



DIZIONARIO PER UNA CAMPAGNA ATTIVA



ntrodurre l'analisi dei
ello sviluppo ci con-
una concezione tecnica
(Rosalind
lla base
deriva
oggetti
o delle
e abbia-
ano degli
ella società.
It essere analizzati i rappor-
otere e le barriere che im-
clusi di reclamare
cando i mezzi per

partecipazione come di
per formare cittadini e cit-
an senso del mondo, che si rico-
o appartenenti a una comunità mo-
di pari e che rich-
nisti dello s-
politici sig-
alla parte
le. Per qu-
Nord del
prenda co-
re le cose e
di
Significa inoltre richiamare respo-
governi, alle agenzie di aiuto, ag-
azionali e alle ONG di svilu-
trizzano il rispetto dei di

DIZIONARIO PER UNA CAMPAGNA ATTIVA

Concetti fondamentali per il dibattito sugli
Accordi di Partenariato Economico
fra l'UE e i paesi ACP



Partnership for Change è un progetto promosso da un gruppo di organizzazioni di diversi paesi europei: ADP (Amici dei Popoli, Italia); CESTAS (Centro di Educazione Sanitaria e Tecnologie Appropriate Sanitarie, Italia); RISC (World Education Berkshire, Regno Unito); CMO (Centrum Voor Mondiaal Onderwijs, Paesi Bassi); HEGOA (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Paesi Baschi - Spagna).

Editore:



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
NAZIOARTEKO LANIKIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA
UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO - EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA

Bilbao • Zubiria Etxea, UPV/EHU
Avda. Lehendakari Agirre, 81 • 48015 Bilbao
Tel.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40 • hegoa@ehu.es

Vitoria-Gasteiz • Biblioteca del Campus de Álava, UPV/EHU
Apdo. 138 - Nieves Cano, 33 • 01006 Vitoria-Gasteiz
Tel. • Fax: 945 01 42 87 • hegoagasteiz@ehu.es

www.hegoa.ehu.es

Progetto co-finanziato dalla:



Questo documento è stato pubblicato con il sostegno finanziario della Commissione delle Comunità Europee. Gli autori sono i soli responsabili dei contenuti di questo dizionario, che non devono in alcun modo essere riportati come espressione delle posizioni dell'Unione Europea.

Commissione Europea



Bilbao
UDALA
AYUNTAMIENTO

Coordinamento: Miguel Argibay e Gema Celorio

Traduzione: INTRAS Congressi

Revisione editoriale: Amici dei Popoli, Ong

Impaginazione e grafica: Marra Servicios Publicitarios, S.L.

Stampa: Lankopi S.A.

ISBN: 978-84-89916-29-6

Deposito legale: Bi-1592-09



Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5 Italia

Questo lavoro è rilasciato sotto la licenza Creative Commons Attribuzione Non commerciale. Può essere liberamente copiato, distribuito e riprodotto pubblicamente solo riportando la fonte e gli autori e non per scopi commerciali. Non è permesso alterare, modificare o trasformare il presente lavoro.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/it/>

Indice

Presentazione	5
Autori ed Autrici	7
Elenco di paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) e dell'Unione Europea	13
Mappa di termini	17
Accordi di Libero Scambio	19
Accordi di Partenariato Economico (APE)	22
AGOA. African Growth and Opportunity Act	27
Beni Pubblici Globali	31
Condizionalità	35
Cooperazione allo Sviluppo	38
Debito Estero	43
Diritti Umani	51
Diritti Umani, Sistema Africano dei	54
Efficacia degli Aiuti	59
Femminizzazione della Povertà	65
Governance	69
Iniziative Multilaterali di Riduzione del Debito (HIPC/PPFI e MDRI)	73
Integrazione Regionale	76
Integrazione Regionale Africana	80
Lomé e Cotonou, Accordi di	85
Neoliberalismo	89
Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)	95
Partecipazione	99
Politica Agricola Comune (PAC)	101
Povertà	105
Relazioni Sino-Africane	111
Sicurezza Alimentare	115
Sviluppo Umano	119

Presentazione

Il *Dizionario per una Campagna Attiva* è una delle pubblicazioni promosse da *Partnership For Change*, progetto europeo di sensibilizzazione e partecipazione attiva alla politica in merito agli Accordi di Partenariato Economico (APE) fra l'Unione Europea (UE) e i paesi di Africa, Caraibi e Pacifico (ACP).

Nel dicembre 2007, dopo sei anni di negoziazioni, si è concluso il termine per firmare tali accordi. Numerose voci critiche provenienti dalla società civile, intellettuali e politici sia dell'Unione Europea sia dei Paesi ACP, si sono levate contro i termini contrattuali vessatori degli APE, mettendo in guardia dalle conseguenze negative che potrebbero avere sullo sviluppo e la vita delle persone. È stato inoltre evidenziato che fra i paesi ACP se ne contano alcuni fra i più poveri del mondo, per i quali questo tipo di trattati rappresenta una minaccia e non un impulso allo sviluppo e al raggiungimento del benessere. I trattati sono stati impugnati dai rappresentanti dei governi dei paesi ACP e da personalità e istituzioni europee, non sono stati conclusi come previsto nel 2007 e, pertanto, i negoziati resteranno aperti fino al dicembre 2009.

La revisione critica di questi Accordi, così come proposta da esperti del settore, potrebbe rappresentare un'eccellente opportunità per stabilire una solida collaborazione fra una grande potenza economica come l'Unione Europea e i paesi più poveri del pianeta, a condizione che si rispetti l'obiettivo di contribuire alla "riduzione della povertà, allo sviluppo sostenibile e all'integrazione graduale dei paesi ACP nell'economia mondiale". Quello attuale, inoltre, è un momento potenzialmente interessante per richiedere una maggiore coerenza nell'insieme delle politiche di cooperazione dell'Unione Europea.

La novità di questo *Dizionario per una Campagna Attiva* consiste nell'inserimento nei termini in esso contenuti di dibattiti e nuovi elementi che consentono di stabilire relazioni fra gli APE e lo sviluppo umano, oltre che di migliorare i criteri di analisi e conoscenza critica sugli stessi. Il *Dizionario per una Campagna Attiva* desidera essere uno strumento utile per

informare singoli ed istituzioni responsabili del processo decisionale a livello comunitario, gruppi che operano nell'ambito della partecipazione attiva alla politica e della solidarietà, nonché chi voglia approfondire alcuni concetti legati allo sviluppo, alla cooperazione internazionale e alla revisione critica degli APE.

Ringraziamenti

Desideriamo esprimere la nostra profonda riconoscenza a tutti coloro che hanno collaborato alla realizzazione di questo *Dizionario per una Campagna Attiva* e a coloro che, con uno stile semplice, hanno contribuito a rendere comprensibili concetti complessi. Desideriamo inoltre ringraziare Marra, ditta di disegno gráfico, per la sua professionalità che gli ha consentito di rispettare gli impegni di progettazione ed edizione presi con margini di tempo estremamente ridotti. Per concludere, desideriamo ringraziare Patxi Zabalo, Bob Sutcliffe e, in particolare, Eduardo Bidaurratzaga per il loro contributo decisivo alla selezione dei termini e per il loro sostegno incondizionato al gruppo incaricato di coordinare questa pubblicazione.

Autori ed Autrici

Jokin Alberdi Bidaguren

Dottore (PhD) in Scienze Politiche presso l'Università dei Paesi Baschi (UPV/EHU) e docente presso il Dipartimento di Diritto Costituzionale della stessa università. È ricercatore presso Hegoa (Istituto di Studi sullo Sviluppo e la Cooperazione Internazionale-UPV/EHU), il Gernika Gogoratuz (Centro di Ricerca sulla Pace) ed il GEA/UAM (Gruppo di Studi Africani dell'Università Autonoma di Madrid). Negli anni recenti si è occupato degli aspetti socio-politici e giuridici della cooperazione internazionale allo sviluppo e della realtà dell'Africa Subsahariana.

Miguel Argibay Carlé

Laureato in Storia presso l'Università di Buenos Aires (UNBA, Argentina). Membro del Gruppo sull'Educazione allo Sviluppo di Hegoa (Istituto di Studi sullo Sviluppo e la Cooperazione Internazionale-UPV/EHU). Autore e co-autore di numerose pubblicazioni, articoli e materiale didattico sull'Educazione allo Sviluppo. Ha partecipato a corsi di formazioni per insegnanti delle scuole primarie, medie e superiori, e membri di ONG e cooperanti in Europa, Spagna e Paesi Baschi. È stato docente del Master in Cooperazione e Sviluppo dell'Hegoa nelle edizioni dal 1995 al 2004.

Jaime Atienza Azcona

Economista specializzato in sviluppo. Ricercatore senior del Dipartimento di Studi e Campagne di Intermon Oxfam come responsabile sulle tematiche correlate alle migrazioni, il settore privato e la fiscalità. È stato il responsabile dell'area di Relazioni Economiche Internazionali del Centro di Studi della Fondazione Carolina (2005-2008), coordinatore dell'area di Economia Sociale e responsabile del settore Migrazioni e Co-Sviluppo nella Caritas Spagnola (2001-2005); ha coordinato la campagna spagnola sul Debito Estero (1998-2001). Autore e co-autore di diversi libri e numerosi rapporti e articoli sulle migrazioni internazionali, economia e finanziamenti internazionali e cooperazione allo sviluppo. Ha insegnato in diverse università spagnole ed ecuadoregne, e ha realizzato consulenze sulla ricerca applicata, cooperazione allo sviluppo e migrazioni.

Andrea Baranes

Lavora attualmente per la CRBM italiana (Campagna per la Riforma della Banca Mondiale), nell'organizzazione di campagne relative alla finanza privata ed alle Agenzie Internazionali di Credito all'Esportazione. Lavora come consulente per la prima filiale italiana di Banca Etica; è stato rappresentante dell'Italia all'interno della campagna di protesta contro l'Organizzazione Mondiale del Commercio realizzata a Cancún (Messico, 2003). È autore di numerose pubblicazioni sul commercio e il capitale finanziario internazionale, tra cui, "Responsabilità e Finanza. Guida alle iniziative in campo socio-ambientale per gli istituti di credito e le imprese finanziarie"; sui Beni Pubblici Globali e le loro possibilità di finanziamento, tra cui, "Perché il mondo ha bisogno di tasse globali" y "Il mondo è di tutti. I Beni Pubblici Globali e il loro finanziamento". Fa parte del comitato della rete internazionale Bank-Track e in Italia fa parte dell'Associazione ATTAC.

Eduardo Bidaurratzaga Aurre

Dottore (PhD) in Economia presso l'Università dei Paesi Baschi (UPV/EHU) e Professore di ruolo di Economia presso la Facoltà di Scienze Sociali e della Comunicazione della stessa università. È specialista in tematiche di economia internazionale, sviluppo umano, cooperazione allo sviluppo, sanità e processi d'integrazione dei paesi dell'Africa Subsahariana. E' membro dell'Hegoa (Istituto di Studi sullo Sviluppo e la Cooperazione Internazionale-UPV/EHU) dove partecipa in diversi organi di direzione e gestione, e dove svolge vari incarichi di docenza (Master presenziale ed on-line) e di ricerca sulle tematiche suddette. Fa parte del GEA (Gruppo di Studi Africani) dell'Università Autonoma di Madrid con i cui membri ha realizzato diverse pubblicazioni; anche al GEA ha diversi incarichi di docenza.

Alejandra Boni Aristizábal

Dottoressa (PhD) in Diritto presso l'Università di Valencia e professoressa di ruolo della Scuola Universitaria di Cooperazione allo Sviluppo dell'Università Politecnica di Valencia (UPV). Coordina il Gruppo di Studi sullo Sviluppo, Cooperazione Internazionale ed Etica Applicata del Dipartimento di Progetti di Ingegneria. È direttrice del Master in "Politica e Processi di Sviluppo" presso l'UPV. Visiting Professor in diverse università latinoamericane, dell'*Institute of Development Studies* de Sussex (UK) e dell'*Institute of Social Studies* dell'Aya (Olanda). Autrice di diversi testi sull'educazione allo sviluppo in contesti universitari, sullo sviluppo umano e la cooperazione internazionale. Fa parte della rete *Human Development Capability Approach*; collabora con Ingegneri Senza Frontiere, ACSUD Las Segovias e Intermon Oxfam.

Artur Colom Jaén

Attualmente ricercatore di secondo livello presso il Dipartimento di Economia Applicata dell'Università Autonoma di Barcellona, dove lavora come docente di Economia Politica ed Economia dello Sviluppo dal 2000. Ha ottenuto il diploma di Studi Avanzati (DEA)

in Economia presso l'Università di Barcellona nel 2004. Membro della rete di ricerca ARDA (*Agrupament de Recerca i Docència d'Àfrica*) e del Gruppo di Studi Africani dell'Università Autonoma di Madrid. Ha lavorato come cooperante in Mauritania e Chad.

Alfonso Dubois Migoya

Laureato in Giurisprudenza e Dottore (PhD) in Economia. Professore di Economia Internazionale ed Economia dello Sviluppo dell'Università dei Paesi Baschi (UPV/EHU). È autore di diverse pubblicazioni su povertà, benessere e cooperazione. È il presidente di Hegoa (Istituto di Studi sullo Sviluppo e la Cooperazione Internazionale-UPV/EHU), insegna al Master in "Sviluppo e Cooperazione Internazionale" (UPV/EHU) e nel Master on-line "Strategie, Agenti e Politiche della Cooperazione allo Sviluppo" (UPV/EHU). È stato presidente dell'Associazione di Professionisti per la Qualità della Cooperazione (ACADE) dal 2002 al 2004. Ha svolto la funzione di portavoce presso il Consiglio della Cooperazione del Ministero degli Affari Esteri nel 2003 ed è stato rappresentante del Coordinamento Statale delle ONG della Spagna presso il Comitato di Raccordo ONG-CE a Bruxelles dal 1993 al 1996.

Foro Rural Mundial (FRM)

L'Associazione per lo Sviluppo Foro Rural Mundial (FRM) è una rete di organizzazioni e persone impegnate nello sviluppo agricolo e rurale in tutto il mondo. I suoi soci provengono da quattro continenti e sono tutti rappresentati all'interno della Giunta Direttiva. Le sue attività principali sono di pressione politica e di offerta di diversi servizi alla Rete, tra cui la pianificazione e l'implementazione di progetti di cooperazione, il mantenimento e l'allargamento della stessa Rete.

Felipe Gómez Isa

Professore di ruolo di Diritto Internazionale Pubblico all'Università di Deusto (Bilbao, Spagna) e ricercatore dell'Istituto di Diritti Umani "Pedro Arrupe" dove è Direttore dell'*European Master on Human Rights and Democratisation*. Ha partecipato al Gruppo di Lavoro delle Nazioni Unite per l'elaborazione del Protocollo Facoltativo alla CEDAW (New York, 1998 e 1999). Tra i suoi libri ricordiamo *La Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1998), *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional* (1999), *Privatisation and Human Rights in the Age of Globalisation* (2005, curatore assieme a Koen de Feyter), *El derecho a la memoria* (curatore, 2006), *International Protection of Human Rights. Achievements and Challenges* (2006, curatore assieme a Koen de Feyter), e *Colombia en su laberinto. Una mirada al conflicto* (curatore, 2008).

Mariarosaria Iorio

Laureata in Scienze Politiche presso l'Università Orientale di Napoli; erasmus presso l'Università di Lovaina La Nuova (Belgio); ha conseguito il Master in Scienza Politica dell'Università di Ginevra (Svizzera). Ha curato il corso Politica e Commercio: regole e

negoziati; coordina l'IGTN (*International Gender and Trade Network*) a Ginevra (Svizzera). Ha alle spalle diciassette anni di esperienza come membro e consulente di organizzazioni internazionali come OMC, OIL, OCSE e CE. Ha fatto parte dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) nella sede della Costa D'Avorio; ha pubblicato numerosi libri, articoli e quaderni di lavoro su tematiche correlate al commercio internazionale.

Ainhoa Marin Egoscozabal

Dottore (PhD) in Scienze Economiche. Insegna Economia Internazionale all'Università di Nebrija (Spagna) e fa parte del Gruppo di Studi Africani (GEA) dell'Università Autonoma di Madrid. Ha lavorato come economista per il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) e per la Commissione Economica per l'Africa delle Nazioni Unite (UNECA).

Clara Murguialday Martínez

Laureata in Economia. Lavora presso l'Ufficio per la Cooperazione dell'Università dei Paesi Baschi (UPV/EHU). Fa parte del Consiglio per la Cooperazione spagnolo come esperta in tematiche di genere e sviluppo. Su questo stesso tema insegna in diversi master di cooperazione in varie università spagnole.

OCSE. Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico. Dipartimento di Cooperazione e Sviluppo. Divisione per l'Efficacia degli Aiuti.

La mission dell'OCSE è, da un lato, aiutare i governi e le società a raggiungere i benefici della globalizzazione; dall'altro, supportarli nell'affrontare le sfide economiche, sociali e di *governance* che ne derivano. La Divisione per l'Efficacia degli Aiuti appartiene alla Segreteria del Gruppo di Lavoro sull'Efficacia degli Aiuti (WP-EFF), un partenariato internazionale di paesi donatori e membri appartenente al Comitato di Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE. Il WP-EFF è un forum di dialogo tra donatori bilaterali, organismi multilaterali e paesi membri. Il suo obiettivo è migliorare l'impatto e l'efficacia degli aiuti nella riduzione della povertà e nella promozione dello sviluppo; ha come obiettivo promuovere e facilitare l'applicazione della Dichiarazione di Parigi sull'Efficacia degli Aiuti e dell'Agenda di Azione di Accra.

Karlos Pérez de Armiño

Laureato in Geografia e Storia presso l'Università di Deusto (Bilbao, Spagna) e Dottore (PhD) in Scienze Politiche presso l'Università dei Paesi Baschi (UPV/EHU). Ha conseguito il Diploma in Studi Europei presso l'Università di Deusto ed il Master in Azione Umanitaria Internazionale. È professore di ruolo in Relazioni Internazionali (UPV/EHU), Ricercatore e Segretario dell'Hegoa (Istituto di Studi sullo Sviluppo e la Cooperazione Internazionale-UPV/EHU). Le sue aree di ricerca sono: sicurezza alimentare, emergenze politiche complesse, riabilitazione postbellica (Mozambico, Angola) e sicurezza umana. Autore di quattro libri e numerosi articoli, tra cui di particolare rilievo il "*Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*" nel 2001.

Javier Pérez González

Laureato in Economia e Giurisprudenza presso l'Università Carlos III di Madrid. Ha iniziato il suo percorso come ricercatore associato del Laboratorio di Studi per lo Sviluppo (LED) dove ha incentrato il suo lavoro sulle relazioni tra corruzione e povertà, e su iniziative innovatrici di coordinamento dei donatori in terreno. In seguito ad uno stage presso la Direzione Generale per lo Sviluppo della Commissione Europea, nel 2006 ha iniziato a lavorare presso il Dipartimento di Campagne e Studi di Intermon-Oxfam a Madrid. All'interno di questa ONG è il responsabile del Commercio Internazionale nell'Area Ricerca e coordina gli studi sul tema.

Miguel Romero Baeza

Laureato in Scienze dell'Informazione presso l'Università dei Paesi Baschi (UPV/EHU). È il Coordinatore dell'area di Studi e Comunicazione dell'ONG *ACSUR-Las Segovias*. Fa parte del comitato editoriale della Rivista *Viento Sur*. È uno dei coordinatori del Master in "Gestione delle Trasformazioni Sociali" dell'Università Autonoma di Madrid. Ha pubblicato di recente, all'interno della Rivista *Éxodo*, l'articolo "La anestesia política de los Derechos Humanos" (2008).

Iñaki Uribarri Hernández

Economista, membro della Direzione Nazionale del sindacato basco *Ezker Sindikalaren Konbergentzia* (ESK-Convergenza di Sinistra Sindacale).

Patxi Zabalo Arena

Laureato in Economia presso l'Università dei Paesi Baschi (UPV/EHU). Professore di Economia Mondiale all'interno della Facoltà di Scienze Economiche ed Imprenditoriali della stessa università, e membro dell'Hegoa (Istituto di Studi sullo Sviluppo e la Cooperazione Internazionale-UPV/EHU). Autore di numerose pubblicazioni sulla globalizzazione economica e sull'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Elenco di paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) e dell'Unione Europea

Paesi dell'Africa



Angola
Benin
Botswana
Burkina Faso
Burundi
Camerun
Capo Verde

Ciad
Comore
Congo-Brazzaville
Costa d'Avorio
Eritrea
Etiopia
Gabon

Gambia
Ghana
Gibuti
Guinea
Guinea-Bissau
Guinea Ecuatoriale
Isole Maurizio
Kenia
Lesotho
Liberia
Madagascar
Malawi
Mali
Mauritania
Mozambico
Namibia
Niger
Nigeria
Repubblica Centrafricana
Repubblica Democratica del Congo
Ruanda
Santo Tomé e Príncipe
Seichelles
Senegal
Sierra Leona
Somalia
Sudafrica
Sudan
Swaziland
Tanzania
Togo
Uganda
Zambia
Zimbawe

Paesi dei Caraibi



Antigua e Barbuda
Bahamas
Barbados
Belize
Cuba
Dominica
Giamaica
Grenada
Guiana
Haití
Repubblica Dominicana
San Kitts e Nevis
San Vicente e Granadinas
Santa Lucia
Suriname
Trinidad e Tobago

Paesi del Pacifico

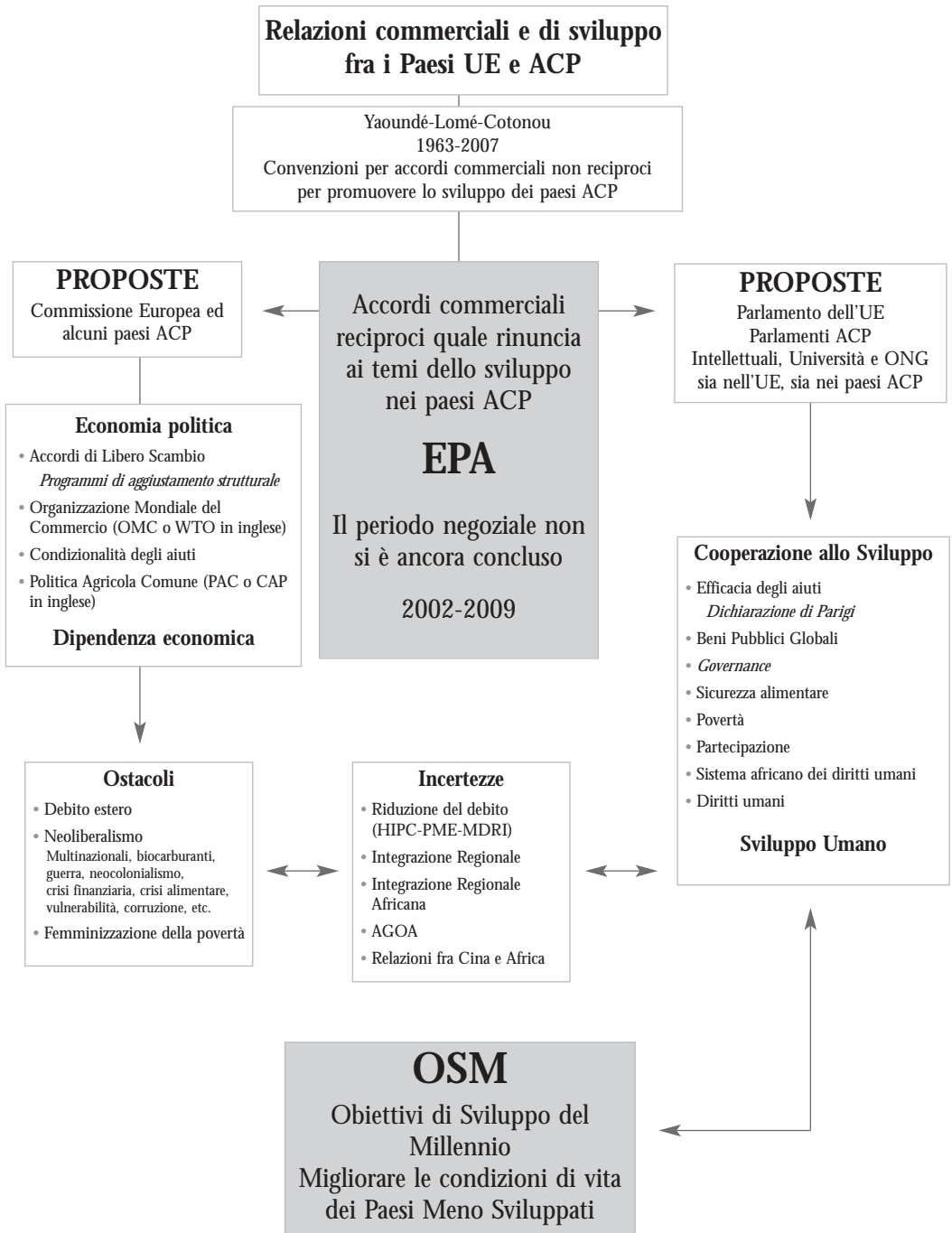


Fiji
Isole Cook
Isole Marshall
Isole Salomone
Kiribati
Nauru
Niue
Palau
Papua Nuova Guinea
Samoa
Stati Federati della Micronesia
Timor-Est
Tonga
Tuvalu
Vanuatu



- Belgio
- Bulgaria
- Cipro
- Danimarca
- Estonia
- Finlandia
- Francia
- Germania
- Grecia
- Irlanda
- Italia
- Lettonia
- Lituania
- Lussemburgo
- Malta
- Paesi Bassi
- Polonia
- Portogallo
- Regno Unito
- Repubblica Ceca
- Romania
- Slovacchia
- Slovenia
- Spagna
- Svezia
- Ungheria

Mappa di termini



A

Accordi di Libero Scambio

Gli Accordi di Libero Scambio (*FTA*, *Free Trade Agreements*) sono accordi contrattuali stabiliti tra due o più paesi che si concedono reciprocamente l'accesso preferenziale a un mercato, che include anche prodotti sensibili¹.

Le organizzazioni non governative e i movimenti sociali hanno criticato con forza tanto questi processi quanto l'attuale squilibrio nelle norme commerciali che deriva dai rapporti di potere impari tra paesi sviluppati, paesi in via di sviluppo e paesi meno avanzati.

Esempi di FTA sono il *NAFTA* (*North America Free Trade Agreement*, Accordo nordamericano di libero scambio); l'Accordo di associazione tra l'Unione europea e il Cile, il Consiglio di cooperazione del Golfo tra l'Unione Europea e i paesi del Golfo Persico; il *MERCOSUR* tra Brasile e paesi

del Cono Sud dell'America Latina; l'*ASEAN* tra l'Unione Europea e le nazioni del Sud-Est asiatico.

Gli Accordi Commerciali Regionali (*RTA*, *Regional Trade Agreements*) sono accordi tra paesi che appartengono alla stessa regione e che intendono raggiungere la liberalizzazione del commercio su basi di non discriminazione. Sono ampiamente raccolti nell'articolo XXIV dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio del 1994, più noto con la sigla inglese di GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Gli RTA possono includere due o più paesi di regioni diverse e discriminare i terzi che non fanno parte di tali accordi. Si pone la questione delle eccezioni ai seguenti principi stabiliti dall'OMC: "Principio della nazione più favorita" che si regge sul principio di non discriminazione tra membri associati; e "Principio del trattamento nazionale" che si regge sul principio in base

¹ La categoria di "prodotto sensibile" deriva dal quadro di riferimento stabilito dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) nell'Agenda per lo sviluppo di Doha. Nel caso dei paesi sviluppati, tale quadro stabilisce la possibilità di designare come prodotti sensibili fino al 4 o 6% delle linee tariffarie, mentre i paesi in via di sviluppo potranno scegliere come prodotti sensibili fino a un terzo in più. La categoria "prodotto sensibile" nel settore dell'agricoltura consente di prendere le distanze dalla logorata formula di riduzione delle tariffe finali per i prodotti che rientrano in tale categoria.

al quale si concede a fornitori e prodotti stranieri lo stesso trattamento che vige per quelli nazionali².

