la metodologia di valutazione, compreso la creazione di un “segnapunti” semplificato che permetta i paragoni tra le collaborazioni o tra le varie versioni di una collaborazione che si evolve nel tempo.

LISTA DEGLI ACRONIMI

CPIA	Country Policy and Institutional Assessment: inv.
DAC	Development Cooperation Directorate (formerly Development Assistance Committee) of the OECD: Direzione della cooperazione allo sviluppo (DAC) dell'OCSE, in precedenza Comitato di assistenza allo sviluppo
DBS	Direct Budget Support: Appoggio diretto al bilancio (DBS)
DCF	Development Cooperation Forum: Forum per la cooperazione allo sviluppo (DCF)
HLF	High Level Forum: inv.
IMF	International Monetary Fund: Fondo Monetario Internazionale (FMI)
JAS	Joint Assistance Strategy: Strategie congiunte di assistenza (JAS)
MD	Millennium Declaration: Dichiarazione del Millennio
MDG	Millennium Development Goals: Obiettivi di sviluppo del millennio (MDG)
ODA	Official Development Assistance: Assistenza ufficiale allo sviluppo (ODA)
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)
PAF	Performance Assessment Framework: Quadro di valutazione delle prestazioni (PAF)
PEFA	Public Expenditure and Financial Assistance: inv.
PFM	Public Financial Management: inv.
PD	Paris Declaration (on Aid Effectiveness): Dichiarazione di Parigi (sull'efficacia degli aiuti)
PRS	Poverty reduction strategy: strategie di riduzione della povertà (PRS)
PRSC	Poverty reduction support credit: Crediti a sostegno della riduzione della povertà (PRSC)
PRSP	Poverty reduction strategy paper: Documento sulla strategia per la riduzione della povertà (PRSP)
RtD	Right to Development: Diritto allo sviluppo (RtD)
SWAp	sector wide approaches: Approcci intersettoriali (SWAp)
UN	United Nations: Nazioni Unite (ONU)
WP	Working Party (on Aid Effectiveness): Gruppo di lavoro (sull'efficacia degli aiuti) (WP)

**CRITERI PER LA VALUTAZIONE PERIODICA DELLO SVILUPPO GLOBALE
DALLA PROSPETTIVA DEL DIRITTO ALLO SVILUPPO**

I criteri per una valutazione periodica comprendono:

Struttura/ambiente favorevole

- (a) fino a che punto la collaborazione contribuisce a creare un ambiente e sostiene un processo nei quali sono realizzati tutti i diritti umani;
- (b) fino a che punto le collaborazioni per lo sviluppo promuovono l'inclusione di tutte le parti che si occupano di tutti i diritti umani, in particolare del diritto allo sviluppo, all'interno delle loro strategie di sviluppo nazionali ed internazionali, e fino a che punto i paesi partner ricevono sostegno dai donatori internazionali e da altri attori dello sviluppo per questi sforzi;
- (c) fino a che punto una collaborazione valuta e promuove la buona *governance*, la democrazia e lo stato di diritto ai livelli nazionale ed internazionale;
- (d) fino a che punto una collaborazione valuta e promuove la parità tra i sessi e i diritti delle donne;
- (e) fino a che punto una collaborazione riflette un approccio allo sviluppo basato sui diritti e promuove i principi di uguaglianza, non-discriminazione, partecipazione, trasparenza e responsabilità;
- (f) fino a che punto una collaborazione fa sì che un'adeguata informazione sia disponibile all'opinione pubblica per sottoporle i propri metodi di lavoro e risultati;
- (g) fino a che punto una collaborazione rispetta il diritto di ogni stato a stabilire le proprie politiche di sviluppo, in accordo con i suoi obblighi internazionali.

Processo

- (h) fino a che punto, nell'applicazione dei criteri, sono usati dati statistici ed empirici, e, in particolare, e se quei dati sono classificati in maniera appropriata, aggiornati periodicamente e presentati con imparzialità e tempismo;

- (i) fino a che punto una collaborazione applica le valutazioni dell'impatto sui diritti umani e fornisce, com'è necessario, reti di sicurezza sociale;
- (j) fino a che punto una collaborazione riconosce le responsabilità reciproche tra i partecipanti in base alla valutazione dei rispettivi possibilità e limiti;
- (k) fino a che punto una collaborazione comprende meccanismi equi ed istituzionali per la revisione e la responsabilità reciproche;
- (l) fino a che punto una collaborazione provvede per la partecipazione significativa delle popolazioni interessate durante l'elaborazione, l'attuazione e la valutazione di politiche, programmi e progetti correlati.

Risultato

- (m) fino a che punto le politiche appoggiate da una collaborazione assicurano il miglioramento costante del benessere dell'intera popolazione e di ogni individuo, in base alla loro partecipazione attiva, libera e significativa allo sviluppo ed alla distribuzione equa dei benefici risultanti, come richiesto dall'articolo 2, paragrafo 3, della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo;
- (n) fino a che punto le priorità stabilite da una collaborazione sono sensibili agli interessi ed ai bisogni dei segmenti più vulnerabili ed emarginati della popolazione, ed include misure a loro favore;
- (o) fino a che punto la collaborazione contribuisce ad un processo di sviluppo che sia sostenibile ed equo, senza dimenticare di assicurare sempre maggiori opportunità per tutti.

CAPITOLO II

La posizione della FOCSIV da Accra a Doha

ACCRA 2008: THIRD HIGH LEVEL FORUM ON AID EFFECTIVENESS

Breve sintesi

Una cooperazione allo sviluppo effettiva è un traguardo importante per tutti gli attori che lavorano nello sviluppo. Tuttavia, l'attuale agenda degli aiuti definita dalla Dichiarazione di Parigi del 2005 sull'efficacia degli aiuti e l'armonizzazione, limita il dibattito concentrandosi sull'efficienza della erogazione dell'aiuto in modo tecnocratico e apolitico. Lo scopo della Dichiarazione di Parigi e le negoziazioni successive sono, quindi, necessariamente limitate all'erogazione dell'APS, mentre una più ampia considerazione sullo sviluppo e la filosofia della cooperazione allo sviluppo è al di fuori del suo mandato.

Tuttavia, dal nostro punto di vista questo impoverisce la discussione ed esclude alcuni fattori rilevanti. Con questo documento cerchiamo di fornire una più ampia definizione di efficacia dell'aiuto, che non miri solo all'efficienza dell'erogazione, ma al raggiungimento di un impatto sostenibile e al cambiamento sociale.

La Dichiarazione di Parigi è lo strumento con cui i Governi vogliono migliorare l'efficacia dell'aiuto, ma con il suo obiettivo molto specifico, la Dichiarazione sta diventando il paradigma di tutta l'agenda per lo sviluppo con un impatto significativo sull'intero settore dello sviluppo e con conseguenze sul lavoro delle organizzazioni della società civile. Per questo, in occasione della revisione della Dichiarazione, ci sembra necessario proporre una visione alternativa dell'efficacia.

La FOCSIV adotta una visione che si ispira ai principi della Dottrina Sociale della Chiesa, e su cui ci sforziamo di modellare la cooperazione allo sviluppo e misurarne l'efficacia quando l'aiuto:

- genera impatto positivo sulla vita delle persone
- è rendicontabile e supporta la formazione
- si fonda sulla uguaglianza di opportunità e diritti e raggiunge le persone più generalizzate
- ha come obiettivo l'*empowerment*

- è erogato in coordinamento con tutti gli attori
- è sostenibile.

Senza nulla togliere all'efficienza quale criterio per misurare l'efficacia dell'aiuto, il processo di cambiamento, i diritti umani, il cambiamento sociale ed economico sono elementi ugualmente importanti di cui tener conto. Pur riconoscendo il valore della Dichiarazione di Parigi, riconosciamo che gli obiettivi e lo scopo dell'aiuto pubblico allo sviluppo differiscono in maniera importante dai contributi che la società civile sia al Nord che al Sud danno al processo di sviluppo. Per esempio, accettiamo la crescita economica e i fattori che possono sostenerla come una preoccupazione legittima delle politiche di aiuto, mentre il ridotto volume di risorse messo a disposizione degli attori della società civile pone spesso l'obiettivo della crescita economica al di fuori della loro portata. Eppure la società civile giustamente è interessata alla qualità della crescita economica affinché anche le categorie più povere riescano a godere dei benefici che tale crescita porta con sé.

Questo documento fornisce un quadro per ampliare ed approfondire le prospettive della società civile e dei governi sull'efficacia per uno sviluppo olistico. Il punto di partenza è che l'aiuto può servire allo sviluppo solo se si accompagna ad altre misure per garantire la giustizia sociale, per esempio la riforma del commercio internazionale. L'aiuto allo sviluppo deve essere uno strumento di giustizia e non una mera compensazione dell'ingiustizia. Perché, come ricorda il Concilio Vaticano II: *«Siano anzitutto soddisfatti gli obblighi di giustizia perché non si offra come dono di carità ciò che è già dovuto a titolo di giustizia»*.

Sintesi delle raccomandazioni

- Altri principi sull'efficacia dell'aiuto al di là di quelli previsti dalla Dichiarazione di Parigi esistono e dovrebbero essere riconosciuti.
- L'impatto può essere dimostrato attraverso strumenti che non necessariamente rientrano in un quadro predeterminato definito dalla Dichiarazione. I governi e i donatori non dovrebbero imporre misure sull'efficacia alle organizzazioni non governative che interferiscono con i loro sforzi di valutare il proprio impatto e/o ridurre le considerazioni sull'efficacia a mere valutazioni tecniche sull'efficienza.
- Il ruolo della società civile è indipendente, a volte complementare, ma mai subordinato all'agenda dei governi per migliorare l'efficienza. L'apprezzamento della società civile non dovrebbe essere limitato al

riconoscimento del suo ruolo di erogatore di servizi. Occorre riconoscere la complementarità e la diversità degli approcci per raggiungere uno sviluppo completo e sostenibile.

- Un reale impegno per la *ownership* democratica dovrebbe essere dimostrato garantendo lo spazio per la partecipazione della società civile al dibattito pubblico nei paesi beneficiari su base permanente, in particolare laddove il Sostegno al Bilancio è la modalità preferita dai donatori.
- I donatori dovrebbero impegnarsi a raggiungere standard più alti di apertura e trasparenza dell'aiuto e prevedere nuovi target per un'erogazione dell'aiuto su base pluriennale, prevedibile e garantita. Allo stesso modo dovrebbero prevedere con una tempistica definita, target più ambiziosi e monitorati in via indipendente per porre fine alla pratica degli aiuti legati e per eliminare tutte le condizionalità che arrecano danni ai beneficiari.

Considerazioni generali

L'ampia visione che la FOCSIV ha in merito alla tematica dello sviluppo, di cui l'efficacia dell'aiuto ne è una parte, è basata sulla nozione di bene comune e sull'idea che le comunità locali siano artefici del proprio sviluppo. Tali valori derivano dai principi della Dottrina Sociale della Chiesa: dignità umana, sussidiarietà, solidarietà e opzione preferenziale per i poveri. Essi sono alla base del nostro lavoro e ispirano i valori fondamentali di *partnership*, sostenibilità e impegno per far fronte ad una situazione di ingiustizia globale di tipo strutturale. Anche la nostra definizione di efficacia dell'aiuto allo sviluppo si fonda su tali principi. **La FOCSIV ritiene che per aiuto efficace bisogna intendere un aiuto che promuova la dignità umana, che produca un impatto positivo, che sia responsabile, che promuova l'apprendimento, che sia centrato sull'eguaglianza e sui diritti, che raggiunga le persone più marginalizzate, che punti all'*empowerment* dei destinatari e che sia sostenibile.** Negli ultimi anni questa definizione ha ispirato il nostro lavoro di *advocacy* sia per l'aumento delle risorse da destinare allo sviluppo (0,7% del PIL) che per la qualità degli aiuti.

La FOCSIV ha accolto favorevolmente gli sforzi per definire una comune agenda ufficiale per aumentare l'efficacia degli aiuti, agenda che alla fine è stata incorporata nella Dichiarazione di Parigi sull'efficacia dell'aiuto approvata dai donatori nel 2005. Molti paesi donatori e molti dei governi partner si sono realmente impegnati per migliorare il modo in cui viene

implementato il sistema degli aiuti. Siamo d'accordo con i principi fondamentali della Dichiarazione, e nello specifico i principi di armonizzazione, allineamento, *ownership*, gestione dei risultati e responsabilità reciproca per aumentare l'efficacia degli aiuti. Tuttavia, abbiamo qualche dubbio sia in merito allo scopo che alla direzione che questa agenda sta prendendo e crediamo che l'obiettivo della Dichiarazione non vada molto lontano nel garantire un impatto sulla riduzione della povertà in modo sostenibile. **La FOCSIV considera la Dichiarazione di Parigi uno strumento tecnico che utilizza indicatori tecnici e standard per aumentare l'efficacia nell'erogazione dell'aiuto, che però, in caso di successo, non può essere automaticamente considerato segnale di raggiungimento di uno sviluppo efficace.**

- *Efficacia dell'aiuto vs efficacia dello sviluppo, un grande dibattito*

Nella visione della FOCSIV l'aiuto non può essere dissociato da un più ampio processo di sviluppo. Ciò sta a significare che la questione principale è “*aiuto per uno sviluppo efficace e non aiuto efficace in quanto tale*”. Altri indicatori di uno sviluppo efficace come ad esempio la riduzione della povertà, la realizzazione dei diritti umani, la sostenibilità ambientale e l'uguaglianza di genere, che sono i principali capisaldi per raggiungere risultati positivi di sviluppo, non sono stati indicati dai governi come i risultati finali auspicati di un aiuto efficace. **Senza l'inclusione dell'efficacia degli aiuti in una più ampia visione dello sviluppo, l'agenda non riesce a comprendere tutti gli elementi e gli attori che contribuiscono ad uno sviluppo efficace** così come non riesce ad includere gli ostacoli e le sfide affrontate per raggiungerlo.

Con la Dichiarazione di Parigi vi è il rischio che i donatori si concentrino sul compiere progressi sugli aspetti tecnici della Dichiarazione a discapito del progresso sui veri indicatori dello sviluppo. A nostro avviso l'aiuto può essere realmente utile allo sviluppo se associato ad altri mezzi per la ricerca della giustizia economica e sociale, utilizzando un approccio basato sui diritti, assicurando la coerenza delle politiche e affrontando altre questioni chiave, alcune delle quali saranno affrontate a dicembre dalla Conferenza di Doha sulla finanza per lo sviluppo. Accra risulta essere un passo importante prima di questa conferenza.

- *La società civile e la Dichiarazione di Parigi: riconoscimento del ruolo della società civile*

Il ruolo fondamentale e il contributo della società civile nel processo di sviluppo a livello nazionale, regionale e globale non è ufficialmente indicato nella Dichiarazione. La legittimazione della FOCSIV e di altre organizzazioni

della società civile è rappresentato dalla solidarietà che condividiamo con le persone nei Paesi in via di Sviluppo di ogni gruppo e fede, aspirando ad essere una forza motrice per un cambiamento positivo. **La società civile, nella sua definizione più ampia, ha molti ruoli: abilitare, mobilitare, fornire servizi, donare, fare ricerca e *advocacy*. Il ruolo cruciale della società civile comprende anche il rendere i donatori e i governi responsabili nei confronti dei loro cittadini affinché rispondano delle loro azioni, ed è un'espressione fondamentale di cittadinanza democratica che negli attuali dibattiti e vista la mancanza di incremento dei flussi di aiuto non può essere trascurata.**

Questo ruolo cruciale deve essere riconosciuto all'interno della Dichiarazione di Parigi. Tuttavia, il lavoro della società civile non deve e non può essere valutato e monitorato usando principi definiti dai governi per i governi, in quanto verrebbe ignorato il ruolo indipendente e distinto svolto dalla società civile nell'attuale architettura dell'aiuto. È imperativo che, sia al Nord che al Sud, lo spazio per la società civile per monitorare le attività dei propri governi e renderli responsabili sia mantenuto ed esteso, in quanto senza di essa vi sarà una limitazione dei progressi sulla *good governance* e sulla lotta alla corruzione.

Secondo noi, si può ottenere una maggiore efficacia degli aiuti attraverso un buon coordinamento tra i diversi attori coinvolti. Essendo uno degli attori coinvolti, la FOCSIV considera che il proprio ruolo svolto nello sviluppo sia complementare, ma comunque distinto. I nostri membri associati hanno la responsabilità di garantire di lavorare come attori efficaci per uno sviluppo effettivo.

- *Ownership e responsabilità reciproca non sono affrontate in modo significativo*

L'attuale nozione di *ownership* dei Paesi in via di sviluppo ha bisogno di essere estesa per rispondere ad una più completa espressione di *ownership* democratica e *accountability*, che riconosce il ruolo dei parlamenti, degli organismi nazionali, delle donne e di altri gruppi di cittadini. L'attuale concezione di *ownership*, a causa dello squilibrio di potere tra i donatori del Nord e quelli del Sud, ha portato a modificare la "direzione" della responsabilità, la conseguenza è che i governi del Sud diventano sempre più responsabili nei confronti dei donatori che dei propri cittadini. Fino a quando si parlerà di *ownership* governativa e non di *ownership* democratica, la responsabilità continuerà a dirigersi verso l'alto. La società civile ha un ruolo chiave nel facilitare la *ownership* democratica per aumentare la responsabilizzazione dei governi.

I PRINCIPI CHIAVE DELLA DICHIARAZIONE DI PARIGI

«**Ownership**»: i Paesi in via di Sviluppo sono chiamati ad esercitare un'efficace *leadership* sulle loro politiche di sviluppo, strategia e coordinamento. I Paesi donatori sono responsabili per il rispetto delle "politiche di sviluppo" dei Paesi beneficiari dell'aiuto, e per il rinforzo delle capacità istituzionali dei vari Paesi in modo da permettere la messa in atto delle loro politiche.

«**Alignment**»: i donatori e le IFI dovranno basare il loro supporto sulle strategie di sviluppo messe a punto dai Paesi beneficiari dell'assistenza.

«**Armonizzazione**»: i donatori e le IFI devono armonizzare le loro iniziative e ridurre al minimo il peso della burocrazia, specie per quei PVS che non hanno ancora sviluppato adeguate capacità amministrative.

«**Gestire per ottenere**»: È necessaria una gestione comune degli aiuti e questa gestione deve puntare sempre ai risultati attesi. Diventa fondamentale lo sviluppo di adeguati meccanismi di valutazione in corso d'opera in relazione agli indicatori identificati dalle azioni incluse nelle varie "strategie paese".

«**Accountability**»: donatori, IFI e beneficiari si impegnano reciprocamente ad essere *accountable* per la messa in atto dei punti precedenti.

Le carenze della Dichiarazione di Parigi

Riconosciamo che la Dichiarazione di Parigi è uno strumento per migliorare l'efficienza dell'aiuto allo sviluppo. Ma nessuna norma è prevista per ridurre le condizionalità dei donatori o migliorare la prevedibilità dei flussi di aiuto. La dichiarazione parte dall'assunto che la crescita economica direttamente porta alla riduzione della povertà e questo non fa che rinforzare una visione limitata che non affronta in maniera adeguata la natura complessa e politica dello sviluppo. La Dichiarazione non contestualizza sufficientemente l'aiuto con le altre politiche che influenzano lo sviluppo come per esempio la riforma del sistema del commercio internazionale, la cancellazione del debito estero, la sostenibilità ambientale, la sicurezza e le migrazioni. Allo stesso modo non vengono considerati ulteriori canali per la fornitura degli aiuti, per esempio il ruolo dei nuovi donatori ufficiali, fondazioni, fondi verticali, istituzioni multilaterali di emergenza.

A dispetto di un *focus* sull'aiuto pubblico, l'agenda che deriva dalla

Dichiarazione di Parigi ha delle conseguenze che vanno ben al di là dei confini della mera efficacia dell'aiuto dei governi. Sta lentamente divenendo il solo paradigma di definizione degli aiuti da cui ogni allontanamento sembra difficile, così ha un impatto diretto anche sulle modalità di lavoro delle organizzazioni di società civile nonostante molti dei parametri non possano essere applicati al nostro lavoro.

Per esempio:

- lo spostamento della concentrazione sui programmi o sul sostegno al settore, può essere positivo poiché prevede un'allocazione delle risorse sulla base di target specifici. Questo approccio deve garantire l'adeguata partecipazione di tutti gli attori. Le tendenze attuali hanno provocato il timore di marginalizzazione, perfino esclusione da parte delle ONG, la riduzione dei fondi, ed una ridotta capacità di svolgere un ruolo appropriato in programmi o settori rilevanti.
- Le preoccupazioni dei donatori per l'“allineamento” e la “gestione dei risultati”, hanno incrementato le procedure imposte dai governi alle organizzazioni con una pressione crescente per allinearsi alle priorità dei governi e mostrare i risultati attraverso un quadro di riferimento preordinato dal governo e ispirato alla Dichiarazione di Parigi. Questa pressione rende difficile alle organizzazioni lo sforzo di bilanciare la rendicontabilità su più livelli, e riduce la loro autonomia e potenzialità nello sviluppare con i partner pratiche partecipatorie nella gestione dei progetti.
- L'utilizzo preferenziale del canale del *General Budget Support* per promuovere la *ownership* e l'allineamento non garantisce una *ownership* pienamente democratica o processi realmente democratici perché il dialogo avviene solo al livello dei governi. Le nostre esperienze in Camerun, Etiopia, Zambia e Nicaragua hanno dimostrato che il ruolo dei parlamenti nazionali e della società civile nel sostegno al bilancio risulta poco chiaro e molto limitato.
- Inoltre, quando i governi riceventi sono i soli a decidere quali ONG devono essere finanziate e c'è poca esperienza pregressa o nessuna di collaborazione, questa modalità può portare delle organizzazioni a non poter accedere a dei fondi che prima erano disponibili.
- C'è il rischio di una contraddizione laddove da una parte si chiede alla società civile dei Paesi beneficiari di colmare il gap nel processo di “*accountability*” del *General Budget Support*, dall'altra non si prevede nulla per assicurare che tali organizzazioni abbiano lo spazio e le risorse necessarie per svolgere questa importante funzione. Il controllo esclusivo del Governo

sulle decisioni di finanziamento rischia di essere utilizzato come meccanismo per soffocare le voci dissidenti o ridurle al minimo. La società civile aiuta ad assicurare che la voce dei poveri sia ascoltata, e tale ruolo deve essere riconosciuto e sostenuto mentre sembra che con il passare del tempo siano proprio loro soggetti a meccanismi di monitoraggio e a severe critiche.

- Un aiuto efficace implica il riconoscimento della complementarità degli approcci degli attori impegnati nelle politiche di sviluppo e un mix di strategie di intervento. Un dibattito inclusivo deve riconoscere il ruolo giocato dai differenti attori, e portare ad allargare l'intervento ad azioni che vadano oltre il livello governativo al fine di identificare le aree dove la potenzialità di un approccio complementare può essere valorizzato per raggiungere obiettivi comuni e una maggiore efficacia. Questo implica che gli attori siano portatori di contributi differenti e che abbiano lo spazio sufficiente per portare avanti il loro approccio, e dal momento che una efficace complementarità dipende dal contesto e dai settori di intervento, non è possibile una singola formula valida per tutta la strategia di cooperazione, ma deve essere garantita flessibilità e innovazione. L'efficienza e la gestione basata sul risultato non possono andare a scapito del valore che la diversità può apportare alle politiche di sviluppo.

- L'aiuto è solo uno degli elementi che possono portare allo sviluppo, e per raggiungere il suo obiettivo deve accompagnarsi ad altri provvedimenti per raggiungere la giustizia sociale come la riforma del commercio internazionale.

- Il monitoraggio insufficiente dei donatori: solitamente i donatori del Nord monitorano sé stessi in merito ai loro impegni. Al contrario, i governi del Sud sono monitorati da istituzioni del Nord che si conformano e utilizzano i criteri di valutazione della Banca Mondiale. Naturalmente ciò risulta non adeguato se si protende verso una responsabilità reciproca e una piena titolarità nei processi dei governi del Sud.

Nicaragua: collegare gli aiuti ai programmi del FMI nuoce ai poveri

Nessuno in Nicaragua, compresi i critici più radicali dei programmi del FMI, mette in discussione l'esigenza e l'importanza di mantenere una certa stabilità macroeconomica per promuovere uno sviluppo sostenibile e ridurre la povertà nel paese. Quasi tutti i settori (il Governo centrale, i parlamentari, le amministrazioni locali, le medie e piccole imprese, ecc.) concordano nell'affermare che il problema consiste per lo più nell'applicazione di politiche macroeconomiche che contraggono eccessivamente la spesa sociale, come è successo nei 14 anni in cui il FMI è stato il guardiano dell'economia nazionale. La decisione della CE di

vincolare le sue sovvenzioni per la cooperazione alla condiscendenza del Governo nei confronti degli accordi sottoscritti con il FMI subordina gli aiuti per la riduzione della povertà all'implementazione governativa di diversi programmi economici, che non risultano essere a favore dei poveri (Acevedo 2006). Vincolando gli aiuti per i poveri ai condizionamenti del FMI, la CE si nega la possibilità di ottenere risultati migliori con i suoi programmi e progetti per la riduzione della povertà perché, mentre con una mano contribuisce a ridurre la povertà nel Paese, con l'altra - la mano del FMI - contribuisce ad accrescerla o, nella migliore delle ipotesi, a mantenerla invariata nel tempo. Una valutazione dell'impatto del *budgetary aid* condotta dall'Università di Birmingham (2006) ha rivelato che, vincolando le spese per il *Budget Support Group* allo Strumento per la riduzione della povertà e per la crescita (PRGF) del FMI, con i ritardi che ne conseguono, si potrebbero avere delle ripercussioni sul flusso delle sovvenzioni verso i settori che erogano servizi a favore dei poveri.

Una prospettiva alternativa sull'efficacia dell'aiuto

Il processo di sviluppo è ispirato ai principi della Dottrina Sociale della Chiesa e si basa sul principio di dignità umana, rispetto del bene comune (la somma delle condizioni sociali che permettono lo sviluppo libero della persona umana e delle comunità) il riconoscimento delle comunità come autori del loro proprio sviluppo, e l'opzione preferenziale per i poveri.

Sulla base di questi valori, **l'aiuto per noi è efficace quando:**

1. Genera un impatto positivo che le persone percepiscono nella loro vita

Sebbene l'efficienza sia un aspetto importante dell'efficacia, noi cerchiamo di misurare il processo di cambiamento, i diritti umani, il cambiamento sociale ed economico. Il nostro approccio quindi si differenzia dall'approccio dei programmi centralizzati e dalla gestione basata sul risultato, che tende a focalizzarsi su obiettivi di sviluppo di breve termine e risultati quantificabili. Dal momento che il nostro approccio enfatizza la dignità umana, la metodologia che utilizziamo per la valutazione dà un ruolo centrale all'individuo e alla percezione dell'impatto che hanno i nostri interventi sulla sua vita. Questo richiede lo sviluppo di meccanismi innovativi, che consentano la partecipazione delle persone che sono coinvolte nel lavoro in modo da cogliere i risultati e l'impatto (sia atteso che non) dei programmi e dei progetti.

Fattori critici di successo:

- > *i beneficiari degli interventi di sviluppo possono descrivere completamente il cambiamento che hanno sperimentato sulle loro vite*
- > *le organizzazioni partner sono in grado di fornire le prove di tale impatto (quantitative/qualitative)*

2. È accountable e supporta la formazione

L'aiuto può essere efficace solo se è *accountable*. La reciproca responsabilità richiede meccanismi che obbligano i donatori e i beneficiari a rendere conto degli impegni sia nei paesi dei primi che dei secondi. Un accordo trasparente e vincolante, monitorato e valutato in via indipendente rafforza l'*accountability* e l'*ownership* del paese. È necessario un approccio di alto livello e la Dichiarazione di Parigi in questo è carente così come nel considerare il ruolo della società civile. La società civile è responsabile su più livelli: verso i donatori (pubblici e privati) e i partner (sia al Nord che al Sud). Questo richiede che alle organizzazioni di società civile sia garantita una sufficiente autonomia per evitare che la responsabilità verso i donatori non sia a scapito della responsabilità verso i partner. Questo è fondamentale per il principio di sussidiarietà su cui si basa il nostro rapporto di partenariato.

Fattori critici di successo:

- > *Approcci innovativi che partano dai partner locali e rispettino la sussidiarietà devono essere applicati ai programmi e al lavoro di advocacy*
- > *Pratiche di sviluppo mostrano un cambiamento sulla base di insegnamenti tratti dal monitoraggio o dalla valutazione degli interventi finanziati.*

3. Si fonda sulla uguaglianza di opportunità e diritti e raggiunge le persone più marginalizzate

La Dichiarazione di Parigi non prevede indicatori che assicurano che l'aiuto promuova uguaglianza di opportunità e diritti. Temi trasversali come diritti umani e parità di genere ricevono poca o alcuna attenzione. Nonostante il 70% delle persone che vivono in assoluta povertà siano donne, c'è una menzione alla parità di genere (Punto 42 dell'armonizzazione).

Fattori critici di successo:

- > *Strategie sistematiche che supportino i più poveri e i marginalizzati*

- > *Questione di genere e approccio basato sui diritti umani presenti in tutte le attività*

4. Ha come obiettivo l'empowerment e promuove la ownership democratica

La *ownership* è uno dei principi chiave della Dichiarazione di Parigi, tuttavia la sua visione è tutt'al più limitata ad incoraggiare una maggiore *leadership* dei governi delle politiche di sviluppo senza affrontare l'impatto negativo delle condizionalità. I suoi indicatori fanno poco per promuovere relazioni democratiche di aiuto e non riconoscono il ruolo importante che il *capacity building* riveste. Il solo indicatore della *ownership* si concentra su "strategie di sviluppo operazionali", legando gli standard di partenariato ai processi PRSP, ma non include norme per assicurare una reale titolarità di questi processi da parte del paese, piuttosto che essere dominate dai donatori, lasciato solo a promuovere la partecipazione dei cittadini e la voce della gente.

L'*ownership* è integrale alla nozione di *partnership*, ossia una relazione in cui si entra volontariamente in un clima di cooperazione e solidarietà al fine di superare divergenze ideologiche nella ricerca di ciò che unisce piuttosto che di ciò che divide. Da introdurre quindi condizioni per l'avanzamento degli individui e per la creazione di strutture di partecipazione e condivisione delle responsabilità.

Fattori critici di successo:

- > *Esigenze di finanziamento nella definizione delle relazioni di partenariato sono ridotte e obiettivi strategici concordati sono rinforzati*
- > *Le organizzazioni partner acquistano fiducia e voce*
- > *L'impatto è sostenuto nel tempo grazie alla acquisizione del processo di cambiamento da parte delle comunità beneficiarie.*

5. Erogato in coordinamento con tutti gli attori

La Dichiarazione di Parigi si concentra solo sulla relazione donatore/governo. Per la promozione dello sviluppo, sia il governo che la società civile devono riconoscere il ruolo e i contributi di tutti gli attori coinvolti e lavorare insieme in modo costruttivo. Per questo lavoriamo con l'obiettivo di promuovere il cambiamento non solo a livello di progetto ma nel contesto politico, economico e sociale.

Fattori critici di successo:

- > *Documentazione, condivisione e apprendimento nell'ambito dei programmi e come organizzazioni, impegnarsi nel lavoro di rete per sfruttare le sinergie e diffondere esperienze è sistematico.*
- > *Dove appropriato, portare avanti programmi congiunti e aprire sedi comuni nel paese. Cerchiamo di sfruttare le sinergie e condividere le informazioni anche intraprendendo azioni congiunte di advocacy e campagne.*

6. Sostenibile

Lo sviluppo autentico è socialmente, economicamente e dal punto di vista ambientale sostenibile nel lungo periodo. Questo implica l'ottimizzazione nell'uso delle risorse. La Dichiarazione prevede degli impegni per aumentare l'efficienza dell'APS, ma non include indicatori per la riduzione dell'aiuto legato nonostante i guadagni che ne deriverebbero. Si stima che la fornitura di beni e servizi offerti con gli aiuti legati costi dal 15 al 30% in più rispetto all'acquisto degli stessi beni con aiuti non legati. L'aiuto legato mina il principio di *ownership*, rallenta l'erogazione dell'aiuto, e sposta gli affari dalle imprese locali a dispetto dei nostri sforzi per utilizzare la expertise e le capacità locali laddove è possibile. Sosteniamo le organizzazioni che hanno una base nelle comunità locali, una prassi che contribuisce alla sostenibilità di lungo periodo dell'intervento, e siamo impegnati perché questa prassi sia mantenuta anche nei programmi cofinanziati dai donatori che prevedono l'utilizzo di più grandi somme di denaro.

Anche l'aiuto volatile mina la sostenibilità e la capacità del partner di pianificare e implementare programmi di sviluppo oltre il breve termine, limitando anche la capacità degli attori di monitorare il corretto uso dell'aiuto. L'indicatore 7 della Dichiarazione di Parigi invita ad una maggiore prevedibilità dell'aiuto, tuttavia, il target per cui entro il 2010 bisogna dimezzare la percentuale di aiuto non erogata nell'anno fiscale nel quale è stato previsto manca di ambizione e non prevede un impegno di lungo termine.

La sostenibilità ambientale è per lo più assente nella Dichiarazione di Parigi. La prospettiva di giustizia ecologica ci porta ad inserire sistematicamente la sostenibilità ambientale nei cicli di programmazione, decisioni di finanziamento, valutazioni, *capacity building* dei partners, educazione allo sviluppo e *advocacy*.

Fattori critici di successo:

- > *Un mix di strategie di intervento progressivamente impiegate per sostenere la sostenibilità assicurando al contempo costi aggiuntivi limitati*
- > *Competenze locali e capacità professionali interne sono utilizzate il più possibile e promosse assicurando che i sistemi di valutazione e empowering siano anche efficaci dal punto di vista dei costi e giustificabili.*

Camerun: c'è conflitto tra le politiche commerciali e quelle per lo sviluppo?

La CE detiene un chiaro interesse in Camerun, se consideriamo che il paese, come attore economico regionale, costituisce il 50% del PIL della Comunità Economica e Monetaria dell'Africa Centrale. La società civile ritiene che gli interessi economici dell'UE esercitino una forte influenza sulle scelte della programmazione della CE. Questo si è sentito spesso in relazione ai progetti per le strade, cioè che le strade principali che portano dal porto di Douala ai capoluoghi di regione (N'Djamena e Bangui) servano ad agevolare l'arrivo di prodotti europei in quei paesi.

Questo viene negato con forza dalla Commissione. Alcuni hanno anche espresso la convinzione che le aziende europee beneficino più di chiunque altro dei contratti per la costruzione di strade, suggerendo che una certa percentuale di fondi dovrebbe invece essere diretta alle aziende nazionali. Considerato che gli Accordi di Partenariato Economico avrebbero dovuto essere posti in essere dal 1 gennaio 2008, la società civile, ma anche il Governo, hanno espresso frustrazione rispetto all'incoerenza percepita tra le politiche commerciali e dello sviluppo europee. In molti credono che i piccoli produttori e le piccole imprese agricole non potranno competere con il flusso di importazioni europee e che gli aiuti della CE non forniranno sostegno a un reale sviluppo e una reale industrializzazione endogeni; mentre molti altri notano pessimisticamente che è logico che la CE non aiuterà il Camerun a diventare un suo rivale (il Camerun è al 111° posto su 117 paesi, in una graduatoria sulla competitività, secondo il Forum Economico Mondiale). Comunque, considerata l'esperienza della CE nella costruzione di strutture economiche (ivi compresa l'UE allargata), c'è chi ha pensato che sarebbe stata in prima fila per sostenere il lavoro sulla capacità produttiva. (Auclair 2007: 5-6)

Raccomandazioni per migliorare la Dichiarazione di Parigi:

- Altri principi sull'efficacia dell'aiuto al di là di quelli previsti dalla Dichiarazione di Parigi esistono e dovrebbero essere riconosciuti.

- L'impatto può essere dimostrato attraverso strumenti che non necessariamente rientrano in un quadro predeterminato definito dalla Dichiarazione. I governi e i donatori non dovrebbero imporre misure sull'efficacia alle organizzazioni non governative che interferiscono con i loro sforzi di valutare il proprio impatto e/o ridurre le considerazioni sull'efficacia a mere considerazioni tecniche sull'efficienza.
- I donatori e i governi del Sud **riconoscano alla società civile il ruolo di attore di sviluppo accettandone la diversità e l'indipendenza** come elementi alla base della loro forza. Il ruolo della società civile è indipendente, a volte complementare, ma mai subordinato all'agenda dei governi per migliorare l'efficienza. L'apprezzamento del ruolo della società civile non dovrebbe essere limitato al riconoscimento del ruolo di erogatore di servizi. Occorre riconoscere la complementarità e la diversità degli approcci per raggiungere uno sviluppo completo e sostenibile.
- **Il legame tra diritti umani, parità di genere, sostenibilità ambientale, inclusione sociale e Dichiarazione di Parigi sia incluso in modo sistematico nel Piano di Azione di Accra.** Questo richiede la definizione di una tempistica, di specifici indicatori e strumenti di valutazione. I principi di *empowerment*, dignità umana e impatto positivo nella vita dei poveri, che sono stati identificati dalla FOCSIV come essenziali per un aiuto efficace, devono essere usati per guidare il nuovo approccio.

Zambia: il sostegno della Unione Europea alla società civile. Aspetti positivi e negativi

È in progetto un nuovo programma della CE volto a sostenere la società civile (2007 ff.: 5M; CE / AIDCO 2006), che comprende molte idee e approcci interessanti (per esempio il rafforzamento della struttura per le attività della società civile e il rafforzamento dei collegamenti tra le organizzazioni della società civile a livello nazionale e a livello rurale). È un fatto positivo che il comitato guida di questo nuovo programma comprenda i rappresentanti dell'organizzazione della società civile per la riduzione della povertà (CSPR) e del "gruppo delle ONG internazionali" (CE / AIDCO 2006, 14). Comunque, il progetto proposto merita anche alcuni commenti critici: innanzitutto, alcune sue formulazioni tendono a trascurare il lavoro di molti membri della società civile dello Zambia a livello nazionale e locale, affermando, per esempio, che: "con la sola eccezione di pochi partecipanti di notevole importanza, ci sono poche prove che sia autenticamente analitica, che si rivolga a questioni politiche fondamentali e, cosa più importante, che rappresenti la voce legittima dei poveri (...)" (CE / AIDCO 2006, 6); (...). Queste 'valutazioni' della società civile risultano ancor meno comprensibili se si

riconosce che, nel corso degli anni, la Delegazione della CE nello Zambia ha più o meno ignorato la società civile (offrendole un sostegno scarso se non nullo, dando prova di scarso coinvolgimento nei processi di programmazione; fornendo uno scarsissimo sostegno al dialogo tra Governo e società civile, per esempio sul *budget aid*, sull'armonizzazione dei donatori, ecc.) (cfr. PARTICIP 2006, 73). In ogni caso, le valutazioni non riflettono lo sviluppo relativamente forte della società civile nello Zambia.

Un secondo aspetto critico è costituito dal fatto che la CE si tiri ancora indietro di fronte alle richieste di assunzione di responsabilità: il progetto intende rafforzare l'“*empowerment* delle comunità locali punta a ritenere responsabili sia l'amministrazione locale sia l'organizzazione della società civile” (ibidem, 8) - Il programma non cita esplicitamente il dialogo CE - CSO.

In terzo luogo, il programma include gli appelli della CE in merito a proposte fortemente condotte dai donatori (dalla domanda), invece di sostenere la società civile nella sua opera attuale. Questo approccio sta assegnando delle funzioni alla società civile (vedi l'esempio dello studio sull'impatto del *budget aid*). Ma a detta di alcuni attenti osservatori, questo approccio in realtà sta dividendo e indebolendo la società civile, in quanto le organizzazioni della società civile si trovano a essere in competizione per le stesse sovvenzioni. Inoltre, incoraggia le organizzazioni della società civile a concentrarsi sull'opera di consulenza, quando invece sarebbe meglio sostenerne l'attuale opera, indipendentemente dalla questione se questa si adatti realmente all'agenda della CE. La CE critica “l'opportunità che nasce dalle sovvenzioni dei donatori” (CE / AIDCO 2006, 6), ma non riflette se questo atteggiamento possa riguardare anche il suo stesso approccio. (Eberlei 2007: 10-11)

Raccomandazioni per una maggiore efficacia degli aiuti

- Tutti i donatori si impegnino a passare **alla definizione più ampia di *ownership democratica***, che includa tutti gli attori rilevanti nel dialogo politico affinché venga aumentata *l'accountability*. Un reale impegno per la *ownership democratica* dovrebbe essere dimostrato garantendo lo spazio per la partecipazione della società civile al dibattito pubblico nei paesi beneficiari su base permanente, in particolare laddove il Sostegno Generale al Bilancio è la modalità preferita dai donatori.
- Alcuni donatori hanno dimostrato una mancanza di **trasparenza e prevedibilità**, con differenze distinte tra ciò che i donatori dicono di voler

elargire e ciò che in realtà elargiscono. A causa di questa imprevedibilità, chi riceve gli aiuti riscontra una forte difficoltà nella pianificazione dei processi. Inoltre, senza informazioni puntuali e trasparenti da parte dei donatori, si rendono sempre più difficili gli sforzi della società civile per monitorare il flusso e l'efficacia degli aiuti e per coinvolgere i cittadini nel rendere i loro Governi responsabili. I donatori dovrebbero impegnarsi a raggiungere standard più alti di apertura e trasparenza dell'aiuto e prevedere nuovi target per un'erogazione dell'aiuto su base pluriennale, prevedibile e garantita.

- Qualsiasi tipo di **aiuto deve essere slegato**: i donatori devono prevedere una tempistica definita, target più ambiziosi e monitorati in via indipendente per porre fine alla pratica degli aiuti legati e per eliminare tutte le condizionalità che arrecano danni ai beneficiari.
- La fornitura di **assistenza tecnica** deve essere riformata in modo che possa dare una risposta alle priorità dei poveri e possa realmente costruire capacità. Ai governi partner deve essere permesso di definire la propria agenda funzionale alla domanda di assistenza tecnica.
- Venga creata **una istituzione indipendente per monitorare quanto fatto dai governi sia del Nord che del Sud rispetto ai loro impegni**.

Un focus particolare sulle condizionalità

Non si può affrontare l'argomento dell'efficacia dell'aiuto senza fermarsi sul tema delle condizionalità che hanno un impatto così rilevante quando parliamo di erogazione e implementazione delle politiche di aiuto.

I nostri partner hanno enfatizzato che mentre alcune condizioni (le più citate sono le condizioni giudiziarie, le riforme della giustizia e tutte le misure migliorative della trasparenza in senso generale e della responsabilizzazione dei decisori nazionali verso le loro popolazioni) possono essere accettate, le condizionalità che interagiscono con i processi di politica nazionale non lo sono. Le azioni dei donatori, incluse le pratiche di imporre le condizionalità che poi interferiscono nelle politiche nazionali, spostano l'attenzione dei governi dalle forze legittime a cui devono rendere conto: il parlamento, la cittadinanza e gli organi di controllo.

Nelle politiche di aiuto l'approccio del **partenariato** è fondamentale per raggiungere lo sradicamento della povertà. Molto spesso nell'ambito della relazione di aiuto i donatori hanno abusato del loro potere e non hanno erogato il denaro promesso. Inoltre, hanno utilizzato le risorse di cui

dispongono come un mezzo per imporre ai beneficiari le loro preferenze, il più delle volte instabili, in merito all'aiuto. L'approccio del partenariato implica che i donatori si carichino dell'onere di trattenersi dall'esercitare pressioni sui governi beneficiari e di sostenerli attivamente ad impegnarsi nel *policy dialogue*, ad esempio erogando aiuti slegati ai governi affinché commissionino analisi politiche indipendenti oppure tenendo presente gli input provenienti dalle comunità politiche nazionali.

Inoltre, affinché vi sia un vero partenariato, **entrambe le parti devono poter sottoscrivere in modo totalmente libero gli obblighi che ne derivano**. Questi ultimi riguardano impegni politici, l'erogazione degli aiuti, l'armonizzazione e l'allineamento degli impegni stessi, i quali possono essere uno strumento di mutua responsabilità.

Le riforme politiche devono emergere da un'agenda politica nazionale più che da un'agenda definita dai donatori e le riforme devono essere concordate attraverso un processo di negoziazione di tipo inclusivo, in primo luogo e prima di tutto a livello nazionale. I paesi donatori dovrebbero, quindi, impegnarsi a facilitare l'inserimento della società civile nelle discussioni politiche. Che vi sia o meno una condizionalità formale, i donatori possono comunque sostenere il coinvolgimento di un gruppo più ampio di attori nazionali, ad esempio incontrando le organizzazioni della società civile, con o senza il governo partner, oppure facendo propri i loro punti di vista e le loro richieste.

Inoltre, i donatori devono impegnarsi affinché vi sia una maggiore responsabilità nei confronti degli attori locali istituzionali e non. Altri elementi fondamentali dei contratti di aiuto sono gli standard di responsabilità fiduciaria e di trasparenza. I donatori hanno degli obblighi nei confronti dei loro attori nazionali ed in particolare nei confronti dei loro cittadini che pagano le tasse. Nello specifico i Paesi donatori hanno l'obbligo di dimostrare come le risorse pubbliche destinate agli aiuti finanziari siano state gestite. Prerequisito necessario per far fronte a tale obbligo è la preparazione di dati accurati e affidabili proprio in merito alla gestione di tali risorse. Le condizionalità fiduciarie sono uno strumento molto utile sia per i governi beneficiari, che in questo modo conoscono quali condizioni devono rispettare per poter continuare a ricevere gli aiuti, sia per gli attori operanti in questi paesi. Tuttavia, affinché si realizzi un vero partenariato, la richiesta rivolta ai paesi beneficiari di fornire un accurato rendiconto finanziario e contabile in merito alla gestione dell'aiuto, deve essere complementare all'impegno dei Paesi donatori di fornire delle previsioni in merito alla tempistica e alla quantità degli aiuti erogati.

Molti attori della società civile del Sud convergono sul fatto che si

dovrebbero avere degli standard concordati reciprocamente sulla gestione finanziaria dei prestiti e/o dei doni. Ci sono anche alcune condizionalità fiduciarie che vengono generalmente accettate che comprendono: sistemi di gestione della spesa pubblica trasparenti e responsabili, incluse verifiche contabili indipendenti dei bilanci e della spesa pubblica; piani finanziari trasparenti e responsabili; un monitoraggio delle entrate e una tracciabilità delle spese del governo. I nostri partner sono d'accordo con il bisogno di una gestione responsabile dell'aiuto. La loro enfasi, tuttavia, ricade sul bisogno di assicurare che i donatori sostengano i meccanismi nazionali per la gestione e il controllo fiduciario e che la **responsabilizzazione sia primariamente orientata verso i cittadini piuttosto che verso i donatori**. Essi sostengono che c'è uno sbilanciamento serio tra il potere dei donatori e gli attori nazionali nella supervisione della gestione finanziaria pubblica. In breve, le condizioni sulla gestione finanziaria pubblica devono derivare dalle politiche nazionali esistenti ed essere orientate a rendere il governo in materia di spesa responsabile nei confronti del pubblico.

Le condizionalità di risultato formulate dai governi beneficiari con la partecipazione della società civile e legate a risultati che rientrano in una strategia di sviluppo nazionale. Solo in questo caso le condizionalità possono essere considerate legittime.

Le condizioni dell'aiuto devono essere analizzate nei termini del loro impatto sui più poveri, enfatizzano che "le condizionalità dal basso" sono le uniche accettabili per raggiungere un accordo nella relazione di aiuto. In sostanza, ciò significa che i donatori concordano gli standard o i punti di riferimento con i governi, sulla base dei piani di sviluppo che sono stati elaborati attraverso processi di partecipazione appropriati che vedano la partecipazione della società civile, dei parlamenti, e degli attori coinvolti nel processo.

Inoltre, per non focalizzare ulteriormente l'attenzione dei beneficiari sui Paesi donatori, si chiede che **in caso di mancato adempimento delle condizioni concordate, i Paesi donatori non blocchino bruscamente l'erogazione degli aiuti**. Dovrebbero, infatti, essere concordati in precedenza dei processi per la negoziazione tra paesi donatori e beneficiari e delle risposte graduali per il ritiro degli aiuti nel caso non si riesca a raggiungere un accordo.

Etiopia: interesse politici ed economici

L'Etiopia ha una posizione strategica fondamentale nel Corno d'Africa, con implicazioni per la sicurezza e questo incrementa l'importanza del suo programma di aiuti. L'Etiopia si sta inoltre riprendendo da un periodo di conflitti. I donatori hanno menzionato informalmente che ritirare gli aiuti, e dunque indebolire il paese, porterebbe a una povertà con esiti ancor più negativi, mentre il Governo attualmente sottoscrive un forte impegno alla riduzione della povertà. Questi fattori avranno influenzato le decisioni in merito alla sospensione del *General Budget Support*. Comunque è difficile togliere il sostegno al Governo come attore dello sviluppo e come partner strategico di una certa rilevanza.

L'accento sull'integrazione regionale nel nuovo CSP non sembra seguire l'agenda dell'UE quanto quella dell'Etiopia. Il sostegno basato sul rafforzamento dell'integrazione è coerente con la visione degli accordi di Partenariato Economico e sul sostegno all'obiettivo dell'Accordo di Cotonou della "graduale integrazione dei paesi dell'area ACP nell'economia mondiale" (bozza del CSP 2008-2013). Il CSP evidenzia, inoltre, che tutto questo "si adatta al contesto di promozione della pace e della sicurezza nel Corno d'Africa" (ibidem).

I rappresentanti della società civile intervistati pensano, inoltre, che la nascente influenza della Cina potrà influire sulle decisioni della CE, e che le decisioni sullo sviluppo saranno probabilmente influenzate da preoccupazioni sulla sicurezza e di carattere commerciali.

In ultimo e non meno importante, il rispetto dei Diritti Umani è stato citato come uno dei fattori più importanti di *governance*: un **accordo tra i partner di sviluppo dovrebbe includere gli standard fondamentali dei Diritti Umani come condizione di fondo**. Ovvero, dovrebbe essere riconosciuto che se un partner trasgredisce in una delle aree concordate per i diritti umani, l'altro partner dovrebbe avere il diritto di intraprendere determinate azioni (ad es. trattenere l'aiuto da parte del governo, ecc). Anzi, ogni contratto reciproco che lega un donatore con un governo beneficiario dovrebbe essere basato sul **rispetto del diritto pubblico internazionale, specialmente sui trattati internazionali sui Diritti Umani**. Le norme pubbliche e i trattati internazionali danno una base universalmente accettata per tali valutazioni.

Alla luce di ciò che è emerso finora, chiediamo che i Paesi donatori si impegnino in particolare a:

- facilitare l'instaurarsi di un dialogo politico a livello nazionale nel corso della formulazione del processo della politica di aiuto

- facilitare il dialogo politico supportando la definizione di una *Poverty and Social Impact Analysis* indipendente che tenga conto di varie opzioni politiche e includa una serie di opzioni macroeconomiche
- assicurare che il governo beneficiario abbia accesso ad una serie di opzioni di riforma, ognuna delle quali deve essere accompagnata da una chiara e definita valutazione dell'impatto sulla povertà
- pubblicare sulla stampa nazionale le bozze dei programmi di credito utilizzate come base per la negoziazione con gli attori nazionali, incluse le proposte di finanziamento e i tassi di interesse che si è disposti ad applicare
- includere nei documenti di programma i commenti della società civile e dei parlamentari e le relative risposte dei donatori a tali commenti
- pubblicare tutte le condizioni concordate (vincolanti e non) su tutti i mezzi di comunicazione nazionali
- pubblicare le bozze dei programmi di riforma indicando i beneficiari individuati, il loro numero, i costi, le modalità di partecipazione, e gli attori responsabili per monitorare la sua implementazione
- operare una chiara distinzione tra le condizioni vincolanti e quelle non vincolanti
- rendere noto quanta parte del credito concesso è legato al programma di riforma ed in particolare esplicitare la quantità di aiuto vincolato a determinate riforme
- rendere esplicite le circostanze in cui il credito può essere ritirato e definire sanzioni prevedibili in caso di non adempimento da parte dei donatori e dei riceventi
- adottare una risposta graduale nel caso di ritiro dell'aiuto concesso

Il caso Italia: dove la nostra cooperazione allo sviluppo potrebbe e dovrebbe migliorare

Riforma del sistema italiano della cooperazione allo sviluppo

Il sistema italiano della cooperazione allo sviluppo e le relative procedure necessitano di essere riformate in modo significativo. A tale proposito l'OCSE ha già richiamato l'attenzione dell'Italia sia nel 2000 che nel 2004. Di

particolare rilevanza risulta essere l'analisi che si fa della **legge n° 49** del 1987 che regola tale sistema. L'OCSE sostiene che per quanto riguarda l'amministrazione dell'aiuto questa legge sia troppo dettagliata e prescrittiva, al contrario quando si parla della formulazione di strategie di base sia troppo superficiale.

