



Sapienza Università di Roma
Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche

Lezioni di Politica Economica Internazionale

Anno Accademico 2015-2016

Prof. Umberto Triulzi



Il Coordinamento per lo Sviluppo



Outline della lezione

- 1 Gli obiettivi della politica di cooperazione**
- 2. Le teorie economiche sullo sviluppo**
- 3. Gli aiuti allo sviluppo**
- 4. Gli attori della cooperazione internazionale**
- 5. Le nuove iniziative di cooperazione e gli obiettivi del Millennio**
- 6. La politica di cooperazione dell'UEM**
- 7. Gli elementi critici della cooperazione**



Gli Obiettivi della politica di cooperazione (1)

La cooperazione internazionale allo sviluppo nasce da motivazioni diverse, aiuti alle ex colonie, difesa dei valori occidentali, difesa contro i regimi comunisti (interessi politici e strategici) più che da reali intenti di favorire il progresso economico dei paesi meno sviluppati.

I grandi paesi donatori negli anni '50-'60 sono gli Stati Uniti (con circa il 50% degli aiuti complessivi), Francia e Regno Unito con valori inferiori ma sempre rilevanti.

Motivazione degli aiuti:

- esistenza di “interessi politici reciproci”, come evidenziato dal Piano Marshall, gli aiuti economici degli USA indirizzati alla ricostruzione delle economie dei paesi europei.
- importanza del criterio dell'equità sociale e della solidarietà. Ignorare la povertà e le privazioni esistenti in molti Pvs può anche arrecare gravi conseguenze per tutti (Rapporto della Commissione Pearson, 1969).



Gli Obiettivi della politica di cooperazione (2)

Negli anni più recenti il sostegno alle politiche di cooperazione è venuto prevalentemente dall'opinione pubblica dei paesi donatori anche per le crescenti preoccupazioni derivanti dallo sviluppo di fenomeni quali l'immigrazione clandestina, lo sfruttamento delle donne, la diffusione ed esportazione di attività illegali, il terrorismo.

Le diverse caratteristiche storiche, politiche e culturali dei paesi donatori spiegano perché le motivazioni alla base delle politiche di cooperazione siano molto diverse (coesistenza di motivazioni altruistiche e di solidarietà con motivazioni strategiche ed anche sensi di colpa verso le ex colonie).

Oggi l'attenzione degli organismi internazionali è alla lotta alla povertà e alla difesa dei diritti umani (*Millennium Goals*).

La cooperazione allo sviluppo guarda soprattutto ai risultati da conseguire (valorizzazione risorse interne, riforme dei meccanismi istituzionali e finanziari)



Gli Obiettivi della politica di cooperazione (2)

- L'attività di promozione allo sviluppo viene definita come “cooperazione allo sviluppo”. Ma quale è il significato di questa espressione ?
- Significato del termine “cooperazione”: opera prestata ad altri o insieme ad altri per la realizzazione di un'impresa (Treccani).

Con l'utilizzo di tale espressione si intende sottolineare non un semplice trasferimento di fondi ma la dimensione «cooperativa» negli sforzi fatti dai paesi donatori e dai paesi riceventi per lo sviluppo dei Pvs

Nel dizionario inglese (Palgrave) i trasferimenti di risorse ai Pvs vengono definiti *foreign aid*. Gli aiuti possono assumere forme contributive diverse.

Importante la distinzione tra aiuti “legati” (*tied aid*), il paese ricevente si impegna ad acquistare beni dal paese donatore oppure “condizionali”, il paese si impegna ad attuare specifiche politiche economiche;

La gran parte degli aiuti dei paesi OCSE sono “*slegati*”



Gli obiettivi della politica di cooperazione (3)

Il DAC (il *Development Assistance Committee* dell'OECD nato nel 1960) definisce per “assistenza ufficiale allo sviluppo” i trasferimenti governativi che hanno le seguenti caratteristiche:

- Siano destinati alla promozione dello sviluppo economico (sono quindi esclusi i crediti alle esportazioni, le opere di carità dei privati, l'assistenza militare ecc.)
- Contengano un elemento di dono pari almeno al 25%

L'attività di cooperazione richiede in realtà molto di più. Il benessere degli individui dipende (Sen) dalla loro capacità di vivere ed esercitare i propri diritti (acquisizioni).

I nuovi approcci valorizzano l'intervento pubblico finalizzato a garantire i diritti fondamentali degli individui (istruzione, sanità, sicurezza, partecipazione alla vita sociale).



Le teorie economiche sullo sviluppo

- Nel corso degli ultimi cinquanta anni il termine «sviluppo» è emerso nel dibattito economico e politico nazionale ed internazionale con sempre maggiore frequenza e rilevanza fino a costituire uno dei concetti economici più dibattuti ed insieme più controversi.
- Nel campo del pensiero economico, la riflessione sullo sviluppo ha rivestito per un lungo periodo un ruolo marginale nelle elaborazioni dei padri fondatori della scienza economica.
- Gli economisti classici si sono concentrati per lo più sul problema dell'equilibrio economico generale, piuttosto che sulla questione di come accrescere il livello complessivo di risorse di un sistema economico (con caratteristiche, nel caso dei Pvs, molto diverse da quelle prese in esame nell'analisi classica).



Le teorie economiche sullo sviluppo (2)

- Nel corso del XX secolo, alcuni elementi di rottura intervengono a modificare questa situazione, portando progressivamente il problema dello sviluppo al centro dell'attenzione degli economisti. Primo fra tutti, la fine del colonialismo europeo, che ha determinato la nascita di nuovi soggetti statali indipendenti.
- La riflessione degli economisti si concentra - per tutti gli anni '50 e per buona parte degli anni '60 - su una prospettiva di analisi che identifica lo «sviluppo» con la «crescita» economica. L'attenzione è rivolta, in tale periodo, all'esigenza di individuare una combinazione di politiche finalizzate ad aumentare la capacità di produzione e consentire, conseguentemente, la crescita del reddito.
- I pilastri teorici sono il modello di Harrod-Domar (1946) – aumenti del reddito dipendono dal risparmio e dal rapporto capitale/prodotto-



Le teorie economiche sullo sviluppo (2)

- e lo Stato ha un ruolo propulsivo per l'avvio della crescita
- Lo sviluppo duale di Lewis (1954), secondo il quale, esistendo due soli settori (industria ed agricoltura) la crescita dipende dall'accumulazione di capitale e dal trasferimento delle risorse nel settore moderno (i capitalisti vi investono tutti i loro risparmi)
- Il modello di Solow (1956) per la crescita di lungo periodo: essa dipende non dal tasso di risparmio (che ha effetti solo sul breve, fino al raggiungimento dello stato stazionario), ma dal progresso tecnologico (il fattore in grado di incrementare il tasso di crescita del prodotto). Solow non spiega, tuttavia, le determinanti del progresso tecnologico. La letteratura successiva cerca di endogenizzare le determinanti della crescita.



Le teorie economiche sullo sviluppo (3)

- L'obiettivo in questo periodo è, in base alle teorie dominanti, quello della crescita del reddito dei Pvs. A causa della limitatezza del fattore risparmio, i Pvs dipendono per accrescere la produzione dai trasferimenti di capitali e conoscenze tecniche da parte dei paesi avanzati.
- Gli scarsi risultati raggiunti in termini di crescita da parte di molti Pvs (specie in Africa) impongono un approfondimento delle determinanti dello sviluppo.
- I paesi che hanno ottenuto maggiori risultati sono quelli che hanno sviluppato modelli di crescita guidati dal commercio estero, hanno valorizzato le risorse umane interne (le famose “tigri” asiatiche: Singapore, Taiwan, Hong Kong, Corea del Sud).



Le teorie economiche sullo sviluppo (4)

- A partire dalla metà degli anni '60, si assiste ad un vero e proprio spostamento nell'orientamento del pensiero sullo sviluppo, ed in particolare la nascita delle teorie incentrate sui “bisogni di base” (*basic needs*) della popolazione. Con i temi dello «sviluppo sociale», che si diffonderanno nel corso del decennio successivo, si avvia una profonda riflessione sui fattori alla base dello sviluppo.
- Alla crescita economica si sostituisce, quindi, il più ampio concetto di «sviluppo» e l'attenzione, prima posta sugli incrementi del livello di reddito, si focalizza sull'eliminazione della povertà e sul soddisfacimento dei bisogni di base, quali l'alimentazione, l'istruzione, la salute.
- All'interno di questa riflessione emergono economisti come Amartya Sen che propongono una visione dell'economia non legata alla massimizzazione dell'utilità individuale.



Le teorie economiche sullo sviluppo (5)

- Il contributo di Sen (premio Nobel per l'economia 1998):
 - Sen propone un nuovo approccio, alternativo alle più consuete concezioni neoliberiste del *well-being* economico, basato sulle nozioni di capacità e di funzionamenti, cioè l'acquisizione potenziale (la prima) ed effettiva (la seconda) di reali libertà di cui un individuo gode, come nutrirsi, coprirsi ma anche appagare i propri desideri non materiali come sentirsi parte attiva della propria comunità o avere rispetto di se stessi.
 - Il benessere degli individui non dipende dalla disponibilità di beni (reddito) ma dalle capacità effettive di cui dispongono.

La povertà per Sen è un insufficiente utilizzo delle capacità di base.
 - La teoria di Sen apre la strada a un nuovo concetto di sviluppo in termini di libertà (*development as freedom*) .



Le teorie economiche sullo sviluppo (6)

A partire dagli anni '80 si affermano nuovi approcci allo sviluppo incentrati sul pensiero dominante neoliberista (minore presenza dello Stato, privatizzazioni, deregolamentazione ecc.) ma anche su nuove teorie della crescita (Romer, Lucas).