Mercati comuni o Unioni doganali. L'Unione Europea è un'associazione internazionale di governi il cui fine è ridurre le misure protezionistiche e i dazi doganali sulle merci, liberalizzando al contempo i servizi e stabilendo politiche tariffarie comuni da applicare agli stati che non appartengono all'unione (Walter Goode, 1998). Tali misure conducono alla creazione di un mercato comune che si caratterizza per la libera circolazione di merci, servizi e persone.

In che cosa consistono gli Accordi di Partenariato Economico?

Noti anche come *Economic Partnership Agreements* (EPA), tali accordi rispondono alla necessità dell'Unione europea di adeguare le convenzioni di Lomé e Cotonou alle norme e ai regolamenti stabiliti dall'OMC³. Gli APE riuniscono un'unione doganale come l'Unione Europea (UE) e un gruppo di paesi che non fanno parte di una zona di libero scambio né di un'unione doganale, quali i paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico). Gli Accordi di Partenariato Economico tra l'UE e i paesi ACP si ispirano alla filosofia politica dell'UE che sostiene che il commercio fa parte della propria politica internazionale e che per i paesi ACP esso comporta la promozione dello sviluppo e la creazione di occupazione. Pertanto, si potrebbero definire gli APE come Accordi di Libero Scambio in un contesto di "interregionalismo ibrido". È

necessario realizzare una lettura critica dei temi qui presentati tenuto conto delle contraddizioni e incertezze che presentano relativamente alla firma degli APE con diverse sotto-regioni ACP.

Aspetti critici del commercio e dello sviluppo

Gli APE non trattano la questione dei sussidi all'esportazione vigenti nell'UE per i suoi prodotti agricoli. Tale tema fa parte di quanto stabilito dall'OMC nella sua Agenda per lo sviluppo negoziata nell'incontro di Doha, un tema molto controverso se lo si analizza dal punto di vista dello sviluppo. Si tratta di un elemento chiave per fare in modo che le società siano giuste ed eque. Nei paesi in via di sviluppo, l'agricoltura continua a essere la principale fonte di occupazione e di accesso a redditi stabili per le donne.

Perché? Perché i sussidi all'esportazione stimolano la sovrapproduzione nell'UE e ostacolano le piccole produzioni dell'agricoltura locale nei paesi ACP. Anche la concorrenza sleale e l'arbitrarietà dei prezzi dei prodotti agricoli influiscono negativamente sulla vita quotidiana delle donne.

In Ghana, per esempio, la produzione di pollame fu seriamente colpita dall'importazione di polli provenienti da aziende sovvenzionate. Ciò ebbe un forte impatto negativo sulle donne che gestivano piccole aziende di allevamento di polli.

I prezzi artificiali combinati con le basse tariffe doganali vigenti nei paesi ACP per il settore agricolo hanno generato, in molti

² Articolo I del GATT, articolo II del GATS e articolo 4 del TRIPS. L'articolo 3 del GATT impone che le importazioni non ricevano un trattamento meno favorevole rispetto agli stessi o analoghi beni prodotti localmente. L'articolo 17 del GATS e l'articolo 3 del TRIPS sanciscono anch'essi il *trattamento nazionale* per la tutela della proprietà intellettuale e dei servizi.

³ Tale necessità fu il risultato del Sistema di Risoluzione delle Controversie nel caso delle banane.

casi, la dipendenza dai prodotti importati, beni che in altre circostanze sarebbero stati prodotti e consumati a livello locale.

I servizi pubblici di ciascun paese devono fondarsi sulla trasparenza e sulla corretta applicazione dei regolamenti interni e delle misure di emergenza, dato che entrambe costituiscono l'asse portante delle politiche dei paesi ACP. Per quanto concerne i servizi, l'OMC adotta un approccio definito "elenco positivo", nel quale si riflettono i paesi il cui governo stabilisce quali sono i servizi specifici aperti alla concorrenza di fornitori stranieri. Esiste un altro approccio, quello dell'"elenco negativo" secondo il quale l'ambito dei servizi è aperto alla concorrenza straniera salvo nei casi in cui sia specificato il contrario. Tale approccio richiede ai paesi ACP un'analisi e una valutazione esaurienti dell'impatto che la liberalizzazione dei servizi avrebbe su ciascuno di essi. L'"elenco negativo" minaccia seriamente l'accesso delle donne ai servizi di base e distorce la loro vita quotidiana, dal momento che servizi e agricoltura sono strettamente correlati.

La tutela delle conoscenze tradizionali e delle nuove industrie nazionali è fondamentale per offrire un'opportunità alla promozione dell'industria e dell'occupazione nei paesi ACP. Questo settore ha un'importanza strategica, da un lato, per tutelare le conoscenze locali e per consentire redditi stabili alle donne, e dall'altro, per garantire lo sviluppo di nuove industrie basate sulle conoscenze tradizionali locali. È necessario prestare molta attenzione alla gestione opportuna dei diritti di proprietà intellettuale che, intesi come metodi e processi di produzione, possono influire sulla protezione dell'agricoltura e dell'opportunità tecnologica locale.

Norme di origine. In tale materia non esistono accordi multilaterali, eccetto la dichiara-

zione congiunta rispetto alle norme di origine preferenziale, che figura come allegato degli accordi in materia di norme di origine dell'OMC. Nel preambolo si afferma che l'applicazione di norme di origine chiare e di prevedibile applicazione facilita i flussi del commercio internazionale e si segnala che sarebbe auspicabile che le norme di origine non costituissero inutili ostacoli al commercio. Il principio di cumulo consiste nel tenere conto delle diverse fasi del processo produttivo per determinare l'origine di un prodotto. L'impatto del principio di cumulo sullo sviluppo è ancora da dimostrare. Tale situazione può dare origine a un trattamento discriminatorio e costituire un'ulteriore barriera per le esportazioni di prodotti originari di paesi in via di sviluppo forniti da piccoli produttori, che in molti casi sono donne.

L'accesso al mercato dei prodotti non agricoli dell'UE pone i paesi ACP di fronte alla sfida dell'approvvigionamento, dato che la loro capacità produttiva non è in grado di competere con quella delle economie emergenti come India, Cina o Brasile. Al contempo, nei paesi ACP, la riduzione delle imposte sulle importazioni di prodotti non agricoli diminuisce notevolmente la riscossione di tributi e la capacità del governo di offrire alla propria popolazione servizi essenziali a prezzi accessibili.

Di fatto, la popolazione rurale, composta per la maggior parte da donne, che lavora e produce nel settore agricolo, per conseguire un guadagno dignitoso e stabile, dipende dai servizi essenziali in termini di acqua, energia, istruzione, sanità, ecc. In molti paesi ACP, come in Ghana o in Costa d'Avorio, l'apertura del mercato dei servizi nazionali essenziali alle aziende straniere ha avuto come risultato la creazione di servizi a due velocità molto diverse, rapida per le zone urbane ricche e molto lenta per le

zone rurali povere. Queste situazioni, unite alla difficoltà di avere una fonte di guadagno stabile, hanno ridotto significativamente la capacità produttiva delle donne e hanno indebolito le loro possibilità di emancipazione e partecipazione sociale, in economia e in politica.

La promozione dell'investimento estero diretto e del modello consumistico, che nei paesi beneficiari manca solitamente di un adeguato quadro giuridico, ha contribuito all'indebolimento della capacità di formulare politiche nazionali da parte dei paesi ACP, oltre a relegarli al ruolo tradizionale che ha riservato loro l'attuale divisione internazionale del lavoro. Queste opzioni politiche ed economiche mal regolamentate e lontane da qualunque partecipazione o consultazione sociale vanno esclusivamente a vantaggio delle già ricche minoranze, anziché creare benessere per le maggioranze povere dei paesi ACP.

Bibliografia

Bagwell, K.; Mavroidis, P.C.; Staiger, R.W. (2003): "It's a question of Market Access" in *American Journal of International Law*, vol. 96, n. 1, (Gennaio). Pagg. 56-76. Disponibile sul sito: www.asil.org/ajil/wto4.pdf

Blanco, H.M.; Zabludovsky, K.J.; Lora, G.S. (2004): *A key to hemispheric Integration*. Buenos Aires, Trade and Hemispheric Issues Division, Occasional Paper -SITI-03.

Burfisher, M.E.; Sherman, R.; Thierfelder, K. (2004): "Regionalism. Old and new, theory and practice". *MTID Discussion Paper* n. 65. Disponibile sul sito: www.ifpri.org/divs/mtid/dp/papers/mtidp65.pdf

Iorio, M. (2007): *Bilateral and Regional Free Trade Initiatives. Political and Sectoral Issues*, Brasile, International Gender and Trade Network (IGTN)/ EQUIT.

Tharakan, P.K. (2002): "The European Union and Preferential Arrangements" in *The World Economy*, Vol. 25, n. 10. Pagg. 1387-1398.

Mariarosaria Iorio

Accordi di Partenariato Economico (APE)

Gli Accordi di Partenariato Economico (APE o EPA, dall'acronimo inglese di *Economic Partnership Agreements*) sono lo strumento di cooperazione commerciale fra l'Unione europea (UE) e i paesi del gruppo Africa, Caraibi e Pacifico (ACP). Si tratta essenzialmente di accordi di libero commercio, compatibili con le norme dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e il cui obiettivo è ridurre e sradicare la povertà, inserendo i paesi ACP nell'economia internazionale (obiettivi dell'art. 34.1 dell'Accordo di Cotonou¹). Tali accordi consistono fondamentalmente nella liberalizzazione dei

¹ A seguito della conclusione della quarta convenzione di Lomé nel 2000, il quadro dei rapporti UE-Africa subsahariana si è completamente rinnovato grazie all'accordo di Cotonou, entrato in vigore nel 2003. Il nuovo accordo di associazione si compone di tre pilastri essenziali di cooperazione: cooperazione politica, cooperazione commerciale e cooperazione tecnica e finanziaria. La principale novità si riscontra nella cooperazione commerciale, per la quale entrambe le parti si impegnavano a negoziare degli accordi di associazione economica con l'obbligo da parte di entrambe di iniziare la negoziazione di Accordi di Partenariato Economico (APE, oppure EPA, dall'acronimo dell'inglese *Economic Partnership Agreements*) o a trovare delle alternative entro la data limite del 1° gennaio 2008, partendo dal presupposto fondamentale che gli accordi di Lomé vigenti erano incompatibili con la normativa della OMC.

mercati africani in riferimento all'entrata in detti mercati di prodotti europei e sono un'assoluta novità, dato che dalla loro entrata in vigore i paesi africani saranno costretti a eliminare progressivamente la maggior parte dei dazi doganali e delle quote che limitano l'accesso dei prodotti europei ai loro mercati. Gli APE introducono pertanto un nuovo approccio, denominato "reciprocità commerciale", che presuppone un cambiamento radicale nei rapporti commerciali UE-ACP, finora basati fundamentalmente su concessioni unilaterali e non reciproche. Fino all'introduzione degli APE, i paesi ACP tutelavano i propri mercati, mentre l'UE, in virtù dei precedenti schemi in vigore (convenzione di Yaundé e Lomé), ha eliminato la protezione doganale dai propri mercati in modo progressivo.

L'Accordo di Cotonou conteneva l'obbligo della negoziazione degli APE, indicando in gennaio 2008 la data limite per la loro entrata in vigore. Le negoziazioni per gli accordi APE, iniziate nel 2002, furono particolarmente controverse solo nella fase conclusiva, durante il 2007. Le varie polemiche si concentrarono in particolare sulle problematiche seguenti.

a) Il calendario delle negoziazioni: la Commissione europea era determinata a concludere le negoziazioni per dare corso agli accordi nel gennaio 2008, mentre i paesi ACP chiedevano di lasciare più tempo alle negoziazioni; b) la portata e il contenuto degli accordi: la posizione della Commissione si concentrò sulla negoziazione degli accordi APE totali (pertanto con contenuti riferiti a liberalizzazione, eliminazione di dazi doganali e altri osta-

coli al commercio di beni), oltre che su ulteriori impegni nel campo del commercio di servizi e degli investimenti, per facilitare l'entrata nei mercati ACP delle società europee, nonché su altri temi legati alla proprietà intellettuale, alla politica della concorrenza o alle assunzioni pubbliche, mentre i paesi ACP africani desideravano mantenere questi temi fuori dalle negoziazioni². Per concludere c) risultò inoltre controverso che la Commissione Europea non offrisse alternative agli APE, quando quest'ultima era una chiara richiesta di alcuni paesi ACP e di una parte significativa della società civile africana ed europea, oltre che un impegno sottoscritto nell'accordo di Cotonou. Inoltre d) fu più volte sottolineata la richiesta di una maggiore attenzione al tema dello sviluppo da parte europea durante le negoziazioni, nelle quali la leadership formale esercitata dalla Direzione Generale del Commercio all'interno della Commissione Europea fu notevolmente criticata, così come le successive dichiarazioni del commissario Mandelson.

Da gennaio 2008 una trentina di paesi ACP hanno firmato accordi APE con l'UE, sebbene quest'ultima abbia potuto avviare un APE totale unicamente con il gruppo dei Caraibi. Per i restanti singoli paesi o gruppi regionali dei paesi ACP, l'UE ha solamente potuto concordare quelli che sono stati denominati accordi "parziali o ad interim" (*interim agreements*) compatibili con le norme OMC e che non affrontano i temi più controversi. Gli accordi ad interim (si noti che la Commissione non li considera formalmente degli APE) comprendono pertanto unicamente aspetti

² Un'analisi dettagliata dei contenuti più controversi degli accordi, compresi i cosiddetti "temi di Singapore", è consultabile nella relazione indicata nella bibliografia di Marín Egoscózabal (2008).

relativi alla liberalizzazione del commercio di beni, pertanto, in sostanza, diminuzioni dei dazi doganali per i prodotti e un calendario di liberalizzazione dei mercati africani a favore dell'accesso agli stessi dei prodotti europei. Gli accordi ad interim APE, tuttavia, comprendono una clausola ("clausola *rendezvous*") che impegna le parti a proseguire le negoziazioni fino al raggiungimento di accordi APE totali, in funzione della quale all'inizio del 2008 è iniziata una nuova fase negoziale per approfondire in questo senso la portata degli accordi già iniziati e per incorporare progressivamente i paesi (soprattutto africani) rimasti fuori.

La situazione dalla prospettiva ufficiale dell'UE

L'UE afferma che gli APE non sono semplici accordi a uso commerciale (con il principale scopo, per esempio, di liberalizzare i dazi doganali), ma che hanno come obiettivo la promozione dell'integrazione regionale e lo sviluppo economico e che, inoltre, sono fortemente sostenuti dai finanziamenti concessi dal FES (Fondo Europeo di Sviluppo) e dagli aiuti bilaterali dei paesi membri dell'UE. Dal punto di vista dalla Commissione europea, l'approccio a favore dello sviluppo degli APE può ritrovarsi nella possibilità concessa ai paesi ACP di escludere dal processo di liberalizzazione i prodotti considerati "sensibili", che continueranno a essere protetti da dazi doganali, nonché di garantire ai prodotti restanti periodi piuttosto lunghi prima della loro liberalizzazione. Da una prospettiva europea, inoltre, i paesi ACP devono attrarre investimenti, soprattutto in settori come le telecomunicazioni, gli istituti di credito e l'edilizia e, pertanto, gli APE totali sono fondamentali per generare un clima favorevole agli investimenti, più stabile e tra-

sparente, ottenendo così la promozione dello sviluppo di questi paesi.

Principali critiche e problemi evidenziati dalle ONG

Da un punto di vista più generale, la principale critica mossa agli APE si basa sul convincimento che l'UE intende inserire all'interno degli stessi impegni ed obblighi molto superiori rispetto a quelli specificati dall'accordo di Cotonou, introducendo fra i vari contenuti misure per facilitare l'accesso delle imprese europee ai mercati di questi paesi. Le opinioni maggiormente critiche affermano, inoltre, che le tematiche che l'UE sta includendo nelle negoziazioni non sono state oggetto di ampia e profonda legislazione, né sono state dibattute a livello internazionale in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). All'interno della OMC molte delle proposte, ora introdotte negli APE, sono state respinte dai paesi in via di sviluppo mediante l'esercizio di attività di pressione senza precedenti. Per lo stesso motivo, alcune campagne contro gli APE lanciate da organizzazioni della società civile sia all'interno dell'UE sia dei paesi ACP hanno respinto gli accordi, adducendo le seguenti ulteriori critiche: a) l'UE sta dando priorità al libero commercio e agli investimenti rispetto agli obiettivi di riduzione della povertà e di appoggio a uno sviluppo sostenibile dei paesi; b) l'UE resta sorda ai reclami dei governi dei paesi ACP che hanno più volte dimostrato le loro riserve nei confronti dell'efficacia degli APE e non propone alternative agli stessi; c) non è dimostrato che la liberalizzazione commerciale conduca automaticamente allo sviluppo; d) gli APE sovraccaricano i paesi africani di impegni commerciali, debilitando la loro capacità istituzionale di negoziare anche in seno all'OMC; f) gli accordi danneggiano i processi di integrazione regiona-

le dei paesi africani e, per concludere; g) l'UE sottovaluta i costi finanziari degli APE, dato che questi ultimi non possono essere compensati, come afferma l'UE, senza ulteriori aiuti finanziari.

Alternative agli APE

Il trattamento commerciale che l'UE riserva ai paesi in via di sviluppo non è omogeneo e, pertanto, a seguito del lancio degli APE nel 2008, i paesi che non hanno dato corso ad alcun accordo con l'UE hanno ricevuto tipologie diverse di trattamento commerciale, in funzione delle modalità che l'Unione europea applica ai paesi in via di sviluppo.

In generale, con i paesi in via di sviluppo con i quali non sono stati firmati accordi commerciali, l'UE adotta il Sistema di Preferenze Generalizzato (SPG)³ che consente un accesso con dazi doganali più bassi ai mercati comunitari per le importazioni provenienti da circa 180 paesi e territori in via di sviluppo. Nella sua versione rivista del gennaio 2006, l'SPG comprende tre tipi di regimi commerciali: a) il regime generale (e meno favorevole in termini di concessioni commerciali); b) l'SPG+ (più) o di stimolo allo sviluppo sostenibile e alla governance (i criteri di eleggibilità per questo regime sono la ratifica degli strumenti internazionali in materia di diritti umani, diritti dei lavoratori, ambiente, stupefacenti, corruzione e l'essere considerati un'economia vulnerabile) e c) l'iniziativa EBA (*Everything but Arms*, "Tutto tranne le armi") del 2000, con la quale l'UE concede

accesso libero da dazi doganali e contingenti alla maggior parte dei prodotti provenienti dai cosiddetti Paesi Meno Avanzati (PMA)⁴ all'interno del gruppo dei paesi in via di sviluppo. La differenza fondamentale fra l'SPG, per qualunque delle tre modalità, e un accordo bilaterale (come gli APE), è la reciprocità. A differenza degli accordi commerciali, infatti, con l'SPG i paesi in via di sviluppo non devono a loro volta concedere condizioni commerciali preferenziali all'accesso di prodotti europei nei propri mercati.

I diversi regimi qui indicati sono semplificati nella tabella seguente:

³ Il Sistema di Preferenze Generalizzato (SPG), creato su sollecitazione della UNCTAD nel 1964, è uno degli strumenti commerciali più importanti per favorire le esportazioni dai paesi in via di sviluppo, sebbene meno favorevole della convenzione di Lomé che l'UE applicava ai prodotti dei paesi ACP dal 1975.

⁴ L'elenco dei paesi considerati meno avanzati dalle Nazioni Unite è consultabile sul sito: www.un.org/special-rep/ohrrls/ldc/list.htm

Tabella: Modalità di trattamento commerciale dell'UE nei confronti dei paesi in via di sviluppo: APE e altre alternative		
<p>Preferenze commerciali reciproche</p>	<p>Preferenze commerciali non reciproche</p>	
<p>Accordi commerciali bilaterali Esempi: APE con i paesi ACP, Accordi con paesi dell'America Latina, paesi del Mediterraneo fra gli altri.</p> <p>Stabiliti con ogni tipo di paese in via di sviluppo.</p>	<p>Regime commerciale di Lomé (Solo per i paesi ACP e applicato transitoriamente fino al 2008.)</p> <p>SPG</p> <p>Modalità SPG</p> <p>a. Tutto tranne le armi EBA. Solo per PMA.</p> <p>b. SPG + (piu). Tutti i paesi in via di sviluppo che rispettino i criteri di eleggibilità.</p> <p>c. Regime generale. Tutti i paesi in via di sviluppo.</p>	<p>+</p> <p>Vantaggi commerciali</p> <p>-</p>

Fonte: elaborazione propria.

Nel gruppo dei paesi ACP vi sono due diverse categorie di paesi in via di sviluppo: i paesi considerati PMA e i paesi che non sono considerati tali. Per i paesi PMA l'alternativa maggiormente favorevole agli APE è stata mantenersi all'interno dell'iniziativa denominata EBA ("Tutto tranne le armi"), trattamento commerciale concesso dall'UE a tutti i paesi PMA (ACP o meno) dal 2001. Alcuni paesi ACP considerati PMA hanno optato tuttavia per l'adozione degli APE, iniziando al contempo ad applicare privilegi commerciali reciproci e, a tal fine, a liberalizzare i propri mercati (tradizionalmente protetti dall'entrata di prodotti europei).

Per i paesi ACP non considerati PMA, dal gennaio 2008 e in modo automatico, l'UE ha iniziato ad applicare il regime commerciale già introdotto per tutti i paesi in via di sviluppo all'esterno dell'area ACP, pertanto il sistema di preferenze generalizzate (SPG), che risulta molto meno favorevole rispetto al precedente sistema concordato con la convenzione di Lomé in termini di preferenze commerciali. Questa situazione contraddice l'accordo di Cotonou, il quale stabilisce che, in caso di mancata negoziazione di un accordo APE, risulta necessario ricercare scenari alternativi, che non presuppongano un peggior accesso ai mercati europei rispetto alla convenzione di Lomé (art. 37:6).

Bibliografia

Accordo di Cotonou: http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/cotonou_en.cfm

Bilal, S. e Rampa, F. (2006): *Alternative to EPAs*. Bruxelles, European Centre for Development Policy Management EC DPM. Disponibile su: www.ecdpm.org

Commissione Europea (2008): *Africa, Caribbean, Pacific Economic Partnership Agreements: A New Approach in EU-ACP Trade Relations*. Disponibile su: http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/region/acp/index_en.htm

Intermón Oxfam (2008): *¿Qué son los EPA?* Disponibile su: www.oxfam.org/es/campaigns/trade/riggedrules/epas

Marín Egoscózabal, A. (2008): *Los Acuerdos de Asociación Económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana*. Madrid, Fundación Alternativas e Fundación Carolina. Disponibile su: www.falternativas.org/opex

Oxfam International & TWN Africa (2007): *A Matter of Political Hill. How the EU can maintain market access for African, Caribbean and Pacific countries in the absence of Economic Partnership Agreements*.

Ainhoa Marín Egoscózabal

AGOA. African Growth and Opportunity Act

AGOA: Acronimo corrispondente ad *African Growth and Opportunity Act* (Legge in materia di crescita e opportunità dell'Africa), legge promulgata dal governo degli Stati Uniti nel 2000 e che consiste nella soppressione unilaterale dei dazi doganali e delle quote per diverse linee di prodotti

esportati dai paesi dell'Africa subsahariana. Inizialmente l'AGOA doveva comprendere il periodo 2000-2008, ma nel 2004 ne è stato prolungato il periodo di validità fino al 2015.

Il funzionamento dell'AGOA

L'AGOA è parte dell'architettura commerciale internazionale e, di fatto, è un'estensione del sistema delle preferenze generalizzate degli Stati Uniti, in vigore dal 1971, e che consistono nella concessione unilaterale da parte dei paesi sviluppati di vantaggi commerciali a favore di paesi in via di sviluppo sotto forma di soppressione parziale o totale delle barriere al commercio.

La complessa legislazione dell'AGOA è sottoposta a revisione ogni due anni. L'ultima revisione è stata posta in essere nel 2006 ed è nota come AGOA IV.

I requisiti richiesti dall'AGOA

Uno dei punti di maggiore interesse dell'AGOA sono le condizioni che esige affinché un paese possa esserne beneficiario e che vanno ben al di là della sfera strettamente economica e commerciale. Tali condizioni comprendono, fra l'altro, l'obbligo di adottare un'economia aperta e basata sul libero mercato con minime interferenze da parte del governo, l'eliminazione delle barriere al commercio e agli investimenti degli Stati Uniti, il rispetto delle regole della proprietà intellettuale e il mantenimento delle norme di governance democratica, oltre all'assenza di politiche che possano minacciare la sicurezza nazionale statunitense. D'altra parte, in modo generico, si stabilisce inoltre l'obbligo di adottare politiche di riduzione della povertà e per il rispetto dei diritti dei lavoratori secondo gli standard previsti dall'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) (USTR, 2008:146).

A novembre 2008 la totalità dei paesi dell'Africa subsahariana risultava beneficiaria, in diversa misura, dell'AGO, a eccezione di Repubblica Centrafricana, Cosa d'Avorio, Guinea equatoriale, Eritrea e Zimbabwe. Risulta importante sottolineare che né il Sudan né la Somalia sono considerati appartenenti all'Africa subsahariana dall'AGO.

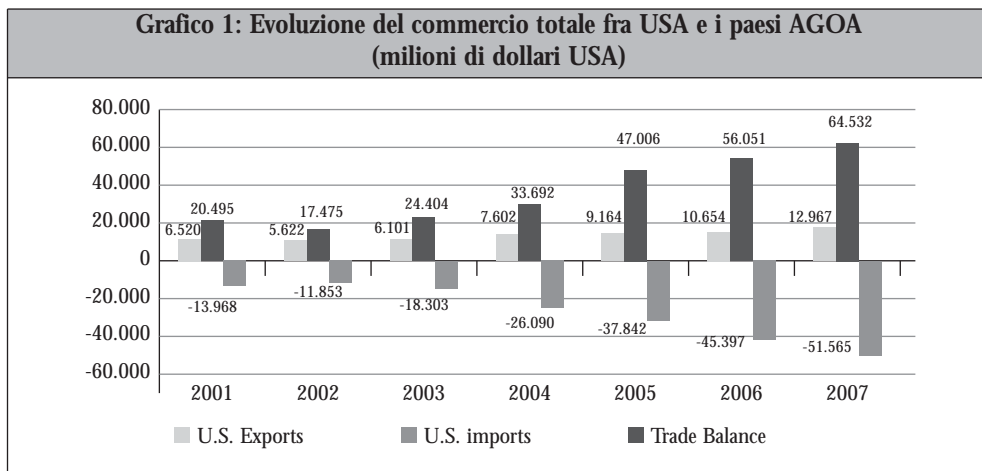
Il contesto dell'AGO: globalizzazione e liberalizzazione commerciale

Alla fine degli anni Novanta si presenta con forza il dibattito sulla crisi dello sviluppo, in particolare in Africa, e la necessità di intraprendere azioni di respiro internazionale. Sebbene l'iniziativa più rilevante sia la creazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, intorno a quest'ultima ne sono identificabili molte altre, fra le quali

l'AGO. Promulgata dal presidente Clinton verso la fine del suo mandato, l'AGO è un tentativo di orientare il tema della riduzione della povertà attraverso il commercio internazionale e la libertà di mercato. È necessario ricordare, inoltre, che proprio alla fine degli anni Novanta si ebbe un'accelerazione del processo di globalizzazione capitalista e l'AGO è coerente con l'approccio neoliberale delle politiche che lo sostenevano.

Gli effetti dell'AGO

Sicuramente le esportazioni dall'Africa agli Stati Uniti sono molto aumentate dalla creazione dell'AGO, come si evince anche dal Grafico 1. La maggior parte di tali esportazioni ha tratto beneficio delle condizioni commerciali preferenziali assicurate dall'AGO.



Fonte: Ministero del Commercio USA.

Un'analisi disaggregata per prodotti, tuttavia, indica che la maggior parte delle esportazioni realizzate sotto l'egida dell'AGO

interessano prodotti petroliferi, come si evidenzia nella Tabella 1.

