

Proposta di **ActionAid International** per le elezioni politiche del 2006,
consultazione dell'Unione con la società civile – novembre 2005.

L'Italia in Europa e nel mondo: investire in un futuro più giusto e sicuro. Un mandato popolare per la lotta alla povertà.

Consenso popolare per la lotta alla povertà

La solidarietà internazionale è stata spesso messa ai margini dell'agenda politica poiché considerata un tema di scarsa importanza elettorale. In realtà, nonostante l'interesse occasionale mostrato da parte dei media, il 55% degli italiani ritiene che sia molto importante impegnarsi nella lotta alla povertà nel sud del mondo, con un 43%¹ che indica nell'aumento dei volumi dell'aiuto lo strumento prioritario per far fronte a questa sfida. Per riportare stabilmente al centro della politica la questione della povertà globale, facendone un elemento distintivo dell'identità degli schieramenti, è necessario che gli elettori abbiano la possibilità di esprimersi anche su questo tema di loro interesse.

Arrestare il declino dell'iniziativa italiana significa centralità delle risorse

Il nuovo governo dovrà fare fronte a un fallimento annunciato²: il mancato raggiungimento dell'obiettivo dello 0,33% per il rapporto fra aiuto pubblico allo sviluppo (APS) e ricchezza nazionale, stabilito nel Consiglio europeo di Barcellona del 2002. Aprire la legislatura con questo insuccesso e agire senza discontinuità significherà avviarsi verso un altro fallimento: mancare lo 0,51% APS/PIL nel 2010, obiettivo concordato nel maggio di quest'anno in sede europea.

Volumi gonfiati dal debito

Le oscillazioni dell'APS di questi anni - dallo 0,20% allo 0,13%, con un picco dello 0,26% APS/PIL previsto per il 2005 - sono in gran parte legate alla cancellazione del debito. Il problema del reperimento delle risorse si riproporrà con estrema gravità nella prossima legislatura; a fronte dell'esaurimento delle operazioni di cancellazione del debito (legate a una interpretazione restrittiva della legge 209 del 2000), l'APS italiano potrà oscillare intorno a 2 miliardi di dollari in assenza di nuove strategie di investimento. Una quantità che corrisponde oggi allo 0,13% del rapporto APS/PIL; livello che si ridurrà progressivamente in presenza dell'auspicata crescita economica del Paese.

Volumi "strategici" insufficienti

Ancora minori sono le risorse reali messe a disposizione per un progetto autentico di sviluppo. Infatti, escludendo i trasferimenti a carattere obbligatorio verso gli organismi multilaterali (l'Unione Europea, il sistema della Banca Mondiale e delle banche di sviluppo) e la cancellazione del debito, l'Italia, sesta economia OCSE, stanziava meno del Belgio, la tredicesima potenza economica. Da dieci anni ormai gli investimenti si aggirano in media intorno ai 500 milioni di dollari. Una quantità insufficiente che ha scoraggiato le ambizioni di leadership e ha portato alla progressiva atrofizzazione gestionale e strategica delle amministrazioni.

Questione di politica economica

Il prossimo governo dovrà cimentarsi con l'obiettivo di mantenere gli impegni che l'Italia ha assunto a livello internazionale. Si pone quindi il serio problema di stanziare nel bilancio dello Stato nuove risorse per l'aiuto allo sviluppo; una scelta che a fronte della situazione economica del

¹ Eurobarometro, "attitudes towards development aid", February 2005.

² Il livello dello 0,26% APS/PIL previsto per il 2005 è generato dalla convergenza occasionale di un insieme di flussi, quali il versamento dei contributi al Fondo Globale per la lotta all'AIDS che coprono il periodo 2004-2005, il rifinanziamento dell'IDA e le cancellazioni del debito per Sri Lanka, Indonesia e Iraq.

Paese diventa una questione di politica economica da sottoporre all'approvazione elettorale. Paradossalmente, l'Italia è già vincolata a obiettivi quantitativi sui volumi dell'aiuto in merito ai quali gli elettori non hanno avuto la possibilità di esprimersi; la coalizione elettorale deve chiaramente sottoporre al consenso popolare questo obiettivo.

Nel programma:

inserire fra le priorità del programma elettorale il raggiungimento dell'obiettivo dello 0,51% APS/PIL entro il 2010, assicurando una crescita incrementale delle risorse per l'aiuto pubblico allo sviluppo.