Gli anni '80 vedono anche il peggioramento delle condizioni economiche dei Pvs (rivalutazione del dollaro, indebitamento, politiche di sviluppo inadeguate ecc.), di qui l'attuazione di severi Piani di Aggiustamento Strutturale. La BM definisce gli anni '80 "*the lost decade*".

Negli anni '90 gli squilibri crescenti ed il proliferare di tensioni e conflitti interni in molte aree dell'Asia e dell'Africa spingono le organizzazioni internazionali ed i paesi donatori a promuovere lo sviluppo umano, a richiedere il rafforzamento delle istituzioni politiche, economiche ed amministrative presenti nei Pvs.



Le teorie economiche sullo sviluppo (7)

Maggiore attenzione viene data anche alla valorizzazione delle risorse endogene presenti nei paesi in via di sviluppo (risorse umane ma anche istituzioni locali, politiche e civili, che devono essere in grado di garantire ed assicurare la difesa di questi valori).

Le politiche di cooperazione trovano le ragioni del loro agire nel perseguimento di nuovi obiettivi: eliminazione delle situazioni di estrema povertà (carenza di cibo, acqua, sanità, diritti fondamentali), sviluppo di programmi di “*capacity buiding*” e di partecipazione delle comunità agli obiettivi di sviluppo (*empowerment*), rafforzamento delle capacità di *governance* delle istituzioni e delle amministrazioni locali, sviluppo sostenibile.

La comunità internazionale promuove gli Obiettivi del Millennio (DMGs)

Le difficoltà di bilancio dei paesi donatori e la riduzione osservata negli aiuti pubblici allo sviluppo impongono la ricerca di soluzioni alternative.



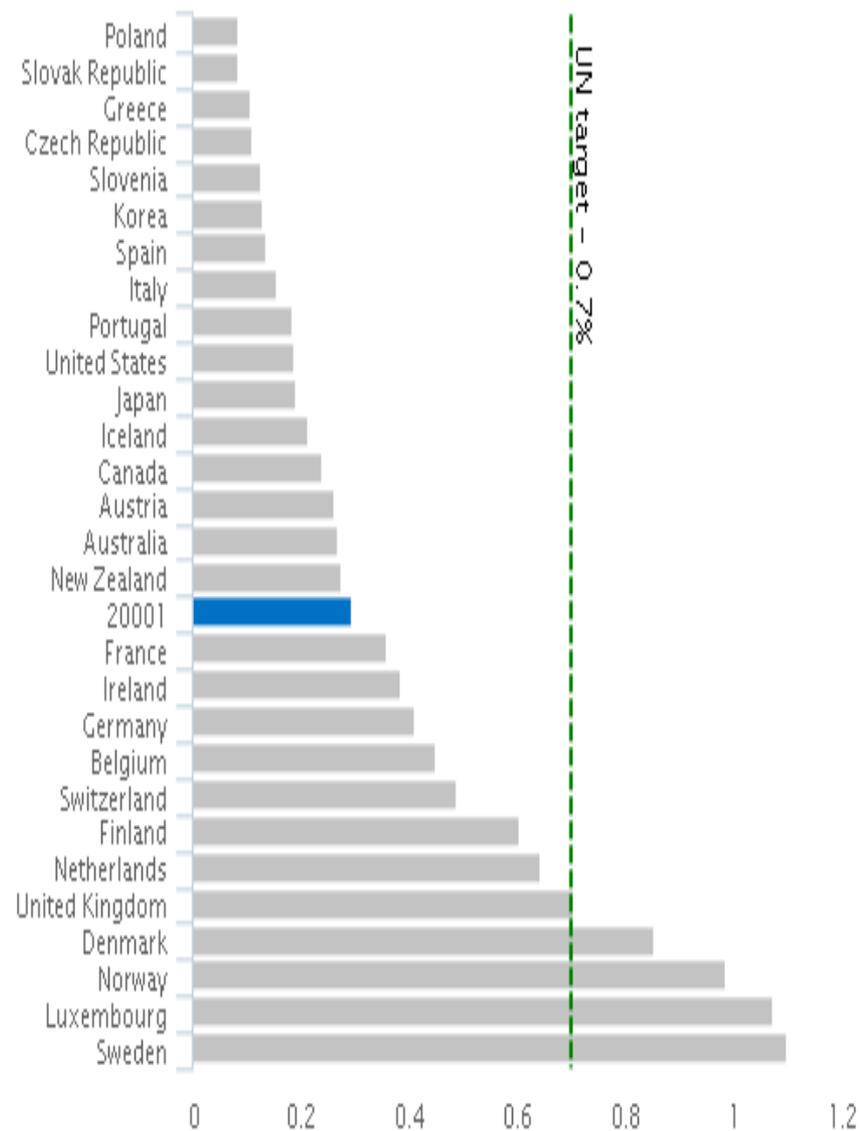
3. Gli aiuti allo sviluppo

Nelle figure qui di seguito riportate si fornisce un quadro sintetico degli aiuti diretti ai Pvs da cui si evidenzia:

- gli APS sono passati da meno di 40 miliardi di dollari nel 1060 a 137 nel 2014. La dinamica di crescita degli aiuti è costante sino agli anni '90 mentre negli anni successivi risentono maggiormente dei fattori congiunturali interni ai paesi donatori
- in termini di peso degli aiuti sul PNL, si osserva nello stesso periodo (1960-2014) una contrazione, dal 0,5 allo 0,3%.
- nel complesso delle risorse finanziarie trasferite ai Pvs, la dinamica più elevata si registra, a partire dagli anni '80, nei riguardi dei capitali privati diventata la voce più consistente dei trasferimenti finanziari verso i Pvs (329 miliardi di dollari nel 2010)
- altro elemento interessante nei trasferimenti è l'aumento di peso sia delle attività filantropiche che delle rimesse degli immigrati (nel 2014, includendo anche i capitali privati, questi flussi rappresentano oltre l'80% dell'aiuto allo sviluppo dei paesi OCSE)

Gli aiuti allo sviluppo

ODA as per cent of GNI (2014)



ODA - USD billion (2014)