Tabella 1. Importanza del petrolio nelle esportazioni verso gli USA sotto l'egida dell'AGOA				
	2004	2005	2006	2007
Esportazioni di petrolio e altri prodotti energetici sotto l'egida dell'AGOA (a)	23.053.406	35.207.962	41.081.606	47.674.569
Esportazioni totali sotto l'egida dell'AGOA (b)	26.558.922	38.146.396	44.239.193	51.051.383
(a)/(b)	0,87	0,92	0,93	0,93

Fonte: elaborazione propria a partire dai dati del Ministero del Commercio USA.

Si deve inoltre sottolineare che i benefici si concentrano fortemente su un ristretto gruppo di sei paesi. Come si evidenzia nella Tabella 2, il 97% delle esportazioni verso gli USA a regime AGOA è portato a termine dai paesi indicati, tutti fortemente dipendenti dall'esportazione di petrolio, fatta eccezione per il Sudafrica.

Un altro degli effetti più evidenti dell'AGOA è stato l'enorme impulso, sin dalla sua adozione, alla creazione di imprese nel settore tessile a capitale asiatico in alcuni paesi dell'Africa australe e orientale. Quanto sopra è dovuto principalmente alla necessaria applicazione dell'accordo sui tessili e l'abbigliamento dell'OMC (il successore dell'accordo multifibre, in vigore dal 1974 al 1994), ancora vigente quando fu promulgato l'AGOA nel 2000. In virtù di tali accordi, i paesi sviluppati imponevano quote e dazi doganali alle esportazioni di calzature e tessuti al fine di difendersi esplicitamente dai grandi produttori asiatici. Pertanto, quando fu promulgato l'AGOA, alcuni di questi produttori tessili e calzaturieri videro un'opportunità imperdibile nell'apertura di impianti produttivi in paesi africani beneficiari della legge statunitense, dato che le esportazioni di tali prodotti da questi paesi agli Stati Uniti non erano soggette ad alcuna barriera commerciale, come invece succedeva nelle loro zone di origine. Inoltre, le normative

Tabella 2. Esportazioni verso gli USA a regime AGOA (2007)	
Nigeria	30.138.166
Angola	11.691.880
Sudafrica	2.266.721
Ciad	2.066.045
Congo	1.605.099
Gabon	1.673.646
<i>Totale (a)</i>	<i>49.441.557</i>
<i>Totale paesi AGOA (b)</i>	<i>51.051.383</i>
<i>(a)/(b)</i>	<i>0,97</i>

Fonte: elaborazione propria a partire da dati del Ministero del Commercio USA.

in materia di provenienza stabilite dall'AGOA sono poco rigorose, fino al punto che i paesi AGOA classificati come "meno sviluppati" non subiscono alcuna restrizione in riferimento all'origine della materia prima, secondo una disposizione che doveva perdere validità nel 2007, ma che continuerà in vigore fino al 2010. Tutto ciò significa che la materia prima tessile può provenire dall'Asia e, una volta lavorata in Africa, pur con un valore aggiunto minimo, le merci possono entrare negli Stati Uniti senza restrizioni. Questa misura ha favorito notevolmente la presenza di produttori asiatici in Kenya, Lesotho e Swaziland dal 2000. Madagascar, Mauritius e Sudafrica, sebbene

meno dipendenti dalle esportazioni verso gli Stati Uniti, sono stati anch'essi interessati da questo fenomeno. Per concludere, l'AGOA ha comportato una modesta presenza africana nelle prime fasi della catena per la creazione di valore dell'industria tessile mondiale, con tutte le contraddizioni che ciò comporta per quanto riguarda le condizioni dei lavoratori impiegati in queste imprese, nonché per la possibilità di un aumento dello sviluppo umano con questo modello.

La scomparsa dell'accordo su tessili e l'abbigliamento

Quando, il 1° gennaio 2005, scade l'accordo sui tessili e l'abbigliamento dell'OMC, molti dei produttori asiatici stabilitesi in Africa australe e orientale per sfruttare la cosiddetta "finestra di opportunità" offerta dall'adozione dell'AGOA nel 2000 se ne andarono. Di fatto, già il 2004 fu interessato da fi chiusure nella regione. Sicuramente andarono persi molti posti di lavoro, come si osserva nella Tabella 3, tuttavia, in paesi come il Lesotho, le autorità anticiparono gli eventi e inaugurarono delle strategie per contrastare la sparizione dei vantaggi commerciali con misure di politica industriale (de Hann e Van der Stickele, 2007).

	2004	2005	Dimin. %
Kenya	34.614	31.745	9,3
Lesotho	54.000	40.000	25,9
Sudafrica	98.000	83.000	15,3
Swaziland	28.000	16.000	42,9

Fonte: Kaplinsky e Morris (2008:264).

Bibliografia

De Haan, E. e Van der Stichele, M. (2007): *Footloose Investors. Investing in the Garment Industry in Africa*. Amsterdam, Centre for Research on Multinational Corporations.

Kaplinsky, R. e Morris, M. (2008): Do the Asian Drivers Undermine Export-oriented Industrialization in SSA? *World Development*, Vol. 36, n. 2. Pagg. 254-273.

USTRO: *2008 Comprehensive Report on U.S. Trade and Investment Policy Toward Sub-Saharan Africa and Implementation of the African Growth and Opportunity Act*. Washington, United States Trade Representative Office.

Sito web ufficiale dell'AGOA:
www.agoa.gov

Sito web relativo all'AGOA:
www.agoa.info

Artur Colom Jaén

B

Beni Pubblici Globali

I beni pubblici sono beni materiali e immateriali definiti dai principi di non esclusione e non rivalità. Il principio di non esclusione si basa sull'impossibilità tecnica, politica ed economica di impedire a qualcuno il libero accesso a tali bene. Un esempio tipico è l'illuminazione stradale. Il principio di non rivalità si basa sull'assunto che l'utilizzo di un bene da parte di qualcuno non limita l'accesso di altri al medesimo bene. Un esempio classico è la conoscenza. I Beni Pubblici Globali (BPG, GPG dall'acronimo inglese di *Global Public Goods*) sono beni i cui benefici, o costi, interessano l'intera umanità, hanno conseguenze su diverse generazioni e richiedono una forte cooperazione fra gli Stati per garantirne la fornitura.

Qualche accenno storico

Il premio Nobel per l'economia Joseph Stiglitz identifica cinque categorie principali di Beni Pubblici Globali: stabilità dell'economia internazionale, ambiente naturale, stabilità politica, aiuti umanitari e conoscenza. Inge Kaul, Direttrice del Centro degli Studi sullo Sviluppo, appartenen-

te al Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (PNUS), una delle più note teoriche sui BPG, propone la classificazione seguente: equità, stabilità e giustizia sociale, stabilità economica e finanziaria internazionale, stabilità climatica, controllo delle malattie infettive, conoscenza e informazione, biodiversità, pace e sicurezza.

Dal punto di vista storico, le prime teorie sui Beni Pubblici Globali sono riconducibili agli studi di David Hume sui "beni comuni" del 1739. Nei secoli seguenti molti famosi economisti come David Ricardo, Thomas Malthus e Adam Smith hanno riflettuto sul medesimo tema. La concezione moderna dei beni pubblici fu sviluppata nel 1954 da Paul Samuelson nella sua *The pure Theory of Public Expenditure*. Nel 1968 Garrett Hardin pubblicò invece il suo famoso articolo *The Tragedy of the Commons*.

In detto articolo Hardin spiega come individui diversi che agiscono spinti dal proprio interesse personale possono danneggiare, fino ad arrivare a distruggere, i beni o le risorse comuni condivise. Hardin pone come esempio gli allevatori che conducono

le loro vacche al pascolo su terreni comuni. L'interesse di ogni proprietario di bestiame è portare il maggior numero possibile di capi a pascolare. Se tutti si comportassero nello stesso modo, tuttavia, il risultato finale sarebbe la distruzione dei pascoli, con enormi perdite da parte degli stessi allevatori. Un comportamento ragionevole per il singolo, pertanto, può non rivelarsi una saggia decisione per la comunità. Negli ultimi anni sono stati proposti innumerevoli esempi, la maggior parte inseriti all'interno della teoria dei giochi.

A seguito della pubblicazione di questo articolo, sono state proposte tre soluzioni. La prima è la privatizzazione. Nell'esempio esposto solo alcuni degli allevatori sarebbero proprietari delle terre, delle quali disporrebbero a piacere, impedendone l'uso agli altri. La seconda soluzione, opposta alla prima, richiede la mediazione di un'autorità superiore che stabilisca come e quando si consentirà agli allevatori di portare il bestiame al pascolo sulle terre comuni. Una teoria applicabile ai casi di intervento statale in economia. Per concludere, la terza soluzione si basa sulla cooperazione fra gli allevatori che, riuniti in assemblea, decideranno come gestire l'uso dei vari lotti di terreno.

Chi si assumerà questo pesante onere?

A seguito delle definizioni e degli esempi presentati, risulta chiaro che la logica di mercato non è compatibile con quella dei BPG, giacché non è intrinsecamente possibile limitare o escludere il loro utilizzo a nessuno. Il meccanismo tradizionale dell'offerta e della domanda in questo caso non può quindi essere applicabile. La domanda in merito a chi dovrebbe farsi carico dei costi di fornitura, conservazione e tutela dei BPG acquisisce così un'enorme importanza.

Su scala nazionale il problema è stato risolto mediante una politica fiscale, ricono-

scendo l'autorità dello Stato nel riscuotere le imposte di cittadini e cittadine e nel farsi carico della fornitura di beni pubblici a tutta la comunità. Questi beni comprendono: la pubblica istruzione, servizi sanitari, amministrazione della giustizia, previdenza sociale e molto altro.

Diversi Stati hanno una concezione diversa di ciò che deve essere considerato un "bene pubblico": l'esempio dei sistemi sanitari è rivelatore delle differenze esistenti fra i paesi europei e gli Stati Uniti. Ampliando lo scenario, la maggior parte dei beni non è esclusivamente pubblica o privata. Fattori sociali, storici e culturali possono, infatti, influire sulle modalità di definizione dei beni.

Possono inoltre cambiare le misure di intervento dello Stato e le modalità di fornitura di tali beni. Lo Stato può essere il produttore diretto e/o il fornitore di questi beni, come nel caso delle scuole pubbliche e dell'amministrazione della giustizia. Può inoltre intervenire finanziando o sovvenzionando beni determinati. Potrebbe essere il caso della lotta contro le malattie infettive, a favore della quale lo Stato finanzia la ricerca di nuovi farmaci. Una terza soluzione può consentire al settore privato di produrre beni pubblici specifici e allo Stato di regolare e supervisionare la loro fornitura e distribuzione.

Per i Beni Pubblici Globali, la situazione è completamente diversa. Nessuna istituzione internazionale ha competenze e autorità sufficienti per rappresentare tutta l'umanità. Vi è quindi un vuoto sia nella rappresentanza sia nel coordinamento e pertanto mancano un ente sovrano internazionale e un sistema multilaterale appropriato.

Questi flussi internazionali hanno interessato diversi BPG, come la stabilità finanziaria internazionale, la stabilità climatica e

la lotta contro i cambiamenti climatici o contro le malattie infettive, ecc. È necessario raggiungere un accordo internazionale per garantire l'appropriata fornitura dei BPG. Un esempio chiaro è costituito dal Protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici che pone in evidenza le difficoltà che comporta un coordinamento internazionale, all'interno del quale diversi Stati cercano di addossare ad altri gli oneri e i costi della fornitura dei BPG "stabilità climatica", nonché il problema che rappresentano i "cavalieri solitari" che non aderiscono alle norme e alle convenzioni internazionali.

Accordi di partenariato economico (APE): un'autostrada nella direzione sbagliata?

Negli ultimi anni sono state presentate diverse proposte per garantire la fornitura, la preservazione e la tutela dei BPG. Queste proposte spaziano dalla necessità di rafforzare il sistema delle Nazioni Unite fino alla creazione ad hoc di mezzi e istituzioni specifiche. Una delle proposte più interessanti consiste nella creazione di imposte globali. Per esempio, il pagamento di imposte sulle attività inquinanti potrebbe aiutare a ridurre le emissioni di gas che provocano i cambiamenti climatici, raccogliendo al contempo risorse per proteggere l'ambiente. Proposte simili sono state presentate per imporre il pagamento di tasse sulle attività speculative dei mercati finanziari, al fine di favorire la stabilità finanziaria internazionale. È necessaria una forte cooperazione internazionale e una grande volontà politica per trasformare queste proposte in accordi concreti capaci di garantire la fornitura e la conservazione dei BPG.

Gli Accordi di Partenariato Economico (APE o EPA dall'acronimo inglese di *Economic Partnership Agreements*) interessano

molti di questi temi che possono essere considerati beni pubblici o Beni Pubblici Globali. Si tratta di tematiche che possono essere relative a servizi di base come l'istruzione, la salute, la sovranità alimentare e molto altro. In generale, gli APE affrontano questioni concernenti la capacità degli Stati di provvedere, regolare e tutelare numerosi beni pubblici. La logica del libero mercato che l'Unione Europea sta cercando di sostenere può minacciare la corretta fornitura e distribuzione di questi beni nei paesi più poveri o, in ogni caso, impedire a questi Stati di scegliere liberamente e in totale autonomia le soluzioni che ritengano più adeguate e opportune per garantire a tutta la popolazione l'accesso ai beni pubblici globali.

Bibliografia

- Harding, G. (1968): "The tragedy of the Commons". *Science* 162. Pagg. 1243-1248.
- Kaul, I. et al. (1999): *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. New York, Oxford University Press.
- Kaul, I. et al. (2003): *Providing Global Public Goods: Managing Globalisation*. New York, Oxford University Press.
- Raffer, K. (1999): *ODA and Global Public Goods: A Trend Analysis of Past and Present Spending Patterns*. New York, Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, Ufficio per le politiche di sviluppo, Centro degli studi sullo sviluppo.
- Samuelson, P. (1954): "The Pure Theory of Public Expenditure". *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, n. 4. Pagg. 387-389.

Andrea Baranes

C

Condizionalità

La condizionalità è definita come l'insieme delle condizioni che il donatore impone al ricevente per poter essere il destinatario degli aiuti ed è presente da sempre, in un modo o nell'altro, nella cooperazione allo sviluppo. Gli aiuti allo sviluppo non sono mai stati concessi in modo incondizionato, sebbene la forma di intendere i contenuti della condizionalità sia andata evolvendosi e si possa ora affermare che tale evoluzione ha inciso sulle caratteristiche della cooperazione.

La condizionalità semplice

Nei primi anni della cooperazione allo sviluppo, negli anni Cinquanta del secolo scorso sino alla fine degli anni Settanta, si riteneva che il modo migliore per dare efficacia agli aiuti fosse garantire un rapporto fra l'obiettivo concreto o il gruppo destinatario e le risorse che si ponevano a disposizione in funzione delle priorità settoriali (salute, istruzione, risanamento, produzione, ecc.). A tal fine, lo strumento più adeguato fino ad allora conosciuto era il progetto, con una definizione precisa degli obiettivi concreti da perseguire, i mezzi da predisporre, i soggetti responsabili dello stesso e i risultati sperati.

Alla fine degli anni Sessanta e all'inizio degli anni Settanta si verificò un cambiamento di prospettiva, giacché si aprirono le porte all'appoggio a più programmi e a determinati settori. Si definirono ciò che oggi conosciamo come Programmi Paese, che richiedevano l'identificazione di una strategia di cooperazione fra donatore e ricevente a medio e lungo termine, stabilendo i settori ai quali erano destinati gli aiuti. Tutto ciò comportò che, in alcuni casi, il rapporto fra donatore e ricevente fosse maggiormente basato sul dialogo e che la partecipazione dei riceventi risultasse più concreta. Non accadde però lo stesso in tutti i paesi. Molti degli Stati più poveri mancavano del potere necessario per negoziare le proprie condizioni con le forti economie occidentali o le agenzie multilaterali per lo sviluppo.

La crescente canalizzazione degli aiuti attraverso programmi più ampi provocò un aumento dell'ingerenza nelle politiche interne dei paesi riceventi, passando da un intervento nelle politiche settoriali e uno nelle politiche nazionali. I donatori iniziarono a dare sempre più importanza a che i riceventi mettessero in pratica determinate politiche che ritenevano imprescindibili affinché gli aiuti risultassero efficaci, dando

un assaggio di ciò che sarebbe stata la fase successiva della condizionalità.

La condizionalità complessa. Prima generazione

Il cambiamento radicale si verificò quando si passò dall'osservare gli effetti diretti ottenuti dal progetto a concentrarsi su altri obiettivi, come imporre ai paesi riceventi di realizzare determinate riforme economiche, condizione inscindibile dalla concessione degli aiuti. Questo cambiamento si verificò in modo graduale, accelerando la sua adozione negli anni Ottanta, con l'imposizione delle condizioni contenute nei programmi di adeguamento strutturale. Ora gli aiuti non erano diretti unicamente all'alleggerimento diretto o alla soluzione di problemi concreti, ma piuttosto a ottenere un cambiamento di orientamento nelle politiche economiche dei paesi riceventi, giacché i donatori ritenevano che queste riforme fossero imprescindibili per garantire lo sviluppo. La maggior parte dei paesi più poveri fu costretta a richiedere agli organismi multilaterali aiuti o finanziamenti esterni come unica soluzione per uscire dalla crisi e questa fu l'occasione che servì per imporre loro l'attuazione delle profonde riforme secondo la linea studiata dai donatori.

Con ciò si prevede in modo evidente la condizionalità degli aiuti che servirà come strumento in più per gestire la crisi. Adottando questa modalità di azione, la leadership assunta dal Fondo Monetario Internazionale, con la collaborazione successiva della Banca Mondiale, si è rivelata decisiva. Un'azione coordinata di entrambe le istituzioni multilaterali caratterizza un modo di comprendere e praticare la cooperazione che giunge fino ai giorni nostri e ha influito su tutti i paesi donatori, i quali hanno adottato la pratica della condizionalità come intesa dalle organizzazioni multilaterali. L'insieme di queste politiche che

condizionarono il recepimento degli aiuti è noto come il Consenso di Washington. Possiamo dire che, nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo, la politica economica fu realizzata sotto il controllo e l'amministrazione internazionale.

Seconda generazione

Alla fine degli anni Ottanta e all'inizio degli anni Novanta l'intervento si estese alla sfera politica, con ciò che fu chiamata la seconda generazione delle condizionalità e che può essere sintetizzata nei tre concetti seguenti: democrazia, diritti umani e buon governo. Queste condizioni riflettono gli obiettivi che, in linea di principio, sono maggiormente considerati dai donatori, sebbene ciò non significhi che siano sempre quelli che gli stessi donatori rispettano al meglio. Questi nuovi obiettivi sono vincolati a quelli della prima generazione, giacché considerati necessari affinché le riforme strutturali economiche proposte conseguano l'instaurazione di un'economia di mercato aperta.

Parte della legittimità necessaria per difendere questo intervento politico si basò sulla poca credibilità e sulla carenza di legittimazione democratica di numerosi governi dei paesi in via di sviluppo. È risaputo che i governi tirannici e i regimi repressivi e autoritari furono sfortunatamente comuni in alcune regioni. Dobbiamo tuttavia ricordare che gran parte del loro potere proveniva dal controllo che esercitavano sul settore moderno dell'economia dei loro paesi e che, perciò, per molto tempo furono accettati come partner alla pari e necessari dai governi dei paesi donatori. Fino a poco tempo fa questi regimi erano riconosciuti da alcune agenzie multilaterali e da governi donatori come interlocutori e controparti per dare impulso a progetti e programmi economici.

La condizionalità degli aiuti vincolati

Una delle manifestazioni più evidenti della condizionalità nella cooperazione allo sviluppo sono gli aiuti vincolati, una pratica comune della cooperazione bilaterale. Gli aiuti sono definiti vincolati quando il ricevente non ottiene i fondi in modo da poterne disporre liberamente, ma è costretto a utilizzarli per l'acquisto di beni prodotti o servizi offerti dal paese donatore.

Sfortunatamente il condizionamento degli aiuti all'acquisto di prodotti del paese donatore è stata una pratica comune, al fine di conseguire ciò che è divenuto noto come "ritorno" degli aiuti e che implica, direttamente o indirettamente, l'ottenimento di una redditività dagli stessi. Questo tipo di vincoli non riguarda unicamente prodotti, ma a volte anche servizi. Per esempio, quando si esige che il trasporto sia effettuato con imbarcazioni del paese donatore, sebbene risulti più costoso di un trasporto affidato a terzi.

Questa pratica è andata diminuendo con il tempo. Negli anni Settanta raggiunse proporzioni enormi e si stima che circa l'80% degli aiuti bilaterali degli Stati Uniti fossero concessi a tali condizioni. All'inizio il DAC (Comitato di Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE) propose la definizione di accordi affinché i paesi donatori si impegnassero congiuntamente a ridurre le percentuali di aiuti vincolati.

All'inizio degli anni Novanta gli aiuti vincolati rappresentavano circa il 26% degli aiuti bilaterali dei paesi donatori, sebbene con notevoli differenze fra un paese e l'altro. Nel 1991 i governi dei paesi donatori concordarono di proibire gli aiuti vincolati destinati a paesi con redditi medio-alti, sebbene tali aiuti continuarono a essere pratica comune con i paesi a redditi bassi. Nel 2001 il DAC formulò una raccoman-

dazione con la quale i paesi donatori svincolavano gli aiuti destinati ai paesi meno sviluppati. La tendenza è chiaramente verso un calo dell'utilizzo di questi aiuti, sebbene la reticenza di alcuni paesi impedisca di progredire verso una loro soppressione o diminuzione sostanziale.

La Dichiarazione di Parigi e la condizionalità

Per i paesi donatori il processo di revisione dei contenuti e delle pratiche di cooperazione internazionale allo sviluppo culminò con la Dichiarazione di Parigi del febbraio 2005. L'Unione Europea riaffermò il proprio impegno con tale Dichiarazione che diede vita al Consenso Europeo allo Sviluppo, in funzione del quale l'UE decise di assumere la leadership per il suo rispetto e stabilì quattro nuovi impegni che, in linea di principio, avrebbero dovuto garantire un alleggerimento della condizionalità: fornire tutti gli aiuti diretti al rafforzamento delle capacità attraverso programmi coordinati con un uso crescente degli accordi fra i vari donatori; canalizzare il 50% degli aiuti da governo a governo attraverso i sistemi di ogni paese mediante l'aumento della percentuale di aiuti concessa tramite l'appoggio di bilancio o approcci settoriali; evitare la creazione di nuove unità di gestione dei progetti e ridurre di circa il 50% il numero di missioni non coordinate).

Recentemente, nel 2008, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione nella quale richiamava la Commissione e gli Stati membri affinché riducessero progressivamente la politica della condizionalità. Tuttavia, la volontà di proseguire con la proposta di condizionare gli aiuti alla firma di accordi di integrazione economica (Accordi di Partenariato Economico, APE) con i paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) è stata molto criticata proprio per la forte carica impositiva nei confronti delle iniziative locali.

Bibliografia

Gómez Gil, C.; Gómez-Olivé, D. e Tarafa, G. (2008): *La ilegitimidad de los créditos FAD. Treinta años de historia*. Barcellona, Icaria.

Griffiths, J. e Greenhill, R. (2006): *What progress? A shadow review of World Bank conditionality*. Action Aid International.

Intermón Oxfam (vari anni): *La realidad de la ayuda*. Barcellona, Intermón Oxfam.

Risorse informatiche

Aiuti non vincolati OCSE DAC:
www.oecd.org/dac/untiedaid

Condizionalità: EUODAD:
www.eurodad.org/aid/?id=130

Finanziamenti allo sviluppo:
www.choike.org/nuevo/informes/1636.html

Unione europea e Africa:
<http://europafira.org>

Alfonso Dubois Migoya

Cooperazione allo Sviluppo

La cooperazione allo sviluppo è l'insieme delle politiche, attività, progetti e programmi elaborati da enti e paesi donatori al fine di collaborare con comunità e/o paesi impoveriti e bisognosi di aiuto per migliorare il loro contesto sociale ed economico, fino a raggiungere una qualità della vita decorosa e autonoma per tutti gli abitanti. Sebbene non priva di contraddizioni, la cooperazione allo sviluppo è il volto più umano delle relazioni internazionali.

La cooperazione allo sviluppo è lo spazio specifico di solidarietà internazionale che si concretizza in attività di cooperazione sul

campo e di educazione allo sviluppo. Entrambe le iniziative hanno come obiettivo favorire cambiamenti positivi nei rapporti Nord-Sud, storicamente impari e paternalistici.

Evoluzione della cooperazione allo sviluppo

La cooperazione nasce in stretta relazione con il processo di decolonizzazione, la guerra fredda e la fiducia nello sviluppo concepito come crescita economica, risultato di una buona gestione delle risorse tecnologiche e finanziarie. I paesi più sviluppati avviarono delle politiche di cooperazione per mantenere un legame privilegiato con le loro ex colonie e attrarre questi paesi verso l'area di influenza capitalista o comunista, a seconda dei casi.

Le politiche relative agli Aiuti Pubblici allo Sviluppo (APS) sono portate avanti da governi e istituzioni soprannazionali, mentre un'altra parte della cooperazione è realizzata dalla società civile, dalle Organizzazioni Non Governative di sviluppo (ONG di sviluppo), i movimenti sociali e altri gruppi civili o religiosi senza fini di lucro.

La cooperazione e, in particolare, gli Aiuti Pubblici allo Sviluppo (APS) crearono una maggiore dipendenza dei paesi impoveriti nei confronti dei paesi donatori che sfociò in una sorta di neo-colonialismo causato dalla concessionalità predominante nella cooperazione bilaterale (Dubois, 2002).

I governi del Sud, fra i quali i paesi ACP, non seppero comprendere che ciò che poteva migliorare in poco tempo grazie alla tecnologia e agli aiuti finanziari avrebbe provocato disparità sociali, migrazioni di massa dalle campagne alle città, favorendo la corruzione, l'avidità di ricchezza ed esasperando lo scontro politico fino a scatenare guerre civili dalle terribili conseguenze

Tabella 1. Cooperazione allo Sviluppo

Progetti di sviluppo Azioni per trasformare il Sud	Educazione allo sviluppo Azioni per trasformare il Nord
Progetti di cooperazione.	Sensibilizzazione.
Aiuti umanitari.	Educazione - Formazione.
Aiuti di emergenza.	Ricerca.
Aiuti alimentari.	Partecipazione attiva alla politica e mobilitazione sociale.

Fonte: elaborazione propria.

(carestie, povertà, malattie, distruzione del tessuto sociale, sfollati e rifugiati, femminizzazione della povertà e un infinito eccetera che non smette di flagellare i paesi impoveriti).

Sfortunatamente, né i macroprogetti di sviluppo di opere faraoniche né i microprogetti di sviluppo comunitario furono in grado di far decollare le economie del Sud del mondo. La fase degli anni Settanta, dichiarato il decennio dello sviluppo, finì per diventare il paradigma del fallimento dello sviluppo stesso. Negli anni Ottanta si insistette sulla interdipendenza fra sviluppo e sottosviluppo, dimostrando che la povertà di alcuni paesi è in gran parte frutto dell'arricchimento di altri. Si iniziò quindi, timidamente, un lavoro più serio di sensibilizzazione e formazione nei paesi del Nord. Questa prospettiva evidenzia la necessità di mettere in dubbio il modello egemonico di sviluppo che perpetua le disparità e impoverisce gran parte della popolazione mondiale, in particolare le donne.

Dopo cinquant'anni di aiuti allo sviluppo non si è ancora riusciti a diminuire le disparità fra paesi ricchi e poveri e ciò produce sfiducia, sia a livello istituzionale sia della società civile, definita come "la fatica" della cooperazione. (Dubois, 2002).

L'Unione europea e le sue politiche di cooperazione

L'Unione europea (UE) è uno dei gruppi soprannazionali che ha stanziato più risorse alla cooperazione allo sviluppo. L'Europa fornisce al momento il 50% circa di tutti gli aiuti internazionali. Nel 2006, con 46,9 miliardi di euro, è stata il principale donatore (Cavero, Fanjul, Kreisler e Pérez, 2007).

Negli anni Sessanta, l'allora Comunità Economica Europea stabilì con i paesi ACP dei rapporti di cooperazione che furono ripresi nei successivi trattati e convenzioni, da Yaundé I fino a Lomé IV.