Raggiungere questi volumi significa quadruplicare gli attuali livelli di risorse reali stanziare, arrivando a 8,9 miliardi di dollari all'anno, con chiare implicazioni di vincoli di bilancio. La difficile situazione economica del Paese deve spingere al realismo sui possibili strumenti per finanziare lo sviluppo. Molti donatori e partner europei hanno lavorato nel corso degli ultimi anni allo studio di nuovi strumenti per mobilitare maggiori risorse per la lotta alla povertà. Differenti proposte sono state discusse, da forme di tassazione all'emissione di bond; ma in nessun caso l'Italia ha mostrato un chiaro interesse. Il nuovo governo sarà chiamato a valutare se nell'attuale fase economica i volumi di APS potranno essere raggiunti solo attraverso la fiscalità generale o se invece una quota potrà essere garantita da nuove forme di finanziamento.

Una leadership unitaria di garanzia

Investire nuove e ingenti risorse significa assumere una responsabilità chiara. Attualmente la gestione dell'aiuto pubblico allo sviluppo è ripartita tra il Ministero degli Affari Esteri e il Ministero dell'Economia e Finanze, senza che vi sia una funzione efficace d'indirizzo e coordinamento generale. È il caso del ruolo svolto dal Comitato Interministeriale di Programmazione Economica (CIPE), che soltanto nel 1995 ha esercitato pienamente la funzione d'indirizzo con l'approvazione delle linee guida per la cooperazione allo sviluppo³. Nel panorama dei donatori la frammentazione della leadership che si riscontra in Italia, con la sovrapposizione fra i mandati di diversi ministeri, costituisce quasi un unicum. A fronte della situazione d'emergenza gestionale in cui si trova la cooperazione allo sviluppo è necessario offrire garanzie ai contribuenti.

Nel programma:

affidare a una leadership politica monomandataria la responsabilità di assicurare la gestione di tutte le risorse dell'aiuto pubblico allo sviluppo oltre che la coerenza delle politiche del Paese che sono rilevanti ai fini della lotta alla povertà del mondo. Questo ruolo dovrà essere inserito nella struttura del Consiglio dei Ministri.

Rinnovata chiarezza strategica: raggiungere gli MDGs, lotta alla fame e AIDS

La chiarezza strategica è pre-condizione necessaria dell'efficacia e della coerenza nell'impiego delle risorse. Se le sfide della lotta alla povertà restano grandi, gli approcci e gli sforzi della comunità dei donatori sono profondamente mutati; le linee guida approvate dal CIPE nel 1995⁴ difficilmente riescono a declinarsi secondo il nuovo consenso sull'aiuto allo sviluppo emerso alle soglie del XXI secolo. L'assenza di un indirizzo strategico adatto alla nuova cornice per la lotta alla povertà definita internazionalmente - i Millennium Development Goals (MDGs) - ha contribuito a creare una crescente incertezza sulla destinazione delle risorse e ha trasformato la politica di sviluppo italiana in un insieme eterogeneo di progetti senza un'attenzione pluriennale né ai programmi né ai Paesi⁵.

Le Relazioni Previsionali e Programmatiche annuali del Ministero Affari Esteri hanno tentato di colmare questa lacuna. Si tratta di superare i limiti di questi strumenti per trasferirne i contenuti di

³ CIPE, "Linee guida per una nuova politica di cooperazione allo sviluppo", 1995. Fonte: DAC, "Italy peer review", October 2004, pagina 25.

⁴ DAC, "Managing of aid", June 2005.

⁵ DAC, "Italy peer review", October 2004, pagina 41.

analisi in un documento politico ampio e pluriennale. Costruendo sull'esperienza pregressa, la strategia della iniziativa italiana farà della lotta alla fame e della lotta all'AIDS le specificità del contributo del nostro Paese al raggiungimento degli MDGs.

Nel programma:

approvare nuove linee strategiche per la cooperazione internazionale, che facciano della lotta alla povertà e della lotta all'AIDS gli assi principali del contributo italiano al raggiungimento degli MDGs.

Un partenariato di lungo periodo fondato su criteri certi

Le iniziative della cooperazione italiana sono state criticate per la loro tendenza alla dispersione geografica e per le oscillazioni nella lista dei Paesi prioritari. Nel breve lasso di tempo di un quinquennio (1997-2002) a Malta, Bosnia e Uganda si sono sostituiti Mozambico, Congo e Tanzania come i primi tre Paesi beneficiari dell'intervento bilaterale italiano⁶. L'impegno bilaterale si concentra in Africa Sub-sahariana (il 63% secondo gli ultimi dati disponibili), dove maggiori sono le sfide poste dalla povertà; ma il dato risente comunque della cancellazione del debito e se si guarda soltanto alle risorse reali, nel periodo 2000-2003, solo tre dei primi dieci Paesi beneficiari si trovano nella regione⁷. Per il 2005, la crescita dell'APS si concentrerà principalmente in Asia e Medio Oriente, nonostante l'impegno europeo di destinare almeno la metà dell'incremento dell'aiuto all'Africa sub-sahariana. Frammentazione degli interventi e discontinuità temporale hanno reso la cooperazione un attore politicamente sottodimensionato nel confronto con i Paesi destinatari, oltre ad appesantire il controllo strategico-amministrativo delle iniziative.