Nonostante la riforma legislativa sia una priorità, non bisogna comunque ritardare ulteriormente la definizione di decisioni che possono essere prese nell'ambito del presente quadro legislativo.

Bisogna, infatti, mettere l'accento sulla necessità di chiarezza. Il sistema italiano della cooperazione allo sviluppo ha come guida politica il Ministero degli Affari Esteri e dal punto di vista operativo le responsabilità sono divise tra vari sottosegretari. Questo crea molta confusione e l'adozione di un quadro più chiaro per una strategia operativa potrebbe essere d'aiuto per mettere insieme i diversi soggetti del sistema italiano della cooperazione allo sviluppo in modo più efficiente.

Sosteniamo quindi le raccomandazioni formulate dall'OCSE:

- L'Italia ha bisogno di riforme legislative e nel breve termine ha bisogno di portare avanti azioni nell'ambito del presente quadro legislativo.
- Il governo italiano deve designare a livello politico un *focal point* per la cooperazione allo sviluppo
- Occorre una definizione di una visione nazionale per la cooperazione allo sviluppo
- C'è bisogno di maggiore chiarezza nell'elaborazione delle sue politiche di aiuto ed in particolare la necessità di elaborare una strategia operativa su come l'Italia voglia contribuire al raggiungimento degli MDGs
- La DCGS deve continuare a sviluppare una strategia meglio definita per far nascere una maggiore consapevolezza nei cittadini in merito alle tematiche dello sviluppo.

Quantità e distribuzione dell'aiuto

L'Italia si è impegnata a destinare all'APS lo 0,7% del PIL entro il 2015 e, nell'ambito dell'Unione Europea, è vincolata all'obiettivo dello 0,33 del PIL entro il 2006 e dello 0,51 del PIL entro il 2010.

I dati recenti ci dicono che nel 2007 l'APS italiano è calato del 3,6%, e si attesta ad una percentuale dello 0,19% che però include il pagamento di arretrati alle Nazioni Unite e l'esborso anticipato della quota per il Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria. A ciò si aggiunge un contestuale taglio di 170 milioni di euro l'anno previsti nel decreto allegato al documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) 2009 - 2011 ed un incremento di 90 milioni di euro l'anno gli stanziamenti per le missioni militari all'estero”.

Relativamente alla pratica dell'**aiuto legato**, nel 2001 la percentuale di aiuto italiano bilaterale legata era del 91% per arrivare nel 2006 al 20,58%. Questo risultato che potrebbe indicare un progresso, non tiene conto delle operazioni sulla riorganizzazione e sulla cancellazione del debito che sono slegate per definizione. Se consideriamo il bilaterale al netto delle operazioni sul debito, la percentuale di aiuto legato sale al 71,4%, facendo dell'Italia “il peggior donatore europeo”.

Per quanto riguarda la gestione dell'aiuto, il sistema italiano tende a disperdere le risorse. Se da un lato la sua attenzione nei confronti di una vasta gamma di settori permette una certa flessibilità nell'affrontare le sfide poste dalla cooperazione allo sviluppo, dall'altro lato però l'espandersi dei campi di attività non fa altro che disperdere le già limitate capacità di staff. Inoltre, nella sfera bilaterale questioni trasversali come la questione di genere, HIV/AIDS e riduzione della povertà tendono ad essere gestite attraverso un approccio progettuale, invece di essere gestite attraverso un approccio programmatico nonostante l'Italia abbia dimostrato di possedere capacità intellettuali per concentrarsi su questioni con una complessità multidimensionale.

Nel Peer Review del 2000 l'OCSE ha sottolineato l'importanza che l'Italia si impegni per allocare in modo più strategico l'aiuto pubblico allo sviluppo. Nel 2004 ribadisce il concetto e fa notare non solo come dal 2000 al 2004 i Paesi beneficiari dell'aiuto italiano siano passati da 113 a 118, ma anche che in questo arco di tempo vi è stato un significativo cambiamento nella lista dei Paesi beneficiari definiti prioritari, in quanto dei 20 paesi presenti nella lista nel 2000, nel 2004 ne sono rimasti solo 11.

Nonostante vi siano stati dei miglioramenti, nel 2004 l'Italia risulta ancora essere il membro DAC con la più alta percentuale di **aiuto multilaterale** passando dal 65% attestato nel Peer Review del 2000 al 51% nel 2004 del totale dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

Senza avere osservazioni in merito alla preferenza del canale utilizzato dall'Italia, ciò che per noi è fondamentale rilevare è la carenza di un **efficace**

sistema di monitoraggio per l'utilizzo di queste risorse. La preferenza per il canale multilaterale non deve diventare l'escamotage per spendere risorse senza monitorarle per cui è necessario implementare un efficace sistema di monitoraggio.

Per quanto riguarda la **distribuzione dell'aiuto bilaterale**, sebbene l'Italia nel periodo 2000-2006 è tornata ad aumentare la percentuale di aiuti destinati all'Africa subsahariana il che la colloca al di sopra della media europea con una percentuale del 54,8% dell'assistenza italiana contro una media europea del 41,05%, il dato si riduce notevolmente se calcolato al netto del debito, e soprattutto l'Italia rimane ancora ad una percentuale bassissima per gli **aiuti destinati ai Paesi meno avanzati** che la colloca molto in basso rispetto alla media europea.

Un ultimo dato da rilevare è la destinazione delle risorse per i servizi essenziali di base dove l'Italia si pone anche qui in basso rispetto alla media europea con una percentuale al di sotto del 4% dell'aiuto bilaterale, laddove l'iniziativa 20/20 proposta al vertice Mondiale sullo Sviluppo di Copenaghen nel 1995, prevede che almeno il 20% dei fondi destinati all'aiuto allo sviluppo dovrebbe essere allocato nei servizi sociali di base.

- Destinare entro il 2010 lo 0,51% del PIL all'aiuto pubblico allo sviluppo, per arrivare, nel 2015, allo 0,7% del PIL come stabilito dalla Conferenza di Monterrey nel 2002
- Pur riconoscendo gli sforzi compiuti dall'Italia, se si chiede all'OCSE di promuovere la revisione dei criteri internazionali per la contabilizzazione dell'APS escludendo la cancellazione del debito e altre forme di aiuto fantasma, si chiede al contempo all'Italia di dare esempio con buone pratiche e iniziative unilaterali in tal senso.
- L'Italia nel definire le priorità di finanziamento deve promuovere una programmazione più strategica e legata a criteri di performance definendo le priorità paese, di settore e la ripartizione delle risorse tra il canale bilaterale e multilaterale.
- Inoltre, l'Italia dovrebbe stabilire un **sistema di monitoraggio e valutazione coerente sulla gestione dei fondi elargiti soprattutto attraverso il canale multilaterale, prioritario per l'Italia.**
- L'Italia deve aumentare la percentuale di aiuti da destinare ai Paesi meno avanzati e per quanto riguarda i settori a cui dare priorità, aumentare le risorse per i servizi essenziali di base in questi Paesi.

EU ODA levels 2004 – 2007

	2004		2005		2006		2007	
	ODA in million €	ODA in % of GNI	ODA in million €	ODA in % of GNI	ODA in million €	ODA in % of GNI	ODA in million €	ODA in % of GNI
Austria	546	0,23	1.266	0,52	1.193	0,47	1.313	0,49
Belgium	1.178	0,41	1.580	0,53	1.576	0,50	1.427	0,43
Bulgaria	NA	NA	NA	NA	1	0,00	16	0,06
Cyprus	4	0,03	12	0,09	21	0,15	18	0,12
Czech Republic	87	0,11	109	0,11	128	0,12	131	0,11
Denmark	1.639	0,85	1.697	0,81	1.782	0,80	1.872	0,81
Estonia	4	0,04	8	0,07	12	0,09	17	0,12
Finland	547	0,37	726	0,46	664	0,40	711	0,40
France	6.820	0,41	8.067	0,47	8.446	0,47	7.261	0,39
Germany	6.064	0,28	8.112	0,36	8.314	0,36	8.961	0,37
Greece	258	0,16	309	0,17	338	0,17	366	0,16
Hungary	56	0,07	80	0,10	119	0,13	66	0,07
Ireland	489	0,39	578	0,42	814	0,54	869	0,54
Italy	1.982	0,15	4.096	0,29	2.901	0,20	2.870	0,19
Latvia	7	0,06	8	0,07	10	0,06	12	0,06
Lithuania	8	0,04	12	0,06	18	0,08	30	0,11
Luxembourg	190	0,83	206	0,86	232	0,84	266	0,90
Malta	8	0,18	8	0,18	7	0,15	8	0,15
The Netherlands	3.384	0,73	4.116	0,82	4.344	0,81	4.540	0,81
Poland	95	0,05	165	0,07	239	0,09	260	0,09
Portugal	830	0,63	303	0,21	315	0,21	294	0,19
Romania	NA	NA	NA	NA	3	0,00	80	0,07
Slovak Republic	23	0,07	45	0,12	44	0,10	49	0,09
Slovenia	25	0,10	29	0,10	35	0,12	40	0,12
Spain	1.962	0,24	2.428	0,27	3.039	0,32	4.196	0,41
Sweden	2.191	0,78	2.706	0,94	3.151	1,02	3.166	0,93
UK	6.339	0,36	8.666	0,47	9.932	0,51	7.247	0,36
EU 15 TOTAL	34.418	0,35	44.857	0,44	47.040	0,43	45.361	0,40
EU 10/12 TOTAL	316	0,07	479	0,08	637	0,09	726	0,09
EU 25/27 TOTAL	34.735	0,33	45.336	0,41	47.676	0,41	46.087	0,38
EU 25/27 ODA in USD	43.156		56.344		59.839		63.090	

Source: OECD/DAC for 2002 – 2006; Commission data based on Member States information to the Commission or the DAC for 2007; shaded cells contain information supplied by Member States, white cells are Commission data or simulations. ODA is at current prices.

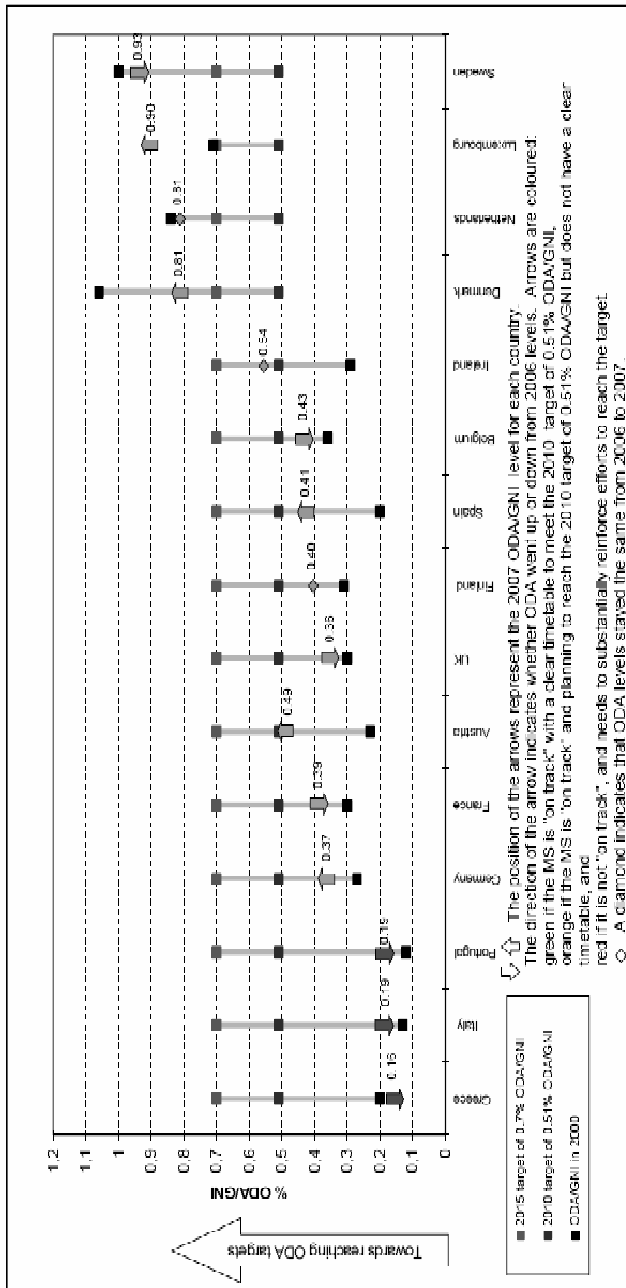
Fonte: EC Comunicazione Monterrey Report, 2008

ODA estimates 2007 – 2013

	2007		2010		2011		2012		2013	
	ODA in million €	ODA in % of GNI	ODA in million €	ODA in % of GNI	ODA in million €	ODA in % of GNI	ODA in million €	ODA in % of GNI	ODA in million €	ODA in % of GNI
Austria	1.313	0,49	1.552	0,51	1.613	0,51	1.675	0,51	1.974	0,58
Belgium	1.427	0,43	2.669	0,70	2.711	0,68	2.818	0,68	2.974	0,69
Bulgaria	16	0,06	68	0,17	95	0,22	122	0,25	149	0,29
Cyprus	18	0,12	28	0,15	33	0,17	36	0,18	41	0,19
Czech Republic	131	0,11	155	0,10	352	0,21	434	0,25	516	0,28
Denmark	1.872	0,81	2.109	0,80	2.222	0,80	2.288	0,80	2.377	0,80
Estonia	17	0,12	35	0,16	42	0,17	63	0,23	84	0,27
Finland	711	0,40	1.067	0,51	1.113	0,51	1.231	0,54	1.419	0,60
France	7.261	0,39	10.810	0,51	12.211	0,55	13.613	0,60	15.015	0,63
Germany	8.961	0,37	13.798	0,51	15.531	0,55	17.264	0,60	18.997	0,63
Greece	366	0,16	1.076	0,39	1.313	0,45	1.550	0,51	1.757	0,55
Hungary	66	0,07	182	0,17	236	0,21	290	0,24	345	0,28
Ireland	869	0,54	1.139	0,60	1.283	0,64	1.477	0,70	1.558	0,70
Italy	2.870	0,19	8.706	0,51	9.822	0,55	10.939	0,60	12.055	0,63
Latvia	12	0,06	20	0,07	76	0,22	102	0,27	127	0,30
Lithuania	30	0,11	67	0,17	75	0,17	93	0,19	134	0,25
Luxembourg	266	0,90	358	0,93	391	0,94	426	0,95	470	0,97
Malta	8	0,15	10	0,17	21	0,33	21	0,33	22	0,33
The Netherlands	4.540	0,81	5.245	0,80	5.478	0,80	5.691	0,80	5.913	0,80
Poland	260	0,09	679	0,17	889	0,21	1.099	0,24	1.309	0,28
Portugal	294	0,19	898	0,51	1.023	0,56	1.148	0,60	1.273	0,64
Romania	80	0,07	247	0,17	361	0,22	475	0,26	589	0,29
Slovak Republic	49	0,09	120	0,17	163	0,21	206	0,25	250	0,28
Slovenia	40	0,12	69	0,17	87	0,20	106	0,23	131	0,27
Spain	4.196	0,41	7.218	0,60	8.114	0,64	9.335	0,70	9.803	0,70
Sweden	3.166	0,93	3.875	1,00	4.029	1,00	4.179	1,00	4.330	1,00
UK	7.247	0,36	12.232	0,56	13.673	0,61	15.385	0,66	17.097	0,70
EU 15 TOTAL	45.361	0,40	72.752	0,57	80.507	0,61	89.019	0,64	97.012	0,67
EU 12 TOTAL	726	0,09	1.681	0,16	2.429	0,21	3.048	0,24	3.697	0,28
EU 27 TOTAL	46.087	0,38	74.432	0,54	82.936	0,57	92.067	0,61	100.709	0,64

Source: *Shaded cells* contain information supplied by Member States, white cells are Commission data or calculations. ODA is at current prices.

Fonte: EC Comunicazione Monterrey Report, 2008



Fonte: EC Comunicazione Monterrey Report, 2008

Coerenza delle politiche per lo sviluppo

Nonostante il tema della **coerenza** delle politiche appare sempre nella preparazione dei maggiori eventi internazionali, l'Italia non ha ancora formalizzato tale politica. Non esistono infatti accordi istituzionali in materia e il Parlamento non ha una specifica commissione sulla cooperazione allo sviluppo.

- Il governo italiano dovrebbe quindi porre la coerenza delle politiche un obiettivo specifico e da un punto di vista pratico dovrebbero essere mobilitate expertise e capacità analitiche sia dentro che fuori dal governo per identificare le aree politiche incoerenti con gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo.
- Dal momento che numerosi Ministeri sono coinvolti in attività di cooperazione internazionale, dovrebbe essere istituita una unità di governo che sotto la direzione del Ministero Affari Esteri funga da luogo di definizione delle coerenze di tutte le politiche.
- Inoltre, in quanto membro attivo dell'Unione Europea, l'Italia ha l'opportunità e la responsabilità di incoraggiare tutti gli stati membri dell'UE a lavorare in questa direzione.

Gestione dell'aiuto e implementazione delle politiche

L'Italia deve lavorare per superare la struttura compartimentale che caratterizza il lavoro delle istituzioni che si occupano di cooperazione allo sviluppo, in quanto una migliore collaborazione ed un maggior coordinamento a tutti i livelli può portare significativi guadagni in termini di efficienza. In particolare il processo di approvazione del budget in seno al Ministero dell'Economia e delle Finanze ed il ruolo della Ragioneria Centrale sono considerati da molti osservatori uno dei principali nodi da sciogliere. Per quanto riguarda le procedure di pianificazione del budget si sottolinea come la loro definizione su base annuale sia poco funzionale per rispondere a delle necessità che si snodano su base pluriennale e alla crescente domanda di **prevedibilità** dei fondi destinati all'aiuto. A tale proposito nella Peer Review del 2004 l'OCSE trovava singolare che nel 1995 fosse stato abolito il fondo speciale che permetteva alla DGCS un certo grado di autonomia e che permetteva una programmazione pluriennale.

Dati recenti ci illustrano come rispetto alla media UE, l'Italia vanta un coefficiente di volatilità dello 0,2% che lo pone "al secondo posto nel periodo 2000-2006 dopo il Portogallo".

Inoltre dall'ultimo rapporto di CONCORD (la rete delle ONG europee di sviluppo), emerge che l'Italia è al terzo posto come peggior donatore europeo per il **ritardo** con cui ha erogato gli aiuti che si era impegnata a versare tra il 2000 e il 2006.

Sul fronte della gestione delle risorse umane che si occupano di cooperazione allo sviluppo l'OCSE nota come negli ultimi decenni lo staff della DGCS sia sempre più diminuito. Facendo un paragone con gli altri paesi DAC lo staff di questa unità risulta carente da un punto di vista numerico e proprio questa carenza di personale potrebbe limitare la capacità dell'Italia di assorbire una eventuale futura crescita dell'aiuto pubblico attraverso il canale bilaterale. In merito alla gestione delle risorse umane bisogna anche ricordare che il sistema italiano compie una rigida distinzione tra il ruolo dei diplomatici e quello dello staff operativo/dirigenziale. La debolezza del sistema italiano della cooperazione allo sviluppo deriva anche dal fatto che la leadership è sempre affidata ai diplomatici ed al loro staff che ruotano continuamente, mentre gli esperti, che rappresentano il cuore di questo sistema, non hanno potere decisionale.

- Sarebbe auspicabile per l'attuazione della politica di cooperazione, istituire un fondo unico per l'APS in armonia con gli impegni assunti in sede internazionale, gestito dal MAE, di concerto con il MEF in tutti i casi necessari. Inoltre garantire la certezza dei finanziamenti su base triennale e il trasferimento dei fondi residui nello stesso capitolo dell'anno successivo.
- L'Italia dovrebbe sviluppare un sistema basato sulle performance e sulla meritocrazia dello staff.

Conclusioni

Questo documento fornisce un quadro per ampliare e approfondire le prospettive della società civile e dei governi sull'efficacia per uno sviluppo olistico. Il punto di partenza è che l'aiuto può servire allo sviluppo solo se si accompagna ad altre misure per garantire la giustizia sociale, per esempio la riforma del commercio internazionale. L'aiuto allo sviluppo deve essere uno strumento di giustizia e non una mera compensazione dell'ingiustizia.

Bibliografia essenziale

I dati e le posizioni di questo documento sono tratti da:

- ACTION AID, L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo, Pronti per il G8?, 2008.
- CIDSE/FOCSIV, CIDSE views on Paris Declaration, 2008.
- CIDSE/FOCSIV, CIDSE working paper on aid effectiveness, 2008.
- CIDSE/FOCSIV, The European Union's Footprint in the South, 2007.
- CONCORD, No time to waste: European Governments behind schedule on aid quantity and quality, 2008.
- EUROPEAN COMMISSION, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on The Monterrey process on Financing for Development - the European Union's contribution to Doha and beyond, Annual progress Report 2008.
- FOCSIV, Barometro della solidarietà internazionale degli italiani, 2007.
- FOCSIV, Volontari e terzo mondo, Il G8 e gli aiuti ai paesi poveri: le richieste della società civile, 2007.
- OECD and Millennium campaign, Reaching our development goals: why does aid effectiveness matter?, 2008.
- CAMPAGNA OBIETTIVO QUALITÀ, L'efficacia dell'aiuto: una prova di volontà per l'Italia, 2008.
- OECD-DAC, Italy Peer review, 2000.
- OECD-DAC, Italy Peer review, 2004.

RIPENSARE LA STRATEGIA GLOBALE

Evento di Alto Livello sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio

25 settembre 2008

OBIETTIVO 8

Sviluppare un partenariato globale per lo sviluppo

Introduzione

Nel 2000, in occasione del Summit del Millennio, tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite si sono impegnati a raggiungere, entro il 2015, gli 8 Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs). Questi, insieme alla Dichiarazione del Millennio, sono diventati un quadro di riferimento per le politiche volte al raggiungimento dello sviluppo ed uno strumento utile per i Paesi in via di sviluppo e per i paesi donatori che hanno concordato di lavorare insieme per costruire un futuro condiviso da tutti.

Lo sradicamento della povertà estrema continua ad essere una delle maggiori sfide del nostro tempo, ormai sempre presente nell'agenda della comunità internazionale. Al fine di perseguire tale scopo è necessario che tutti gli attori coinvolti - governi, organizzazioni della società civile e settore privato - lavorino insieme nell'ambito di una partnership globale per lo sviluppo che sia più forte ed efficace.

L'Evento di Alto Livello sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio che si terrà il 25 settembre 2008 riunirà insieme i leader di tutto il mondo che discuteranno della situazione attuale e che cercheranno di tradurre i nuovi ed i vecchi impegni in azioni decisive e puntuali volte ad assicurare che tutti i paesi possano raggiungere gli MDGs. Già nel 2007, il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-Moon annunciava che sono stati compiuti dei progressi significativi ed in prospettiva, risultava possibile compierne ulteriori anche in molte altre parti del mondo¹.

¹ Millennium Development Goals Report 2007, MDG report 2007

Sottolineava come ci si trovava di fronte ad una sorta di bivio: o i leader politici avrebbero intrapreso azioni urgenti e concertate, oppure per milioni e milioni di persone non si sarebbero realizzate neanche le promesse basilari previste negli MDGs.

Nel 2008, la situazione si è aggravata con la crisi alimentare globale e l'emergenza climatica².

Se guardiamo alle cause della crisi alimentare che ha affamato milioni di persone nel mondo, con i prezzi dei generi alimentari che solo tra aprile 2007 e aprile 2008 sono aumentati dell'85%, ci rendiamo conto che derivano tutte da politiche contrarie a quelle necessarie per il raggiungimento degli Obiettivi. Politiche commerciali internazionali, che negli ultimi decenni hanno incoraggiato la liberalizzazione del commercio, danneggiando la produzione locale e di piccola scala, le speculazioni finanziarie sui prodotti alimentari, l'agro-business che converte migliaia di ettari di terra coltivabile dalla produzione di cibo a quella di combustibile, gli effetti del cambiamento climatico globale con l'innalzamento del riscaldamento terrestre, l'avanzamento delle terre desertiche, la diminuzione della disponibilità idrica.³

Il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-Moon, guardando con realismo alla presente situazione, non fa mistero che siamo di fronte ad una vera e propria emergenza dello sviluppo, in quanto, nonostante molti paesi in via di sviluppo siano sulla strada giusta per raggiungere alcuni degli MDGs, permangono ancora delle forti disparità non solo tra le diverse nazioni, ma anche e soprattutto al loro interno.

Ciononostante, sostiene con forza che se la comunità internazionale agisce ora, senza perdere ulteriore tempo utile, gli MDGs possono essere ancora raggiunti.

Una serie di successi in alcuni Paesi in via di Sviluppo - tra cui il miglioramento degli indicatori macroeconomici, la diffusione delle cure per contrastare l'AIDS, l'incremento della produttività agricola, l'accessibilità all'istruzione e alle strutture sanitarie - dimostrano che il progresso è possibile quando si realizza una sorta di concertazione tra le politiche nazionali e il supporto economico e finanziario proveniente dal sistema internazionale.

² *Millennium Development Goals Report 2008*, MDG report 2008

³ Sicuramente un'altra causa importante è l'aumento della domanda di cibo in quantità e qualità: determinata soprattutto da fenomeni di lungo termine come la crescita del numero degli abitanti del pianeta, la diffusa urbanizzazione, lo sviluppo economico dell'Asia dell'Est e del Sud-Est e il cambiamento nei modelli di alimentazione.

Nella fase storica che segue quella delle grandi conferenze internazionali e dei grandi proclami, Volontari nel mondo - FOCSIV ricorda che al momento il mondo non vuole e soprattutto non ha bisogno di nuove promesse e a tale proposito chiede in particolare al Governo italiano di rispettare gli impegni presi. Se la congiuntura economica attuale viene continuamente ribadita per giustificare i continui tagli ai fondi destinati alla cooperazione, occorre allora con più forza ripensare una strategia globale per lo sviluppo dove tutti gli attori, Stati, ONG, Imprese e altri attori privati svolgano la loro parte per la salvaguardia della pace, dell'ambiente e dello sviluppo.

A che punto siamo?

Come ricordato in apertura i risultati raggiunti non sono omogenei. A partire dal 2000, quando i leader di tutto il mondo hanno sottoscritto la Dichiarazione del Millennio, sono stati conseguiti dei risultati visibili e diffusi. Tuttavia, proprio dall'enumerazione dei progressi raggiunti risulta evidente che ancora molto rimane da fare e soprattutto che molto potrebbe essere fatto se tutti i soggetti interessati si impegnassero a dare seguito in modo concreto agli impegni che essi stessi hanno già sottoscritto.

Cosa è stato raggiunto

- La riduzione della metà delle persone che vivono in condizioni di povertà estrema è alla portata di mano
- In tutte le regioni considerate tranne due la scolarizzazione primaria è almeno del 90%
- Nella scuola primaria la parità di genere è al 95% e anche più alta in sei delle dieci regioni considerate
- I decessi per morbillo si sono ridotti da 750.000 nel 2000 a meno di 250.000 nel 2006, e circa l'80% dei bambini nei paesi in via di sviluppo ricevono oggi i vaccini
- Il numero di decessi per AIDS è passato da 2,2 milioni nel 2005 a 2 milioni nel 2007, e il numero di persone infettate è sceso da 3 milioni nel 2001 a 2,7 milioni nel 2007
- La prevenzione della malaria per i bambini al di sotto dei 5 anni in Africa subsahariana si sta espandendo con trattamenti a base di insetticida: in 16 paesi su 20 l'uso è stato triplicato

- L'incidenza della tubercolosi dovrebbe iniziare a ridursi e dimezzarsi anche prima della scadenza del 2015.
- Dal 1990 circa 1,6 milioni hanno avuto accesso all'acqua potabile
- L'utilizzo di sostanze che riducono lo stato di ozono è stato quasi eliminato contribuendo allo sforzo per la riduzione del riscaldamento globale
- La quota delle entrate dei Paesi in via di sviluppo derivate dalle esportazioni destinate al ripagamento del servizio del debito si è ridotta dal 12,5% nel 2000 al 6,6% nel 2006, in modo tale da permettere l'allocazione di tali risorse nei programmi di lotta alla povertà
- Il settore privato ha aumentato nei Paesi in via di sviluppo l'accessibilità ad alcune medicine essenziali e ai servizi di telefonia mobile.

Fonte: *The Millennium Development Goals Report 2008*

Le sfide ancora da affrontare

- L'obiettivo del dimezzamento della popolazione dell' Africa sub-sahariana che ancora vive con meno di 1 \$ al giorno è improbabile che venga raggiunto
- Circa un quarto dei bambini che vivono nei Paesi in via di sviluppo sono sottopeso e rischiano di avere il proprio futuro compromesso dagli effetti di lungo periodo della malnutrizione
- Dei 113 paesi che non hanno raggiunto l'obiettivo della parità di genere nella scuola primaria e secondaria a partire dalla data di riferimento del 2005, solo 18 lo raggiungeranno entro il 2015
- Quasi 2/3 delle donne impiegate nei Paesi in via di sviluppo possiedono un lavoro precario ed instabile o non retribuito
- In 1/3 dei Paesi in via di sviluppo le donne sono meno del 10% dei parlamentari
- Più di 500,000 madri muoiono nei Paesi in via di sviluppo per complicazioni dovute alla gravidanza e al parto
- Circa 2,5 miliardi di persone, quasi la metà della popolazione in via di sviluppo, vive in assenza di servizi sanitari di base
- Più di 1/3 della popolazione urbana nei Paesi in via di sviluppo vive negli *slums*

- Le emissioni di anidride carbonica hanno continuato ad aumentare, nonostante gli impegni internazionali per affrontare il problema
- L'APS dei Paesi sviluppati si è ridotto nel 2007 per il secondo anno consecutivo e rischia di non raggiungere i target fissati nel 2005
- I negoziati commerciali internazionali sono molto indietro e pare che ogni risultato non raggiungerà le alte aspettative iniziali quando il round per lo sviluppo venne lanciato.

Fonte: *The Millennium Development Goals Report 2008*

Molte delle situazioni critiche sopra esposte sono il riflesso del fatto che nei Paesi in via di sviluppo i benefici della crescita economica realizzatasi sono stati divisi in modo iniquo. Tale fenomeno è particolarmente presente in Asia dove, tra il 1990 e il 2004, a fronte di una importante crescita economica si è vista una forte diminuzione della quota dei consumi della popolazione povera. Inoltre, la maggior parte delle economie dei Paesi in via di sviluppo non sono riuscite a fornire delle opportunità di impiego ai loro giovani, infatti, la percentuale dei giovani disoccupati è tre volte maggiore di quella degli adulti.

Da quanto sopra si evince che grandi differenze sono presenti non solo tra i paesi, ma anche e soprattutto al loro interno. Molto spesso si crea una situazione in cui una parte della popolazione riesce a raggiungere gli standard definiti negli MDGs, mentre particolari gruppi - molto spesso coloro che vivono nelle zone rurali, i bambini le cui madri non hanno ricevuto un'educazione scolastica e le famiglie più povere - non hanno beneficiato di alcun progresso volto al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, in particolar modo per quanto concerne i settori dei servizi sanitari e dell'educazione. I poveri, quindi, dovrebbero essere i destinatari primari di maggiori investimenti pubblici, investimenti realizzabili solo attraverso l'erogazione di maggiori risorse economiche.

L'obiettivo 8: dove e come l'Italia può agire per concorrere al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio?

Con la sottoscrizione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio i paesi ricchi ed i paesi poveri di tutto il mondo hanno istituito una sorta di Patto Globale (*Global Deal*). I paesi poveri si sono assunti la primaria responsabilità del

proprio sviluppo e si sono impegnati ad intraprendere al loro interno un processo di riforma delle politiche, a migliorare la *governance* e ad incanalare le risorse per il raggiungimento dei primi 7 obiettivi.

Nell'8° obiettivo invece sono stati incanalati gli impegni sottoscritti dai paesi ricchi, i quali si sono impegnati a fornire assistenza ai Paesi in via di sviluppo e a promuovere la definizione di un sistema internazionale più attento alle necessità di questi ultimi.

L'Obiettivo 8 rappresenta uno degli elementi chiave per la realizzazione dell'intero impianto degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Tuttavia, è importante notare che è quello i cui traguardi ed indicatori sono definiti in modo più vago, meno ambizioso e meno stringente rispetto a quelli relativi ai precedenti sette. Sono pochi, infatti, gli impegni concretamente misurabili e verificabili.

Nello specifico gli stati hanno promesso:

- di erogare maggiori quantità di aiuti, e renderli più efficaci;
- di impegnarsi affinché le operazioni per la cancellazione del debito siano più veloci e più consistenti;
- di impegnarsi per la definizione e l'applicazione di regole commerciali più eque.

Condizioni, quest'ultime, essenziali per far sì che i Paesi in via di sviluppo possano sia usufruire di migliori opportunità per trarre beneficio dagli scambi commerciali e dall'avanzamento della tecnologia, sia avere a disposizione maggiori risorse anche attraverso lo strumento fiscale per rafforzare i loro sforzi volti al raggiungimento dei primi sette MDGs.

L'Italia è tra i sottoscrittori degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Volontari nel mondo - FOCSIV con questo documento di posizione ricorda al governo italiano l'impegno assunto nel 2000 a supportare i paesi più poveri nello sforzo di raggiungere gli altri sette obiettivi in particolare attraverso gli aiuti, la riduzione del debito e la definizione di regole commerciali eque. Nello specifico per rispettare l'impegno preso l'Italia deve agire nelle sedi internazionali opportune affinché vengano realizzati: un'assistenza allo sviluppo che sia adeguata agli impegni internazionali sottoscritti; misure per garantire la sostenibilità del debito a lungo termine; un sistema commerciale e finanziario multilaterale aperto, equo, basato su regole, affidabile e non discriminatorio; e misure per affrontare le particolari necessità degli stati meno sviluppati, delle *enclave* e delle piccole isole-stato in via di sviluppo.

Sulla quantità e qualità dell'aiuto

L'Italia si è impegnata a **destinare all'APS lo 0,7%** del PIL entro il 2015 e, nell'ambito dell'Unione Europea, è vincolata all'obiettivo dello 0,33 del PIL entro il 2006 e dello 0,51 del PIL entro il 2010.

I dati recenti ci dicono che nel 2007 l'APS italiano è calato del 3,6%, e si attesta ad una percentuale dello 0,19% che però include il pagamento di arretrati alle Nazioni Unite e l'esborso anticipato della quota per il Fondo Globale per la lotta all'AIDS, tubercolosi e malaria. Di fronte ai **probabili futuri tagli alla cooperazione**⁴, si prevede l'aumento del **10% dei fondi per le missioni militari pari ad un incremento di 90 milioni di euro l'anno di stanziamenti per le missioni militari all'estero**. Tra i paesi OCSE l'Italia figura come uno dei peggiori donatori piazzandosi al terzultimo posto.

Relativamente alla pratica dell'**aiuto legato**, nel 2001 la percentuale di aiuto italiano bilaterale legato era del 91% per arrivare nel 2006 al 20,58%. Questo risultato che potrebbe indicare un progresso, non tiene conto delle operazioni sulla riorganizzazione e sulla cancellazione del debito che sono slegate per definizione. Se consideriamo il bilaterale al netto delle operazioni sul debito, la percentuale di aiuto legato sale al 71,4%, facendo dell'Italia "il peggior donatore europeo".

Per quanto riguarda la **gestione dell'aiuto**, nel Peer review del 2000 l'OCSE ha sottolineato l'importanza che l'Italia si impegni per allocare in modo più strategico l'aiuto pubblico allo sviluppo. Nel 2004 ribadisce il concetto e fa notare non solo come dal 2000 al 2004 i paesi beneficiari dell'aiuto italiano siano passati da 113 a 118, ma anche che in questo arco di tempo vi è stato un significativo cambiamento nella lista dei paesi beneficiari definiti prioritari, in quanto dei 20 paesi presenti nella lista nel 2000, nel 2004 ne sono rimasti solo 11. Una strategia fondata sulla riduzione della povertà e su un forte supporto agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio potrebbe essere un utile strumento per porre in essere una migliore allocazione strategica delle risorse. Questo ad esempio potrebbe evitare che vengano spesi 40 milioni di dollari nel campo dell'educazione, ma che solo una piccola parte di questo denaro sia allocata per la promozione dell'educazione primaria.

⁴ Nel momento in cui stiamo scrivendo nella legge finanziaria del 2009 si paventa una diminuzione dei finanziamenti alla DGCS pari al 60% rispetto al 2007 e al 40% rispetto al 2008. Così, se nel 2007 c'è stata una disponibilità di fondi per 1.330 milioni di euro, nella Finanziaria del 2009 si prevede che possano essercene solo 500 milioni, il che porterebbe il livello dell'**APS italiano all' 0,1%** del PIL.

Nonostante vi siano stati dei miglioramenti, nel 2004 l'Italia risulta ancora essere il membro DAC con la più alta percentuale di aiuto multilaterale passando dal 65% attestato nel Peer Review del 2000 al 51% nel 2004 del totale dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

Senza avere osservazioni in merito alla preferenza del canale utilizzato dall'Italia, ciò che per noi è fondamentale rilevare è la carenza di un efficace sistema di monitoraggio per l'utilizzo di queste risorse. La preferenza per il canale multilaterale non deve diventare l'escamotage per spendere risorse senza monitorarle per cui è necessario implementare un efficace sistema di monitoraggio.

Per quanto riguarda la **distribuzione dell'aiuto bilaterale**, sebbene l'Italia nel periodo 2000-2006 è tornata ad aumentare la percentuale di aiuti destinati all'Africa sub-sahariana il che la colloca al di sopra della media europea con una percentuale del 54,8% dell'assistenza italiana contro una media europea del 41,05%, il dato si riduce notevolmente se calcolato al netto del debito, e soprattutto l'Italia rimane ancora ad una percentuale bassissima per gli aiuti destinati ai paesi meno avanzati che la colloca molto in basso rispetto alla media europea.

Nel periodo 2004-2005 il 49% dell'aiuto pubblico allo sviluppo è stato destinato ai paesi a medio reddito e solo il 17% è stato stanziato per i paesi meno sviluppati. Tale allocazione delle risorse è dovuta in particolare alla grande allocazione di risorse per l'Iraq. Nello stesso periodo la percentuale di aiuto pubblico allo sviluppo destinata all'Africa sub-Sahariana è scesa di ben 10 punti percentuali, attestandosi intorno al 35%. Inoltre, una larga parte dell'aiuto pubblico allo sviluppo destinata a questa regione in realtà è rappresentato dal conteggio della riduzione del debito della Nigeria, paese che risulta essere il secondo paese destinatario dell'aiuto pubblico allo sviluppo italiano, dopo l'Iraq.

Non bisogna comunque dimenticare che un aumento della quantità di risorse allocate deve essere accompagnato da miglioramenti nella **prevedibilità** dell'aiuto pubblico allo sviluppo. Questo potrebbe essere d'aiuto per evitare la frammentazione e gli elevati costi di transazione dovuti alla gestione degli aiuti, così come potrebbe essere utile per migliorare l'allineamento dei flussi dell'aiuto con i budget nazionali, estendendo lo spazio politico necessario ai paesi per poter definire le proprie priorità di sviluppo.

Infine, non si può affrontare l'argomento dell'efficacia dell'aiuto senza fermarsi sul tema delle **condizionalità** che hanno un impatto così rilevante quando parliamo di erogazione e implementazione delle politiche di aiuto. Nelle politiche di aiuto le condizionalità devono essere sostituite

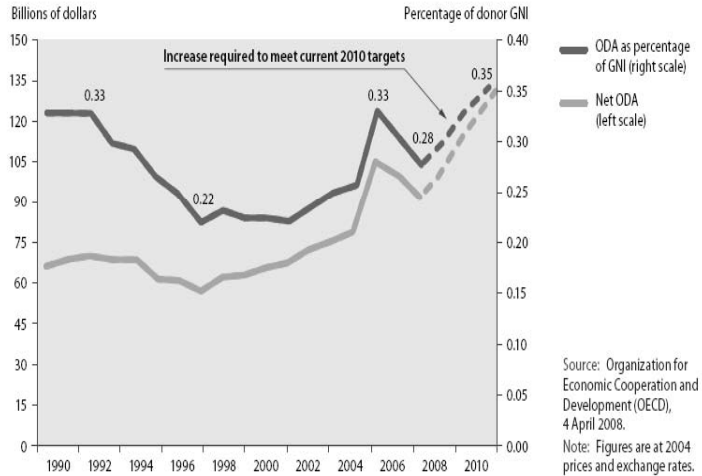
dall'approccio del **partenariato**, in base al quale i donatori si caricano dell'onere di trattenersi dall'esercitare pressioni sui governi beneficiari e di sostenerli attivamente ad impegnarsi nel *policy dialogue*.

Alla luce del recente Forum di Alto Livello sull'Efficacia degli aiuti tenutosi ad Accra i primi giorni di settembre, dove sono state ribadite le linee fondamentali per un uso efficace dell'aiuto pubblico allo sviluppo, raccomandiamo al Governo Italiano di:

Raccomandazioni:

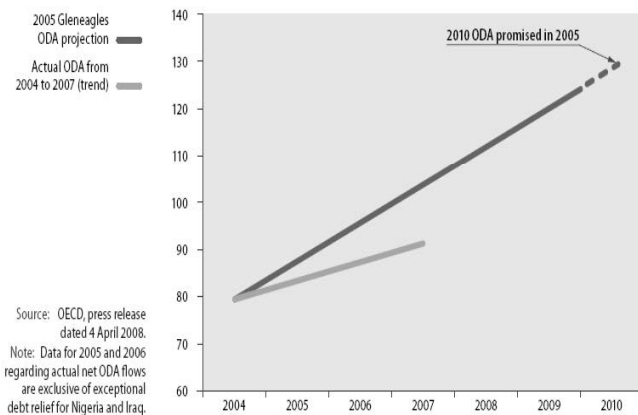
- *Invertire la tendenza alla continua riduzione dei fondi destinati alla cooperazione internazionale destinando entro il 2010 lo 0,51% del PIL all'aiuto pubblico allo sviluppo, per arrivare, nel 2015, allo 0,7% del PIL come stabilito dalla Conferenza di Monterrey nel 2002.*
- *Promuovere una reale politica di sviluppo ponendo fine alla pratica degli aiuti legati e svincolando, quindi, la concessione di finanziamenti alla fornitura di beni e servizi di origine italiana.*
- *C'è bisogno di maggiore chiarezza nell'elaborazione delle sue politiche di aiuto ed in particolare la necessità di elaborare una strategia operativa su come l'Italia voglia contribuire al raggiungimento degli MDGs.*
- *L'Italia deve aumentare la percentuale di aiuti da destinare ai paesi meno avanzati e dare priorità all'investimento nei servizi sociali di base quali educazione, sanità, acqua e strutture igieniche.*
- *Si chiede al governo italiano di far sì che l'allocazione delle risorse destinate all'APS non sia definita sulla base della natura strategica o meno da lui attribuita ai Paesi in via di Sviluppo.*
- *L'Italia nel definire le priorità di finanziamento deve promuovere una programmazione più strategica e legata a criteri di performance definendo le priorità paese, di settore e la ripartizione delle risorse tra il canale bilaterale e multilaterale.*
- *Inoltre, l'Italia dovrebbe stabilire un sistema di monitoraggio e valutazione coerente sulla gestione dei fondi elargiti soprattutto attraverso il canale multilaterale, prioritario per l'Italia.*
- *Prevedere una tempistica definita, target più ambiziosi e monitorati in via indipendente per eliminare tutte le condizionalità che arrecano danni ai beneficiari.*

Figure 1
DAC members' net ODA, 1990-2007, and DAC Secretariat simulations to 2010

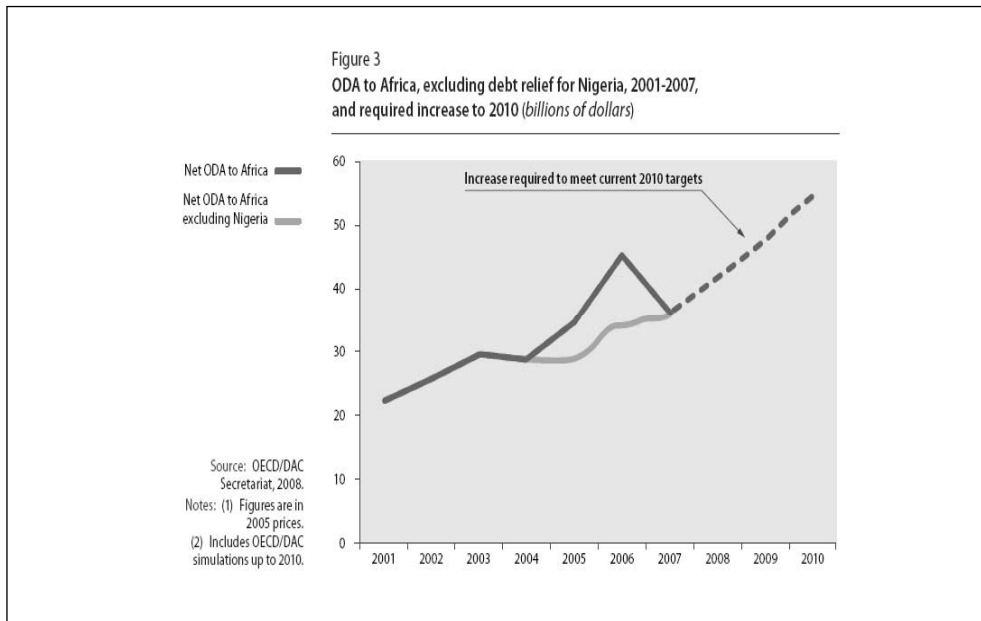


Fonte: MDG Gap Task Force Report 2008

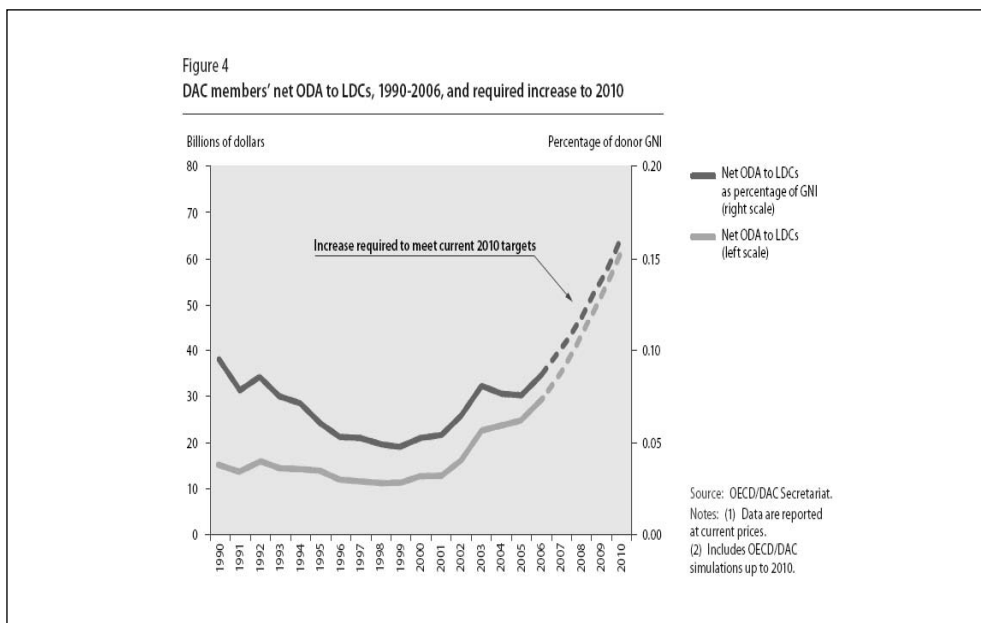
Figure 2
Performance against 2005 Gleneagles ODA projection
(billions of constant 2004 dollars)



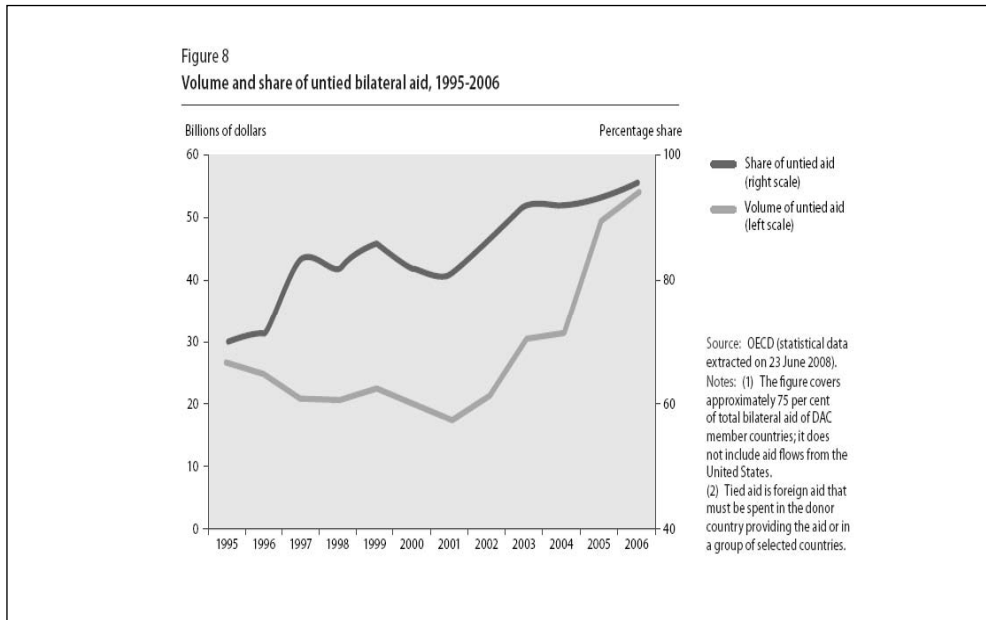
Fonte: MDG Gap Task Force Report 2008



Fonte: MDG Gap Task Force Report 2008



Fonte: MDG Gap Task Force Report 2008



Fonte: MDG Gap Task Force Report 2008

Sulla riduzione del debito

Nel 2000 l'Italia, grazie anche alla pressione esercitata dalla grande campagna ecclesiale per la cancellazione del debito, ha approvato la **legge 209/2000** specifica in materia. Legge che al tempo ha avuto un carattere molto innovativo dal momento che prevedeva la cancellazione del debito anche per i paesi non HIPC superando la stessa iniziativa del Fondo Monetario Internazionale. La richiesta è stata portata avanti di recente anche dal Segretario Generale delle Nazioni Unite in una sua nota elaborata proprio in vista dell'Evento di Alto Livello del 25 settembre. Nello specifico il Segretario Generale delle NU sottolinea che le iniziative di riduzione del debito non sono state indirizzate ai paesi altamente indebitati che non fanno parte della HIPC e che quindi non dispongono di alcun meccanismo ordinato per la riduzione del debito.

Il comportamento dell'Italia in questo settore è stato notevolmente criticato, in quanto non solo l'implementazione della legge del 2000 è stata molto più lenta di quanto non fosse stato inizialmente pianificato, ma le cifre scaturite dalle manovre di riduzione del debito sono state contabilizzate nella quota di aiuto pubblico allo sviluppo.

In ogni caso questo non basta ancora. Sappiamo che il passo successivo è un vero e proprio cambiamento culturale sul tema del debito. In primo luogo smettendo di considerare la crisi del debito come una responsabilità unilaterale dei paesi debitori, adducendo la scusa dell'incapacità di gestione del denaro ricevuto o degli alti livelli di corruzione interna ai paesi poveri.

È necessario accettare il **principio della “corresponsabilità”**: vanno messe in luce le responsabilità di una cattiva gestione da parte dei paesi debitori ma anche, e soprattutto, le responsabilità nella concessione dei debiti da parte dei paesi creditori. Innanzitutto i debiti concessi a regimi dittatoriali o regimi militari, il cosiddetto “debito odioso” e “debito illegittimo”. Si può definire un **debito illegittimo** come contrario alla legge o alla politica pubblica, ingiusta, inadeguata o abusiva.

Per esempio prestito accordato per rafforzare un regime dittatoriale (prestito inaccettabile); un prestito contratto ad un tasso usurario (condizioni inaccettabili); un prestito che ha condizioni imposte dal FMI che genera una situazione economica che rende il rimborso ancora più difficile (condizioni inappropriate) sono esempi di prestiti illegittimi. I debiti illegittimi riguardano così i progetti di sviluppo mal concepiti che non avrebbero dovuto essere finanziati.

