

Rapporto 2009

L'ITALIA E LA LOTTA ALLA POVERTA' NEL MONDO

Dare credito alla ripresa

La crisi economica internazionale sta mettendo a dura prova i progressi economici fatti negli ultimi anni da molti paesi in via di sviluppo e investimenti, spesa sociale e processi di stabilizzazione e democratizzazione rischiano di arrestarsi. La Banca Africana di sviluppo stima che 50 miliardi di dollari in due anni potrebbero essere sufficienti per impedire un nuovo collasso economico e sociale in molti paesi dell'Africa Sub-Sahariana e contribuire alla ripresa mondiale, di cui beneficerebbe anche il nostro Paese. Di fronte a questa crisi ogni membro della comunità internazionale, in base alle sue possibilità, è chiamato a fare la propria parte.

In questo quadro internazionale, l'Italia non può esimersi dal contribuire equamente allo sforzo della comunità internazionale. Non si tratta soltanto di trasmettere un'immagine credibile della cooperazione, ma anche di riconoscere che il nostro Paese può giocare un ruolo cruciale nella risposta globale alla crisi attraverso il sostegno alle economie più in difficoltà. Senza un adeguato stanziamento italiano di risorse, qualunque piano europeo o del G8, verso i paesi in via di sviluppo, deraglierà.

LA COOPERAZIONE AI TEMPI DELLA CRISI: l'aiuto come strumento di politica economica per la ripresa internazionale

L'aiuto pubblico allo sviluppo ha più volte dimostrato la sua efficacia nel limitare gli shock economici delle economie più fragili e contribuire alla crescita. Assicurare un flusso stabile di risorse ai paesi in via di sviluppo è dunque importante soprattutto in periodi di crisi economica nazionale o internazionale, quando i capitali privati li abbandonano, alla ricerca di portafogli più sicuri, e si riducono le possibilità di avere accesso al credito privato, a meno di accettare tassi di prestito eccessivi che favoriscono il riaccumularsi del debito.

Se con la crisi economica, l'aiuto pubblico allo sviluppo seguisse la fuga dei capitali privati, la sua riduzione avrebbe un impatto negativo maggiore sulla capacità di programmazione dei paesi partner rispetto a quello del deflusso di capitale privato, poiché si andrebbero a ridurre le disponibilità per finanziare le strategie nazionali di sviluppo. La riduzione dell'aiuto avrebbe effetti ancora più pesanti in Africa Sub-Sahariana che proprio grazie all'aiuto finanzia il 34-50% delle spese sociali e d'investimento a bilancio.

Oggi sappiamo che raddoppiare l'aiuto pro capite per la salute riduce del 2% la mortalità infantile; che l'incremento dell'aiuto pari a un punto del PIL del paese partner aumenta del 5% la partecipazione scolastica; che l'aiuto consente a un paese in via di sviluppo dotato di una buona amministrazione, di aumentare il prelievo fiscale complessivo riducendo la sua dipendenza dallo stesso.

IL NUOVO "DEBITO" DEI PAESI DONATORI

A seguito della crisi economica e in attesa della risposta finanziaria da parte dei paesi donatori, banche e fondi regionali di sviluppo hanno messo a disposizione ai paesi in via di sviluppo, circa 12 miliardi di dollari - tra prestiti, concessioni e doni - anticipando in un solo anno gli esborsi triennali previsti dai paesi donatori. Solamente l'Italia dovrà versare 2,5 miliardi di dollari dovuti a banche e fondi, oltre agli arretrati del 2007 di circa 137 milioni di dollari.

QUANTO E' EUROPEA LA COOPERAZIONE ITALIANA?

Nell'anno delle elezioni europee e a un anno dal termine per raggiungere gli obiettivi stabiliti nel 2005, è opportuno valutare quanto la cooperazione Italiana sia qualitativamente e quantitativamente europea e in che misura la sua eventuale eccentricità costituisca un valore aggiunto o un ostacolo per l'Europa. La cooperazione italiana è sempre stata finanziariamente al di sotto della media europea. La bassa crescita economica, l'alta disuguaglianza tra i redditi e l'alto indebitamento sono tra i fattori che contribuiscono a spiegare gli insufficienti risultati dell'Italia. Tuttavia, la difficile situazione economica nazionale e internazionale non giustifica livelli così bassi d'aiuto. Se l'Italia, tra l'altro, avesse agito come gli altri paesi donatori quando si sono trovati in condizioni simili, avrebbe dovuto mantenere un livello minimo di aiuto dello 0,29% del PIL, al netto del debito.

Il nostro Paese è dunque vicino, come scelte politiche in termini di aiuto, solo a economie piccole o in transizione come Irlanda, Lettonia ed Estonia e il taglio di oltre 400 milioni di euro - più del dimezzamento delle disponibilità della cooperazione allo sviluppo - è in realtà troppo esiguo per essere giustificato da risparmi di spesa nazionale e dunque si configura più come una scelta precisa di politica economica. I dati più preoccupanti riguardano la perdita di importanza dell'Africa Sub-Sahariana nella destinazione delle risorse e le difficoltà che il sistema istituzionale nazionale ha nel promuovere gli sforzi della cooperazione e nel dotarsi di meccanismi di coerenza.

