

*Proposte della società civile per la cooperazione internazionale dell'Italia
Seminario CeSPI – Roma 16 marzo 2006*

Riportare la cooperazione italiana in Europa e nel mondo

di Iacopo Viciani, e Luca De Fraia – ActionAid International

La cooperazione allo sviluppo italiana è chiamata a allinearsi a un nuovo *consensus* che nasce dall'impegno della comunità internazionale per il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio.

Il Consenso dell'Unione Europea in materia di cooperazione allo sviluppo, approvato nel Consiglio Affari Generali dello scorso 15 dicembre, individua alcuni elementi di orientamento condivisi da tutti gli Stati membri dell'Unione:

- raggiungere lo 0,7% APS/PIL nel 2015 con il target intermedio dello 0,51% nel 2010;
- priorità strategica agli Obiettivi del Millennio;
- coerenza tra politiche di sviluppo, migratorie, commerciali e di sicurezza;
- attenzione ai Paesi meno avanzati;
- metà dell'aumento degli stanziamenti, da qui al 2015, da destinare all'Africa;
- ridurre i costi di transazione degli interventi;
- aumentare il ricorso al Sostegno al Bilancio;
- rendere i flussi d'aiuto più prevedibili e meno volatili;
- slegare tutto l'aiuto, anche quello alimentare.

Alla luce di questi criteri è necessario definire le proposte per il futuro della cooperazione italiana a partire dalla considerazione del fatto che **l'Italia non è attualmente in grado fare la sua parte all'interno della comunità dei donatori e di contribuire efficacemente al raggiungimento degli MDGs.**

ActionAid International, insieme alle organizzazioni del CINI, è intervenuta nel dibattito per le prossime elezioni politiche con una proposta articolata sull'indicazione della creazione di un Ministero per il coordinamento delle politiche volte allo Sviluppo Sostenibile e alla Lotta alla Povertà nel mondo, e sulla richiesta di adeguati volumi di risorse. In occasione dell'incontro del 16 marzo vogliamo compiere un esercizio per segnalare le sfide che dovranno essere affrontate e nuove possibili risposte di carattere istituzionale.

Il futuro della cooperazione italiana dovrà essere disegnato per affrontare otto sfide cruciali.

- **I volumi sono insufficienti**, inchiodando dal 1995 al 2004 il rapporto APS/PIL tra lo 0,11% e lo 0,20%. L'andamento non è costante in ragione di operazioni contingenti, quali i versamenti all'IDA e soprattutto le cancellazioni del debito. Tra il 2000 e 2004 il 34% dell'APS bilaterale italiano è stato generato dalle

cancellazioni, con un picco del 53% nel 2002. I volumi di risorse “fresche”¹ vengono mantenuti al di sopra del miliardo di dollari grazie ai contributi obbligatori al bilancio comunitario e, talvolta, a favore dell’IDA. Complessivamente questi contributi hanno costituito nell’ultimo quinquennio il 44% di tutto l’aiuto italiano, con punte del 50% in anni di bassa cancellazione del debito. Il 2005 non sfugge a questo andamento, anzi è l’anno in cui questi elementi si accentuano e fanno decollare l’APS allo 0,24%². I 4 miliardi di dollari sborsati sono però per il 75% costituiti da cancellazione del debito iracheno, versamenti di quote arretrate a Banche e Fondi e versamenti alla Commissione Europea. Dopo questo exploit, è difficile pensare a una crescita lineare. **La Commissione Europea prevede che l’Italia per il 2010 l’Italia sarà ancora inchiodata allo 0,24%.**