Il **debito odioso**⁵ è una dottrina di diritto, teorizzata per la prima volta nel 1927 ed elaborata successivamente fino alla formulazione dei criteri per cui un debito è odioso se risponde simultaneamente ai tre criteri seguenti:

- Assenza di consenso: il debito è stato contratto contro la volontà del popolo;
- Assenza di beneficio: i fondi sono stati spesi in modo contrario agli interessi della popolazione;
- Conoscenza delle intenzioni del prestatore da parte dei debitori⁶.

⁵ I debiti odiosi sono generalmente associati a dei regimi dittatoriali come quello di Gnassingbé Eyadema in Togo, di Ferdinando Marcos nelle Filippine, del regime dell'apartheid in Sud Africa, di numerose giunte in America Latina o ancora di Saddam Hussein in Iraq.

⁶ Se uno di questi criteri non viene rispettato, non si può più parlare di debito odioso. È il caso di un debito utilizzato da un despota per costruire ospedali o di crediti depistati da un regime democratico. Si potrà discutere del loro carattere illegittimo, ma non definirli come odiosi.

Secondo la dottrina del debito odioso, se il debito è tale, esso è nullo e non potrà essere reclamato allo Stato coinvolto allorquando il regime che lo ha contratto è decaduto.

Da questa teoria ha preso in parte ispirazione la **decisione dello Stato norvegese**, che nell'ottobre del 2006 ha cancellato circa 65 milioni di euro di debiti dell'Egitto, dell'Ecuador, della Giamaica, del Perù e della Sierra Leone perché considerati illegittimi. Questi crediti erano stati contratti tra il 1976 ed il 1980 nel quadro di una campagna di esportazione di navi destinate a sostenere l'industria navale norvegese in crisi, senza considerare i bisogni reali dei Paesi importatori. La Norvegia ammette così una "responsabilità condivisa" nella costituzione di questi debiti. Per non restare un caso isolato, Oslo ha chiesto alle Nazioni Unite ed alla Banca Mondiale di studiare seriamente la dottrina del debito odioso.

Un altro aspetto importante da considerare è che le politiche di riduzione del debito devono essere affiancate da iniziative volte a far sì che i livelli di indebitamento rimangano sostenibili. Purtroppo, però, ci sono stati scarsi progressi sia verso la definizione e l'applicazione di adeguati meccanismi istituzionali volti ad ottenere una migliore gestione ed una conseguente sostenibilità del debito, sia verso l'**istituzione di un meccanismo di arbitrato** per i paesi altamente indebitati.

Il governo italiano dovrebbe impegnarsi per promuovere un **Processo di Arbitrato Giusto e Trasparente (PAGT)** che tenda a stabilire un meccanismo che sia aperto a tutti i Paesi e che includa sia il debito privato che quello pubblico multilaterale e bilaterale. La proposta PAGT sostiene che un processo integrale di ristrutturazione del debito deve essere condotto da una istituzione indipendente, come ad esempio un panel internazionale di arbitrato. Questo panel - i cui membri sarebbero eletti sia dai creditori che dai debitori - determinerebbe le condizioni di sostenibilità del debito che siano coerenti con i diritti economici e sociali fondamentali e con gli obiettivi di riduzione della povertà determinati dagli accordi internazionali come gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Il panel sarebbe il luogo dove la popolazione del Paese debitore, attraverso i suoi rappresentanti (Parlamento, Camere di commercio, sindacati, organizzazioni di base, chiese, ONG,...) dovrebbe avere il diritto di essere ascoltata. Allo stesso tempo nell'ambito del panel la legittimità delle richieste dei singoli creditori dovrebbero essere discusse e analizzate.

Le caratteristiche chiave del processo di arbitrato giusto e trasparente

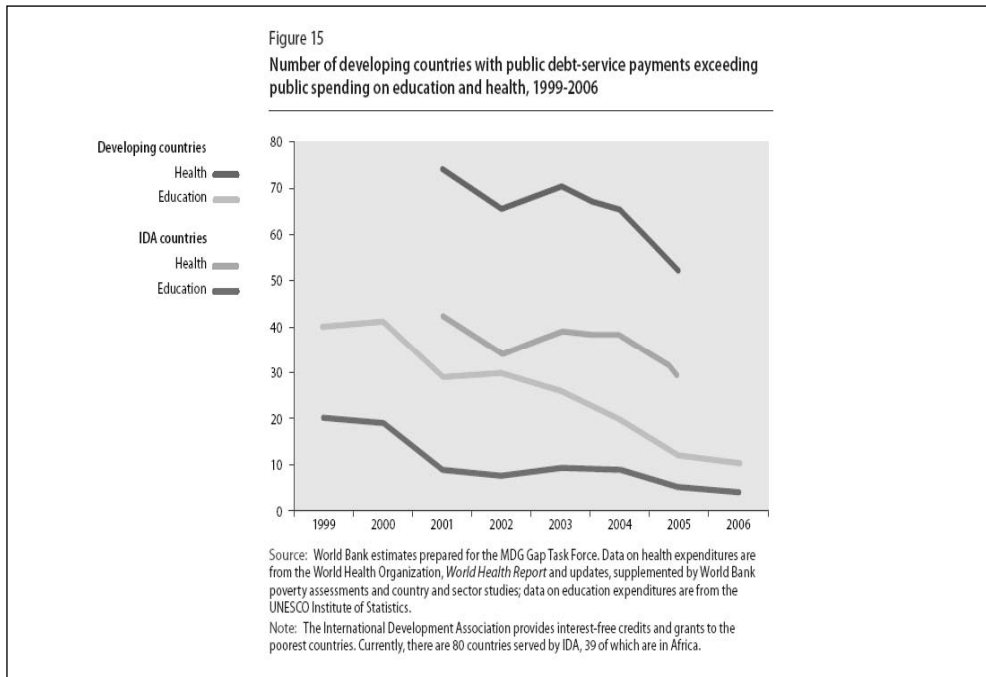
- Deve essere aperto a tutti i Paesi debitori, inclusi quelli dell'iniziativa HIPC;
- L'inizio del processo comporterebbe il blocco immediato dei programmi di pagamento del debito estero, e proteggerebbe i Paesi da rischi di ulteriori ingiustizie da parte dei creditori come i cosiddetti "fondi avvoltoio";
- Paesi debitori e creditori sceglierebbero insieme i membri del panel indipendente di arbitrato che potrebbe essere creato *ad hoc*. Con il tempo, una struttura indipendente e permanente per affrontare le crisi del debito potrebbe istituzionalizzarsi in seno alle Nazioni Unite, data la sua particolare responsabilità nel seguire il processo dei finanziamenti per lo sviluppo;
- La sostenibilità del debito dovrebbe essere giudicata da questo panel che deve tenere in considerazione il contesto dello sviluppo di ciascun Paese debitore, in modo che le entrate dello Stato vadano a finanziare i programmi per la riduzione della povertà;
- Creditori e debitori dovrebbero accordarsi per utilizzare una parte del debito a beneficio delle persone più povere e vulnerabili sempre sotto la supervisione del panel indipendente;
- Il ruolo del Fondo Monetario Internazionale deve limitarsi a garantire i prestiti; il FMI non può avere nessun ruolo indipendente dovuto alle sue funzioni creditizie;
- L'intero processo e tutte le decisioni dovranno essere pubbliche.

Un'altra proposta presa in considerazione dai paesi facenti parte del G7 riguarda la definizione di una "**Carta sui prestiti responsabili**" su cui vengano stabiliti principi di base, o criteri "etici" per poter concedere nuovi crediti che vadano a finanziare realmente lo sviluppo e i programmi per la riduzione della povertà e che, soprattutto, non si risolvano in nuove trappole finanziarie per i Paesi in via di sviluppo.

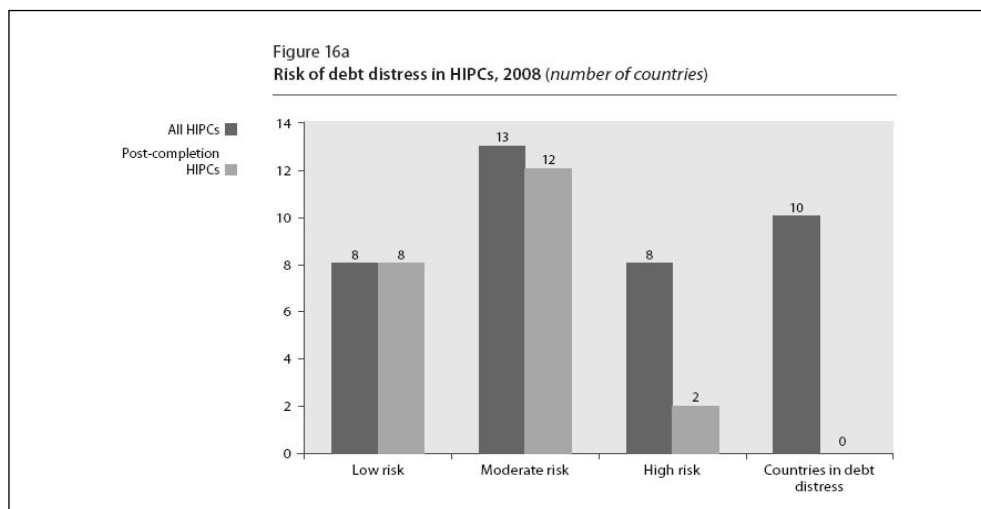
Raccomandazioni:

- *Pur riconoscendo gli sforzi compiuti dall'Italia, se si chiede all'OCSE di promuovere la revisione dei criteri internazionali per la contabilizzazione dell'APS escludendo la cancellazione del debito e altre forme di aiuto fantasma, si chiede al contempo all'Italia di dare esempio con buone pratiche e iniziative unilaterali in tal senso.*

- *Far sì che la cancellazione del debito sia efficacemente legata al finanziamento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.*
- *Avviare una valutazione sui risultati della legge italiana sul debito.*
- *Farsi promotore di una nuova iniziativa internazionale sul debito, coinvolgendo i paesi fino ad ora esclusi, con particolare attenzione ai paesi non HIPC.*
- *Definizione e promozione di un procedimento internazionale che stabilisca “corti neutrali di arbitrato”, dove venga posto in essere un processo giusto e trasparente e che aiuti a stabilire relazioni eque tra debitori e creditori.*
- *Chiediamo al governo italiano di sostenere la richiesta alle Nazioni Unite di compiere seri approfondimenti sulla dottrina del debito odioso.*



Fonte: MDG Gap Task Force Report 2008



Fonte: MDG Gap Task Force Report 2008

Sul commercio internazionale

In ambito commerciale l'Obiettivo 8 punta alla creazione di un sistema commerciale e finanziario che sia aperto, non discriminatorio e basato sul principio della prevedibilità. Caratteristiche queste necessarie per rendere il sistema degli scambi strumentale all'attuazione dell'agenda per lo sviluppo.

Nei mesi scorsi abbiamo visto il fallimento dei negoziati di Ginevra volti al conseguimento di un accordo nell'ambito del *Doha Development Round*, lanciato nel 2001 e da molti considerato una sorta di banco di prova per la tenuta del sistema multilaterale. L'Organizzazione mondiale del commercio con tutti i suoi difetti rimane l'unico foro che raccoglie 153 stati, con il ruolo crescente dei paesi emergenti nell'economia globale, e dove è in ballo la capacità di negoziare un accordo comune.

L'accordo ancora in fase di negoziazione prevede per le questioni agricole: l'eliminazione di tutti i sussidi all'esportazione, la possibilità per i Paesi meno avanzati di definire una lista di prodotti speciali da esonerare dalla ulteriore liberalizzazione, l'accesso al mercato europeo dei prodotti provenienti dai paesi meno avanzati senza dazi e senza quote.

Tuttavia, numerose eccezioni rischiano di vanificare la portata di queste misure. Occorre, quindi, non solo proseguire nel negoziato, ma sanare tutte le deroghe che limitano la portata di tali decisioni. Se i paesi dell'Africa, dei

Caraibi e del Pacifico (ACP) hanno accesso ai mercati europei senza dazi e quote, infatti, dalle statistiche emerge che sono esonerati riso, banane, e zucchero dai prodotti consentiti, e che la quota maggiore di prodotti ACP verso l'Europa sono petrolio e materie prime.

Inoltre, è stato lanciato il programma *Aid for Trade* che dovrebbe supportare i paesi più poveri nei loro sforzi volti a sviluppare il loro potenziale in termini di produzione e di esportazione, a differenziare le esportazioni e a implementare politiche per la creazione di nuovi posti di lavoro. Tuttavia, fino ad ora le risorse destinate all'iniziativa *Aid for Trade* sono state limitate e non vi è nessuna prova che esse siano state realmente allocate in aggiunta a quelle già esistenti. A ciò si aggiunge la mancanza di trasparenza in merito alle procedure esistenti per accedere alle risorse destinate a tale iniziativa.

Dopo quanto accaduto a Ginevra lo scorso luglio, l'unica certezza rimane il fatto che a trarre i maggiori vantaggi dal fallimento saranno ancora una volta gli agricoltori dei paesi industrializzati, USA e UE in testa che continueranno a ricevere sussidi alle loro produzioni ed esportazioni.

Il timore è che l'esito negativo dell'incontro di Ginevra, ritenuto dai più un ultimo test di prova sulla tenuta del sistema multilaterale, provochi il proliferarsi di accordi bilaterali e regionali che vadano a scapito soprattutto dei paesi più poveri con capacità negoziale inferiore rispetto alle grandi economie industriali.

Per quanto riguarda l'apporto che l'Italia può dare alla definizione di un sistema commerciale e finanziario che sia aperto, non discriminatorio e basato sul principio della prevedibilità, il nostro paese può giocare un ruolo significativo in campo multilaterale, ma soprattutto può e deve agire in seno all'Unione Europea di cui l'Italia è membro fondatore.

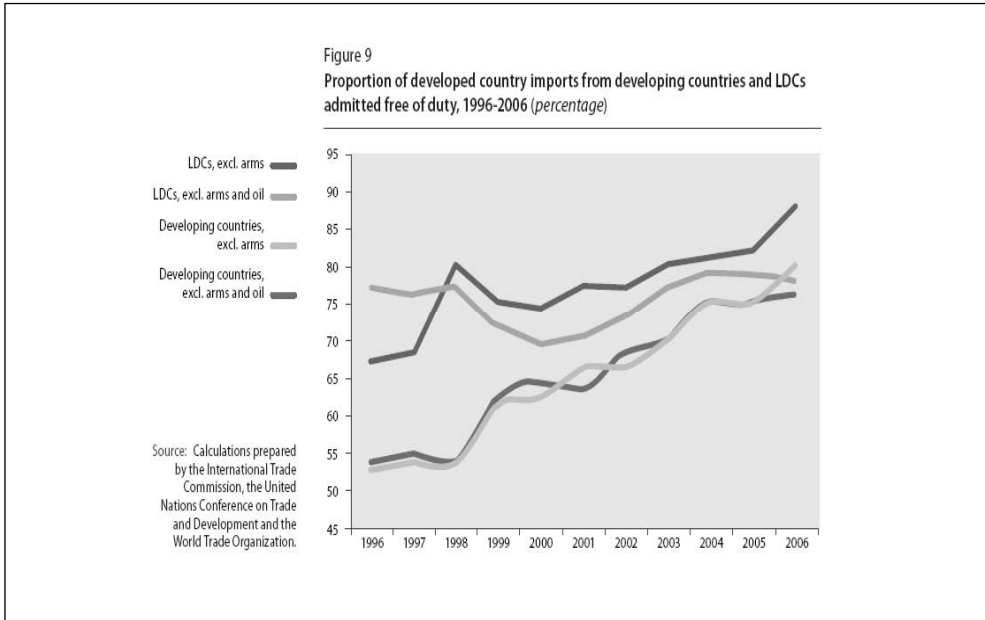
In particolare, in quanto membro dell'UE, l'Italia è tenuta ad implementare quanto definito nell'ambito della politica agricola comune e in quella commerciale. Nella definizione ed implementazione di queste politiche la Commissione Europea gioca un ruolo importante, tuttavia, non bisogna dimenticare che esse sono comunque fortemente influenzate dagli Stati Membri. Ormai note sono le critiche mosse verso il sistema di sussidi a favore degli agricoltori europei posti in essere dalla Politica Agricola Comune anche se al momento sembra esserci un graduale spostamento verso la definizione di forme di sostegno ai produttori agricoli che abbiano minori effetti distortivi sul mercato mondiale.

Per quanto concerne la Politica Agricola Comune, l'Italia, visti i sussidi ricevuti, ad esempio dai suoi produttori di pomodori, riso e olio di oliva, rimane un silente sostenitore dello *status quo*.

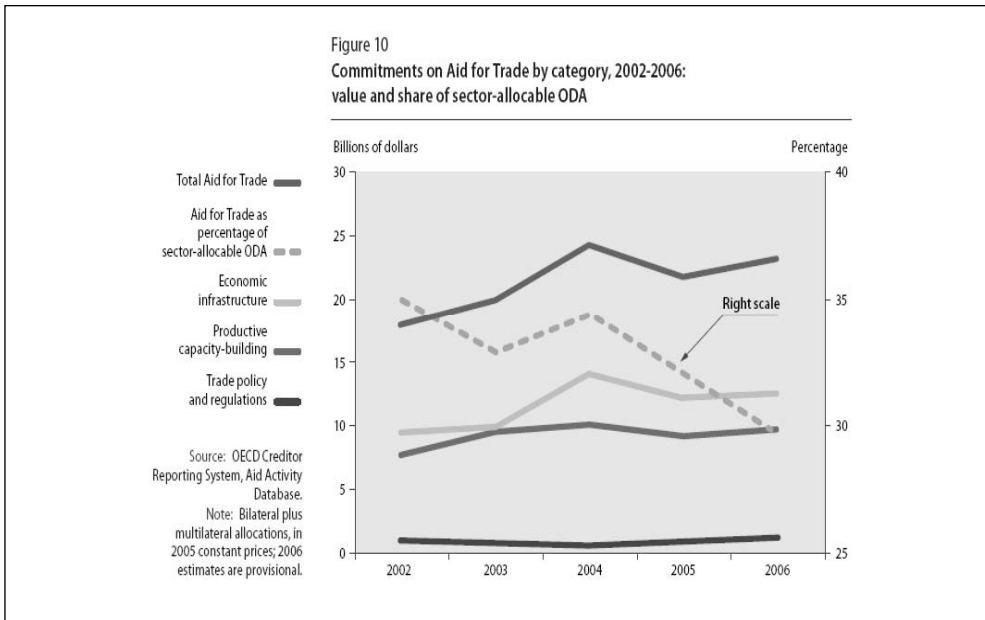
L'Italia deve sostenere negli ambiti internazionali quelle politiche che promuovono un modello agroalimentare sostenibile, che salvaguarda la biodiversità, che tutela le produzioni e i mercati locali, che non sia orientato esclusivamente all'esportazione e che sia quindi in grado di garantire il diritto all'alimentazione della popolazione locale.

Raccomandazioni:

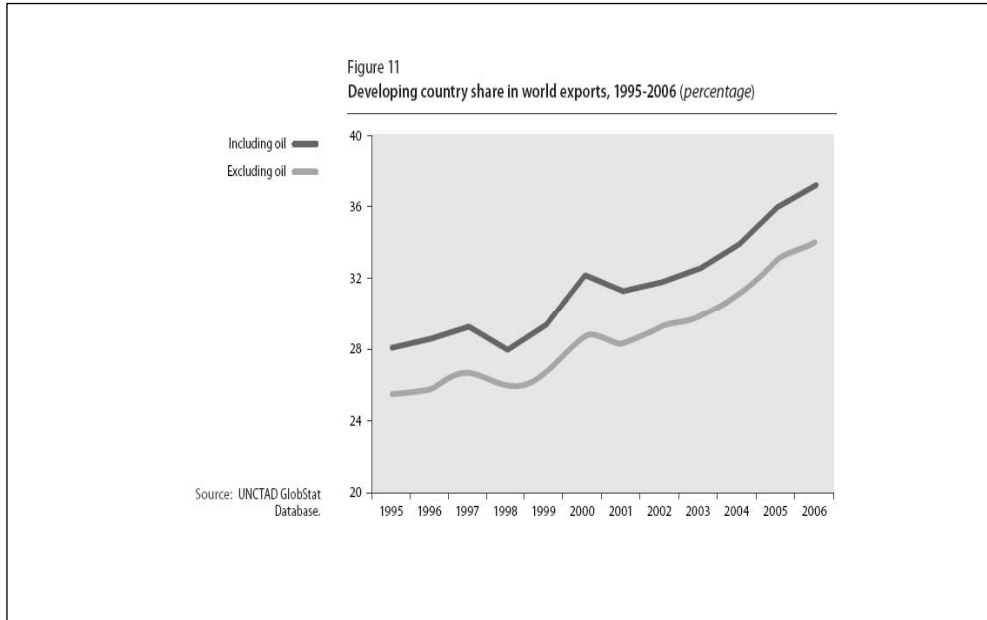
- *Promuovere presso la Commissione Europea e tra gli Stati membri dell'Unione Europea la definizione di una politica commerciale basata sulla eliminazione dei sussidi all'esportazione, sulla regolamentazione dei sussidi domestici discorsivi del commercio internazionale, e sul riconoscimento di un trattamento preferenziale a favore dei paesi meno avanzati.*
- *Sostenere attivamente le riforme della Politica Agricola Comune che promuovano una agricoltura sostenibile in Europa, ma anche la difesa degli interessi dei paesi più poveri.*
- *Sostenere il rafforzamento della FAO, dell'UNCTAD, dell'ECOSOC quali Fora più adatti alla elaborazione di politiche per l'implementazione del diritto all'alimentazione.*
- *Sostenere attivamente l'adozione da parte dell'OMC degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. L'OMC dovrebbe rientrare nel novero delle istituzioni che attuano politiche coordinate in vista del raggiungimento dei MDG.*



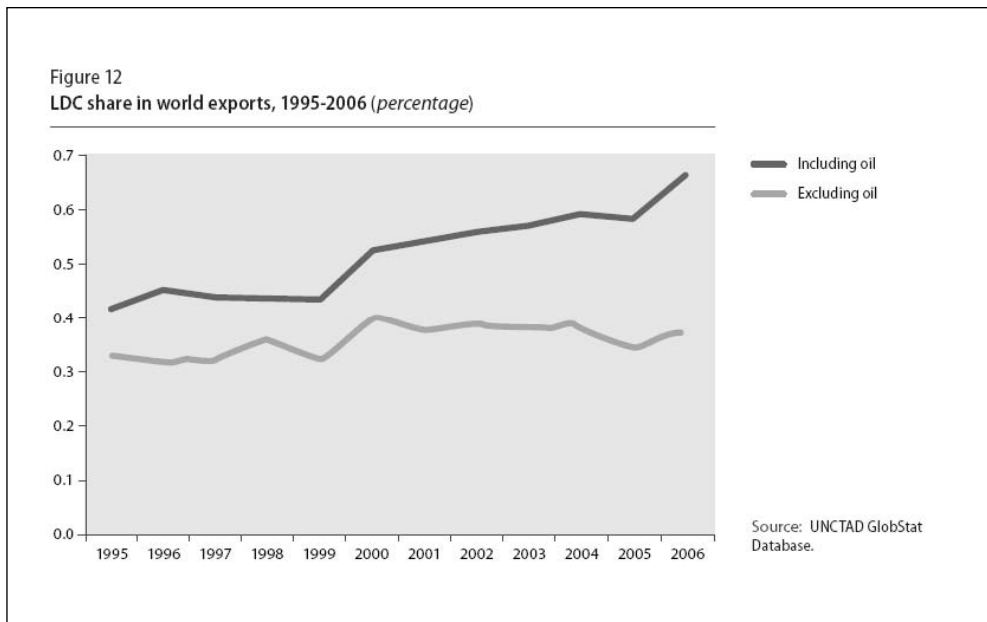
Fonte: MDG Gap Task Force Report 2008



Fonte: MDG Gap Task Force Report 2008



Fonte: MDG Gap Task Force Report 2008



Fonte: MDG Gap Task Force Report 2008

Sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo

Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio devono fungere da riferimento costante per le strategie dei governi e per l'allocazione degli aiuti internazionali.

Nonostante il tema della coerenza delle politiche appaia sempre nella preparazione dei maggiori eventi internazionali, l'Italia non ha ancora formalizzato tale politica. Non esistono, infatti, accordi istituzionali in materia ed il Parlamento non ha una specifica commissione sulla cooperazione allo sviluppo. Il governo italiano dovrebbe, quindi, porre la coerenza delle politiche come obiettivo specifico e da un punto di vista pratico procedere con la riforma della Legge 49/87 sulla cooperazione allo sviluppo, mobilitare *expertise* e capacità analitiche sia dentro che fuori dal governo per identificare le aree politiche incoerenti con gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo. Dal momento che numerosi Ministeri sono coinvolti in attività di cooperazione internazionale, dovrebbe essere istituita una unità di governo che sotto la direzione del Ministero Affari Esteri funga da luogo di definizione delle coerenze di tutte le politiche. Inoltre, in quanto membro attivo dell'Unione Europea, l'Italia ha l'opportunità e la responsabilità di incoraggiare tutti gli stati membri dell'UE a lavorare in questa direzione.

Raccomandazioni:

- *Occorre una definizione di una visione nazionale per la cooperazione allo sviluppo.*
- *Il Governo deve procedere con la riforma della Legge 49/87 sulla cooperazione allo sviluppo.*
- *Il Governo deve istituire una unità di governo che sotto la direzione del Ministero Affari esteri funga da luogo di definizione delle coerenze di tutte le politiche.*

Il partenariato pubblico - privato

Nella congiuntura economica attuale e nella difficoltà degli stati nel recuperare risorse adeguate dai bilanci pubblici per far fronte alle esigenze della cooperazione internazionale, si fa sempre più strada l'ipotesi di un rafforzamento dello strumento del partenariato pubblico-privato per ovviare

alla carenza di risorse pubbliche da destinare alla cooperazione. Ci sembra quindi prioritario la definizione di un quadro normativo vincolante che possa servire da guida per l'azione delle imprese che decidano di promuovere lo sviluppo nei Paesi dei Sud del Mondo. Questo al fine di evitare che un'azione concepita per aiutare le popolazioni in difficoltà, in realtà, non abbiano come unico scopo il profitto ad ogni costo.

In un mondo globalizzato, la crescita dimensionale delle imprese, collegata alle economie di scala conseguibili con il progresso tecnologico e alla possibilità di delocalizzare la produzione per abbattere i costi, ne ha fatto un attore sullo scenario internazionale. Il rispetto dei diritti umani da parte delle imprese è condizione imprescindibile per uno sviluppo non solo economico, ma soprattutto sostenibile dei Paesi e dei popoli. Tuttavia alcune imprese, soprattutto quando vanno ad operare nei Paesi in via di sviluppo, perseguendo la logica del profitto non si fanno scrupoli anche a sacrificare i diritti umani, danneggiare l'ambiente, e causare conflitti per sfruttare le risorse. Quando si tratta di imprese multinazionali che sfuggono al controllo degli stati è sempre più difficile esercitare un monitoraggio efficace che prevenga violazioni.

Inoltre, l'operato delle imprese multinazionali molto spesso ostacola la capacità degli stati di mobilitare risorse domestiche da destinare alle politiche di sviluppo. Oltre a beneficiare di privilegi fiscali grazie alla concorrenza fiscale intergovernativa, molte multinazionali hanno tratto vantaggio dal commercio interno considerevole tra le loro filiali sviluppando complesse **strategie di transfer pricing** in modo da evitare il pagamento delle tasse. Per esempio, le compagnie multinazionali manipolano le strutture di bilancio dell'azienda per trasferire i profitti da Paesi ad alta pressione fiscale a Paesi a bassa pressione fiscale. I rapporti annuali e gli standard contabili delle compagnie non forniscono informazioni precise su dove la compagnia è attiva né sui rispettivi bilanci, profitti e tasse pagate nell'anno fiscale. Tutto ciò falsa le strutture dei prezzi e la distorsione e manipolazione delle strutture di capitali insieme alla mancanza di trasparenza sono i canali maggiori attraverso i quali le tasse vengono evase. Le perdite annuali per i Paesi in via di sviluppo sono state stimate in 50 miliardi di dollari all'anno nel 2000, quasi l'ammontare totale degli aiuti dello stesso anno.

La libertà giuridica di cui godono i paradisi fiscali consente loro di essere un rifugio per i flussi illeciti di capitale e per la corruzione.

Risorse sottratte da dittatori e funzionari ufficiali sono spesso nascosti dietro il segreto bancario, fondi fiduciari, fondazioni o altri strumenti che garantiscono l'anonimato. La cooperazione giudiziaria ha bisogno di essere significativamente rafforzata, anche tra i Paesi più ricchi, e la proprietà reale di ogni genere di entità legale dovrebbe essere accessibile alle autorità

giudiziarie e della finanza. La restituzione dei fondi illeciti potrebbe nel lungo periodo provvedere al maggiore bisogno di risorse per lo sviluppo.

In quest'ottica non solo abbiamo deciso di sollecitare il Governo a supportare il processo in atto nell'ambito delle Nazioni Unite dove il Segretario Generale ha nominato il Prof. John Ruggie Rappresentante Speciale per Imprese e Diritti Umani, ma anche di prendervi parte attraverso l'invio di raccomandazioni specifiche al Prof. Ruggie. Raccomandazioni queste elaborate a partire dall'analisi di casi specifici in cui si sono verificati violazioni dei diritti umani da parte delle multinazionali per chiedere ai governi dove operano le imprese chiedendo loro di includere la garanzia dell'autentica partecipazione delle comunità locali a tutti i livelli; concedere le licenze soltanto col consenso libero, preventivo e informato delle comunità locali; richiedere valutazioni dell'impatto ambientale, sociale e relativo ai diritti umani; sviluppare e assicurare la conformità a politiche e a quadri di riferimento legali chiari, in linea con gli standard internazionali relativi ai diritti umani e all'ambiente per controllare efficacemente le industrie.

Di primaria importanza risulta anche l'azione dei Paesi d'origine che devono assumersi la responsabilità di monitorare le imprese nazionali quando operano all'estero.

Per quanto riguarda le questioni finanziarie invece, è necessario assicurare una maggiore cooperazione internazionale sulle tasse e le questioni fiscali, includendo la lotta ai paradisi fiscali e all'evasione fiscale.

Raccomandazioni:

- *adottare una normativa efficace per le imprese che venga effettivamente attuata, che preveda tra l'altro: il dovere di agire al fine di minimizzare l'impatto sociale e ambientale negativo prodotto dall'azienda.*
- *esigere la rivelazione obbligatoria con cadenza annuale dell'impatto sociale e ambientale dell'azienda, ivi compresa la rivelazione dei rischi per i diritti umani inerenti alla catena di fornitura.*
- *Promuovere uno strumento internazionale per i diritti umani che sia vincolante e direttamente applicabile alle compagnie e che istituisca la responsabilità legale delle multinazionali.*
- *promuovere nelle sedi internazionali l'istituzione di un centro consultivo internazionale che sostenga i Paesi in via di sviluppo nella negoziazione con le multinazionali.*

- *promuovere nelle sedi internazionali l'istituzione di un Difensore Civico Internazionale e di un meccanismo internazionale di composizione delle vertenze, le cui competenze non siano limitate da confini nazionali o regionali.*
- *Promuovere un Codice di condotta sulla cooperazione per combattere l'evasione e l'elusione fiscale internazionale, elaborato dal sottocomitato sulle questioni fiscali dell'ECOSOC.*
- *Sostenere la proposta per la creazione di un'Organizzazione Fiscale Internazionale dovrebbe essere considerata seriamente.*

Una riflessione critica ma costruttiva sugli MDGs

L'individuazione degli MDGs, dal punto di vista del contenuto non sono stati una novità assoluta nel panorama internazionale, ma nella Dichiarazione del Millennio essi sono stati organizzati in maniera sistematica, secondo criteri di coerenza e misurabilità, fissando nel 2015 il termine per il loro raggiungimento. Inoltre, visto l'alto grado di consenso politico che ne sta alla base, esso rappresenta un evento di portata storica. Quanto scaturito dal Vertice del Millennio del 2000, ha sicuramente dei punti di vista positivi, sia dal punto di vista teorico che operativo. Gli 8 Obiettivi di Sviluppo, infatti, possono essere visti come delle linee guida che aiutano ad individuare i settori chiave su cui agire per portare avanti una politica di lotta alla povertà e di promozione dello sviluppo umano sostenibile. Inoltre, essi danno una visione d'insieme del tema della povertà nel mondo, superando l'approccio puramente economico e riconoscendo l'esistenza di una responsabilità condivisa riguardo allo sviluppo ponendo l'accento sulla necessità di affrontare le c.d. cause strutturali di impoverimento (debito, accesso ai mercati, governance), elemento essenziale di ogni strategia di riduzione della povertà.

Tuttavia, se da un lato ci troviamo concordi nel riconoscere l'importanza di quanto sottoscritto dalla comunità internazionale nel 2000, vista la nostra piena convinzione che la povertà non sia né un incidente, né tanto meno un fenomeno naturale, quanto piuttosto la conseguenza di azioni e politiche sbagliate esercitate dai Paesi sia del Sud che del Nord, non possiamo esimerci dall'indicare quelle che per noi sono le principali mancanze legate alla formulazione degli MDGs.

Fin dalla loro adozione, la società civile accolse cautamente gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio per una serie di considerazioni; l'approccio che è alla

base della loro definizione rappresenta una sorta di abdicazione rispetto al principio del diritto alla vita per tutti gli esseri viventi. Ponendo come obiettivo il dimezzamento della povertà, implicitamente certificano da una parte l'abbandono di un principio di giustizia sociale a livello planetario dall'altra l'accettazione della povertà e dell'esclusione sociale come condizioni strutturali, come fatto naturale.

Gli MDGs tendono, inoltre, a favorire un approccio "caritatevole" allo sviluppo, incentrato sul volume dell'aiuto finanziario, con il rischio di mettere in secondo piano la ormai impellente necessità di riformare i sistemi finanziari, economici e politici nazionali ed internazionali. Individuando i target sulla base di indicatori quantificabili, essi promuovono un definizione di povertà esclusivamente come "mancanza" di cose materiali: la concezione di sviluppo veicolata dagli Obiettivi di Sviluppo del Millennio risulta ancora troppo legata alla sola dimensione economica. Si corre così il rischio di distrarre l'attenzione dalle cause di ineguaglianza e ingiustizia a livello nazionale ed internazionale, in quanto si sottovaluta il bisogno di provvedere ai bisogni sociali di base dei poveri.

Non vi è stato, quindi, un ripensamento di tale concetto, anzi gli Obiettivi di Sviluppo, così come definiti, ne evidenziano alcuni limiti proponendo un linguaggio centrato su indici quantitativi e monetari, così da rischiare di acuirne il carattere tecnicistico, dando spazio libero all'esercizio di professionisti dello sviluppo concentrato sulla stesura di rapporti e su esercizi di monitoraggio.

Inoltre tale approccio non ha fatto altro che rispecchiare la concezione delle politiche di sviluppo portate avanti fino a quel momento. Si è assistito alle cosiddette operazioni di "window dressing" (letteralmente "allestimento di vetrine"); il carattere multisetoriale degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio fa sì che tutti possano attribuire elementi di uno o dell'altro obiettivo ad un lavoro già intrapreso o, al contrario, mascherare ogni intervento o strategia come rientrante nel loro ambito. Si rischia, quindi, che vi sia solamente un cambiamento di linguaggio, ma non di sostanza, nelle politiche.

Altra critica da muovere ad un approccio basato sugli obiettivi è quella di non prestare molta attenzione alla questione dei processi ed alle politiche attraverso le quali gli MDGs vengono perseguiti. Nella pratica ciò si traduce in una mancata distinzione fra buone e cattive pratiche, nell'assenza di elementi qualitativi, accanto a quelli quantitativi, nell'individuazione degli stessi MDGs, in una tendenza a consolidare un approccio allo sviluppo "dall'alto in basso" che ignora la conoscenza e la partecipazione locale e le soluzioni nel nome di impegni e obiettivi globali. Fin dalla loro elaborazione vi è stata, infatti, un sostanziale mancato coinvolgimento della società civile, in particolare delle ONG.

In ultimo, lasciano da parte altre priorità altrettanto importanti, come ad esempio le norme sui diritti umani e i relativi standard, che nell'intento di raggiungere gli MDGs in maniera rapida ed efficiente avrebbero potuto essere accantonate.

Nonostante la società civile abbia fin da subito evidenziato le mancanze sopradescritte, gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio sono stati da subito considerati il paradigma attraverso cui valutare i progressi compiuti da parte delle politiche di sviluppo. Attraverso tale strumento si sono quindi misurati i progressi compiuti nella riduzione della povertà, della fame, della diffusione delle malattie, dell'esclusione e quelli volti alla promozione dell'uguaglianza di genere, della salute, dell'educazione e della sostenibilità ambientale.

Da parte nostra, abbiamo raccolto la sfida e abbiamo assunto gli Obiettivi come griglia di riferimento per monitorare l'impegno degli stati nella lotta alla povertà. Crediamo sia arrivato il momento per affrontare seriamente la questione di una seria implementazione delle politiche per il loro raggiungimento, altrimenti è inevitabile la rielaborazione di una strategia globale per lo sviluppo che si riappropri di massimi traguardi e di politiche concrete.

Bibliografia

- FOCSIV/IDSE, *Più che un gioco di numeri?* In VTM n°4/2004 Nuove risorse per il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio.
- FOCSIV/CIDSE, *Sicurezza e sviluppo: un documento di riflessione*, in VTM n°4/2005 Tra sicurezza e sviluppo: il rischio di militarizzazione della cooperazione internazionale.
- FOCSIV/CIDSE, *la cooperazione allo sviluppo dell'Unione Europea fa la differenza per i poveri?*, in VTM n°3/2006 Il G8 e gli aiuti ai paesi poveri: le richieste della società civile.
- FOCSIV/CIDSE, *Un approccio fondato sullo sviluppo umano per prevenire una nuova crisi del debito*, in VTM n° 1-2/2007 Liberi dal debito...strategie per un futuro.
- PIATTAFORMA DEBITO E SVILUPPO FRANCESE, *Debito odioso*, in VTM n° 1-2/2007 Liberi dal debito...strategie per un futuro.
- FOCSIV *Il Rapporto ombra della FOCSIV sull'Obiettivo 8: sviluppare un partenariato globale per lo sviluppo*, Collana strumenti 15/2005.
- FOCSIV *Accra 2008: Third High Level Forum on Aid Effectiveness - La posizione della FOCSIV*, Collana strumenti 20/ 2008.
- NAZIONI UNITE, *MDG Gap Task Force Report 2008: Delivering on the Global Partnership for Achieving the Millennium Development Goals*.
- NAZIONI UNITE *The millennium Development Goals Report 2007*.
- NAZIONI UNITE *The millennium Development Goals Report 2008*.
- Millennium campaign, *What about Italy and the MDGs?* Consultato il 6 aprile 2007 www.millenniumcampaign.org.
- NAZIONI UNITE, *Background note by the Secretary - General Committing to action: achieving the Millennium Development Goals*, 25 Luglio 2008.
- ASSOCIAZIONE ONG ITALIANE, Documento di lavoro delle 16 ONG aderenti al progetto "Obiettivi del Millennio e cooperazione decentrata, Piattaforma EaS dell'Associazione delle ONG Italiane.
- SBILANCIAMOCI, *Una politica nuova per un'economia diversa. 100 proposte per un'Italia capace di futuro*. Bozza provvisoria e non corretta presentata al VI Forum di Sbilanciamoci! Torino 4-6 settembre 2008.
- *Coltivare il futuro*, Dossier in Volontari per lo Sviluppo, agosto settembre 2008.

TENIAMO VIVO LO SPIRITO DI MONTERREY

CONFERENZA INTERNAZIONALE DI FOLLOW-UP SUL FINANZIAMENTO PER LO SVILUPPO

Doha 2008

Introduzione

*“il nostro obiettivo è di sradicare la povertà, raggiungere una crescita economica sostenuta e promuovere lo sviluppo sostenibile mentre facciamo progressi verso un sistema economico globale pienamente inclusivo ed equo”.*¹

La Conferenza del 2002 sul finanziamento per lo sviluppo di Monterrey fu organizzata per elaborare una ferma risoluzione e delle chiare strategie di finanziamento per attuare tutti gli impegni sottoscritti fino ad allora nei summit delle Nazioni Unite, a Rio de Janeiro (1992), Vienna (1993), Cairo (1994), Pechino (1995) e Copenaghen (1995). Il Summit del Millennio del 2000 e la conseguente formulazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio molto simbolicamente si aggiunsero al sentimento che un'azione urgente era necessaria per *“assicurare che il XXI secolo diventasse il secolo dello sviluppo per tutti”* (Monterrey Consensus, para. 3).

Per raggiungere questo obiettivo il Monterrey Consensus (MC) invita esplicitamente ad un *“approccio olistico”* (MC, para. 8) che sia comprensivo degli sforzi della politica nazionale ed internazionale per affrontare le sfide interdipendenti globali.

Questi sforzi dovrebbero essere basati su un *“nuovo partenariato tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo”* costruito sulla *“piena ed effettiva partecipazione dei Paesi in via di sviluppo”* con l'obiettivo di *“sistemi economici nazionali e globali basati sui principi di giustizia, equità,*

¹ Nazioni Unite (2002), *Il Monterrey Consensus della Conferenza Internazionale sul finanziamento per lo sviluppo*. Capitolo I.1. Testo finale degli accordi e degli impegni adottati alla Conferenza Internazionale sul finanziamento per lo sviluppo, Monterrey, Messico, 18-22 Marzo 2002.

democrazia, partecipazione, trasparenza, responsabilità ed inclusione” (MC, para. 4, para. 7, para. 9).

La Conferenza Internazionale di *follow-up* sul finanziamento per lo sviluppo per rivedere l’implementazione del consenso di Monterrey che si terrà a Doha, Qatar, dal 29 novembre al 2 dicembre 2008 e a cui da qui in avanti ci riferiremo come “la Conferenza di revisione di Doha” è un passo importante e necessario per rivedere il progresso, gli ostacoli e le nuove sfide nell’implementazione del consenso di Monterrey. È essenziale che questa conferenza rimanga fedele all’approccio olistico e all’urgenza dell’agenda di Monterrey.

La FOCSIV condivide gli obiettivi di uno sviluppo globale per tutti pienamente inclusivo ed equo basato sull’effettiva partecipazione e sul partenariato. Ma ai nostri occhi questo partenariato non è “nuovo”. Esso rappresenta la relazione di base tra uomini donne e bambini attraverso il tempo e lo spazio. Essendo creati da Dio e nella cura che abbiamo per le creature di Dio come pure nel nostro comune destino di condividere la pienezza della vita concessa da Dio, tutti gli esseri umani costruiscono una comunità, una “*famiglia umana*” come Papa Benedetto XVI ha ricordato nel suo messaggio per la Giornata mondiale della pace il 1 gennaio 2008. Questo concetto basilare ha conseguenze rilevanti per lo sviluppo globale. Lo sviluppo deve essere guidato dalla solidarietà, dall’equa distribuzione della ricchezza, del potere e da un saggio uso delle risorse. Deve consentire a ciascuno di cooperare in condizioni di parità. Uno sviluppo economico come parte di un sovrastante sviluppo umano, deve essere capace di rispondere efficacemente alle esigenze di un bene comune a dimensioni planetarie.²

Basandosi su tali principi questo documento illustra le nostre conclusioni e raccomandazioni per la Conferenza di revisione di Doha. Mentre si riferisce ad azioni che devono essere intraprese sotto i diversi capitoli del Monterrey Consensus (risorse domestiche, flussi privati di capitale, commercio, Aiuto pubblico allo sviluppo (APS), debito estero e questioni sistemiche), il documento è strutturato intorno a questioni chiave che noi pensiamo dovrebbero essere urgentemente e sostanzialmente affrontate per raggiungere su tutti gli obiettivi di sradicamento della povertà, crescita economica sostenuta e sviluppo sostenibile nell’ambito di un “*sistema economico globale pienamente inclusivo ed equo*” (MC, para. 1).

² Benedetto XVI (2008), Messaggio per la Giornata Mondiale della Pace, § 9-10, Vaticano, 1 gennaio 2008.

I. SALVAGUARDARE LE RISORSE DOMESTICHE DALL'EVASIONE FISCALE E DALLA FUGA DI CAPITALI

Mobilizzare le risorse nazionali per lo sviluppo è il primo dei sei principi di azione contenuti nel documento finale della Conferenza di Monterrey. Mobilizzare tali risorse è cruciale per lo sviluppo, non solo per finanziarlo ma anche per rafforzare la responsabilità democratica e la partecipazione sia a livello nazionale che internazionale.

Molti Paesi in via di sviluppo dispongono di una ricchezza fatta sia di risorse naturali che di capitale sociale. Il problema principale sono gli ostacoli a livello nazionale ed internazionale che impediscono a queste risorse di essere utilizzate per finanziare i beni pubblici a beneficio di tutta la popolazione, soprattutto delle fasce più povere.

Secondo una stima delle Nazioni Unite il flusso netto dei trasferimenti finanziari dai Paesi in via di sviluppo verso l'esterno ha raggiunto un picco di 658 miliardi di dollari nel 2006 (UN, World Economic Situation and Prospects 2007, 58f.³ L'aiuto dei paesi OCSE nello stesso periodo è stato di 103,9 miliardi di dollari.⁴

Secondo le statistiche dell'OMC la maggior parte del commercio mondiale avviene internamente tra filiali della stessa multinazionale o holding,⁵ la maggior parte delle quali mantengono la sede legale in paradisi fiscali. Sebbene l'appello a ridurre la fuga di capitali fosse già stato menzionato nel Monterrey Consensus (MC, 10) e riconfermato nel Documento finale del Summit del Millennio +5 del 2005⁶ come impegno necessario a creare un clima nazionale capace di mobilitare le risorse domestiche, questi fatti dimostrano che il problema non è stato affrontato seriamente dalla comunità internazionale.

Noi consideriamo che alcuni degli ostacoli ad una efficace mobilitazione ed utilizzo delle risorse domestiche sono:

- Una **mancanza di tracciabilità e regolamentazione dei capitali a causa di un sensibile aumento e incontrollata mobilità dei quest'ultimi**

³ Gurtner, Bruno (2007) *Verkehrte Welt: Der Süden finanziert den Norden*. In IUED, Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik, Vol. 26, N°2, 61-84, Ginevra.

⁴ OCSE (2007) *L'aiuto allo sviluppo dei paesi OCSE è crollato del 5.1% nel 2006*, Parigi.

⁵ Organizzazione Mondiale del Commercio (2006) *Statistiche sul commercio internazionale 2006*, Ginevra.

⁶ Assemblea Generale delle Nazioni Unite (2005), Documento finale del Summit del Millennio +5 del 2005 (A/60/L.1), 24 (e), New York.

dovuta alla globalizzazione e alla liberalizzazione dei mercati finanziari. Una stima delle perdite dovute a beni non tassabili detenuti da persone facoltose nei paradisi fiscali è di circa 50 miliardi di dollari all'anno solamente per i Paesi in via di sviluppo.⁷

- La **concorrenza fiscale** tra i paesi per attrarre investitori stranieri attraverso ogni sorta di incentivo. Tutto ciò viene usato dalle compagnie transnazionali per minimizzare i loro obblighi fiscali e pone i governi sotto pressione per ridurre la spesa pubblica o aumentare le tasse con effetti regressivi, particolarmente quelle legate al consumo. Allo stesso modo, imprenditori locali spesso devono affrontare una concorrenza sleale contro le compagnie straniere a cui sono concesse esenzioni fiscali.

- Oltre a beneficiare di questi privilegi fiscali grazie alla concorrenza fiscale intergovernativa, molte multinazionali hanno tratto vantaggio dal considerevole commercio interno tra le loro filiali sviluppando complesse **strategie di manipolazione del prezzo**, in modo da evitare il pagamento delle tasse (per esempio la pratica del *transfer mis - pricing*). Le perdite annuali per i Paesi in via di sviluppo sono state stimate in 50 miliardi di dollari all'anno nel 2000, quasi l'ammontare totale degli aiuti dello stesso anno.⁸

- L' **importanza crescente dei centri finanziari off-shore** che forniscono il rifugio per l'elusione fiscale. Secondo il FMI oggi ce ne sono più di 52 rispetto ai 25 degli anni Settanta.⁹ Il Tax Justice Network stima che 11,5 trilioni di dollari sono depositati nei centri finanziari off-shore.¹⁰ Inoltre questo sistema ha contribuito all'instabilità finanziaria e alle crisi finanziarie che colpiscono i poveri in maniera sproporzionata.¹¹

⁷ Tax Justice Network (2005) *The price of offshore*, Londra. La stima per tutti i paesi è di circa 255 miliardi di dollari.

⁸ Oxfam (2000) *Tax havens: Releasing the hidden billions for poverty eradication*, Oxfam Briefing Papers, Oxford.

⁹ Fondo Monetario Internazionale (2006) *Offshore Financial Centers: the Assessment Program - A Progress Report*.

¹⁰ Tax Justice Network (2005)

¹¹ Oxfam (2000) *Tax havens: Releasing the hidden billions for poverty eradication*, Oxfam Briefing Papers, Oxford. Il documento fornisce l'esempio della Bangkok International Banking Facilities (BIBF) in Thailandia che ha agito come canale per i flussi di capitali a breve termine nell'Asia dell'Est- funzionando come centro offshore garantendo incentivi fiscali ed esenzioni dai requisiti regolatori. Queste pratiche hanno creato le condizioni per la crisi asiatica che ha spinto 1 milione di persone in povertà in Thailandia e ha portato a raddoppiare il numero di persone che vivono in povertà in Indonesia (vedi Bank for International Settlements (1998), *68th Annual Report*, Basel). Vedi anche il Financial Stability Forum (2000) *Report of the Working Group on Offshore Centres* (point 36).

- **La libertà giuridica di cui godono i paradisi fiscali consente loro di essere un rifugio per le fughe illecite di capitale e per la corruzione.** Le risorse sottratte da dittatori e funzionari sono spesso nascoste dietro segreto bancario, fondi fiduciari, fondazioni o altri strumenti che garantiscono l'anonimato. La restituzione di questi fondi illeciti potrebbe, nel lungo periodo, provvedere al bisogno di risorse per lo sviluppo.¹²

- **I pareri e le condizioni forniti dalle istituzioni finanziarie internazionali** come il FMI e la BM e dai donatori fanno troppo spesso pressione sui Paesi in via di sviluppo per una ulteriore liberalizzazione dei mercati, deregolamentazione del mercato dei capitali, esenzioni fiscali per attrarre gli investimenti stranieri e parametri fiscali ridotti. In molti Paesi in via di sviluppo le entrate legate al gettito fiscale non riescono a compensare le perdite massicce dovute alla eliminazione delle tariffe in seguito alla liberalizzazione economica.¹³ Il tentativo di recuperare queste perdite tende ad aumentare la pressione fiscale su basi imponibili più stabili come i consumi e il lavoro, che hanno carattere regressivo e colpiscono i poveri in modo particolarmente duro.

All'interno della finanza pubblica le **questioni di genere** non sono prese in considerazione a sufficienza per quanto riguarda la spesa pubblica, le politiche fiscali in generale e la tassazione in particolare.

Secondo la Banca Mondiale inoltre, *“il flusso oltre confine di capitali derivanti da attività criminali internazionali, corruzione, evasione fiscale è stimato tra 1 trilione e 1,6 trilioni di dollari all'anno”*.¹⁴

La lotta alla corruzione vede un crescente coinvolgimento della comunità internazionale, soprattutto da parte delle Nazioni Unite e della Banca Mondiale, con la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC) entrata in vigore nel 2005. La strategia della Banca Mondiale sulla Governance e la lotta alla corruzione, e il lancio, nel settembre 2007 dell'iniziativa sul recupero dei capitali rubati (StAR) da parte della Banca Mondiale e delle Nazioni Unite. L'iniziativa StAR si concentra su un

¹² Uno studio della CCFD stima l'ammontare di risorse depredate dai dittatori dei paesi del Sud nelle ultime decadi tra i 100 e i 180 miliardi di dollari. (CCFD (2007) *Biens mal acquis... profitent trop souvent. La fortune des dictateurs et les complaisances occidentales*, Parigi).

¹³ Uno studio dei ricercatori del FMI, rivedendo una serie di informazioni di 125 paesi, ha concluso che i paesi a medio reddito sono stati in grado di recuperare tra i 35 e i 55 centesimi di dollaro della perdita di reddito nel commercio mentre i paesi a basso reddito praticamente nulla. (Baunsgaard, Thomas and Keen, Michael (2004) *Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization*. Washington DC.)