L'ITALIA ALL'ESAME OCSE/DAC

Quest'anno, l'Italia affronterà nuovamente, a cinque anni di distanza, l'esame dell'OCSE/DAC nel corso del quale il segretariato OCSE, Francia e Grecia analizzeranno lo stato dell'arte della cooperazione italiana e ne valuteranno i progressi sulla base delle raccomandazioni espresse nel 2004. L'analisi del 2004, con l'Onorevole Frattini Ministro degli Esteri, prendeva atto che, nonostante il ruolo internazionale di primo piano, la maggior parte delle raccomandazioni formulate nel 2000 restavano ancora disattese. Il ritardo con cui si è avviata la trasformazione amministrativa e il blocco ripetuto dell'iniziativa di riforma legislativa rendono probabile una conferma da parte del DAC circa la mancata attuazione delle raccomandazioni formulate ormai quasi 10 anni fa e dove gli unici progressi sufficienti riguardano l'aumento dell'autonomia degli uffici locali e la maggiore concentrazione dei flussi. Nell'ultimo anno emerge un dinamismo della struttura amministrativa che, pur auspicando una riforma legislativa, ha tentato di migliorare l'efficacia gestionale anche se in modo tardivo e frammentato, per potere presentare risultati tangibili. Il taglio delle risorse rischia di compromettere il cambiamento in atto.

DOVE VA L'AIUTO ITALIANO?

In termini di programmazione, la cooperazione italiana sembra allineata con le priorità geografiche dell'Unione Europea, che da tempo indica l'Africa Sub-Sahariana come la regione prioritaria. Nei fatti, dal 2005 l'Africa Sub-Sahariana ha perso peso nelle scelte allocative della cooperazione italiana che negli ultimi tre anni le destina in media circa il 39% dell'assistenza bilaterale, in riduzione costante, fino al minimo del 18% del 2008, contro una media europea del 34%.

Inoltre, scelte di politica estera spesso modificano e sconfessano le programmazioni della cooperazione. Il Trattato di cooperazione Italia-Iraq e, forse, quello Italia-Libia, aumenteranno consistentemente le risorse a favore della regione Mediterraneo e Medio Oriente; così come la possibilità di accelerare l'approvazione e gestione di interventi di aiuto in paesi che hanno stipulato "accordi di rimpatrio o di collaborazione nella gestione dei flussi dell'immigrazione clandestina"¹, riorienterà le priorità della cooperazione su criteri di politica interna e non su considerazioni di equità e incidenza della povertà.

Nella scelta di destinazione dell'aiuto, l'Italia sembra mossa da ragioni differenti dalle valutazioni legate alla povertà, per basarsi invece parzialmente sul criterio della vulnerabilità dei paesi partner agli shock commerciali. Secondo uno studio commissionato da ActionAid, la politica di allocazione di aiuto italiana risulta legata agli interessi economici nazionali più che ai bisogni del partner. Continuano a ricevere maggiore aiuto le ex-colonie, meglio se povere e scarsamente popolate, e in generale i paesi con cui si intrattengono maggiori rapporti commerciali, anche se rispetto al passato cresce l'attenzione per il livello democratico del paese. Infine, la cooperazione italiana non sembra tener conto del grado di corruzione nella scelta dei paesi partner.

Rispetto alla media UE, l'Italia ha sviluppato una maggiore esperienza nel sostegno al settore dell'energia, del trasporto e della salute. L'impegno per l'istruzione, l'aiuto umanitario, il sostegno all'agricoltura e la tutela della salute riproduttiva a partire dal 2004 hanno invece registrato un disinvestimento.

In termini di coerenza delle politiche per favorire lo sviluppo dei Paesi partner, il nostro paese è all'ultimo posto tra i donatori europei. L'Italia risulta penalizzata dall'alta percentuale di aiuto legato, dalla limitata partecipazione a iniziative internazionali volte a limitare la corruzione nei PVS, dall'importazione di specie protette e dall'elevata esportazione di armi a governi poveri o autocratici.

La percentuale di aiuto italiano "legato" alla fornitura di beni e servizi italiani nel 2007 è in realtà pari al 68,8%, in discesa rispetto al 78% dello scorso anno, ma comunque il peggior risultato a livello europeo. Nel periodo 2005-2007, il 59% dell'aiuto legato era costituito da prestiti concessionali dove per legge si richiede che il fornitore di servizi sia italiano. Grazie a questa disposizione, sono almeno dodici le imprese che si sono viste assegnare nominalmente la realizzazione dell'opera già al momento della delibera.

¹ l'art. 13 del disegno di legge 1441-bis C.