Cronologia dei trattati fra la UE e i paesi ACP

Yaundé I (1963-1968)
Yaundé II (1969-1974)
Lomé I (1975-1980)
Lomé II (1981-1985)
Lomé III (1986-1990)
Lomé IV (1991-2000)
Cotonou (2000-2020)

Fonte: elaborazione propria sulla base di Marín Egoscózabal, 2007.

Erano trattati non reciproci che favorivano i paesi ACP - i prodotti africani, caraibici e pacifici non pagavano imposte doganali per entrare in Europa, mentre i prodotti europei erano gravati da dazi doganali se volevano accedere ai mercati ACP - attraverso i quali l'Europa riuscì a mantenere vincoli privilegiati con le sue ex colonie (Marín Egoscózábal, 2007).

Nonostante gli accordi preferenziali fra UE e i paesi ACP, questi ultimi non raggiungono le minime aspettative di sviluppo e, dei 79 paesi partecipanti, 35 sono considerati fra i paesi meno avanzati (PMA) del pianeta. Per evitare di usare inutili eufemismi: continuano a essere i più poveri e vulnerabili.

Istituzioni come l'UE si lasciano trasportare dal neoliberalismo e abbandonano i loro slanci di solidarietà. Dal 2000 al 2007 l'UE doveva negoziare nuovi accordi con i paesi ACP coerenti con le disposizioni dell'OMC. Il più recente di questi trattati fu firmato a Cotonou nel 2000. A partire da allora, l'Unione europea ha proposto un nuovo tipo di accordi di partenariato economico conosciuti come APE (o EPA dall'acronimo inglese di *Economic Partnership Agreements*) che comportano, rispetto ai precedenti, un cambiamento profondo a discapito dei paesi ACP (Marín Egoscózábal, 2007; Bidaurratzaga, 2008). Il fallimento della cooperazione, ormai praticamente ignorato, produce una crisi di identità del sistema di cooperazione stesso e della sua credibilità.

Gli APE e gli OSM

Nel 2000 l'Organizzazione delle Nazioni Unite ottenne l'impegno di 187 paesi in merito alla proposta di rinnovamento dell'agenda internazionale della cooperazione per raggiungere degli obiettivi minimi di sviluppo umano in tutto il pianeta. Tali

accordi raggiunti nel 2000 sono noti come Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM).

L'educazione allo sviluppo e gli OSM coincidono nell'affermare che è necessario: "[...] il rafforzamento generale delle politiche di sviluppo, con particolare enfasi sugli obiettivi di sicurezza alimentare, salute e istruzione" (Cavero, Fanjul, Kreisler e Pérez, 2007). Le ricerche e le denunce pongono la cooperazione internazionale contro la globalizzazione ultraliberale che minaccia i diritti umani, culturali e di sviluppo dei popoli.

L'ex Segretario Generale dell'ONU, Kofi Annan, dichiarò che gli APE minacciavano di ostacolare ancora di più la capacità di questi paesi di raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (Oxfam, 2006; Mold, 2007) e il Primo Ministro inglese Gordon Brown affermò che, di questo passo, l'Africa non avrebbe raggiunto nessuno degli obiettivi di sviluppo del millennio, né nei prossimi 10 né nei prossimi 100 anni. (Cavero, Fanjul, Kreisler e Pérez, 2007).

Usando le parole del Ministro al Commercio della Nigeria, Aliyu Modibo Uma: "Se in 30 anni di libero accesso non reciproco al mercato dell'UE non è stato possibile migliorare la situazione economica dei paesi ACP, come potrà farlo un accordo commerciale reciproco? [...] Temiamo che la liberalizzazione del commercio e degli investimenti [...] possa mettere fine al già scarso sviluppo raggiunto negli ultimi anni da alcuni paesi ACP" (South Centre, 2006 e Mold, 2007). Invece di favorire lo sviluppo, gli APE sembrano soffocare qualunque tentativo di superamento dei confini locali o regionali nell'Africa subsahariana (Keet, 2006), allontanando i paesi ACP dalla meta stabilita dagli OSM.

Si registrò quindi un'ondata di risposte critiche agli APE proveniente da governanti, politici, intellettuali, università e ONG di sviluppo sia nei paesi ACP sia all'interno dell'Unione europea. L'esempio più sorprendente è costituito dal governo britannico: "La Commissione dovrebbe impegnarsi in modo più chiaro per adottare un approccio orientato allo sviluppo invece del ruolo di "negoziatore commerciale" che cerca di ottenere concessioni dai paesi ACP". Anche il parlamento nazionale francese si esprime chiaramente: "Se continuiamo in questo modo, contribuiremo a creare spaccature nell'associazione UE-ACP, rischiando di distruggerla..." (Mold, 2007). Grazie a queste campagne di pressione politica, il Parlamento europeo ha messo in dubbio la proposta e le pressioni della Commissione.

Siamo convinti che il lavoro di educazione allo sviluppo attraverso attività di partecipazione politica, sia all'interno dell'UE sia nei paesi ACP, migliorerà le condizioni degli accordi, cercando di avvicinarli agli OSM, diversamente irraggiungibili. La cooperazione a pari condizioni è ancora espressione di un desiderio più che di una realtà, sebbene le nuove tecnologie e i fluidi rapporti fra il livello locale e quello globale abbiano aperto molte strade verso cambiamenti incoraggianti. Il mondo della cooperazione allo sviluppo deve ancora riflettere sulle sue convinzioni, la sua concezione di sviluppo e sottosviluppo, i suoi obiettivi e le sue modalità di azione. È fondamentale ristrutturare la cooperazione affinché risulti chiaro che è necessario un altro tipo di cooperazione e sia possibile un mondo diverso, più giusto e solidale.

Bibliografia

Bidaurratzaga, E. (2008): "El nuevo modelo de relaciones Europa-África. El debate sobre los EPAs como instrumento de

desarrollo". *Claves de la Economía Mundial*. Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales/Instituto Español de Comercio Exterior.

Bond, P. e Kamidza, R. (2008): *How Europe underdevelops Africa*. Durban. Università di KwaZulu-Natal.

Cavero, T.; Fanjul, G.; Kreisler, I.; Pérez, J. (2007): "La cumbre de Lisboa: Una agenda para el desarrollo y la seguridad de África". *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI), n. 127. Madrid, Real Instituto Elcano. Disponibile su: www.realinstitutoelcano.org Data della consultazione: 12/12/2008.

Dubois, A. (2002): "Cooperación para el Desarrollo" in Pérez de Armiño, K. (dir.): *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Barcellona, Icaria-Hegoa. Pagg.125-127.

Durán Blanco, E. (2008). *La gran mentira de la cooperación internacional*. Disponibile su: www.rebellion.org/noticia.php?id=63903 Data della consultazione: 12/12/2008.

Intermon Oxfam (2007): *100 días. Las negociaciones comerciales amenazan el compromiso de España con África*. Barcellona, Intermon Oxfam. Disponibile su: www.intermonoxfam.org Data della consultazione: 12/12/2008.

Keet, D. (2007): *Economic Partnership Agreements (EPAs). Responses to the EU Offensive against ACP Developmental regions*. Amsterdam, Transnational Institute. Disponibile su: www.tni.org/reports/altreg/epas.pdf? Data della consultazione: 12/12/2008.

Marín Egoscozabal, A. (2007): *Los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs) de la Unión Europea con África Subsahariana: Temas, actores, debates y recomendaciones*

para España. Madrid. Fundación Carolina/Fundación Alternativas.

Mold, A. (2007): “¿Retirada de último momento? Evaluaciones, opciones y alternativas a los acuerdos de Asociación Económica (AAE)”. *Documento de Trabajo* n. 33. Madrid, Real Instituto Elcano. Disponible su: www.realinstitutoelcano.org Data della consultazione: 12/12/2008.

Miguel Argibay Carlé

D

Debito Estero

Obbligo di pagamento contratto da uno Stato e frutto del previo ricevimento di finanziamenti internazionali concessi da altri Stati, banche private e istituzioni finanziarie internazionali, sia sotto forma di crediti o sia mediante la sottoscrizione di obbligazioni. Si parla comunemente di debito estero facendo riferimento a quello dei paesi in via di sviluppo e non a quello che interessa anche i paesi più ricchi del pianeta. Un debito estero eccessivo accumulato è una zavorra per il progresso di numerosi paesi del mondo in via di sviluppo.

Il vincolo fra il debito estero e gli APE

Questi due concetti, sebbene apparentemente scollegati, sono uniti da vincoli importanti. Entrambi contano fra le loro cause la mancanza di un ordine internazionale adeguato (finanziario il primo, commerciale il secondo) e fra le loro conseguenze la limitazione delle possibilità finanziarie e dello spazio politico necessario per dare corso a politiche nazionali sostenibili e durature a favore dello sviluppo e contro la povertà. Ambedue sono fenomeni con un impatto nel presente, ma con origini che risalgono ai rapporti Nord-Sud della seconda metà del XX secolo. Ed entrambi possono essere

considerati manifestazioni del rapporto di subordinazione che ancora prevale fra i paesi del Nord, e le istituzioni internazionali, e i paesi del Sud.

Storia del debito estero

Il finanziamento internazionale è stato nel corso della storia una fonte di risorse utilizzata ai fini più diversi. In ogni caso, è estremamente prolungata la tradizione del credito fra enti e Stati di diversa origine nazionale. Tuttavia, il ricevimento di denaro sotto forma di credito da parte dei paesi in via di sviluppo è molto più recente e risale alla cosiddetta "crisi del debito", un processo iniziato negli anni Settanta del XX secolo ed esploso negli anni Ottanta, di cui ancora oggi subiamo le conseguenze.

Per motivazioni sia politiche, la guerra dei sei giorni in Medio Oriente e l'allineamento occidentale con le posizioni israeliane in quel conflitto; sia economiche, l'estrema dipendenza delle potenze industrializzate dal petrolio, i paesi produttori ed esportatori di greggio, sotto la leadership dei paesi arabi, uniti per la prima volta, provocarono nel 1973 quella che fu chiamata la "crisi del petrolio". Concordarono, infatti, degli aumenti che portarono il prezzo al barile

da 1 a 4 dollari, provocando uno shock all'economia mondiale e una crescita esponenziale delle loro entrate.

I paesi fornitori di petrolio versarono queste eccedenze di valuta, i petrodollari, nel sistema bancario, il quale, a sua volta, si mise alla ricerca di nuovi clienti ai quali prestarle. La recessione generalizzata nel mondo sviluppato diede il via a un'ondata senza precedenti di crediti ai paesi in via di sviluppo alla quale il settore bancario partecipò con molte risorse, poche cautele e "a branco", pertanto seguendo le orme del primo e imitando il suo comportamento. D'altro canto, il credito giunto ai paesi in via di sviluppo fu utilizzato in modo diverso, ma, in ogni caso, senza adottare le necessarie cautele, in un periodo nel quale sembrava che il denaro fosse abbondante e inesauribile.

Questo processo crebbe come una bolla (il prezzo del petrolio raggiunse i 30 dollari alla fine degli anni Settanta e il flusso del credito al mondo in via di sviluppo si decuplicò) ma la congiuntura cambiò all'inizio degli anni Ottanta, si verificò una vera "contro-crisi del petrolio", una caduta del prezzo, e un aumento esponenziale della spesa pubblica degli Stati Uniti per alimentare il loro progetto di investimenti militari e spaziali (il programma di scudo spaziale o "Guerre Stellari"). Pertanto, con una diminuzione del denaro in entrata nel circuito bancario, un cliente preferenziale che lo richiedeva per finanziarsi, gli Stati Uniti, e un aumento sensibile dei tassi di interesse, si giunse allo scoppio della crisi del debito: c'era sempre meno denaro da concedere in prestito, era più caro e il debito accumulato più ingente.

La crisi scoppiò in America Latina e le banche private, molto esposte al rischio di fallimento nel caso in cui i loro clienti del

mondo in via di sviluppo avessero sospeso i pagamenti, si unirono immediatamente ai governi dei loro paesi e al Fondo Monetario Internazionale in cerca di una soluzione. Progettarono una strategia di austerità per i paesi in via di sviluppo (meno spese pubbliche, aumento delle vendite all'estero e riduzione degli acquisti) e concessero loro nuovo credito per evitare l'insolvenza, introducendo la cosiddetta strategia convenzionale o del "new money". A questa politica iniziale ne seguirono altre simili che furono chiamate di adeguamento strutturale.

L'adeguamento garantì la sobrietà delle spese e l'aumento della produzione all'esportazione, ma ebbe risultati nefasti a livello economico e sociale. Dal punto di vista economico, crollarono i prezzi delle materie prime per la produzione di massa dei paesi in via di sviluppo davanti a una domanda pressoché stabile e frenò la diversificazione produttiva a causa di un arresto quasi completo delle importazioni. Molti paesi in via di sviluppo adottarono politiche di liberalizzazione commerciale, smantellando i loro sistemi di tutela doganale. Dal punto di vista sociale, il taglio della spesa pubblica si abbatté principalmente sulla spesa sociale, che ne rimase menomata e ridotta ai minimi termini, e sull'amministrazione pubblica in generale, che vide ridurre notevolmente le sue dimensioni, la capacità e, infine, la sua efficacia e legittimità. I programmi pubblici di sovvenzione, appoggio e promozione della produzione agricola furono rallentati, smantellando il tessuto produttivo locale e lasciando la produzione in mano a grandi società esportatrici, in molti casi di proprietà estera. La salute, l'istruzione e il sociale furono relegati a voci di spesa secondarie e ancora oggi è evidente l'impatto negativo del debito sullo sviluppo umano.

La crisi del debito estero, quindi, provocò un forte deterioramento sociale, una fase di stasi a livello economico e uno sgretolamento istituzionale che fecero sì che gli anni Ottanta fossero denominati “il decennio perduto dello sviluppo”. Gli effetti di questo decennio non sono ancora stati superati, dato che il debito, a prescindere dai sacrifici per il suo pagamento, ha continuato a crescere, assorbendo buona parte dei bilanci nazionali, diminuendo gli investimenti e pregiudicando la forza, il funzionamento e la legittimità delle istituzioni pubbliche. Quell'errore comporta ancora gravi conseguenze, pur con l'attuale attenzione all'importanza della governance e delle istituzioni pubbliche per lo sviluppo.

Negli anni Novanta aumentò il divario fra i vari paesi in via di sviluppo, i paesi emergenti, da una parte e i meno avanzati d'altra, esemplificano molto bene questa crescente divisione. I primi recuperarono l'accesso ai finanziamenti internazionali attraverso uno sviluppo accelerato dei mercati finanziari in un ciclo di alta liquidità agli inizi degli anni Novanta, sebbene rischiando una crescente vulnerabilità finanziaria che si manifestò con il sopraggiungere di crisi finanziarie, come successe in Messico, Brasile o Thailandia negli anni Novanta. I cicli finanziari si sono accorciati fino a giungere alla grande crisi finanziaria del 2008 che sta influenzando su queste economie e può annunciare una nuova crisi del debito estero. I paesi meno avanzati, tuttavia, si mantennero sovraindebitati, in forte crisi debitoria e di sviluppo e dipendenti unicamente dal credito pubblico, quantomeno abbondante.

Risulta importante sottolineare, infine, che il problema non è la mera esistenza del debito estero, né tanto meno la possibilità di accedere al credito internazionale. Le difficoltà derivano da un sistema internazionale del credito deregolamentato e senza me-

canismi di controllo per evitare, o almeno tamponare, i cicli più estremi di liquidità, penalizzando le condotte poco responsabili di prestatori e mutuari, una situazione che si è presentata con particolare gravità con i primi sintomi della crisi finanziaria iniziata nell'autunno 2008. Inoltre, l'eredità di quella crisi mal risolta è un sistema nel quale decine di paesi sono schiacciati dal peso di un debito eccessivo per i loro bilanci e da una bassa credibilità finanziaria, frutto delle soluzioni incomplete favorite dalla comunità internazionale.

Prestatori e creditori

Si dividono in tre categorie: privati, pubblici bilaterali e pubblici multilaterali. I privati sono principalmente banche, società e fondi di investimento e pensione. Nel passato, il settore privato operava mediante crediti, sovente sindacati, condivisi da diversi enti, mentre oggi si tende sempre più spesso a che siano gli Stati a emettere titoli od obbligazioni, che gli agenti succitati li sottoscrivano o li acquistino sui mercati finanziari e che il loro prezzo fluttui in funzione della domanda e dell'offerta, nonché di altre considerazioni meno obiettive come il cosiddetto “rischio paese”, la classificazione finanziaria che società private assegnano alla credibilità economica di uno Stato e che sono alla base della variazione del costo dell'accesso al finanziamento.

I prestatori/creditori pubblici bilaterali sono gli Stati e utilizzano due meccanismi: da una parte i prestiti a tasso agevolato per lo sviluppo, dall'altra, la copertura del rischio degli esportatori verso il paese in via di sviluppo. Nel primo caso si tratta di prestiti agevolati, economici, molto al di sotto del costo e delle condizioni di mercato, vincolati alla realizzazione di progetti concreti e che di norma impongono che con le risorse del credito si acquistino o affittino beni

o servizi del paese che concede il credito stesso. Nel secondo caso si tratta di operazioni puramente commerciali nelle quali lo Stato, attraverso una società pubblica, la SACE è la principale Agenzia di Credito all'Esportazione (o ACE) italiana, assicura il rischio per operazioni di esportazione verso paesi in via di sviluppo. Il debito in queste operazioni è registrato quando il paese acquirente non effettua il pagamento alla data prevista, momento nel quale la SACE paga all'esportatore quanto stipulato per conto dello Stato e cerca di mettere fine all'insolvenza del paese compratore. Un debito commerciale iniziale si trasforma così in un debito fra due Stati.

Per concludere, le Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI), l'FMI, la Banca Mondiale e le banche regionali di sviluppo concedono anch'esse crediti, da una parte di "appoggio a programmi", pertanto per sostenere la bilancia dei pagamenti e aumentare lo stanziamento di riserve o altre politiche generali. Sono i tipici crediti di supporto a programmi di adeguamento e, in generale, di aspetti macroeconomici. Dall'altro lato, le IFI concedono crediti anche per progetti specifici. Entrambe le tipologie di credito implicano l'accettazione delle condizioni stabilite dal Fondo Monetario Internazionale relative al controllo di bilancio, privatizzazioni, deficit pubblico, liberalizzazioni e, in alcuni casi, normative specifiche per diversi settori, come leggi sulla concorrenza, misure di austerità amministrativa, ecc.

Quanto più è positiva la situazione economica del paese in via di sviluppo, migliore sarà l'accesso al credito privato, più abbondante e senza condizioni. Nel caso in cui la situazione economica fosse peggiore, il paese disporrà unicamente dell'accesso alle fonti di credito bilaterali e, per la maggior parte, multilaterali, trovandosi pertanto

costretto ad accettare le loro condizioni, quali esportazioni dal paese prestatore nel primo caso e misure programmatiche di ampio respiro nel secondo.

Il sistema di negoziazione

La negoziazione del debito estero presenta tre spazi di particolare interesse. Il primo è il Gruppo dei sette, il G7, che propone ogni anno od ogni due anni modalità di gestione del debito per i paesi in via di sviluppo e che, in via eccezionale, propone misure concrete. Nell'estate del 2005 il G7 stipulò l'accordo di Gleneagles, in Scozia, per una riduzione del debito multilaterale dei 18 paesi più poveri, il quale accordo, tuttavia, nell'autunno del 2008 non era ancora completamente esecutivo, sebbene si siano verificate delle riduzioni significative del debito multilaterale nei paesi che avevano già raggiunto il punto di completamento dell'iniziativa PPFi (o HIPC dall'acronimo inglese di *Highly Indebted Poor Countries*). Questa decisione fu ratificata durante l'assemblea annuale congiunta dell'FMI e della Banca mondiale. Ed è proprio l'FMI il secondo pilastro della negoziazione, dato che per qualunque accordo di gestione o riduzione del debito si richiede al paese in via di sviluppo di concordare con il Fondo alcune politiche, un programma di adeguamento in diverse versioni o, quantomeno, una carta di intenti sottoscritta e in vigore con questo ente.

Il foro nel quale si concordano le misure esecutive sostenute dal G7 o dal Fondo Monetario Internazionale è il cosiddetto Club di Parigi, un gruppo informale di creditori che stabiliscono le proprie regole, normalmente dietro suggerimento del G7, per negoziare tutti uniti con i vari paesi debitori in difficoltà.

In ogni caso, solo molto recentemente le misure del Club di Parigi hanno concordato

piani per un taglio significativo del debito, dato che, fino all'introduzione dell'iniziativa PPFi, le riduzioni erano minori e si limitavano ad avvicinare il valore nominale dei debiti al loro valore reale, senza essere in grado di migliorare la sostenibilità del debito del paese interessato.

È ovvio che tutto il sistema di negoziazione è controllato e gestito dai paesi creditori i quali, logicamente, tutelano i loro interessi cercando di ottenere il pagamento dei debiti passati nella misura più ampia possibile e, solo eccezionalmente, negoziano con maggiore apertura la riduzione del debito in considerazione dell'onere che questo comporta in termini di povertà o sviluppo per il debitore. La subordinazione di ogni negoziato alla presenza di un accordo con l'FMI concede a questo organismo un ruolo centrale.

Ricoprono inoltre un'importanza crescente i creditori bilaterali non appartenenti al Club di Parigi: potenze regionali come Cina, India, Sudafrica, Brasile o Venezuela che operano anch'esse come prestatori, ma che non sono vincolate dagli accordi e non applicano la comparabilità di trattamento nei confronti del paese debitore, riducendo il suo debito nella stessa misura e proporzione degli altri membri del succitato Club. Questo problema è definito *free riding* e consiste in un rischio relativamente nuovo derivante dall'inclusione fra le potenze mondiali di paesi come quelli previamente indicati.

La situazione attuale

Nell'ultimo decennio l'interesse nel trattamento del debito si è concentrato sui paesi più poveri e indebitati, accantonando la problematica dei paesi considerati "a reddito medio" che è invece affiorata nuovamente a causa delle gravi crisi finanziarie. Un caso eccezionale è quello dell'Argentina

che, dopo una crisi lungamente annunciata e in fine scoppiata nel 2001, ha rinegoziato il proprio debito mediante un "megacambio", giungendo ad accordarsi per pagare solo il 20% del valore nominale del debito privato, con la riduzione più ampia della storia recente, realizzata al margine delle vie tradizionali e presunte obbligatorie di negoziazione.

Nel 1996 l'FMI e la Banca Mondiale approvarono un'iniziativa di emergenza per salvare i 42 paesi più poveri del pianeta, la maggior parte africani, iniziativa PPFi, per i quali il debito significava seri problemi di indigenza e deterioramento economico e sociale. Dieci anni dopo, solo 18 di quei paesi hanno ricevuto tutte le riduzioni del debito a loro concessa, mentre altri 11 hanno usufruito di misure di riduzione intermedia.

Con questa iniziativa per la prima volta sono state concesse riduzioni, non solo dei debiti bilaterali, ma anche dei debiti delle stesse istituzioni multilaterali. Queste misure si sono rivelate inevitabili per la concentrazione del credito che i paesi più poveri hanno nei confronti di questi organismi. In ogni caso, quanto proposto dall'iniziativa PPFi si è rivelato insufficiente per il suo obiettivo: garantire la sostenibilità del debito. Tale sostenibilità fu misurata inizialmente solo rispetto al valore delle esportazioni. Di recente sono stati introdotti indicatori di governance per adattare la manifesta inadeguatezza delle soglie originariamente stabilite.

Altri meccanismi da valutare sono i cambi del debito, con i quali il creditore rinuncia alla riscossione di un debito e concorda con il debitore di destinare una parte delle risorse a un obiettivo di sviluppo nel paese debitore stesso, mentre quest'ultimo è sollevato dal pagamento dell'altra parte di tale importo dovuto (per esempio, su 100 dollari, il

creditore rinuncia al pagamento, accordandosi per destinarne 50 a progetti sociali nel paese debitore e condonando gli altri 50). Si tratta di un meccanismo per convertire il debito in azioni di sviluppo utilizzato con frequenza negli ultimi vent'anni a favore di debitori a reddito medio e basso.

Gli altri debiti

Davanti a una concezione strettamente finanziaria del problema del debito è necessario analizzare anche altri punti di vista, politici, sociali, storici..., per ottenere un quadro generale più completo di questo termine.

Si definisce debito storico quello non quantificato e, ovviamente, non pagato dai paesi ricchi che, in passato, governarono sui paesi più poveri, colonizzandoli. Si riferisce alla sottrazione e all'utilizzo delle materie prime degli attuali paesi in via di sviluppo per sostenere il progresso dei paesi più avanzati e, ancora più grave, alla depredazione di ciò che avevano di più prezioso, le persone, condizione di cui fu vittima il continente africano a causa dello schiavismo. Questo debito storico implicito e mai ripagato è un punto di riferimento decisivo per comprendere la dimensione del problema.

Si denominano debiti sociali i servizi e i miglioramenti sociali non concessi ai settori più poveri da parte di governi nazionali stessi. Si pongono in relazione diretta con il debito estero poiché, in non pochi casi, questi debiti sociali non sono soddisfatti sia per il poco impegno dei governi in questi settori sia per il peso del debito estero sul bilancio. Il richiamo a dare priorità al pagamento del debito sociale rispetto al debito estero è stato una costante prima in Brasile e, successivamente, in tutta l'America Latina.

Il debito ecologico è un concetto più complesso dato che il suo trattamento risulta

obbligato, in considerazione della dimensione dei problemi ambientali che interessano il pianeta. Con questo concetto si intende un debito dei paesi ricchi derivato, da una parte, dal basso prezzo pagato per le esportazioni dei prodotti non rinnovabili o rinnovabili, ma con un periodo di ricreazione tanto lungo da implicare la perdita di opportunità per le generazioni future. D'altra parte, si riferisce inoltre all'altissimo grado di inquinamento provocato dai paesi più industrializzati di cui, tuttavia, sono vittima tutti i paesi e, con maggiore gravità, quelli più poveri. Di fatto, la desertificazione del Sahel e la forza degli uragani in America Centrale che aumenta anno dopo anno per effetto dei cambiamenti climatici presuppone un impatto sulle popolazioni di quei paesi derivato dalle attività industriali e dallo stile di vita e di consumo dei paesi ricchi. In questo modo si sta generando un crescente debito ecologico dei paesi ricchi nei confronti dei più poveri che, se fosse quantificato, potrebbe superare gli importi raggiunti dal debito finanziario estero.

Fenomeni che si retro-alimentano

Gli APE fra l'UE e i paesi delle regioni ACP contengono alcuni impegni di liberalizzazione commerciale che obbligano i paesi di Africa, Caraibi e Pacifico a concedere l'accesso libero a dazi doganali a una percentuale compresa fra l'80% e il 96,5% delle importazioni provenienti dall'UE, con un periodo di esecuzione progressiva che va dai due ai venticinque anni. Questi dati variano per ogni accordo specifico e, nel caso degli APE firmati a livello regionale, come per i Caraibi, sono calcolati in rapporto alla media regionale e, pertanto, anche l'impegno di ogni paese dell'area è variabile.

Per i paesi in via di sviluppo con una capacità insufficiente di esazione fiscale, gli introiti

dei dazi doganali sono una fonte essenziale di liquidità dalla quale dipende gran parte della loro capacità di finanziare le politiche pubbliche. Il 10% delle entrate pubbliche nei paesi dell'Africa sub-sahariana dipende da queste imposte. Gli impegni di liberalizzazione sottoscritti attraverso gli APE ridurranno bruscamente e in modo relativamente repentino le risorse dei paesi interessati. Si prevede che le perdite annuali per i paesi ACP africani dovute alla diminuzione drastica delle entrate da imposte doganali raggiungerà i 359 milioni di dollari. Per Burundi, Camerun, Congo, Kenya o Mauritius queste perdite sono equivalenti al bilancio pubblico per il settore sanitario.

Gli APE non hanno previsto soluzioni concrete per la riforma dei sistemi esattoriali e né la UE né i suoi Stati membri hanno voluto specificare concretamente i propri impegni di cooperazione all'interno degli APE. La UE ha già inoltre ufficialmente dichiarato che non saranno stanziati ulteriori e nuovi fondi per l'adattamento degli APE né per compensarne i costi.