¹⁴ Banca Mondiale, *Fact Sheet on Stolen Asset Recovery*, Washington DC.

ammontare di denaro stimato tra i 20 e i 40 miliardi di dollari provenienti dalla corruzione. Tuttavia essa non copre una larga fetta dei flussi illeciti di capitale come quella derivante dall'evasione fiscale.

Il Fondo Monetario Internazionale che lavora sui centri off-shore individua ad oggi 26 giurisdizioni.¹⁵ A livello OCSE diversi organi ed iniziative stanno lavorando sulla fiscalità internazionale. Tuttavia l'OCSE presta scarsa attenzione ai problemi che incontrano in questa materia i Paesi in via di sviluppo e la lista dei territori off-shore giudicati non collaborativi è stata quasi svuotata. Allo stesso modo, la Task force sull'azione finanziaria (FATF) ha lanciato delle raccomandazioni di estremo valore contro il riciclaggio di denaro, ma la stessa Task force e le sue antenne regionali hanno pochi se non alcun mezzo, a parte una pura pressione informale, per garantire la loro applicazione.

Il quadro generale per i Paesi in via di sviluppo sulle entrate fiscali rimane buio. A parte le difficoltà interne legate ad un debole sistema fiscale o ampi settori di economia informale, la causa principale alla radice del problema è la mancanza di consapevolezza pubblica e di volontà politica per affrontare la questione globale dell'evasione fiscale e della fuga di capitali. Perfino le iniziative sopra menzionate, che affrontano la lotta alla corruzione, la sorveglianza del settore finanziario e le tasse, non affrontano del tutto questi problemi o si scontrano con una ferma opposizione risultando quindi niente più che operazioni di facciata piuttosto che misure efficienti.

Questo significa che rimane ancora molto da fare per proteggere ed aumentare le risorse finanziarie che i Paesi in via di sviluppo dovrebbero essere in grado di gestire nel più ampio possibile spazio politico.

Raccomandazioni

Le azioni chiave per creare l'ambiente favorevole a mobilitare le risorse domestiche sono:

- 1. Assicurare una maggiore cooperazione internazionale sulle questioni fiscali**, includendo la lotta ai paradisi fiscali e all'evasione fiscale.

¹⁵ Molte più giurisdizioni sono state contattate, ma la maggior parte di esse non hanno partecipato (esplicitamente o de facto); vedi Fondo Monetario Internazionale (2006) *Offshore Financial Centers. The Assessment Program - A Progress Report*, Washington DC.

Questa cooperazione deve prevedere:

- l'adozione di un **Codice di condotta sulla cooperazione per combattere l'evasione e l'elusione fiscale internazionale**, elaborato dal sottocomitato sulle questioni fiscali dell'ECOSOC, che abbia i seguenti elementi
 - a. L'obbligo di trasparenza sulle questioni finanziarie che limiti per esempio le regole del segreto bancario
 - b. Un accordo sullo scambio completo e automatico di informazioni tra autorità fiscali.
 - c. L'impegno ad evitare la creazione di strumenti legali predisposti per eludere gli obblighi fiscali, come i fondi fiduciari a condizioni riservate.
 - d. La conformità con gli standard emergenti relativi alle regole "conosci il tuo cliente" per le banche e altri intermediari finanziari e "conosci il tuo azionista" per le multinazionali e altre entità legali.
 - e. L'impegno ad adottare e rafforzare le norme informative, come le regole sui trasferimenti di grandi somme di denaro.
 - Il rafforzamento della cooperazione internazionale in materia fiscale trasformando il **Comitato di esperti delle Nazioni Unite sulla cooperazione fiscale internazionale in Comitato intergovernativo** basato sulla rappresentanza politica che rafforzerebbe gli sforzi internazionali esistenti, specialmente dell'OCSE. Questo innalzamento dovrebbe essere accompagnato da un aumento sostanziale delle risorse. Le proposte per la creazione di un'Organizzazione Fiscale Internazionale dovrebbero essere considerate seriamente.
 - La richiesta di **Report di bilancio paese per paese** come standard di rendicontazione internazionale per le compagnie transnazionali non solo del settore estrattivo ma di tutti i settori, che dovrebbero ridurre in modo considerevole le possibilità di *transfer mis - pricing*.
- 2) Assicurare lo **spazio politico ai Paesi in via di sviluppo** per una tassazione progressiva che permetta la redistribuzione e garantisca il finanziamento dei servizi pubblici come la sanità e l'istruzione e supporti le analisi di impatto sociale e di genere dei piani fiscali.
- 3) Rafforzare la **cooperazione giudiziaria tra gli Stati** che includa i seguenti elementi:
- l'obbligo di fornire tutte le informazioni bancarie quando richieste dalle autorità giudiziarie e fiscali su persone sospette non solo di corruzione o appropriazione indebita di fondi pubblici, ma anche di evasione fiscale.

- l'obbligo di rimpatriare le risorse rubate a prescindere dal fatto che lo Stato ricevente sia in grado o abbia la volontà di avviare un procedimento giudiziario per la loro restituzione.

4) Evidenziare **la responsabilità del Fondo Monetario Internazionale (FMI) per il monitoraggio e la sorveglianza dei centri finanziari e dell'architettura finanziaria internazionale**. Per adempiere a tale responsabilità il FMI nei suoi Rapporti sull'osservanza degli standard e dei codici dovrebbe riportare anche l'osservanza da parte delle giurisdizioni che sono centri finanziari e che amministrano risorse per conto di clienti non residenti, degli standard sulla trasparenza finanziaria internazionale e l'effettivo scambio di informazioni.

II. RISORSE INNOVATIVE PER IL FINANZIAMENTO DELLO SVILUPPO

Strettamente legate alla giustizia fiscale internazionale sono alcune questioni attualmente discusse sotto il titolo di **risorse innovative** per il finanziamento dello sviluppo che hanno ottenuto una crescente attenzione anche grazie ad iniziative come l'istituzione del *Gruppo di lavoro sulle tasse di scopo per finanziare lo sviluppo*. Mentre il focus principale di queste discussioni è sul generare risorse con meccanismi innovativi, alcune proposte affrontano anche la questione della giusta redistribuzione dei profitti della globalizzazione e di benefici e costi del finanziamento dei beni pubblici globali attraverso la tassazione internazionale.

La FOCSIV accoglie favorevolmente le proposte di tassazione sul carburante aereo, la tassa sul carbone, la tassa sulle transazioni finanziarie in generale e sulle transazioni valutarie (CTT) e i primi segnali di progresso che si possono vedere sull'implementazione della tassa sui biglietti aerei.

Tasse sulle transazioni finanziarie e valutarie

La FOCSIV promuove da molti anni la proposta di Spahn di una tassa a due livelli sulle transazioni valutarie (TTV) (**Currency transactions tax-CTT**)¹⁶ convinta delle sue potenzialità per la realizzazione di una più equa redistribuzione della ricchezza e come misura di sostegno per un clima finanziario più stabile generando al contempo risorse da destinare allo

¹⁶ CIDSE (2004) *Redistribution through Innovative Measures: a Currency Transactions Tax*, Bruxelles e CIDSE (2005) *New Resources for Development*, Bruxelles, www.cidse.org

sviluppo. Inoltre essa contribuisce al trasferimento della pressione fiscale da salari e consumi al capitale, rendendo il sistema fiscale più equo.

È chiaro oggi che l'applicazione è solo una questione di volontà politica e che è giunto il tempo per la sua introduzione. La TTV a tasso molto basso può essere introdotta da un singolo paese o area valutaria mentre il secondo livello a tasso più alto per frenare gli attacchi speculativi può essere introdotto indipendentemente.

Recentemente c'è stata anche una ulteriore evoluzione da parte del *Gruppo di lavoro sulle tasse di scopo per finanziare lo sviluppo* in cui si è discussa l'opportunità di introdurre una **“Tassa sulle transazioni valutarie per lo sviluppo” (Currency Transaction for Development Levy-CTDL)**. Questa imposta verrebbe introdotta con un tasso molto basso, pari alla metà del punto base (0.005%) e applicabile a tutti gli scambi in una determinata valuta per ridurre le distorsioni del mercato o le opportunità di elusione. Questo potrebbe essere un primo progetto pilota per testare la sua concreta implementazione, mantenendo una prospettiva di lungo periodo per l'adozione della TTV.

La fattibilità e gli effetti di una Tassa generale sulle Transazioni finanziarie (**Financial Transaction Tax-FTT**) sono stati studiati da istituti di ricerca austriaci con il sostegno del governo. Una tassa prelevata su tutte le transazioni finanziarie (spot come quelle sui derivati) va ben oltre le transazioni valutarie e includendo titoli, obbligazioni e connessi (*interest rate contracts, futures, options*) amplierebbe la base imponibile e potrebbe generare entrate significative mantenendo un tasso basso. Quest'imposta potrebbe contribuire alla stabilità dei mercati finanziari poiché sarà sentita molto di più sulle transazioni a breve.

Tassa sui biglietti aerei

Su iniziativa del *Gruppo di lavoro sulle tasse di scopo per finanziare lo sviluppo*, la tassa sui biglietti aerei è stata introdotta volontariamente da un gruppo di paesi,¹⁷ con un tasso basso al fine di non avere nessun impatto sul comparto aereo. **È attualmente utilizzata per finanziare un fondo per medicinali contro la tubercolosi, l'AIDS e la malaria** attraverso la recente struttura della *International Drug Purchasing Facility* per il trattamento dell'HIV/AIDS, malaria e tubercolosi nei Paesi in via di sviluppo di UNITAID.

¹⁷ Francia, Cile, Costa d'Avorio, Congo, Repubblica di Corea, Madagascar, Mauritius, Niger attualmente applicano la tassa (Fonte: UNITAID).

Raccomandazioni

La Conferenza di revisione di Doha dovrebbe intraprendere passi in avanti per ulteriori progressi:

1. Inserendo la questione di una **tassazione internazionale per lo sviluppo inclusa la TTV** nell'agenda di Doha.
2. Chiedendo all'Istituto Mondiale di ricerca sull'economia e lo sviluppo dell'Università delle Nazioni Unite di **fare ricerca sulla pratica applicazione della FTT**.
3. Raggiungendo un accordo sull'introduzione di un progetto pilota per l'applicazione della **tassa sulle transazioni valutarie** o della tassa sulle transazioni valutarie per lo sviluppo a tasso basso per accumulare esperienza nella sua applicazione.
4. Assicurando che le strutture che gestiscono le risorse generate con i meccanismi innovativi garantiscano **trasparenza, responsabilità e la partecipazione di tutti gli attori** nel loro utilizzo a livello nazionale ed internazionale. Questo contribuirà all'Obiettivo del Millennio rendendo il partenariato globale per lo sviluppo più reale.
5. Impegnandosi all'**addizionalità** delle fonti innovative di finanziamento.
6. Impegnandosi ad una maggiore concentrazione sull'**effetto regolatore della Tassa sui biglietti aerei e sulla sua obbligatorietà**, ulteriori sviluppi nell'ambito del *Gruppo di lavoro sulle tasse di scopo per finanziare lo sviluppo* e della struttura del UNITAID come l'efficienza, l'efficacia e l'uso dei fondi per lo sviluppo sostenibile oltre la distribuzione di medicinali ed una maggiore partecipazione dei Paesi nell'iniziativa del Leading Group di una tassa sui biglietti aerei per finanziare iniziative internazionali di sviluppo.
7. **Aumentando il numero di Stati che applicano strumenti innovativi e concordando di sviluppare un quadro istituzionale** per determinare come i fondi generati da questi nuovi meccanismi verranno utilizzati ed amministrati. Il lavoro sulle fonti innovative di finanziamento e la loro amministrazione potrebbe essere inoltre migliorato istituzionalizzandone la governance all'interno di un organo multilaterale nell'ambito delle Nazioni Unite.
8. Impegnandosi affinché l'allocazione delle risorse generate dai meccanismi innovativi rispetti i principi di ownership dei Paesi destinatari dei fondi e sia libera da ogni forma di condizionalità onerose.

III. AIUTI

Al fine di completare gli sforzi nazionali per migliorare le condizioni di vita di milioni di poveri nei Paesi in via di sviluppo, **l'aiuto allo sviluppo deve essere sufficiente in quantità, orientato allo sradicamento della povertà, prevedibile ed effettivo.**

Il Monterrey Consensus riconosce che un sostanziale aumento degli aiuti pubblici allo sviluppo (APS) è necessario se i Paesi in via di sviluppo devono raggiungere obiettivi di sviluppo internazionali inclusi gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e per far ciò è urgente che i Paesi sviluppati facciano sforzi concreti verso l'obiettivo dello 0.7% del loro PIL (MC, para. 42, 43).

Il Consensus contiene inoltre un accordo internazionale per migliorare ulteriormente le strategie e le politiche di sviluppo, sia nazionali che internazionali, per migliorare l'efficacia degli aiuti (MC, para. 42).

In occasione della Conferenza di Monterrey nel 2002 molti paesi assunsero impegni formali per incrementare il loro aiuto allo sviluppo, ad esempio i Paesi dell'Unione Europea con gli accordi di Barcellona. Questi impegni sono stati reiterati e adattati negli anni seguenti (per esempio per i Paesi UE a Lussemburgo nel 2005). Altri Paesi OCSE come la Svizzera o gli Stati Uniti ancora non hanno assunto impegni chiari per il raggiungimento dell'Obiettivo delle Nazioni Unite dello 0.7%.

Mentre riconosciamo che per la prima volta gli impegni sugli aiuti sono stati vincolati ad una scadenza obbligatoria, **critichiamo come molti donatori stiano cercando di adempiere a tali obblighi con pure operazioni di facciata.**

Il più grande errore a questo riguardo è l'inclusione dell'alleggerimento del debito nell'APS. Sebbene il Monterrey Consensus incoraggi chiaramente i donatori ad assicurare che "le risorse liberate dalla cancellazione del debito non siano detratte dall'APS" (MC, para. 51) questa pratica continua. La perdita di credibilità è ancora maggiore laddove non solo i crediti allo sviluppo ma anche i crediti all'esportazione e perfino i crediti che sono stati ripagati a valore di mercato sono contabilizzati come APS. Ma anche con questo artificiale gonfiamento le percentuali dell'APS non sono sufficienti a coprire gli incrementi necessari per raggiungere gli obiettivi fissati - come l'OCSE ha dovuto ricordare ai donatori dopo la pubblicazione delle statistiche 2006-2007 sull' APS.

La FOCSIV sta monitorando da vicino le discussioni sulla revisione dei criteri sull'APS in alcuni Paesi donatori alla luce delle ristrettezze di bilancio.

I dibattiti sembrano andare principalmente verso il tentativo di includere spese esistenti che non sono ammissibili come spese reali per lo sviluppo invece di aumentare gli sforzi finanziari per incrementare i volumi attuali per raggiungere gli obiettivi internazionali.

Oltre alla quantità, la qualità dell'aiuto è una pre-condizione necessaria per il suo effettivo utilizzo per uno sviluppo globale e duraturo a vantaggio dei poveri. Questa questione è stata affrontata dalle Conferenze di Roma (2003) e specialmente Parigi (2005) dove è stata adottata un'agenda con delle scadenze precise per migliorare l'efficacia dell'aiuto. Laddove aiuta a fare dei progressi negli aspetti chiave dell'efficacia dell'aiuto identificati dal Monterrey Consensus, questa agenda (dei Governi e per i Governi) è un'iniziativa benvenuta. Siamo preoccupati tuttavia da segnali che ci mostrano come l'attuazione della Dichiarazione di Parigi stia trascurando aspetti (MC, para. 43) come:

- La riduzione dei costi di transazione e il miglioramento nella flessibilità dell'erogazione dell'aiuto.
- L'eliminazione di condizioni e di pesanti restrizioni all'aiuto.
- L'utilizzazione di quadri di riferimento di cui siano titolari e gestori i Paesi beneficiari.

Come altre ONG, la FOCSIV e i suoi partner del Sud monitorano i progressi di questa agenda. Allo stesso tempo vogliamo sottolineare come la qualità dell'aiuto vada ben oltre l'efficacia dell'aiuto allo sviluppo, Richiamando questioni politiche essenziali come la distribuzione del potere e l'accesso alle risorse, rischi e opportunità che per definizione non sono coperti dall'agenda della Dichiarazione di Parigi. Lo scopo finale di Monterrey e Doha va ben oltre l'efficacia dell'aiuto e deve anche affrontare le questioni politiche summenzionate, nel quadro del rispetto dei diritti umani. Senza una politica coerente e politiche a favore dello sviluppo umano globale, l'aiuto allo sviluppo, da solo, rimarrà vano.

Raccomandazioni

I partecipanti alla Conferenza di revisione di Doha dovrebbero assicurare che il risultato finale includa impegni ad:

1. Assicurare che gli obiettivi internazionali per il raggiungimento di almeno lo **0.7% del PIL per l'aiuto pubblico allo sviluppo siano adempiuti**, in linea con l'iniziativa 20/20 lanciata al Vertice Mondiale di Copenaghen per lo sviluppo sociale del 1995, nell'ambito di scadenze chiaramente definiti ed

accettabili, e garantendo un aiuto reale, senza includervi operazioni che non rappresentano un reale trasferimento di risorse come la cancellazione del debito.

2. Indirizzare l'APS allo **stradicamento della povertà** ed applicare un rigido monitoraggio di questo processo.

3. Inserire **l'aiuto allo sviluppo in un quadro di politiche coerenti**, orientate allo sviluppo globale sostenibile a vantaggio dei poveri e dei più vulnerabili.

4. Stabilire **obiettivi con scadenze precise** per porre termine alle condizionalità delle politiche economiche e sostenere le istituzioni per la responsabilità democratica e la pianificazione ed il controllo del bilancio pubblico.

La Conferenza di revisione di Doha dovrebbe prendere in considerazione l'opportunità di attribuire responsabilità decisionali sulle questioni critiche che definiscono le politiche di aiuto al Forum per la cooperazione allo sviluppo dell' ECOSOC.

IV. DEBITO

1. Cancellazione e sostenibilità del debito

Nel campo del debito estero alcuni progressi sono stati fatti dalla Conferenza di Monterrey. L'iniziativa HIPC - II e l'iniziativa per la cancellazione del debito multilaterale (Multilateral Debt Relief Initiative- MDRI) - sebbene ancora in corso - stanno dimostrando che **la cancellazione del debito può dare contributi considerevoli per aumentare le risorse economiche per l'aiuto pubblico allo sviluppo e la spesa per la riduzione della povertà**. Ma nonostante questo oggi il debito estero dei Paesi in via di sviluppo è aumentato a 3,35 trilioni di dollari.¹⁸ Nel 2000 lo stock del debito dei Paesi in via di sviluppo era di 2,49 trilioni di dollari,¹⁹ rispetto a 1.4 trilioni di dollari nel 1990.²⁰ I PVS hanno pagato 446 miliardi di dollari di debito nel 2006.²¹ I paesi a basso reddito continuano a pagare 100 milioni di dollari al giorno ai

¹⁸ Statistiche e dati della Banca Mondiale disponibili su <http://go.worldbank.org/1M350PEJ10>.

¹⁹ Banca Mondiale (2002) *Global Development Finance*, Washington DC.

²⁰ Banca Mondiale (1999) *Global Development Finance*, Washington DC.

²¹ Spratt, Stephen (May 2007), *External Debt and the Millennium Development Goals*, documento commissionato da UNDP, p. 5.

creditori²² dirottando grandi somme delle già scarse entrate del governo al servizio del debito estero sottraendole agli investimenti necessari nelle politiche sociali e nelle infrastrutture.

Le iniziative di cancellazione del debito, sebbene lodevoli, provano così di essere ben al di sotto degli obiettivi del Consenso di Monterrey (MC, para. 48).

La FOCSIV ha rilevato le seguenti preoccupazioni riguardanti le ultime iniziative per la cancellazione del debito:²³

- Eccetto per i debiti dovuti al FMI, il meccanismo scelto per la cancellazione del debito ha previsto la graduale fornitura di doni per ripagare alla loro scadenza il servizio del debito e le obbligazioni principali. Per molti dei paesi debitori verso l'IDA o la Banca Africana di sviluppo, questo ha significato meno che la piena addizionalità delle risorse.
- Le promesse di cancellazione del debito, seppur utili, non saranno sufficienti a garantire le necessità finanziarie dei paesi per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.
- Dal momento che la misura è consistita in un pacchetto eccezionale e *ad hoc* di riduzioni del debito, non ha fatto nulla per affrontare il tradizionale squilibrio tra creditori e debitori.
- Molti paesi con debito odioso o illegittimo sono stati lasciati completamente al di fuori della lista.
- Condizionalità standardizzate valide per tutti e dannose, imposte dalle istituzioni finanziarie internazionali non sono state rimosse, ma al contrario, sono divenute condizioni per l'accesso alle iniziative di riduzione del debito. Di fatto, forme onerose di condizionalità che costituiscono una parte centrale di molte operazioni di cancellazione del debito vanno ben oltre gli standard fiduciari di base come la responsabilità reciproca e la trasparenza traducendosi in uno stretto controllo delle economie dei paesi impoveriti.²⁴

²² Oxfam International (May 2007), *The World is Still Waiting*, Briefing Paper 103, p.4, Oxford.

²³ CIDSE (2007) *A Human Development Approach to Preventing New Cycles of Debt*, Bruxelles.

²⁴ Per esempio in Zambia e Nicaragua, i requisiti imposti dal FMI per politiche monetarie restrittive hanno eliminato o ampiamente ridotto l'ammontare di denaro liberato dalla cancellazione del debito per la spesa in servizi sociali (vedi John Weeks and Terry McKinley, *Does Debt Relief Increase Fiscal Space in Zambia? The MDG Implications* UNDP International Poverty Centre, Country Study no. 5, Settembre 2006; and Acevedo, Adolfo *Nicaragua: "the Millennium Development Goals (MDGs) and the IMF program,"* p. 9-11, 2006.

Persino nel numero limitato di paesi che hanno beneficiato di queste iniziative, nuovi prestiti minacciano di farli precipitare nuovamente nella crisi del debito.

Per essere coerenti con il Monterrey Consensus, la sostenibilità del debito e le necessità della sua cancellazione dovrebbero essere calcolate in modo da assicurare che le valutazioni della sostenibilità siano basate sui requisiti per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MC, para. 49).²⁵ Questo richiede che i Paesi in via di sviluppo possano mettere da parte come entrate pubbliche quanto è necessario per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo Umano e gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Solo il resto potrebbe essere preso in considerazione come risorse disponibili per il servizio del debito o il ripagamento dell'ammontare principale. Questo richiederebbe la cancellazione di circa 400-600 miliardi di dollari del valore del debito²⁶ - da un valore minimo al 100% della cancellazione a seconda della situazione del paese - mentre sia l'iniziativa HIPC che l'iniziativa MDRI ammontano a poco più di 100 miliardi di dollari di riduzione del debito.

Ad oggi, gli sforzi ufficiali per affrontare il problema di mantenere la sostenibilità si sono concentrati principalmente sul Debt Sustainability Framework (DSF) del FMI e della Banca Mondiale. Tuttavia la metodologia del DSF non è in grado di soddisfare i requisiti posti dal Monterrey Consensus.²⁷

Tra i problemi la sua dipendenza da:

- **Il principio del “debt distress”** definito come la pura incapacità dei paesi di ripagare il debito (piuttosto che l'incapacità di raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio o altri obiettivi di sviluppo)
- **Gli indicatori utilizzati**, come il rapporto debito/esportazioni o debito/PIL che, come indicatori, hanno fallito nel cogliere le reali necessità per la cancellazione del debito nei paesi
- **Il formato unico del Country Policy and Institutional Assessment**

²⁵ Il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha chiesto di ridefinire la sostenibilità del debito ad un livello che permetta ad un paese di raggiungere gli Obiettivi di sviluppo del Millennio entro il 2015: Nazioni Unite (2005) *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Rapporto del Segretario - Generale (A/59/2005, §. 54).

²⁶ Mandel, Stephen (2006) *Debt relief as if people mattered - A Rights-based approach to debt sustainability*, New Economics Foundation, Londra.

²⁷ CIDSE (2006) *A Human Development Approach to the Banca Mondiale/IMF Debt Sustainability Framework*.

della Banca Mondiale che pregiudica la diversità degli approcci politici di cui i Paesi prestatori possono aver bisogno nel perseguimento di strategie di sviluppo che siano realmente partecipate nel paese.

Questo strumento è stato così inefficace nell'affrontare il problema della *ri-accumulazione* del debito come era stato richiesto dal Monterrey Consensus (MC, para. 47). Il DSF inoltre non affronta gli shock endogeni ed esogeni che stanno colpendo molti Paesi prima classificati come HIPC. La situazione di molti Paesi dove i livelli di debito estero sono apparentemente migliorati a spese della accumulazione di nuovo debito pubblico non è considerata. Il Monterrey Consensus (MC, para. 62) non è chiaramente espresso dal DSF, che non prevede spazio per la partecipazione dei Paesi beneficiari dei prestiti e dei loro cittadini nella elaborazione di proprie analisi, strategie e obiettivi di sostenibilità del debito.

2. Meccanismi di fuoriuscita dal debito e prestiti responsabili

La **necessità di un approccio differente** per affrontare in modo onnicomprensivo il processo di richiesta e di concessione di prestiti, sia in termini di quantità che di qualità, è stata già riconosciuta dal Monterrey Consensus (MC, para. 51), ma rimane inapplicata.

La Comunità Internazionale da molti anni lancia ripetutamente degli appelli per prestiti più responsabili, inclusi i Summit del G8, del G20, all'OCSE e all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Il prestito responsabile sarà raggiunto solo attraverso l'adozione di un quadro giuridico vincolante che assicuri che i creditori coinvolti in prestiti irresponsabili si assumano la responsabilità di tali prestiti, affinché lo facciano su base prevedibile ed equa, qualcosa che il sistema attuale non garantisce. Tale quadro prenderebbe in considerazione sia l'origine che l'impatto dei debiti e offrirebbe un trattamento uguale sia ai debitori che ai creditori con sanzioni non solo per i debitori ma anche per i prestatori, prevenendo un ulteriore indebitamento. Il quadro potrebbe assumere la forma di un processo imparziale e trasparente per risolvere le crisi del debito. Questo sarebbe maggiormente in linea con il Monterrey Consensus (MC, para. 51).

La Carta del Finanziamento responsabile, sviluppata da Eurodad,²⁸ che elenca le componenti essenziali di prestito responsabile, è un passo importante verso questo obiettivo.

²⁸ Hurley, Gail (2008), *Eurodad Charter on Responsible Financing*, Eurodad.

I **fondi avvoltoio** rappresentano uno specifico caso di comportamento irresponsabile dei creditori, che compromette i benefici della cancellazione del debito. L'urgenza della sfida richiede misure immediate di più breve termine a livello di Nazioni Unite in collaborazione con altre agenzie per sviluppare e rafforzare i necessari codici di condotta obbligatori che impediscano ai fondi avvoltoio di acquistare il debito dai paesi indebitati. Devono anche essere posti in essere meccanismi internazionali per fornire assistenza legale e finanziaria ai paesi che sono coinvolti in processi giudiziari a causa dei fondi avvoltoio.

Uno sviluppo significativo dopo il Monterrey Consensus è stato il crescente interesse legale e politico per il concetto di debito odioso e debito illegittimo.

Guidati da principi etici della Dottrina Sociale della Chiesa, che fornisce una base solida a questi concetti,²⁹ la FOCSIV sicuramente coglie il momento per sollecitare che questi principi siano incorporati nel diritto internazionale e nelle leggi nazionali.

La decisione del Governo norvegese dell'ottobre 2006 di cancellare unilateralmente il debito sulla base del fatto che i crediti in questione sono stati un esempio di **fallimento di politiche di sviluppo**, un elemento chiave nella concezione del debito illegittimo, è stato un segnale forte ed incoraggiante di questi sviluppi.

All'interno del *Mondo in via di sviluppo*, la società civile sta effettuando delle verifiche sul debito dei cittadini per esaminare la natura del debito e, nel 2007, l'Ecuador è stato il primo Governo ad istituire una commissione ufficiale per la verifica del debito per determinare la legittimità o illegittimità dei debiti storici dell'Ecuador.

Il dibattito è stato ulteriormente sviluppato con la pubblicazione di documenti sul tema dall'UNCTAD e dalla Banca Mondiale.

Il riconoscimento dei debiti illegittimi deve essere citato e affermato a Doha insieme al principio della loro cancellazione.

²⁹ Per approfondimenti sulle basi della Dottrina Sociale della Chiesa a sostegno dei concetti di prestiti responsabili e debiti odiosi e illegittimi, vedi CIDSE (2007), *A Human Development Approach to Preventing New Cycles of Debt*, Bruxelles.

Raccomandazioni

La Conferenza di revisione di Doha deve determinare cosa ancora deve essere fatto per essere coerenti con lo spirito del Monterrey Consensus, assumendo impegni concreti sulle questioni del debito trattate in questo contesto, in particolare:

1. Un accordo per porre fine alle **vincolanti e onerose condizionalità ex-ante** poste alle operazioni di cancellazione del debito, riguardanti in particolare le politiche economiche.
2. Un impegno a rivedere i **bisogni di cancellazione del debito** per i Paesi, specialmente quelli non ancora considerati nelle operazioni di cancellazione esistenti, sulla base delle esigenze di finanziamento per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e più ampi obiettivi di sviluppo, come già concordato a Monterrey.
3. Un accordo sul processo per sviluppare, in collaborazione con altre agenzie con competenze pertinenti, un **quadro vincolante, indipendente, e prevedibile** per sottoporre ad arbitrato richieste avanzate sul debito sovrano.
4. Riguardo ai **fondi avvoltoio**:
 - a. Un impegno a **modificare le leggi nazionali**, particolarmente in quei Paesi come il Regno Unito, USA e Francia, la cui giurisdizione i fondi avvoltoio sfruttano al massimo per attivarsi contro i Paesi che si sono appena ripresi dopo la cancellazione del debito, per porre fine a questo fenomeno.
 - b. Un accordo per liberare **fondi per fornire assistenza finanziaria e legale** ai Paesi coinvolti in processi a causa dei fondi avvoltoio.
 - c. Il riconoscimento dell'esistenza del **debito illegittimo** e degli sforzi dei paesi per indagare sull'illegittimità dei loro debiti e l'impegno a cancellare i debiti che sono dimostrati illegittimi.

V. LA RIFORMA DEL SISTEMA MONETARIO, FINANZIARIO E DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE

La conferenza giunge in un momento in cui tutte le maggiori istituzioni multilaterali emerse dall'architettura del dopo seconda guerra mondiale, la Banca Mondiale, il FMI e l'OMC, come anche le banche di sviluppo regionali in genere, stanno attraversando la loro più profonda crisi. Inoltre, la crisi dei crediti sub-prime, che ha origine nei Paesi sviluppati e rispetto ai quali il FMI

non è stato in grado di esplicitare adeguatamente la sua funzione di controllo, adesso minaccia un grande rallentamento globale di entità ancora incerta.

I partecipanti alla Conferenza di revisione di Doha **dovrebbero utilizzare questa opportunità per formulare una visione ed un orientamento politico comuni** che possano essere adottati dalle maggiori istituzioni economiche regionali e globali, identificando i gap istituzionali e le carenze che hanno aiutato l'esplosione di tale crisi.

Gli ultimi anni hanno visto una drastica trasformazione del ruolo del Fondo Monetario Internazionale. Il FMI ha chiaramente fallito nel gestire il coordinamento dei tassi di cambio tra gli emettitori di valuta forte e la prevenzione di squilibri globali, un ruolo previsto dal Monterrey Consensus (MC, para. 55). Questa funzione è essenziale per prevenire gli effetti negativi della volatilità dei tassi di cambio sul commercio e sul servizio del debito, e quindi anche sulle prospettive di sviluppo dei Pvs.

Constatando questo vuoto nel sistema finanziario globale attuale, l'UNCTAD richiede un nuovo codice di condotta per subordinare i cambiamenti nei tassi di cambio reali ad una supervisione multilaterale.³⁰

Il FMI ha anche fallito nell'agire come un prestatore di emergenza credibile in fasi di crisi, e di fatto, il suo ruolo a questo riguardo è retrocesso da Monterrey. Il FMI ha rimosso il solo strumento esistente per tale finanziamento, (la linea di credito contingente) nel 2003, e da allora non è riuscito ad implementare una misura sostitutiva.

1. Organi per la formulazione di standard finanziari

La crisi del credito con la sua portata globale attribuisce una nuova dimensione all'impegno del Monterrey Consensus per **aumentare la partecipazione dei Paesi in via di sviluppo negli organi che stabiliscono gli standard della finanza** (MC, para. 57). Tuttavia non c'è stato quasi alcun progresso nell'applicazione di questo mandato. Alcuni standard chiave internazionali come le norme bancarie che hanno un grande impatto sulla capacità degli azionisti e dei cittadini di monitorare l'attività di una compagnia, sono elaborati al di fuori di ogni dibattito pubblico.

Il processo di *follow-up* sul finanziamento per lo sviluppo dovrebbe

³⁰ UNCTAD (2007) *Trade and Development Report*, p. 29.

stabilire delle linee guida effettive per la composizione degli organi che sviluppino tali standard.

Inoltre, il Monterrey Consensus stabilisce che l'**obiettivo principale della riforma è "rafforzare il finanziamento per lo sviluppo e lo sradicamento della povertà"** (MC, para. 53). La Conferenza di revisione di Doha dovrebbe esplorare le implicazioni di questa affermazione per la composizione istituzionale e le controparti nazionali alle quali questi organi devono rapportarsi in ciascun paese.³¹

La mancanza di progresso nella partecipazione alla formulazione degli standard è dovuta alla non osservanza di altri impegni assunti a Monterrey, in particolare, l'impegno che l'applicazione di standard finanziari e codici nei Paesi in via di sviluppo avvenga su base volontaria (MC, para. 57).

Al contrario, l'implementazione e il monitoraggio degli standard e dei codici sono stati molto più intensi per i 12 fissati dal G7. Gli organi principali incaricati della loro applicazione sono stati la Banca Mondiale e il FMI, che l'hanno attuata attraverso sanzioni e incentivi, mettendo in dubbio la natura "volontaria" di questa applicazione.

2. Riforma della governance delle istituzioni di Bretton Woods

Il Monterrey Consensus ha rivolto un appello specifico alla Banca Mondiale e al FMI per rafforzare la partecipazione dei Paesi in via di sviluppo e dei Paesi in transizione nella loro governance. Il Monterrey Consensus (MC, para. 52) ha riconosciuto che se queste istituzioni devono diventare strumenti di buona governance globale, queste questioni devono essere affrontate.

Dopo un dibattito prolungato, accordi sulla riforma della struttura di voto del FMI sono stati raggiunti agli incontri Annuali di Singapore nel 2006³² e agli

³¹ Per esempio, è probabile che se le controparti nazionali sono solo banche centrali, attente alla stabilità finanziaria, i risultati possono essere abbastanza differenti se coinvolgono sindacati e piccole e medie imprese che operano nei paesi che dovranno implementare gli standard.

³² La risoluzione afferma che i due obiettivi principali della riforma sono di assicurare che la distribuzione delle quote rifletta adeguatamente il peso economico dei paesi membri e i ruoli nell'economia globale, e rafforzare la voce dei paesi a basso reddito, con un approccio a due fasi. Nella prima, la risoluzione ha fatto incrementi ad hoc nella quota per Corea del sud, Messico, Cina e Turchia. Come seconda fase, ha lanciato l'appello a più incisive riforme, incluso un accordo per una formula più semplice e trasparente, un secondo round di incrementi ad hoc delle quote sulla base della nuova formula e un aumento nei *basic votes*.

incontri di primavera dell'aprile 2008. In termini di applicazione del Monterrey Consensus questa modifica della struttura di voto è risultata nel trasferimento del 2.7 % del potere di voto dai Paesi sviluppati ai Paesi in via di sviluppo.

Su simili basi dovrebbe procedere la riforma della Banca Mondiale. Tuttavia, il risultato conferma le previsioni, ossia che i cambiamenti sono minimi e ancora lontani da ciò che è necessario per incrementare di fatto la partecipazione dei Paesi in via di sviluppo in queste istituzioni e restituire loro legittimità.

Questo insoddisfacente risultato è dovuto a diversi fattori:

Primo, l'utilizzo continuo di variabili che, alla fine, continuano a favorire i Paesi ricchi. Le variabili sono infatti le stesse della formula esistente: PIL, apertura economica, variabilità del tasso di cambio e disponibilità di riserve. La discussione è stata troppo veloce per poter includere altre variabili, potenzialmente più a favore dei Paesi in via di sviluppo.³³ Nessuna delle variabili è tra quelle che un autore ha chiamato variabili "orientate alla domanda" - ossia, variabili che dipendono dalla domanda, e che possono favorire i Paesi in via di sviluppo - ma esse sono, al contrario, variabili "orientate all'offerta".³⁴

Secondo, la misurazione di queste variabili continua ad essere fatta sulla base che sistematicamente sottostima il peso delle economie dei Paesi in via di sviluppo.

Il terzo fattore è il fallimento nel riconoscere che i *voti base* sono un fattore importante per determinare il potere di voto dei paesi a basso reddito.

Il quarto fattore è il fallimento nell'adottare il voto a doppia-maggioranza. Un tale sistema contribuirebbe ad aumentare l'influenza dei Paesi in via di sviluppo nei processi decisionali, ed incoraggerebbe coalizioni più ampie e diverse tra i membri - assicurando di conseguenza più ownership - a sostegno delle decisioni politiche. Questa opzione, che era stata prevista nel 2007, non

³³ Zaidi, Iqbal and Mirakhor, Abbas (2006) *Rethinking the Governance of the International Monetary Fund*, IMF Working Paper. WP/06/273.

³⁴ Beltran, Gil S. (2005) *Governance in Bretton Woods Institutions*, documento preparato per la XX riunione del gruppo tecnico del G20, Manila.

* Meccanismo previsto dal Fmi che prevede di dare voce ai Paesi poveri con un rafforzamento dei *basic votes*, quelli cioè attribuiti a ciascun Paese, indipendentemente dal proprio peso economico.

sembra essere più presa in considerazione dalle istituzioni di Bretton Woods, sebbene, se esistesse la volontà politica, potrebbe ancora essere adottata.

La riforma della governance delle istituzioni di Bretton Woods dovrebbe, quindi, essere stabilita tenendo conto di alcune considerazioni che sono emerse e che meritano attenzione.

Primo, con molti Paesi a medio reddito che ripagano le loro obbligazioni al FMI, i principali utilizzatori del FMI sono i Paesi a basso reddito. Questi sono esattamente i Paesi che si oppongono ad essere ulteriormente marginalizzati dal sistema di voto del Fondo nello scenario proposto di una formula che è stata concepita principalmente per allineare il peso economico al potere di voto.

Secondo, la stabilità finanziaria globale è sempre più considerata un bene pubblico globale, che rende ancora più necessario modificare la governance del FMI.

Terzo, è ironico che la decisione sulla modifica delle quote sia stata completata agli stessi incontri di primavera dove è stato chiaro il mutamento nel FMI dal ruolo di finanziatore, che richiede una capacità di fornire fondi, al ruolo di sorveglianza e monitoraggio che, per essere effettivo, richiede equità ed una più grande enfasi sulle economie avanzate invece che sui Paesi in via di sviluppo.

Il ruolo che cambia del Fondo e i cambiamenti alla sua struttura di governance dovrebbero essere trattati come una questione urgente, che la Conferenza di revisione di Doha è investita del potere di affrontare per dare un'adeguata risposta.³⁵

Riforma del sistema commerciale multilaterale

Quando il Summit di Monterrey ebbe luogo, il Round commerciale di Doha era stato appena lanciato (2001). Da allora, si è interrotto ed è stato ripreso

³⁵ Una possibile via per affrontare questa questione attraverso la parziale adozione del sistema di voto a doppia maggioranza è stato proposto da un numero di paesi membri: "la struttura di governance del Fondo è predisposta per il suo ruolo di prestatore, ma è totalmente inadatta per il ruolo sempre più importante di supervisore e regolatore. Pensiamo che sarebbe appropriato che il Board esecutivo usasse un sistema a doppia maggioranza (di voti ponderati e membri) per adottare decisioni politiche; in particolare quelle che non sono strettamente legate all'uso delle risorse del Fondo." Dichiarazione di Martín Lousteau, Ministro dell'economia e della produzione /Argentina a nome dell'Argentina, Bolivia, Cile, Paraguay, Perù, Uruguay. Diciassettesimo incontro del IMFC, Washington D.C. 12 Aprile 2008.

per molte volte, e le prospettive per una sua conclusione sono ancora incerte.

Alla luce di questo, la Conferenza di revisione di Doha dovrebbe essere vista come una cruciale opportunità. Il Monterrey Consensus (MC, para. 64) richiama a “migliorare le relazioni tra le Nazioni Unite e l’OMC per lo sviluppo”. Questo significa che l’input e le linee guida politiche che possono essere concordate in un forum dello sviluppo come le NU sono essenziali per dei risultati di successo nel commercio.

Il fallimento nell’aumentare la coerenza tra gli obiettivi globali di sviluppo e le regole del commercio internazionale non ha soltanto impedito ai Paesi in via di sviluppo di sfruttare le potenzialità del commercio internazionale per il loro sviluppo sociale ed economico, ma è anche risultato in un modello commerciale che antepone il mercato alle persone. Questo sistema ha contribuito ai fallimenti nell’investire sufficientemente in settori chiave per lo sviluppo come l’agricoltura e lo sviluppo rurale, e ha trasformato molti Paesi in via di sviluppo in importatori netti di cibo. Le conseguenze sono chiare. Le comunità rurali in molti PVS hanno sofferto per decenni la fame estrema e adesso con fattori addizionali come la crescita demografica, cambiamenti nei modelli di consumo, cambiamenti climatici e crescente domanda di biocarburanti, la sicurezza alimentare dei poveri delle città, che sono sempre stati precari, è sempre più minacciata in proporzioni drammatiche.

La FOCSIV chiede ai governi a Monterrey di sostenere il principio della coerenza nella considerazione di tutte le politiche che influenzano la capacità dei Paesi di mobilitare risorse per finanziare lo sviluppo, compreso il commercio internazionale.

La Conferenza di revisione di Doha dovrebbe anche sostenere le richieste per le riforme istituzionali nelle negoziazioni dell’OMC atte a rafforzare la partecipazione dei Paesi in via di sviluppo. Un ostacolo chiave a questa effettiva partecipazione è la pratica delle *mini-Ministeriali*.³⁶ Membri che ad oggi sono esclusi trarrebbero vantaggio dal conoscere ciò che accade in questi incontri. Le *Stanze verdi*³⁷ sono un’altra pratica che pone ostacoli ad

³⁶ CIDSE (2005) *A hearing in the WTO for all members. Guidelines for improving the WTO negotiating processes*, Bruxelles.

³⁷ *Stanze verdi (Green Rooms)*: incontri chiusi di un gruppo ristretto di paesi membri dell’OMC che si riuniscono per discutere sulle negoziazioni, tentando di raggiungere una posizione comune, che è presentata poi a tutti i membri dell’OMC, solitamente nella forma di un testo non negoziabile del presidente. È generalmente sempre lo stesso gruppo di paesi che partecipano a questi incontri. Questi forum sono criticati perché bypassano i meccanismi negoziali previsti per l’assunzione delle decisioni e sono considerati dalla maggioranza dei paesi esclusi come un’autorità decisionale parallela.

una partecipazione effettiva. Infine, la mancanza di accesso per le organizzazioni della società civile rappresenta una persistente macchia grigia sulla legittimità delle importanti riforme normative che sono elaborate all'interno dell'OMC.

Raccomandazioni

La FOCSIV chiede ai partecipanti alla Conferenza di revisione di Doha di:

1. Sottolineare **l'insufficienza dei recenti passi per aumentare la partecipazione dei Paesi in via di sviluppo nei processi decisionali** dell'economia internazionale, in particolare:

- Le **istituzioni di Bretton Woods** dovrebbero ulteriormente riformare la formula per determinare i contributi finanziari. Dovrebbero anche aumentare i *basic votes* oltre i livelli originari, introdurre la modalità di voto della doppia maggioranza e prevedere processi di selezione trasparenti per le più alte cariche manageriali, compresi i direttori.
- Gli **organi che fissano gli standard finanziari** dovrebbero progressivamente inserire i Paesi in via di sviluppo tra i loro membri e riportare periodicamente sull'osservanza di questo compito.
- Dovrebbero essere istituite **delle linee guida** sulla loro composizione e i loro obiettivi. A loro dovrebbe essere richiesto di assicurare che i contributi dei membri nazionali a questi organi siano il frutto di un consenso tra le varie entità a livello nazionale.
- Dovrebbe essere **istituito un gruppo di esperti** a base intergovernativa e a livello di Nazioni Unite per trattare le questioni legate allo sviluppo che possono sorgere dalla definizione degli standard finanziari.
- Si dovrebbe Concordare una **più ampia cooperazione per la supervisione e la regolamentazione della finanza internazionale** e impegnarsi in un processo per istituire un foro inclusivo e competente che possa riconoscere in anticipo i problemi e sollecitare azioni rapide in aree a rischio. La Conferenza di revisione di Doha potrebbe anche prevedere un forum per discutere le caratteristiche di eventuali autorità sovranazionali per la regolamentazione e la supervisione finanziaria.
- Sollecitare un **effettivo codice di condotta e misure istituzionali** per assicurare un controllo multilaterale sul coordinamento dei tassi di cambio, almeno fino a quando il FMI non intraprenda la riforma di cui necessita per svolgere adeguatamente questa funzione.
- Impegnarsi per **preservare le attività finanziarie a lungo termine** che promuovono l'occupazione da quelle a breve termine, altamente volatili e

- con la presenza di nuovi attori non trasparenti come Hedge e Private Equity Funds, attraverso una regolamentazione appropriata.
- Impegnarsi ad affrontare **l'impatto delle fluttuazioni** dei tassi di cambio sui Paesi in via di sviluppo:
 - a.** Supportando quei paesi che optano per manovrare i loro tassi di cambio ed escludere l'opzione dalla sorveglianza bilaterale del FMI.
 - b.** Riconoscendo questo impatto negli accordi commerciali e sugli investimenti supportando la regionalizzazione della finanza.
 - Impegnarsi ad **aumentare gli investimenti in agricoltura e nello sviluppo rurale**, concentrandosi particolarmente nei Paesi in via di sviluppo sulle piccole aziende agricole sostenibili, e sviluppare regole commerciali globali per sostenere e promuovere queste politiche. Il principio della coerenza nella considerazione di tutte le politiche che influenzano la capacità dei paesi di mobilitare risorse per finanziare lo sviluppo, compreso il commercio, dovrebbe essere esplicitamente sottolineato e supportato.
 - Chiedere che le **agenzie finanziarie bilaterali e multilaterali** si astengano dall'interferire nello spazio di negoziazione su commercio e investimenti di paesi che dipendono da loro per il finanziamento.
 - Chiedere, **all'interno dei negoziati dell'OMC**:
 - a.** La riforma della pratica delle mini-Ministeriali: verbali dettagliati di questi incontri dovrebbero essere resi disponibili in maniera tempestiva e nelle tre lingue ufficiali dell'OMC.
 - b.** Di evitare le 'green rooms' come modalità di negoziazione.
 - c.** di sviluppare un chiaro e trasparente sistema per la partecipazione della società civile, possibilmente in modo simile al funzionamento dello status consultivo presso l'ECOSOC alle Nazioni Unite.
 - Dare alle **Nazioni Unite un mandato chiaro e forte** nelle molte aree della finanza globale che non sono affrontate in modo appropriato da organi sufficientemente inclusivi, come la regolazione del debito sovrano, la definizione di standard di bilancio, e la cooperazione fiscale.

VI. RAFFORZARE IL PROCESSO DI *FOLLOW-UP*

È importante evidenziare che il Monterrey Consensus non è stato inteso come una fine, ma come un inizio. In larga misura, la realizzazione delle sue promesse e dei suoi impegni possono venire garantiti solo da un dialogo continuo e dal coinvolgimento di tutti gli attori, così come è espresso dallo “Spirito di Monterrey”. Il suo maggior risultato è, probabilmente, quello di aver creato un quadro di riferimento per tale dialogo.

Ma questo significa che **l’impegno dei governi dovrebbe essere misurato dalla forza del processo di *follow-up*, più che dal linguaggio del documento finale.**

Essendo stati coinvolti lungo tutto l’iniziale processo di Monterrey e avendo partecipato regolarmente al suo *follow-up*, la FOCSIV è preoccupata di vedere un impegno decrescente in questo processo. Il fallimento nel concordare che la Conferenza di revisione di Doha fosse tenuta a livello di Capi di Stato è il segnale più recente ma non il solo di questo impegno altalenante. Di fatto, i Dialoghi di Alto Livello dell’ECOSOC e l’Assemblea Generale sono sempre più privi di forza trainante, con molti attori esterni alle NU e che, non convinti o consapevoli del valore politico dei risultati, tendono di conseguenza ad ignorarli.

La società civile, come attore chiave, non è stata neanche coinvolta nella fase più recente del processo di *follow-up*. In particolare questo è stato il caso degli incontri regionali preparatori che non sono stati mai notificati con il dovuto anticipo alla società civile e a cui la stessa non è stata invitata, come invece sarebbe dovuto essere sulla base delle modalità per la partecipazione degli attori nel processo della Finanza per lo sviluppo.

In questo problematico processo, il fallimento nel rafforzare il *follow-up* probabilmente sta portando alla perdita dello Spirito di Monterrey, e alla svalutazione di tutti i suoi impegni. Per contro noi diamo moltissimo valore alla forza del *follow-up*, che andrebbe ulteriormente rafforzato.

Raccomandazioni

La FOCSIV raccomanda la sostituzione dell’attuale processo di *follow-up* con un **nuovo meccanismo istituzionale**, che dovrebbe avere minimo cinque caratteristiche:

1. Dovrebbe riunirsi **periodicamente e frequentemente.**

2. Dovrebbe produrre un **risultato negoziato**. Dobbiamo muoverci da una modalità di *follow-up* non negoziata ad una negoziata.

3. Questo meccanismo istituzionale dovrebbe essere **al più alto livello**, non solo di governi, in particolare includendo funzionari di alto livello che ricoprono funzioni economiche chiave nei Paesi Membri, ma anche le più alte cariche delle istituzioni finanziarie internazionali e dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, e tutti gli attori più rilevanti dello sviluppo.

4. **Alla società civile dovrebbe essere accordato uno spazio** come è stato fatto dall'inizio del processo sul finanziamento per lo sviluppo. Il suo contributo deve essere previsto anche durante la Conferenza attraverso il pieno accesso ai suoi processi.

5. L'accesso **alle informazioni e ai negoziati da parte di tutti gli attori**, inclusa la società civile, dovrebbe essere migliorato per assicurare che il finanziamento per lo sviluppo sia sostenuto come un processo che coinvolga realmente tutti gli attori.

Concretamente, un modo per raggiungere questo risultato potrebbe essere **l'istituzione di una "Commissione sul finanziamento per lo sviluppo"** che sostituisca l'attuale processo sia all'Assemblea Generale che all' ECOSOC. Al fine di preservare lo spirito di Monterrey, la Commissione dovrebbe includere i partecipanti di tutti gli attori rilevanti e comprendere modalità simili a quelle in vigore all' ECOSOC per la partecipazione della società civile e del settore privato.

La Commissione sul finanziamento per lo sviluppo dovrebbe riunirsi periodicamente (annualmente o ogni due anni) per rivedere i progressi sull'implementazione del Monterrey Consensus. Dovrebbe includere i ministeri delle finanze e del commercio. Dovrebbe riunirsi sulla base di un'agenda negoziata da tutti gli attori e produrre un documento finale che, salvaguardando lo spirito di Monterrey, dovrebbe essere concordato da tutti i governi, e approvato da tutti gli attori istituzionali rilevanti.

Conclusioni

Avendo partecipato al processo che ha portato a Monterrey, alla Conferenza di Monterrey e al suo *follow-up* fino all'attuale "strada verso Doha", la FOCSIV è convinta che molto ancora deve essere fatto per adempiere allo spirito del Monterrey Consensus. Allo stesso tempo, la Conferenza di revisione di Doha

non può ignorare la realtà che cambia dell'economia e della finanza ed il loro impatto sull'agenda della finanza per lo sviluppo.

La FOCSIV considera che nulla se non un risultato ambizioso che soddisfi questa agenda dimostrerebbe il reale impegno allo spirito di Monterrey.