Nel programma:

individuare i Paesi da sostenere prioritariamente, identificando una lista basata sugli indici di povertà riconosciuti internazionalmente che selezioni 12 Paesi verso cui canalizzare il 90% delle risorse bilaterali per un periodo di cinque anni.

Rinnovare gli strumenti del partenariato

L'incertezza strategica e geografica hanno "progettificato" la cooperazione bilaterale italiana. Ci si è affidati a interventi realizzati in aree differenti e di durata al massimo triennale. Negli ultimi cinque anni, l'Italia ha sostenuto 6098 interventi, in presenza di investimenti che in media possono essere stimati intorno agli 800 milioni di dollari all'anno⁸, incluse le operazioni di cancellazione del debito. Il 90% dei 103 Paesi destinatari ha ricevuto meno dell'1% del contributo bilaterale⁹. Non è stata mobilitata una massa di risorse adeguata, né si sono potute creare sinergie tra i differenti interventi.

Nel programma:

investire in interventi di programma a lungo termine, esplorando anche la possibilità di sostegni settoriali al bilancio dei Paesi beneficiari.

Migliorare le capacità d'assorbimento

La debole struttura amministrativa della cooperazione, con la sua gestione eccessivamente centralizzata, attualmente non consente di canalizzare strategicamente una crescita così rilevante di risorse. Il Development Assistance Committee dell'OCSE lamenta come la gestione centralizzata dell'approvazione delle iniziative limiti la flessibilità e la ownership locale, riducendone di molto l'efficacia. Perciò, accanto a un progressivo aumento di organico, sono possibili forme di gestione decentralizzate e amministrativamente più snelle. L'Italia è l'unico donatore che, contrariamente

⁶ DAC, "Italy peer review", pagina 66.

⁷ Elaborazione dati del database CRS.

⁸ Database OCSE – DAC CRS.

⁹ Arnab Acharya, "Aid proliferation", Sussex University, January 2004.

agli orientamenti europei, non ha avviato né un processo di devoluzione né esperienze di sostegno settoriale al bilancio dei Paesi partner. Chiarezza strategica e strategie Paese pluriennali consentiranno azioni coerenti a livello locale, evitando le lentezze di una struttura centralizzata di controllo.

Nel programma:

rafforzare l'autonomia di spesa delle Unità Tecniche Locali, avviando la devolution della cooperazione.

Una sfida per la trasparenza e l'efficacia

Il mandato sarà indice chiaro della richiesta dell'elettorato di un efficace uso delle risorse. Tuttavia l'attuale gestione frammentata tra i vari dicasteri rende difficile lo scrutinio pubblico delle risorse destinate e spese per la lotta alla povertà. In presenza di un impegno all'aumento degli aiuti diventa ancor più importante garantire la trasparenza per i flussi in entrata e per gli stanziamenti, al fine di dimostrarne l'efficacia e aumentare il consenso intorno alle iniziative di lotta alla povertà.

Oltre alla trasparenza dei flussi, è importante dimostrare che le risorse investite abbiano fruttato, ossia che gli interventi finanziati abbiano avuto un impatto sulla lotta alla povertà. Purtroppo, attualmente gli interventi di cooperazione allo sviluppo sono valutati principalmente in termini contabili. Il problema della stima dell'impatto e delle lezioni apprese per ridefinire le strategie d'intervento richiedono un rinnovato sforzo nella valutazione.

Nel programma:

introdurre un budget omogeneo* per la totalità dell'aiuto pubblico allo sviluppo e una relazione d'attuazione unitaria strutturata sulla base delle iniziative a sostegno dei primi sette MDGs.

Contatti:
ActionAid International
Via Broggi 19/A, 20129 Milano
Email: policy@actonaidinternational.it

ActionAid International sostiene
la "Coalizione Italiana contro la Povertà"

* E' il caso dell'Olanda, che dal 1995 presenta questo tipo di strumento di programmazione, (DAC, "Managing of Aid", giugno 2005, pag 41).