La scarsità di fondi pubblici dovuta alle dinamiche del debito estero ha inoltre un impatto importante sulle opzioni dei paesi in via di sviluppo affinché possano trarre beneficio dal commercio globale. Fatto salvo per le limitazioni imposte da regole commerciali ingiuste, i paesi in via di sviluppo sono vessati da gravi limitazioni dell'offerta (infrastrutture, capacità tecnica, informazione dai mercati, ecc.) che aumentano i costi e mantengono basso il valore aggiunto della loro produzione, ostacolano il potenziale della loro integrazione regionale o impediscono loro di raggiungere gli standard sanitari dei mercati del Nord. Affinché i paesi ACP possano trarre beneficio dal circolo virtuoso che il commercio potrebbe generare per il loro sviluppo è necessario un importante investimento

pubblico previo che non potrà concretizzarsi fino a che i governi continueranno a essere indebitati e privati delle loro già scarse fonti sicure di finanziamento. La stima dell'importo necessario per coprire i costi di adeguamento per gli EPA, comprendendo riforma fiscale, riforme settoriali, formazione, ecc., gli investimenti necessari per superare i limiti dell'offerta e la compensazione per perdite di entrate tariffarie raggiunge un totale di 12 miliardi di euro annui rispetto ai non oltre 1,7 miliardi di euro concessi dall'UE e dai suoi Stati membri come "aiuto al commercio" per i paesi ACP.

Proposte e visioni alternative

Sia la richiesta di cancellazione, riduzione o condono totale o parziale del debito sia l'esigenza di alcune regole e rapporti commerciali equi sono state due delle motivazioni principali delle organizzazioni e del movimento sociali degli ultimi anni del XX secolo e dell'inizio del XXI.

Queste campagne hanno difeso il principio di sovranità alimentare e messo in discussione dal funzionamento del sistema capitalista nel suo insieme alle virtù del libero mercato, passando per la legittimità del sistema finanziario.

La mancanza di trasparenza e di regole chiare nella negoziazione è un altro degli assi comuni della proposta dei movimenti sociali, così come l'esigenza di verifiche economiche e sociali per misurare gli effetti del debito e dei rapporti commerciali. Nel caso del debito, la necessità di superare lo schema Club di Parigi-FMI-G7 per lasciare spazio a un sistema di negoziazione neutrale e indipendente è ampiamente accettata ed è stata raccolta anche dall'FMI, sebbene non abbia prosperato eccessivamente. Negli APE sempre più chiaro è il richiamo all'UE

affinché garantisca il rispetto degli interessi dello sviluppo nei paesi ACP ed escluda dalla negoziazione tutte le questioni che impongono eccessivi impegni di liberalizzazione rispetto a quelli stabiliti dal forum multilaterale della OMC.

I precedenti norvegesi la cancellazione del debito generato da crediti corrotti, e svizzeri il recupero di patrimoni sottratti da politici disonesti, sono significativi per la ricerca di una maggiore equità nel trattamento e nella rinegoziazione dei debiti internazionali. Nel caso degli APE i successi sono minori, sebbene si sia ottenuto che importanti rappresentanti nazionali e internazionali (Parlamento europeo, Unione africana, Parlamenti nazionali europei e dei paesi ACP, esperti, ecc.) si siano espressi contro l'atteggiamento dell'UE in questi negoziati. Questi piccoli passi avanti compiuti a seguito della pressione sociale internazionale offrono segnali di opportunità di miglioramento e della necessità di mantenere un forte attivismo su questi temi.

Per concludere resta da fare una considerazione etica fondamentale: non è accettabile che i paesi poveri paghino i paesi ricchi ogni anno una parte delle loro scarse risorse quando non possono garantire i diritti minimi alle loro popolazioni, né rispettare la Magna Carta dello sviluppo moderno, gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, sottoscritti da tutti i paesi, ricchi e poveri. Inoltre, risulta difficile accettare che gli accordi commerciali presentati dalla Comunità internazionale come promotori dello sviluppo dei paesi poveri stiano limitando ulteriormente le loro speranze di futuro.

Bibliografia

Alonso, J.A. e Atienza, J. (2000): "Deuda externa: la condena de Sísifo". *Revista Economistas*, n. 84, marzo 2000. Madrid,

Colegio de Economistas de Madrid. Pagg. 117-126.

Atienza, J. (2000, 2ª edizione): *La deuda externa y los pueblos del Sur. El perfil acreedor de España*. Madrid, Manos Unidas.

Atienza, J. (2002): *La deuda externa del mundo en desarrollo. Teoría, realidad y alternativas*. Madrid, Akal.

Banca Mondiale (1998): *Beyond the Washington Consensus, Institutions do matter*. Washington DC, Pubblicazioni della Banca mondiale.

Banca Mondiale (2008, varie edizioni): *Global Development Finance*. Washington DC, Pubblicazioni della Banca mondiale.

De Sebastián, L. (1988): *La crisis de América Latina y la deuda externa*. Madrid, Alianza América.

George, S. (1993): *Il boomerang del debito. Il debito del Terzo Mondo colpisce tutti*. Roma, Lavoro/Isco.

Hanlon, J. (1998): *Dictators and debts*. Londra, Jubilee 2000 UK. www.jubilee2000uk.org.

Intermón Oxfam (2008): *¿Socios o Rivales? Cómo debería Europa introducir el desarrollo en sus acuerdos comerciales con los países de África, Caribe y Pacífico*.

ODI e ECDPM (2008): *The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008*.

Oliveres, A. (1998): "La deuda externa. Signo de dependencia y reto de liberación" in *Vida Nueva*, n. 2126. Madrid, PPC Editorial y Distribuidora. Pagg. 23-30.

South Centre (2007): "Trade Liberalisation and the Difficult Shift Towards Reciprocity in the EPAs". *Fact Sheet* n. 3. Ginevra.

Sutcliffe, B. (2005): *100 imágenes de un mundo desigual*. Barcellona, Icaria/ Inter-món Oxfam.

Toussaint, E. (2006): *Los tsunamis de la deuda. Infórmate y actúa contra la deuda*. Barcellona, Icaria/Intermón Oxfam.

Vaquero, C. (comp.) (1999): *La deuda externa del Tercer Mundo. Alternativas para su condonación*. Madrid, Talasa.

Pagine web

www.cafod.org.uk

www.debtwatch.org

www.ecdpm.org

www.eurodad.org

www.imf.org

www.intermonoxfam.org

www.jubileesouth.net

www.oecd.org

www.oxfam.org.uk/policy

www.southcentre.org

www.worldbank.org

*Jaime Atienza Azcona e
Javier Pérez González*

Diritti Umani

Per diritti umani si intendono i diritti spettanti a tutti gli uomini per la semplice ragione di appartenere al genere umano. Con le parole di Norberto Bobbio “la Dichiarazione universale dei diritti umani può essere accolta come la più grande prova storica, che mai sia stata data, del *consensus omnium gentium* circa un determinato sistema di valori” (Bobbio, 1991:65). Su questa stessa falsariga il giurista Abdullahi An-

Na’Im afferma che è stato raggiunto un grado di consenso universale in merito ai diritti umani che comprende i diritti delle tre generazioni (An-Na’Im, 1999). Secondo Victoria Camps (1994), i valori morali sanciti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e che possono essere considerati valori guida per una proposta di educazione allo sviluppo sono i seguenti: dignità, libertà, uguaglianza, responsabilità, tolleranza, giustizia, solidarietà e pace.

1. Le generazioni dei diritti umani

Vi sono diversi modi per classificare i diritti umani, ma uno dei più noti è quello che li definisce in funzione delle loro generazioni. Il termine generazione si riferisce al momento storico nel quale i diritti furono enunciati nei diversi strumenti normativi. Si tratta di una classificazione che intende spiegare l’evoluzione dei diritti umani, sebbene riceva critiche da alcuni ambiti, poiché sembra suddividere qualcosa che, per sua natura, è indivisibile e interdipendente. Il fatto che si utilizzino in questo testo risponde a una finalità espositiva che non pretende certo di mettere in discussione l’indivisibilità e interdipendenza dei diritti umani, punto sul quale torneremo quando dovremo analizzare la relazione fra questi ultimi e lo sviluppo.

I diritti umani di prima generazione

La Dichiarazione di Indipendenza degli Stati Uniti del 1776 e la Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino, promulgata a seguito della rivoluzione francese del 1789, costituiscono due dei primi testi nei quali compaiono diritti umani di carattere civile e politico. Entrambe le dichiarazioni sono fondamentalmente basate sul valore della libertà e alcuni di tali diritti sono: il diritto alla vita, alla libertà, alla sicurezza, all’uguaglianza davanti alla legge, alla proibizione di essere

sottoposto a tortura o a pene e trattamenti crudeli, inumani o degradanti; la proibizione di detenzione arbitraria; il diritto alla libera circolazione, all'asilo e alla proprietà privata; la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, di espressione, di opinione e il diritto alla partecipazione alla vita politica.

I diritti umani di seconda generazione

Sotto l'influenza del movimento operaio e del socialismo democratico, si aggiungeranno con il tempo i diritti economici, sociali e culturali, in gran parte basati sul valore dell'uguaglianza. Si tratta di diritti umani come il diritto al lavoro, alla tutela contro la disoccupazione, ad una remunerazione equa e soddisfacente, alla partecipazione sindacale, al riposo, al libero utilizzo del tempo libero, alla limitazione ragionevole della durata del lavoro e a ferie periodiche retribuite, all'assistenza medica, alla salute, a una casa e indumenti, all'istruzione gratuita per lo meno a livello elementare e alla partecipazione culturale. Per il rispetto di questi diritti è richiesto un maggiore interventismo a livello statale. A tal fine, sono creati i servizi pubblici e aumenta la funzione promozionale dello Stato. Si passa quindi dallo Stato di diritto allo Stato sociale di diritto.

Sia i diritti di prima generazione sia quelli di seconda sono raccolti in numerose costituzioni del mondo, nella Dichiarazione universale dei diritti umani, promulgata dall'Assemblea delle Nazioni Unite nel 1948 e in diversi altri trattati internazionali. Fra questi, è importante sottolineare il Patto internazionale sui diritti civili e politici e quello sui diritti economici, sociali e culturali, entrambi del 1966. Il grado di tutela dei diritti di prima e seconda generazione differisce tuttavia sostanzialmente. Nella maggior parte degli ordinamenti costituzionali, infatti, esistono meccanismi

giudiziari che garantiscono le rivendicazioni nei confronti di violazioni dei diritti di prima generazione, mentre la soddisfazione di quelli di seconda è solita essere relegata alla discrezionalità dell'intervento statale.

I diritti umani di terza generazione

Nella seconda metà del XX secolo ha inizio il processo di internazionalizzazione dei diritti umani che porta all'inserimento in diverse dichiarazioni (come la Dichiarazione dell'Assemblea generale dell'ONU del 1984, la Dichiarazione della Conferenza di Rio del 1982 o la Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo del 1986) dei cosiddetti diritti umani di terza generazione. Si tratta del diritto allo sviluppo, all'ambiente, alla pace, al patrimonio comune dell'umanità ecc. Il valore principale alla base di questi diritti è la solidarietà. Gli aventi diritto non sono solo gli abitanti della Terra, ma anche le future generazioni. L'assenza di meccanismi sovrastatali di tutela di questo tipo di diritti, nonché di un potere coercitivo su scala mondiale rende molto difficile garantire effettivamente i diritti umani di terza generazione. Per questo motivo numerosi giuristi ritengono che non si possa parlare effettivamente di diritti, ma di mera retorica; altri invece affermano che si tratta di diritti umani in formazione, diritti emergenti, addirittura diritti soggettivi con diversi aventi diritto: da una parte Stati e organizzazioni internazionali e, dall'altra, i popoli e le persone (Gómez Isa, 1999).

2. Il rapporto fra diritti umani e sviluppo

Il PNUS (2000) osserva che il campo dello sviluppo e dei diritti umani sono rimasti divergenti fino agli anni Novanta, con strategie e analisi diverse: progresso economico e sociale da una parte, pressione politica, riforma giuridica e dibattito

etico dall'altra. Negli anni Novanta, con l'introduzione nell'agenda della cooperazione internazionale dell'idea di governabilità, i diritti umani sono inseriti nel dibattito relativo allo sviluppo. Si identifica lo sviluppo con la democrazia e quest'ultima con la garanzia dei diritti di prima generazione. Tuttavia, lo sviluppo attento ai diritti umani (*Rights-based Development*, secondo la terminologia inglese) si spinge oltre e difende: l'indivisibilità e interdipendenza di tutti i diritti umani, la questione del potere come elemento centrale dell'analisi e le responsabilità al momento di rendere conto del proprio operato (o *accountabilities*, secondo la terminologia inglese) (Groves e Hinton, 2004). Analizziamo di seguito ognuno di questi punti.

In primo luogo, riconoscere l'indivisibilità e interdipendenza dei diritti umani significa inserire nell'agenda dello sviluppo la non rinuncia alla validità e all'esercizio di tutti i diritti umani, anche qualora non siano diritti legali. Scommettere sull'interdipendenza dei diritti umani implica tutelare, investire risorse economiche, adattare e trasformare le istituzioni e le pratiche per garantire non solo il rispetto dei diritti civili e politici, ma anche dei diritti economici, sociali e culturali.

In secondo luogo, introdurre l'analisi del potere nell'agenda dello sviluppo ci consente di passare da una concezione tecnica a una politica dello sviluppo (Rosalind Eyben, 2005). Il fondamento alla base della riduzione della povertà non deriva ormai unicamente dal fatto che i soggetti maggiormente svantaggiati abbiano delle necessità, ma dalla convinzione che abbiano anche dei diritti che comportano degli obblighi legali da parte della società. Dovranno quindi essere analizzati i rapporti diseguali di potere e le barriere che impediscono agli esclusi di recla-

mare i loro diritti, identificando i mezzi per far fronte a queste disparità.

In terzo luogo, l'inserimento dei diritti umani nello sviluppo fa riferimento alla responsabilità alla "resa dei conti". Se da una parte questi soggetti hanno dei diritti, dall'altra hanno degli obblighi e tutti i partecipanti al sistema di cooperazione internazionale, in particolare i più potenti, devono rendere conto del loro operato. A chi? Leslie Groves e Rachel Hinton (2004) suggeriscono molteplici possibili interlocutori: 1) i cittadini che pagano le tasse nei paesi del Nord; 2) i governi dei paesi del Nord; 3) i governi dei paesi del Sud; 4) i soggetti più svantaggiati dei paesi del Sud e, infine, il sistema internazionale dei diritti umani, composto dagli obblighi contenuti nei trattati sui diritti umani promulgati dalle Nazioni Unite e dalle sue organizzazioni regionali.

L'attenzione ai diritti umani all'interno dello sviluppo e l'educazione allo sviluppo

L'educazione allo sviluppo, intesa come educazione alla cittadinanza globale, condivide con l'attenzione ai diritti umani il senso di partecipazione come diritto. Educare per formare cittadini e cittadine con un senso del mondo, che si riconoscono appartenenti a una comunità mondiale di pari e che richiedono di essere protagonisti dello sviluppo dei processi sociali e politici significa rendere concreto il diritto alla partecipazione a livello locale e globale. Per quanto riguarda la cittadinanza del Nord del mondo, implica che quest'ultima prenda coscienza del suo potere di cambiare le cose e della possibilità di farne uso. Significa inoltre richiedere responsabilità ai governi, alle agenzie di aiuto, agli enti transnazionali e alle ONG di sviluppo affinché concretizzino il rispetto dei diritti umani.

Bibliografia

An-Na'Im, A. (1999): "Expanding the Limits of Imagination: Human Rights from a Participatory Approach to Multilateralism" in Schechter, G. (ed.): *Innovation in Multilateralism*, Tokyo/ New York/Parigi, United Nation University Press. Pagg. 205-222.

Bobbio, N. (1991): *Letà dei diritti*. Torino, Einaudi.

Boni, A. (2006): "La educación para el desarrollo orientada al desarrollo humano" in Boni, A. e Pérez-Foguet, A. (coords.): *Construir la ciudadanía global desde la universidad*, Barcellona, Intermón Oxfam/Ingeniería Sin Fronteras.

Camps, V. (1994): *Los Valores de la Educación*. Madrid, Alauda/Anaya.

De Lucas, J. (1996): "Tolerancia y derecho. ¿Tiene sentido hablar de tolerancia como principio jurídico?". *Isegoría*, 14. Pagg. 152-163.

Eyben, R. (2005): "Linking power and poverty reduction" in Also, R. (ed.): *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*. Washington DC/Londra, The World Bank/DFID. Pagg. 15-28.

Gómez Isa, F. (1999): *El Derecho al Desarrollo*. Bilbao, Università di Deusto.

Groves, L. e Hinton, R. (ed.) (2004): *Inclusive aid. Changing power and relationships in international development*. Londra, Earthscan.

Peces Barba, G. (1999): *Teoria dei diritti fondamentali*. Madrid, BOE/Università Carlos III.

UNDP (2000): *Rapporto sullo sviluppo umano*. Madrid, Mundi Prensa.

Alejandra Boni Aristizábal

Diritti Umani, Sistema Africano dei

Il sistema africano di tutela dei diritti umani è il più recente e il meno evoluto dei sistemi regionali attualmente in funzione. Il principale strumento convenzionale sul quale può contare è la Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli, approvata il 27 giugno 1981 durante la XVIII Conferenza dei capi di Stato e di Governo dell'Organizzazione per l'unità africana (OUA) che, dal 2001, è diventata l'Unione africana (UA). Nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, che entrò in vigore nell'ottobre 1986, si esprime un concetto caratteristico dei diritti umani, un riflesso delle particolarità stesse del continente africano (Ojo, 1990:115). Davanti a questo fatto è ovvia la necessità di uno studio serio e rigoroso delle diverse concezioni regionali dei diritti umani per ottenere prospettive effettivamente universali degli stessi. Benedek è arrivato ad affermare in questo senso che "la concezione africana dei diritti umani è una parte costitutiva importante di un concetto universale di tali diritti" (Benedek, 1983:150).

Contributo della Carta Africana

I contributi e le caratteristiche principali del concetto africano di diritti umani inserito nella Carta potrebbero essere i seguenti:

1. Come indica la maggior parte degli autori che ha analizzato la Carta africana, il suo apporto principale è riscontrabile nel riconoscimento dei diritti umani di terza generazione, in particolare il diritto dei popoli allo sviluppo. Ci troviamo davanti all'unico trattato internazionale sui diritti umani che sancisce esplicitamente questa nuova tipologia di diritti, dandoci un'idea chiara di quali siano le priorità del continente africano in materia di diritti umani: il diritto all'autodeterminazione (articolo 20),

alla pace a livello nazionale e internazionale (articolo 23) e a godere di un ambiente soddisfacente e globale (articolo 24). È tuttavia l'articolo 22 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli a consacrare il riconoscimento del diritto più importante, quello allo sviluppo. In base a questo articolo:

1. Tutti i popoli avranno diritto allo sviluppo economico, sociale e culturale, con la debita considerazione della loro libertà e identità, nonché a godere in modo paritario del patrimonio comune dell'umanità.
2. Gli Stati hanno il dovere, separatamente o in cooperazione, di garantire l'esercizio del diritto allo sviluppo.

Non ci deve tuttavia stupire l'inserimento del diritto allo sviluppo nella Carta africana. Non dimentichiamo che si tratta di un concetto le cui origini risalgono al continente africano. La particolare gravità della situazione di sottosviluppo dell'Africa può aiutare a spiegare, almeno in parte, l'importanza primordiale concessa al diritto dei popoli allo sviluppo. Come hanno dimostrato alcuni autori provenienti dallo stesso continente africano, la difesa vigorosa da parte dei leader politici africani dei diritti dei popoli e, in particolare, del diritto allo sviluppo, tuttavia, è stata utilizzata in alcuni casi come uno strumento per legittimare le violazioni più evidenti dei diritti umani individuali da parte di questi stessi leader (Mahmud, 1993:488 e seguenti). L'accento particolare posto dalle élite dirigenti africane sul diritto allo sviluppo e sulla necessità di raggiungere un certo grado di sviluppo economico come prerequisito per progredire nella tutela dei diritti civili e politici ha in molti casi nascosto violazioni dei diritti individuali e l'arricchimento di una piccola minoranza a scapito della popolazione.

2. La seconda caratteristica distintiva della Carta africana è che, a differenza della Convenzione europea e della Convenzione americana sui diritti umani, costituisce l'unico strumento di natura regionale a raccogliere al suo interno sia i diritti civili e politici maggiormente rilevanti sia i diritti economici, sociali e culturali. Già nel paragrafo n. 8 dell'introduzione della Carta, gli Stati membri dell'Organizzazione per l'unità africana si dichiarano "convinti che i diritti civili e politici non possono essere dissociati dai diritti economici, sociali e culturali nella loro concezione e universalità e che il rispetto dei diritti economici, sociali e culturali costituisce una garanzia della tutela dei diritti civili e politici". Come vediamo, la Carta africana opta in modo chiaro e deciso per l'interdipendenza e l'indivisibilità di tutti i diritti umani, senza creare una scala di diritti considerati prioritari.
3. Un'altra caratteristica della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, come già si comprende in parte dal suo stesso titolo, è la particolare attenzione dedicata ai diritti dei popoli. Dobbiamo sottolineare che il riconoscimento dei diritti di natura collettiva rientra perfettamente nelle particolarità e specificità identificative del continente africano. Nell'Africa tradizionale il gruppo predomina sulla persona e la comunità sull'individuo; solo nella comunità l'individuo acquisisce senso. In Africa si verifica ciò che Bello ha identificato come un "approccio globale e comunitario ai diritti umani", dove questi sono inseparabili dall'idea dei doveri nei confronti della comunità nella quale i soggetti sono inseriti (Bello, 1985:33). Per tale motivo i diritti collettivi o diritti dei popoli ricoprono un ruolo unico, che non è loro riservato in nessun altro

documento internazionale relativo ai diritti umani.

4. Un ultimo tratto caratteristico della Carta africana è che la stessa rappresenta un testo sui diritti umani all'interno del quale si sancisce il riconoscimento maggiormente significativo dei doveri dell'individuo. Sin dall'introduzione si ritiene che "godere di diritti e libertà comporta il rispetto di doveri per ognuno". Si dedica inoltre un intero capitolo della Carta, il secondo, al riconoscimento dei doveri. L'articolo 27, il primo degli articoli che sancisce i doveri, segnala nel paragrafo primo che "ogni individuo ha dei doveri nei confronti della famiglia e della società, dello Stato e delle altre comunità legalmente riconosciute, nonché della comunità internazionale". L'articolo più importante in questo senso, tuttavia, è il 29, disposizione nella quale si formula un autentico elenco dei doveri umani. Come si indica in questo articolo, ogni individuo ha il dovere di:

1. Preservare lo sviluppo armonico della famiglia e lavorare per la sua coesione e rispetto; rispettare in ogni momento i genitori, nutrendoli e assistendoli in caso di necessità.
2. Servire la propria comunità nazionale mettendo a disposizione della stessa le sue capacità fisiche e intellettuali.
3. Non compromettere la sicurezza dello Stato nel quale è nato o residente.
4. Preservare e rafforzare la solidarietà sociale e nazionale, in particolare quando questa è minacciata.
5. Preservare e rafforzare l'indipendenza nazionale e l'integrità territoriale della patria e, in generale, contribuire alla difesa del suo paese in conformità con quanto stabilito dalla normativa vigente.

6. Lavorare, in funzione delle proprie capacità e possibilità, e pagare i tributi imposti dalla normativa vigente per la salvaguardia degli interessi fondamentali della società.

7. Vegliare, nei suoi rapporti con la società, sulla tutela e il rafforzamento dei valori culturali africani positivi, in uno spirito di tolleranza, dialogo e concertazione e, in generale, contribuire alla promozione del benessere morale della società.

8. Contribuire, per quanto nelle sue capacità, in ogni modo e a tutti i livelli, alla promozione e alla realizzazione dell'unità africana.

Come possiamo osservare, la Carta africana concede in modo inequivocabile un ruolo importante ai doveri dell'individuo, aspetto criticato da alcune istanze dottrinali. Più concretamente, per Yves Madiot, che ha analizzato la tensione costante che si produce fra diritti e doveri dell'individuo, l'articolo 29 suindicato "comporta numerosi rischi", dato che "pone l'individuo al servizio della comunità e consente la giustificazione di ogni oppressione" (Madiot, 1998:126).

Meccanismi di tutela dei diritti

L'organismo specifico creato dalla Carta per "promuovere i diritti dell'uomo e dei popoli e assicurare la loro tutela in Africa" è la Commissione Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli (articolo 30). Tale Commissione si compone di undici membri "selezionati fra personalità africane che godono della più alta considerazione [...], competenti in materia di diritti umani [...]", che esercitano le loro funzioni "a titolo personale" (articolo 31).

Per quanto concerne i meccanismi di controllo e tutela dei diritti umani, la Carta africana segue il modello dei sistemi esistenti,

optando per i tre meccanismi tradizionali: relazioni periodiche, denunce interstatali e denunce individuali.

1. Relazioni periodiche: Come si stabilisce nell'articolo 62 della Carta "tutti gli Stati firmatari si impegnano a presentare ogni due anni [...] una relazione sulle misure legislative e di altra natura adottate al fine di dare efficacia ai diritti e alle libertà riconosciuti e garantiti dalla presente Carta" che sarà analizzata dal Segretario Generale dell'OUA.
2. Denunce interstatali: qualora uno Stato firmatario della Carta africana avesse fondate ragioni per ritenere che un altro Stato firmatario abbia violato le disposizioni della Carta stessa potrà richiamarlo in forma scritta e, dopo aver ricevuto spiegazioni da quest'ultimo, potrà cercare di giungere a una soluzione per il caso di specie (articolo 47). Qualora siano trascorsi tre mesi senza che sia stato raggiunto un accordo soddisfacente, tutti gli Stati avranno facoltà di presentare il caso alla Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (articolo 48). Inoltre, ai sensi dell'articolo 49 della Carta, gli Stati potranno presentare immediatamente il caso all'attenzione della Commissione africana, senza cercare una soluzione condivisa.
3. Denunce individuali: l'articolo 55 della Carta africana ammette la possibilità di presentare denunce da parte di "terzi non appartenenti agli Stati firmatari", consentendo agli individui, a seguito del rispetto dei requisiti di ammissibilità stabiliti nell'articolo 56, di presentare denuncia singola davanti alla Commissione africana. Qualora la Commissione, analizzando questo tipo di comunicazioni, osservasse che "una o più comunicazioni si riferiscono a situazioni particolari che

sembrano rilevare l'esistenza di violazioni gravi o generali dei diritti dell'uomo e dei popoli, la Commissione stessa presenterà tali situazioni all'attenzione della Conferenza dei capi di Stato e di governo" (articolo 58.1). A seguito del ricevimento della comunicazione da parte della Commissione, la Conferenza dei capi di Stato e di governo "potrà chiedere alla Commissione di procedere allo studio approfondito di tali situazioni e di darne conto mediante una relazione dettagliata, accompagnata dalle sue conclusioni e raccomandazioni" (articolo 58.2). Inoltre, come segnala l'articolo 59 della Carta, "tutte le misure adottate ai sensi del presente capitolo saranno confidenziali fino a che la Conferenza dei capi di Stato e di governo non decida il contrario".

Come è facile comprendere, ci troviamo davanti a meccanismi estremamente fragili, con poteri molto limitati della Commissione africana e un controllo ferreo da parte della Conferenza dei capi di Stato e di Governo, organo politico per eccellenza e, finora, non molto preoccupato della grave situazione in cui versano i diritti umani nel continente africano. Inoltre, a differenza dei sistemi regionali europei e americani, la Carta africana non prevede un organo di tutela dei diritti umani di natura giuridica, come la Corte Europea dei diritti dell'Uomo o la Corte Interamericana dei diritti dell'Uomo. Questo divario sta per essere tuttavia superato, dato che nel giugno 1998 è stato approvato il Protocollo della Carta africana, il quale prevede la creazione di un vero organismo giuridico, la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. Sebbene il Protocollo sia entrato in vigore nel gennaio 2004, tuttavia, per problemi dipendenti dall'Unione africana, la Corte africana non è ancora in funzione. Auspichiamo che lo sia presto e che, in questo modo, trovi con il tempo una convergenza

con gli altri tribunali regionali, quello europeo e quello americano.