CAPITOLO III
Meccanismi Innovativi

RIEMPIRE UN VUOTO: UNA NUOVA FISCALITÀ PER L'ECONOMIA GLOBALE *

Sommario esecutivo

Nell'ultimo decennio si è sviluppato, ed è cresciuto costantemente, un trasferimento netto¹ di risorse finanziarie dai paesi poveri a quelli ricchi. Da un saldo di 46 miliardi di dollari in favore dei Paesi in via di sviluppo nel 1995, si è passati ad un saldo negativo di 658 miliardi nel 2006 (comprese le economie in transizione).² Il saldo è diventato negativo, di recente, anche per i paesi sud sahariani, nonostante i flussi di aiuti relativamente più alti in quella regione. La ragione dietro a questa tendenza globale è che né i flussi di aiuti, né gli investimenti stranieri diretti, né le rimesse riescono a compensare il gravoso debito estero, gli squilibri nel commercio, la fuga di capitali e l'accumulo di beni/patrimoni esteri, in particolare delle riserve in valute estere in Cina.³

In confronto a debito, commercio, aiuti ed investimenti, la tassazione è stata oggetto di scarsa attenzione nella comunità internazionale che si occupa dello sviluppo. Nel presente documento la CIDSE elenca in maniera dettagliata alcuni argomenti - in materia di fuga di capitali, competizione fiscale e regimi

* Questo documento è stato scritto in gran parte da Jean Merckaert/CCFD, Hilde Wipfel/KOO e Jean Letitia Saldanha/Segretariato CIDSE per il gruppo di lavoro Risorse per lo Sviluppo e definisce la Posizione della CIDSE sul tema "Tasse e Sviluppo".

Questo documento politico è disponibile anche in Inglese, Francese, Tedesco e Spagnolo. La versione italiana è stata realizzata da Volontari nel mondo - FOCSIV.

La CIDSE è una coalizione di 16 Agenzie di Sviluppo cattoliche di Europa e Nord America che condividono la comune visione sullo sradicamento della povertà e la giustizia sociale e una strategia condivisa sui progetti di sviluppo, l'educazione allo sviluppo e l'advocacy. Il lavoro di advocacy della CIDSE ricopre le tematiche del commercio e della sicurezza alimentare, delle risorse per lo sviluppo, della global governance e delle politiche di sviluppo dell'UE. Volontari nel mondo – FOCSIV è il membro italiano della Coalizione.

¹ I trasferimenti netti si riferiscono ai flussi di capitali netti meno gli interessi netti ed altri redditi da investimento.

² UN DESA (2007) "World Economic Situation and Prospects", 2007., New York: Dipartimento delle Nazioni Unite per gli affari economici e sociali/United Nations Department of Economic and Social Affairs. <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp2007files/wesp2007.pdf>

³ Quando la Cina acquista dollari per costruire riserve di valuta estera, i flussi finanziari sono considerati negativi per la Cina e positivi per gli USA. <http://www.jubileeresearch.org/news/SNFinFloGKN1a.pdf>

fiscali - che devono essere messi al centro dell'agenda sullo sviluppo. Le raccomandazioni su come ciò può essere fatto sono riportate a seguito degli argomenti elencati di seguito.

Gli argomenti principali:

- la tassazione svolge funzioni importanti che contribuiscono allo sviluppo e che potrebbero essere riassunte nelle cinque "R": reddito, redistribuzione, regolamentazione, revisione dei prezzi e rappresentanza;
- una giusta distribuzione di ricchezza e potere è al cuore della Dottrina Sociale della Chiesa che costituisce la base delle attività di advocacy della CIDSE. Ciò deriva dal riconoscimento della dignità di ogni individuo e dalla necessità di lavorare alla costruzione di un mondo in cui tutti, senza eccezione, possano vivere una vita pienamente umana. Deriva anche dalla fede nel riconoscimento universale dei beni della terra, la quale esige che tutti gli altri diritti, inclusi quelli alla proprietà ed al libero commercio, debbano essere subordinati a quel medesimo principio. Infine, questi principi sorgono dal presupposto dell'opzione preferenziale per i poveri, secondo il quale un'organizzazione politica efficace deve assicurarsi che gli individui indifesi godano di particolare attenzioni e cure e siano oggetto di interventi particolari da parte dell'autorità governativa. Tradotto nella pratica, è dovere dei cittadini sostenere il bene comune non solo attraverso la carità ma anche pagando le tasse come segno di solidarietà;
- l'ammontare di denaro perso a causa di approcci fallimentari alla tassazione basati sullo sviluppo è notevole. Il Tax Justice Network (TJN) ha stimato nel 2005 che gli individui abbienti posseggono da soli 11,5 miliardi di dollari all'estero, causando perdite fiscali pari a 255 miliardi di dollari.⁴ Ciò include forme legali ed illegali di evasione ed elusione fiscale, ma esclude gli abusi fiscali commessi dalle imprese, che potrebbero essere molto più grandi;
- la globalizzazione ha contribuito all'indebolimento dei regimi fiscali nazionali. Le donne sono state le più colpite da questo impatto. Costituiscono la maggior parte della popolazione povera del mondo e dipendono in ampia misura dai servizi pubblici, spesso indeboliti dal sempre minore gettito fiscale. Lo sforzo globale di ridurre la povertà (manifestato finora soprattutto negli Obiettivi di Sviluppo del Millennio o

⁴ http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103

MDG) non può essere separato dalla lotta contro l'ineguaglianza. È cruciale una collaborazione a livello internazionale per far sì che i regimi fiscali, nazionali ed oltre confine, combattano la crescente ineguaglianza con una prospettiva globale;

- l'indebolimento delle istituzioni economiche multilaterali ha aperto una nuova era d'incertezza. Ha concesso maggiore autonomia ai poteri forti emergenti. I paesi svantaggiati restano sempre sconfitti negli accordi bilaterali ingiusti, con il conseguente scatenarsi di forze che portano alla regressione dei sistemi fiscali nazionali. La debole struttura globale di governance è incapace di affrontare in maniera efficace questa situazione. È necessario che istituzioni forti e legittimate a livello internazionale intraprendano un'azione globale decisiva che ponga fine all'erosione fiscale;
- gli attuali regimi fiscali basati sullo stato-nazione incontrano sempre più ostacoli a causa della mobilità del capitale e delle attività delle imprese multinazionali. La competizione fiscale, la regolamentazione ridotta e lo spostamento della tassazione dal capitale al lavoro, ed i consumi ne sono la conseguenza. Per un tale problema è necessario un approccio su più livelli che dovrebbe comprendere una maggiore collaborazione per la trasparenza e la regolamentazione del capitale; stabilire codici obbligatori per una gestione delle risorse sostenibile e trasparente; rendere le imprese responsabili per l'inclusione dei diritti umani nelle loro attività ed infine, integrare la responsabilità fiscale nei concetti della responsabilità sociale delle imprese;
- la crescente apertura dei mercati finanziari, investimenti transnazionali e lo shopping internazionale, reso possibile dalla convenienza dei moderni mezzi di trasporto, hanno visto il diffondersi dei paradisi fiscali, conosciuti anche come giurisdizioni segrete. I paradisi fiscali sono nocivi per lo sviluppo. Prima di tutto per la perdita di entrate che, altrimenti, sarebbero messe a disposizione dell'uso pubblico; inoltre, costituiscono un nascondiglio per i beni illeciti di dittatori, autocrati, funzionari corrotti ed agenti che minano la legge e l'ordine. Nell'attuale crisi finanziaria si è evidenziata una caratteristica pericolosa dei paradisi fiscali: la segretezza ed i complessi accordi finanziari che essi offrono hanno permesso l'occultamento dei rischi che i finanziamenti e le imprese hanno corso, causando incertezze nei mercati finanziari. L'attuale crisi finanziaria ha sottratto all'ombra quelle entità ed è arrivato il momento, per i capi politici, di cogliere una simile occasione per porre fine al comportamento nefasto di tali giurisdizioni;
- le crisi legate ai prodotti del suolo ed alimentari, le implicazioni del mutamento climatico e l'attuale crisi finanziaria rappresentano gravi minacce soprattutto per i gruppi vulnerabili. L'azione per affrontarne le conseguenze ha dato il via anche a varie discussioni sulle tasse internazionali come strumento per mitigare l'impatto della crisi ed

accrescere le risorse finanziarie. Benché simili discussioni sulla tassazione internazionale non siano nuove, è importante approfittare del dibattito attuale per trasformarle in realtà.

Raccomandazioni

1. Al cuore delle strategie democratiche e nazionali di finanziamento per lo sviluppo dovrebbero esserci regimi fiscali progressivi ed attenti alle questioni di genere combinati uniti al coordinamento regionale.

I regimi fiscali devono essere creati per adattarsi ad ogni contesto nazionale e devono rispondere alle esigenze pubbliche. Dovrebbero cercare il giusto equilibrio tra: tasse per l'individuo e l'azienda, tassazione diretta ed indiretta, tasse sul lavoro e sul patrimonio, esenzioni, sussidi ed un'inclusione ampia nel sistema di tassazione.

2. I donatori devono sostenere la creazione o il rafforzamento di regimi fiscali nazionali progressivi.

A lungo andare i paesi in via di sviluppo dovrebbero dipendere meno dagli aiuti e, gradualmente, costruire e gestire le proprie fonti di reddito. Ciò significherebbe, prima di tutto, che i paesi dovrebbero disporre dello spazio politico per definire le strategie fiscali adatte alla propria situazione ed ai bisogni dei propri cittadini. Per quei donatori concentrati sull'appoggio diretto al bilancio dei paesi in via di sviluppo, vorrebbe dire migliorare ulteriormente il proprio appoggio stabilendo sistemi finanziari trasparenti ed istituzioni responsabili, oltre che incoraggiare processi partecipativi di preparazione del bilancio che siano anche attenti alla parità di genere.

3. La lotta internazionale all'evasione ed alla competizione fiscale dovrebbe diventare una priorità per lo sviluppo.

Gli sforzi per costruire e sostenere sistemi di tassazione progressivi saranno gravemente ostacolati, se la comunità internazionale non lavorerà alla creazione di un ambiente finanziario ed economico che chiuda le falle della fuga di capitali, dell'evasione e della competizione fiscali, e della corruzione. Per limitare l'evasione e la competizione fiscali e le operazioni dannose dei Centri finanziari offshore (OFC) è necessaria una reale collaborazione internazionale a vari livelli, che comprendono:

- i. un ruolo maggiore dell'ONU nel campo della cooperazione fiscale;
- ii. un codice di condotta sulla collaborazione nella lotta ad evasione ed elusione fiscali;

- iii. una cooperazione finanziaria e giudiziaria più forte;
- iv. limitare la competizione fiscale;
- v. diffondere la responsabilità legale di chiunque promuova o partecipi all'evasione fiscale;
- vi. sottolineare la responsabilità del Fondo Monetario Internazionale nel controllo e nella sorveglianza dei centri finanziari e della struttura finanziaria internazionale;
- vii. aiutare le economie vulnerabili ad uscire dalla condizione di paradisi fiscali.

4. È necessario intraprendere misure per migliorare la trasparenza delle entrate delle imprese multinazionali (TNC).

La mobilitazione della società civile si è sviluppata per chiedere una maggiore trasparenza nelle entrate. Alcuni esempi ne sono l'Iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive (EITI), la mozione del Parlamento Europeo sul rapporto per paese da parte dell'industria estrattiva, ed iniziative analoghe nel Senato degli Stati Uniti. Tuttavia, questo tipo di progetti devono essere estesi a tutti i settori economici. CIDSE raccomanda:

- la pratica del rapporto per paese dovrebbe essere estesa a tutte le industrie. Se fosse applicata ai Financing Reporting Standards (IFRS), riuscirebbe a comprendere quasi tutte le multinazionali principali;
- la lista nera OCSE dovrebbe includere anche i maggiori utilizzatori dei paradisi fiscali, comprese banche e multinazionali. Le sanzioni dovrebbero colpire le imprese che mantengono succursali in paradisi fiscali restii a collaborare, e che rifiutano di fornire dettagli e spiegazioni dei propri collegamenti con quei territori. Le sanzioni dovrebbero comprendere il divieto di accedere alle funzioni pubbliche, al credito pubblico all'esportazione e persino alla borsa valori;
- è necessaria la creazione di un registro del commercio internazionale - o almeno di registri regionali, soprattutto per l'Unione Europea - per registrare tutte le compagnie ed entità legale, in particolare delle "società veicolo" (SPV)* e compresi i nomi degli azionisti e/o dei beneficiari effettivi. In questo modo il lavoro dell'amministrazione tributaria e della magistratura sarebbe di gran lunga facilitato ed il fenomeno delle società fittizie avrebbe fine.

* Le società-veicolo sono quelle società che si occupano di cartolarizzazione, ovvero la possibilità di cedere i propri crediti pecuniari, presenti e futuri, ad una società appositamente costituita, che si occuperà della loro trasformazione in titoli negoziabili sul mercato finanziario e dei monopoli.

5. Tassazioni globali devono essere adottate come una soluzione reale per aumentare la redistribuzione e rispondere alle nuove sfide globali.

Nel contesto attuale, la tassazione globale ha il potenziale di rivestire funzioni globali chiave, come aumentare le entrate, redistribuzione e revisione del tasso. La creazione di tassazioni globali potrebbe anche accelerare il tanto necessario rafforzamento delle istituzioni democratiche mondiali con una certa apparenza di rappresentanza. CIDSE appoggia, in particolare, l'adozione di una tassa sulle transazioni valutarie (CTT) o di una più generale tassa sulle transazioni finanziarie (FTT).

INTRODUZIONE

LA TASSAZIONE COME PRIORITÀ PER LO SVILUPPO

Per molti decenni il dibattito sul finanziamento allo sviluppo si è concentrato esclusivamente sull'Assistenza ufficiale allo sviluppo (ODA). Tuttavia, l'ODA non è che una piccola percentuale nell'equazione dei finanziamenti allo sviluppo per molti paesi poveri. A partire dal 2000 l'ODA dei paesi OCSE ha raggiunto circa 75 miliardi di dollari all'anno.

Nel frattempo, nel corso dell'ultimo decennio, si è sviluppato, ed è cresciuto costantemente, un trasferimento netto⁵ di risorse finanziarie dai paesi poveri a quelli ricchi. Da un saldo di 46 miliardi di dollari in favore dei Paesi in via di sviluppo nel 1995, si è passati ad un saldo negativo di 658 miliardi nel 2006 (comprese le economie in transizione).⁶ Il saldo è diventato negativo, di recente, anche per i paesi sud sahariani, nonostante i flussi di aiuti relativamente più alti in quella regione. La ragione dietro a questa tendenza globale è che né i flussi di aiuti, né gli investimenti stranieri diretti, né le rimesse riescono a compensare il gravoso debito estero, gli squilibri nel commercio, la fuga di capitali e l'accumulo di beni/patrimoni esteri, in particolare delle riserve in valute estere in Cina.⁷

⁵ trasferimenti netti si riferiscono ai flussi di capitali netti meno gli interessi netti ed altri redditi da investimento.

⁶ UN DESA "World Economic Situation and Prospects", 2007. New York: Dipartimento delle Nazioni Unite per gli affari economici e sociali <http://www.un.org/esa/policy/wesp/wesp2007files/wesp2007.pdf>

⁷ Quando la Cina acquista dollari per costruire riserve di valuta estera, i flussi finanziari sono considerati negativi per la Cina e positivi per gli USA. <http://www.jubileeresearch.org/news/SNFinFloGKN1a.pdf>

Tra questi fenomeni, debito e commercio sono stati indubbiamente l'oggetto di una buona fetta del dibattito internazionale, come si evidenzia dal fatto che sono i pilastri dell'Accordo di Monterrey. CIDSE ed altri hanno contribuito in maniera attiva al dibattito sull'insostenibilità del debito dal punto di vista dello sviluppo umano.⁸ In base a studi condotti in Malawi, Mozambico, Tanzania ed Uganda prima che il vasto pacchetto multilaterale per la riduzione del debito fosse annunciato durante il Summit dei G8 a Gleneagles nel 2005, è stato stimato che ben un quarto delle entrate di quei paesi era dirottato per il pagamento del debito, altrimenti sarebbe stato disponibile per il finanziamento degli MDG.⁹ I rischi associati alla liberalizzazione del commercio sono stati denunciati ampiamente anche dalle ONG, soprattutto a proposito di agricoltura e servizi.¹⁰ Un documento di lavoro del FMI del 2005 avverte, inoltre, che i paesi più poveri non sono riusciti a recuperare dalle fonti di reddito interne quanto hanno perso a causa della riforma del commercio.¹¹

La creazione di riserve di valuta estera ha due aspetti. Per i Paesi in via di sviluppo può essere un modo efficace, benché dispendioso, di ridurre la propria vulnerabilità nei confronti di scosse esterne e crisi finanziarie, così come di ridurre la propria dipendenza del FMI. Allo stesso tempo, però, contribuisce agli squilibri globali.

In confronto a debito, commercio ed investimenti, le fughe di capitali illecite hanno ricevuto scarsa attenzione da parte della comunità internazionale per lo sviluppo. È un fatto ancora più sorprendente se si considera che la posta in gioco è molto alta. È molto difficile darne una stima esatta: il mondo offshore non si presta ad essere delineato con precisione ed è ammantato di una pervasiva cultura di segretezza. Per di più, alcune delle violazioni più famose riguardano questioni di tassazione interna/nazionale/domestica (spesso colpita gravemente dalla competizione fiscale e da altri aspetti del sistema finanziario internazionale). Sono state condotte diverse valutazioni della portata del problema.¹² È difficile tracciarne un quadro globale a causa

⁸ V. CIDSE, "A Human Development Approach to Preventing New Cycles of Debt", Brussels, 2007.

⁹ Kapoor M, Kapoor S, "Financing Development Towards the MDGs What Needs to be Done?", Heinrich Böll Foundation North America, 2005

¹⁰ V. CIDSE, „Justice not Charity: Policy Recommendations to Donors ahead of the G8 Summit” 2005, Brussels, 2005.

¹¹ Baungsgaard T., Keen M., "Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization", documento di lavoro del FMI, 2005.

¹² V. una serie di valutazioni raccolte dal TJN: http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103

della natura frammentaria delle valutazioni che, per di più, si sovrappongono. Alcune stime importanti sono elencate di seguito:

- Raymond Baker, nel suo libro “Capitalism’s Achilles Heel”, calcola che i flussi illeciti di denaro transnazionali si aggirino intorno a 1.1-1.6 *mille miliardi* di dollari all’anno, circa la metà da economie in via di sviluppo o in transizione. Secondo Baker, di questa considerevole somma che va dai 500 miliardi agli 800 miliardi di dollari, il 3% viene dalla corruzione, il 30-33% da attività criminali e circa il 65% dall’evasione fiscale. In altre parole, l’evasione fiscale costerebbe ai Paesi in via di sviluppo dai 300 miliardi ai 520 miliardi di dollari. Dieci volte tanto gli “aiuti reali”.

Nel settembre 2007, l’Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC) e la Banca Mondiale hanno accettato le stime di Baker, pur non avendo ancora pubblicato i dati ottenuti da proprie ricerche indipendenti. Nelle loro parole *“il flusso transnazionale dei proventi di attività criminali, corruzione ed evasione fiscale è stimato tra i mille miliardi e 1,6 mille miliardi all’anno”*.¹³

Baker suddivide come segue le proprie cifre:

Flusso transnazionale di denaro sporco, in miliardi di dollari per anno	Basso	Alto
Criminalità	331	549
Corruzione	30	50
Commerciale, di cui:	—	—
mis-pricing	200	250
Prezzo di trasferimento illegale	300	500
Transazioni false	200	250
TOTALE	1,061	1,599

Il Tax Justice Network (TJN) ha stimato nel 2005 che gli individui abbienti posseggono da soli 11,5 miliardi di dollari all’estero, causando perdite fiscali pari a 255 miliardi di dollari.¹⁴ Ciò include forme legali ed illegali di evasione

¹³ *Stolen Assets Recovery (StAR) Initiative*, “Challenges, Opportunities, and Action Plan”, settembre 2007.

¹⁴ http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103

ed elusione fiscale, ma esclude gli abusi fiscali commessi dalle imprese, che potrebbero essere molto più grandi.

- Lo studioso inglese UK Alex Cobham ha calcolato che la perdita fiscale per i Paesi in via di sviluppo sia di 385 miliardi di dollari;¹⁵ di questi, 285 miliardi derivano dal settore informale (egli stima che la sua formalizzazione porterebbe plausibilmente 113 miliardi alle entrate pubbliche), 50 miliardi sono nascosti offshore ed altri 50 sono attribuibili al *transfer mis-pricing* delle imprese.
- Nel maggio 2008 Christian Aid ha pubblicato un rapporto, nel quale il costo delle strategie di *mis-pricing* e le false fatturazioni ammonterebbero ad una perdita (cauta) di 160 miliardi di dollari all'anno per i Paesi in via di sviluppo.¹⁶

Non si può che essere d'accordo con l'affermazione della Banca Mondiale: "*il furto di patrimoni pubblici ai Paesi in via di sviluppo è un problema enorme e grave*". Ciò che continua a sorprendere, tuttavia, sono gli sforzi risibili compiuti dalle istituzioni internazionali per lo sviluppo per contrastare questa massiccia spoliatura globale ai danni dei paesi più poveri.

La tassazione finanzia meglio lo sviluppo

Al di là delle cifre del saccheggio dei patrimoni pubblici dei Paesi in via di sviluppo - che necessitano senz'altro di maggiori ricerche - la comunità internazionale deve considerare la natura e la combinazione delle risorse per finanziare lo sviluppo. La sociologia sostiene che non c'è concessione senza un ritorno per il donatore.¹⁷ Il dono pone chi lo fa in una posizione di superiorità rispetto a chi lo riceve, che si trova così in una posizione di dipendenza rispetto al donatore. La storia non fa che confermare quanto sarebbe fuorviante considerare il finanziamento allo sviluppo una mera pratica di soddisfazione di bisogni.

Una prospettiva a lungo termine tende a mostrare che la capacità di uno stato di compiere il proprio dovere nei confronti dei suoi cittadini non dipende solo dal suo percorso storico, ma anche dalla natura delle sue risorse:

¹⁵ "Tax Evasion, Tax Avoidance and Development Finance", *Queen Elizabeth House Working Paper Series* No. 129, Oxford, 2005.

¹⁶ "Death and taxes, the true toll of tax dodging", maggio 2008

¹⁷ Mauss M., "An essay on the gift: the form and reason of exchange in archaic societies", *Année Sociologique*, 1923-1924.

- > in molti Stati del Sud del mondo lo stato è un lascito relativamente recente del potere coloniale. In seguito, il processo democratico è stato indebolito da varie forme di ingerenza esterna nel contesto della Guerra Fredda. Simili strategie di dominazione, come quella degli Stati Uniti in America Latina, o della Francia in Africa, ad esempio, hanno aiutato numerosi regimi corrotti e tirannici a salire al potere;
- > la ricerca storica dello studioso britannico Mick Moore¹⁸ sottolinea lo stretto rapporto tra ciò che chiama “sviluppo politico”, cioè democratizzazione, ed entrate pubbliche. Egli ha scoperto che gli Stati che dispongono di un’amministrazione sofisticata per riscuotere le tasse tendono ad essere più responsabili nei confronti dei propri cittadini ed a fornire loro i servizi essenziali, sicurezza e giustizia. Sul versante opposto, più uno Stato dipende da quelle che Moore chiama “entrate immeritate” - risorse che non richiedono un grande impegno amministrativo, come il petrolio ed altre risorse naturali - meno quello Stato tende a servire i propri cittadini. Tali guadagni facili, infatti, incoraggiano lo sviluppo di regimi autoritari. Lo Stato diventa, così, un obiettivo facile per i parassiti interni od esterni, come i cosiddetti “signori della guerra”, i paesi confinanti o le compagnie estrattive transnazionali. In maniera analoga, un’elevata dipendenza dall’assistenza esterna può spingere i governi a rendere conto ai donatori stranieri piuttosto che ai propri cittadini. Paradossalmente, gli aiuti rischiano di danneggiare lo sviluppo della democrazia. La storia dell’indebitamento dei paesi del Sud non può che confermare tale osservazione. Numerosi popoli del Sud si sentono privati della propria sovranità da parte dei loro creditori internazionali. Le condizionalità della Banca Mondiale e del FMI, già denunciate più volte, che sono state associate all’assistenza allo sviluppo ed alla cancellazione del debito hanno, nei fatti, impedito a molti governi asiatici, sudamericani ed africani di attuare nel corso degli ultimi decenni le politiche richieste dai loro cittadini.

In qualità di rete internazionale di organizzazioni cattoliche per lo sviluppo impegnate nella richiesta per una più equa distribuzione della ricchezza tra i paesi, CIDSE ritiene che la tassazione dovrebbe essere al cuore dell’attività finanziaria per lo sviluppo.

¹⁸ V. in particolare Moore M., “Death without taxes: aid dependency, democracy and the outh world”, Institute of Development Studies (IDS), Sussex University, febbraio 1997 e “Taxation and political development”, IDS, giugno 1999. V. anche <http://www2.ids.ac.uk/gdr/cfs/pdfs/Wp280.pdf>; <http://taxjustice.blogspot.com/2008/01/how-to-build-state.html>; http://www.aei.org/publications/pubID.27798/pub_detail.asp

Il primo capitolo del presente documento mostra come la Dottrina Sociale della Chiesa (DSC) e l'opzione preferenziale per i poveri forniscono una base solida per invocare la giustizia fiscale; il secondo capitolo sostiene che i rapidi cambiamenti globali, pur mettendo alla prova i sistemi fiscali esistenti, forniscono anche opportunità per rinnovare la giustizia fiscale; infine, saranno fatte alcune raccomandazioni che potrebbero fungere da "trampolino di lancio" per una giustizia fiscale internazionale.

CAPITOLO I

GIUSTA DISTRIBUZIONE DI BENESSERE E POTERE AL CUORE DELLA DOTTRINA SOCIALE DELLA CHIESA

Dignità e sviluppo umano

La dignità di ogni uomo e di ogni donna è al cuore della dottrina sociale cattolica. Lo scopo ultimo è *"costruire un mondo, in cui ogni uomo, senza esclusioni di razza, di religione, di nazionalità, possa vivere una vita pienamente umana, affrancata dalle servitù che gli vengono dagli uomini e da una natura non sufficientemente padroneggiata; un mondo dove la libertà non sia una parola vana"* (Populorum Progressio, 47).¹⁹ La libertà dalle servitù implicherebbe che i bisogni umani non devono restare insoddisfatti, pertanto i poveri dovrebbero avere opportunità realistiche di condurre vite dignitose.

La dottrina sociale cattolica concepisce la dignità e la libertà come un imperativo individuale e collettivo. *"La solidarietà mondiale, sempre più efficiente, deve consentire a tutti i popoli di divenire essi stessi gli artefici del loro destino. Il passato è stato troppo spesso contrassegnato da rapporti di forza tra nazione e nazione"* (Populorum Progressio, 65). Come abbiamo già rimarcato, una dipendenza eccessiva da risorse esterne può essere una forma di servitù per un paese. Al contrario, la mobilitazione delle risorse interne, in particolare delle tasse, favorisce l'autonomia delle nazioni.

¹⁹ N.D.T.: per questa e le seguenti citazioni ci si è rifatti alle traduzioni ufficiali consultabili presso il sito <http://www.vatican.va>

La destinazione universale dei beni della terra

Già con la *Rerum Novarum* (1893) Papa Leone XIII, pur ribadendo il diritto alla proprietà privata, affermava che “l’uso” dei beni, pur nella libertà, è subordinato alla loro destinazione originaria come beni creati. Da allora, la Chiesa ha insistito più volte sia sulla legittimità della proprietà privata sia sui suoi limiti. “*Dio ha destinato la terra e tutto quello che essa contiene all’uso di tutti gli uomini e di tutti i popoli, e pertanto i beni creati debbono essere partecipati equamente a tutti, secondo la regola della giustizia, inseparabile dalla carità*” (Gaudium et Spes, n. 69).

L’enciclica *Populorum Progressio* (n. 22) è anch’essa molto chiara in proposito: “*Tutti gli altri diritti, di qualunque genere, ivi compresi quelli della proprietà e del libero commercio, sono subordinati ad essa [la carità]*”. Citando S. Giovanni (3, 17) “*Se qualcuno, in possesso delle ricchezze che offre il mondo, vede il suo fratello nella necessità e chiude a lui le sue viscere, come potrebbe l’amore di Dio abitare in lui?*” e S. Ambrogio: “*Non è del tuo avere, afferma sant’Ambrogio, che tu fai dono al povero; tu non fai che rendergli ciò che gli appartiene. Poiché è quel che è dato in comune per l’uso di tutti, ciò che tu ti annetti. La terra è data a tutti, e non solamente ai ricchi*” (De Nabuthe, c. 12, n. 53), Paolo VI concludeva che “*Nessuno è autorizzato a riservare a suo uso esclusivo ciò che supera il suo bisogno, quando gli altri mancano del necessario. (...) il diritto di proprietà non deve mai esercitarsi a detrimento dell’utilità comune*” (*Populorum Progressio*, n. 23). Inoltre, afferma, “*spetta ai poteri pubblici adoperarsi a risolvere*” il conflitto tra i diritti della proprietà privata e la necessaria redistribuzione. Più recentemente, in *Centesimus Annus* (30), Giovanni Paolo II ha sottolineato, dopo Gaudium et Spes (69; 71), che “*La stessa proprietà privata ha per sua natura anche una funzione sociale, che si fonda sulla legge della comune destinazione dei beni*”.

La dottrina sociale cattolica, dunque, pone in discussione la linea di pensiero economica tradizionale che tende a considerare la proprietà privata come un diritto assoluto e le tasse come un costo per la società.

Opzione preferenziale per i poveri

Gesù insegna: “*ogni volta che avete fatto queste cose a uno solo di questi miei fratelli più piccoli, l’avete fatto a me*” (Matteo, 25: 40).²⁰ In tempi di globalizzazione il destino dei più poveri del mondo diventa l’indicatore della

²⁰ N.d.T.: per la traduzione di questo verso ci si è rifatti alla traduzione CEI, disponibile al sito <http://www.biblegateway.com/versions/index.php?action=getVersionInfo&vid=3&lang=5>

nostra umanità comune. Lo sviluppo e la giustizia sociale sono considerati di grande utilità per tutti noi: *“L’elevazione dei poveri è una grande occasione per la crescita morale, culturale ed anche economica dell’intera umanità”* (Centesimus annus, 28).

Partendo da quello stesso principio, Giovanni Paolo II ribadisce ciò che presenta come *“un elementare principio di ogni sana organizzazione politica, cioè che gli individui, quanto più sono indifesi in una società, tanto più necessitano dell’interessamento e della cura degli altri e, in particolare, dell’intervento dell’autorità pubblica”* (Centesimus Annus, n. 10).

Prosegue spiegando che lo Stato *“non può limitarsi a «provvedere ad una parte dei cittadini», cioè a quella ricca e prospera, e non può «trascurare l’altra», che rappresenta indubbiamente la grande maggioranza del corpo sociale; (...) si deve avere un riguardo speciale ai deboli e ai poveri. La classe dei ricchi, forte per se stessa, ha meno bisogno della pubblica difesa; la classe proletaria, mancando di un proprio sostegno, ha speciale necessità di cercarla nella protezione dello Stato”* (ibid.).

Tale principio fornisce una solida base per un sistema fiscale forte che sia attento a fornire ai poveri i servizi basilari ed a redistribuire la ricchezza tra tutti.

Linee guida per la giustizia fiscale

È dovere dei cittadini sostenere il bene comune non solo attraverso la carità, ma anche pagando le tasse come atto di solidarietà. Le parole di Papa Paolo VI suonano come una sfida ai numerosi individui ed alle imprese private che cercano di evitare di pagare le tasse: *“Ciascuno esamini la sua coscienza, che ha una voce nuova per la nostra epoca. È egli pronto a sostenere col suo denaro le opere e le missioni organizzate in favore dei più poveri? a sopportare maggiori imposizioni affinché i poteri pubblici siano messi in grado di intensificare il loro sforzo per lo sviluppo?”* (Populorum Progressio, 47). Un sistema fiscale equo e ragionevole dev’essere stabilito in base alla “possibilità di pagare” ed ai bisogni da soddisfare (Gaudium et spes, 30²¹).

²¹ Gaudium et spes 30: *“Il dovere della giustizia e dell’amore viene sempre più assolto per il fatto che ognuno, interessandosi al bene comune secondo le proprie capacità e le necessità degli altri, promuove e aiuta anche le istituzioni pubbliche e private che servono a migliorare le condizioni di vita degli uomini”*. http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_it.html

Lo Stato dovrebbe mobilitare le risorse ed assicurarne l'uso prudente sotto il controllo democratico, al fine di raggiungere vari obiettivi:

- assicurare l'erogazione di servizi pubblici a tutti, per soddisfare i bisogni umani e consentire a tutti gli esseri umani di realizzare il proprio potenziale (in linea con la logica dietro il raggiungimento veloce dei MDG);
- incoraggiare la redistribuzione per contrastare le ineguaglianze e gli squilibri globali, e per porre fine alla discriminazione. Un'attenzione speciale dev'essere data ai poveri, soprattutto alle donne, agli emarginati ed ai gruppi con esigenze particolari. Affinché ciò sia giusto, sono necessari sistemi fiscali progressivi ed esenzioni per coloro al di sotto della soglia di povertà;
- regolare dove le forze di mercato falliscono;
- preservare i beni comuni, con riguardo particolare all'ambiente umani e naturale;
- usare il potenziale della solidarietà e della cooperazione internazionali a vantaggio dell'umanità.

La dottrina sociale cattolica enfatizza il ruolo cruciale della tassazione per raggiungere tali obiettivi per ogni comunità civile e politica.²²

L'appello di Papa Paolo VI ai funzionari pubblici oltre 40 anni fa è più che attuale oggi, in un'epoca in cui i governi aumentano le esenzioni fiscali per i ricchi: *“Uomini di stato, su voi incombe l'obbligo di mobilitare le vostre comunità ai fini di una solidarietà mondiale più efficace, e anzitutto di far loro accettare i necessari prelevamenti sul loro lusso e i loro sprechi per promuovere lo sviluppo e salvare la pace”* (Populorum Progressio, n. 84).

Nel contesto di un'accresciuta internazionalizzazione, molti obblighi vanno oltre la capacità dello stato-nazione di adempiere al dovere di finanziare i beni pubblici globali. Quando povertà e sfruttamento piagano un numero immenso di persone, assumendo *“le proporzioni di una vera e propria questione sociale mondiale”*,²³ la Chiesa sottolinea il bisogno di risposte strutturali, come la solidarietà internazionale, la disposizione di fondi globali ed una regolamentazione internazionale. Ciò si ricollega intimamente agli attuali dibattiti internazionali ed alle iniziative riguardanti la tassazione globale.

²² Compendio della dottrina sociale della Chiesa, 355.

²³ Compendio della dottrina sociale della Chiesa; 208.

CAPITOLO II

LA TASSAZIONE IN UN MONDO IN CAMBIAMENTO. SFIDE ED OPPORTUNITÀ

La tassazione svolge in genere diverse funzioni in stretta correlazione con quelle identificate dalla Dottrina Sociale della Chiesa, le 5 “R”:

- > reddito: le tasse forniscono fondi pubblici per finanziare le politiche pubbliche;
- > redistribuzione: le tasse possono ridurre la povertà e l'ineguaglianza sia per il loro impiego a favore dei più poveri sia per la loro struttura progressiva (per la quale la percentuale di aliquota fiscale aumenta con l'aumentare del reddito);
- > regolamentazione: la politica fiscale può essere un elemento chiave della politica economica;
- > revisione dei prezzi: la tassazione consente di riflettere nel prezzo di mercato di beni e servizi tutti i costi sociali della produzione (ad es. i costi ambientali) e consumo (ad es. il costo di alcuni beni sulla salute);
- > rappresentanza: pagando le tasse, i cittadini danno in certo modo il mandato ai loro rappresentanti di usare i fondi pubblici in maniera responsabile e verificabile; pertanto rafforza i canali di rappresentanza.

I sistemi fiscali nazionali affrontano numerose sfide globali che mettono in dubbio le loro funzioni chiave. Alcune di queste sfide sono esaminate più avanti, assieme ad alcune opportunità per superarle:

- 1) maggiore disegualianza in contrasto con gli impegni per i MDG;
- 2) perdite fiscali imposte in contrasto con una maggiore autonomia per i governi del sud del mondo;
- 3) massimizzazione dei profitti in contrasto con una consapevolezza crescente della responsabilità sociale delle imprese;
- 4) paradisi fiscali, evasione fiscale e corruzione in contrasto con trasparenza e regolamentazione.

1. Maggiore disuguaglianza in contrasto con gli impegni per i MDG

A causa delle proporzioni drammatiche assunte dalla disparità all'interno e tra i paesi, i diritti sociali ed economici sono oggetto di una crescente mobilitazione sociale e di impegni internazionali.

Ineguaglianza all'interno e tra i paesi

La distribuzione della ricchezza è un problema vecchio quasi quanto l'umanità. Ad esempio, è abbastanza chiaro, ormai, che l'ingiustizia fiscale fu alla base del declino dell'Impero Romano. Salviano, un prete di Marsiglia vissuto nel V Secolo, dichiarò infatti che il popolo non aveva alcuna incentivo per combattere per l'impero. Allo stesso modo, la Rivoluzione francese fu causata in gran parte dal crescente scontento della borghesia costretta a pagare tasse pesanti per i privilegi di una nobiltà esentata invece dalle tasse. L'abolizione dei privilegi, nella notte del 4 agosto 1789, fu motivata dal rifugio di qualunque privilegio fiscale. L'espressione "Terzo Mondo" è stata coniata dal geografo francese Alfred Sauvy proprio in base al "Terzo Stato" della Rivoluzione francese, per indicare la maggioranza priva di potere.

Le ineguaglianze tra Stati è aumentata in maniera drastica durante il XX Secolo. La ricchezza globale è detenuta da pochi e si concentra nel Nord: il 2% degli adulti più ricchi del mondo possiede oltre la metà della ricchezza delle famiglie del pianeta, secondo uno studio recente di UNU WIDER sulla distribuzione della ricchezza globale,²⁴ mentre la metà più povera della popolazione adulta globale ne possiede appena l'1%. In media, i cittadini statunitensi hanno 100 volte più degli indonesiani. Quasi tutti gli individui più abbienti vivono in Nord America, Europa e nei paesi ricchi dell'Asia Pacifica, mentre i paesi africani, l'India ed i paesi asiatici a basso reddito sono i terzultimi. Con l'eccezione della Cina, che si sta mettendo in paro con il resto del mondo, il divario tra i paesi continua ad aumentare.²⁵ Il rapporto ONU del 2007 sui MDG riferisce che, tra il 1990 ed il 2004, la quota di consumo nazionale del quinto più povero della popolazione nelle regioni in via di sviluppo è diminuita dal 4,6% al 3,9%. A livello regionale, la disuguaglianza è più alta in assoluto in America Latina, nei Caraibi e nell'Africa sub sahariana, dove il quinto più povero della popolazione costituisce appena il 3% dei consumi od entrate nazionali.²⁶

²⁴ Davies J, Sandstorm S and Wolff E, "The World Distribution of Household Wealth", UNU Wider, 2006.

²⁵ Chotikapanich D., Prasada Rao D.S., Griffiths W.E., Valencia V., "Global Inequality: Recent Evidence and Trends by Duangkamon", UNU WIDER, Research Paper No. 2007/0, 2007.

²⁶ UN, "The Millennium Development Goals Report" 2007, New York 2007.

Una profonda ineguaglianza non si è sviluppata solo tra paesi, bensì anche - con variazioni - all'interno dei paesi stessi. Se negli USA il 10% più ricco possiede il 70% dei beni in confronto ad appena il 3% posseduto dalla metà della popolazione meno abbiente, sempre secondo lo studio UNU WIDER, in Cina la ricchezza è distribuita in maniera più omogenea, con il 10% più ricco in possesso del 41% dei beni rispetto al 14% appartenente alla metà più povera della popolazione. Lo studio sostiene, inoltre, che la disparità nella distribuzione della ricchezza è molto più elevata della disparità di reddito.

La disparità è in crescita anche in quei paesi, ad esempio in Asia Orientale, in cui il quinto più basso della scala economica consuma meno: dal 7,3% nel 1990 al 4,5% nel 2004.

Ineguaglianza tra gruppi sociali

La globalizzazione ha effetti diversi anche i diversi gruppi sociali. Prove empiriche²⁷ dimostrano che i *poveri rurali* nei Paesi in via di sviluppo guadagnano o perdono con l'apertura dei mercati a seconda che siano venditori o compratori netti di beni commerciabili; il secondo caso è la situazione della maggior parte dei paesi poveri. Inoltre, i poveri rurali devono affrontare gli effetti dell'eccessivo sfruttamento di risorse ambientali fragili, come deforestazione e carenza d'acqua, effetti collaterali della liberalizzazione del commercio e dell'orientamento all'esportazione.

Ineguaglianza tra uomini e donne

Le donne sono colpite in maniera eccezionale dalla globalizzazione, poiché costituiscono la maggioranza della popolazione povera. Le donne dipendono in gran parte dai servizi pubblici indeboliti dalla globalizzazione. Pertanto soffrono della carenza di servizi pubblici. Inoltre, un elevato numero di donne sono piccole coltivatrici su scala ridotta od a livello di sussistenza. Sono responsabili per le risorse idriche ed energetiche della casa ed incontrano gli ostacoli posti da un grave degrado ambientale.

Un'analisi della proprietà in base al genere suggerisce che le donne hanno più difficoltà degli uomini ad accumulare e mantenere patrimoni. Eppure, le strutture della distribuzione della ricchezza tra uomini e donne può avere un impatto decisivo sulle misure per la riduzione della povertà. Possedere beni aiuta a diminuire la vulnerabilità ed a migliorare il benessere, la produttività,

²⁷ V. Nissanke M, Thorbecke E. "Linking Globalization to Poverty", UNU Policy Brief No. 2, 2007.

l'uguaglianza e la posizione delle donne.²⁸ La distribuzione di beni tra uomini e donne influenza anche la casa e gli schemi di spesa per cibo, salute, educazione e servizi familiari, gli schemi domestici e, infine, anche le prospettive per i bambini.

Ineguaglianza e sviluppo

Una ricerca condotta di recente dalla Banca Mondiale conferma che l'ineguaglianza porta a schemi di povertà che saranno trasmessi alle generazioni successive, se non saranno prese misure adeguate. Anche il rapporto della Banca Mondiale su uguaglianza e sviluppo²⁹ avverte dei rischi legati alle relazioni di potere asimmetriche, che causano una perpetuazione delle ineguaglianze in potere, status e benessere, con effetti negativi su investimenti e crescita, questi ultimi considerati una precondizione per la riduzione della povertà. In un ambiente del genere, i benefici della globalizzazione saranno colti dai ricchi e dai potenti, come è evidenziato dai casi di Messico e Russia.

La crescente disuguaglianza rappresenta una vera sfida per la funzione di redistribuzione attribuita alle tasse. A livello nazionale i sistemi fiscali tendono ad essere sempre meno progressivi; a livello internazionale non esistono tasse sopranazionali che potrebbero costituire un sistema globale di redistribuzione.

La logica dietro gli impegni per i MDG

“Avremo tempo di raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio - a livello globale e nella maggior parte, se non in tutti i singoli paesi - ma solo se abbandoneremo l'indifferenza.

Non possiamo vincere da un giorno all'altro. Il successo richiederà un'azione costante per tutto il decennio che ci separa dalla scadenza. Ci vuole tempo per preparare insegnanti, infermieri, ingegneri; per costruire strade, scuole, ospitali; per far crescere le piccole e grandi imprese in grado di creare il lavoro e le entrate necessari. Per questo dobbiamo cominciare ora. Dobbiamo più che raddoppiare l'assistenza allo sviluppo nel corso dei prossimi anni. Nient'altro contribuirà a raggiungere gli Obiettivi”.

Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-Moon, luglio 2007

²⁸ Deere C.D., Doss C.R., “Gender and the Distribution of Wealth in Developing Countries”, UNU WIDER Research Paper No. 2006/115, 2006.

²⁹ Banca Mondiale, “Equity and Development”, World Development Report, 2006, 2005.

C'è stata una simultanea tendenza storica verso il riconoscimento e la realizzazione dei diritti umani economici e sociali. In passato la comunità internazionale ha elaborato eccellenti dichiarazioni, come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo - il cui sessantesimo anniversario è stato celebrato alcuni giorni dopo la Conferenza internazionale sul finanziamento allo sviluppo per esaminare l'attuazione dell'Accordo di Monterrey, nota anche come Conferenza di Doha, nel dicembre 2008 - o il Protocollo opzionale per i diritti economici, sociali e culturali del 1968, adottato dall'ottava sessione del Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani nel 2008. Purtroppo quelle convenzioni non potevano, da sole, rendere una realtà universale i diritti che proclamavano. A partire dal Vertice mondiale per lo sviluppo sociale a Copenhagen nel 1995 e, ancora più importante, il Millennium Summit nel 2000, la comunità internazionale ha adottato un approccio più pragmatico.

Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDG) non sono pienamente soddisfacenti.³⁰ Il loro maggior risultato, però, sono le tappe temporali che forniscono per ridurre in maniera significativa povertà e fame a livello internazionale e nazionale. Tali obiettivi, assieme ai più vaghi 'obiettivi per lo sviluppo concordati internazionalmente', sono stati più volte sottoscritti dagli Stati membri dell'ONU, così come da ogni singola istituzione internazionale. Le fasi temporali stabilite dai MDG hanno assunto un carattere quasi vincolante, se non a livello legale almeno morale, dimostrando così un enorme potenziale di cambiamento.

Ciò potrebbe diventare ancora più potente nel medio e lungo termine. Non si può seriamente credere che la comunità internazionale sarà del tutto soddisfatta dopo aver (forse) dimezzato la povertà nel 2015 rispetto al 1990, lasciando fuori l'altra metà dei poveri del pianeta. La logica dietro i MDG, in qualità di impegni per la riduzione della povertà che si basano sui risultati, è probabilmente più forte persino degli stessi MDG e durerà ben oltre il 2015.

Finanziare il raggiungimento dei MDG

Concentrandosi su obiettivi misurabili in una data cornice temporale, i MDG sollevano anche la domanda fondamentale sui mezzi per raggiungerli. Il progresso in quest'area è stato scarso, come dimostra il Rapporto ONU sullo sviluppo del millennio del 2007³¹ (cfr. scheda 1: l'ODA manca di finanziare le

³⁰ CIDSE, „More than a Numbers Game, Ensuring the Millennium Development Goals address Structural Injustice”, Brussels, 2005.

³¹ UN, „The Millennium Development Goals Report 2007”, New York 2007.

aspirazioni allo sviluppo). Solo uno tra gli otto gruppi regionali sta rispettando i tempi per raggiungere tutti gli Obiettivi del millennio, mentre le carenze progettuali sono più gravi nell'Africa sub sahariana, ben lontana dal raggiungimento anche di un solo Obiettivo. Inoltre, i risultati positivi rischiano di essere annullati dai repentini aumenti nel prezzo del petrolio e dei generi alimentari in tutto il mondo, dalla crisi finanziaria globale e dalla minaccia di una recessione economica negli Stati Uniti, con le sue probabili conseguenze negative nel resto del mondo.

I mezzi per finanziare i MDG erano la ragione principale alla base della Conferenza internazionale sul finanziamento allo sviluppo tenutasi a Monterrey, in Messico nel 2002. Presso il Summit mondiale dell'ONU nel settembre 2005, uno dei temi più importanti è stato trovare le risorse necessarie per finanziare i MDG. Ha galvanizzato il dibattito sui meccanismi innovativi per finanziare lo sviluppo, tra i quali le tasse internazionali. A metà del tempo stabilito per la realizzazione degli Obiettivi, nel luglio 2007 il Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki Moon ha rammentato ai donatori gli impegni presi e ha chiesto loro di stabilire una tabella di marcia per aumentare i contributi. La Conferenza di revisione di Doha sarà un'altra opportunità per ricordare ad ogni attore le proprie responsabilità.

Scheda 1: l'ODA manca di finanziare le aspirazioni allo sviluppo

A partire dal 2000, l'ODA dei paesi OCSE ammonta ad una media di 75 miliardi di dollari l'anno. Buona parte di quegli aiuti sono gonfiati (v. scheda). Si calcola in generale che solo una parte di quella somma (che noi chiameremo *'aiuti reali'*) è usata davvero nei paesi poveri per le loro priorità di sviluppo. Nell'Unione Europea le voci non considerate aiuto, come la cancellazione del debito, i costi per gli studenti stranieri ed i rifugiati ammontavano nel 2007 a 8 miliardi di euro, per un totale del 17% dell'intera ODA Europea per quell'anno. Inoltre, molto del denaro restante per lo sviluppo è talmente frammentato da avere scarsissimo effetto reale. In una relazione pubblicata nel 2008, l'OECD DAC rivela che 15 o più donatori fornivano complessivamente meno del 10% dell'aiuto totale di un paese nel caso di 24 paesi che hanno ricevuto aiuti nel periodo 2005-2006.

Scarsi progressi sono stati fatti per raggiungere i modesti Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Questi obiettivi, riconosciuti a livello internazionale, sono stati sviluppati dall'ONU nel 2000 e miravano a dimezzare la povertà assoluta nel mondo entro il 2015. La mancanza di volontà politica di mantenere gli impegni per i finanziamenti non è certo nuova. Quasi 40 fa la maggior parte dei paesi ricchi si erano impegnati a devolvere lo 0,7% del proprio reddito nazionale lordo (RNL) all'ODA. Nel 2002 l'Accordo di Monterrey ed il Piano d'azione per

l’Africa del G8 hanno ribadito che nessun paese avrebbe mancato i MDG per mancanza di finanziamenti. Eppure, con l’eccezione di pochi paesi nordici che hanno dedicato con costanza fino all’1% del loro reddito nazionale alla solidarietà internazionale, i donatori non hanno mantenuto le promesse.

In confronto ai livelli del 2002, quando l’ODA era di 58 miliardi di dollari, i volumi sono aumentati nel 2005 (107,1 miliardi) e nel 2006 (104,4 miliardi). Gli aumenti sono dovuti alle massicce operazioni di annullamento del debito in Iraq e Nigeria organizzate dal Club di Parigi. Con la fine di quelle cifre elevate nel 2007, l’ODA totale dei paesi OCSE è scesa dell’8,4% a 103,7 miliardi (fonte: OECD-DAC, aprile 2008).

Con tante carenze, i donatori hanno dimostrato un notevole interesse nell’*efficacia degli aiuti*. Se per CIDSE l’uso efficiente delle risorse è un punto importante, i donatori potrebbero concentrarsi sulla qualità degli aiuti per trovare ragioni per non aumentarne la quantità. Hanno dimostrato anche una grande immaginazione, aggiungendo nuove categorie di spesa nel calcolo dell’ODA. La definizione di ODA è già stata ampliata per includere la riduzione del debito, il finanziamento all’educazione degli studenti stranieri ed alcune spese sopportate per ospitare i rifugiati. Altre categorie candidate ad essere inserite nei calcoli ODA, già incluse di fatto o soggette a discussioni, sono azioni per combattere i mutamenti climatici (vedi il risultato del Summit G8 nel 2008) e spese di *peacekeeping* (vedi, appunto, Haas M. de e Beerthuizen M., “Financing of Peacekeeping Operations - A benchmark study”, The Hague Netherlands Institute of International Relations, Clingendael, 2008). Alcuni paesi, come gli USA, propongono anche indicatori alternativi di un più ampio contributo nazionale allo sviluppo, tra cui aiuti privati, rimesse dei migranti e donazioni da parte di fondazioni private.

Si tratta di un’opportunità per incoraggiare il dibattito sulla tassazione. Fornire i servizi di base necessari a raggiungere MDG è una funzione chiave delle tasse. Finora, però, le questioni fiscali sono state a malapena inserite nel dibattito sui finanziamenti allo sviluppo, soprattutto per ragioni politiche. Nel 2001 il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha commissionato il Rapporto Zedillo, per raccomandare strategie per il raggiungimento dei MDG, e ha giovato un ruolo importante nella definizione dell’agenda della prima conferenza sul finanziamento allo sviluppo di Monterrey nel 2002. Il rapporto dava grande rilievo al tema delle tasse. Tuttavia, soprattutto a causa dell’opposizione dei paesi OCSE, la tassazione interna è stata citata solo sotto uno dei pilastri dell’Accordo di Monterrey, “mobilitazione delle risorse interne”. Le tasse internazionali, intanto, continuano ad essere tabù nel linguaggio dell’ONU per via della rigida opposizione degli USA e di altri paesi, ma il riferimento a “forme innovative di finanziamento” o “contributi”

volontari è stata ritenuta accettabile nella Dichiarazione finale del Summit mondiale del 2005.