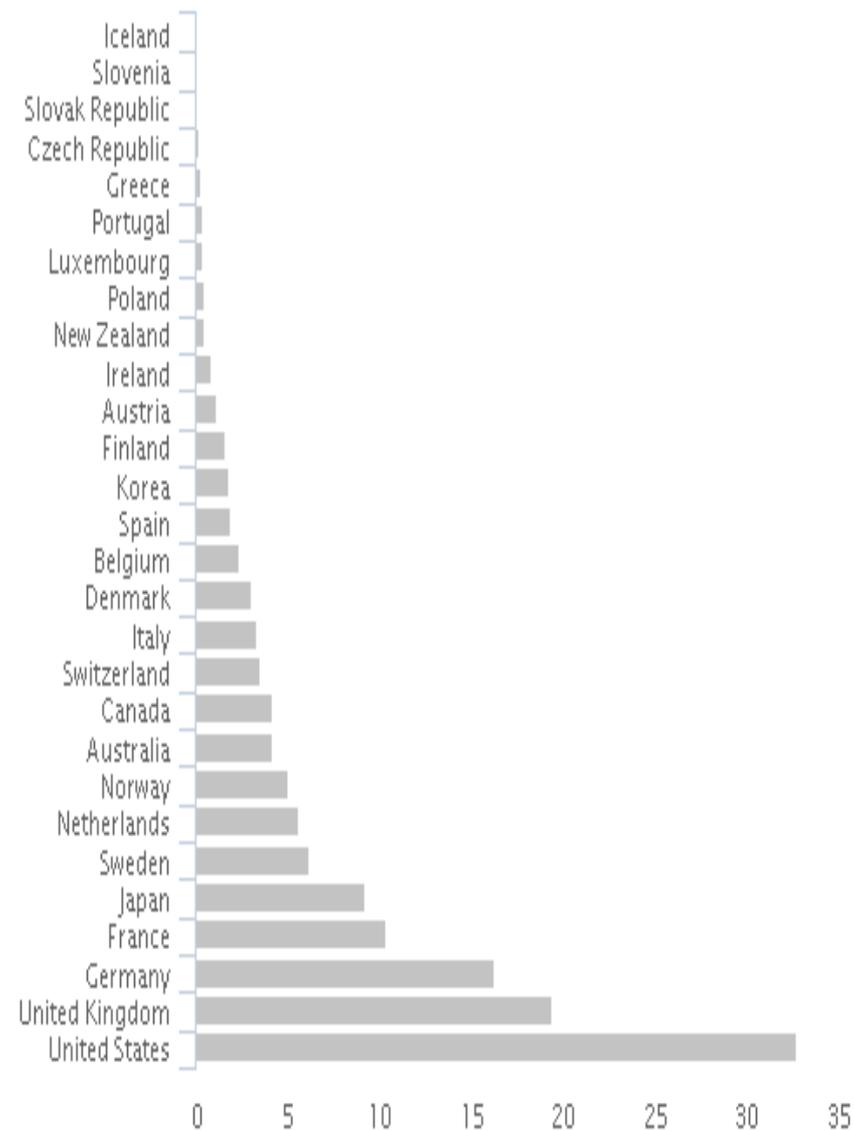
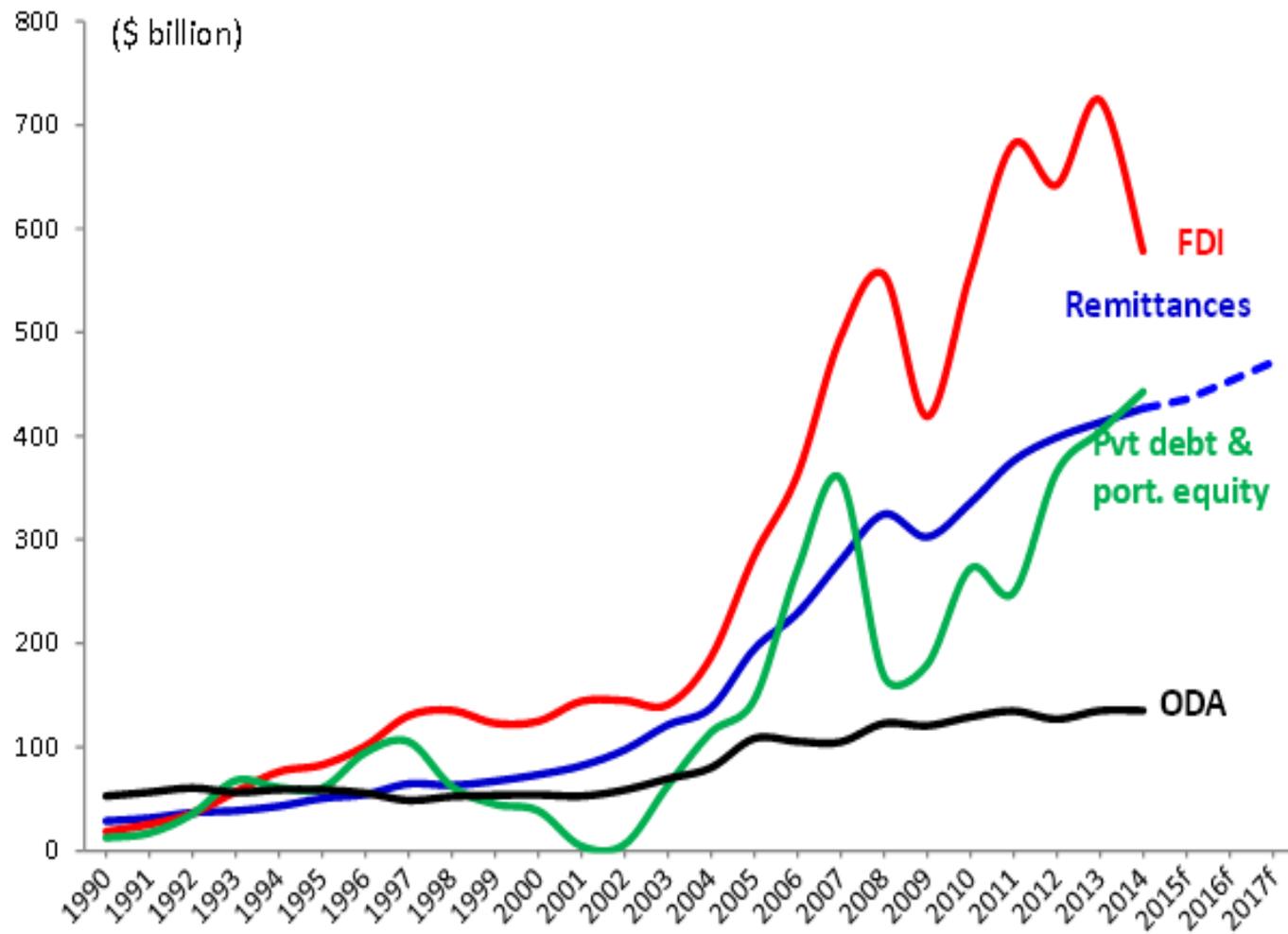
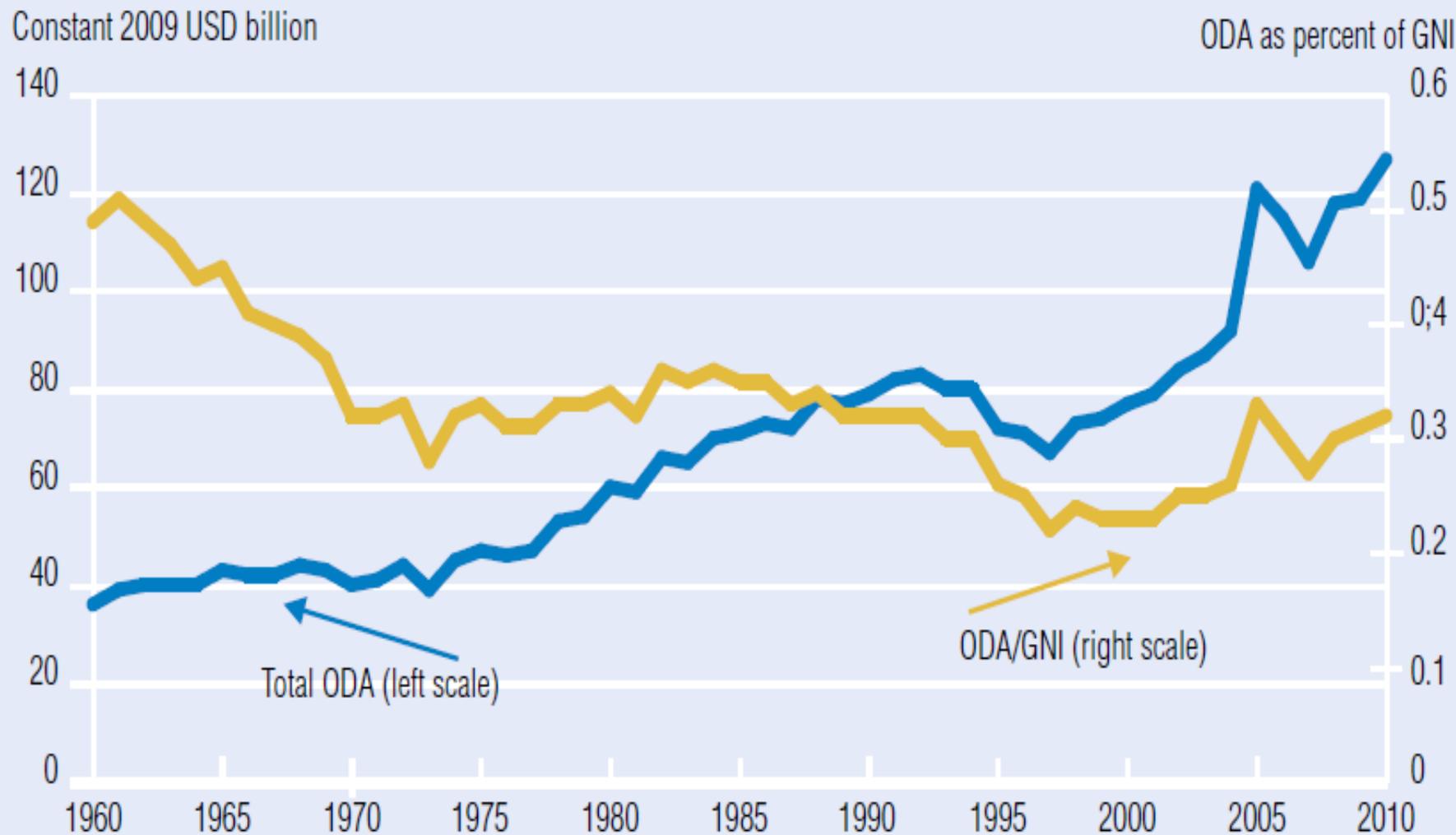


Figure 1: Remittance flows are larger than ODA, and more stable than private capital flows



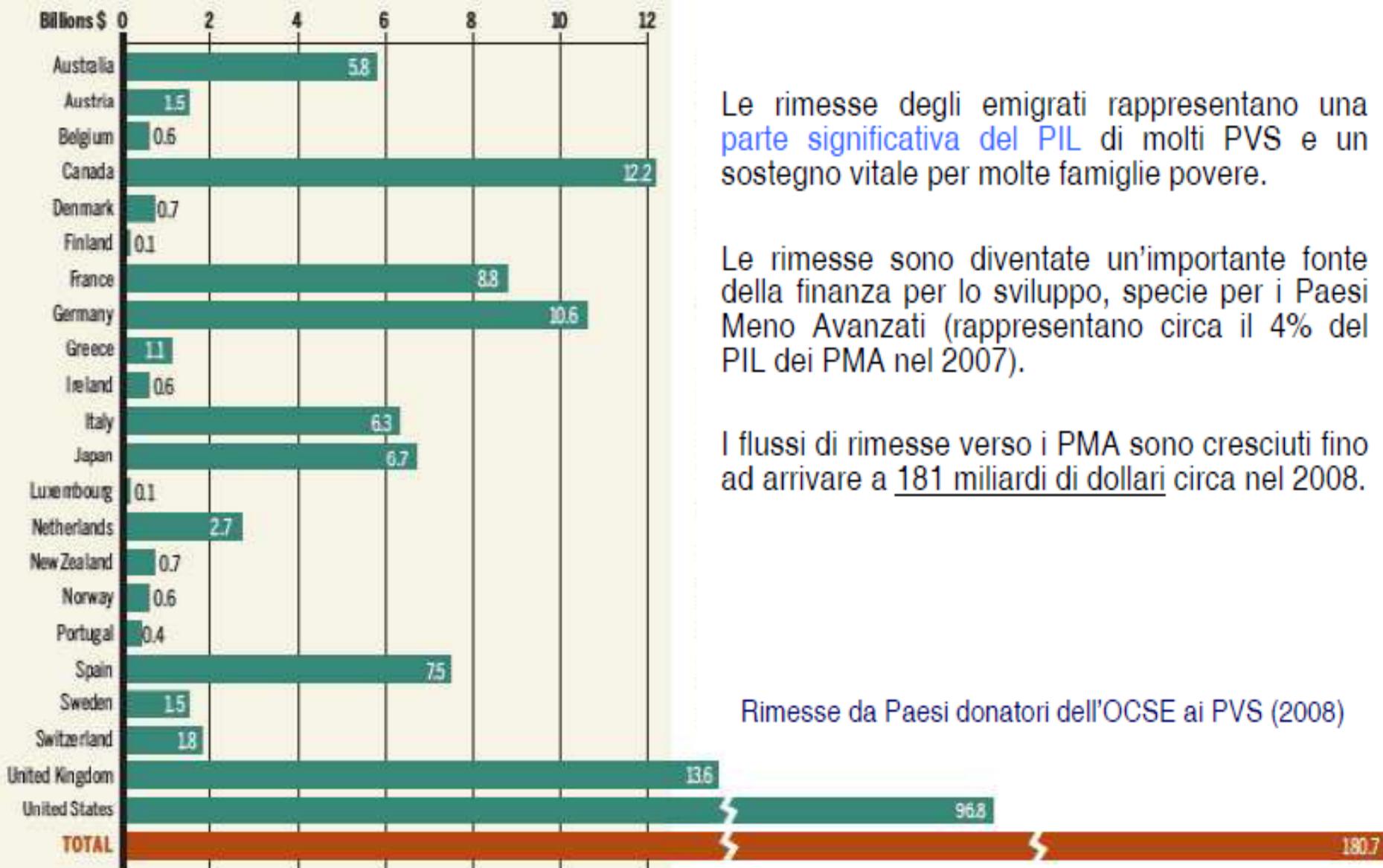
Sources: World Bank Staff calculations, World Development Indicators, OECD. Private debt includes international bonds and borrowing through commercial banks.