- **Le risorse disponibili per l’aiuto sono poco trasparenti**, suddivise tra 23 capitoli del Bilancio dello Stato. Solo 14 capitoli sono legati alla legge 49/87 e rappresentano circa il 40% delle risorse “fresche” disponibili all’inizio dell’anno per l’aiuto pubblico italiano. Il restante 60% si trova nel bilancio del Ministero dell’Economia e non dipende da un unico atto legislativo ma dagli impegni internazionali ratificati dal Parlamento italiano per partecipare a Banche e Fondi di sviluppo.
- **L’orientamento strategico non è collegato agli MDGs**. Secondo il DAC, le linee guida di riduzione della povertà del 1999 non selezionano alcun settore o alcun MDGs quale area d’intervento su cui l’Italia si concentra. Le Relazioni previsionali dovrebbero indicare le aree geografiche e i settori di maggiore attenzione per la cooperazione italiana; le priorità degli interventi cambiano da un anno all’altro. L’impegno al sostegno della sanità e la lotta alla fame sembrano essere comunque due costanti nelle Relazioni previsionali dell’ultimo quinquennio. In realtà, se si esaminano le allocazioni di risorse, non c’è corrispondenza tra programmazione e finanziamenti. Nel quinquennio 2000-2004, il 10% del bilaterale italiano è andato all’emergenza e il 13% è assistenza tecnica che assorbe più dell’educazione.
- **L’Africa e Paesi meno avanzati (Pma) stanno perdendo d’importanza**. Secondo i dati del MAE, le erogazioni degli aiuti a dono per l’Africa australe sono passate dal 54% del 2000 al 34% del 2004. Nel 2000 l’Africa ha ricevuto, in valore reale³ 204 milioni di euro, nel 2004 soltanto 89 milioni. Le risorse sborsate verso i Pma sono passate da 181 a 173 milioni di dollari dal 2000 al 2004; la quantità di aiuto bilaterale verso i Pma, al netto del debito, passa dal 57% al 37% nel quinquennio; anche con la contabilizzazione del debito, la porzione del bilaterale destinata ai Pma si riduce comunque drasticamente passando dal 63% al 40%, nello stesso arco temporale. Infine, l’aumento dei volumi dell’APS bilaterale del 2005 sarà concentrato in Medio Oriente.

¹ Per risorse fresche intendiamo flussi finanziari in uscita dal nostro Paese; escludiamo quindi la cancellazione del debito.

² European Commission, Communication on Financing for Development and Aid Effectiveness – The challenges of scaling up EU aid 2006 – 2010, 2 marzo 2005.

³ Valore reale con anno di riferimento il 2003

- **Interventi a dono invariati:** il volume dei crediti d'aiuto italiani erogati attraverso il Fondo Rotativo si è mantenuto costante, intorno al 18% del bilaterale (al netto della cancellazione del debito)⁴. Non c'è stato alcun riorientamento a favore dell'aiuto a dono. Inoltre, l'Italia si è dimostrata particolarmente efficace nel recupero dei crediti: **dal 2000 al 2004 per ogni euro prestato ne sono rientrati 1,96**. In media, nello stesso arco di tempo, ogni anno il Fondo Rotativo ha aumentato le sue disponibilità di 125 milioni di dollari. Secondo il rendiconto dei conti dello Stato della Corte dei Conti, la disponibilità complessiva del Fondo rotativo alla fine del 2004 era di 2,1 miliardi di euro.
- **Sostegno al bilancio solo per il Mozambico.** La UE spinge per la riduzione del numero degli interventi e dei costi di gestione, aumentando la quantità delle risorse canalizzate attraverso il Sostegno al Bilancio dei Paesi beneficiari. L'Italia segue questa modalità d'intervento solo in Mozambico, con un programma triennale di 25 milioni di euro. Nonostante il fatto che lo strumento sia amministrativamente più gestibile, consenta un'erogazione più certa dei fondi e faccia guadagnare influenza politica nella comunità dei donatori, il Sostegno al Bilancio resta per l'Italia uno strumento marginale. Probabilmente in ragione del fatto che esso richiederebbe autonomia e maggiori dotazioni di strumenti per le Unità Tecniche Locali, in presenza di un sistema che attualmente è molto centralizzato, carente di risorse gestite direttamente in loco .
- **Si disperde l'aiuto in troppi paesi e progetti.** Dal 2000 al 2004, i primi dieci Paesi beneficiari dell'aiuto italiano al netto della cancellazione del debito hanno assorbito circa il 50% delle "risorse fresche" stanziare ogni anno (in media 500 milioni di dollari). Alcuni Paesi sono costantemente tra i primi 10 (Albania, Afghanistan, Palestina, Eritrea ed Etiopia). Tuttavia, i restanti 250 milioni di dollari, anziché venire concentrati sono assegnati "a pioggia" tra 90-113 Paesi, senza creare una "massa-critica" d'impatto. All'interno dei Paesi le risorse vengono ulteriormente frammentate e rese più piccole rispetto alla media dei donatori. Mentre la media delle transazioni dei donatori è di 1,5 milioni, la media dell'Italia é di 500mila dollari, aumentando costi amministrativi, quelli "nascosti" e le difficoltà per il coordinamento.
- **Il bilaterale è legato per il 92%.** E' dal 2001 che l'Italia non riporta al DAC la percentuale per gli aiuti legati. In quell'anno, caratterizzato da una bassa cancellazione del debito, il bilaterale italiano era legato per il 92%. Per l'aiuto alimentare, quasi tutti i bandi si rivolgono al mercato europeo mentre alcuni sono tarati esclusivamente sui prodotti italiani: riso italiano all'Afghanistan nel 2003 o succo d'arance bionde e parmigiano all'Azerbaijan nel 2005.