Bibliografia

Bello, E.G. (1985): "The African Charter on Human and Peoples' Rights. A legal analysis", *RCADI*, t. 194, 1985-V.

Benedek, W. (1983): "Human Rights in a Multi-cultural perspective. The African Charter and the Human Right to Development", in Ginther, K. e Benedek, W.: *New perspectives and conceptions of International Law. An Afro-European dialogue*. Vienna, Springer-Verlag.

Castro-Rial Garrone, F. (1984): "La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos" in *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. XXXVI.

Eya Nchama, C.M. (1991): *Développement et droits de l'homme en Afrique*. Parigi, Publisud.

Heyns, C. e Killander, M. (2009): "The African Regional Human Rights System", in Gómez Isa, F. and De Feyter, K. (eds.): *International Human Rights Law in a Global Context*. HumanitarianNet. Bilbao, Università di Deusto (in corso di pubblicazione).

Kabunda Badi, M. (2000): *Teoría y Práctica de los Derechos Humanos en África*. Bilbao, Università di Deusto.

Madiot, Y. (1998): *Considérations sur les droits et les devoirs de l'Homme*. Bruxelles, Bruylant.

Mahmud, S.S. (1993): "The State and Human Rights in African the 1990s. Perspectives and prospects", *Human Rights Quarterly*, Vol. 15, n. 3.

Ojo, O. (1990): "Understanding Human Rights in Africa" in Berting, J. (ed.):

Human Rights in a Pluralist World. Individuals and collectivities. London, UNESCO/Meckler.

Ouguergouz, F. (1993): *La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité*. Parigi, Presses Universitaires de France.

San Martín, L. (1999): "Comentarios acerca de la creación de un Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos", *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. XV.

Shivji, I.G. (1989): *The Concept of Human Rights in Africa*. Londra, Codesria Book Series.

Viljoen, F. (2007): *International Human Rights Law in Africa*. Oxford, Oxford University Press.

Felipe Gómez Isa

E

Efficacia degli Aiuti

Quando i diversi paesi del mondo si accordarono affinché gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM) dovessero essere raggiunti entro il 2015, si giunse a un compromesso secondo il quale i paesi in via di sviluppo avrebbero avuto la responsabilità in prima istanza di raggiungere tali obiettivi, mentre i paesi donatori avrebbero dovuto svolgere un importante ruolo nell'appoggio di un'alleanza mondiale per lo sviluppo. Tutto ciò implicava l'impegno, da parte dei paesi donatori, di aumentare i fondi di aiuto allo sviluppo e migliorare la qualità della cooperazione, incrementando quindi l'efficacia degli aiuti.

Aumentare l'efficacia degli aiuti significa assicurare che questi ultimi serviranno, effettivamente, per migliorare il benessere dei più poveri nei paesi in via di sviluppo. Per questo motivo l'aiuto deve concentrarsi sulle priorità di sviluppo identificate dai paesi riceventi. Fondamentale per questo impegno è che parte dal convincimento che i paesi donatori non sviluppano i paesi riceventi, ma sono questi ultimi ad avviare il proprio processo di sviluppo.

Affinché ciò si verifichi, sia i paesi donatori sia i paesi in via di sviluppo devono sta-

bilire una vera collaborazione nella quale siano comunemente impegnati e vicendevolmente responsabili dei risultati ottenuti in materia di sviluppo e ciò significa un cambiamento radicale delle modalità di cooperazione.

La Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti

A questo punto dobbiamo domandarci: Cosa stanno facendo realmente sia i paesi donatori sia i paesi riceventi per cambiare il loro modo di cooperare?

Nel marzo 2005, a Parigi, si riunirono più di cento delegati dei paesi in via di sviluppo e delle agenzie donatrici per concordare i passi concreti necessari per migliorare l'efficacia degli aiuti. Il risultato di questa negoziazione è la Dichiarazione di Parigi sull'Efficacia degli Aiuti.

La Dichiarazione di Parigi avvia una serie di misure specifiche e stabilisce modalità di azione e indicatori per valutare il progresso del piano di efficacia. Propone inoltre un programma internazionale di *follow-up* per il 2005, il 2009 e il 2011 atto ad assicurare che donatori e riceventi rendano conto vicendevolmente delle proprie azioni. Si

tratta di una modalità di impegno eccezionale rispetto ad altri accordi internazionali.

Più che l'enunciazione di principi generali, la Dichiarazione di Parigi indica linee guida pratiche ed è orientata verso azioni di miglioramento della qualità degli aiuti e del loro impatto sullo sviluppo. I 56 impegni raggiunti fra le parti si riuniscono attorno a cinque principi fondamentali per ottenere aiuti più efficaci.

Appropriazione. I paesi riceventi stabiliscono le proprie strategie di sviluppo, migliorano le loro istituzioni e combattono la corruzione.

Allineamento. I paesi donatori prestano il proprio aiuto allineato a tali obiettivi e all'utilizzo dei sistemi locali.

Armonizzazione. I paesi donatori coordinano le loro azioni, semplificano le procedure e condividono informazioni per evitare sovrapposizioni.

Gestione orientata ai risultati. I paesi in via di sviluppo e i paesi donatori concentrano i loro sforzi nella produzione di risultati valutabili.

Responsabilità reciproca. Sia i paesi donatori sia i paesi riceventi sono responsabili dei risultati ottenuti in materia di sviluppo.

I cinque principi dell'Efficacia degli Aiuti

Appropriazione

Raggiungere gli OSM richiede che i governi dei paesi in via di sviluppo si assumano la piena responsabilità delle proprie popolazioni come concordato nella Dichiarazione del Millennio. Da parte loro, i paesi donatori hanno l'obbligo di assicurare che si rispettino e appoggino le decisio-

ni e la *leadership* dei paesi riceventi e dei loro cittadini e cittadine in materia di sviluppo, fattore chiave per definire il criterio di appropriazione.

Per garantire uno sviluppo sostenibile a lungo termine, i governi dei paesi riceventi devono appropriarsi realmente di tutto il processo di sviluppo, compresi gli aiuti. È fondamentale che lo facciano, consultino la loro popolazione e si assumano le proprie responsabilità nei confronti della cittadinanza, compresi i settori più poveri. I paesi riceventi hanno la missione di guidare il proprio sviluppo e di adottare strategie di sviluppo nazionale definite in accordo con la popolazione civile mediante ampi processi consultivi. Devono assicurare che le strategie da loro adottate siano strettamente legate alle priorità dello sviluppo, alle risorse esistenti a tutti i livelli e a una gestione efficiente delle risorse.

Allineamento

Per garantire che anche i paesi donatori rispondano alle vere necessità locali e alle priorità stabilite dai paesi riceventi, i donatori dovranno assicurare che i loro aiuti seguano le medesime linee e strategie di sviluppo proposte dai paesi riceventi, certificando inoltre che gli aiuti siano forniti attraverso sistemi locali di proprietà dei paesi riceventi.

Gli aiuti sono allineati quando sono integrati nelle politiche di bilancio e di pianificazione stabilite dal paese ricevente. L'aumento dell'utilizzo dei sistemi locali del paese ricevente non solo favorisce la manifestazione di capacità locali e la responsabilità governativa, ma anche che al paese ricevente sia permesso appropriarsi effettivamente degli aiuti. L'inserimento degli aiuti nei bilanci nazionali garantisce che tali fondi siano oggetto di scrupoloso controllo da parte dei parlamentari del paese,

di altre istituzioni pubbliche responsabili, oltre che della società civile.

Inoltre, il miglioramento nella predisposizione degli aiuti consente ai paesi riceventi di pianificare e gestire il loro sviluppo. Aiuti non “condizionati” serviranno per aumentare il valore monetario degli aiuti stessi. La formazione in materia di sviluppo, vincolata alle necessità effettive segnalate dai paesi riceventi, è fondamentale per garantire effetti durevoli sulla capacità di sviluppo e per rafforzare il principio di appropriazione.

Armonizzazione

In presenza di più donatori, ognuno con molti progetti e requisiti amministrativi propri e di presentazione di relazioni, il carico di lavoro relativo potrebbe rivelarsi devastante per paesi con poca capacità di adeguamento. I loro rappresentanti sono tanto occupati a cercare di soddisfare le domande del donatore che non possono garantire il normale funzionamento dei programmi di governo, né possono rispondere alle effettive preoccupazioni e domande poste dai loro cittadini e cittadine. Per alleggerire questo carico eccessivo, i paesi donatori devono quindi armonizzare i processi di aiuto, lavorando sempre più in modo congiunto e utilizzando procedure comuni.

I donatori massimizzano i benefici del loro lavoro quando scambiano informazioni e coordinano sforzi in modo fluido. Assicurando che le loro attività siano coerenti e complementari, stabilendo fra i donatori un'appropriata distribuzione del lavoro fra paesi e settori, si riduce la frammentazione degli aiuti. I costi di gestione si possono ridurre sostanzialmente se i donatori si sforzano di ottenere una maggiore armonizzazione, mediante l'adozione consensuale di pratiche e procedure comuni, per

portare avanti congiuntamente un approccio e la missione di sviluppo stabilita dal paese ricevente. Canalizzare gli aiuti attraverso forme comuni d'azione (programmi di aiuto, fondi comuni e programmi congiunti) consente di garantire che gli sforzi di collaborazione e armonizzazione dei donatori li aiuteranno a raggiungere obiettivi comuni condivisi dai paesi donatori e riceventi.

Gestione orientata ai risultati

Rendere gli aiuti più efficaci implica delle sfide non solo per i donatori, ma anche per i paesi in via di sviluppo. Gestire gli aiuti in modo che siano orientati al conseguimento dei risultati significa garantire e dimostrare l'impatto reale degli aiuti sulla vita delle persone. Per ottenere tale risultato, i governi devono creare una “cultura dell'azione” che assicuri che gli aiuti sono gestiti e adottati in modo efficiente, al fine di raggiungere i risultati desiderati. Le prove risultanti servono per migliorare la fase di presa delle decisioni.

Responsabilità reciproca

Per troppo tempo i governi dei paesi in via di sviluppo hanno dovuto giustificarsi davanti ai paesi donatori, senza che vi fosse alcun obbligo da parte di questi ultimi. Inoltre, né i governi donatori né quelli riceventi rendevano conto alle rispettive popolazioni dei risultati ottenuti in materia di sviluppo. Solo quando i governi dovranno giustificare le proprie azioni agli occhi dei poveri del mondo potremo affermare che le pratiche di aiuto miglioreranno realmente.

Per garantire tale giustificazione è necessario concretizzare il principio di appropriazione da parte del paese ricevente, appropriazione democratica che coinvolga il parlamento, la cittadinanza e le sue organizzazioni. La società civile svolge un ruolo di vitale importanza in questo processo per dare

voce ai settori più poveri, concedendo potere a singoli e comunità affinché esigano che i loro governi si assumano la responsabilità di garantire i diritti e i servizi fondamentali che spettano loro.

Accra. Agenda di azione. Rinnovamento degli impegni per l'efficacia degli aiuti

Dalla ratifica della Dichiarazione di Parigi nel 2005 sono emerse prove del progresso realizzato nella qualità ed efficacia della gestione degli aiuti. Tuttavia, queste stesse prove mostrano inoltre che il progresso è troppo lento e insufficiente. Se non si aggiornano i cambiamenti e non si accelerano le azioni, la comunità internazionale non potrà rispettare gli impegni e gli obiettivi concordati a Parigi per il 2010.

I ministri responsabili delle agenzie di sviluppo e le organizzazioni della società civile si sono riuniti ad Accra (Ghana) durante il terzo Forum di alto livello sull'efficienza degli aiuti nel settembre 2008 al fine di affrontare queste sfide stringenti. L'Agenda di Azione di Accra (AAA) firmata da oltre 130 paesi, riceventi e donatori, articola una serie di nuove misure concrete destinate ad accelerare il ritmo del progresso e raggiungere gli impegni stabiliti nella Dichiarazione di Parigi.

Rafforzare l'appropriazione di ogni paese dei propri modelli di sviluppo

La priorità dell'Agenda di Azione di Accra (AAA) è rafforzare il principio di "appropriazione" di ogni paese in merito alle strategie di sviluppo. Ciò significa ampliare la definizione di "appropriazione" per coinvolgere i parlamenti, le autorità locali e la società civile. La AAA richiede la leadership dei paesi in via di sviluppo per garantire che l'assistenza sia posta in essere in funzione della domanda.

La AAA comprende impegni per rafforzare la capacità locale di guidare e gestire lo sviluppo. Tali azioni, inclusa la capacità di identificazione e la progettazione delle strategie di sviluppo a tutti i livelli, la gestione congiunta della cooperazione tecnica, sia locale sia regionale, nonché la cooperazione Sud-Sud, garantirà che lo sviluppo risponda alle richieste dei paesi riceventi e non alle offerte dei donatori.

La AAA sottolinea come i donatori debbano utilizzare i sistemi del paese ricevente affinché non si accantonino le priorità nazionali, né si indeboliscano le responsabilità e la capacità di gestione locale delle istituzioni pubbliche. Uno degli accordi più importanti raggiunti dalla AAA è che i donatori devono utilizzare le strutture nazionali dei paesi riceventi come prima opzione. Nel caso in cui i donatori non potessero utilizzare strutture locali, hanno l'impegno di esporre con trasparenza le motivazioni che lo impediscano e assicurare che le opzioni alternative utilizzate non debilitino le strutture esistenti nei paesi riceventi. A loro volta, questi ultimi si impegnano a rafforzare le proprie strutture.

Associazione efficace e inclusiva per lo sviluppo

La AAA riconosce che gli aiuti consistono nel costruire alleanze che rafforzino l'energia, le competenze e l'esperienza di tutti gli operatori allo sviluppo. Donatori e riceventi si sono accordati per ridurre l'eccessiva frammentazione dell'insieme degli aiuti, a livello sia nazionale sia settoriale, equilibrando l'efficacia degli stessi e contribuendo a una migliore ripartizione del lavoro fra i donatori. Adottando tali azioni, i donatori si impegnano a garantire che affronteranno aspetti importanti per lo sviluppo dei paesi che ricevono aiuti insufficienti.

I donatori rinunciano alla tradizione degli aiuti condizionati al fine di aumentare il valore dell'assistenza allo sviluppo prestata ai paesi poveri altamente indebitati e concordano la promozione dell'uso di strutture locali e regionali. I donatori che ancora praticano l'aiuto condizionato si impegnano ad aumentare i propri programmi di aiuto non condizionato.

La AAA incoraggia tutti gli agenti allo sviluppo, compresi quelli che realizzano una cooperazione Sud-Sud, affinché utilizzino i principi della Dichiarazione di Parigi come punto di riferimento per le proprie azioni di sviluppo e cooperazione. Riconosce l'operato delle organizzazioni della società civile come promotrici dello sviluppo di pieno diritto e le invita a riflettere sugli effetti della Dichiarazione di Parigi sul loro lavoro.

Ottenimento del risultato in termini di sviluppo e giustificazione dell'operato svolto

Nella AAA i paesi donatori e riceventi concordano di concentrarsi nell'offrire risultati e rafforzare le strutture di gestione e comunicazione dei paesi riceventi. Invece di darsi importanza e richiedere maggiore visibilità, i paesi donatori decidono di adottare riforme fondamentali nelle proprie agenzie per cambiare i sistemi di organizzazione e incentivare il proprio personale affinché promuova comportamenti in sintonia con i principi di efficacia degli aiuti.

Ad Accra sia i paesi donatori sia i riceventi raggiunsero, dunque, degli accordi per ottenere un maggior livello di trasparenza e giustificazione dell'operato svolto in riferimento all'utilizzo degli aiuti. Risultato di questa iniziativa furono gli accordi di entrambe le parti a favore di una trasparenza che facilitasse il controllo pubblico e parlamentare dei fondi di aiuto, consentendo la valutazione vicendevole delle parti

contraenti e combattere la corruzione. La AAA raccomanda di ridurre alcune condizioni prescrittive degli aiuti stabilite da parte dei donatori, come quelle relative alle modalità e tempistiche per spendere i fondi ricevuti. I donatori, da parte loro, dovranno considerare gli obiettivi e le condizioni proprie del paese ricevente, così come questi li presenteranno nel loro piano di sviluppo.

Le azioni specifiche accordate dai donatori per la definizione degli aiuti a medio termine avrà importanti conseguenze per l'efficacia degli stessi, giacché le controparti consentiranno la pianificazione e gestione efficace dei programmi di sviluppo. A loro volta, i paesi in via di sviluppo hanno concordato di rafforzare la struttura di bilancio al fine di gestire in modo migliore le risorse interne ed esterne legate alle spese e ai risultati ottenuti. Si impegnano inoltre a migliorare la capacità di definizione dell'efficacia degli aiuti e a creare strumenti per misurare il grado di efficacia raggiunto.

Efficacia degli aiuti. Le fasi successive

Le fasi successive che dovranno seguire tutte le parti coinvolte nello sviluppo devono mirare all'introduzione delle azioni proposte nell'AAA. Dovranno sforzarsi di promuovere l'appropriazione partecipativa e i risultati contemplati in queste azioni, in modo che le politiche di sviluppo si basino su un'informazione corretta offerta al momento opportuno.

Molte delle azioni previste dall'AAA richiedono capacità e trasparenza. In particolare i donatori, in momenti specifici, devono offrire informazioni affidabili sugli esborsi e gli impegni per facilitare la capacità di gestione degli aiuti. Gli effetti reali degli accordi di Accra, tuttavia, potranno essere constatati in funzione dell'impatto che gli stessi avranno sullo sviluppo. Se ci concen-

triamo sugli aspetti più controversi degli accordi di Accra, possiamo perdere di vista quelli relativi ad aree importanti nelle quali sono stati raggiunti accordi in modo rapido e con facilità. Forse il più significativo, ma anche il più ovvio di tali aspetti, è che le persone costituiscono il cuore degli accordi dell'Agenda di Azione di Accra. Sebbene l'efficienza operativa e il miglioramento dei meccanismi di distribuzione degli aiuti siano essenziali per l'efficacia degli stessi, l'Agenda di Azione riconosce che ciò che realmente importa sono i risultati del processo di cooperazione e il loro impatto sulla vita delle donne e degli uomini vittime della povertà.

OCSE

*(Organizzazione per la Cooperazione
e lo Sviluppo Economico)*

F

Femminizzazione della Povertà

Presenza maggioritaria e crescente delle donne fra la popolazione più povera.

Fra coloro che vivono in situazione di indigenza, il cui totale si stima intorno a 1,7 miliardi, oltre il 70% è composto da donne. Questo dato costituisce di per sé una prova irrefutabile che la povertà nel mondo "è donna", fenomeno ampiamente documentato sia nei paesi del Sud sia nei paesi più industrializzati (PNUS, 1993, pag. 43). Il concetto di femminizzazione della povertà si riferisce a questo dato, ma anche ad altri tre:

- a) La crescita della percentuale di donne fra la popolazione povera: la femminizzazione della povertà è un processo, non semplicemente uno stato delle cose in una congiuntura economica particolare e, sulla base delle tendenze attuali, la rappresentazione sproporzionata delle donne fra i poveri aumenterà progressivamente.
- b) Le cause della povertà in funzione del genere: donne e uomini hanno ruoli e posizioni diversi nella società e la differente incidenza della povertà su entrambi ne è un risultato inevitabile.

- c) La crescente esposizione delle donne alla povertà, dovuta a maggiori livelli di insicurezza, precarietà e vulnerabilità dei quali sono vittime per la loro posizione subordinata agli uomini nel sistema di relazioni di genere.

Il concetto di posizione di rottura (*break-down position*) utilizzato da Amartya Sen (1990) per spiegare le disparità fra i generi è un valido strumento per comprendere il rischio di povertà fra le donne: quando si verifica una spaccatura fra le relazioni che mantengono uniti i membri di una famiglia, le posizioni di ognuno possono variare considerevolmente; in generale, una separazione familiare o della coppia lascia le donne con minori capacità, esperienza e legami con il mercato del lavoro (a causa della loro specializzazione nella cura dei figli e delle faccende domestiche) e, di conseguenza, con minori capacità degli uomini di guadagnare. Le donne sono inoltre più limitate per quanto riguarda il tempo e l'autonomia, dato che ci si attende da loro che continuino a farsi carico della prole.

La maggiore vulnerabilità delle donne ai processi di impoverimento è determinata

dalle condizioni avverse nelle quali accedono al mercato del lavoro, alla notevole quantità di tempo dedicato a compiti non remunerati, al deficit alimentare, di istruzione e di cure sanitarie e al minore possesso di risorse economiche, sociali e culturali rispetto agli uomini. Inoltre, dall'inizio degli anni Ottanta, le politiche di stabilizzazione e i programmi di adeguamento strutturale applicati nella maggior parte dei paesi del Sud del mondo hanno influenzato negativamente i settori femminili con inferiori risorse, acutizzando sia il rischio di impoverimento sia le disparità fra i generi. Quattro sono gli scenari nei quali gli effetti della riforma economica neoliberale si sono fatti sentire maggiormente in termini di femminizzazione della povertà:

- a) Nell'ambito della riproduzione. A seguito di un minore accesso familiare ai beni e ai servizi del mercato, le donne hanno visto aumentare in modo sensibile il tempo che devono dedicare al lavoro non remunerato, sia per le faccende domestiche e la cura dei figli sia per il cosiddetto lavoro familiare (attività che tendono a mantenere forti vincoli di solidarietà fra i membri di una famiglia allargata) e alla gestione comunitaria dei servizi. Si presentano interrogativi in merito alla possibilità che gli investimenti fatti dalle donne in termini di tempo ed energia nel lavoro familiare e a favore della comunità non remunerato siano loro attribuiti sotto forma di supporto e assistenza nel momento del bisogno.
- b) Nell'ambito del lavoro remunerato. L'accesso delle donne alle opportunità economiche è peggiorato negli ultimi vent'anni. Le donne che vivono in città hanno visto restringersi l'accesso alle risorse finanziarie, essendo impiegate nei settori più colpiti dalla ridu-

zione della spesa pubblica: istruzione, sanità e amministrazione pubblica - ed è aumentato del 50% il numero di donne nelle zone rurali che vivono in condizioni di povertà assoluta (PNUS, 1995, pag. 43). D'altra parte, l'investimento in capitale umano continua a essere sfavorevole a donne e bambini, poiché la maggiore disoccupazione femminile e la loro presenza crescente nel settore del lavoro sommerso generano forti disparità fra i sessi per quanto riguarda la disposizione di risorse economiche.

- c) Per la dotazione di capitale e risorse sociali (vincoli sociali dell'individuo che facilitano l'accesso a risorse economiche, beni e servizi), oltre che di risorse culturali (istruzione formale e conoscenze culturali che consentono a una persona di muoversi in modo soddisfacente nel proprio ambiente sociale). Dato che è evidente che donne e uomini possiedono diversi portafogli di risorse, la riforma economica ha deteriorato maggiormente le risorse delle donne, utilizzate per coprire le necessità legate alla cura della prole e ai lavori domestici.
- d) Nell'ambito delle politiche governative. È evidente che i tagli alla spesa sociale, caratteristica dei programmi di adeguamento strutturale, hanno limitato l'accesso delle donne ai servizi fondamentali necessari per svolgere funzioni di produzione e riproduzione sociale, imponendo su di loro maggiori oneri lavorativi e privazioni rispetto agli uomini. In effetti, sebbene le regole alla base di questa redistribuzione varino notevolmente a seconda delle culture, i membri di una famiglia possono essere più poveri di altri in molti sensi: possono ricevere meno cibo, avere meno attenzioni per

quanto riguarda le cure sanitarie e l'istruzione, usare abiti più dimessi, disporre di meno tempo libero e di meno controllo sugli acquisti che si effettuano con le entrate comuni dell'intero gruppo familiare.

UNIFEM (2005): *El progreso de las mujeres en el mundo 2005. Mujeres, trabajo y pobreza*. Disponibile su: www.unifem.org/attachments/products/PoWW2005_spn.pdf

Clara Murguialday Martínez

Sebbene i Rapporti sullo sviluppo umano del PNUS (nei xloro aspetti relativi ai diversi livelli di accesso al cibo, all'istruzione, ai servizi sanitari e alla ricreazione da parte di bambini e bambine) abbiano mostrato in modo esaustivo che non esiste una giustizia distributiva all'interno delle famiglie in buona parte del mondo, la famiglia continua a essere l'unità di analisi economica per eccellenza. Il risultato è che i sistemi predominanti di raccolta statistica occultano le disparità economiche fra donne e uomini, rendendo complessa la misurazione del grado di femminizzazione della povertà in molti paesi.

Bibliografia

Anderson, J. (1994): *La feminización de la pobreza en América Latina*. Lima, Entre Mujeres.

OIT (2007): *Tendencias mundiales del empleo de las mujeres. Resumen, marzo de 2007*. Disponibile su: www.ilo.org/public/spanish/employment/strat/download/ge tw07.pdf

Pearce, D. (1978): "The Feminization of Poverty: Women, Work, and Welfare", *Urban and Social Change Review*, 11.

Programma della Nazioni Unite per lo Sviluppo (PNUS) (1995): *Rapporto sullo sviluppo umano*. New York.

Sen, A. (1990): "Gender and Cooperative Conflicts", in Tinker, I. (ed.): *Persistent Inequalities. Women and World Development*. Oxford, University Press.

G

Governance

La governance nell'agenda dello sviluppo e della cooperazione internazionale

Negli ultimi due decenni il concetto di governance ha fatto irruzione nei dibattiti sulla democrazia e sullo sviluppo ed è uno dei temi più rilevanti nell'agenda dei donatori internazionali. Esiste una notevole confusione riguardo al termine governance. Oltre alla terminologia (nessuno si orienta tra buon governo, buona governance, governabilità, mal governo...), la confusione tocca anche i suoi contenuti.

La governance come ambito di azione delle iniziative di sviluppo e cooperazione internazionale può essere concepita in maniere diverse. In funzione del concetto di sviluppo e di cooperazione da cui si parte, la governance può essere intesa in un modo o nell'altro (Graña, 2005; Hyden e Court, 2004; González Martín, 2006).

Per quanto concerne lo sviluppo, la governance può essere messa in relazione con l'efficacia minima dello Stato nel rendere coesa una società che sia in grado di realizzare gli opportuni adeguamenti economici, ma fa anche riferimento alla necessità di una società forte, democratica e partecipa-

tiva, in grado di articolare autorità politiche efficienti e legittime. Tradizionalmente, sono stati questi i due orientamenti sulla governance in relazione allo sviluppo: il pensiero neo-istituzionale che parte dalla tesi secondo cui il progresso del mercato e la crescita economica giungeranno attraverso il perfezionamento istituzionale dello Stato (North, 1990), e una visione più alternativa che trova il suo fondamento nelle idee dello sviluppo umano, secondo la quale la governance riguarda più la partecipazione, il decentramento nel processo decisionale e, in definitiva, la redistribuzione del potere (PNUS, 2002).

In ogni caso, al di là del dibattito sulla governance come strumento per il perfezionamento istituzionale o sulla governance democratica come obiettivo di sviluppo, tale concetto si correla anche con le condizioni che i donatori impongono o "suggeriscono" ai paesi partner per continuare a ricevere aiuti e a partecipare alle associazioni strategiche che si pongono.

Concretamente, considerato che gli Stati o le situazioni fragili sono percepiti come una minaccia per la sicurezza globale, negli ultimi tempi, gli attori della cooperazione sono sensibili in particolar modo alla

governance in contesti di transizioni democratiche e/o conflitto. Dal punto di vista degli aiuti internazionali, la governance solitamente è intesa come quel modello di gestione statale che gli attori della cooperazione suggeriscono ai Paesi in via di sviluppo (PVS), in modo particolare a quelli più instabili sotto il profilo politico ed economico.

Più di recente, la buona governance è diventata inoltre un requisito previo affinché l' Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) sia efficace nel proprio obiettivo di ridurre la povertà. I principi raccolti nella Dichiarazione di Parigi, oltre a non avere alterato sostanzialmente lo schema secondo il quale i donatori continuano a imporre le proprie considerazioni e priorità ai governi partner, si sono trasformati in una nuova forma di condizionalità che contraddice proprio quei principi di appropriazione democratica dei processi di sviluppo da parte dei governi dei PVS e di gestione adeguata dell'APS orientato ai risultati concreti che sono sostenuti in quella stessa Dichiarazione (Comitato Internazionale OSC, 2008).