The ups and downs of assistance



Source: OECD Development Assistance Committee Statistics, 2011.

Le rimesse dei migranti: una nuova fonte di finanziamento per lo sviluppo



Le rimesse degli emigrati rappresentano una **parte significativa del PIL** di molti PVS e un sostegno vitale per molte famiglie povere.

Le rimesse sono diventate un'importante fonte della finanza per lo sviluppo, specie per i Paesi Meno Avanzati (rappresentano circa il 4% del PIL dei PMA nel 2007).

I flussi di rimesse verso i PMA sono cresciuti fino ad arrivare a 181 miliardi di dollari circa nel 2008.

Rimesse da Paesi donatori dell'OCSE ai PVS (2008)



4. Gli attori della cooperazione internazionale

Il sistema ONU

L'ONU nasce nel 1945, in sostituzione della Società delle Nazioni¹⁶, con le seguenti finalità:

- mantenere la pace e la sicurezza internazionale
- sviluppare relazioni amichevoli tra le nazioni
- costruire un centro per il coordinamento delle attività di cooperazione internazionale

L'organismo centrale per queste attività è il Consiglio economico e sociale (*Economic and Social Council, ECOSOC*).

Nel settore della cooperazione sono stati creati nel corso degli anni una serie di organismi con le seguenti competenze:

- l'UNDP (*United Nation Development Programme*) per la promozione di programmi di sviluppo per i paesi più poveri;



Gli attori della cooperazione internazionale

- l'UNICEF (*United Nations Children's Fund*) per lo sviluppo di programmi per l'infanzia in ambito sanitario, nutrizionale, istruzione e accesso ai servizi di base;
- l'UNFPA (*United Nations Population Fund*) per la promozione dei servizi di pianificazione familiare, alfabetizzazione ed assistenza sanitaria alle donne;
- l'UNHCR (*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*) per l'assistenza alle popolazioni costrette ad abbandonare il proprio paese in seguito ad eventi bellici o a flagelli naturali;
- il WFP (*World Food Programme*) per la promozione di programmi di lotta alla fame e all'insicurezza alimentare.

Ma anche altre agenzie specializzate quali:



Gli attori della cooperazione internazionale

- la FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*) con l'obiettivo di accrescere la produttività agricola e promuove lo sviluppo rurale;
- la WHO (*World Health Organization*) debellare le malattie endemiche, migliorare l'igiene e i servizi sanitari;
- l'IFAD (*International Fund for Agriculture and Development*) migliorare la sicurezza nutrizionale e alimentare delle popolazioni che vivono nelle aree rurali ed incrementarne il loro reddito;
- l'UNIDO (*United Nations Industrial Development Organization*) promuovere lo sviluppo industriale dei PvS e la cooperazione industriale internazionale;
- l'UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) contribuire, attraverso la scienza, i programmi di educazione e la tutela dei beni culturali, alla pace e al dialogo interculturale.



Gli attori della cooperazione internazionale

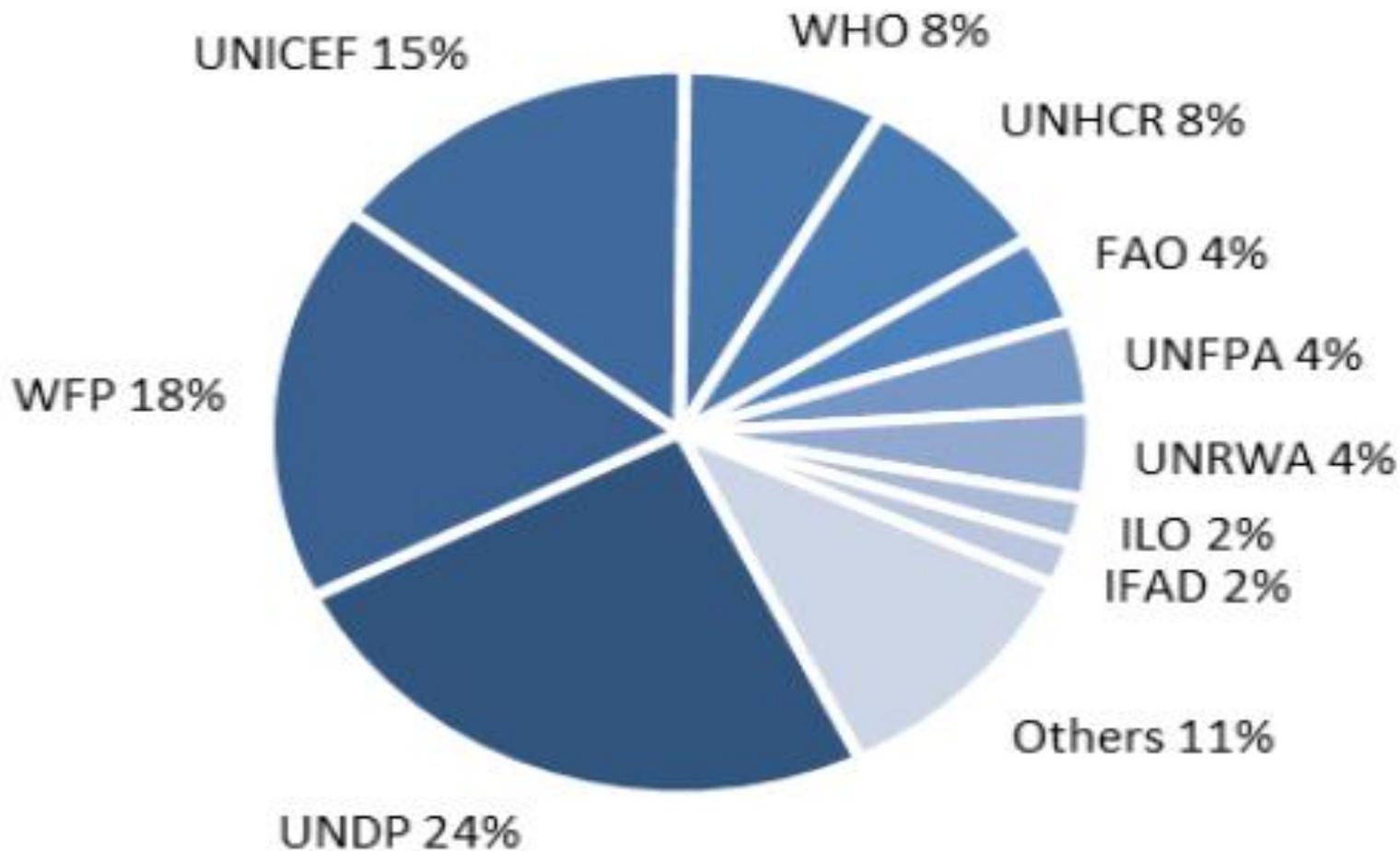
Il bilancio annuale dell'ONU, a cui partecipano tutti i paesi membri (attualmente 191) con contributi obbligatori (definiti per ciascun paese in base a specifici parametri) e con contributi volontari, ammonta a poco più di 30 miliardi di \$.

Un bilancio modesto se si considerano le molteplici attività che questa istituzione annualmente svolge nell'ambito della cooperazione multilaterale.

Oltre il 60% di queste risorse viene destinato agli interventi umanitari e alle attività di promozione dello sviluppo, prevalentemente nei paesi a più basso reddito, mentre la quota restante, il 40%, ad operazioni di *peacekeeping* e ad altre attività operative connesse ai programmi delle Agenzie delle Nazioni Unite.