La necessità di dovere rinnovare un sistema che appare al collasso è largamente condivisa, ma le proposte sono differenti.

⁴ Fonte: DAC on-line.

Riguardo ai tempi, nel recente dibattito è emersa anche una strategia di riforma in due tempi, che punta inizialmente a “mettere il sistema in ordine” e solo successivamente a “iniettarvi nuove risorse”. Se da un lato è sicuramente opportuno investire per migliorare le capacità d’assorbimento dell’amministrazione, questo può avvenire solo con il contemporaneo aumento modulato e prevedibile dei finanziamenti necessari. Senza allocare una massa-critica di risorse non si potranno mai avere risultati tangibili che giustificano ulteriori investimenti.

Sulle modalità della riforma, è forte l’opinione che la “volontà politica” sia il fattore decisivo: l’elemento necessario e sufficiente per rimettere in marcia sistema. In realtà, si deve notare che se la volontà politica può innescare il cambiamento, la questione della lotta alla povertà deve avere dignità nel lungo periodo, per restare costante almeno fino al 2015, indipendentemente dai cambiamenti di “volontà”.

Una soluzione potrebbe essere quella di insistere sulla strada della istituzionalizzazione della cooperazione allo sviluppo, come la legge 49 ha cercato di fare. L’obiettivo è triplice: non solo istituzionalizzare, ma evitare la marginalizzazione dell’esperienza passata e allinearsi con il nuovo consensus internazionale del III Millennio, gli MDGs.

Gli Obiettivi del Millennio sanciscono la nascita di un patto di solidarietà globale per la lotta alla povertà, una sorta *welfare globale*, con impegni misurabili che sono stati assunti dagli Stati e che hanno scadenze temporali chiare. Dalla Dichiarazione del Millennio, passando per Monterrey e gli impegni a livello europeo, le politiche di sviluppo sono diventate strumentali al raggiungimento globale degli MDGs e sono diventate un elemento delle relazioni esterne di uno Stato che non necessariamente si devono intrecciare con la politica estera.

La lotta alla povertà è un’emergenza che deve essere affrontata in tempi rapidi, con strategie di lungo termine, attraverso l’elaborazione di politiche specifiche e la predisposizione di risorse pubbliche dedicate.

E’ necessario eliminare le cause delle debolezze del passato per:

- dare dignità politica autonoma alla lotta alla povertà;
- istituzionalizzare il senso di urgenza per il raggiungimento degli MDGs;
- riaprire il dibattito politico evitando la marginalizzazione subita dalla legge 49;
- rompere il legame tra cooperazione e sussidi al sistema produttivo italiano;
- approvare gli interventi sulla base degli MDGs,
- ricorrere esclusivamente all’aiuto a dono per finanziare gli interventi di lotta alla povertà;
- rivolgersi esclusivamente ai Paesi più poveri;
- non escludere partnership-pubblico privato, anche se il raggiungimento dello 0,51% è comunque a carico della fiscalità dello Stato;
- garantire il coordinamento nell’uso delle risorse e trasparenza verso il contribuente.