Malgrado alcuni autori sostengano che questo tipo di assistenza e condizionalità politica stanno contribuendo in modo positivo alle riforme politiche nei PVS, altri si sono mostrati più cauti e hanno messo in discussione tale correlazione, suggerendo l'opportunità di nuove modalità e misure di condizionalità positiva, che favoriscano i governi impegnati nelle riforme politiche e nella buona governance, e quelli che si impadroniscono dei propri processi di sviluppo (Santiso, 2001).

Da posizioni vicine a quelle sopra citate, è stato anche sottolineato che la condizionalità negativa (sanzioni, embarghi, riduzione degli aiuti...) ha avuto effetto unica-

mente sulle democrazie di bassa qualità e non sui governi autoritari, che sono proprio quelli che hanno maggiore necessità di cambiare la propria situazione in termini di diritti umani, democrazia e governance. È per tale ragione che, negli ultimi tempi, l'agenda internazionale si sta concentrando anche su come si possa promuovere lo sviluppo attraverso l'APS in tali contesti di mancanza di democrazia.

Un'ultima corrente, più critica, pone l'accento sugli effetti perversi (o *moral hazard*) degli aiuti internazionali nei processi di democratizzazione e rafforzamento istituzionale. Tra tali effetti perversi, si sottolineano la promozione della corruzione da parte dei donatori e l'elevata dipendenza dei paesi assistiti, nonché l'instaurazione di "democrazie esclusive" e Stati carenti di legittimità che permettono una certa concorrenza politica, ma che non sono in grado di rispondere alle richieste sociali ed economiche di una maggioranza di popolazione che continua a rimanere esclusa dal processo decisionale (Abrahamsem, 2001). In definitiva, da tali posizioni, la promozione della governance è intesa come una scusa per intromettersi nella sovranità degli Stati postcoloniali e un complemento della liberalizzazione economica e dell'espansione mondiale dell'economia di mercato.

Bibliografia

- Abrahamsem, R. (2000): *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. Londra, Zed Books Ltd.
- Alcalde, A.R. e Alberdi, J. (2005): "Gobernabilidad y cooperación internacional al sur del Sáhara" in Campos, A. (ed.): *Ayuda, mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio de milenio*. Barcellona, Icaria. Pagg. 39-69.

Comitato Internazionale OSC (2008): *De Paris 2005 a Accra 2008 ¿Podrá ser la Ayuda al Desarrollo eficaz y responsable? Una aproximación crítica a la agenda de la eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. Vedere: www.scribd.com/doc/2072441/DEPARIS-2005-A-ACCRA-2008

González Martín, M. (2007): “¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al Desarrollo”. *Cuadernos de Trabajo*, n. 42. Bilbao, Hegoa. UPV/EHU.

Graña, F. (2005): “Diálogo social y gobernanza en la era del «Estado mínimo»”. Cinterfor/OIT, *Papeles de la oficina técnica*, 16. Montevideo, Cinterfor/OIT.

Hyden, G.; Court, J. (2002): *Governance and Development. World Governance Survey Discussion Paper*. New York, United Nations University.

North, D.C. (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.

Santiso, C. (2001): “International Co-operation for democracy and Good Governance: Moving towards a second generation” in *European Journal for Development Research*, (13) 1. Pagg. 154-181.

Jokin Alberdi Bidaguren

I

Iniziative Multilaterali di Riduzione del Debito (HIPC/PPFI E MDRI)

Iniziativa HIPC o PPFI: traduzione di HIPC Initiative, acronimo di *Heavily Indebted Poor Countries*. Si usa anche la denominazione Iniziativa PPFI (Paesi Poveri Fortemente Indebitati). Programma multilaterale di riduzione del debito estero in vigore dal 1996, rivolto ai paesi con un basso livello di sviluppo e fortemente indebitati. Suddivisa in tre tappe, mira alla riduzione dello stock di debito a livelli ritenuti finanziariamente sostenibili in base ad alcuni criteri prestabiliti ed è subordinata a misure di politica economica controllate dalla Banca Mondiale e dall'FMI.

MDRI: Multilateral Debt Relief Initiative. Programma multilaterale di riduzione del debito estero stabilito nel 2005 e rivolto principalmente ai paesi che beneficiano dell'Iniziativa HIPC, per i quali costituisce una cancellazione aggiuntiva una volta raggiunta l'ultima tappa della suddetta iniziativa. Esiste anche la denominazione Iniziativa di Cancellazione del Debito Multilaterale.

Genesi delle iniziative multilaterali di riduzione del debito

Dopo lo scoppio della crisi del debito nel 1982 nei paesi in via di sviluppo, la strut-

tura dell'indebitamento di questi paesi cambiò in poco tempo e il debito contratto con istituzioni finanziarie multilaterali (principalmente Banca Mondiale, FMI e banche regionali) assunse una maggiore importanza a scapito del finanziamento privato. Ciò è particolarmente vero per i paesi meno sviluppati, che sono di conseguenza meno inseriti nei circuiti privati di finanziamento internazionale. In tale contesto, e alla luce delle gravi difficoltà di carattere socioeconomico vissute dai paesi in via di sviluppo durante gli anni '80, nasce alla fine di quel decennio il dibattito sull'opportunità della cancellazione del debito estero multilaterale.

Tanto il debito bilaterale quanto il debito privato erano già oggetto di riprogrammazione e persino di cancellazione parziale nell'ambito del Club di Parigi (dal 1956) e del Club di Londra (dal 1976) rispettivamente. Tuttavia, il debito multilaterale non era mai stato oggetto di negoziazione. Di fronte all'evidenza del fatto che una parte sostanziale del debito multilaterale non sarebbe stata pagata nei termini concordati dai paesi più poveri (o almeno che non sarebbe stato possibile pagarla senza gravissimi danni socioeconomici) e sulla spinta di campagne internazionali come Giubileo 2000, il G7 promuove nel 1996 l'Iniziativa HIPC.

L'Iniziativa HIPC

Il promotore dell'Iniziativa HIPC è il G7, nella misura in cui sono i paesi che ne fanno parte i responsabili della gestione delle istituzioni finanziarie multilaterali, oltre a essere coloro che si sarebbero assunti i costi dell'Iniziativa. Come definito nel 1996, l'Iniziativa è rivolta ai paesi che hanno accesso unicamente agli sportelli per il credito agevolato della Banca Mondiale e dell'FMI, e che di conseguenza hanno un livello di sviluppo basso. Per tali paesi, l'Iniziativa consente di: a) definire la sostenibilità o insostenibilità finanziaria del proprio debito estero in funzione di una serie di parametri prestabiliti; b) e, nel caso sia considerato insostenibile, ricevere cancellazioni del debito multilaterale, vale a dire da Banca Mondiale, FMI e altre banche regionali (in particolare la Banca africana di sviluppo, la Banca asiatica di sviluppo e la Banca interamericana di sviluppo). Inoltre, l'Iniziativa HIPC prevede anche cancellazioni del debito bilaterale da parte del Club di Parigi. D'altro canto, la riduzione del debito è subordinata all'adozione e al mantenimento soddisfacente di un programma di politica economica congiunto con la Banca Mondiale e l'FMI.

Nel 1999, a fronte degli scarsi risultati, dell'insufficienza delle somme impegnate

nella riduzione del debito e della continua pressione dell'opinione pubblica mondiale, il G7 promosse una riforma dell'Iniziativa, che assunse ufficialmente il nome di Iniziativa HIPC rafforzata (*Enhanced HIPC Initiative*), e che comportò sostanzialmente tre conseguenze: a) la riduzione dei requisiti per essere paese beneficiario; b) l'aumento dell'ammontare del debito che è possibile cancellare (in coordinazione con il Club di Parigi); e c) l'esigenza di elaborare e implementare un programma integrale di riduzione della povertà (PRSP, *Poverty Reduction Strategy Programme*) per accedere ai vantaggi dell'Iniziativa.

Per un paese beneficiario, l'esecuzione dell'Iniziativa si suddivide in tre tappe. In una prima tappa, il paese che adempie ai prerequisiti deve aver mantenuto in modo soddisfacente per almeno tre anni un programma con l'FMI e deve aver elaborato e iniziato a implementare un PRSP. In questo momento raggiunge il Punto di decisione. In questa seconda tappa, il paese ha diritto a riduzioni parziali del debito. Se i risultati del PRSP sono soddisfacenti e se si continua a rispettare gli impegni con l'FMI, si raggiunge il Punto di completamento, dove viene cancellato l'intero debito considerato insostenibile.

Paesi beneficiari o che potrebbero beneficiare dell'Iniziativa HIPC (al dicembre 2008)

Paesi che hanno già raggiunto il Punto di completamento (23)

Benin	Honduras	Ruanda
Bolivia	Madagascar	Santo Tomé e Príncipe
Burkina-Faso	Malawi	Senegal
Camerun	Mali	Sierra Leone
Etiopia	Mauritania	Tanzania
Gambia	Mozambico	Uganda
Ghana	Nicaragua	Zambia
Guyana	Niger	

Paesi che ricevono assistenza transitoria – tra il Punto di decisione e il Punto di completamento (10)		
Afganistan Burundi Ciad Liberia	Guinea Guinea-Bissau Haiti	Repubblica centrafricana Repubblica del Congo Repubblica democratica del Congo
Paesi che non hanno ancora raggiunto il Punto di decisione (8)		
Comore Costa d’Avorio Eritrea	Nepal Repubblica del Kirghizistan Somalia	Sudan Togo

Fonte: Banca Mondiale e FMI.

Al 31 dicembre 2007, l’Iniziativa comporta un costo totale stimato pari a 71,2 miliardi di \$, 32,5 dei quali spettano alle istituzioni finanziarie multilaterali e 38,7 al Club di Parigi e altri creditori. I costi multilaterali si finanziano principalmente con i contributi dei paesi del G7 versati in un “Fondo fiduciario”, con il quale si risarciscono le istituzioni multilaterali coinvolte, dal momento che queste subiscono perdite quando smettono di riscuotere i crediti oggetto di cancellazione.

Multilateral Debt Relief Initiative

Nella riunione del G8 del 2005 a Gleneagles, si decise di fare un ulteriore passo verso la riduzione del debito in conseguenza delle pressioni dell’opinione pubblica mondiale e dell’impegno internazionale nei confronti della riduzione della povertà espresso nella formulazione degli obiettivi di sviluppo del millennio nell’anno 2000.

L’MDRI ha tra i beneficiari i paesi che hanno raggiunto il Punto di completamento dell’Iniziativa HIPC (ai quali vanno aggiunti Cambogia e Tagikistan), e prevede la cancellazione del 100% del debito multilaterale contratto da questi paesi al 31 dicembre 2004. Così, l’MDRI può essere considerata una sorta di seconda fase dell’Iniziativa HIPC. Al 31 dicembre

2007, l’MDRI comporta un costo totale stimato di 28,3 miliardi di \$, dei quali circa il 65% spetta alla Banca Mondiale.

Portata e limitazioni dell’Iniziativa HIPC e dell’MDRI

Il principale aspetto positivo di tali iniziative è il fatto che le risorse liberate dal pagamento del debito sono in buona parte dedicate alle politiche di riduzione della povertà in termini di salute o istruzione (Banca Mondiale e FMI, 2008:7). D’altro canto, le forti condizionalità associate a tali politiche imposte dalle istituzioni finanziarie multilaterali comportano una perdita dal punto di vista dell’efficacia e non costituiscono un modello di sviluppo diverso da quello che è stato tradizionalmente proposto dalle istituzioni di Washington (Colom, 2006).

Bibliografia

- Campagna Giubileo 2000:
www.jubileedebtcampaign.org.uk
- Colom, Artur (2006): “Alcance y limitaciones de las iniciativas de reducción de la deuda en África subsahariana” in *Claves de la Economía Mundial 2006*. Madrid, ICEX-ICEI.
- European Network on Debt and Development: www.eurodad.org

IDA e FMI (2008): *Heavily Indebted Poor Countries Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative. Status of Implementation*. Washington, IDA e FMI.

Pagina Web della Banca Mondiale dedicata al debito: www.worldbank.org/debt

Artur Colom Jaén

Integrazione Regionale

I manuali di economia in voga distinguono generalmente tra cinque fondamentali tipologie in cui di norma rientra la definizione dei progetti di integrazione economica regionale: zone di libero scambio, unioni doganali, mercati comuni, unione economica e unione monetaria. In tal modo, si configura uno schema progressivo in diverse fasi, che parte dalla liberalizzazione dei mercati, vale a dire dall'eliminazione delle differenti barriere alla libera circolazione nei mercati di beni e servizi, lavoro e capitale, fino a raggiungere diversi gradi di coordinamento in materia di politica economica (fiscale e monetaria, principalmente, e in minore misura sociale), e l'istituzione finale di una moneta comune.

Tale schema corrisponde alla creazione e all'evoluzione dell'attuale Unione Europea, che si trasforma nel principale riferimento in materia di integrazione per altre esperienze nel resto del mondo, in particolare nei paesi del Sud. Si comprende che, mediante l'ampliamento dei mercati e l'armonizzazione delle politiche, l'obiettivo finale della formazione di gruppi regionali è incentrato sul miglioramento del livello di sviluppo di tali economie e delle relative popolazioni.

Fondamentalmente, l'analisi teorica dell'integrazione economica regionale è stata sviluppata da autori aderenti all'ortodossia

neoclassica, con connotazioni chiaramente neoliberali nell'attualità. Ciononostante, la teorizzazione degli approcci alternativi a questo emerge proprio nell'ambito dello studio dei pro e dei contro dell'integrazione per quanto riguarda il caso delle economie in via di sviluppo. Per sintetizzare, è opportuno distinguere tre grandi approcci: quello neoclassico o di mercato, quello dirigista o regolato e quello neofunzionalista. Tale classificazione ci conduce al dibattito sul livello di intervento pubblico con il quale dovrebbero funzionare i progetti di integrazione, vale a dire quello relativo ai meccanismi di redistribuzione e compensazione dei vantaggi e degli svantaggi dell'integrazione (come nel caso dell'UE con i Fondi di Coesione o i Fondi Strutturali), e sul livello di libertà con il quale dovrebbe funzionare il mercato al fine di assegnare le risorse nell'ambito di un gruppo regionale.

Il citato dibattito sull'instaurazione di meccanismi compensatori riveste una notevole importanza al fine di evitare dinamiche che comportino una polarizzazione tra economie che mostrano differenze significative relativamente ai propri livelli di sviluppo. Se questa discussione è stata molto rilevante storicamente nel caso della creazione di gruppi regionali tra paesi del Nord, da un lato, e paesi del Sud, dall'altro, l'importanza di tutto ciò si intensifica negli ultimi tempi nel contesto della formazione di un nuovo tipo di gruppi regionali ampliati, integrati da economie tanto del Nord quanto del Sud.

In tal senso, il decennio degli anni '90 ha rivestito una notevole importanza nel mettere in evidenza una nuova spinta del regionalismo. Ciò è evidenziato dalla proliferazione di una gran quantità di progetti di integrazione in tutto il mondo e dal lungo elenco di sigle che sempre più spesso ritroviamo nella letteratura specializzata, come

sintomo della rivitalizzazione e ridenominazione di alcuni dei vecchi gruppi regionali e della formazione di altri nuovi.

Nasce allo stesso modo il concetto di “nuovo regionalismo” per identificare, in funzione delle tendenze più recenti, quei progetti di integrazione rappresentativi di bassi livelli di istituzionalizzazione e di scarsa istituzione di meccanismi compensatori, che promuovono la creazione di vaste zone di libero scambio. Si comprende che questo nuovo modello di regionalismo più aperto contribuisce alla maggiore compatibilità dei gruppi regionali con la normativa multilaterale dell’ambito GATT-OMC in termini di non discriminazione di fronte a terzi.

La logica di questo nuovo quadro di relazioni risponde all’interesse dei paesi del Sud di avere accesso preferenziale a paesi con alti livelli di reddito e a mercati ancora molto protetti in determinati settori, così come ai piani dei paesi del Nord per il consolidamento a livello formale delle rispettive aree di influenza in determinati paesi con un potenziale elevato di crescita economica. Inizialmente si distinsero come tipici esempi di questo nuovo modello di regionalismo casi come quello del NAFTA (*North America Free Trade Agreement*, Accordo nordamericano di libero scambio) e dell’APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, Cooperazione economica Asia-Pacifico).

Dietro al lancio di alcune di queste iniziative si cela anche il mutamento di posizione di alcuni governi, come quello degli USA, che opta per la strada di un regionalismo aperto in conseguenza della delusione per la mancanza di operatività nell’ambito multilaterale dei negoziati a livello mondiale, inizialmente con l’ultima epoca del GATT e attualmente con l’OMC. Analogamente, l’evidenza del ricorso da

parte di molti governi alla formazione di gruppi regionali ha fatto cambiare opinione a coloro che storicamente avevano considerato l’integrazione regionale come un’opzione *second best*, vale a dire non ottimizzatrice del benessere, rispetto alla più favorevole opzione rappresentativa di un quadro di liberalizzazione economica multilaterale per tutto il pianeta. Così, attualmente, persino le istituzioni finanziarie di Bretton Woods e l’OMC ritengono con pragmatismo che i processi di liberalizzazione commerciale in un ambito regionale sono auspicabili, in quanto non costituiscono un ostacolo, bensì una fase transitoria verso l’obiettivo finale di apertura dei mercati su scala globale.

All’interno di questa stessa logica, in ambiti geografici sempre più ambiziosi, più di recente si è iniziato a gettare le basi dell’ultima versione di questo modello di regionalismo aperto. Ci riferiamo ai megaprogetti delle zone di libero scambio lanciati dagli USA per l’intero continente (FTAA, *Free Trade Area of the Americas*, Zona di libero scambio delle Americhe) o agli Accordi di libero scambio (FTA, *Free Trade Agreements*) con differenti gruppi regionali latinoamericani o bilateralmente con alcuni governi individuali, così come a quelli lanciati dall’UE con i paesi mediterranei, da una parte, e con diversi gruppi regionali all’interno dei paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) nel contesto dell’era post-Lomé, dall’altra. Tali iniziative nascono con l’intenzione di garantire relazioni economiche preferenziali con le rispettive periferie o aeree di influenza, sebbene attualmente sulla base della reciprocità per quanto riguarda la concessione di vantaggi commerciali. Persino nel continente asiatico, storicamente rappresentativo di alti livelli di integrazione reale ma di insufficiente integrazione formale, il sentimento di frustrazione per gli scarsi progressi negli

ultimi anni nel quadro di negoziazione multilaterale dell'OMC ha portato i paesi asiatici a puntare più nettamente su un ambito regionale nel quale sono stati raggiunti diversi accordi per la futura creazione di immense zone di libero scambio tra Cina e paesi dell'ASEAN, così come tra questi paesi e Corea del Sud e Giappone.

Oltre a includere i fattori citati sinora, più di recente questi esponenti avanzati del nuovo regionalismo, anziché promuovere la creazione ex novo di diversi progetti di integrazione che coinvolgano tanto le economie industrializzate quanto quelle in via di sviluppo, perseguono la formalizzazione di accordi commerciali tra singoli paesi e gruppi regionali o tra diversi gruppi regionali dei paesi del Nord, da un lato, e del Sud, dall'altro. Quest'ultimo sarebbe il caso degli APE (Accordi di Partenariato Economico) tra l'UE e diversi gruppi regionali dei paesi ACP o alcuni di tali paesi in modo individuale, nella maggior parte dei casi dell'Africa sub-sahariana.

In tal modo, alla luce dell'iniziativa delle economie più dinamiche di ciascuno dei tre grandi blocchi rivali nei quali è possibile suddividere il mondo, sembra evincersi che la creazione di zone di libero scambio a livello continentale o extracontinentale, seppure in base a modelli differenti, diventa uno strumento fondamentale per la promozione dello sviluppo nei paesi del Sud. Ciò comporta l'implementazione di un modello economico chiaramente estroverso e coerente con il processo di globalizzazione neoliberale attualmente in corso, e di conseguenza direttamente contrario alla logica di autocentramento e industrializzazione dall'interno, rappresentativa delle prime iniziative regionaliste nel mondo in via di sviluppo nei decenni precedenti. Ed è in tale contesto che emerge l'accesa controversia riguardante i pro e i contro di

questo tipo di iniziative in termini di conseguenze per l'insieme delle economie partecipanti, ma, in particolare, per le economie più deboli e destrutturate.

Questa concezione attuale dell'integrazione economica regionale, oltre che estroversa è anche chiaramente restrittiva, dal momento che sembra dimenticare quanto spiegano i manuali circa le diverse fasi che formano tali processi, dalle zone di libero scambio alle unioni economiche e monetarie, passando per le unioni doganali e i mercati comuni, dove si liberalizza la circolazione della mano d'opera e si stabiliscono politiche comuni in ambiti e settori produttivi molto differenti. Tuttavia, oltre a ciò, si omette anche di dire che l'integrazione regionale come potenziale strumento di sviluppo non è né buona né cattiva di per sé, poiché la sua valutazione dipende dall'impatto sulle società coinvolte in termini di miglioramento del livello di benessere delle loro popolazioni, al di là del mero ampliamento dei mercati e dell'aumento dei flussi commerciali. Non invano, come è già stato sottolineato, la letteratura specializzata sul tema mette in evidenza il confronto tra modelli di integrazione diversi, con un maggiore o minore grado di regolamentazione, intervento pubblico e istituzionalizzazione, così come l'esistenza stessa di una mancanza di consenso tra gli economisti, fattore che la nuova era della globalizzazione neoliberale ha voluto eludere a favore del discorso monocorde del pensiero unico.

Non vi è dubbio che la liberalizzazione commerciale unidirezionale in termini di riduzione della protezione in determinati mercati di prodotti agricoli o prodotti manifatturieri intensivi dal punto di vista della mano d'opera nei paesi industrializzati giocherebbe a favore degli interessi della maggior parte delle economie del

Sud. Tuttavia, ciò non significa che l'esposizione dei mercati locali di tali paesi alla concorrenza internazionale, frutto di un processo di liberalizzazione reciproco per mezzo dell'istituzione di zone di libero scambio, vada necessariamente a vantaggio delle economie più depresse in assenza di criteri compensatori o redistributivi. Questo è l'annoso dibattito in letteratura circa l'integrazione regionale, che, come già evidenziato in precedenza, assume un interesse particolare nel caso di economie con forti disparità per quanto concerne i propri livelli di sviluppo.

Tuttavia, tale discorso liberoscambista risulta a sua volta particolarmente importante se si pensa che la maggior parte delle economie industrializzate ha intrapreso il proprio processo di deregolamentazione del commercio in modo moderato e controllato, dal momento che permangono settori come quello agricolo ancora molto protetti. Ciononostante, molte economie in via di sviluppo sono state forzate a materializzare nel breve termine delle politiche di deregolamentazione radicali in un contesto di scarsa competitività nel settore manifatturiero, elevato rischio di deindustrializzazione ed eccessiva specializzazione nell'esportazione legata al settore primario.

D'altro canto, malgrado il fatto che negli accordi si parli di creare zone di libero scambio, oltre che di garantire la libertà di circolazione di beni e servizi, si pretende che tali accordi assicurino la libertà di circolazione transfrontaliera dei capitali e che estendano l'agenda integrando altri "nuovi temi correlati al commercio". Il tema della liberalizzazione dei flussi di investimento estero diretto si rivela particolarmente critico nei paesi membri tanto del Nord quanto del Sud. Così, nei primi si temono gli effetti della delocalizzazione industriale che

vede come protagoniste le grandi aziende multinazionali. Al contempo, nei secondi, generano una terribile sfiducia i tentativi di salvaguardare gli interessi e i privilegi del capitale transnazionale per mezzo di una normativa di carattere irreversibile quale l'AMI (Accordo Multilaterale sugli Investimenti), che obbliga i paesi coinvolti a livelli di impegno molto superiori a quelli attualmente approvati nell'ambito dell'OMC, come già accadde nel caso degli FTA tra differenti paesi latinoamericani e gli Stati Uniti. D'altronde, neppure il deterioramento delle condizioni lavorative e lo scarso effetto a catena sull'industria locale di un investimento estero diretto sempre più volatile sono visti di buon occhio dai diversi operatori economici e sociali nei paesi periferici.

Analogamente, l'applicazione dell'opportuna tutela in materia di diritti di proprietà intellettuale, radicalmente opposta alla logica dei programmi di trasferimento tecnologico dei decenni precedenti, è anch'essa interpretata come una minaccia contro il benessere delle popolazioni dei paesi più poveri, soprattutto per quanto concerne settori particolarmente sensibili come, tra gli altri, quello dei farmaci.

In definitiva, l'eccesso di fede nei mercati e nei vantaggi di un'apertura e di una liberalizzazione a oltranza, che paradossalmente consente l'uso di doppi standard e pratiche assai incoerenti, si trasforma in un ostacolo per lo sviluppo dei paesi del Sud al di là della riproduzione del modello di capitalismo periferico nel quale si trovano immersi. Così, questo modello di regionalismo neoliberale asimmetrico, oltre a impoverire il concetto originale di un'integrazione più ampia, con maggiore spazio per la politica sociale e in base a diversi modelli, allo stesso tempo gioca a netto sfavore della possibilità e della capacità dei governi, dei

gruppi regionali e della società civile di tali paesi di definire e avviare le proprie strategie di sviluppo autonomo in funzione delle rispettive peculiarità, necessità e priorità. Ed è proprio in tale contesto che le iniziative favorevoli al rafforzamento e al consolidamento di uno spazio di cooperazione Sud-Sud tra diversi paesi e gruppi regionali assumono un significato speciale come strategia per far fronte al potere egemonico delle principali potenze economiche mondiali.

Il pericolo di questo modello estroverso di integrazione verso l'esterno è l'eventuale disintegrazione verso l'interno delle società più sfavorite dalle libere forze del mercato e dalla difesa degli interessi protezionisti di una minoranza. Come recita il noto slogan del movimento altromondista sulla globalizzazione, "un'altra integrazione economica regionale è auspicabile e possibile". Ed è questa la sfida che si trovano di fronte oggi-giorno le società del Nord e del Sud che partecipano a uno stesso progetto di integrazione, come nel caso degli APE tra l'UE e diversi gruppi regionali dei paesi ACP. In altri termini, il conseguimento di un modello di sviluppo più umano ed equo, nel quale la soddisfazione dei bisogni primari sia la meta prioritaria in grado di guidare le iniziative e i progressi dei diversi gruppi regionali e dei loro recenti ampliamenti nella logica del regionalismo aperto.

Bibliografia

Bhalla, A.S. e Bhalla, P. (1997): *Regional blocks. Building blocks or stumbling blocks?* Londra, MacMillan Press Ltd.

Bidaurratzaga, E. (2006): "La integración económica regional como instrumento de desarrollo. Nuevas tendencias y limitaciones". *Cuadernos África-América Latina*, n. 40-41. Madrid. SODEPAZ. Pagg. 11-17.

Calvo, A. (2003): *Integración económica y regionalismo*. Madrid, Centro de estudios Ramón Areces.

Keet, D. (1999): *Globalisation and Regionalisation. Contradictory Tendencies? Counteractive Tactics? Or Strategic Possibilities?* AIDC (Alternative Information and Development Centre). www.aidc.org.za

Palazuelos, E. e Vara, M. J. (coord.) (2002): *Grandes áreas de la economía mundial*. Barcellona, Ariel.

Eduardo Bidaurratzaga Aurre

Integrazione Regionale Africana

Le iniziative di integrazione regionale hanno rappresentato una parte fondamentale delle diverse proposte dei governanti africani in materia di strategie di sviluppo dalla colonizzazione. Ciononostante, durante gli ultimi decenni si è verificata un'evoluzione nelle impostazioni teoriche dalle iniziali posizioni panafricaniste basate sullo sviluppo endogeno e su modelli autocentrati, fino ad approcci sempre più estroversi, coerenti con la logica di liberalizzazione e apertura dell'attuale modello di globalizzazione e in linea con il cosiddetto regionalismo aperto.