Oltre il 70 per cento delle risorse ONU viene assorbito da cinque principali fondi (UNDP, WFP, UNICEF, WHO, UNHCR)

Ripartizione dei finanziamenti ONU per le attività operative nel 2010 (in miliardi di dollari)





Gli attori della cooperazione internazionale

A partire dagli anni Novanta, l'Onu definisce le politiche di cooperazione allo sviluppo attraverso diverse iniziative:

- con il ricorso alle Conferenze Mondiali dedicate a temi specifici: Conferenza mondiale sull'infanzia (1990), Ambiente e Sviluppo (1992), Diritti Umani (1993), Popolazione e Sviluppo (1994), Sviluppo Sociale (1995), Progresso Femminile (1995), Alimentazione (1996), Cambiamento Climatico (1997), Responsabilità Sociale (1999), Finanziamento per lo sviluppo (2002,2008), Sviluppo sostenibile (2012).

e insieme alla BM e al FMI:

- iniziative per la cancellazione del debito (*HIPC Initiatives*)
- iniziative di finanziamento di programmi di sviluppo (*Millennium Development Goals (MDGs)*)
- Iniziative di coordinamento degli aiuti (*Aid Effectiveness*)



Critiche e proposte di riforma dell'ONU

▪ Le critiche:

- mancanza di “democrazia” e “trasparenza” nelle procedure decisionali
- mancanza di coordinamento degli interventi nei settori dello sviluppo e dell'emergenza
- inefficiente gestione di alcuni programmi di aiuto (Oil for Food)

Le proposte di riforma

- “ammodernare” la struttura, al fine di renderla più consona al perseguimento dei suoi compiti
- riorganizzare il Segretariato, ridefinendo le priorità operative e assicurando un maggiore coordinamento tra le varie Agenzie delle Nazioni Unite
- riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza (allargamento dei membri permanenti o del numero dei membri non permanenti)
- rafforzamento della strategia di prevenzione dei conflitti



Gli attori della cooperazione internazionale

La Banca Mondiale

- ❑ Nascita: Accordi Bretton Woods (1944) con il titolo Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS o IBRD)
- ❑ Obiettivi originari: assistere la *ricostruzione e lo sviluppo* post-bellico, facilitando investimenti di capitali per finalità produttive, e *promuovere la crescita equilibrata del commercio internazionale* incoraggiando gli investimenti internazionali e contribuire al miglioramento delle condizioni di vita e lavorative delle popolazioni assistite
- ❑ Nuovi obiettivi: L'attivazione del Piano Marshall in Europa fa sì che a partire dagli anni '50 la Banca sposti la sua attenzione al finanziamento di progetti per promuovere la crescita dei Paesi a basso reddito.



La Banca Mondiale: l'evoluzione

- 1956 nasce l'IFC (*International Finance Corporation*) istituita per stimolare la partecipazione del settore privato negli investimenti nei Pvs;
- 1960 nasce l'IDA (*International Development Association*) istituita per concedere prestiti a tassi agevolati ai paesi più poveri;
- 1966 nasce l'ICSID (*Centro Internazionale per la risoluzione delle controversie sugli investimenti*), assicura, su base volontaria, servizi per la conciliazione e l'arbitrato nelle dispute tra investitori internazionali appartenenti a diversi paesi membri.
- 1988 nasce MIGA (*Multilateral Investment Guarantee*) per concedere garanzie contro il rischio politico e assistere i PVS nell'attrazione investimenti esteri

L'insieme di tale istituzioni forma il Gruppo Banca Mondiale.



La Banca Mondiale: l'evoluzione

La BIRS conta oggi 184 paesi membri. Gli USA detengono una quota prossima al 17% del totale dei diritti di voto complessivi (la Germania il 4,5%, Francia e Gran Bretagna il 4,3% ciascuna)

L'attività della BIRS è finanziata, oltre che dal capitale proprio sottoscritto dai paesi aderenti, anche da prestiti internazionali ottenuti attraverso l'emissione di obbligazioni sui mercati internazionali dei capitali.

I prestiti sono offerti a tassi di interesse più contenuti rispetto a quelli di mercato e con tempi di restituzione più lunghi (per i paesi più poveri intorno ai 35-45 anni).

Inizialmente, la Banca ha finanziato grandi progetti infrastrutturali ma a partire dagli anni Settanta, la BIRS ha cambiato indirizzo finanziando interventi rivolti ad aiutare gruppi sociali in condizioni di estrema povertà e a promuovere nei Pvs politiche volte alla crescita economica e sociale.



La Banca mondiale: l'evoluzione

La Banca Mondiale ha partecipato, insieme al FMI, alla stagione dei programmi di aggiustamento strutturali (PAS) avviati negli anni '80 per ridurre gli squilibri commerciali e di bilancio dei Pvs maggiormente indebitati.

Nelle recenti crisi finanziarie internazionali, soprattutto quella del Sud-Est Asiatico del 1997, ha concesso prestiti legati alle cosiddette “reti di sicurezza sociale” per proteggere i gruppi sociali marginali più vulnerabili, dall'altra, e finanziare le politiche di austerità imposte dal Fondo.

I PAS avviati dal FMI e dalla BM negli anni '80 per i paesi dell'Africa e dell'America Latina avevano come obiettivo quello di contribuire a stabilizzare le loro economie attraverso l'introduzione di specifiche “condizionalità” rappresentate dall'avvio di riforme fiscali, finanziarie ed amministrative finalizzate a rimuovere le cause principali degli squilibri economici e sociali.



Le critiche alla BM e le proposte di riforma

Le critiche:

- le politiche imposte dalla Banca Mondiale ai Pvs sono state eccessivamente costose in termini di crescita del reddito e dell'occupazione, oltre che in termini di equità.
- i processi di liberalizzazione e privatizzazione sono stati portati avanti in presenza di mercati ancora poco sviluppati
- i costi di aggiustamento si sono rilevato molto elevati

Le proposte di riforma:

- garantire alla Banca una maggiore autonomia rispetto alle pressioni esercitate dai suoi principali azionisti (in particolare dagli Stati Uniti)
- aumentare il potere di voto dei Pvs in seno al Consiglio esecutivo
- rendere più trasparenti le motivazioni sottostanti le attività e le decisioni assunte dai suoi organi deliberanti



Le nuove iniziative di cooperazione

Un vero salto di qualità nella gestione delle politiche di aiuto Nord-Sud è rappresentato da 4 diverse iniziative, la cancellazione del debito dei Pvs, i *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP), gli Obiettivi del Millennium e l'*Aid Effectiveness*.

L'iniziativa per i paesi Poveri Fortemente Indebitati, *Heavily Indebted Poor Countries* (**HIPC**), è stata approvata nel 1996 dal Comitato di Sviluppo del FMI e dalla Banca Mondiale, su iniziativa del G-7.

Il programma è fondato sui principi della suddivisione dei ruoli e dell'equa compartecipazione allo sforzo finanziario.

Sono eleggibili ad operazioni di conversione del debito solo i Paesi per i quali sia previamente intervenuta un'intesa al Club di Parigi (un gruppo informale di 19 creditori sovrani formatosi su base volontaria per coordinare le loro azioni di recupero dei crediti nei confronti dei Paesi debitori)



L'iniziativa HIPC (1996)

□ E' il primo programma coordinato a livello internazionale tra BM e FMI, su iniziativa del Vertice G7 di Lione, per la riduzione in tutto o in parte del debito estero dei paesi più poveri (portare il debito ad un livello sostenibile, cioè rimborsabile).

Il debito può essere convertito anche in altre iniziative (per la protezione ambiente, per lo sviluppo socio-economico ecc.).

□ Viene sancito a livello internazionale il superamento del concetto di condizionalità politica. L'unica condizionalità è la riqualificazione del bilancio dei paesi beneficiari verso iniziative di riduzione della povertà

□ Superata la logica dei PAS, introdotti i PRSPs costruiti su scelte nazionali, adottati confrontandosi con le rappresentanze locali

□ Concreta partecipazione della società civile e adozione dei principi di *ownership* e *accountability* da parte delle istituzioni che operano nei paesi beneficiari

□ Favorito il coordinamento degli attori verso obiettivi condivisi di lungo termine



L'iniziativa di cancellazione del debito dei Pvs

L'iniziativa HIPC è stata “rafforzata” dal Vertice G7/G8 di Colonia del 1999, che ha deciso di aumentare il numero dei Paesi eleggibili, di elevare l'ammontare del debito idoneo alla cancellazione, di accelerare i tempi di messa in atto del Programma attuativo dell'iniziativa (“**HIPC rafforzata**”).

I Paesi effettivamente eleggibili all'Iniziativa raggiungono il *decision point*, quando dimostrano di avere avviato una serie di misure nel settore economico (programmi di stabilizzazione macroeconomica, riforma del settore pubblico, riorientamento della spesa pubblica per progetti di riduzione della povertà, educazione, sanità e sociale)

Il debito viene cancellato totalmente se il Paese raggiunge il *completion point*, cioè dimostra di aver mantenuto la stabilità macroeconomica, attuato le riforme chiave in campo strutturale e sociale ed avere realizzato con successo per almeno un anno la Strategia di Riduzione della Povertà.



L'iniziativa HIPC

Nel 2005, l'HIPC è stata ampliata dalla *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI), che prevede una totale riduzione del debito eleggibile e la messa a disposizione di risorse aggiuntive per aiutare i PVS con l'obiettivo è di cancellare il 100% del debito dei Paesi "HIPC" verso il FMI, la Banca Mondiale e la Banca Africana di Sviluppo.

L'iniziativa è rivolta anche ai Paesi "non-HIPC" con un reddito pro-capite annuo inferiore a 380 dollari.

Attualmente (2012) i paesi considerati eleggibili per l'HIPC sono 39, di cui 33 stanno maturando le condizioni per la cancellazione del debito da parte del FMI e di altri creditori, 3 hanno raggiunto il *decision point* ed altri 3 non lo hanno ancora raggiunto.