L'architettura di un rinnovato impegno dell'Italia nella lotta alla povertà può essere definita a partire da:

Principi

- Art. 1 "L'Italia è impegnata nella lotta alla povertà nel mondo attraverso politiche dedicate che riconoscono la centralità degli MDGs e del loro raggiungimento come prospettive e strumenti sui cui costruire la propria azione nei prossimi 5 anni";
- completo slegamento dell'aiuto, anche di quello alimentare;
- aiuto speso esclusivamente per la lotta alla povertà, sottoforma di dono ai Paesi meno avanzati;
- revisione della disciplina legislativa a cinque anni dalla sua entrata in vigore;

Fondo Obiettivi del Millennio

- istituzione di un Fondo Obiettivi del Millennio con autonomia contabile e amministrativa alimentato dalla fiscalità generale dello Stato o da tasse di scopo;
- centralizzazione di tutte le risorse (bilaterale, aiuto alimentare, Fondo Rotativo per i crediti di aiuto, Banche di sviluppo) nel Fondo Obiettivi del Millennio;
- erogazione di 7,5 miliardi di euro sul Fondo Obiettivi del Millennio nel 2010, che saranno le uniche risorse contabilizzate come Aiuto pubblico allo sviluppo;

Commissione Bicamerale MDGs

- istituzione di una Commissione bicamerale che valuti efficacia e coerenza delle politiche di lotta alla povertà;

Delegato straordinario per la lotta alla Povertà

- istituzione del Delegato Straordinario per la lotta alla povertà, con funzioni ministeriali e con delega della Presidenza del Consiglio, del Ministero dell'Economia, degli Esteri, del Commercio Estero, della Salute, dell'Ambiente e dell'Agricoltura per tutte le questioni legate agli MDGs;
- il Delegato sarà responsabile dell'erogazione di 7,5 miliardi in aiuti entro il 2010, della riduzione dell'incidenza dell'AIDS e della diminuzione del numero dei malnutriti nei primi 20 Paesi beneficiari al quinto anno dall'entrata in vigore della legge;
- il Delegato elabora un Piano d'azione triennale e dispone della cancellazioni del debito;
- nomina degli Ambasciatori per gli MDG: AIDS, Sicurezza alimentare, istruzione e aiuto umanitario.

Agenzia italiana per gli MDGs

Istituzione di un "ente di missione" – Agenzia italiana per gli MDGs – che:

- gestisca il Fondo Obiettivi del Millennio;
- attua gli obiettivi predisposti dal Delegato;
- elabora con il Delegato un Piano d'azione triennale approvato dal Consiglio dei Ministri, nel quale sono indicate:
 - o le necessità finanziarie,
 - o la percentuale bilaterale /multilaterale dell'aiuto,

- la lista di Paesi prioritari, appartenenti esclusivamente ai Paesi meno avanzati, e i risultati d'impatto intermedi.
- il Piano d'azione è uno strumento di coordinamento vincolante tra i ministeri;
- predilige il partenariato locale e decentralizza gestione e gestione degli interventi;
- è responsabile della valutazione triennale delle attività;

Comitato della Società civile per gli MDGs

- istituzione del Comitato della Società civile per gli MDGs con funzione consultiva sotto la Presidenza del Consiglio;

Modalità operative

- aumentare, rispetto alla struttura attuale nel MAE, l'organico dell'Agenzia per rafforzare le capacità d'assorbimento, mantenendo i costi amministrativi sotto la soglia del 5% dei costi bilaterali, in linea con la media europea;
- presentare un bilancio omogeneo, che offra un quadro di tutto l'APS;
- devolution gestionale: dotare le rappresentanze locali dell'Ente nei Paesi dell'autonomia di gestione e d'approvazione di un budget triennale;
- replicare la esperienza di Sostegno al Bilancio in Paesi con indici di *buona governance*.