CONCLUSIONE

Per CIDSE la fornitura dei servizi basilari per realizzare i diritti umani fondamentali, a partire da quel minimo compreso nei MDG, deve provenire da fonti di finanza pubblica prevedibili e solide, la prima delle quali è la tassazione. Allo stesso tempo, la comunità internazionale non dovrebbe scollegare la lotta alla povertà dalla lotta alle ineguaglianze, poiché anche la povertà è una nozione relativa. CIDSE raccomanda che i sistemi fiscali nazionali siano più favorevoli per i poveri e chiede la creazione di un sistema fiscale internazionale per combattere l'ampliarsi delle diseguaglianze globali.

2. Perdite fiscali imposte in contrasto con una maggiore autonomia per i governi del sud del mondo

Perdite fiscali causate da fattori esterni

La formulazione di una politica fiscale non è, per numerosi Paesi in via di sviluppo, solo una questione interna. Mettendo da parte la notevole influenza dei rispettivi passati coloniali sullo sviluppo dei loro sistemi fiscali, esistono altri fattori esterni più recenti che hanno influenzato le loro attuali politiche fiscali, soprattutto in Africa. Negli ultimi decenni la condizionalità degli aiuti ed il programma di liberalizzazione del commercio hanno modellato pesantemente i sistemi fiscali di molti di quei paesi.

Ruolo della consulenza politica delle istituzioni finanziarie internazionali

Durante la crisi del debito dei primi anni Ottanta, il FMI - come parte dei suoi Programmi di aggiustamento strutturale - ha imposto obblighi ingenti per la riforma fiscale ai paesi indebitati, per scongiurare ogni possibilità di una loro mancata restituzione del debito, a prescindere dal carattere progressivo delle strutture fiscali prese in considerazione. Al contrario, l'evidenza suggerisce che il FMI continua a promuovere l'attuazione sistematica dell'IVA regressiva, senza curarsi del suo impatto distribuzionale.³² I Programmi di aggiustamento

³² Lauren Damme, Tiffany Misrahi and Stephanie Orel "Taxation Policy in Developing Countries What is the IMF's Involvement?", documento di consultazione per il Bretton Woods Project, aprile 2008.

strutturale non hanno solo indebolito i meccanismi di redistribuzione, ma anche la capacità dello Stato di regolare l'economia: due funzioni fondamentali della tassazione. In parallelo, i programmi del FMI e della Banca Mondiale hanno condotto alla liberalizzazione commerciale e finanziaria, privando così molti paesi delle entrate di solito apportate dalle tariffe doganali, fonte indispensabile di reddito.³³ In Camerun, ad esempio, le tariffe doganali costituivano il 56% delle entrate fiscali nel 1992 contro il 35% nel 2000. Gli accordi del GATT e, successivamente, quelli del WTO hanno rafforzato quella tendenza. La dipendenza dalle tasse sul commercio è ancora maggiore negli stati che appena usciti da un conflitto: ad es. forniscono il 60% delle entrate governative complessive della Sierra Leone.³⁴

Peggio ancora, quelle politiche sono state imposte come condizioni per i prestiti, per l'annullamento del debito o per gli aiuti ai Paesi in via di sviluppo, lasciando loro pochissimo potere decisionale e minando, perciò, la responsabilità dei loro governi nei confronti dei propri cittadini. Ciò vale soprattutto per Banca Mondiale, il cui rapporto annuale "Doing Business" - assieme al suo indice *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA), sul quale le banche di sviluppo multilaterale ed alcuni donatori bilaterali basano le proprie decisioni per il finanziamento - valuta l'attrazione dei Paesi in via di sviluppo per gli investimenti diretto all'estero (IDE) soprattutto in base alla loro politica fiscale.

I paesi che hanno scelto di non attuare in maniera rigorosa le politiche fiscali influenzate (o imposte) dall'esterno sono stati colpiti relativamente di meno. È ampiamente riconosciuto che alcuni paesi asiatici hanno tratto maggiori vantaggi dalla globalizzazione perché hanno controllato in buona misura il ritmo e la portata della propria liberalizzazione commerciale e finanziaria.³⁵

Maggiore mobilità di capitali e multinazionali

La globalizzazione di commercio e finanza ha permesso alle imprese multinazionali ed a ricchi individui di investire dove potevano pagare meno tasse, incentivando così una feroce competizione fiscale tra giurisdizioni. In una competizione così accesa, che influenza paesi sviluppati e non, le aliquote fiscali e gli oneri fiscali sul capitale diminuiscono costantemente,

³³ "International Finance, Tax Competition and Offshore Financial Centers": http://www.idrc.ca/en/ev-67839-201-1-DO_TOPIC.html

³⁴ Ole Therkildsen, "Taxation and state-building with a (more) human face", DIIS Policy Brief, ottobre 2008.

³⁵ Wang J., "Financial Liberalization in East Asia: Lessons from Financial Crises and the Chinese Experience of Controlled Liberalization", 2005.

causando uno spostamento delle tasse su fattori meno mobili, come il lavoro ed i consumi. Il risultato è un forte aumento nella disuguaglianza, tra nazioni ed al loro interno.

Le economie in via di sviluppo cercano di attrarre gli investimenti esteri garantendo esoneri fiscali temporanei o riduzioni delle tasse, stabilendo zone di libero scambio e di movimento libero di entrate al di fuori del paese; in questo modo abbandonano piccoli benefici e discriminano le imprese locali. L'evidenza di questo fenomeno è visibile in tutto il mondo: in Europa le imposte sulle imprese sono calate da circa il 50% negli anni Settanta al 32,5% nel 1999, ed al 29,8% nel 2003. Dal 1994 la Repubblica del Sud Africa ha abbassato le tasse alle imprese dal 48% al 30%. Mauritius, piccola isola vicina, impone meno dell'1% di imposte alle compagnie. L'ILO stima che le zone di libero scambio siano oggi 2.700 in oltre 100 paesi contro le 79 nel 1975 in soli 25 paesi.³⁶

Allo stesso tempo, per attrarre investitori stranieri vengono offerte svariate esenzioni fiscali, soprattutto tramite l'aumento delle zone di libero scambio. In un rapporto del 2008, il FMI fa giustamente notare: *“Gli incentivi fiscali nell’Africa sub sahariana sono usati molto di più rispetto agli anni Ottanta: più dei due terzi dei paesi della regione, infatti, offrono esenzioni fiscali temporanee per attrarre gli investimenti. È cresciuto in maniera drastica anche il numero di paesi che si avvalgono di zone libere offrendo esenzioni fiscali. Inoltre, i paesi più poveri si avvalgono di simili incentivi molto più che altri paesi a redditi medi nella stessa regione - ciononostante gli investimenti diretti esteri nella regione sub sahariana sono aumentati di poco negli ultimi vent’anni, ad eccezione del settore delle risorse. Incentivi simili non solo restringono la base imponibile, ma complicano l’amministrazione fiscale e comportano una massiccia perdita di entrate dall’economia tassata”*.³⁷

Questa analisi conferma quanto già denunciato da numerose organizzazioni della società civile in Africa ed in America Latina: secondo l'organizzazione *Juventud Obrera Cristiana* nicaraguense, *“in Nicaragua, in America Centrale ed in altri 80 paesi del mondo l’effetto delle zone di libero scambio è lo stesso: la creazione di economie chiuse esentate dalle tasse, dove le imprese possono*

³⁶ Jean-Pierre Singa Boyenge, “Base de données du BIT sur les zones franches d’exportation”, ILO, 2006.

³⁷ Sanjeev Gupta and Shamsuddin Tareq, “Mobilizing Revenue: strengthening domestic revenue bases is key to creating fiscal space for Africa’s developmental needs”, IMF Finance & Development Quarterly, edizione sett. 2008, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2008/09/gupta.htm>

operare con bassi costi sociali, di lavoro ed infrastrutture, e senza alcun obbligo ambientale né sociale".³⁸

Esenzioni fiscali per attori internazionali per lo sviluppo

I donatori sono stati a loro volta tra i principali beneficiari degli esoneri contributivi. Di fatto, la Banca Mondiale ed il FMI richiedono l'esenzione dall'IVA sulle tasse sull'importazione ed il reddito personale dei propri impiegati stranieri e locali, così come per gli impiegati stranieri dei loro *contractor*. Le agenzie ONU richiedono l'esenzione dall'imposta sugli utili solo per i propri *contractor* stranieri, mentre USAID chiede la medesima esenzione solo per *contractor* locali. Come sottolinea il ricercatore danese Ole Therkildsen, gli Stati dei Paesi in via di sviluppo "sono spesso costretti ad amministrare una miriade di esenzioni che (...) pesano inutilmente sulle già vacillanti autorità fiscali ed incoraggiano la corruzione. Peggio ancora, sostengono la cultura dell'esenzione fiscale e trasmettono il messaggio pericoloso che i potenti possono sfuggire alla tassazione".³⁹

Effetto sullo sviluppo delle minori entrate

L'impatto sullo sviluppo di queste perdite fiscali imposte dall'esterno è stato pesante. Ha portato ad una riduzione di budget per gli investimenti in servizi sociali basilari o d una maggiore dipendenza dai finanziamenti esterni. I produttori esteri e le imprese multinazionali godono di condizioni favorevoli, mentre i produttori ed i piccoli imprenditori locali sono stati colpiti gravemente in numerosi paesi, in particolare in Africa ed in America Latina. La tassazione sul lavoro o le tasse indirette, come l'IVA, e le tariffe costituiscono una parte sempre crescente di entrate fiscali. Benché non vi sia un'analisi dei sistemi fiscali e della spesa pubblica in base al genere, la conclusione ovvia è che i poveri e le donne in particolare ne subiscono gli effetti negativi, mentre i vincitori della globalizzazione contribuiranno in maniera minima - tra le nazioni ed al loro interno.⁴⁰ Ad esempio, è stato calcolato che il 10% più povero della popolazione brasiliana dedica il 27% delle loro entrate all'IVA, contro il 7% del 10% più ricco.

L'apparente maggiore autonomia dei Paesi in via di sviluppo

L'autonomia nella presa di decisioni dei Paesi in via di sviluppo non deriverà, probabilmente, dal dibattito sull'efficacia degli aiuti, nonostante i vari appelli per

³⁸ JOC Nicaragua, dic. 2004.

³⁹ „Taxation and state-building with a (more) human face”, DIIS Policy Brief, ottobre 2008.

⁴⁰ Smith T., “Women and tax in South Africa” in Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, CASE e Idasa, 2000.

la proprietà nazionale delle strategie di sviluppo. Le conferenze di Roma, Parigi ed Accra non hanno evidenziato una volontà genuina, da parte dei donatori, di abbandonare politiche economiche impositive nei paesi riceventi. Pertanto, dato l'equilibrio negativo dato dalle politiche fiscali imposte dall'esterno, l'indebolimento delle istituzioni internazionali di finanza e commercio cui assistiamo oggi potrebbe essere interpretato come un'evoluzione positiva per i paesi più poveri. Nella realtà, il quadro è più complesso.

Con il punto morto raggiunto nel *Round* di Doha sullo sviluppo, il WTO sta attraversando una crisi seria. Tuttavia, l'indebolimento di quel forum multilaterale imperfetto non implica necessariamente un vantaggio per i paesi meno abbienti. Le relazioni di potere tendono ad essere molto più brutali nei negoziati bilaterali in confronto a quelli multilaterali. A causa dello stallo del *Round* di Doha sullo sviluppo i paesi del Nord del mondo hanno conseguito accordi commerciali bilaterali, la maggior parte dei quali si è rivelata dannosa per i paesi del Sud, soprattutto per i più deboli. In particolare, gli Accordi di partenariato economico (EPA) che l'Unione Europea cerca di imporre ai paesi africani taglierebbero nettamente le risorse fornite dalle tasse sul commercio. Il Togo, ad esempio, subirebbe un crollo del 30% nelle entrate fiscali a causa degli EPA. Si stima che i paesi africani avrebbero bisogno del doppio degli aiuti europei per compensare perdite del genere, un raddoppio non solo molto improbabile, ma che rischierebbe di rafforzare la dipendenza degli Stati africani dai donatori stranieri.

Le Istituzioni finanziarie internazionali (IFI) attraversano anche loro un periodo di serie difficoltà (vedi scheda). Ciononostante restano un interlocutore imprescindibile per numerosi paesi poveri, soprattutto in Africa.

Istituzioni finanziarie internazionali in crisi

La Banca Mondiale e il FMI sono stati creati a Bretton-Woods nel 1944 e si può dire che non siano mai stati riformati da allora. Già questo ha causato un serio problema di carenza di legittimità per quelle istituzioni.

Stanno subendo anche una crisi di mandato. Dopo la gestione della crisi del debito da parte del FMI, la crisi asiatica nel 1997-98 e quella argentina nel 2001, molti paesi asiatici e latinoamericani non desiderano avere mai più il sostegno del Fondo. Il FMI è stato incapace anche di prevenire la crisi *sub-prime* negli USA, l'instabilità generale della struttura finanziaria ed i suoi effetti globali. Sempre diffusa nel mondo è, perciò, la richiesta di una completa revisione del FMI.

Per quanto riguarda la Banca Mondiale, il fallimento delle sue raccomandazioni politiche è stato considerato così pesante che i paesi sudamericani hanno deciso

di creare la propria Banca del Sud. In Africa molti paesi guardano alla Cina per nuovi prestiti. Anche alcuni donatori del Nord del mondo, come Norvegia, Regno Unito, i Paesi Bassi ed il parlamento italiano, hanno iniziato a mettere in discussione le condizioni imposte dalla Banca.

Per le istituzioni di Bretton-Woods la crisi è diventata anche finanziaria. Il FMI ha perso quasi tutti i clienti ed è stato costretto ad un ridimensionamento nel 2007. La sua attività, però, è aumentata di nuovo a causa della crisi finanziaria globale. La Banca sembra essere meno minacciata, ma la Norvegia, tagliando il 25% dei suoi contributi pianificati alla Banca Mondiale, ha dimostrato che i donatori possono ridurre il proprio contributo a meno che quell'istituzione non cambi le proprie politiche.

Nonostante tutto, il FMI e la Banca Mondiale mantengono una posizione centrale all'interno della comunità dei donatori. La maggior parte dei creditori all'interno dell'OCSE si basano sulle analisi sulla sostenibilità del debito fatte dal Fondo per decidere le politiche di prestito. Le attuali discussioni all'interno del G8 e del G20 sull'idea di una carta sui prestiti responsabili (o sostenibili) finirà probabilmente per dare ancora più peso a quelle analisi. In maniera simile il processo ancora in corso sull'efficacia degli aiuti - Roma nel 2003, Parigi nel 2005 ed Accra nel settembre 2008 - rafforzerà probabilmente il ruolo centrale della Banca Mondiale e del FMI nel quadro globale degli aiuti. Esiste il rischio, infatti, che il coordinamento e l'allineamento dei donatori, diventate parole chiave nel dibattito, rafforzino la posizione delle IFI piuttosto che le strategie nazionale di sviluppo dei paesi riceventi. Il già citato CPIA della Banca Mondiale, che include considerazioni sulle politiche fiscali, giocherà probabilmente un ruolo centrale nel processo (vedi in proposito *Roberto Bissio "Applicazione dei criteri per la valutazione periodica delle collaborazioni globali per lo sviluppo - come è stato definito nell'Obiettivo di sviluppo del millennio 8 - dalla prospettiva del diritto allo sviluppo: la Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti*, Rapporto del Gruppo di lavoro sul diritto allo sviluppo all'Ottava sessione del Consiglio per i diritti umani, dicembre 2007). Nel dibattito sul rinnovamento della struttura finanziaria globale il FMI potrebbe avere un ruolo centrale ed accrescere il proprio potere, mentre manca ancora una riforma sostanziale ed interna sulla voce e la partecipazione dei paesi in via di sviluppo ed una maggiore responsabilità.

Nella realtà l'indebolimento delle istituzioni economiche internazionali ha avuto un effetto diverso per ogni paese in via di sviluppo. Alcuni hanno trovato altre fonti di finanziamento esterno rispetto ai donatori occidentali: Cina, Brasile ed India in particolare offrono un'alternativa a molti paesi africani ricchi di materie prime. Questo indebolimento della dipendenza dalle IFI potrebbe essere un bene, in molti casi, poiché crea un più ampio spazio decisionale, ma potrebbe essere anche un male, in caso di governi corrotti ed autoritari. Inoltre, seppure dalla Cina, ci sarebbe comunque dipendenza. Altri

paesi hanno accumulato riserve monetarie o creato nuove istituzioni regionali, come in Asia ed America Latina, per non dipendere oltre dalla Banca Mondiale ed il FMI. Alcuni paesi, però, sono ancora in stato di forte dipendenza dalle IFI, tra cui la maggior parte dei paesi poveri fortemente indebitati. L'influenza delle IFI sarà in calo a livello globale, tuttavia è ancora molto forte in piccoli gruppi di paesi.

CONCLUSIONE

Le politiche fiscali influenzate dall'esterno hanno due effetti negativi principali: a livello di contenuto sono sempre state retrograde, a favore dei ricchi anziché attente alla redistribuzione; a livello di processo, hanno impedito all'elaborazione di una politica fiscale di svolgere il proprio ruolo fondamentale nell'incoraggiare la responsabilità dello stato nei confronti dei suoi cittadini. La moltiplicazione di esenzioni, siano a favore delle multinazionali o dei donatori ha una funzione chiave in quel contesto. CIDSE ritiene che la costruzione dello Stato sia centrale per lo sviluppo e che debba essere riconosciuta l'importanza del ruolo svolto da una tassazione equa, trasparente ed efficiente nella formazione dello Stato. L'indebolimento delle istituzioni economiche multilaterali crea numerose incertezze. In alcuni casi dà luogo ad una maggiore autonomia, ma i paesi più deboli corrono il serio rischio di perdere nei negoziati bilaterali. Inoltre, ci sono molti dubbi sulla capacità della debole *governance* globale attuale di rispondere con coraggio alle tendenze regressive dei sistemi fiscali di tutto il mondo. Le autorità pubbliche di nord e sud potrebbero anche avere interessi comuni in un'azione più forte e globale contro l'erosione del sistema fiscale.

3) massimizzazione dei profitti in contrasto con una consapevolezza crescente della responsabilità sociale delle imprese

Mis-pricing

Oltre a beneficiare dei privilegi fiscali a causa della competizione fiscale intergovernativa, le multinazionali hanno tratto vantaggio dal notevole commercio tra le loro molteplici imprese (circa il 60% del commercio mondiale⁴¹), per sviluppare complesse strategie di *mis-pricing* con lo scopo

⁴¹ Cifra OCSE citata in Murphy R., "Country-by-Country Reporting", Tax Justice Briefing, marzo 2008.

di evitare di pagare le tasse (ad es. *transfer mis-pricing*). Di regola le Linee guida OCSE affermano che i beni scambiati tra due sussidiarie dello stesso gruppo devono essere a prezzo di mercato - principio della reciproca indipendenza delle parti. Se non sono venduti a prezzo di mercato, allora si parla di *transfer mis-pricing*, che è illegale. Poiché la maggior parte delle multinazionali proviene da paesi OCSE, dovrebbero attenersi a tali leggi, anche per le operazioni nei paesi a basso reddito (LIC). Le autorità fiscali, però, per verificare che i beni siano scambiati a prezzo di mercato, devono conoscere qual'è quel prezzo. Ciò potrebbe essere difficile per beni intangibili (proprietà intellettuale, marchi, loghi, marketing, assicurazioni, consulenza finanziaria, ecc.), parti di prodotti non finiti e quando il commercio in un settore particolare è altamente concentrato tra poche compagnie. I LIC, inoltre, dispongono solitamente di mercati interni limitati, senza altre imprese che commerciano in quei beni, quindi non hanno un termine di paragone e non hanno idea di quale sia il prezzo di mercato.

Come risultato, è sorta un'intera industria della contabilità, che si occupa di determinare i prezzi di trasferimento e di giustificarli alle autorità fiscali. Le multinazionali usano quelle complesse strategie di *mis-pricing* per spostare i propri profitti da paesi con tassazione alta a paesi o territori con tassazione bassa. I rapporti annuali e gli standard delle multinazionali non forniscono informazioni precise paese per paese riguardo alle zone di azione dell'impresa né sui volumi d'affari, i profitti e le tasse pagate per ogni anno fiscale. Tali strutture di tariffazione falsificata e schemi distorti di capitale, uniti alla mancanza di trasparenza, sono i canali principali per evitare le tasse. Nonostante la scarsità dei dati disponibili, un'inchiesta del *The Guardian* ha scoperto che grandi compagnie del commercio di banane avevano creato un sistema tale da sistemare la maggior parte dei loro profitti in paradisi fiscali, come le Bermuda, le Isole Cayman, Jersey e le Isole Vergini britanniche.⁴² Alle amministrazioni fiscali resta poco, sia in paesi consumatori, come gli USA e le nazioni europee, sia nei paesi produttori, come quelli in Centro America. In Guatemala, il *Centro internacional de investigacion sobre derechos humanos* - un'organizzazione partner CIDSE - ha rivelato nel 2006 che le multinazionali, tra cui Kellogg's, Colgate-Palmolive e la compagnia mineraria Montana, hanno abusato delle leggi sulle esenzioni fiscali. Il costo per il Guatemala è stato stimato di almeno 400 milioni di dollari l'anno: il 10 % del suo bilancio.⁴³ La perdita globale per i Paesi in via di sviluppo causata dal

⁴² Griffiths I., e Lawrence F., "Bananas to UK via the Channel islands? It pays for tax reasons", *The Guardian*, 6 novembre 2007.

⁴³ "Guatemalans Denounce Tax Evasion", *Prensa Latina*, comunicato stampa 19 giugno 2006.

mis-pricing è stata calcolata, nel 2000, per 50 miliardi di dollari annui - quasi l'ammontare totale dell'ODA in quel periodo.⁴⁴

Nel maggio 2008, Christian Aid ha pubblicato un rapporto intitolato "Death and Taxes: the true toll of tax dodging", in cui si stima che il costo per i Paesi in via di sviluppo raggiunga i 160 miliardi di dollari l'anno. Secondo il rapporto, "tra il 2000 ed il 2015 l'evasione fiscale illegale collegata al commercio sarà responsabile, da sola, di qualcosa come 5,6 milioni di morti tra i bambini nel mondo in via di sviluppo. Quasi 1.000 al giorno. La metà è già morta".

Entrate dalle risorse naturali

La questione di quanto resti da guadagnare per i Paesi in via di sviluppo è ancora più spinosa nel settore delle industrie estrattive. Negli ultimi anni si è assistito ad un aumento esplosivo dei prezzi delle materie prime, anche se con forti fluttuazioni. La società di consulenza Global Insight ha rivelato che i fondi sovrani della Nigeria sono aumentati del 291% nel 2007 e quelli dell'Angola dell'84% nello stesso anno.⁴⁵ Questo fenomeno è cresciuto ulteriormente a causa del ruolo sempre più importanti di paesi emergenti, come Cina ed India, ed a causa della speculazione scatenata dai fondi *hedge*. La domanda e la competizione per l'accesso alle risorse naturali è cresciuta costantemente. Poiché numerosi Paesi in via di sviluppo dispongono di risorse naturali, la domanda crescente dovrebbe rafforzare le loro entrate e, di conseguenza, le loro spese sociali. La realtà è ben diversa. Le circostanze nazionali ed internazionali impediscono alla popolazione di quei paesi, soprattutto alle comunità locali più colpite, di beneficiare di un uso sostenibile a livello sociale ed ambientale delle proprie risorse.

L'esplosione dei prezzi delle materie prime ha attratto comportamenti predatori ai danni dei paesi ospiti. Ciò evidente nel modo in cui vengono negoziati i contratti per l'estrazione delle risorse naturali: il paese ospite riceve, di solito, solo una frazione delle entrate promesse,⁴⁶ spesso a discapito delle comunità scacciate per fare spazio all'attività estrattiva.⁴⁷

⁴⁴ Oxfam, "Tax havens: Releasing the hidden billions for poverty eradication", Oxfam Briefing Papers, Oxford, 2000.

⁴⁵ Global Insight, "Sovereign Wealth Fund Tracker", Londra, 2008.

⁴⁶ Christian Aid, "A Rich Seam: who benefits from rising commodity prices", Londra, 2007.

⁴⁷ CIDSE, "Recommendations to reduce the risk of human rights violations and improve access to justice. Submission to UN Special Representative on Business and Human Rights", Brussels, 2008.

- Estorsione e corruzione sono metodi facili di accumulare ricchezza per i funzionari governativi dei Paesi in via di sviluppo ricchi di materie prime. Il Senato degli Stati Uniti ha riferito nel 1999 che Omar Bongo, presidente del Gabon dal 1967, ha trasferito in maniera sistematica l'8,5% di fondi pubblici al suo conto privato presso la Citibank di New York.⁴⁸ A soffrirne è l'amministrazione responsabile e trasparente. I contratti firmati per accedere e sfruttare le risorse estrattive beneficiano solo le *élite* locali e le loro controparti nelle imprese multinazionali, mentre le preoccupazioni ambientali e l'interesse della popolazione vengono messi da parte.⁴⁹ Talvolta i governi nazionali, pur avendo le migliori intenzioni di servire il bene comune, mancano delle capacità e del potere di negoziazione per ottenere accordi giusti con le imprese straniere e per controllarne l'adempimento.⁵⁰ Alcuni governi non hanno controllo sufficiente su certe zone del loro territorio, consentendo ai governanti locali (e spesso signori della guerra) di vendere illegalmente risorse preziose, ai danni delle comunità che abitano quelle regioni e delle loro generazioni future. In molti paesi, come la Repubblica Democratica del Congo (DRC), i conflitti armati e le guerre civili sono fomentati da quel commercio illegale, che trasforma un potenziale per lo sviluppo in una vera maledizione.⁵¹
- Allo stesso tempo, l'abbassamento di tariffe doganali e tasse, intrapreso dai governi dei paesi in via di sviluppo a causa della pressione delle istituzioni multilaterali - per il libero commercio ed un "clima favorevole agli affari" - erode anche la loro base imponibile per l'industria estrattiva.⁵²
- D'altro canto i governi non ricevono sufficiente sostegno internazionale per una gestione ed un controllo effettivi dell'estrazione delle proprie risorse da parte di imprese straniere (soprattutto grandi multinazionali). Per quanto sia un passo avanti, l'Iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive (EITI), lanciata per la prima volta nel 2002, resta un'iniziativa volontaria e non richiede una divulgazione dei dati abbastanza dettagliata da parte di governi e compagnie. Segretezza bancaria, paradisi fiscali, standard internazionali di contabilità: lavorano tutti in favore dei profitti non trasparenti delle multinazionali e delle *élite*

⁴⁸ Citato in CCFD, "Biens mal acquis... profitent trop souvent. La fortune des dictateurs et les complaisances occidentales", documento di lavoro 2007, consultabile al sito http://www.ccf.asso.fr/e_upload/pdf/biens-mal-acquis.pdf

⁴⁹ V. Global Witness, "Digging in Corruption, Fraud, abuse and exploitation in Katanga's copper and cobalt mines", Washington DC, 2006.

⁵⁰ SCIAF, ACTSA Christian Aid, "Undermining Development? Copper Mining in Zambia", 2007

⁵¹ Global Witness, "The Sins of War: Eliminating the Trade in Conflict Resources" I, 2006

⁵² FIDH, "Gold Mining and Human Rights in Mali", 2007 http://www.fidh.org/IMG/pdf/Mali_mines_final-en.pdf

locali e corrotte. È ovvio che i governi dei paesi industrializzati (sempre più anche di quelli emergenti) considerano una priorità assicurare l'accesso continuo ed a basso costo ad energia e materie prime per le proprie economie rispetto ad una maggiore equità e trasparenza nell'uso delle risorse nei Paesi in via di sviluppo.⁵³

- A partire dagli anni Ottanta, i prestatori pubblici e privati hanno fatto un uso sempre crescente di prestiti ipotecari ai Paesi in via di sviluppo, con lo scopo di assicurarsi l'accesso a lungo termine alle risorse naturali. Ciò si è rivelato uno strumento incredibilmente potente per sfruttare i Paesi in via di sviluppo ricchi di materie prime. Questa situazione è attribuibile, in parte, anche alla scarsa lungimiranza di molti governanti. In molti casi, però, i Paesi in via di sviluppo hanno bisogno di quei prestiti quando affrontano immediate crisi di bilancio, sia per coprire le spese pubbliche sia per ripagare i debiti imponenti accumulati fin dai primi anni Ottanta. In numerosi paesi le compagnie petrolifere hanno formato un'alleanza con i prestatori, siano essi banche private o prestatori sovrani, per garantire un prestito in cambio dell'accesso al petrolio per cinque, massimo 15 anni, ad un prezzo molto basso. È il caso della compagnia francese Elf (ora Total), in relazione a banche francesi come BNP Paribas, Société générale e Crédit agricole, in Congo-Brazzaville. Di fatto, nel 1998 Crédit agricole ha prestato 60 milioni di dollari all'autocrate Denis Sassou Nguesso in cambio della fornitura di petrolio a 7 dollari a barile: il Congo-Brazzaville, con il 70% della popolazione al di sotto della soglia di povertà, ora ha un debito che è il triplo del suo PIL, pur essendo il quarto produttore di petrolio dell'Africa sub sahariana.⁵⁴

Questa situazione si riflette nelle aliquote fiscali e le percentuali sugli aiuti molto basse, così come negli accordi speciali, come le esenzioni fiscali temporanee o permanenti per le imprese straniere attive nei settori estrattivi delle economie dei Paesi in via di sviluppo. Persino le aliquote nominali non vengono pagate, a causa della corruzione e di pratiche poco trasparenti, come *mis-pricing* e *transfer pricing* nei paradisi fiscali.

È un problema dalle molte sfaccettature difficile da quantificare, nonostante le varie stime disponibili suggeriscono che abbia proporzioni molto ampie. Ad esempio, nel luglio 2008, il Global Financial Integrity Program (GFI), a

⁵³ Global Witness, "All the Presidents' Men: The Devastating story of oil and banking in Angola's privatised war", 2002.

⁵⁴ Eurodad et al, "Skeletons in the Cupboard. Illegitimate Debt Claims of the G7, Joint NGO Report", feb. 2007.

Washington, ha pubblicato una relazione⁵⁵ secondo la quale la Repubblica Democratica del Congo (DRC) ha perso circa 15,5 miliardi di dollari a causa della fuga di capitali dal 1980 al 2006. Il comunicato stampa che accompagnava la relazione afferma: “*‘corruzione pervasiva’ e mis-pricing commerciale in beni e servizi hanno causato una perdita annua di quasi 600 milioni di dollari per l’economia della DRC*”. L’autore del rapporto, il celebre economista Dev Kar fa notare che “*con quei soldi la DRC avrebbe ripagato per intero il suo debito estero, che ammonta a 11,2 miliardi di dollari*”. Lo stesso rapporto rivela: “*aumentare le entrate fiscali dalle attività minerarie - anche grazie alla lotta alla corruzione - è fondamentale per aumentare gli utili. Negli anni Ottanta il settore minerario ha fornito il 25% delle entrate fiscali totali, il 75% delle esportazioni complessive ed il 25% del PIL. Nel 2005 il governo congolese ha riferito che sono stati registrati 27 milioni di dollari come entrate fiscali dal settore minerario (il 2,4% delle entrate fiscali totali)*”.

In un altro rapporto, pubblicato a luglio 2008⁵⁶ dall’Università del Massachusetts, Amherst, si stima che nell’Africa sub sahariana “*la fuga di capitale reale nel corso di 35 anni era di circa 420 miliardi di dollari (valore del 2004) per i 40 paesi in totale. Compresi gli utili dagli interessi impliciti, per la fine del 2004 il valore del capitale sottratto ammontava a circa 607 miliardi. (...) I patrimoni privati all’estero del subcontinente appartengono ad una piccola percentuale benestante della sua popolazione, mentre i debiti pubblici esteri gravano sul resto della popolazione*”. Buona parte della fuga di capitali ha avuto origine in paesi africani ricchi di risorse naturali, come Nigeria, Angola, Camerun e i due Congo.⁵⁷

Nella rara eventualità che un governo cerchi di rinegoziare i contratti e di aumentare le tasse e la percentuale sugli utili, va incontro a forti resistenze. È il caso della Bolivia, quando l’allora neo-eletto presidente Evo Morales ha annunciato la rinegoziazione dei contratti per lo sfruttamento delle riserve naturali di metano, fino ad allora soggette a tassazioni molto basse.

Ciononostante, alcuni governi hanno adottato metodi innovativi per gestire le risorse naturali che si distaccano del tutto dalla logica delle imprese. È il caso

⁵⁵ “CAPITAL FLIGHT FROM THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO”, luglio 2008, redatto da Dev Kar, Ramil Mammadov, Rachel Goodermote e Janak Upadhyay; GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY presso il Center for International Policy; <http://www.gfip.org/storage/gfip/documents/capital%20flight%20from%20drc.pdf>

⁵⁶ http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_151-200/WP166.pdf

⁵⁷ V. la tavola a pag. 41 del rapporto summenzionato.

dell'Ecuador, il cui attuale governo ha deciso di non sfruttare una parte delle proprie risorse di petrolio per conservarle per le generazioni future; il governo di Timor Est ha intrapreso iniziative analoghe.

Responsabilità del settore privato

In questo contesto di potere ed influenza sempre maggiori per le imprese, si è fatta strada con decisione l'idea che le multinazionali devono assumersi la responsabilità delle conseguenze sociali ed ambientali delle loro attività. Questa tendenza potrebbe fornire la possibilità di considerare l'adesione agli obblighi fiscali una responsabilità primaria delle imprese, e di combattere con decisione i meccanismi di evasione fiscale.⁵⁸

- nel corso degli ultimi decenni sono proliferati codici di comportamento per imprese ed industrie, assieme ad iniziative di responsabilità sociale delle imprese. Tali codici di condotta sono applicati, di solito, da settori industriali altamente visibili e/o molto sensibili all'opinione ed al comportamento dei consumatori;
- le Norme sulle responsabilità delle compagnie transnazionali e di altre imprese riguardo ai diritti umani, adottate all'unanimità dalla Sottocommissione delle Nazioni Unite per la promozione e la protezione dei diritti umani, restano il documento più completo e dettagliato per guidare le imprese, affinché le loro attività non contribuiscano alla violazione dei diritti umani. Tali Norme non sono state adottate dalla Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani, che ha scelto di commissionare ad un esperto, il Dr. John Ruggie, professore ad Harvard, di redarre un rapporto sull'argomento per un'ulteriore analisi.⁵⁹ Tuttavia le discussioni sulla trasparenza delle imprese si sono raramente soffermate sulla loro responsabilità. La causa di ciò è sia politica sia tecnica. A livello politico, le tasse sono erroneamente considerate un costo anziché un ritorno sugli investimenti fatti dalla comunità che contribuiscono alla produttività di un'impresa ed al benessere dell'individuo. A livello tecnico, è ancora difficile scoprire il *transfer pricing* e le numerose pratiche di *mis-pricing*, a causa delle strutture molto complesse che le circondano;

⁵⁸ CIDSE, "Recommendations to reduce the risk of human rights violations and improve access to justice", presentato al Rappresentante Speciale dell'ONU per le imprese e i diritti umani, Brussels, 2008.

⁵⁹ Consiglio per i Diritti Umani, „Proteggere, rispettare e risarcire: una struttura per i diritti umani e le imprese. Rapporto di John Ruggie, Rappresentante Speciale del Segretario Generale, sulla questione dei diritti umani e delle imprese multinazionali ed altre aziende economiche”, 2008.

- le Linee guida OCSE per le imprese multinazionali, oltre a politiche di trasparenza, diritti dei lavoratori e dei consumatori ed a considerazioni ambientali, contiene un paragrafo sulle tasse. Tuttavia, si limitano alle compagnie con base nei paesi OCSE, inclusi i loro investimenti in paesi terzi. Cosa ancora più importante, non sono legalmente vincolanti e hanno meccanismi deboli di controllo e revisione;⁶⁰
- i cosiddetti investimenti etici o responsabili sono aumentati rapidamente negli ultimi anni. Ogni banca occidentale offre ai suoi clienti almeno un prodotto etico d'investimento. Le considerazioni etiche variano di volta in volta, ma di solito assumono la forma di esclusione di un certo settore (ad es. gli investitori non vogliono che il proprio denaro sia investito nell'industria delle armi, del tabacco o dell'alcol) e/o delle imprese considerate più responsabili in base a considerazioni sociali od ambientali. Alcune agenzie di *rating* si sono specializzate nella valutazione di questioni sociali ed ambientali. L'integrazione dei criteri di giustizia fiscale in quelle valutazioni è stata materia di discussione durante il Forum for European Responsible Investment del 2008.⁶¹ Sono state fatte valide proposte per mettere gli investitori responsabili in grado di evitare di investire in imprese che rifiutano di fornire spiegazioni e dati dettagliati delle loro attività all'estero;
- riguardo ai paesi ricchi di risorse naturali sono sorte svariate iniziative da parte della società civile, come il marchio Forest Stewardship Council per i prodotti della lavorazione del legno ed il metodo del Kimberly Process di certificazione dei diamanti. Tra le altre, l'iniziativa Publish What You Pay (PWYP) ha fatto pressione sui legislatori e gli organi di controllo dei paesi sviluppati affinché esigano dalle compagnie di estrazione mineraria la pubblicazione dei dati disaggregati sui pagamenti che avvengono tra le compagnie ed i governi dei paesi ricchi di minerali, come metodo per incoraggiare la trasparenza e mettere in grado i cittadini dei paesi ricchi di materie prime di "chiedere conto ai propri governanti". Nel novembre 2007 il Parlamento Europeo ha appoggiato la richiesta di usare standard internazionali di trasparenza, stabiliti dall'International Accounting Standards Board, per esigere il rapporto per paese sulle industrie estrattive; inoltre, ha chiesto alla Commissione Europea di appoggiare tale proposta. Attualmente, i regolamenti e gli standard richiedono dalle imprese la pubblicazione del rapporto solo a livello regionale o globale, quindi è impossibile dedurre dai dati forniti cosa avviene paese per paese.

⁶⁰ http://www.oecd.org/document/28/0,3343,en_2649_34889_2397532_1_1_1_1,00.html

⁶¹ Cf. http://www.frenchsif.org/fr/documents/faire2008/programme_uk.pdf

un simile approccio vincolante sarebbe stato un passo avanti rivoluzionario verso la trasparenza, ma è stato scalzato dalla proposta EITI, sostenuta dalle imprese petrolifere e dai governi occidentali ed il cui difetto maggiore, come già rilevato, è la sua natura volontaria;

- anche la legislazione contro il riciclaggio di denaro potrebbe diventare uno strumento potente per far sì che gli intermediari debbano rendere conto sia alle autorità giudiziarie sia alle amministrazioni fiscali. La terza direttiva europea contro il riciclaggio di denaro, adottata nel 2005 a seguito delle raccomandazioni fatte dal Gruppo di azione finanziaria (GAFI), ha ampliato il numero di professioni e la portata della responsabilità degli intermediari finanziari, per aiutare le autorità giudiziarie ad individuare il denaro sporco. Nella pratica, non solo le banche, ma anche i casinò, le gallerie d'arte, le agenzie immobiliari, i commercialisti e gli avvocati sono obbligati a riferire all'unità antiriciclaggio in caso di sospetto denaro sporco. Tale obbligo riguarda ora un'ampia gamma di crimini e reati, compresa l'evasione fiscali in molti paesi europei. Tutti gli Stati membri avrebbero dovuto creare gli strumenti legislativi necessari per l'attuazione della terza direttiva entro la fine del 2007.

CONCLUSIONE

Gli attuali sistemi fiscali basati sullo stato-nazione incontrano sempre più difficoltà a causa della mobilità del capitale e delle attività delle multinazionali. Ciò porta alla competizione fiscale nazionale e a d una corsa verso il basso per tassazione, regolamentazione e segretezza, nonché all'erosione della base imponibile nazionale, con tutte le sue implicazioni sociali ed economiche. Una delle conseguenze più gravi è che la tassazione viene spostata dai capitali al lavoro ed ai consumi, con un impatto altamente negativo sulla progressività dei sistemi fiscali nazionali e, di conseguenza, sull'ineguaglianza e la povertà.⁶² Allo stesso tempo, numerose imprese, avendo tratto enormi vantaggi dalla globalizzazione, sono diventate molto più potenti di numerosi stati. Eppure, non sono ritenute responsabili nei confronti di alcun sistema democratico - solo ai propri azionisti. CIDSE si unisce alla richiesta di mettere le imprese multinazionali davanti alle proprie responsabilità sociali ed ambientali, che includono prima di tutto il pagamento delle tasse dovute. La risposta può essere solo in parte nazionale o volontaria. CIDSE ritiene che questi problemi richiedano uno sforzo congiunto a livello internazionale.

⁶² Per ulteriori dettagli v.: http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=102

4) paradisi fiscali, evasione fiscale e corruzione in contrasto con trasparenza e regolamentazione

Oltre alle sfide della competizione fiscale già citate, sono al centro dell'attenzione anche altre tendenze. Con la maggiore importanza ed apertura dei mercati, gli investimenti transnazionali e l'uso dei moderni mezzi tecnologici, i Centri finanziari offshore (OFC) o paradisi fiscali sono divenuti l'ostacolo principale per la giustizia fiscale.

Il principale ostacolo alla giustizia fiscale

I paradisi fiscali, chiamati anche giurisdizioni segrete,⁶³ sono stati creati per sfuggire alle leggi create altrove, sia che fossero regolamenti finanziari, leggi fiscali o penali. Mettono in crisi tutte le funzioni chiave della tassazione (le 5 "R"):

1. indeboliscono i sistemi di riscossione delle entrate con le perdite che causano con l'evasione e l'elusione fiscale, così come con la corsa al ribasso delle aliquote fiscali. Minano anche il sostegno morale al pagamento delle tasse in altri paesi;
2. i paradisi fiscali contrastano le politiche di redistribuzione della ricchezza che rimane concentrata nelle mani dei più abbienti. La competizione fiscale è più accanita che mai sulle fonti mobili di tassazione, in particolare sui patrimoni dei ricchi ed i profitti di multinazionali e banche. Allo stesso tempo, i poveri devono pagare tasse più alte, soprattutto attraverso le imposte indirette;
3. le giurisdizioni segrete indeboliscono gravemente il potere del quadro normativo di altri paesi, come è sottolineato dal ruolo dei fondi *hedge*, molti dei quali sono negli OFC, nell'attuale crisi finanziaria;
4. i paradisi fiscali non hanno grande influenza sulle politiche di revisione dei prezzi, tuttavia, alcuni ne hanno. L'Andorra, ad esempio, favorisce il commercio transnazionale di beni esenti da tassazione, come alcol e tabacco. Sono anche un grande ostacolo all'attuazione di tassazioni globali riguardo la revisione dei prezzi, ad es. sulle transazioni;
5. oltre ad essere causa dell'indebolimento dei sistemi fiscali, un canale fondamentale per la rappresentanza politica, le giurisdizioni segrete sono una

⁶³ Per una discussione sui concetti esaminati v.: <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2008/08/27/finding-the-secrecy-world/>

minaccia diretta alla democrazia: proteggono i corrotti, servono da depositi per i proventi di attività illecite, come il sostegno a regimi corrotti ed alle reti del crimine organizzato (vedere la scheda sui patrimoni rubati/sottratti).

I paradisi fiscali al cuore dell'economia globale

Secondo la definizione del FMI, i Centri finanziari offshore⁶⁴ (OFCs) sono caratterizzati da un ampio numero di istituzioni finanziarie impegnate essenzialmente in affari con non-residenti. I loro sistemi finanziari, spropositati rispetto ai bisogni nazionali, hanno a che fare in ampia misura con patrimoni e passività esteri. Le attività finanziarie pagano poche o nessuna tassa. La regolamentazione finanziaria è minima ed i movimenti bancari godono di grande anonimato o segretezza, con scarsissima trasparenza nei dati. Questi fattori fanno di tali centri finanziari dei "paradisi fiscali".

I paradisi fiscali sono tali anche per la finanza, poiché i loro regolamenti sono molto relativi: ad esempio non tenuti agli standard bancari elaborati dal Comitato di Basilea a proposito del rapporto di solvibilità. È per questo che nascondono fino a due terzi dei fondi *hedge* totali, che corrono ogni rischio pur di trarre profitto dalla speculazione. Si tratta anche di paradisi giudiziari, poiché rifiutano quasi sempre di cooperare con le amministrazioni fiscali e giudiziarie estere.

Gli evasori fiscali usano esattamente gli stessi meccanismi e le stesse falle nella struttura finanziaria globale delle organizzazioni criminali e degli operatori corrotti: *trust*, società fittizie, segretezza bancaria, paradisi fiscali, compagnie offshore, le *international business corporation* (IBC), fondazioni, banche corrispondenti, amministratori nominati, finti trasferimenti, e molti altri sotterfugi, tutti in assenza di trasparenza finanziaria. Le istituzioni legali hanno garantito uno status speciale ed i privilegi concessi dalla società sono stati sovvertiti per scopi per i quali non erano certo stati creati.

Le giurisdizioni segrete hanno assunto una posizione centrale nell'economia del mondo. Il FMI aveva identificato 25 centri finanziari del genere negli anni Settanta; oggi ce ne sono oltre 60. La City di Londra e lo Stato del Delaware negli USA sono considerati da molti (rispettivamente dal FMI e dal Brasile, per esempio) giurisdizioni segrete. Ben 4.000 banche hanno sede in paradisi fiscali. Circa la metà delle transazioni finanziarie giornaliere hanno luogo tramite paradisi fiscali, pesando molto anche sugli investimenti globali. Le Isole Cayman, ad esempio, sono il quinto centro finanziario più grande del mondo ed i primi investitori stranieri in Cina.

⁶⁴ FMI <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0787.pdf>

I paradisi fiscali forniscono un nascondiglio per i patrimoni rubati

Le pratiche degli OFC tendono ad attrarre flussi finanziari illeciti e sostengono attività di corruzione. I beni sottratti dai dittatori sono spesso depositati in conti bancari in paesi che ne garantiscono l'anonimato e la segretezza. Per fare un esempio, nel 2005 i conti svizzeri nascondevano il patrimonio dell'ex dittatore filippino Ferdinand Marcos per un ammontare di 600 milioni di dollari, 700 milioni dell'ex dittatore nigeriano Sani Abacha, così come il patrimonio dell'ex dittatore dello Zaire, Mobutu Sese Seko, del dittatore haitiano Jean-Claude Duvalier e di quello liberiano Charles Taylor. Dal 2006 una parte di quelle somme, salvo il rispetto delle condizioni legali, è stata restituita per mezzo di processi di negoziazione.

Come la Svizzera anche altri paesi hanno iniziato ad agire e cooperare con la comunità internazionale. Tuttavia, il problema è ancora ampiamente diffuso, a causa sia della mancanza della volontà politica da parte dei paesi dove sono depositati le ricchezze rubate sia dall'opacità della finanza offshore.

Tavola: dittatori e spoliazioni		
Paese	patrimoni sottratti (in dollari)	Somma restituita dall'estero (in dollari)
Filippine/Marcos/1965-86	5-10 miliardi (mld)	658 milioni (mln) (Svizzera, 2003)
Mali/Traore/1968-91	1-2 mld	2,4 mln (Svizzera, 1997)
Nigeria/Abacha/1993-98	2-6 mld	160 mln (Jersey, 2004) 594 mln (Svizzera, 2002-05)
Angola/Dos Santos/1979	svariati mld	21 mln (Svizzera, 2005)
Perù/Fujimori/1990-2000	0,6-1,5 mld	80,7 mln (Svizzera, 2002-04) 20 mln (USA, 2006)
Haiti/Duvalier/1971-86	0,5-2 mld	
RDC-Zaire/Mobutu/1965-97	5-6 mld	
Kazakistan/Nazarbaev/1991	1 mld	
Kenya/Moi/1978-2002	3 mld	
Indonesia/Suharto/1967-98	15-35 mld	
Iran/M. Pahlavi/1941-79	35 mld	

Fonte: CCFD

Regolamentazione e trasparenza

La speranza per la battaglia - apparentemente infinita - alle giurisdizioni segrete è l'incredibile convergenza di interessi diversi nella fine della loro segretezza. A prescindere da quale singolo fattore porterebbe ad una maggiore trasparenza, i benefici sarebbero molto più ampi. I progressi verranno probabilmente da uno degli elementi elencati e descritti di seguito.

1. Crisi finanziaria

Le cause della presente crisi finanziaria, definita da molti come la più grave da quella del 1929, sono attribuibili per numerosi aspetti alla mancanza di regolamentazione. Poiché i paradisi fiscali minano deliberatamente gli effetti delle legislazioni di altre giurisdizioni, nessuna nuova regolamentazione avrà successo, se non sarà applicata anche agli stessi paradisi fiscali. Anche se questo ultimi non sono la prima causa della crisi dei *subprime*, hanno creato le condizioni che hanno contribuito all'ampliamento, alla continuazione ed all'aggravamento della crisi. Primo, anche se gran parte del problema si è verificata in quello che i più considerano "onshore", si tratta di una percezione falsa. Ad esempio, molti dei rischi "interni" agli Stati Uniti erano, di fatto, collocati nello Stato del Delaware. Quel territorio, come lo ha giustamente identificato una legge brasiliana del giugno 2008,⁶⁵ è a tutti gli effetti un paradiso fiscale all'interno degli Stati Uniti: anni di competizione normativa tra stati è risultato nella scelta, da parte di numerose grandi compagnie, del Delaware, con le sue leggi estremamente rilassate.⁶⁶ Inoltre, l'opacità della finanza offshore ha causato sfiducia nei fondi *hedge*, la maggior parte dei quali è collocata in paradisi fiscali e hanno dovuto vendere in fretta le loro quote in borsa - con un effetto decrescente immediato - nel tentativo di soddisfare le numerose richieste di pagamento anticipato. Non è tutto, però: i paradisi fiscali sono stati centrali nella continuazione dell'incertezza finanziaria per ragioni più profonde: a causa della segretezza e dei loro complessi accordi fiscali, favoriscono l'occultamento dei rischi eccessivi assunti da banche e imprese, causando così una grande incertezza nel mercato finanziario. La Camera dei Comuni nel Regno Unito, ha trascorso un'intera nottata discutendo de nazionalizzare anche la compagnia ombra della Northern Rock nel Jersey - la Granite - tanto era confusa la situazione di quell'affiliata.⁶⁷ Una simile incertezza genera grande sfiducia che, a sua volta, colpisce il mercato interbancario.

⁶⁵ <http://www.meujournal.com.br/para/Jornal/Materias/integra.aspx?id=51434>

⁶⁶ Per un'illustrazione della legislazione fiscale del Delaware, v. <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2008/04/18/the-delaware-llc-its-got-to-go/>

⁶⁷ Questo esempio è stato fornito da John Christensen e Richard Murphy in "Tax havens and

Svariati paesi hanno sottolineato l'importanza di affrontare la questione dei paradisi fiscali nel contesto della risoluzione della crisi. Il primo ministro francese, François Fillon - rivolgendosi al Parlamento Europeo il 14 ottobre 2008, durante la presidenza francese dell'Unione Europea - ha chiesto la soppressione ("disparition") dei paradisi fiscali. Numerosi Capi di Stato, tra cui quelli di Germania e Francia, nonché il direttore del FMI, hanno chiesto che l'argomento sia inserito nell'agenda dei vari incontri sull'attuale crisi finanziaria globale.

2. Crescente scontento nei confronti dell'evasione fiscale

Le iniziative per rafforzare regole e trasparenza contro l'evasione fiscale, seguite dagli sforzi di interessi legittimi nella comunità finanziaria ed altrove per neutralizzarle, hanno una lunga storia.