Critiche:

- i criteri imposti per l'ammissione all'iniziativa sono troppo restrittivi e le politiche da adottare di difficile applicazione
- la cancellazione del debito non è una misura sufficiente per risolvere i problemi dei Paesi più indebitati
- la comunità e le organizzazioni internazionali devono fare sforzi maggiori per aiutare questi paesi



Le nuove iniziative di cooperazione

Una seconda iniziativa è rappresentata dal Documento di programmazione nazionale multisetoriale necessario per accedere ai prestiti e per attivare l'iniziativa HIPC's, i *PRSPs* .

Oltre 70 Paesi a basso reddito hanno redatto questi documenti che sono vincolati

- ai principi del CDF
- agli obiettivi stabiliti dalla comunità internazionale (*Millenium Development Goals*)
- alla traduzione di questi obiettivi in indicatori di risultato al fine di monitorare i progressi realizzati



Le nuove iniziative di cooperazione

Una terza iniziativa è rappresentata dai *Millennium Development Goals* (MDGs). Ciascun obiettivo generale (*8 goal*) è suddiviso a sua volta in 18 obiettivi specifici (*target*), misurati attraverso 48 indicatori rilevati periodicamente dalle agenzie specializzate delle Nazioni Unite.

Il Segretariato Generale si occupa di monitorare lo stato di avanzamento complessivo dei MDGs rispetto al 1990 (anno base) e produce un rapporto annuale, il *Millennium Development Goals Report*, che sottopone al vaglio delle nazioni aderenti e delle organizzazioni internazionali.

A settembre 2015 a New York sono stati approvati i 17 nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) per il periodo 2015-2030

Gli 8 MDGs sono :

- 1) dimezzare la percentuale di popolazione che vive in condizioni di estrema povertà e che soffre di insufficienza alimentare;
- 2) raggiungere l'istruzione primaria universale;
- 3) eliminare le disparità d'istruzione tra i sessi e promuovere il ruolo delle donne;
- 4) ridurre di $2/3$ la mortalità infantile al di sotto dei cinque anni;
- 5) ridurre di $3/4$ il tasso di mortalità delle donne;
- 6) bloccare la diffusione ed invertire l'incidenza dell'AIDS, della malaria e delle altre malattie infettive;
- 7) integrare i principi dello sviluppo sostenibile all'interno nelle strategie nazionali ed invertire la tendenza al deterioramento delle risorse ambientali;
- 8) istituire un partenariato globale per lo sviluppo, basato su un sistema commerciale e finanziario aperto, non discriminatorio, regolamentato e prevedibile.



Le nuove iniziative di cooperazione

La situazione complessiva è di forte ritardo (si pensa ad un prolungamento della data del 2015).

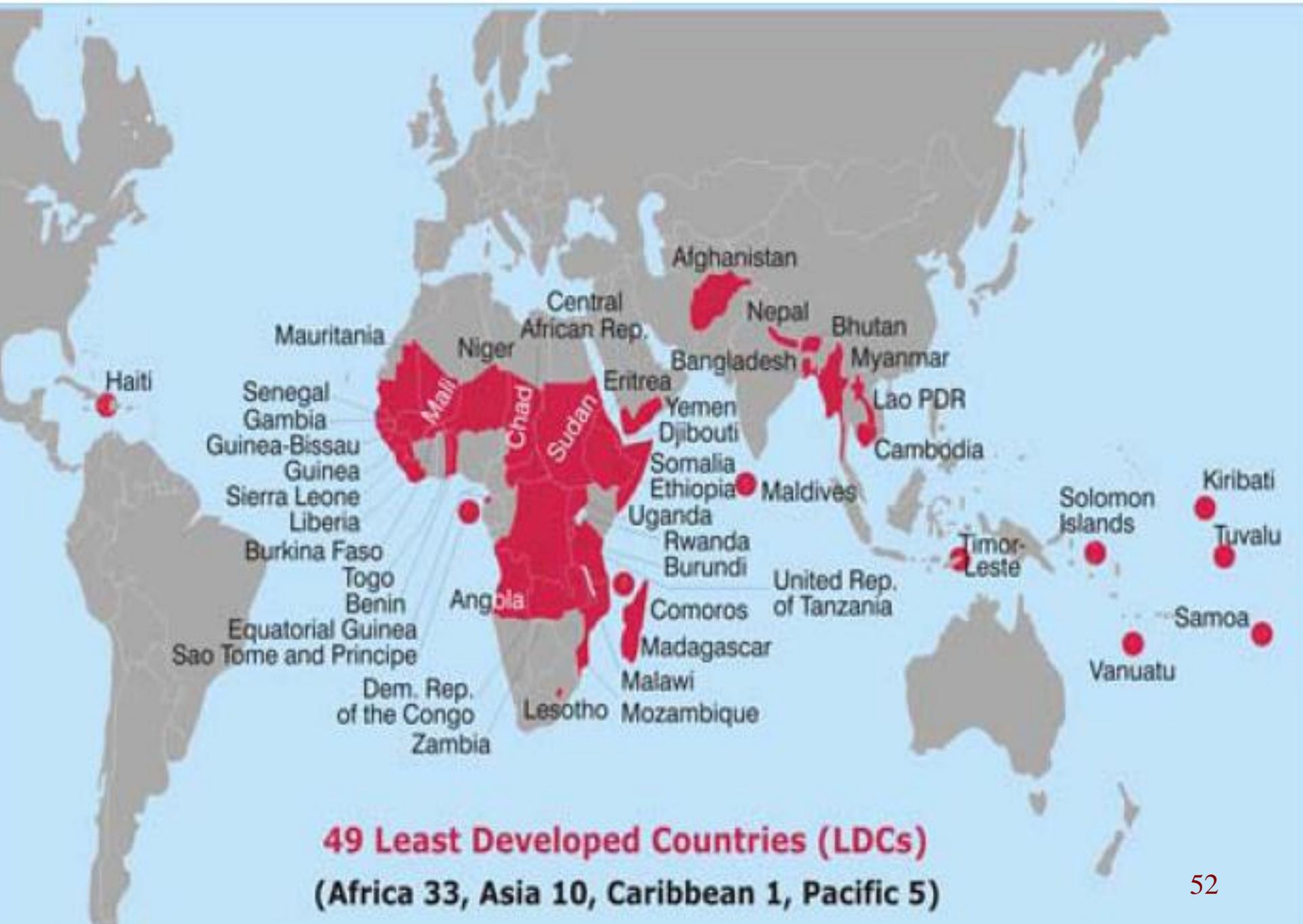
Successi maggiori si sono avuti nella riduzione della povertà estrema, pur se in termini puramente quantitativi, nell'accesso all'acqua potabile e all'istruzione primaria, nella riduzione della mortalità infantile.

Gli MGs hanno svolto un ruolo fondamentale nel far convergere gli interessi dei paesi destinatari degli aiuti con quelli dei paesi e delle istituzioni responsabili delle politiche di cooperazione.

TABLE 1: REGIONAL AND GLOBAL POVERTY, 2005, 2010, 2015

	Number of poor (millions)			Poverty rate (% population)		
	2005	2010	2015	2005	2010	2015
Asia	304.5	140.4	53.4	16.8%	7.4%	2.7%
Europe and Central Asia	16.0	8.4	4.3	3.4%	1.8%	0.9%
Latin America and Caribbean	45.0	35.0	27.3	8.4%	6.2%	4.5%
Middle East and North Africa	9.4	6.7	5.4	3.8%	2.5%	1.9%
South Asia	583.4	317.9	145.2	40.2%	20.3%	8.7%
Saharan Africa	379.5	369.9	349.9	54.5%	46.9%	39.3%
World	1,337.8	878.2	585.5	25.7%	15.8%	9.9%

Authors' calculations





I nuovi obiettivi dello sviluppo sostenibile





I nuovi obiettivi dello sviluppo sostenibile

1. Porre fine alla povertà in tutte le sue forme

Ad oggi sono ancora molte le persone che vivono con meno di 1,25 dollari al giorno; un fenomeno ingiusto per la dignità di qualsiasi essere umano che può giungere al termine con la cooperazione tra Paesi e l'implementazione di sistemi e misure sociali di protezione per tutti .

2. Azzerare la fame, realizzare la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere l'agricoltura sostenibile

Ognuno di noi ha diritto ad avere cibo sufficiente per tutto l'anno: un concetto elementare ma ancora trascurato. Tuttavia lo si può affermare, ad esempio, con sistemi di coltivazione e produzione di cibo sostenibili e mantenendo intatto l'ecosistema e la diversità di semi e di piante da coltivare.



I nuovi obiettivi dello sviluppo sostenibile

3. Garantire le condizioni di salute e il benessere per tutti a tutte le età

Monito basilare è la riduzione del tasso mondiale di mortalità materna e impedire la morte di neonati e di bambini sotto i 5 anni per cause prevenibili. In che modo? Ad esempio, assicurando l'assistenza sanitaria per tutti e supportando la ricerca e sviluppo di vaccini e medicine per malattie trasmissibili o meno.

4. Offrire un'educazione di qualità, inclusiva e paritaria e promuovere le opportunità di apprendimento durante la vita per tutti

L'istruzione può davvero garantire ai giovani un futuro migliore. Un passo in avanti è fare in modo che tutti, uomini e donne, possano leggere e scrivere, eliminando ogni forma di discriminazione di genere e promuovendo un accesso paritario a tutti i livelli di educazione accompagnato da un'elevata qualità degli insegnanti.