DARE CREDITO ALLA RIPRESA

Lo scorso anno il rapporto aveva rilevato con soddisfazione il rilancio della cooperazione italiana, pur riconoscendo l'insufficienza dei risultati conseguiti. Quest'anno ActionAid conferma che vi sono segnali di miglioramento e dà credito alla possibilità di cambiamento. Al riconoscimento di elementi di ripresa si accompagna la preoccupazione per le scelte finanziarie più recenti: infatti, a meno di un ripensamento, la riduzione programmata delle risorse finanziarie porterà all'ulteriore ridimensionamento della politica pubblica di cooperazione allo sviluppo, trasformandola in un elemento residuale per la quale lo sforzo di rilancio, o quello parlamentare per assicurarne la riforma, non varranno l'impegno.

La Finanziaria 2009 ha infatti autorizzato un taglio del 56% sulle risorse gestite dal Ministero degli Affari Esteri. Si toccano dunque i livelli minimi dal 1997 e per la prima volta il Ministero disporrà di meno risorse finanziarie per la cooperazione di quelle che da sole raccolgono le Ong. E' un taglio che assesta un colpo al processo di miglioramento della cooperazione ma che non risana il bilancio nazionale: la cooperazione allo sviluppo gestita dagli Esteri incide sulle spese dello Stato per lo 0,09%. Sul bilancio dello Stato 2009 - che complessivamente cresce del 3% - le risorse totali destinate alla cooperazione si contraggono del 24%. **Per il 2009, i dati del Ministero degli Esteri e le stime della Commissione europea indicano che l'aiuto italiano sarà lo 0,13-0,16% del PIL.**

Le aree di miglioramento riguardano la maggiore capacità della cooperazione italiana di tener fede ai tempi di esborso degli aiuti stabiliti con i paesi partner (è il terzo miglior paese europeo), le maggiori risorse trasferite all'Africa Sub-Sahariana, la maggiore attenzione ai paesi meno avanzati e il miglioramento complessivo dei criteri d'efficacia. È inoltre raddoppiata la quota di aiuto bilaterale destinata a servizi di base essenziali, aumentata la resa dei prestiti contratti mentre si è ridotta la volatilità e la percentuale di aiuto legato, merito soprattutto del pessimo risultato ottenuto l'anno precedente.

Pur migliorando, i risultati della cooperazione italiana sono ancora insufficienti per poter definire l'Italia un donatore europeo e un paese in linea con gli impegni G8. Oltre alla preoccupazione sulla quantità degli aiuti, particolare attenzione deve essere dedicata a quegli ambiti dove non solo la cooperazione italiana è già al di sotto delle media europea, ma dove i risultati si stanno deteriorando ulteriormente: concentrazione nei settori d'azione, aiuto verso i paesi meno avanzati, coerenza delle politiche e ostacoli legislativi allo slegamento dell'aiuto.

E' dunque necessario ripensare alle scelte fatte dall'inizio della legislatura e dare credito alla cooperazione affinché il suo rilancio non si interrompa. Nello scenario attuale, il rispetto degli impegni quantitativi per l'aiuto non riguarda solo la credibilità del nostro Paese - evitando che le nostre performance impediscano il raggiungimento dell'obiettivo europeo dello 0,56% - ma il contributo al finanziamento dello sforzo complessivo di limitare gli effetti della crisi sui paesi più vulnerabili perché possano contribuire alla ripresa globale, di cui anche l'Italia si avvantaggerebbe.

Sintesi delle performance della cooperazione italiana

Area	Tendenza ultimi dati	Giudizio
Percentuale APS/PIL	Miglioramento 2008, riduzione 2009	Insufficiente
Aiuto fantasma	Miglioramento nel 2007, peggioramento nel 2008	Insufficiente
Prevedibilità dell'aiuto	Miglioramento, terzo donatore europeo dopo la Svezia e Danimarca	Sufficiente
% Aiuto Africa Sub-Sahariana	Peggioramento, anche tra 2007 e 2008	Insufficiente
Aiuto, al netto del debito, per l'Africa Sub-Sahariana	Miglioramento	Insufficiente
Aiuto per i paesi meno avanzati	Miglioramento	Insufficiente
% Aiuto bilaterale per i servizi sociali di base	Miglioramento, raddoppio	Insufficiente, il contributo dell'Italia è 1/4 di quello medio dell'UE
Aiuto legato	Miglioramento, possibile anche nel 2008	Insufficiente, peggior risultato dell'UE
Volatilità	Miglioramento	Insufficiente
Coerenza	Peggioramento	Insufficiente
Risposta emergenze umanitarie	Stabile	Insufficiente
Prioritarizzazione paesi	Miglioramento	Sufficiente
Microflussi d'aiuto	Stessi livelli	Sufficiente
Prioritizzazione settoriale	Peggioramento	Insufficiente
Vantaggiosità dei prestiti e debito	Miglioramento	Sufficiente
Efficacia dell'aiuto	Miglioramento	Insufficiente