Storia degli sforzi internazionali di contrastare la fuga di capitali

Verso la fine della Seconda Guerra Mondiale l'inglese John Maynard Keynes e lo statunitense Harry Dexter White - creatori del sistema Bretton-Woods - hanno dato vita alla proposta di contrastare le fughe di capitali dall'Europa postbellica, così che il continente non ne risultasse destabilizzato. Come strumento chiave per quella lotta proposero la trasparenza finanziaria internazionale. I governi dei paesi che ricevevano i capitali in questione (principalmente gli Stati Uniti) avrebbero informato automaticamente i paesi europei e non solo colpiti dalla fuga di capitale, così che potessero "vedere" la ricchezza portata all'estero. Ciò avrebbe consentito ai paesi più deboli di tassare adeguatamente le entrate estere dei propri cittadini. La comunità finanziaria statunitense ha fatto forti pressioni contro la trasparenza e così, negli Articoli finali dell'accordo sul FMI, le proposte di Keynes e White risultano mitigate. La cooperazione internazionale tra paesi non è più "richiesta", bensì meramente "permessa". Questa è, tuttora, una delle debolezze più gravi del sistema finanziario internazionale. Nei tardi anni Novanta l'OCSE ha cercato di costruire una coalizione di paesi sviluppati che agissero insieme per richiedere trasparenza nelle transazioni bancarie internazionali e per contrastare la "dannosa competizione fiscale". Dopo alcuni successi iniziali, come il risultato notevole di scovare e portare alla luce 40 paradisi fiscali, gli sforzi sono affondati, in parte per l'abbandono degli Stati Uniti in seguito alle elezioni del 2000, quando George W. Bush è diventato presidente.

segue 67 "the financial crisis", un articolo pubblicato integralmente nell'ottobre 2008 su www.taxjustice.net.

Nonostante tutto, dal 2007 circa, la situazione ha iniziato a cambiare, creando le basi per la speranza che la volontà politica tornerà ad affrontare questi temi. Alcuni eventi hanno accelerato le cose: lo scandalo dell'evasione fiscale in Liechtenstein, nel febbraio 2008, ha fatto riflettere in Europa; lo scandalo emergente sulle attività della banca Svizzera UBS che, negli Stati Uniti, ha aiutato i propri clienti più abbienti ad infrangere le leggi americane servendosi della segretezza della banca stessa; infine, alcune indagini su frodi fiscali, condotte dal Sottocomitato statunitense permanente per le indagini, hanno provocato l'oltraggio dell'opinione pubblica americana per gli abusi fiscali.⁶⁸

Più in generale, molti paesi hanno iniziato a preoccuparsi delle perdite nelle entrate di stato⁶⁹ e delle ineguaglianze economiche tra i paesi ed al loro interno. Al riguardo non è passata inosservata l'importanza fondamentale della tassazione. Iniziano ad emergere anche nuove ricerche ed opinioni - il presente documento ne è un esempio - sul riconoscimento del peso della tassazione nel promuovere la buona *governance* e nel fondare istituzioni efficaci e responsabili nei Paesi in via di sviluppo - appoggiando i controlli sulle violazioni fiscali. Lo *Stop Tax Haven Abuse Act*, co-sponsorizzato da Barack Obama quando era senatore dello stato dell'Illinois, è sintomatico dell'inizio di questa fase. Nell'ottobre 2008, a Parigi, 17 paesi OCSE hanno adottato una posizione anche più avanzata, esprimendo la propria preoccupazione per i progressi molto lenti in materia di trasparenza e di scambio delle informazioni fiscali. Hanno esortato i paesi ancora restii a muoversi e hanno deciso di incontrarsi di nuovo prima della metà del 2009. Negli ultimi anni, alcuni paesi del Sud del mondo, come il Brasile ed il Sud Africa, hanno si sono espressi con altrettanta forza contro l'evasione fiscale, facendo crescere al speranza in un'azione globale contro i paradisi fiscali. Inoltre, l'emergere di gruppi della società civile e di studi di ricerca, come il Global Financial Integrity ed il Tax Justice Network, tra gli altri, mostrano che, finalmente, la società civile di tutto il mondo inizia ad interessarsi a questi argomenti.

3. Riciclaggio di denaro e corruzione

Il riciclaggio consiste nella dissimulazione o nella trasformazione di fondi illeciti in denaro pulito - sia che provenga dal traffico di droga, dalla

⁶⁸ Sottocomitato permanente per le investigazioni del comitato per la sicurezza interna e gli affari governativi, "Tax Havens Banks and US Tax Compliance", Senato degli Stati Uniti, Washington Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, 2008.

⁶⁹ Tra i 100 e i 150 miliardi di dollari per il bilancio federale USA; tra i 40 e i 50 miliardi di euro per la Francia, secondo la Commissione Europea e lo SNUI, sindacato francese unificato dei dipendenti del ministero delle Finanze.

corruzione, dalla contraffazione o dal commercio di armi ed esseri umani. Con la loro segretezza e la mancanza di collaborazione giudiziaria, i paradisi fiscali sono chiaramente al cuore del riciclaggio internazionale di denaro. Nel 1989 il G8 ha creato il Gruppo di azione finanziaria (GAFI) contro il riciclaggio di soldi,⁷⁰ che avrebbe dovuto guidare le iniziative per rafforzare le regole interne sul riciclaggio e per migliorare lo scambio di informazioni con gli OFC.

Il GAFI ha redatto una notevole lista di 40 raccomandazioni contro il riciclaggio, tra le quali la rimozione del segreto bancario, la registrazione dei *trust* e l'attuazione delle norme *Know Your Customer* (KYP). Quella lista è stata ampliata con altre 9 raccomandazioni, a seguito dei progressi compiuti dagli USA nello loro programma antiterroristico per tracciare il denaro sporco. Nonostante i risultati, seppur scarsi, nelle giurisdizioni segrete la lista nera del GAFI è stata svuotata nel 2006 ed il Gruppo non ha mai avuto potere sanzionatorio. Come l'azione dell'OCSE, anche di quest'iniziativa si è detto che sia servita a "legittimare ciò che non lo è",⁷¹ citando le parole dei loro critici, che hanno sottolineato il fatto che il GAFI ha dato in effetti un riconoscimento di buona condotta al Liechtenstein, mentre era in corso uno scandalo per evasione fiscale che coinvolgeva numerosi ricchi tedeschi ed altri che si erano avvalsi della forte segretezza bancaria del Liechtenstein per evitare di pagare le tasse. Va detto, però, che le regole del GAFI hanno dato luogo a cambiamenti considerevoli nella legislazione antiriciclaggio di numerosi paesi, soprattutto nell'unione europea, dove la già citata terza direttiva contro il riciclaggio di denaro potrebbe essere uno strumento efficace nella lotta alla finanza illecita ed all'evasione fiscale.

L'azione internazionale contro paradisi fiscali e giudiziari potrebbe sorgere anche dall'agenda, in continua crescita, sulla lotta alla corruzione. Quest'ultima, infatti, è riconosciuta ormai ampiamente come uno dei temi principali nella politica internazionale per lo sviluppo. Organizzazioni come *Transparency International* hanno contribuito a farne un argomento chiave nella creazione di norme internazionali. L'OCSE ha adottato la sua Convenzione contro la corruzione nel 1997 e la sua attuazione è controllata

⁷⁰ Il Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio di denaro (GAFI), anche conosciuto con il nome francese *Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux* (GAFI), è un corpo intergovernativo fondato nel 1989 dal G7. Lo scopo del GAFI è sviluppare politiche per combattere il riciclaggio di denaro ed il finanziamento al terrorismo.

⁷¹ V. "Stop this timidity in ending tax haven abuse", di John Christensen and David Spencer, *Financial Times*, 4 marzo 2008, <http://www.ft.com/cms/s/0/63cdb642-ea03-11dc-b3c9-0000779fd2ac.html>

da vicino grazie ad un potente meccanismo di di pressione tra paro. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), adottata a Merida nel 2003, ha segnato un progresso notevole, facendo della restituzione degli utili rubati un principio basilare della legge internazionale, con un'attenzione particolare alle Persone politicamente esposte (PEP). Con l'intenzione di contribuire a rendere tale principio realtà, l'UNODC e la Banca Mondiale hanno lanciato l'iniziativa comune *Stolen Assets Recovery* (StAR) nel settembre 2007.

Questa agenda contro la corruzione potrebbe condurre ad un'azione più decisa contro i rifugi per i patrimoni rubati. L'iniziativa StAR ha scoperto che *“le tecniche principali per ripulire i proventi della corruzione includono i trasferimenti telematici, l'uso di società fittizie in giurisdizioni segrete e depositi diretti sotto forma di contanti o strumenti al portatore”*.⁷² Nello stesso documento, inoltre, si chiede ad ogni paese avanzato o in via di sviluppo di attenersi a tutte le raccomandazioni del GAFI, mentre ai paesi OCSE e membri del G8 si richiede di *“fare pressione sui paesi emergenti che fungono da paradisi fiscali per patrimoni rubati affinché ratifichino e mettano in atto l'UNCAC”*. Ci si potrebbe chiedere come mai si punti il dito contro i “paesi emergenti”, quando la maggior parte dei paradisi fiscali dipendono dai paesi OCSE, tuttavia resta il fatto che la percezione della corruzione sta cambiando. L'enfasi non è più solo sui Paesi in via di sviluppo, sui quali ha avuto gli effetti più gravi, ma anche sugli schemi finanziari che contribuiscono all'occultamento del denaro sporco.

Tax Justice Network (TJN), Global Financial Integrity ed altri ancora hanno fatto rilevare che è fuorviante concentrarsi sul problema della corruzione *dentro* gli stati-nazione mentre si ignorano due cose: l'aspetto globale del problema, da una parte, e la piena portata della “offerta” di corruzione, dall'altra.⁷³ Pertanto chiedono la rimozione dell'indice Transparency International's Corruption Perceptions (CPI), che classifica i paesi in base alla percezione della loro corruzione / di quanto sono corrotti.

I paesi africano sono quasi in fondo alla lista Transparency International's *Perceptions of Corruptions* e, pertanto, sono in lizza per i primi posti tra i paesi “più corrotti”. Paradisi fiscali come Svizzera, Regno Unito, Singapore,

⁷² Banca Mondiale e UNODC, “Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan”, Washington DC, settembre 2007.

⁷³ V. Christensen J., „MIRROR, MIRROR ON THE WALL, WHO'S THE MOST CORRUPT OF ALL?” Tax Justice Network, gennaio 2007, consultabile qui: http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcatart=134

Lussemburgo, Austria ed altri, invece figurano tra i “più puliti” (addirittura, l’indice complementare di Transparency International su chi paga le tangenti giudica la Svizzera “più pulita in assoluto”), anche se quei paesi sono i punti di arrivo per i flussi di denari illecito proveniente dai paesi africani (e non solo). Se questi indici valutassero la situazione globale, le loro classifiche sarebbero nettamente diverse.⁷⁴

Il Tax Justice Network suggerisce, inoltre, che la nozione dell’offerta di corruzione dovrebbe essere molto più ampia e, distaccandosi dall’aspetto relativamente limitato delle tangenti, considerare i flussi più grandi di denaro sporco, compresi i proventi dell’evasione fiscale, i quali, sostengono *“usano esattamente gli stessi meccanismi e sotterfugi quando passano attraverso le frontiere (...)tutti favoriti da un bel numero di banchieri, avvocati e contabili benpensanti”*.⁷⁵ Oltre all’argomento teorico, ci sono anche considerazioni pratiche. Una riguarda le dimensioni di quanto c’è in gioco. Allargare i meccanismi contro la corruzione come l’iniziativa StAR, alle procedure contro l’evasione fiscale potrebbe rivelarsi molto efficace, soprattutto perché le proporzioni tra i due fenomeni sono diverse. Sarebbe una cosa sensata, poiché l’evasione fiscale non è altro che un’altra forma di sottrazione di fondi pubblici. Secondo Raymond Baker (le cui stime sono accettate dalla Banca Mondiale), si calcola che solo 30-50 miliardi di dollari, o il 3% dei flussi annuali internazionali di denaro illecito, provengano dalla corruzione, mentre il *mis-pricing*, il *transfer pricing* illegale e le false transazioni - che consentono l’evasione fiscale - ammontano ad oltre il 60% del totale.

Al di là delle organizzazioni della società civile, sta mutando anche il pensiero politico sulla corruzione, come è evidente da un rapporto molto tagliente del parlamento inglese, intitolato significativamente “The other Side of the Coin: the UK and corruption in Africa” (“L’altra faccia della moneta: il Regno Unito e la corruzione in Africa”): *“Lo scarso rafforzamento delle regolamentazioni contro il riciclaggio ha portato alcuni esperti a suggerire che, ogni anno, i flussi internazionali di denaro illecito ammontino addirittura a mille miliardi di dollari. Sfortunatamente, il Regno Unito, compresi la City di Londra, i territori oltremare e le dipendenze della corona, è stato implicato in questa pratica”*.⁷⁶

⁷⁴ Il Tax Justice Network è attualmente impegnato in un progetto congiunto con Transparency International, per la creazione di un indice alternativo che sarà chiamato Financial Transparency Index (FTI). Per maggiori dettagli, http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcatart=217&lang=1&client=1#6

⁷⁵ Baker R., Christensen J. e Shaxson N., „Catching up with corruption”, *The American Interest*, settembre-ottobre 2008: <http://www.the-american-interest.com/ai2/article-bd.cfm?Id=466&Mid=21>.

⁷⁶ Rapporto dell’Africa All party Parliamentary Group, marzo 2006, p. 20.

CONCLUSIONI

Nel contesto della crisi del sistema finanziario, accanto alle massicce perdite fiscali nel nord e nel sud del mondo e ad una maggiore consapevolezza del ruolo del mondo *offshore* nel proteggere i corrotti, non c'è mai stato momento migliore per porre fine allo scandalo dei paradisi fiscali. CIDSE ritiene che gli attuali capi politici abbiano la responsabilità storica di agire finalmente in tal senso.

CAPITOLO III

SFIDE ALLA GOVERNANCE GLOBALE E RISPOSTE GLOBALI: TASSE INTERNAZIONALI E GOVERNANCE FISCALE

Al di là della preoccupazione per la pace e la stabilità del mondo, che è alla base stessa della creazione delle Nazioni Unite al termine della Seconda Guerra Mondiale, è ormai evidente che numerose sfide sono affrontate meglio a livello internazionale. È anche chiaro che mancano risposte globali adeguate alla maggior parte dei problemi globali. È il caso, infatti, di finanza, commercio delle armi, sicurezza alimentare, energia, salute ed epidemia, ambiente, ecc. Tuttavia c'è spazio per aumentare il multilateralismo. In questo contesto in cambiamento dovrebbe essere considerata anche la dimensione globale delle tasse: anch'esse possono essere, infatti, uno strumento di regolamentazione globale.

Governance globale ad un punto di svolta

Cresce il consenso generale sull'insufficienza delle attuali risposte globali a due sfide globali: l'instabilità del sistema finanziario internazionale e la lotta ai cambiamenti climatici. Ciò può significare sia possibilità di cambiamento sia grandi incertezze.

> *Instabilità finanziaria*

I poveri sono particolarmente vulnerabili nei confronti delle crisi e delle scosse finanziarie. Nei tardi anni Novanta l'Asia ha affrontato una profonda crisi economica e finanziaria, dovuta in particolare, al sovraindebitamento e, soprattutto, alla speculazione massiccia sulle valute asiatiche. In quel periodo

il numero di persone al di sotto della soglia di povertà sono raddoppiate in Indonesia⁷⁷ ed è cresciuta l'instabilità politica. Il costo fiscale della crisi bancaria e valutaria del 1997 è stato sentito sopportato dai poveri.⁷⁸

La crisi finanziaria attuale mostra chiaramente i rischi di un mercato integrato a livello internazionale ma priva di regole adeguate. I paradisi fiscali sono stati al centro del processo di deregolamentazione, benché molti commentatori economici se ne siano a malapena accorti. Il ruolo dei paradisi fiscali è consistito nell'accelerare la competizione tra giurisdizioni per un continuo allentamento delle regole.

I paradisi fiscali, promuovendo una quasi totale assenza di regole, in combinazione con una tassazione pressoché inesistente ed una diffusa segretezza bancaria, hanno incoraggiato le multinazionali a dividersi tra varie giurisdizioni, aumentando esponenzialmente la complessità delle loro operazioni ed in particolare - nel contesto della presente crisi causata soprattutto dai rischi eccessivi - l'occultamento dei rischi ed il loro spostamento al di fuori della portata della regolamentazione.

Il risultato è stato ciò che la Banca dei Regolamenti Internazionali ed altre chiamano "sistema bancario ombra", emerso quasi senza essere notato. Eppure ha permesso, da parte di ristrette sezioni soprattutto nella comunità finanziaria internazionale, di accumulare un'enorme ricchezza. Grazie al sistema dei paradisi fiscali, infatti, è stato possibile allontanare i rischi collegati all'acquisizione di quella ricchezza - ora che tali rischi si sono palesati, è chiaro che saranno in buona parte nazionalizzati - in altre parole, il loro costo sarà accollato ai contribuenti, non i ricchi speculatori.

Anche se la crisi è originata dagli USA, i Paesi in via di sviluppo e le economie emergenti soffrono in vari modi: oltre agli effetti negativi diretti sui mercati ed a quelli indiretti, come esportazioni ridotte, crescita rallentata e disoccupazione diffusa, subiscono anche la pressione dovuta agli elevati prezzi dei beni alimentari, alla fluttuazione di quelli delle materie prime ed alla svalutazione della loro valuta. Inoltre, devono affrontare anche la riduzione degli IDE, delle rimesse, i costi elevati dei prestiti e possibili tagli agli aiuti.

La risposta globale all'instabilità finanziaria è frammentata, inefficiente e priva di legittimità. Numerose istituzioni internazionali - tra cui il Financial Stability

⁷⁷ Banca Mondiale, "The Challenges of Social Policy and Governance".

⁷⁸ OXFAM, "Global finance hurts the poor", 2002.

Forum (FSF), il Comitato di Basilea ed il FMI - assieme alle istituzioni regionali e gruppi formati *ad hoc* come i G20, devono affrontarla l'instabilità finanziaria. La crisi originata negli USA può essere interpretata come il loro fallimento collettivo; inoltre, come già detto per il FMI, tutte quelle istituzioni lasciano pochissimo spazio e potere ai paesi più poveri, benché questi ultimi siano spesso le vittime dei dissesti economici.

Nonostante il quadro appena dipinto lasci poche speranze, si è comunque verificato un cambiamento significativo nel discorso della finanza globale.

Anzitutto, anche prima della crisi *subprime*, la stabilità finanziaria è stata definita sempre più spesso come un "bene pubblico globale".⁷⁹ La conseguenza logica è che la stabilità internazionale non può essere assicurata da istituzioni gestite in base al principio 'un dollaro, un voto'. A ciò è strettamente collegato l'appello fatto molti - compreso l'attuale direttore generale del FMI Dominique Strauss-Kahn - per introdurre il principio della doppia maggioranza per le decisioni prese dal FMI. Alcune importanti questioni avrebbero bisogno sia del voto di maggioranza basato sulle quote sia di un voto di maggioranza da parte degli Stati membri.

La crisi finanziaria attuale ha fatto anche sentire la necessità di una revisione della struttura finanziaria mondiale. Benché il procedimento ed il risultato di una simile riforma siano incerti, è ormai chiaro che le regole globali sono un guscio vuoto, se uno dei maggiori attori può semplicemente ignorare le regole. Una delle ragioni principali per cui il FMI si è dimostrato incapace di controllare gli squilibri nelle economie dei paesi ricchi, mentre ha sempre dettato severe regole per le politiche economiche del mondo in via di sviluppo, è attribuibile al potere di veto degli USA nel suo consiglio di amministrazione.

Oltre alla questione delle quote USA nel FMI, cresce tra chi deve prendere decisioni la consapevolezza del bisogno di istituzioni multilaterali più forti. Lo stesso Robert Zoellick, nominato alla guida della Banca Mondiale dall'amministrazione Bush, abbia fatto appello per un "nuovo multilateralismo" che sostituisca strutture obsolete.⁸⁰ Il Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-Moon ha sottolineato "la responsabilità dell'ONU

⁷⁹ È il caso delle Conclusioni del Consiglio europeo Affari generali e relazioni esterne dell'11 novembre 2008, come è stata redatta a metà ottobre 2008, §6.

⁸⁰ Discorso pronunciato il 6 ottobre 2008 presso il Peterson Institute for International Economics, a Washington DC. V. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21927552~pagePK:34370~piPK:42770~theSitePK:4607,00.html>

nel guidare un ‘multilateralismo inclusivo’ che dovrebbe essere riflesso in ogni discussione sulla riforma del sistema monetario e finanziario internazionale”⁸¹ durante un incontro con esperti d’economia ed istituzioni finanziarie internazionali nell’ottobre 2008. Su iniziativa del Presidente dell’Assemblea Generale è stata nominata una *task force* ONU per rivedere il sistema economico mondiale.⁸²

In questo contesto potrebbe esserci un ampio margine per meccanismi innovativi di regolazione della finanza globale, tra cui le tasse sulle transazioni finanziarie, proposte da studiosi austriaci (vedere la sezione in basso). Potrebbe essere il momento anche per una tassazione sulle transazioni valutarie, come è stato suggerito in un recente editoriale del giornale inglese *The Guardian*: “un’imposta sulle transazioni valutarie procurerebbe miliardi e agirebbe da calmante per i mercati in subbuglio”.⁸³

Un’alternativa ugualmente plausibile per rafforzare le istituzioni finanziarie multilaterali potrebbe essere anche la creazione di forti accordi istituzionali finanziari regionali, tra cui sistemi regionali di tassazione. Molti paesi in Asia ed America Latina in particolare sembrano preferire fondi regionali di stabilità, sui quali possono esercitare controllo, anziché le istituzioni mondiali che, temono, rischiano di restare in mani altrui.

Clima

Il cambiamento climatico è chiaramente una sfida globale, come evidenziano nuovi studi: l’Africa sarà la più colpita dagli effetti negativi dei mutamenti climatici - causati soprattutto dai paesi industrializzati.

I paesi sviluppati a livello industriale, con il loro consumo smodato di risorse naturali e l’emissione di quantità enormi di inquinamento, hanno accelerato i cicli climatici naturali che ora, a loro volta, devastano alcuni tra i popoli più poveri e vulnerabili. I paesi industrializzati sono responsabili per la quantità di carbonio nell’atmosfera più di tutti nel mondo: sono la causa di 7 tonnellate su ogni 10 di diossido di carbonio emesso fin dall’inizio dell’era industriale.⁸⁴ I paesi inquinanti hanno beneficiato dello sfruttamento sregolato

⁸¹ Affermazione attribuibile al portavoce del Segretario Generale sulla discussione riguardo alla situazione economica internazionale, New York, 24 ottobre 2008. V. <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=3492>

⁸² <http://www.un.org/ga/news/news.asp?NewsID=28643>

⁸³ Elliott L., “Tobin’s nice little earner”, *The Guardian*, 15 ottobre 2008.

⁸⁴ Rapporto delle Nazioni Unite sullo sviluppo umano, “Fighting Climate Change, Summary”, 2007/2008.

dell'ambiente ed ora hanno un obbligo serio - un 'debito ecologico' da pagare per il danno causato. Poiché l'impatto delle loro azioni è globale, anche le loro responsabilità devono essere affrontate a livello globale.

Al Summit della Terra a Rio nel 1992 la comunità internazionale ha mosso i primi passi verso un'azione concertata contro i cambiamenti climatici, dando vita alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC). Poiché il primo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto terminerà nel 2012, sono in corso i negoziati per la prossima fase dell'azione globale contro il cambiamento climatico.

I Paesi in via di sviluppo hanno insistito affinché i principi di equità, responsabilità reciproca e responsabilità comune ma differenziata, presenti nella UNFCCC, siano la base di tutte le azioni successive riguardo al clima, compreso il finanziamento per ridurre od invertire le pratiche che contribuiscano ai mutamenti climatici. La richiesta di un quadro globale di azione per il clima, disposto nel contesto delle responsabilità finanziarie dei paesi industrializzati, è particolarmente significativo a fronte del proliferare di fondi creati da donatori bilaterali o affidati alla Banca Mondiale per colmare, presumibilmente, le lacune dell'UNFCCC.

All'interno della discussione sui meccanismi di finanziamento, CIDSE chiede che sia data priorità a quei sistemi che internalizzano i costi del danno ambientale di beni e servizi, creando un 'doppio dividendo' per scoraggiare le azioni inquinanti. La tassazione ambientale, come una tassa mondiale sul carbonio o sui vari mezzi di trasporto, merita di essere considerata tra gli altri metodi di finanziamento. CIDSE sta lavorando a raccomandazioni più dettagliate sui meccanismi di finanziamento collegati al mutamento climatico.

Risposte limitate alle sfide globali

Di fronte a sfide tanto estese, le risposte in tutto il mondo sono state molto limitate. L'impegno preso dai paesi ricchi nel 1970 di devolvere lo 0,7% del proprio PIL agli aiuti per lo sviluppo non solo non era sufficiente, ma non è stato nemmeno rispettato dalla stragrande maggioranza dei paesi abbienti. Le due possibilità più promettenti, tasse globali e *governance* internazionale sulla tassazione, sono ancora in fase embrionale e necessitano di un notevole impegno politico per essere portate avanti.

Tassazione globale

Una prima idea di creare un sistema di tassazione globale è sorta nella dottrina sociale cattolica nel 1967, con l'enciclica *Populorum Progressio*, parte

anch'essa della summenzionata dottrina. Il documento suggerisce la creazione di un fondo mondiale per finanziare i bisogni dei popoli poveri. Questa responsabilità comune, se integrata in una politica di cooperazione mondiale, condurrebbe ad uno spostamento di potere verso una collaborazione equa e costruita sulla fiducia reciproca ed il dialogo fruttuoso tra nazioni povere e nazioni ricche.⁸⁵ L'idea fu diffusa per la prima volta, però, da James Tobin negli anni Settanta, con la sua ormai famosa tassa sulle transazioni valutarie e volta principalmente a combattere la speculazione.

Tassa sulle transazioni valutarie

Negli anni Novanta un movimento sociale sempre più esteso, di cui fanno parte sin dall'inizio CIDSE ed Attac, ha proposto la creazione di tassa sulle transazioni valutarie (CTT) - nella versione di Spahn. CIDSE ha da sempre invocato una CTT, convinta del suo potenziale di creare una distribuzione più equa della ricchezza ed un clima finanziario più stabile e, allo stesso tempo, di fornire entrate da dedicare al finanziamento dei MDG.⁸⁶

Gli argomenti chiave di CIDSE per l'adozione della CTT sono:
regolamentazione

Il sistema dualistico (a doppio tasso) della CTT, proposto dal professor Spahn, renderebbe possibile la cooperazione da parte della comunità mondiale, e di singoli governi, per prevedere meglio le rapide speculazioni valutarie e mitigarne l'impatto mentre, allo stesso tempo, crescerebbero le entrate da destinare allo sviluppo. Una tassa sulle transazioni valutarie, quindi, agendo da strumento di controllo, potrebbe contribuire alla prevenzione delle crisi valutarie peggiori.

Revisione dei prezzi e redistribuzione

Una tassa sulle transazioni valutarie sfrutterebbe la crescita continua dei mercati finanziari nell'economia globale. Poiché il volume più ingente di capitale che passa per il mercato finanziario appartiene ad entità che dispongono di ricchezze ingenti, una tassa del genere le obbligherebbe a contribuire allo sviluppo mondiale e ad una distribuzione più giusta delle risorse tra poveri e ricchi, nel Sud e nel Nord del mondo. La tassa sposterebbe, inoltre, l'onere fiscale dai salari e dai consumi al capitale, rendendo più equo l'intero sistema fiscale.

⁸⁵ POPULORUM PROGRESSIO, enciclica di Papa Paolo VI sullo sviluppo dei popoli.

⁸⁶ Cfr. il sito web CIDSE per le azioni su CTT, CIDSE doc. 2004, CIDSE doc. sulle risorse innovative, 2005.

Potenziale per la creazione di ricchezza

Possibili entrate dipendono dal tasso e dalla misura d'introduzione. Schmidt nel 2007 ha calcolato che una CTT di 0,5 punti base sulle valute principali porterebbe un'entrata annuale di almeno 33,41 miliardi di dollari.⁸⁷ La ricchezza così generata dovrebbe essere contrassegnata come addizionale (allo 0,7% dell'ODA) e finanziare direttamente il raggiungimento dei MDG.

Attuabilità

In passato erano in molti gli scettici riguardo all'attuabilità di una CTT, oggetto di seri dibattiti. Nel corso del tempo diversi studi hanno dimostrato la fattibilità della CTT a tasso singolo basso, come fonte di entrate (vedere i paragrafi seguenti sull'imposta sulle transazioni valutarie). Questa soluzione è stata appoggiata dal rapporto UN WIDER del 2004, dal rapporto Landau sponsorizzato dal governo francese, dal rapporto commissionato congiuntamente da Brasile, Cile, Francia e Spagna, e dalla Banca Mondiale, sempre nel 2004. Benché la sua introduzione a livello globale sia stata giudicata spesso necessaria ma poco probabile, svariate pubblicazioni hanno dimostrato che è possibile per un gruppo di paesi applicare una CTT (cfr. lo studio di Jetin e Denys in 2006).⁸⁸

Finora l'appoggio politico alla CTT è giunto da Francia, Belgio (legislazione) ed Austria (programma di governo); in Giappone la tassa è materia di dibattito.

Studi più recenti, come "A Euro solution"⁸⁹ dell'azienda di consulenza finanziaria internazionale Intelligence Capital Limited, confermano la possibilità di un'introduzione unilaterale di una CTT da parte di qualunque paese o zona economica senza alcun effetto negativo grave o turbamento dei rispettivi mercati valutarie. Queste pubblicazioni suggeriscono una "imposta sulle transazioni valutarie (CTDL)" con un tasso molto basso di metà del punto base (0,005%) ed una tassazione basata su tutto il commercio e la valuta in particolare, ovunque avvenga - non in giurisdizioni particolari, come proposto da Spahn - per ridurre al massimo le distorsioni del mercato e l'evasione fiscale.

⁸⁷ Schmidt R., "The Currency Transaction Tax: Rate and Revenue Estimates", The North-South Institute, Ottawa, ottobre 2007.

⁸⁸ Jetin B. e Denys L., "Ready for Implementation" pubblicato da WEED, febbraio 2006.

⁸⁹ Dr Stephen Spratt, "A Euro solution"; Intelligence Capital Limited, 2006; The North-South Institute, Rodney Schmidt, The Currency Transaction Tax: Rates and Revenue Estimates, Ottawa, 2007.

Stime altamente prudenti valutano le entrate annuali tramite la CTDL, basate sulla sua attuazione unilaterale, a un tasso dello 0,05%, per il Regno Unito di 2,08 miliardi di dollari, per la Norvegia di 170 milioni e per la zona Euro di 4,55 miliardi di dollari.⁹⁰

Alla seconda riunione plenaria del Leading Group ad Oslo nel febbraio 2007, è stata proposta l'introduzione di una imposta sulle transazioni valutarie (CTDL)⁹¹ che ha suscitato grande interesse a livello internazionale. Il governo norvegese ha stabilito di creare una *task force* per studiare meglio l'attuazione dell'imposta.

La prima prova pratica è stata condotta a maggio 2007 da INTL, un'impresa inglese privata specializzata in valuta estera. Durante una settimana tutte le transazioni valutarie sono state tassate con un tasso dello 0,005%. La compagnia ha ottenuto quasi 4.000 sterline in pochi giorni, tutte devolute ad opere di carità.

Anche se il modello di una CTDL proposto durante la riunione in Norvegia si concentra sul potenziale economico dell'imposta, CIDSE insiste anche sulla potenzialità della sua funzione regolatrice. Le ampie fluttuazioni dei tassi di scambio e la crisi finanziaria potrebbero riportare alla ribalta l'importanza proprio di quegli aspetti regolatori.

Tassa sulle transazioni finanziarie (FTT)

L'idea d'introdurre una tassa generale sulle transazioni finanziarie (FTT) è nata dai recenti sviluppi negli strumenti finanziari, oltre alle transazioni valutarie, che causano instabilità finanziaria. Dal punto di vista delle entrate, l'uguale trattamento riservato a tutti gli strumenti finanziari in questo modello, con una base imponibile molto ampia, consente di applicare tassi molto bassi e di ottenere comunque rendite ingenti.

Funzione regolatrice

Uno studio dell'istituto di ricerca austriaco WIFO⁹² afferma che l'espansione dei mercati finanziari, con la crescita spropositata dello scambio di derivati

⁹⁰ Hillman D., Kapoor S. e Spratt S., "Taking a next step – Implementing a Currency Transaction Development levy", commissionato dal Ministero norvegese per gli Affari Esteri.

⁹¹ Basato su "A Sterling Solution: Implementing a stamp duty on sterling to finance international development"; rapporto per "Stamp Out Poverty" del Dr. Stephen Spratt di Intelligence Capital Limited; seconda edizione © Stamp Out Poverty, settembre 2006, pubblicato per la prima volta nel novembre 2005.

⁹² Schulmeister S., Schratzenstaller M., Picek O.: "A General Financial Transaction Tax -

(che costituisce fino all'80% delle transazioni finanziarie), è stata piuttosto rapida se paragonata a quella dei mercati di beni e servizi. L'importanza crescente dei sistemi telematici di contrattazione ha contribuito fortemente alla volatilità dei prezzi delle attività. L'effetto cumulativo delle transazioni a breve termine sempre più frequenti è piuttosto destabilizzante. Pertanto, l'effetto regolatore e la diminuzione della volatilità sono tra gli obiettivi principali dell'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie o FTT.

La FTT, come è stata proposta, sarebbe applicata ad un ampio numero di transazioni finanziarie nel corso di un'introduzione graduale riguardante tutte le transazioni con "attività finanziarie", *spot* e derivati,⁹³ a cominciare con i mercati organizzati di centri finanziari chiave, per seguire, poi, con il commercio fuori borsa (OTC) ed una copertura geografica più ampia. Le transazioni "normali" tra clienti (privati ed imprese) sarebbero esentate. I tassi proposti vanno dallo 0,01% e lo 0,1%.

Secondo lo studio WIFO, una FTT come quella appena descritta avrebbe un effetto regolatore, stabilizzando i mercati finanziari eccessivamente dinamici. Poiché la base imponibile è il valore teorico, questo progetto implica che il carico fiscale relativo al denaro investito cresce con l'aumentare dell'effetto leva. Una FTT simile ostacolerebbe proprio quelle transazioni che comportano un *leverage* elevato e, quindi, anche elevati rischi. Una FTT generica farebbe sì che, più l'orizzonte temporale delle transazioni è limitato, più aumenta il loro costo e, di conseguenza, gli scambi telematici risulterebbero ostacolati. Questo tipo di FTT potrebbe ridurre la liquidità eccessiva causata dalle transazioni a breve termine che potrebbero essere anche destabilizzanti. Inoltre, una FTT potrebbe fornire una piccola correzione sul carico fiscale squilibrato sul "capitale reale" e sul lavoro. Il suo effetto regolatore sui prezzi di petrolio e generi alimentari è al momento sotto esame, data l'elevata speculazione nei recenti picchi di prezzo.⁹⁴ Ciò andrebbe a beneficio soprattutto dei poveri.

segue ⁹² Motives and Effects"; studio dell'Istituto austriaco per la ricerca economica (WIFO) commissionato dall'Ökosoziales Forum Europa e cofinanziato dal Ministero delle Finanze e dal Ministero dell'Economia e del Lavoro.

⁹³ Tutte le transazioni di *spot* e derivati in mercati organizzati, ad es. scambi di azioni e titoli a tasso d'interesse, così come scambi di *future* ed opzioni collegate a titoli a tasso d'interesse e merci.

⁹⁴ Schulmeister sostiene che i picchi nel prezzo del petrolio non sono spiegabili solo con l'aumento della domanda. La richiesta globale di petrolio grezzo è cresciuta solo dell'1,2% all'anno dal 2004, rispetto ad un aumento di prezzo del 250% nello stesso periodo. Lo scambio di *future* petroliferi è raddoppiato dall'inizio del 2006 ed ammonta a 530 milioni di "barili di carta": sei volte la produzione mondiale di petrolio "reale".

Funzione di creazione delle entrate

Le entrate potenziali generate da una FTT generica sono state calcolate in base a tre aliquote fiscali: 0,1%, 0,05% e 0,01%. Benché le stime si basano sulla premessa che il volume delle transazioni diminuirà con l'introduzione di una FTT, in Nord America ed in Europa, le entrate dovrebbero essere tra lo 0,7% ed il 2,2% del PIL. Ciò significa che persino una tassazione al tasso minimo dello 0,01% in Europa potrebbe generare un utile di circa 103,9 miliardi di dollari all'anno, più o meno 82,7 miliardi di euro o due terzi del bilancio europeo.

Funzione di redistribuzione

Le transazioni sugli scambi sono altamente concentrate e, tra i centri finanziari più noti in Europa si annoverano Londra e Francoforte. La tassa sarà, infatti, pagata da tutti coloro che opereranno scambi in quei centri. Se si parte dal presupposto che le attività di scambio sono più o meno proporzionate alla performance economica generale (cioè al PIL nominale), allora una FTT potrebbe essere in linea con il principio di una distribuzione equa del carico fiscale. Tuttavia, se la FTT serve il principio della redistribuzione, molto dipende dall'uso delle entrate, e su questo è necessario riflettere ancora. Al momento, in Austria si discute del possibile utilizzo del ricavato da una FTT per finanziare il contributo al bilancio europeo, così come il suo uso per finanziare sforzi sovranazionali, come la cooperazione allo sviluppo.

Anche se gli utili sono usati in favore della solidarietà globale, le decisioni sulla struttura per amministrare i fondi, il loro uso e la loro erogazione sono altrettanto importanti per assicurare un contesto legittimo e rappresentativo, in cui tutti gli attori partono da posizioni paritarie, e dove la trasparenza e la responsabilità sono garantite.

Riconoscimento politico del potenziale delle tasse globali

Come è stato già accennato brevemente a proposito della CTT, l'idea di tasse internazionali è stato sempre un tabù politico. Molto è cambiato, però, come risultato della decisione di Brasile, Francia, Spagna e Cile, nel 2004, di unire le forze e di esplorare la possibilità di varie tasse internazionali per finanziare i beni pubblici mondiali. Il loro rapporto cosiddetto "quadripartito", assieme al rapporto Landau ed a molti altri negli ultimi anni, ha evidenziato l'attuabilità tecnica di numerose tasse internazionali. Ai margini del Summit Mondiale dell'ONU nel settembre 2005, e nonostante la forte opposizione di alcuni, 79 paesi si sono impegnati ad esplorare e sperimentare meccanismi innovativi, incluse le tasse, per il finanziamento allo sviluppo ed ai beni

pubblici globali. Da allora, un gruppo di 53 paesi hanno continuato a studiare nuove possibilità, alcune delle quali stanno riscuotendo sempre maggiore consenso, anche se, ovviamente, la proposta di una tassa congiunta aggiuntiva sulle imprese avrebbe bisogno di un'armonizzazione della base imponibile. Un esperimento pilota, la tassa sui biglietti aerei a livello nazionale ed internazionale, è stato lanciato nel 2006. Sono 18 i paesi, ricchi e poveri, che l'hanno già applicata o che lo faranno presto, contribuendo così per circa 500 milioni di dollari al finanziamento per l'ingente fornitura di medicine contro l'HIV/AIDS organizzata dall'UNITAID.

Negli ultimi anni è diventato chiaro che è possibile un rapido progresso verso schemi di tassazione globale. Possono essere interpretate in questa luce la nomina di un nuovo consigliere presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite sulle fonti innovative di finanziamento ed il moltiplicarsi di appelli per l'applicazione di tasse internazionali come strumenti regolatori dei mercati finanziari instabili. Tuttavia la strada è ancora lunga prima di giungere ad una vera tassa globale. Il biglietto aereo è tutto tranne che questo e ha evidenziato la profonda opposizione politica che l'idea di una tassa globale avrebbe incontrato: gli USA, ad esempio, hanno sempre negato che persino la semplice espressione "tassa internazionale" sia menzionata in qualsiasi documento ufficiale.

L'alba di una *governance* fiscale globale?

John Christensen, direttore del Tax Justice Network, ha paragonato l'alba del movimento per la giustizia fiscale degli ultimi anni con il movimento ecologista degli anni Settanta. Come si è già discusso, la questione fiscale è stata appena recepita e dev'essere ancora esaminata nella sua dimensione globale.

Un tema globale in parte nuovo La distribuzione della ricchezza è un problema vecchio quasi quanto l'umanità. Ad esempio, è abbastanza chiaro, ormai, che l'ingiustizia fiscale fu alla base del declino dell'Impero Romano. Salviano, un prete di Marsiglia vissuto nel V Secolo, dichiarò infatti che il popolo non aveva alcuna incentivo per combattere per l'impero. Allo stesso modo, la Rivoluzione francese fu causata in gran parte dal crescente scontento della borghesia costretta a pagare tasse pesanti per i privilegi di una nobiltà esentata dal fisco. L'abolizione dei privilegi, nella notte del 4 agosto 1789, fu motivata dal rifiuto di qualunque privilegio fiscale.

Benché le disparità tra nazioni siano aumentate in maniera drastica nel corso dell'ultimo secolo, come si è già detto nella prima sezione del capitolo precedente, sono anch'esse una preoccupazione antica.

Ciò che risulta ancora nuovo, a livello storico, e non è stato ancora studiato a sufficienza, è la tendenza globale dell'ingiustizia fiscale. Raymond Baker rileva che il sistema finanziario internazionale si è evoluto quasi senza che ce ne accorgessimo: *“Per la prima volta nei 200 anni del sistema del libero mercato abbiamo costruito ed espanso una struttura integrata globale il cui scopo principale è trasferire il denaro dai poveri ai ricchi. [È] il capitolo peggiore nella storia economica mondiale dopo la schiavitù...”*.

Le proporzioni dell'ingiustizia fiscale sono mutate con la globalizzazione, ma è impressionante la somiglianza con lo squilibrio alla base del declino dell'Impero Romano, come è evidenziato dall'analisi condotta da Salviano nel V Secolo: *“Pagare le tasse è fastidioso, non ci sono dubbi, ma lo è di meno se tutti sopportano la propria parte di carico fiscale. Tuttavia è intollerabile quando non tutti pagano i contributi e i poveri finiscono per pagare per i ricchi. Ancora peggio quando i ricchi decidono di tanto in tanto di alzare le tasse, ma i poveri devono pagare anche per loro. Una confisca scandalosa! Una minoranza potente decide quanto deve pagare la massa dei miseri! Mi sapreste dire tra quali altre razze si verifica uno scandalo del genere? Non tra i franchi, né tra gli unni, i goti o i vandali. Una cosa mi sorprende: che in un tale stato di cose i poveri e la popolazione nativa non siano semplicemente passati dalla parte dei barbari”*.⁹⁵

Vuoto istituzionale

Come si è già visto, la tendenza alla globalizzazione della giustizia fiscale fa sì che nessuno stato da solo possa affrontare questioni come la debolezza della cooperazione fiscale internazionale, l'evasione fiscale massiccia, il collasso del gettito dei dazi doganali e della competizione fiscale tra Stati, esacerbata dagli interessi degli investitori e dalla tassazione inesistente nei paradisi fiscali. L'ampiezza di queste sfide richiede una risposta coordinata a livello internazionale.

L'Unione Europea e l'OCSE hanno sviluppato strumenti per combattere l'evasione fiscale e le pratiche fiscali illecite. Non hanno eliminato il problema, ma dimostrano di avere una grande esperienza nel campo. Queste istituzioni, però, lavorano principalmente per i propri membri, in gran parte paesi ricchi. Nessuna istituzione globale è stata chiamata ad affrontare quelle sfide internazionali.

Ormai 40 anni fa il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) ha creato un gruppo *ad hoc* di esperti, composto da 25 membri,

⁹⁵ Citato in Jerphagnon L., “Les Divins Césars. Idéologie et pouvoir dans la Rome impériale”, Ed. Tallandier, 2004, Parigi, pp.481-82.

per sviluppare la cooperazione fiscale internazionale. Nel 2001 un rapporto redatto da alcuni esperti, guidati da Ernesto Zedillo, ha rilevato che la globalizzazione indebolisce il principio territoriale su cui si basano le leggi fiscali tradizionali e ha raccomandato, quindi, la formazione di un'organizzazione fiscale internazionale.⁹⁶ Il rapporto aveva il compito di ispirare le discussioni per preparare la Conferenza internazionale sul finanziamento allo sviluppo di Monterrey; invece, in quella Conferenza si è citato appena il bisogno di *“rafforzare la collaborazione fiscale internazionale”*.

Dietro raccomandazione di Kofi Annan, nel 2003 l'Assemblea Generale dell'ONU ha convertito tale gruppo in un Comitato di esperti per le questioni fiscali che si riunisce ogni anno a Ginevra. Ha il compito di controllare il modello del trattato fiscale dell'ONU, di fornire un forum per la cooperazione fiscale internazionale, di studiare i temi emergenti e le loro implicazioni fiscali, di aiutare le autorità fiscali e di prestare particolare attenzione ai paesi in via di sviluppo. Il comitato comprende 25 esperti, che sono nominati dal Segretario Generale delle Nazioni Unite e riferiscono all'ECOSOC. Non hanno alcun mandato politico da parte dei paesi d'origine. Questo fattore, insieme alle risorse limitate (li aiutano nel lavoro solo due persone), spiega come mai, nella realtà, il lavoro del Comitato è sempre stato piuttosto tecnocratico, concentrandosi soprattutto sui trattati di collaborazione fiscale. Si tratta di una risposta irrisoria rispetto alla posta in gioco.

CONCLUSIONE

Le questioni finanziarie, come molti altri campi nell'era della globalizzazione, non sono state affrontate nella loro giusta dimensione mondiale. Si possono imparare due lezioni, tuttavia, alla luce dei cambiamenti nelle regolamentazioni in materia di clima e finanza internazionale. Da una parte, e non è certo un mistero, le istituzioni internazionali sembrano fare progressi con il tempo, benché a ritmo molto lento; le attuali discussioni sul bisogno di un'organizzazione fiscale internazionale e sulle tasse internazionali dimostrano che si stanno compiendo passi verso una regolamentazione fiscale globale più forte. Dall'altra, le tasse non sono mai state usate come strumento regolatore a livello mondiale, ma le numerose crisi che l'umanità sta affrontando potrebbero accelerare la creazione di strumenti simili.

⁹⁶ Rapporto dello High Level Panel on Financing for Development, ONU, New York, 2001. http://www.un.org/reports/financing/full_report.pdf

CAPITOLO IV

RACCOMANDAZIONI

1. I sistemi fiscali progressivi ed attenti al genere dovrebbero essere al cuore delle strategie di finanziamento nazionali democratiche in combinazione al coordinamento regionale.

I regimi fiscali devono essere studiati in modo da rispondere ai diversi contesti nazionali, cercando quindi l'equilibrio giusto tra tasse per gli individui e le imprese, la tassazione diretta ed indiretta, le tasse sul lavoro e il capitale, le esenzioni, i sussidi e l'ampia inclusione nel sistema fiscale.⁹⁷ È necessario porre fine alle pratiche dannose, come le esenzioni sistematiche nella forma di esoneri temporanei per le multinazionali, ad esempio, così come andrebbero rivisti i regimi tariffari. Questi meccanismi, infatti, indeboliscono pesantemente le entrate pubbliche dovute alle tasse e l'accettazione delle tasse stesse da parte dei cittadini; inoltre, incoraggiano la corruzione e forniscono scarsi benefici ai numerosi paesi del Sud del mondo che li attuano per attrarre investitori stranieri. Anche spostare i guadagni provenienti dagli attuali prezzi alti delle merci potrebbe diventare una fonte importante per finanziare i piani di sviluppo.⁹⁸ Un sistema fiscale dovrebbe condurre alla costruzione graduale di risorse interne basate su contributi equi e proporzionati alla possibilità di pagare, ed agli effetti regolatori necessari.

D'altro canto una politica fiscale dovrebbe rispondere ai bisogni pubblici; prima di tutto, a quelli dei poveri. Dovrebbe anche servire a finanziare in modo adeguato le spese per i servizi pubblici e le misure di tutela sociale. Quando i cittadini vedono i benefici apportati dai loro contributi fiscali, acquistano fede nel governo e tendono ad essere più favorevoli alle tasse.

Per la CIDSE un sistema fiscale giusto:⁹⁹

1. ottiene contributi adeguati ai bisogni pubblici della società

Le tasse devono innalzare il reddito dello stato in modo da promuovere il benessere comune della nazione, sostenendo le spese del presente e pagando gli interessi sui debiti del passato e, infine, garantendo i fondi per le future necessità;

⁹⁷ V. anche gli esempi forniti in "Tax justice Focus First Quarter", Volume 3, Edizione 1, 2007.

⁹⁸ SCIAF, ACTSA Christian Aid, "Undermining Development? Copper Mining in Zambia", 2007.

⁹⁹ Tratto dal programma educativo di NETWORK "Learning About Taxes: Toward A Just and Fair System", <http://www.networklobby.org/>

2. è efficiente e facile da amministrare

le scappatoie sono eliminate e tutti pagano la propria parte. Viene annullata la complessità del sistema. In particolare, non viene fatta alcuna eccezione per gli investitori stranieri;

3. è trasparente e creato in maniera democratica

la politica fiscale deve essere dibattuta in parlamento durante le discussioni sul bilancio. Nessuna esenzione fiscale sarà concordata senza l'avallo del parlamento. Le informazioni sulla politica fiscale devono essere pubbliche;

4. è progressivo

le persone con maggiore disponibilità economica pagano tasse più alte, mentre quelle con reddito medio o basso pagherà contributi adeguati. Coloro che vivono al di sotto della soglia di povertà sono esentati dalle imposte sul reddito. Le tasse uguali per tutti, invece, sono considerate regressive, poiché pesano in maniera eccessiva su chi ha un reddito basso;

5. ridistribuisce la ricchezza per rendere la società più equa

il fondamento della giustizia distributiva è la redistribuzione della ricchezza da chi è abbiente a chi lo è di meno. Ciò si ottiene per mezzo dell'imposizione di tasse progressive ed incentivi che contribuiscono al bene comune colò giustizia;

6. offre incentivi per comportamenti che giovano in maniera sostanziosa al bene comune

tali incentivi dovrebbero includere: crediti fiscali per l'assunzione degli svantaggiati, l'educazione dei giovani con scarsi mezzi, prestiti alle famiglie a basso o medio reddito per l'acquisto della casa, tasse più alte sull'alcol.

2. I donatori devono sostenere la creazione od il rafforzamento dei sistemi fiscali nazionali progressivi

Nel corso del tempo i Paesi in via di sviluppo dovrebbero dipendere meno sugli aiuti e, allo stesso tempo, costruire gradualmente e gestire le proprie fonti di reddito. Ciò significherebbe, prima di tutto, che i paesi dovrebbero disporre dello spazio politico per definire le strategie fiscali adatte alla propria situazione ed ai bisogni dei propri cittadini.

Per quei donatori concentrati sull'appoggio diretto al bilancio dei Paesi in via di sviluppo, vorrebbe dire migliorare ulteriormente il proprio appoggio stabilendo sistemi finanziari trasparenti ed istituzioni responsabili, oltre che incoraggiare processi partecipativi di preparazione del bilancio che siano anche attenti alla parità di genere. Benché questo tema sia oggetto di discussione sin dalla Conferenza di Monterrey sul finanziamento allo sviluppo del 1992, i Paesi in via di sviluppo - in particolare quelli dell'Africa sub sahariana - continuano ad avere grandi difficoltà ad uscire da una situazione economica nazionale estremamente instabile, a causa della fluttuazione dei prezzi delle merci, dei disastri naturali che colpiscono la loro agricoltura, delle politiche inadeguate e delle perdite di reddito dovute alla competizione fiscale ed alle "perdite".

Il sostegno dovrebbe giungere nella forma di ricerche ed analisi dei sistemi fiscali, compresi gli studi sull'impatto su povertà e differenze di genere; formazione di capacità per le istituzioni a livello centrale e decentrato; contribuire alla creazione di strutture per la *governance*, come parlamenti, tribunali ed organizzazioni della società civile, affinché siano in grado di controllare l'operato del governo ed il funzionamento del sistema fiscale.

Tra le varie iniziative per supportare i sistemi fiscali nazionali, si segnala per la sua importanza la Pretoria Initiative, avviata dal Ministro sudafricano delle Finanze, Trevor Manuel, con il sostegno dell'OCSE. CIDSE ritiene che tale iniziativa dovrebbe includere il dibattito su argomenti fondamentali, come la tassazione delle multinazionali in base al principio della fonte o della residenza.

I donatori dovrebbero riconoscere e sostenere anche le iniziative che partono dal Sud del mondo, come la South-South Sharing of Successful Tax Practices Initiative. Questo progetto riunisce svariate organizzazioni (il Programma ONU per lo sviluppo, il Dipartimento ONU per gli affari economici e sociali, Tax Justice Network e la coalizione internazionale della società civile New Rules for Global Finance), oltre a professionisti provenienti dai Paesi in via di sviluppo, che condividono le proprie esperienze in campi specifici, come il *transfer pricing*, lo scambio di informazioni, ecc. L'incoraggiamento a partecipare ai processi politici internazionali, come il Comitato fiscale dell'ONU, è parte del sostegno alla formazione di esperti negli stessi Paesi in via di sviluppo.