I nuovi obiettivi dello sviluppo sostenibile

5. Realizzare l'uguaglianza di genere e migliorare le condizioni di vita delle donne

Ancora oggi vengono perseguite discriminazioni verso il genere femminile: sradicare ogni forma di violenza contro le donne nella sfera privata e pubblica, così come il loro sfruttamento sessuale è fondamentale.

6. Garantire la disponibilità e la gestione sostenibile di acqua e condizioni igieniche per tutti

L'acqua è fonte di vita ed è necessario che questa sia accessibile a chiunque. Un'affermazione che sprona a garantire entro il 2030 l'accesso universale all'acqua pulita e potabile, e a garantire adeguate condizioni igieniche con particolare attenzione alle persone più vulnerabili.

7. Assicurare l'accesso all'energia pulita, a buon mercato e sostenibile per tutti

Ad oggi, i sistemi energetici sono elemento fondamentale per la vita quotidiana di tutti noi: per questo una tappa importante è quella di renderli accessibili a tutti.



I nuovi obiettivi dello sviluppo sostenibile

8. Promuovere una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, la piena e produttiva occupazione e un lavoro decoroso per tutti

Il lavoro ci dà la possibilità di vivere la nostra vita dignitosamente: sostenere la crescita economica e raggiungere alti livelli di produttività possono aiutare la nostra sopravvivenza.

9. Costruire infrastrutture resistenti, promuovere l'industrializzazione sostenibile e inclusiva e favorire l'innovazione

Sia le infrastrutture che l'industria sono importanti per supportare l'intero sviluppo economico e il nostro benessere divenendo sostenibili ed affidabili con lo sviluppo tecnologico e la ricerca.

10. Riduzione delle disuguaglianze tra i Paesi

Ogni Paese dovrebbe avere pari opportunità e diritti a livello economico e globale: per questo è necessario che sia raggiunta e sostenuta la crescita del reddito interno. Per andare in questa direzione urge che entro il 2030 vengano promosse politiche fiscali, salariali, di protezione che assicurino gradualmente una maggiore uguaglianza tra la popolazione.



I nuovi obiettivi dello sviluppo sostenibile

11. Rendere le città e le comunità sicure, inclusive, resistenti e sostenibili

L'ambiente che ci circonda può influire drasticamente sulle nostre abitudini e stili di vita. Per questo il miglioramento in ottica sostenibile dei nostri spazi vitali è un obiettivo imprescindibile entro il 2030.

12. Garantire modelli di consumo e produzione sostenibili

Il nostro pianeta ha bisogno di essere rispettato e salvaguardato: in quest'ottica entro il 2030 è importante ridurre gli sprechi e le sostanze chimiche rilasciate soprattutto dalle grandi aziende multinazionali tramite politiche sostenibili e improntate sul riciclaggio dei prodotti.

13. Fare un'azione urgente per combattere il cambiamento climatico e il suo impatto

I cambiamenti climatici sono all'ordine del giorno e balzano agli occhi di tutti: una situazione che non può più essere ignorata e che deve essere affrontata entro il 2030 con politiche e strategie globali sostenibili in modo da arginare i rischi ambientali e gli effettivi disastri naturali.



I nuovi obiettivi dello sviluppo sostenibile

14. Salvaguardare gli oceani, i mari e le risorse marine per un loro sviluppo sostenibile

La conservazione e lo sfruttamento sostenibile degli oceani, dei mari e di tutte quelle risorse al loro interno sono importanti per la nostra vita: la riduzione dell'inquinamento marino, così come una gestione sostenibile dell'ecosistema e una protezione dell'ambiente subacqueo sono obiettivi necessari per salvaguardare la nostra salute.

15. Proteggere, ristabilire e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, la gestione sostenibile delle foreste, combattere la desertificazione, fermare e rovesciare la degradazione del territorio e arrestare la perdita della biodiversità

Preservare il nostro pianeta è un compito affidato a tutti noi e per questo motivo è necessario che entro il 2030 si persegua un'azione congiunta per proteggere, ristabilire e promuovere l'impiego sostenibile dell'ecosistema terrestre.



I nuovi obiettivi dello sviluppo sostenibile

16. Promuovere società pacifiche e inclusive per lo sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, realizzare istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli

Un futuro migliore per ognuno di noi è possibile, ma solo in caso di una riduzione drastica di violenza e mortalità: una visione che oggi sembra lontana, ma tuttavia fattibile con la realizzazione entro il 2030 di società pacifiche, l'accesso alla giustizia per tutti e l'esistenza di istituzioni responsabili.

17. Rinforzare i significati dell'attuazione e rivitalizzare le collaborazioni globali per lo sviluppo sostenibile

Raggiungere questi obiettivi è possibile grazie alla collaborazione di tutti i Paesi verso uno sviluppo sostenibile.



Le nuove iniziative di cooperazione

Aid Effectiveness (2005)

Al Primo Foro ad Alto Livello di Roma del 2003, organizzato dall'Italia insieme alla Banca Mondiale e al Comitato Aiuto allo Sviluppo (DAC) dell'OCSE, è emersa la necessità di promuovere una maggiore armonizzazione delle politiche dei paesi donatori nei loro progetti e programmi di cooperazione allo sviluppo.

E' tuttavia nel 2005, con il Secondo Foro di Alto Livello di Parigi, che si affermano compiutamente i principi di efficacia degli aiuti allo sviluppo (*Paris Declaration*).

I pilastri del nuovo paradigma della cooperazione allo sviluppo del XXI secolo, condivisi dai 91 Paesi (tra PVS e donatori), 26 organizzazioni multilaterali e 14 federazioni di ONG sono: titolarità dei propri processi di sviluppo da parte dei PVS; allineamento alle strategie di sviluppo dei PVS da parte dei donatori; armonizzazione tra donatori nelle loro attività di sviluppo; gestione delle politiche di sviluppo basata sui risultati e responsabilità reciproca tra donatori e PVS.



Le critiche all'*Aid Effectiveness*

I risultati raggiunti, dopo dieci anni dall'avvio di questa iniziativa, sono insoddisfacenti per i seguenti motivi (*Survey* OCSE sull'efficacia degli aiuti in 78 paesi della dichiarazione di Parigi) :

- complessità dei temi affrontati
- difficoltà legate alla misurazione degli indicatori (alcuni quantificabili ed altri rilevabili solo attraverso analisi qualitative)
- non sempre omogenea interpretazione dei principi definiti dalla Dichiarazione di Parigi
- partecipazione ancora di tipo volontaristico assicurata dai paesi donatori
- resistenza delle amministrazioni centrali nell'avviare i processi di riforma richiesti per l'allineamento delle politiche di aiuto nazionali con quelle di altri paesi ed istituzioni
- difficoltà dei paesi beneficiari ad assumere un ruolo di *leadership* nel coordinamento di questo processo
- ruolo crescente dei paesi donatori non DAC nelle attività di cooperazione e dal settore privato nella promozione dello sviluppo dei PvS.



7. Conclusioni: i limiti della Cooperazione allo sviluppo

Gli aspetti positivi

In questi anni sono stati stanziati mediamente oltre 120 miliardi di dollari e l'aiuto allo sviluppo ha avuto un ruolo importante per combattere la povertà e le ingiustizie sociali:

- l'Africa Sub-sahariana è la prima destinataria di APS
- negli ultimi 15 anni circa 400 milioni di persone sono uscite dalla povertà estrema;
- oggi in Africa il 76% dei bambini frequenta la scuola;
- il numero di decessi al di sotto dei 5 anni d'età è diminuito di 4 milioni in 20 anni;
- centinaia di milioni di persone hanno avuto accesso alle cure contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria;
- il numero di persone che hanno accesso all'acqua potabile è aumentato di 1,8 miliardi.



I limiti della Cooperazione (2)

. I limiti principali riscontrati sono :

- ritardi nell'avvio dei programmi
- eccessiva burocratizzazione sia nei paesi donatori che nelle istituzioni internazionali preposte all'assistenza allo sviluppo
- assenza di studi di impatto per la verifica dell'efficacia degli interventi, e di criteri selettivi per l'individuazione dei progetti (frammentazione degli interventi)
- lunghezza delle procedure, volatilità degli aiuti, non programmabilità delle spese

Con una cadenza quasi decennale, a partire dal Rapporto Pearson del 1969, le istituzioni internazionali (Rapporto Brandt del 1980; Rapporto della Banca mondiale del 1990, il Libro Verde della CE nel 1997 e nel 2010) producono analisi e riflessioni che denunciano i ritardi delle politiche di aiuto allo sviluppo.



I limiti della Cooperazione (4)

-la seconda evidenza è legata all'aumento del numero dei paesi non DAC e dei privati (fondazioni, fondi multilaterali, ONG, associazioni ecc.) diventati soggetti importanti della cooperazione allo sviluppo.

Questi nuovi attori gestiscono, complessivamente, risorse finanziarie per miliardi di dollari attraverso canali, prevalentemente bilaterali, e procedure non facilmente riconducibili alle strategie di aiuto e ai modelli di cooperazione concordati a livello internazionale.

Attori importanti, come i BRICS, hanno avviato una intensa politica di cooperazione tecnica ed economica Sud-Sud che riflette il loro ruolo di grandi potenze mondiali. Le informazioni sulle loro attività non sono sempre disponibili, sono, tuttavia, in forte crescita e prive di condizionalità sulla *governance* assicurata dalle istituzioni locali.



I limiti della Cooperazione (4)

Il coordinamento internazionale delle politiche di cooperazione funziona male se la maggior parte degli aiuti viene gestita in forma bilaterale e se i Pvs riceventi possono contare su ingenti risorse senza dover dare prova di una condotta politica ed economica allineata agli obiettivi definiti dagli organismi internazionali.