3. La lotta internazionale all'evasione ed alla competizione fiscale dovrebbe diventare una priorità per lo sviluppo

Gli sforzi per costruire e sostenere sistemi di tassazione progressivi saranno gravemente ostacolati, se la comunità internazionale non lavorerà alla

creazione di un ambiente finanziario ed economico che chiuda le falle della fuga di capitali, dell'evasione e della competizione fiscali, e della corruzione. Per limitare l'evasione e la competizione fiscali e le operazioni dannose dei Centri finanziari offshore (OFC) è necessaria una reale collaborazione internazionale a vari livelli, che comprendono:

i. un ruolo maggiore dell'ONU nel campo della cooperazione fiscale

Affinché l'azione sia efficace e coordinata, è necessaria un'autorità fiscale internazionale per controllare che i sistemi fiscali nazionali non abbiano ripercussioni globali negative. Come primo passo, il Comitato di esperti dell'ONU per le questioni fiscali dovrebbe essere trasformato in un Comitato intergovernativo, basato sulla rappresentanza politica e che si allargherebbe agli sforzi politici già esistenti, soprattutto dell'OCSE. Il mandato dei suoi membri dev'essere di durata limitata, per assicurare la rotazione dei paesi rappresentati. Devono partecipare anche le organizzazioni internazionali importanti, il settore privato e la società civile. Senza subire alterazioni radicali, il mandato del Comitato dovrebbe dare priorità a:

- redazioni di rapporti, soprattutto sulle questioni emergenti e con un riguardo particolare ai Paesi in via di sviluppo;¹⁰⁰
- ulteriore lavoro sulla Convenzione fiscale modello dell'ONU;
- sviluppo, promozione e controllo del codice di condotta ONU contro l'evasione fiscale e la fuga di capitali illeciti. Il controllo dovrebbe avvenire sotto forma di revisione da parte dei pari e degli esperti, in stretta collaborazione con l'OCSE, con particolare attenzione all'applicazione degli standard internazionali riguardo allo scambio di informazioni ed alla trasparenza;
- formulazione di raccomandazioni concernenti l'assistenza tecnica basata sulla domanda e la formazione di capacità per le amministrazioni dei paesi del Sud del mondo.

Questa evoluzione del Comitato dovrebbe essere accompagnata dallo stanziamento di maggiori risorse umane e finanziarie. Infine, il Comitato dovrebbe prendere in seria considerazione le proposte per la creazione di un'organizzazione finanziaria internazionale.

¹⁰⁰ Ad es.: l'impatto economico del *transfer mis-pricing*, il ruolo degli intermediari finanziari, la competizione fiscale, lo scambio efficace di informazioni, l'analisi della possibilità di accrescere le iniziative per la restituzione dei patrimoni rubati, frutto dell'evasione fiscale.

ii. Un codice di condotta sulla collaborazione nella lotta ad evasione ed elusione fiscale

Benché la cooperazione internazionale sia migliorata nello scambio di informazioni su riciclaggio di denaro sporco, corruzione e frode, la collaborazione transazionale sull'evasione fiscale è ancora molto limitata. Un'azione internazionale efficace deve basarsi su un accordo multilaterale sugli standard comuni e sullo scambio di informazioni automatico ed obbligatorio. Solo rendendo comunicabili le informazioni sul reddito tassabile di un cittadino di un altro paese è possibile contrastare l'evasione fiscale. L'Unione Europea ha fatto alcuni progressi, grazie alla direttiva sui risparmi che prevede l'informazione automatica sui pagamenti degli interessi ai cittadini di altri stati membri.¹⁰¹ Tuttavia ha una portata limitata. Infatti, si riferisce solo ai risparmi di singoli cittadini e lascia fuori molte falle. Tale direttiva, dunque, dovrebbe essere estesa per includere tutte le entità legali, compresi *trust* e fondazioni; dovrebbe essere estesa anche a livello geografico, così che lo scambio automatico di informazioni diventi un principio globale.

iii. Una cooperazione finanziaria e giudiziaria più forte

L'evasione fiscale dev'essere considerata un'attività criminale, al pari di corruzione, riciclaggio di denaro e finanziamento di attività illecite, quindi va trattata come tale. Il procedimento legale ha bisogno di una **collaborazione giudiziaria e fiscale più stretta**.

Una simile collaborazione dovrebbe comprendere almeno i seguenti tre elementi:

- l'obbligo di fornire qualsiasi informazione bancaria, dietro richiesta delle autorità giudiziarie e fiscali, riguardante persone sospettate non solo di corruzione od appropriazione indebita di fondi pubblici, ma anche di evasione fiscale;
- una nuova lista nera dei paradisi fiscali che non collaborano con le autorità giudiziarie e fiscali. Durante la Conferenza di Parigi del 21 ottobre 2008, 17 stati membri dell'OCSE hanno chiesto all'OCSE di prepararla entro metà 2009. CIDSE approva tale processo, purché la lista nera comprenda tutti gli stati restii a fornire informazioni fiscali e giudiziarie, ad abbandonare la massima segretezza bancaria ed a registrare i beneficiari effettivi dei *trust*,

¹⁰¹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/rules_applicable/index_en.htm

compresi i maggiori centri finanziari, come lo stato americano del Delaware e la City di Londra. CIDSE chiede anche che siano prese contromisure graduali e decise contro i paradisi fiscali non collaborativi;

- l'obbligo di restituire ai paesi i patrimoni sottratti, come chiesto dalla Convenzione ONU contro la corruzione tenutasi a Merida. CIDSE ne raccomanda la rapida adozione ed attuazione entro il 2010 massimo, in Europa e Nord America, comprese le loro dipendenze ed i territori oltremare. Dovrebbe essere creato un meccanismo di sollecitazione della Convenzione di Merida e la restituzione dei patrimoni sottratti dovrebbe essere resa obbligatoria, anche quando il paese beneficiario non vuole o non può iniziare il procedimento legale necessario. CIDSE propone anche la possibilità di espandere la nozione di "patrimoni sottratti" ai proventi dell'evasione fiscale.

iv. Limitare la competizione fiscale

Le multinazionali, andando alla ricerca dei regimi fiscali più favorevoli e stimolate dal libero movimento di capitali, hanno amplificato la competizione fiscale in tutto il mondo,¹⁰² erodendo in questo modo i sistemi fiscali nazionali. Una delle risposte più efficaci sarebbe un approccio multilaterale che stabilisse standard comuni per definire una base imponibile e ridurre al minimo l'elusione fiscale e la corsa al ribasso delle imposte. Gli Stati con livelli simili di sviluppo economico e quelli geograficamente vicini dovrebbero collaborare per sradicare gli elementi distruttivi della competizione fiscale. L'armonizzazione della base imponibile e tassi minimi per la tassazione alle imprese, all'interno dell'Europa ed in altre regioni, sarebbero già un passo avanti.

v. Diffondere la responsabilità legale di chiunque promuova o partecipi all'evasione fiscale

Le istruzioni per evadere le tasse non provengono, di solito, dai minuscoli paradisi fiscali, bensì dai grandi centri finanziari come Francoforte, New York, Londra, Tokyo o Parigi. Pertanto, ogni azione contro l'evasione fiscale dovrebbe mirare anche a portare in tribunale gli intermediari finanziari - come direttori d'azienda, avvocati e commercialisti - per aver incoraggiato o nascosto l'evasione fiscale.

Per CIDSE ciò richiede prima di tutto la diffusione, in ogni paese, della nozione di evasione fiscale come crimine e non solo come problema

¹⁰² See also Killian S. *The dangerous game of tax competition* published in Village. ie on 5 July 2007 http://www.village.ie/Ireland/Government/The_dangerous_game_of_tax_competition/

amministrativo - rappresenterebbe un cambiamento notevole soprattutto in Svizzera. CIDSE chiede anche la rapida attuazione della terza direttiva europea contro il riciclaggio di denaro, e l'inclusione dell'evasione fiscale nella legislazione sul riciclaggio. Gli sforzi contro il riciclaggio di denaro dovrebbero essere incoraggiati nei Paesi in via di sviluppo, anche rafforzando i GAFI regionali ed assegnando loro potere coercitivo.

vi. Sottolineare la responsabilità del Fondo Monetario Internazionale nel controllo e nella sorveglianza dei centri finanziari e della struttura finanziaria internazionale

Per adempiere a tale responsabilità il FMI, nei Rapporti sul rispetto delle norme e dei codici (ROSCs) dovrebbe riferire in merito all'ottemperanza delle giurisdizioni che, nel ruolo di centri finanziari, si occupano di attività per conto di clienti non residenti con norme di trasparenza finanziaria internazionale ed efficace scambio di informazioni.

vii. aiutare le economie vulnerabili ad uscire dalla condizione di paradisi fiscali

Piccoli paesi, spesso isolati e privi di alternative economiche, hanno scelto di diventare paradisi fiscali per raggiungere la prosperità economica. Alcune piccole economie potrebbero variare a seconda delle operazioni offshore di circa il 20% del loro PIL.¹⁰³ Questi paesi, in cui i più poveri non traggono alcun vantaggio dallo stato di offshore, hanno bisogno di sostegno per diversificare le loro entrate e conformarsi alle norme volte ad evitare il riciclaggio di denaro, tra cui l'assistenza finanziaria per riuscire ad evitare di agire come paradisi fiscali. La CISDE incoraggia il sostegno internazionale per facilitare la riconversione di centri finanziari offshore isolati in altre attività economiche.

4. È necessario intraprendere misure per migliorare la trasparenza delle entrate delle imprese multinazionali (TNC)

Per i paesi con sistemi fiscali deboli le entità fiscali che fanno parte di vaste operazioni commerciali possono rappresentare una notevole difficoltà. Sfruttare le scappatoie, il *transfer pricing* e lo spostamento dei profitti verso

¹⁰³ Oxfam GB, "Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication", documento politico, 2000.

zone a bassa tassazione o verso gli OFC, sono tutte pratiche sfruttate dalle multinazionali per sfuggire alla tassazione. In aggiunta, le regole stabilite dai paesi più avanzati, come la segretezza fiscale e bancaria e la mancanza di uno standard oggettivo per la contabilità, impediscono ai paesi ospiti di avere un quadro chiaro dei profitti effettivi delle imprese.

Iniziative per la trasparenza delle industrie estrattive

L'EITI - Iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive - è un passo verso la giusta direzione. Questa iniziativa ha contribuito a colmare alcune falle tecniche dell'approccio Publish What You Pay (PWYP), ma anche distolto l'attenzione da esso.

In realtà sia l'EITI sia l'approccio PWYP (che sono, in termini istituzionali, interconnessi) hanno grandi meriti: la prima sta facendo progressi e crea maggiore trasparenza in numerosi paesi, mentre il carattere vincolante del secondo è molto ampio, ma proprio per questo ha incontrato un'opposizione politica più forte. Ciononostante, più o meno dal 2007 ha iniziato a compiere passi avanti.

Tre processi sono degni di nota:

- in seguito alle pressioni da parte di organizzazioni della società civile, tra cui PWYP e Tax Justice Network, il Parlamento Europeo ha applicato una mozione presentata nel novembre 2007 che richiede alla Commissione Europea di *“andare oltre le linee guida volontarie e di sostenere lo sviluppo di uno standard contabile adeguato che richieda la preparazione di rapporti per ogni paese da parte delle compagnie estrattive”*.¹⁰⁴ C'è molto lavoro da fare, ancora, ma quella mozione ha rappresentato uno scacco all'International Accounting Standards Board (IASB), che si era opposto ai rapporti per paese. La pressione si è concentrata in particolare su uno standard specifico, l'IFRS-8 (International Financial Reporting Standard-8), concernente su quali “segmenti” le imprese devono fare rapporto;
- nel maggio 2008 il senatore statunitense Senator Barney Frank ha introdotto la legislazione HR 6066, l'Extractive Industries Transparency Disclosure Act (EITD),¹⁰⁵ che richiede alle imprese facenti parte della borsa di scambio USA di rendere pubbliche alcune informazioni,

¹⁰⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?Type=MOTION&Reference=B6-2007-0437&language=EN>

¹⁰⁵ http://www.house.gov/apps/list/press/financialsvcs_dem/press051908.shtml

comprese quelle sui pagamenti aggregati paese per paese. La legislazione dev'essere ancora approvata e riguarda solo alcuni pagamenti (ad es esclude i dati sugli utili e i costi), ma è pur sempre un progresso;

- a quanto già detto si accompagna anche il crescente interesse internazionale nella mobilitazione di base per le questioni di trasparenza. Nel Gabon, ad esempio, gli attivisti locali, legati alla coalizione PWYP, hanno criticato un accordo multimilionario con le imprese cinesi sulle miniere di ferro, perché sarebbe stato particolarmente svantaggioso per il paese. Le proteste sulla segretezza ed i termini dell'accordo hanno portato ad una sua rinegoziazione con condizioni migliori, per quanto ancora poco favorevoli. In Bolivia ed Ecuador, il coinvolgimento della base nelle discussioni sui termini degli accordi energetici ha spostato nettamente il peso politico contro le compagnie petrolifere straniere, portando talvolta a nuovi negoziati.

Estendere la trasparenza ad altri settori economici

Oltre al settore estrattivo, tre strade meritano attenzione per promuovere la trasparenza in tutti i settori economici:

- il dibattito sugli standard internazionali di contabilità presentano una notevole opportunità per migliorare la trasparenza. Il rapporto per paese potrebbe essere esteso, in fatti, a tutte le industrie, comprese banche, ditte farmaceutiche e tutti gli altri soggetti della contabilità internazionale. Se questo metodo di controllo potesse essere applicato agli International Financial Reporting Standards, comprenderebbe quasi tutte le principali compagnie multinazionali e rappresenterebbe uno storico passo avanti verso la trasparenza finanziaria internazionale. Ci sono stati progressi incoraggianti in questa direzione: nel settembre 2008 alcuni grandi investitori hanno espresso il proprio appoggio a questa proposta durante un incontro dell'IASB. Le conseguenze di un simile passo sarebbero notevoli per i Paesi in via di sviluppo, poiché renderebbero possibili due cose: primo, metterebbe in grado i governi di quei paesi di comprendere molto meglio le posizioni fiscali delle multinazionali che operano nei loro territori e, quindi, di tassarli meglio; secondo, fornirebbe ai cittadini di quei paesi informazioni tali da consentire loro di chiedere conto ai propri governanti del loro operato. Se questo avvenisse, sarebbe un evento di enorme portata: al momento sono più di 100 i paesi che usano, o stanno adottando, gli International Financial Reporting Standards, compresi i 27 membri dell'Unione Europea, Cina, Giappone, Canada ed India. Nell'agosto 2008 la US Securities and Exchange Commission (SEC) ha presentato una "roadmap" per guidare le imprese statunitensi nella migrazione dagli standard americani, gli ultimi standard importanti a compiere il passaggio, agli IFRS;

- anche se la tendenza attuale ad intraprendere azioni sanzionatorie nei confronti dei paradisi fiscali che non collaborano, identificati tramite la lista nera OCSE, è una buona cosa, non avrebbe senso se non riguardasse anche i principali utilizzatori di quegli stessi paradisi fiscali, comprese banche e multinazionali. CIDSE chiede che siano applicate sanzioni alle imprese che mantengono sussidiarie in paradisi fiscali non cooperanti, e che rifiutano di fornire dettagli e spiegazioni dei propri legami con quei territori. Le sanzioni comprenderebbero il divieto di accedere alle funzioni pubbliche, al credito pubblico all'esportazione e persino alla borsa valori;
- la creazione di un registro del commercio internazionale - o almeno di registri regionali, soprattutto per l'Unione Europea - per registrare tutte le compagnie ed entità legale, in particolare delle società veicolo (SPV) e dei monopoli, e compresi i nomi degli azionisti e/o dei beneficiari effettivi. In questo modo il lavoro dell'amministrazione tributaria e della magistratura sarebbe di gran lunga facilitato ed il fenomeno delle società fittizie avrebbe fine.

5. Tassazioni globali devono essere adottate come una soluzione reale per aumentare la redistribuzione e rispondere alle nuove sfide globali

Come è già stato sottolineato nella prima sezione del presente documento, il progetto di una tassazione globale dev'essere analizzato accuratamente tramite le funzioni denominate 5 "R": reddito, redistribuzione, regolamentazione, revisione dei prezzi e rappresentanza. Il terzo capitolo ha discusso il potenziale che, nel contesto attuale, tasse globali come la CTT o la più generica FITT hanno di svolgere quelle funzioni chiave a livello internazionale. Nella situazione odierna la tassazione globale non riuscirebbe a svolgere la funzione di rappresentanza, a meno che non ci sia una qualche forma di governo globale. Quest'ultimo non esiste, ma la creazione di tasse internazionali accelererebbe probabilmente il rafforzamento, ora più che mai necessario, di istituzioni democratiche mondiali con un minimo di rappresentanza.

Sfruttando le entrate dalle tasse internazionali per finanziare lo sviluppo ed i beni pubblici globali dovrebbe essere considerato complementare ed aggiuntivo rispetto alle fonti di finanziamento già esistenti. Oltre ad accrescere le risorse disponibili e ad assicurare la prevedibilità dei flussi di aiuti, le nuove entrate sosterranno i Paesi in via di sviluppo a sviluppare le proprie entrate, a migliorare l'amministrazione finanziaria ed a sradicare la povertà.

CIDSE si appella ad ogni Stato interessato e a quelli compresi nell'Unione Europea affinché introducano un esperimento pilota di CTT. Ogni ulteriore dibattito o studio internazionale dovrebbe concentrarsi sui dettagli della sua attuazione. Una semplice tassa di bollo sulle transazioni di valuta estera per finanziare lo sviluppo, come la CTDL, sarebbe un primo passo per progredire e fare esperienza nel campo.

CIDSE ritiene, però, che il ruolo regolatore di una CTT debba ancora restare un obiettivo a lungo termine. Ciò sarebbe possibile con il mercato secondario basato sul modello di Spahn oppure in una forma sviluppata ancora di più verso una tassa più generale sulle transazioni finanziarie.

CIDSE accoglie l'idea una FTT generica. Poiché si tratta un meccanismo nuovo, CIDSE suggerisce che i fora internazionale, come il Leading group for Solidarity Levies, ed il processo preparatorio alla Conferenza di revisione di Doha sul finanziamento allo sviluppo, dovrebbero essere usati per ulteriori discussioni e per la promozione di una tassa sulle transazioni finanziarie. CIDSE incoraggia in particolar modo l'Unione Europea a testare per prima la fattibilità di una FTT.

Governance democratica e rappresentativa ed amministrazione delle tasse globali

Al momento la tassazione si basa sulla legislazione nazionale dei singoli paesi e spetta a loro raccogliere i contributi. Poiché non esiste un'autorità internazionale investita di prerogative simili, le tasse sono raccolte attraverso canali nazionali e sono usate come prevedono gli accordi internazionali o, ancora meglio, per un uso comune. In questo modo possono essere trovate le risorse necessarie per lo sviluppo internazionale dei beni pubblici globali o per affrontare problemi mondiali. Anche usare i canali già esistenti può essere una soluzione efficace. Tuttavia gli squilibri nelle strutture di potere continueranno ad esistere, se il potere decisionale sull'uso delle risorse resterà in mano alle nazioni ricche e continueranno a mancare una vera collaborazione ed una responsabilità congiunta. Per risolvere questo problema, sarà necessario creare, quando sarà giunto il momento, uno strumento di *governance* internazionale per il controllo fiscale globale. Anche se fornire una proposta dettagliata per un possibile strumento di *governance* internazionale esula dallo scopo di questo documento, CIDSE suggerisce di considerare, nella sua progettazione, il seguente principio:

- i meccanismi vincolanti devono essere decisi nella forma di accordi o trattati multilaterali, per garantire impegni a lungo termini e prevedibilità;

- per assicurare rappresentanza, pari potere decisionale e proprietà congiunta da parte di tutti gli attori, il processo - dalla tassazione all'amministrazione, all'erogazione - dev'essere integrato in uno schema multilaterale che garantisca pari diritti e partecipazione di tutti gli interessati, oltre a trasparenza e responsabilità;
- l'ONU dovrebbe avere un ruolo chiave nel promuovere l'idea di una tassazione internazionale e nel creare la nuova struttura di governance necessaria;
- nel contesto dei dibattiti in corso sul finanziamento ai beni pubblici globali, sarebbe bene esaminare anche le strutture di finanziamento complementari ai canali tradizionali, includendo le questioni di addizionalità, complementarità e coerenza con i "fondi verticali";
- l'UNITAID, progettato per fornire un luogo di discussione egualitario per i rappresentanti delle parti interessate, come i governi del Nord e del Sud del mondo, la società civile, le organizzazioni specializzate ed i fondi internazionali, rappresenta un esempio interessante da cui trarre insegnamento. I suoi critici ne hanno messo in discussione la nuova struttura per l'efficacia degli aiuti, il pragmatismo ed un'attenzione limitata al settore sanitario, dove già numerosi attori sono coinvolti. L'UNITAID dev'essere controllato e valutato con attenzione - soprattutto per la partecipazione degli interessati in base ai principi di uguaglianza e proprietà a livello locale, di attuazione e pratica sul campo - in modo da imparare da questa struttura lezioni preziose per il futuro.

CONCLUSIONE

La capacità dello Stato di assolvere ai propri obblighi nei confronti dei cittadini è influenzata in buona parte dalla natura e dal volume delle risorse a sua disposizione per la spesa pubblica.

L'assistenza finanziaria esterna resta un punto critico per numerosi paesi in via di sviluppo, soprattutto nell'immediato per il raggiungimento dei MDG. In proposito, resta imprescindibile la necessità che i paesi industrializzati spendano almeno lo 0,7% del proprio RNL per un'assistenza efficace, e non gonfiata, a paesi privi di mezzi propri per raggiungere gli MDG.

Tuttavia, non si può ignorare che, nell'ultimo decennio, con la crescita endemica della globalizzazione si è verificato un trasferimento netto di risorse finanziarie dai paesi poveri a quelli ricchi, anziché nella direzione opposta. Restituzione del debito, perdite di utili a causa della liberalizzazione degli scambi e la creazione di riserve di valuta estera sono problemi seri e devono

essere affrontati come tali. Eppure non giustificano l'intero flusso dal Sud al Nord. La fuga di capitali illeciti, attraverso il trasferimento di patrimoni rubati, evasione fiscale od altre attività criminali, costituiscono la maggior parte di quel flusso. Nell'attuale dibattito sul finanziamento allo sviluppo tali questioni non sono affrontate in maniera adeguata. Nonostante il notevole effetto negativo della globalizzazione su povertà ed ingiustizia, CIDSE ritiene che la globalizzazione abbia anche creato opportunità per un'azione rinnovata contro quei problemi, proprio per la loro dimensione globale.

Allo stesso tempo, siamo convinti che l'agenda sul finanziamento allo sviluppo dovrebbe essere più che un mero elenco di cose da fare. In qualità di rete internazionale di organizzazioni cattoliche per lo sviluppo impegnate nella richiesta per una più equa distribuzione della ricchezza tra i paesi, CIDSE considera la tassazione al centro della finanza per lo sviluppo. La chiave è nelle 5 "R" che riassumono il ruolo della tassazione: reddito, redistribuzione, regolamentazione, revisione dei prezzi e rappresentanza. Da questo punto di vista, CIDSE propone di dare priorità agli sforzi a livello nazionale per ampliare la base imponibile, e di sostenere la capacità amministrativa fiscale. Finanza internazionale, sostegno e riforma del sistema restano altrettanto cruciali per incoraggiare gli sforzi nazionali al riguardo. La lotta internazionale contro l'evasione fiscale dovrebbe essere una priorità per lo sviluppo.

Inoltre, CIDSE raccomanda lo sviluppo di tasse internazionali. Tasse del genere sono divenute necessarie grazie alla globalizzazione: il mondo è ormai innegabilmente interconnesso e, quindi, reddito, redistribuzione, regolamentazione, revisione dei prezzi e rappresentanza sono funzioni più che mai necessarie a livello globale. CIDSE appoggia in particolare l'adozione di una CTT, o di una FTT più generica, assieme alle tasse ambientali, necessarie per affrontare i problemi che sorgono come conseguenza dei cambiamenti climatici.

FONTI INNOVATIVE DI FINANZIAMENTO PER LO SVILUPPO*

Introduzione

La nozione di “fonti innovative di finanziamento dello sviluppo” è stata introdotta nel dibattito internazionale in occasione della Conferenza di Monterrey sul finanziamento per lo sviluppo del 2002. Mentre all’inizio era priva di un significato preciso, se non con riferimento all’emissione di Diritti Speciali di Prelievo (DSP) supplementari da parte del Fondo Monetario Internazionale, essa è giunta in seguito ad indicare i meccanismi che permettono di generare delle **risorse addizionali** rispetto all’Aiuto Pubblico per lo Sviluppo (APS) e che sono dotati di maggiore **prevedibilità**.

Le fonti innovative risponderebbero quindi ad almeno uno dei seguenti obiettivi:

- 1. Generare dei finanziamenti addizionali rispetto all’APS**, come ad esempio accade per le tasse internazionali (tasse sui biglietti aerei, sui trasporti, sul commercio elettronico...).
Non vi si possono includere i meccanismi di cancellazione del debito e il *budget support* (il sostegno diretto al bilancio dello Stato), a meno che essi non rispondano a uno dei due obiettivi seguenti.
- 2. Migliorare le caratteristiche dei flussi di APS esistenti:**
 - Prevedibilità e stabilità dei finanziamenti per affrontare i bisogni di lungo periodo (ad esempio l’accesso ai farmaci essenziali) o un investimento urgente e massiccio (ad esempio per le vaccinazioni).
 - Risposta alle lacune dell’APS (variazioni dell’aiuto dovute ai vincoli di bilancio ed all’assenza di coordinamento tra i donatori) o del mercato globale (assenza di affidabilità dei beneficiari, mancanza di redditività dei flussi privati). In questo ambito possiamo includere l’AMC, ma anche i prestiti anticiclici, le cui scadenze sono indicizzate sulle risorse dei Paesi beneficiari.
- 3. Generare dei contributi supplementari del settore privato attraverso contributi volontari** (RED, lotteria internazionale, contributi

* Articolo redatto sulla base del documento del Gruppo Pilota di Solidarité & Mondialisation (Ministero Affari Esteri ed Europei della Repubblica Francese), *Financements pour le développement: De Monterrey à Doha. Vers un Changement d’échelle*, 28 novembre 2008.

sulle transazioni su internet, agevolazioni fiscali o finanziarie a favore dei programmi di sviluppo, agevolazione del trasferimento delle rimesse dei migranti...).

Al di là del metodo di classificazione degli strumenti innovativi, l'elemento più importante è costituito dal postulato che questi meccanismi debbano affiancarsi ad un innalzamento dell'APS e non sostituirsi ad esso.

Finora, questi strumenti innovativi hanno mobilitato due miliardi di dollari di finanziamenti addizionali, stabili e prevedibili, ed hanno permesso di vaccinare più di 100 milioni di bambini all'anno e di garantire il trattamento pediatrico contro l'AIDS di 100.000 bambini all'anno.

Nel contesto dell'urgenza della lotta contro la povertà, questi meccanismi si collocano al centro del dibattito per una globalizzazione più solidale e meglio regolata: le loro caratteristiche di addizionalità e prevedibilità li rendono particolarmente adatti al finanziamento dei beni pubblici globali come la salute o il clima, che richiedono finanziamenti stabili, risorse comuni ed il superamento delle lacune della globalizzazione (soddisfazione della domanda in assenza di copertura sanitaria nei numerosi Paesi del Sud, squilibrio nei rapporti di forza tra Stati e laboratori farmaceutici, costi sociali ed ambientali imposti al resto del mondo da attività economiche transnazionali che non ne pagano il prezzo in termini fiscali). Le fonti innovative forniscono inoltre una risposta ai fallimenti dell'APS, che è spesso frammentario e volatile. Essi costituiscono per di più un elemento di aggregazione per Paesi con livelli di sviluppo diversi, appartenenti a continenti diversi, al di là delle fratture ideologiche tra i Paesi del Nord e quelli del G77*.

La rilevanza delle fonti innovative è stata riconosciuta in più occasioni di alto livello.

Nel gennaio 2004, a Ginevra, i Presidenti di Brasile, Cile e Francia hanno lanciato, con il sostegno del Segretario Generale delle Nazioni Unite, un'iniziativa contro la fame e la povertà, rivolgendo un appello per la creazione di nuove fonti di finanziamento per lo sviluppo.

* Il G77 è un'organizzazione intergovernativa delle Nazioni Unite, formatasi nel 1964 in occasione della prima riunione del CNUCED (Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo), a Ginevra. Il nucleo originario, che riuniva 77 Stati per la difesa degli interessi del Sud del mondo, oggi comprende 131 Paesi.

Nel settembre 2004 è stato pubblicato un rapporto tecnico² a seguito di una riunione di Capi di Stato e di Governo convocata presso le Nazioni Unite su iniziativa del Presidente del Brasile, al quale si sono aggiunti i Presidenti di Cile e Francia e il Primo Ministro spagnolo. Questo rapporto che presenta le diverse opzioni disponibili riguardo i meccanismi innovativi di finanziamento, ha permesso di elaborare un quadro di riferimento attendibile.

Al Summit Mondiale del 2005 delle Nazioni Unite si è riconosciuta l'importanza di attuare nuove fonti per il finanziamento dello sviluppo e si sono uniti alle iniziative già avviate a livello internazionale.

Nel settembre 2005, 79 Paesi hanno sancito il proprio sostegno alla Dichiarazione di New York (*High-level plenary meeting of the 60th session of the UN general assembly*) dove i Capi di Stato e di Governo si sono impegnati a:

- Raggiungere gli Obiettivi di sviluppo del Millennio (MDGs) entro il 2015;
- Incremento di ulteriori 50 miliardi di dollari l'anno entro il 2010 per la lotta alla povertà;
- Impegno da parte di tutti i Paesi in via di sviluppo ad adottare piani nazionali per raggiungere i MDGs entro il 2006;
- Accordo per fornire sostegno immediato a iniziative di rapido impatto contro la malaria e a favore dell'educazione e dell'assistenza sanitaria;
- Finanziamento per lo sviluppo attraverso nuove fonti, come gli sforzi di alcuni gruppi di paesi per realizzare una struttura finanziaria internazionale e altre iniziative per il finanziamento di progetti di sviluppo, soprattutto in campo sanitario;
- Valutazione di misure aggiuntive per garantire la sostenibilità del debito nel lungo periodo.³

La riflessione sulle fonti innovative e sulla loro attuazione si svolge principalmente all'interno del Gruppo pilota sulle fonti innovative di finanziamento (*Leading group on solidarity levies to fund development*), creato nel 2006, che riunisce 55 Paesi membri e 3 Paesi osservatori, le principali organizzazioni internazionali (Banca Mondiale, Organizzazione Mondiale della Sanità, UNICEF, UNDP) e Organizzazioni Non Governative.

Il Gruppo pilota ha svolto la sua quinta riunione plenaria a Conakry, in Guinea, il 6 e 7 novembre 2008, con lo scopo di elaborare un messaggio per

² Declaration on the action against hunger and poverty, Vertice di alto livello dei Capi di Stato e di Governo, 20 settembre 2004.

³ <http://www.un.org/summit2005>.

la Conferenza di Doha sul finanziamento per lo sviluppo, nella convinzione che la lotta alla povertà esige, ora più che mai, un cambiamento nell'attuazione di fonti innovative per il finanziamento dello sviluppo. Il valore aggiunto di questi nuovi strumenti risiede nella loro addizionalità all'aiuto pubblico tradizionale alla loro prevedibilità e stabilità, caratteristiche che permettono di influire quanto possibile sugli effetti negativi della globalizzazione.

I meccanismi innovativi devono rispettare il principio di efficacia dell'aiuto come definito dalla Dichiarazione di Parigi del 2005 e dalla dichiarazione adottata al Terzo Forum di Alto Livello sull'efficacia dell'aiuto allo sviluppo svoltosi ad Accra nel settembre 2008. È dunque necessario evitare le duplicazioni, commisurare i meccanismi al bisogno, promuovere un utilizzo trasparente dei fondi e favorire le sinergie per facilitarne la gestione da parte dei beneficiari. L'efficacia dell'aiuto può anche essere favorita dalla cooperazione regionale.

1. Il contributo internazionale di solidarietà sui biglietti aerei per finanziare il fondo internazionale per l'acquisto di farmaci UNITAID

28 Stati hanno annunciato la loro intenzione di creare un contributo di solidarietà consistente in un importo esiguo prelevato sui biglietti aerei emessi nei confronti dei passeggeri che decollano dal territorio dei Paesi partecipanti con lo scopo di finanziare la lotta contro le grandi pandemie. Entrato in vigore in 11 Paesi, senza avere un impatto misurabile sul traffico aereo, questo contributo ha già permesso di raccogliere, nel 2008, 300 milioni di dollari addizionali rispetto all'aiuto pubblico, che saranno garantiti di anno in anno. Questi contributi sono prelevati a livello nazionale e vengono coordinati a livello internazionale, dal momento che sono destinati al fondo internazionale per l'acquisto di farmaci UNITAID.

Lanciato nel 2006 su iniziativa di cinque Paesi (Brasile, Cile, Francia, Norvegia e Regno Unito), UNITAID, che ha sede presso l'Organizzazione Mondiale della Sanità, ha lo scopo di potenziare l'accesso nel lungo periodo di coloro che ne hanno più bisogno a trattamenti di qualità contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria a prezzi contrattati, in quanto l'assunzione di impegni di lungo periodo permette di ottenere prezzi più bassi da parte dei produttori.

UNITAID ha già destinato più di 500 milioni di dollari in 80 Paesi beneficiari, principalmente in Paesi a basso reddito. In partenariato con la Fondazione

Clinton è stata ottenuta una diminuzione dei prezzi dei farmaci di seconda linea – ovvero quei farmaci che vengono somministrati quando il virus è diventato troppo resistente agli anti-retrovirali - contro l'AIDS (dal 25% al 50% a seconda del livello di reddito dei Paesi) e dei trattamenti pediatrici (del 40%).

La promozione della tassa sui biglietti aerei resta una priorità del Gruppo pilota, che ha lanciato a Conakry una task force di Paesi africani per convincere il maggior numero di Stati del continente ad attuare, in base alle caratteristiche proprie di ognuno, questo contributo di solidarietà.

La Norvegia, inoltre, destina a UNITAID parte di una tassa sul cherosene utilizzato dagli aerei nei voli interni.

La scelta della tassa sui biglietti aerei, ad un tasso molto basso e con l'esenzione dei passeggeri in transito, si è rivelata economicamente razionale. Essa è stata ben accolta dal pubblico, non ha avuto un impatto negativo sul settore aereo e sul turismo ed ha una base di calcolo dinamica, dal momento che sono previsti 1,6 miliardi di turisti nel 2030 rispetto agli 860 milioni attuali e l'aumento del 6% annuo del trasporto aereo a livello mondiale.

Tuttavia, l'attuazione della tassa è più lenta: l'iniziativa ha raccolto l'adesione di pochi Paesi sviluppati (Corea del Sud, Francia, Norvegia, ai quali si aggiungono il Regno Unito e la Spagna che partecipano a UNITAID attraverso contributi di bilancio di lungo periodo). I tre quarti delle risorse di UNITAID continuano inoltre ad essere forniti dalla Francia. È dunque necessario che altri Paesi sviluppati ed emergenti aderiscano a questa iniziativa per permetterle di raggiungere una vera e propria massa critica.

Molti sono i fattori che possono spiegare l'arresto nell'estensione dell'iniziativa: un'ostilità ideologica all'idea delle tasse internazionali, l'accento posto sull'aumento dell'APS, il timore della creazione di nuove strutture e dei costi di transazione elevati, il contesto economico poco favorevole per il settore aereo in alcuni Paesi terzi, la preferenza per dei contributi di bilancio pluriennali.

Il lavoro di pressione continua tuttavia a dare i propri frutti: il Portogallo ha annunciato all'inizio del 2008 la propria intenzione di studiare l'attuazione della tassa. Il Parlamento giapponese ha istituito all'inizio del 2008 una commissione bipartisan sui contributi internazionali di solidarietà, in particolare sulla tassa sulle transazioni in valuta.

Le risorse generate sono dotate di un'importante prevedibilità, soprattutto se queste tasse sono direttamente destinate al finanziamento di UNITAID o di altri programmi di sviluppo. Tuttavia, è necessario studiare l'attuazione di impegni finanziari pluriennali, al di là delle dichiarazioni politiche degli Stati. I programmi pluriennali attuati finora hanno infatti avuto un impatto tangibile sul mercato dei farmaci, di cui UNITAID permette di migliorare il funzionamento nella lotta contro le tre pandemie (AIDS, tubercolosi e malaria).

I costi di transazione sono contenuti (1,75% dei contributi finanziari per il 2006 e il 2007) e le garanzie di trasparenza sono elevate (partecipazione della società civile e dei Paesi beneficiari e donatori al Consiglio di Amministrazione di UNITAID, pubblicazione delle decisioni del Consiglio di Amministrazione). Nonostante ciò, la creazione di un nuovo fondo verticale, anche se legato all'OMS, ha ricevuto alcune critiche.

I promotori di UNITAID insistono sul fatto che nessun fondo internazionale, in particolare il Fondo mondiale per la lotta contro l'HIV/AIDS, la tubercolosi e la malaria, ha avuto alcun effetto sul prezzo dei farmaci.

La titolarità da parte dei Paesi beneficiari non è stata l'obiettivo primario di UNITAID, dal momento che questo Fondo ha un approccio di mercato ed organizza l'acquisto collettivo di farmaci sulla base della domanda identificata dalle organizzazioni partner nei Paesi potenziali beneficiari. Nonostante ciò, consapevole dell'importanza di creare un legame tra i beneficiari e gli attori della filiera del farmaco nei Paesi beneficiari, UNITAID ha avviato un dialogo con le centrali regionali per l'acquisto dei farmaci.

2. Lo strumento internazionale di finanziamento per le vaccinazioni (*International Finance Facility For Immunisation - IFFIm*)

Nel novembre 2006 è stato lanciato lo strumento internazionale di finanziamento per le vaccinazioni (IFFIm), su iniziativa e grazie al sostegno finanziario di Regno Unito, Spagna, Francia, Italia, Norvegia e Svezia. Il Sudafrica si è aggiunto in seguito ed il Brasile sta prendendo in considerazione questa opportunità.

L'IFFIm deve riscuotere nei prossimi anni 4 miliardi di dollari sui mercati finanziari per finanziare i programmi di vaccinazione dei bambini e di rafforzamento dei sistemi sanitari. Questi programmi sono diretti, nei 70 Paesi più poveri del pianeta, dall'Alleanza per i vaccini e la vaccinazione GAVI (ex Global Alliance for Vaccines and Immunisation), Fondazione caritativa di diritto britannico di cui la Banca Mondiale è il tesoriere. Le promesse di

donazioni degli Stati finanziatori che partecipano all'iniziativa costituiscono la contropartita dell'IFFIm e permetteranno di rimborsare le obbligazioni in un arco di tempo di 20 anni.

I fondi generati dall'IFFIm nel 2007 sono stati di un miliardo di dollari. I fondi raccolti sono molto importanti, ma sarà necessario assicurarsi che essi siano utilizzati in conformità al loro obiettivo, per finanziare le spese di investimento.

L'investimento totale a favore dell'IFFIm dovrebbe permettere di salvare la vita di 5 milioni di bambini tra il 2006 ed il 2015 e di evitare più di 5 milioni di morti in età adulta. Questi vantaggi si sommeranno a un milione e mezzo di vite che saranno salvate se gli investimenti a favore dell'alleanza GAVI manterranno il livello attuale. A livello globale, più di 500 milioni di bambini saranno protetti dal morbillo, dal tetano e dalla febbre gialla.

L'IFFIm permette dunque di generare delle risorse considerevoli, in modo molto rapido e con una garanzia di prevedibilità molto elevata, dal momento che i donatori si sono assunti degli impegni finanziari irrevocabili per rimborsare le obbligazioni emesse. Esso ha avuto allo stesso tempo un impatto sul prezzo dei vaccini. I fondi sono utilizzati attraverso un fondo esistente, il GAVI, il che limita i costi di avviamento. Di contro, i costi di transazione connessi alla remunerazione degli investitori sono elevati (circa il 20% dei fondi), il che è pienamente giustificato dal momento che si tratta di sostenere delle spese urgenti ed investimenti (la vaccinazione) che sarebbero molto più costosi in futuro se non si facesse nulla nel presente.

3. Il programma pilota *Advance Market Commitment* (AMC) per i vaccini contro lo pneumococco

Nel febbraio 2007 è stato lanciato un programma pilota di garanzia di acquisto futuro (*Advance market Commitment*, AMC) per i vaccini contro lo pneumococco, su iniziativa dell'Italia, con il sostegno finanziario di Italia, Canada, Norvegia, Regno Unito, Russia, Fondazione Gates ed in cooperazione con la Banca Mondiale. Questo meccanismo ha lo scopo di accelerare lo sviluppo di nuovi vaccini contro lo pneumococco, destinati in modo particolare ai Paesi in via di sviluppo, garantendo il finanziamento del loro acquisto futuro, a patto che essi siano sviluppati in modo efficace e che esista una domanda sufficiente sulla base delle garanzie finanziarie fornite dai donatori, che dovrebbero raggiungere 1,5 miliardi di dollari in 12 anni. Questo progetto, molto avanzato, sarà operativo nel 2009.

Questi primi tre progetti, focalizzati sulle questioni inerenti la salute, sono strettamente complementari nei tre aspetti della:

- Diffusione dei farmaci esistenti al minor costo (UNTAID)
- Accelerazione della vaccinazione (IFFIm)
- Sostenibilità della ricerca sui nuovi vaccini (AMC)

4. Le rimesse dei migranti

Il Gruppo pilota sui contributi di solidarietà a favore dello sviluppo ha svolto un ruolo primario nel riconoscimento del contributo apportato allo sviluppo da parte delle rimesse dei migranti. Esso costituisce un luogo essenziale per lo scambio di buone pratiche sulla trasparenza e la riduzione dei costi delle rimesse e per l'attuazione di meccanismi, soprattutto fiscali, che permettano di indirizzarle verso investimenti produttivi o sociali nei Paesi d'origine degli immigrati. Questi meccanismi devono soprattutto facilitare l'accesso delle famiglie beneficiarie alle istituzioni finanziarie e bancarie.

5. Il contributo dell'1% per la solidarietà digitale

Il divario digitale è uno dei maggiori ostacoli per lo sviluppo e l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione è divenuto essenziale per la trasmissione delle conoscenze.

Il Gruppo pilota sostiene dunque i contributi volontari provenienti dagli appalti pubblici nel settore dei prodotti e dei servizi digitali. Esso sostiene il principio del contributo per la solidarietà digitale (1%) promosso dal Senegal e dalla Guinea e gli obiettivi della Convenzione sul finanziamento della solidarietà digitale, approvata alla riunione plenaria di Conakry e presentata alla Conferenza di Lione per la solidarietà digitale svoltasi il 24 novembre 2008, all'interno della quale è stato rivolto un appello a Stati, enti pubblici e privati ed autorità locali ad applicare il contributo dell'1%, basato sull'impegno volontario assunto da ogni istituzione pubblica o privata di introdurre una tale clausola nelle proprie gare d'appalto. È importante sottolineare il carattere pionieristico della legge approvata in Senegal nel 2008, che attua tale contributo volontario ed invita gli altri Paesi a sostenere questi obiettivi a seguito della Conferenza di Lione.

6. La lotta all'evasione fiscale ed ai flussi finanziari illegali

Il Gruppo pilota riconosce la rilevanza delle somme sottratte allo sviluppo a causa della frode e dell'elusione fiscale, al Nord come al Sud. Questo problema globale colpisce in modo maggiore i Paesi meno sviluppati sottraendo loro le risorse essenziali per il finanziamento dei servizi e degli investimenti pubblici. L'ammontare complessivo dei flussi illegali di capitale

è considerevole e genera una fuga notevole di risorse dai Paesi in via di sviluppo.

La Norvegia ha creato e guidato una Task Force su questo tema e ne ha presentate le linee d'azione in un rapporto che invita a proseguire con il lavoro intrapreso, a coordinare le diverse iniziative, a condividere le informazioni, a realizzare degli studi ed a prendere in considerazione le proposte suggerite. Si tratta del mandato di una nuova task force globale nell'ambito del programma "Global Financial Integrity" del Center for International Policy, sotto la direzione della Norvegia e del Gruppo pilota, con la partecipazione di altri Paesi interessati e di organizzazioni della società civile.

7. La lotta al cambiamento climatico e le fonti innovative di finanziamento dello sviluppo

Le prime vittime del riscaldamento globale sono i Paesi meno sviluppati, ossia quelli che hanno le minori responsabilità per le emissioni di CO₂. Lo sviluppo dei meccanismi di mercato (permessi di emissione, meccanismi di sviluppo pulito, ecc.), avviato dall'Unione Europea e di cui è richiesta l'estensione a livello mondiale, offre la possibilità di liberare nuove risorse per rimediare a questa ingiustizia e finanziare in particolare le azioni di adattamento al cambiamento climatico. Solo la Germania, nell'ambito dell'azione del Gruppo pilota, ha fin d'ora deciso di destinare allo sviluppo una parte dei profitti ricavati dalla vendita all'asta dei permessi di emissione (120 milioni di euro)⁴. La Commissione Europea ha proposto nel marzo 2008 di lanciare un meccanismo di prestito mondiale, garantito da una parte del ricavato generato dal 2012 dalla vendita all'asta dei permessi di emissione nell'Unione Europea.

8. Tasse sulle transazioni finanziarie e valutarie

Presentate inizialmente tra le opzioni del rapporto Landau sulle nuove imposte finanziarie internazionali, le tasse sulle transazioni finanziarie e

⁴ Procedimento previsto in base all'accordo raggiunto in Seduta Plenaria tra Consiglio e Parlamento Europeo del 2003 (Direttiva 2003/87/CE) che rientra nella fase di applicazione del Protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici. Grazie a questa Direttiva le aziende hanno due opzioni alternative per rispettare i parametri di emissioni di CO₂: o diminuire direttamente le emissioni oppure pagare altre aziende affinché le riducano anche per loro. Secondo questo principio quindi le aziende meno virtuose potranno comprare un certo numero dei diritti di emissioni, cedendo in tutto o in parte i quantitativi loro assegnati alle aziende più innovatrici.

valutarie consistono in un prelievo minimo su alcune attività tipiche della globalizzazione e scarsamente tassate.

Molti Paesi si sono già impegnati in questo senso: dopo la Francia nel 2001, il Belgio ha adottato nel 2004 una legge che istituisce questa tassa, ma la cui entrata in vigore è condizionata alla sua applicazione in tutta l'Unione. Anche l'Austria è interessata all'attuazione di un meccanismo simile per finanziare il bilancio comunitario. Tenuto conto del potenziale di questi strumenti in termini di somme mobilitate, è indispensabile che l'insieme degli Stati prenda in seria considerazione la loro attuazione.

9. Contributi volontari di solidarietà

Dopo il meccanismo RED basato su dei contributi volontari legati all'utilizzo delle carte di credito (il cui ricavato è destinato al Fondo mondiale per la lotta contro l'HIV/AIDS, la tubercolosi e la malaria), è in corso un nuovo progetto, in partenariato con i sistemi mondiali di prenotazione dei biglietti aerei (Sabre, Galileo, Amadeus). Una fondazione del millennio per le fonti innovative di finanziamento in materia di salute è in via di creazione per raccogliere il ricavato di questi contributi volontari effettuati a seguito dell'acquisto dei biglietti aerei da parte di individui o imprese, con un potenziale di circa un miliardo di dollari nel 2011. Il ricavato di questi contributi deve essere destinato agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio in materia di salute e privilegiare UNITAID, che partecipa al progetto, come destinatario. Questi contributi volontari di solidarietà (CVS) non saranno attuati nei Paesi che hanno adottato la tassa sui biglietti aerei o che hanno avviato un procedimento legislativo in questa direzione.

Conclusioni

Il Gruppo pilota ha la missione di esplorare tutte le altre fonti di finanziamento, comprese quelle che cercano di rimediare ai fallimenti del mercato e i meccanismi adattati alla capacità congiunturale di rimborso degli Stati (ad esempio i prestiti anticiclici), i meccanismi di garanzia per gli investimenti, i fondi di investimento per lo sviluppo, eccetera, nonché l'attuazione dei diritti speciali di prelievo da parte del Fondo Monetario Internazionale e i meccanismi anticiclici per lottare contro gli shock finanziari e commerciali di cui sono vittime i Paesi in via di sviluppo. In riferimento a ciò, il Gruppo pilota prende atto del lavoro di classificazione e di identificazione sistematica avviato dalla Banca Mondiale. Esso è chiamato ad aggiornare regolarmente le conoscenze sulle fonti innovative, dal momento che esse suscitano un interesse costante, in particolare nell'attuale contesto economico.

Dal momento che Monterrey ha segnato il punto di partenza delle fonti innovative, Doha doveva essere un'occasione determinante per la loro attuazione da parte della comunità internazionale.

Il Gruppo pilota ha sottolineato l'importanza di una presa in considerazione dell'insieme delle fonti innovative, che sostiene nella dichiarazione finale di Doha, in particolare all'articolo 38 che è dedicato in modo specifico ad essi. Esso ha rivolto un appello all'intera comunità internazionale per affermare il proprio impegno nei confronti di queste fonti innovative a Doha. I Paesi del Gruppo pilota hanno espresso l'augurio che altri Stati ed altre organizzazioni si uniscano ad esso per assicurare il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio nel 2015.

L'importanza delle fonti innovative per il finanziamento dello sviluppo è stata riaffermata all'interno della Dichiarazione finale della Conferenza di Doha. Il paragrafo 51 di tale dichiarazione riconosce infatti i considerevoli progressi fatti a partire dalla Conferenza di Monterrey e cita, a titolo esemplificativo, lo strumento internazionale di finanziamento per le vaccinazioni (IFFIm), il programma pilota *Advance market commitment* (AMC) e la tassa di solidarietà sui biglietti aerei, raccomandandone l'attuazione su scala più ampia, in modo addizionale rispetto alle fonti tradizionali di finanziamento e in accordo con le priorità dei Paesi in via di sviluppo, per evitare di gravare indebitamente su di essi. Viene inoltre rivolta al Segretario Generale delle Nazioni Unite la richiesta di redigere un rapporto sullo stato delle iniziative esistenti in vista della 64ma sessione dell'Assemblea Generale.

LINK UTILI

ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

www.un.org/issues/m-devel.html

Cooperazione e sviluppo alle Nazioni Unite

www.un.org/esa/ffd/

Il finanziamento per lo sviluppo: Consenso di Monterrey e Conferenza di Doha

www.un.org/esa/ffd/doha/civilsociety/forum.htm

Il Forum globale della società civile a Doha

www.ffdnngo.org/

Società civile e finanziamento per lo sviluppo

www.worldbank.org

Banca Mondiale

www.imf.org

Fondo Monetario Internazionale

www.accrahlfn.net

Terzo Forum di Alto Livello sull'efficacia dell'aiuto allo sviluppo, Accra, settembre 2008

www.un.org/millenniumgoals/

Nazioni Unite e Obiettivi di Sviluppo del Millennio

UNIONE EUROPEA

http://ec.europa.eu/europeaid/index_it.htm

EuropeAid, Ufficio di cooperazione della Commissione Europea

http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm

Direzione Generale Sviluppo e Relazioni con i Paesi ACP (Africa, Carabi e Pacifico) della Commissione Europea

www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1244&lang=en&mode=g

Il Consiglio dell'Unione Europea e le politiche per lo sviluppo

www.concordeurope.org

Confederazione Europea delle Ong che lavorano nei campi dell'emergenza e dello sviluppo (CONCORD)

www.cidse.org/Area_of_work/?id=55

CIDSE e finanziamento dello sviluppo

ITALIA

www.justpax.it

Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace

www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/

Direzione Generale Cooperazione Sviluppo, Ministero Affari Esteri

FONTI INNOVATIVE

www.innovativefinance-oslo.no

Gruppo pilota sulle fonti innovative di finanziamento (*Leading group on solidarity levies to fund development*)

www.unitaid.eu

Fondo internazionale per l'acquisto di farmaci

www.iff-immunisation.org

Strumento internazionale di finanziamento per le vaccinazioni (IFFIm)

www.dsf-fsn.org

Fondo globale per la solidarietà digitale

www.vaccineamc.org/

Programma pilota *Advance Market Commitment* (AMC) per i vaccini contro lo pneumococco

© **FOCSIV**

Stampato dalla COMAS Grafica Srl - Roma