Ci si interroga sui motivi della scarsa efficacia degli strumenti di intervento attivati dalla “cooperazione”: interventi non coerenti con le strategie di sviluppo dei paesi destinatari degli aiuti, gestione inefficace da parte delle amministrazioni dei Pvs, ma anche fenomeni strutturali non facilmente modificabili nel breve periodo.



I limiti della Cooperazione (3)

Relativamente alle responsabilità dei paesi donatori, troviamo:

- Insufficiente coordinamento tra tutti i soggetti della cooperazione bilaterale e multilaterale (ognuno dei quali fa ricorso a procedure interne, sistemi informativi, metodologie di monitoraggio e valutazione degli aiuti ma anche interessi diversi tra di loro).

Due evidenze. La prima: la cooperazione bilaterale gestisce un volume di aiuti allo sviluppo ben più consistente di quello attivato dalla cooperazione multilaterale, un'indicazione dell'autonomia decisionale degli Stati in tema di aiuti (SU inviano gran parte degli aiuti su numero limitato di Pvs, lo stesso fanno molti Paesi UE, il Giappone, meno la Gran Bretagna ed i Paesi del Nord Europa);



I limiti della Cooperazione (5)

■ Un secondo limite è rappresentato dall'eccessiva frammentazione degli aiuti (sia in termini di quantità di progetti che di importi) e dalla numerosità degli operatori della cooperazione.

La conseguenza è una moltiplicazione, spesso duplicazione, degli interventi che finanziano le stesse iniziative, maggiori difficoltà amministrative per le istituzioni locali dei paesi beneficiari, aumento dei costi di gestione dei programmi e contenimento degli effetti positivi degli aiuti.

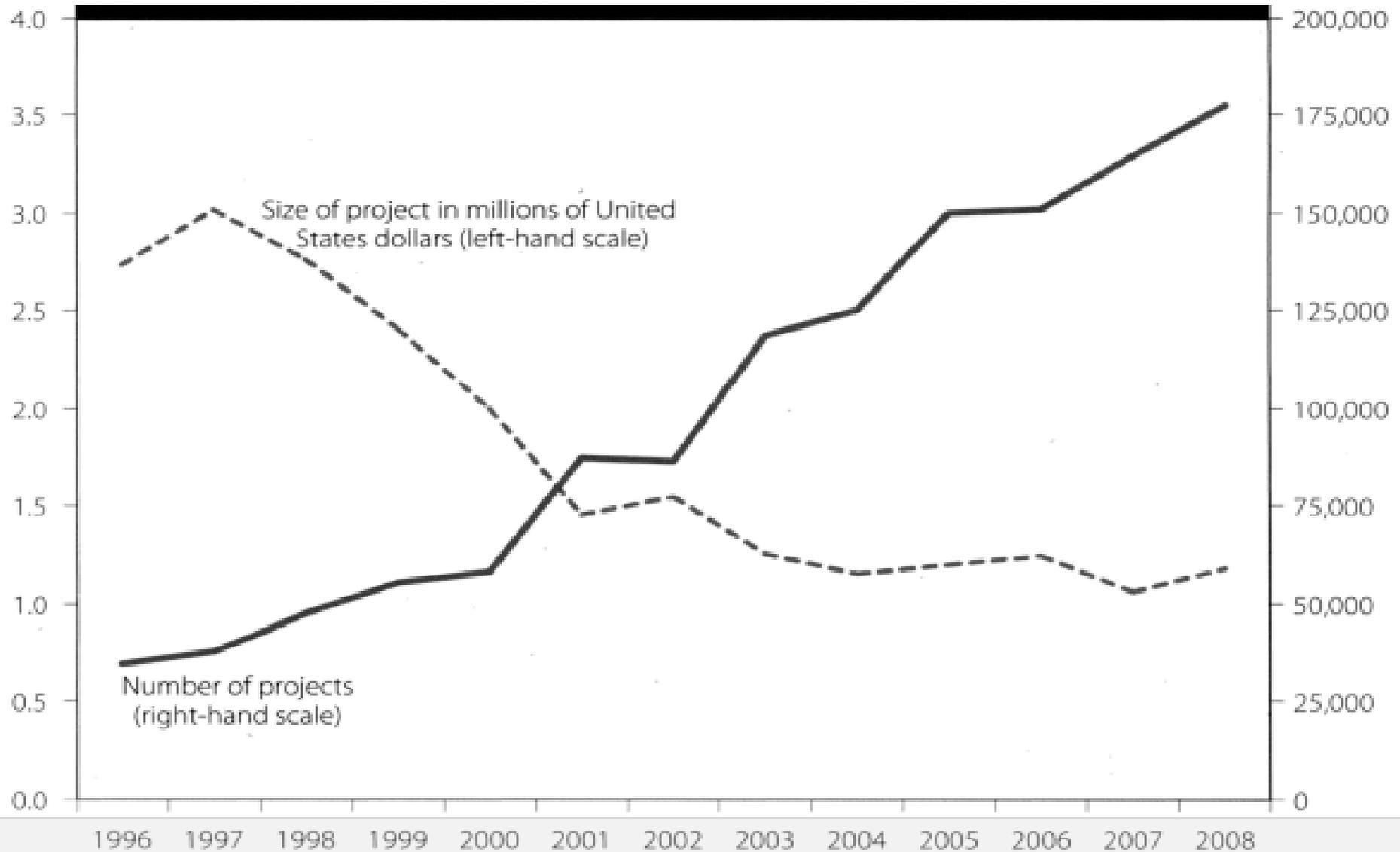


I limiti della Cooperazione (5)

Dati BM (2006): l'aiuto allo sviluppo ha attivato oltre 60.000 progetti, molti paesi beneficiari hanno accolto oltre 1.000 missioni delle agenzie dei Paesi donatori; in molti Pvs vi sono oltre 40 *donors* bilaterali e multilaterali.

La proliferazione degli interventi di cooperazione da parte di enti privati *non profit*, con procedure operative e di finanziamento dei programmi di sviluppo diverse da quelle delle agenzie pubbliche, ha accentuato la frammentazione degli aiuti (il caso del terremoto ad Haiti).

Numero e dimensione finanziaria dei progetti di aiuto nei LIC (1997/2008 in milioni di US \$)





I limiti della Cooperazione (6)

■ Un terzo limite è rappresentato dall'assenza di studi di impatto per la verifica dell'efficacia dei programmi di aiuto, sia di criteri selettivi per l'individuazione dei progetti a causa di:

- problemi di reperibilità ed affidabilità dei dati
- carenza di personale tecnico
- difficoltà metodologiche nell'applicazione dei modelli
- difficoltà di valutare gli effetti dinamici e di più lungo periodo degli interventi
- assenza di meccanismi e metodologie condivise di monitoraggio e valutazione (M&V) degli aiuti



I limiti della Cooperazione (6)

- Altri limiti: assenza di una visione olistica degli aiuti. Prevalgono le analisi settoriali nonostante gli aiuti allo sviluppo necessitino, per le loro caratteristiche e per le dinamiche sociali ed economiche che concorrono a creare, di un approccio multidisciplinare;
- incoerenza temporale fra obiettivi annunciati (spesso molto ambiziosi) e strumenti di intervento adottati (che richiedono tempi medio-lunghi per maturare i benefici). La politica di cooperazione dei Paesi donatori, in base alla teoria delle scelte razionali, non è credibile.



I limiti della Cooperazione (7)

■ necessarie riforme sostanziali degli organismi di cooperazione internazionale o delle agenzie ad essi collegati. L'architettura attuale è costituita da oltre 200 agenzie multilaterali (di cui 24 sono Banche regionali di sviluppo e 40 agenzie ONU) costruite sul modello USA.

Le riforme riguardano:

- un aumento delle loro quote associative dei Pvs a tali organizzazioni
- miglioramento dei processi di *governance* interna agli OI
- condivisione tra tutti gli attori delle strategie da adottare a livello globale
- semplificazione delle procedure di gestione dei progetti
- nuove condizionalità non legate a specifiche politiche macroeconomiche ma ai risultati da conseguire in aree specifiche
- forme di partenariato più vicine agli interessi delle comunità locali



I limiti della Cooperazione (8)

Relativamente alle responsabilità dei paesi donatori, appare evidente che:

- progressi in termini di riduzione della povertà o altri indicatori sociali si sono ottenuti in presenza di modelli di cooperazione non risultati particolarmente efficaci
- percorsi di cooperazioni virtuosi non hanno modificato che in minima parte la condizione di arretratezza e sottosviluppo di molti dei Pvs
- gli studi sul rapporto tra aiuti ed impatto esercitato sulla crescita economica e la riduzione della povertà nei Pvs non hanno portato a risultati certi



I limiti della Cooperazione (8)

La cooperazione può avere un ruolo nel favorire la crescita se i Pvs:

- sviluppano le competenze e l'autonomia politica per diventare *partner* effettivi dei paesi donatori
- realizzano processi di *governance in grado* di stimolare l'interesse delle *élites* politiche e dei gruppi sociali ed economici in entrambi i paesi (Pvs e Paesi donatori)
- garantiscono la partecipazione e condivisione delle amministrazioni e delle popolazioni locali ai programmi e ai progetti di sviluppo a loro destinati

Il rischio che si corre, a livello multilaterale e bilaterale, è che il modello di cooperazione prevalente nei prossimi anni, come sta già in parte accadendo, sarà quello che opera fuori dalle linee-guida delle politiche di aiuto condivise dalla grande parte dei paesi aderenti al DAC e dagli organismi internazionali (il modello cinese non è per i paesi avanzati finanziariamente possibile né condivisibile).