Nella letteratura sul regionalismo nel continente africano, è usuale trovare riferimenti all'elevato numero di iniziative formali, che configurano il conseguente voluminoso complesso di sigle, così come allo scarso successo delle stesse in termini reali, per quanto concerne il basso livello raggiunto in termini tanto di commercio intra-regionale quanto di crescita e sviluppo. Malgrado ciò, a tutt'oggi la scommessa dei governi africani sulla configurazione di iniziative integrazioniste con i paesi vicini in diversi ambiti geografici regionali continua a essere un fatto irrefutabile.

Di conseguenza, così come in altri continenti, attualmente in Africa il dibattito non sembra vertere sull'eventualità che l'integrazione regionale possa essere o non essere uno strumento per lo sviluppo del continente. La chiave si trova proprio nella mancanza di precisione dei concetti di integrazione e sviluppo utilizzati, così come nella premeditata elusione del dibattito sui diversi modelli di integrazione. Pertanto, i dibattiti più accesi al riguardo hanno avuto storicamente come protagonista la controversia tra i principali approcci relativi all'idoneità di un maggiore o minore grado di intervento pubblico nell'attività economica, in questo caso all'interno di un ambito geografico sovrastatale.

L'impulso per la promozione di iniziative integrazioniste nel continente obbedisce a diverse logiche, di natura tanto politica quanto economica. Tra i fattori più rilevanti a favore delle stesse è possibile citare i seguenti: la necessità di trovare soluzione al problema delle ridotte dimensioni dei propri mercati interni mediante l'ampliamento di questi e il conseguente utilizzo delle economie di scala; l'elevato potenziale di cooperazione in settori come le infrastrutture per trasporti, energia o acqua, date le insufficienti dotazioni attuali e, nel contesto di paesi senza sbocco sul mare, risorse fluviali condivise, ecc.; il tracciato di frontiere che non rispettano le realtà culturali e sociali del continente, la conseguente mancanza di coscienza nazionale e la messa in discussione dello stato-nazione dall'alto da parte della globalizzazione e dal basso da parte dell'etnicismo o del comunitarismo; infine, è opportuno sottolineare il maggiore potenziale di tutela degli interessi africani in diversi quadri di negoziazione a livello internazionale.

Ciononostante, malgrado la tradizionale e attuale scommessa dei rappresentanti gover-

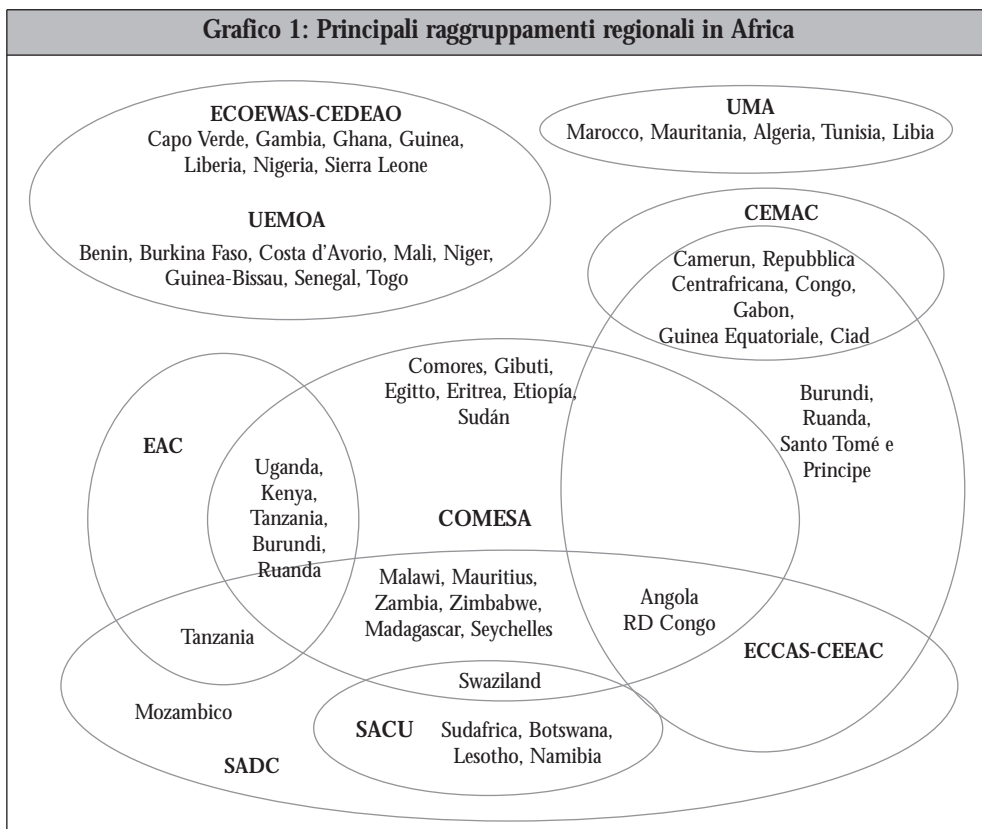
nativi africani sul regionalismo, i problemi per l'avvio e il progresso dello stesso non sono stati assolutamente trascurabili. Tali ostacoli e limitazioni possono essere classificati in due grandi gruppi: di carattere politico ed economico.

Per quanto concerne gli ostacoli politici, innanzitutto, durante i primi anni successivi alla decolonizzazione, l'interesse logico per la costruzione nazionale degli Stati appena resi indipendenti si trasformava per definizione in un ostacolo per la cessione della sovranità a enti regionali sovrastatali. Allo stesso tempo, gli altri tipi di difficoltà che si sono trovate di fronte le iniziative regionaliste in Africa riguardano:

- La scarsa legittimità di numerosi governi di impronta dittatoriale e autocratici.
- La mancanza di volontà politica da parte di rappresentanti governativi privi di prospettiva di fronte a processi di perdita di capacità decisionale a favore di enti di carattere sopranazionale, in cambio di un presunto vantaggio nel medio o lungo periodo, non sempre compatibile con quello elettorale a breve termine.
- La pressione esercitata da diversi gruppi economici timorosi di perdere i propri privilegi in conseguenza dell'aumento della concorrenza in mercati differenti.
- I numerosi episodi in grado di generare instabilità politica interna ed esterna nel contesto della guerra fredda.
- La priorità assegnata alla difesa della sovranità nazionale nelle organizzazioni regionali o continentali sulla base della non ingerenza.
- La libera appartenenza a diverse organizzazioni regionali, che ha comportato frequentemente la sovrapposizione

di funzioni e strutture burocratiche, così come la generazione di confusione e di un uso inefficiente delle scarse risorse esistenti, dando origine alla ver-

sione africana di ciò che la letteratura in materia definisce *spaghetti bowl* (grafico 1)¹.



Fonte: elaborazione personale.

Acronimo e anno di istituzione di ciascuno dei raggruppamenti regionali:

CEMAC: Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale, Comunità economica e monetaria dell'Africa centrale (1994).

COMESA: Common Market for Eastern and Southern Africa, Mercato comune dell'Africa australe e orientale (1994).

ECCAS: Economic Community of Central African States, Comunità economica degli Stati dell'Africa centrale (1983).

ECOWAS: Economic Community of West African States, Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (1975).

SADC: Southern African Development Community, Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe (1992).

SACU: Southern African Customs Union, Unione doganale dell'Africa australe (1910).

UMA: Union du Maghreb arabe, Unione del Maghreb arabo (1989).

UEMOA: Union économique et monétaire ouest-africaine, Unione economica e monetaria dell'Africa occidentale (1994).

EAC: East African Community, Comunità dell'Africa orientale (1999).

¹ Oltre ai gruppi regionali inclusi nel grafico, si sottolineano i seguenti: IGAD (Autorità intergovernativa per lo sviluppo) formata da Eritrea, Etiopia, Gibuti, Kenya, Uganda, Sudan e Somalia; CEN-SAD (Comunità degli stati del Sahel e del Sahara) composta da 18 paesi dell'Africa centrale, orientale, occidentale e settentrionale; COI (Commissione dell'Oceano Indiano), formata da Comore, Madagascar, Repubblica di Mauritius e Seychelles; CEPGL (Comunità economica dei paesi dei Grandi Laghi), composta da Ruanda, Burundi e Repubblica Democratica del Congo.

Per quanto concerne l'ambito economico, è possibile sottolineare anche:

- La scarsa complementarietà di alcune strutture produttive orientate all'esportazione verso le antiche metropoli di un numero limitato di beni con un ridotto valore aggiunto.
- Una dotazione di infrastrutture dei trasporti insufficiente e creata secondo la logica dell'approvvigionamento delle colonie alle suddette metropoli e non in funzione della promozione del commercio intra-regionale;
- La carenza di un'integrazione finanziaria e monetaria in grado di facilitare gli scambi sui mercati di beni, servizi e capitali.
- I diversi livelli di sviluppo delle economie partecipanti, che inaspriscono il dibattito circa l'adeguatezza della redistribuzione a favore delle economie più sfavorite e i meccanismi più adatti per portarla a compimento.

In tal modo, la problematica dell'integrazione e dello sviluppo in Africa si trova di fronte a una lunga serie di circostanze, che hanno origine da variabili tanto esogene quanto endogene, che necessitano spesso di trasformazioni importanti dal punto di vista strutturale.

Come già segnalato, malgrado sia vero che parallelamente al conseguimento dell'indipendenza emergono i primi gruppi regionali, bisognerà attendere gli anni '70 e l'inizio degli anni '80 per assistere alla nascita di alcuni dei gruppi più significativi e di dimensioni maggiori. Ciononostante, con il ravvivarsi dei dibattiti circa il regionalismo e il suo ruolo di strumento di sviluppo negli anni '90, si apre anche un periodo di rafforzamento e ridefinizione dei gruppi regionali esistenti nel continen-

te africano, seppure ora influenzato dal processo di globalizzazione neoliberale in atto.

Per poter comprendere le ultime tendenze in questa materia è necessario prendere in considerazione i principali antefatti e prestare attenzione al riferimento del Piano di Azione di Lagos (PAL) del vertice dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) che si svolse in Nigeria nel 1980, così come all'immediata reazione a questo da parte delle istituzioni finanziarie di Bretton Woods. La proposta dei leader africani intendeva trovare una soluzione alla crisi economica degli anni '70 a partire da una strategia di sviluppo fondata sull'autosufficienza collettiva ("*collective self-reliance*"), sulla diversificazione produttiva, sulla riduzione della dipendenza dall'esportazione legata al settore primario e sulla preoccupazione per la soddisfazione dei bisogni primari come obiettivo finale dello sviluppo economico, nella quale la formazione di gruppi regionali che alla fine si fondevano a livello continentale si trasformava in un elemento centrale della strategia stessa.

La reazione della Banca Mondiale non si fece attendere, con la pubblicazione del documento noto come "Rapporto Berg" nel 1981, la sua conseguente diagnosi e il complesso di raccomandazioni di impostazione apertamente neoliberale. Le belle parole e i progetti panafricanisti andarono a monte non appena i governi africani, guidati dal pragmatismo, ricorsero al finanziamento estero offerto dalle menzionate istituzioni internazionali con l'intenzione di far fronte a diversi squilibri macroeconomici e al forte indebitamento delle proprie economie. Dal momento che l'accesso al finanziamento era subordinato all'applicazione di un determinato tipo di politiche economiche nell'ambito dei programmi di

adeguamento strutturale e del cosiddetto “Consenso di Washington”, le strategie di sviluppo endogeno africaniste furono lasciate da parte, a favore della ricerca dell’equilibrio macroeconomico, della riduzione dell’intervento pubblico ai minimi livelli, della specializzazione produttiva e dell’estroversione delle proprie economie. Tutti i suddetti fattori sono caratteristici delle politiche economiche maggiormente implementate nel continente durante gli ultimi decenni, e tali politiche, in particolare per quanto concerne l’estroversione, sembrano destinate a intensificarsi nel prossimo futuro parallelamente agli APE in termini di una maggiore apertura commerciale reciproca e facilitazione dell’ingresso di investimenti esteri.

Bibliografia

ADB (2000): *African Development Report 2000. Africa in the World Economy, Regional Integration in Africa*. Oxford, African Development Bank/Oxford University Press.

Bidaurratzaga, E. e Colom, A. (2005): “Regionalismos y estrategias de desarrollo en África: implicaciones y retos del acuerdo de Cotonú y del NEPAD”. *Revista de Economía Mundial*, n. 12. Università di Huelva.

Bidaurratzaga, E. e Marín, A. (2006): *Integración regional africana y nuevas relaciones con la UE como instrumentos de desarrollo*. Madrid, Los Libros de la Catarata.

Kabunda, M. (2002): *Integración regional en África. Perspectivas para el siglo XXI*. In Kabunda, M. (coord.): *África Subsahariana ante el nuevo milenio*. Madrid, Pirámide.

UNECA (2004-2006-2008): *Assessing Regional Integration in Africa I-II-III*. United Nations Economic Commission for Africa. www.uneca.org/aria

Eduardo Bidaurratzaga Aurre

L

Lomé e Cotonou, Accordi di

Il quadro tradizionale per le relazioni tra le antiche metropoli dell'attuale UE e l'Africa sub-sahariana venne sviluppato dal 1975 fino al 2000 nelle successive convenzioni di Lomé (Lomé I nel 1975, Lomé II nel 1980, Lomé III nel 1985 e Lomé IV nel 1990, sottoposta a revisione nel 1995). Il modello di Lomé, che ha come predecessori i partenariati del 1957 tra alcuni paesi dell'Europa occidentale con i Paesi e territori d'oltremare e i successivi Accordi di

Yaoundé I e II, del 1963 e 1969 rispettivamente, ha regolamentato le relazioni tra i paesi europei da un lato e il gruppo Africa, Caraibi e Pacifico (ACP) dall'altro. Il numero dei paesi partecipanti è passato da 46 a 79 nel gruppo ACP, raggruppando attualmente un totale di 48 paesi africani e circa il 75% dei cosiddetti PMA, vale a dire i Paesi Meno Avanzati (i paesi africani del Nord del continente, insieme ad altri dell'area mediterranea, attualmente godono del proprio quadro di relazioni con l'UE).

Tabella 1: Paesi del gruppo ACP: Paesi Meno Avanzati e altri Paesi in Via di Sviluppo

Paesi in via di sviluppo meno avanzati (PMA)			Paesi in via di sviluppo (PVS)			
Africa (34)		Caraibi (1)	Pacifico (6)	Africa (14)	Caraibi (15)	Pacifico (9)
Angola	Malawi	Haiti	Isole Salomone	Botswana	Antigua/Barbuda	Fiji
Benin	Mali		Kiribati	Camerun	Bahamas	Papua N. Gu.
Burkina Faso	Mauritania		Samoa	Congo-Braz.	Barbados	Tonga
Burundi	Mozambico		Timor orientale	Costa d'Avorio	Belize	Isole Marshall
Capo Verde	Niger		Tuvalu	Gabon	Cuba(*)	Isole Cook
Ciad	R.D. Congo		Vanuatu	Ghana	Dominica	S. F. Micronesia
Comore	R. Centrafricana			Kenya	Grenada	Nauru
Gibuti	Ruanda			Mauritius	Guyana	Niue
Eritrea	Santo Tomé e P.			Namibia	Giamaica	Palau
Etiopia	Senegal			Nigeria	S. Kitts/Nevis	
Gambia	Sierra Leone			Seychelles	S. Lucia	
Guinea	Somalia			Sudafrica(*)	S. Vincent e Gr.	
Guinea-Bissau	Sudan			Swaziland	Suriname	
G. Equatoriale	Tanzania			Zimbabwe	Trinidad e	
Lesotho	Togo				Tobago	
Liberia	Uganda				R. Dominicana	
Madagascar	Zambia					

* Paesi non firmatari dell'Accordo di Cotonou.

Fonte: Bidaurratzaga e Marín, 2006.

Il modello di Lomé, rappresentativo della politica di cooperazione allo sviluppo della CEE, oltre all'assistenza tecnica e finanziaria (proveniente fundamentalmente dai diversi FES, Fondi Europei di Sviluppo, fino a un totale di otto), aveva tra i suoi principali tratti distintivi l'accesso preferenziale non reciproco al mercato europeo dei prodotti provenienti dai paesi ACP. Ciò si traduceva nell'applicazione di un criterio di discriminazione positiva senza contropartita per tali paesi in un contesto di rivendicazioni post-coloniali a favore di un Nuovo ordine economico internazionale (NOEI), che potenzialmente avrebbe contribuito al loro sviluppo socioeconomico. Ciononostante, questo favoriva a sua volta l'accesso privilegiato alle materie prime africane da parte dei paesi europei, in un momento di rialzo dei prezzi di tali beni primari nei mercati internazionali.

Nell'ambito strettamente commerciale, un altro degli elementi distintivi del modello di Lomé fa riferimento al trattamento specifico di alcuni prodotti, come le banane, le carni bovine, lo zucchero e il rum, definiti nei corrispondenti protocolli speciali, in modo tale da garantire ai paesi ACP prezzi e quantità esportabili fissi in tali settori. Questo regime preferenziale, che influiva sulla maggior parte delle esportazioni, era caratterizzato tuttavia dalla rilevante eccezione dei prodotti protetti nell'ambito della PAC (Politica Agricola Comune) europea. In tal modo, nel caso del settore agricolo, sono fundamentalmente i prodotti tropicali ad aver goduto di condizioni più favorevoli di accesso al mercato europeo.

A mano a mano che Lomé VI, successivamente alla sua revisione del 1995, andava avvicinandosi alla scadenza prevista nel 2000, si avviò un dibattito sul bilancio dei risultati ottenuti e sulla possibile modifica del quadro di relazioni in vigore fino ad allora. La scintilla di tale processo fu la

pubblicazione nel 1996 del cosiddetto "Libro verde", nel quale per la prima volta la Commissione europea manifestava formalmente le proprie preoccupazioni e proposte di modifica del modello, sulla base delle sfide e delle opzioni che pensava di affrontare relativamente al XXI secolo. Nel suddetto documento l'UE faceva leva sulle proprie argomentazioni fondamentali per reimpostare e riformulare in profondità lo schema precedente.

In primo luogo, si sottolineava il tema dell'inefficacia del modello di Lomé, in un contesto di inadempienza tanto degli obiettivi più ambiziosi (la riduzione della povertà o il conseguimento di maggiori livelli di sviluppo economico e sociale), quanto di altri obiettivi più concreti e visibili a breve termine (l'aumento del peso dei prodotti da esportazione dei paesi ACP nei mercati europei). Di fatto, per quanto concerne il commercio, la percentuale di partecipazione delle esportazioni di tali paesi in Europa, non solo non era aumentata, bensì era diminuita. Tutto ciò contrastava inoltre con la realtà di altre economie in via di sviluppo, in modo particolare quelle asiatiche, che in assenza di questo trattamento preferenziale erano riuscite ad aumentare il peso delle proprie esportazioni sui mercati europei. Ciononostante, la letteratura critica della posizione dell'UE mette in discussione la diagnosi volta a qualificare come insuccesso il sistema di preferenze non reciproche di Lomé, dal momento che sarebbe altrimenti difficile comprendere il costante interesse dei paesi ACP per il suo mantenimento.

In secondo luogo, si sottolineava l'incompatibilità degli Accordi di Lomé con la normativa multilaterale dell'OMC (Organizzazione Mondiale del Commercio), dal momento che divergeva da alcuni dei suoi principi di base, come quello della reciprocità e quello della non discriminazione.

L'eccezione al principio di reciprocità, attraverso il controverso articolo XXIV per il caso degli accordi di integrazione regionale, non era applicabile. E per quanto riguarda il principio NPF (Nazione più favorita), rappresentativo dell'assenza di discriminazione, l'ambito preferenziale non reciproco di Lomé era autorizzato come eccezione attraverso una "clausola di abilitazione" solamente nel caso in cui tali vantaggi fossero applicati all'insieme delle economie in via di sviluppo e non esclusivamente ad alcune di esse.

Infine, l'UE si avvaleva dell'argomentazione circa la necessità di differenziazione tra alcuni paesi e altri all'interno del gruppo ACP in funzione del livello di sviluppo socio-economico e dell'evoluzione dello stesso nei due decenni precedenti. Così, l'adeguatezza di un trattamento preferenziale che giocasse a favore di tale sviluppo era considerata in modo molto diverso in funzione del caso, suggerendo l'applicazione di criteri differenti per i PMA (Paesi Meno Avanzati) rispetto al resto dei paesi ACP.

Malgrado le citate incompatibilità, negli ultimi anni è stato possibile continuare ad applicare il modello di Lomé grazie all'accettazione delle due esenzioni temporanee richieste dall'UE relativamente alla già menzionata normativa multilaterale dell'OMC, l'ultima delle quali scade il 31 dicembre 2007.

Sulla base delle argomentazioni illustrate, alla fine del 1998 si avviò il processo negoziale dal quale sarebbe nato l'Accordo di Cotonou. In tali negoziati l'UE fece forti pressioni per tornare a orientare nell'immediato futuro il quadro di relazioni precedente sulla base della liberalizzazione commerciale reciproca, come metodo per migliorare l'efficienza e la competitività dei suoi sistemi produttivi e la capacità di inserimento nelle economie mondiali delle

sue antiche colonie. Paradossalmente, l'interpretazione da parte dei rappresentanti dei paesi ACP era molto diversa, poiché puntava costantemente sulla proroga del modello precedente per il maggior lasso di tempo possibile e, in sua mancanza, sulla flessibilità dei nuovi accordi relativamente a temi sensibili e su periodi di transizione che consentissero un adeguamento non traumatico alla nuova situazione.

Dopo un anno e mezzo di negoziati tra entrambe le parti, nel giugno del 2000 si firma l'Accordo di Cotonou, come sostituto del quadro giuridico impiegato durante i precedenti 25 anni, e prolungando le relative preferenze in modo transitorio fino alla chiusura dei negoziati sugli APE (Accordi di Partenariato Economico), prevista inizialmente entro la fine del 2007. Sebbene nell'ambito politico l'accordo includa un ampio ventaglio di temi innovativi e il rafforzamento di alcuni che esistevano già nell'accordo di Lomé IV rivisto, le trasformazioni più significative si osservano nell'ambito economico e in particolare in quello commerciale.

Sulla linea di quanto sostenuto dall'UE durante i negoziati relativi all'accordo, il cambiamento fondamentale si traduce nella futura sostituzione del vecchio regime commerciale di preferenze unilaterali con un altro di carattere reciproco, in modo tale che la liberalizzazione commerciale possa verificarsi in entrambe le direzioni, oltretutto attraverso l'istituzione di zone di libero scambio. Tutto ciò in maniera perfettamente coerente con la normativa multilaterale dell'OMC e rientrando a sua volta nella logica di altre iniziative precedenti del governo degli Stati Uniti per creare una vasta zona di libero scambio a livello continentale (FTAA, *Free Trade Area of the Americas*, Zona di libero scambio delle Americhe) o Accordi di libero scambio

(FTA, *Free Trade Agreements*) a livello bilaterale o regionale con il maggior numero possibile di paesi latinoamericani. Entrambe le dinamiche, interpretate in termini di nuovo regionalismo aperto, intendono sancire formalmente le relazioni economiche con le aree di influenza storiche, in un contesto nel quale esse sono anche percepite come parzialmente minacciate dalla concorrenza di alcune economie emergenti dell'Asia, e in modo molto particolare dal crescente "sbarco" della Cina, che sta sollevando molto interesse e dibattito nel caso dell'Africa.

Un elemento distintivo di questo nuovo modello europeo è, innanzitutto, la sua denominazione. Contrariamente agli omologhi americani, tale denominazione non include l'espressione "libero scambio"; nascono quindi gli APE o Accordi di Partenariato Economico che, oltre al suddetto regime commerciale reciproco, includono l'assistenza tecnica e finanziaria, sia nell'ambito dei Fondi Europei di Sviluppo (FES) sia nel settore della cooperazione allo sviluppo bilaterale dei diversi membri dell'UE.

Un'ulteriore peculiarità, condizionata dalla necessità di differenziazione sopra citata, consiste nel trattamento speciale concesso ai PMA attraverso il mantenimento del precedente regime preferenziale non reciproco. Tale regime si estende a sua volta all'insieme dei PMA nel resto del mondo, indipendentemente dalla loro appartenenza al gruppo ACP, grazie all'iniziativa EBA (*Everything But Arms*, Tutto tranne le armi) lanciata dall'UE nel 2001.

L'Accordo di Cotonou, nella propria condizione di "accordo per accordarsi" (il cosiddetto *agreement to agree*), non definiva nei dettagli il contenuto di ciascuno degli APE, segnalando che essi si sarebbero dovuti negoziare in modo preferenziale con

gruppi regionali prestabiliti, in modo tale da essere avviati all'inizio del 2008, attraverso la progressiva liberalizzazione commerciale, e da entrare in vigore non più tardi del 2020. I dettagli sui negoziati degli APE, sui relativi effetti potenziali sui paesi ACP e sulle possibili alternative sono sviluppati in altre voci del presente dizionario.

Bibliografia

Bidaurratzaga, E. e Marín, A. (2006): *Integración regional africana y nuevas relaciones con la UE como instrumentos de desarrollo*. Madrid, Los Libros de la Catarata.

Bidaurratzaga, E. (2008): "El nuevo modelo de relaciones Europa-África. El debate sobre los EPAs como instrumento de desarrollo". *Claves de la Economía Mundial*. Madrid, ICEI/ICEX.

Commissione Europea (1997): *Libro verde sulle relazioni tra l'Unione europea e gli stati ACP all'alba del XXI secolo. Sfide e opzioni per un nuovo partenariato*. Bruxelles, Commissione Europea.

Gibb, R. (2000): "Post-Lomé, the European Union and the South", *Third World Quarterly*, Vol. 21, n. 3. Londra, Routledge.

Hurt, S. R. (2003): "Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention", *Third World Quarterly*, Vol. 24, n. 1, Londra.

McQueen, M. (1998) "ACP-EU trade cooperation after 2000. An assessment of reciprocal trade preferences", *The Journal of Modern African Studies*, 36, 4, Cambridge University Press.

Eduardo Bidaurratzaga Aurre

N

Neoliberalismo

L'esaltazione del mercato come meccanismo regolatore perfetto e insostituibile dell'economia è la chiave di volta dell'ideologia neoliberale. Basandosi sulla teoria neoclassica, punta su un modello logico e chiuso nel quale trovano soluzione tutte le incognite che deve risolvere un sistema economico.

Dal punto di vista internazionale, il neoliberalismo postula in sostanza il libero scambio, la soppressione degli ostacoli al commercio internazionale e la liberalizzazione dei movimenti di capitale.

Origine

Il neoliberalismo fa la sua comparsa come strategia per fare uscire il capitalismo dalla crisi degli anni Settanta, una volta constatato l'esaurimento del keynesianesimo. Una nuova dottrina doveva sostituire quella in vigore con l'obiettivo di sollevare il sistema dalle responsabilità e di affrontare le nuove circostanze a vantaggio delle classi dominanti. Le concezioni neoliberali si imposero nettamente durante il decennio degli anni Ottanta come risultato del fallimento degli ultimi tentativi di risolvere la

crisi attraverso una politica espansiva e di ciò che significò l'ascesa al potere dei conservatori Reagan negli Stati Uniti e Thatcher in Gran Bretagna come controffensiva globale, che trascinò tutti gli altri governi, indipendentemente dalla loro ideologia.

Da allora si sono osservate trasformazioni economiche profonde. Hanno perso importanza alcuni settori industriali storici e ne sono emersi altri. Si è registrato un intenso rinnovamento tecnologico, orientato principalmente al miglioramento della produttività. La concentrazione di capitale ha accelerato e le multinazionali rappresentano lo scheletro della struttura economica mondiale. Le relazioni sociali tra classi hanno subito una profonda modifica e si registra una regressione nelle capacità del mondo del lavoro rispetto al capitale.

Le ricette neoliberali sono riuscite a migliorare il tasso di redditività del capitale, ma la natura conflittuale del capitalismo richiede risposte più sottili a una civiltà percorsa da molteplici tensioni, lacerazioni e frustrazioni. Il neoliberalismo può dirsi soddisfatto, fino a questo momento, per aver affrontato la crisi del capitalismo senza grandi rotture

per il sistema e per aver agito a favore degli interessi dei settori dominanti del capitale, ma deve tuttavia riconoscere che non è stata risolta nemmeno una delle grandi questioni sociali che prospettava la situazione mondiale prima della sua egemonia, mentre molte altre sono peggiorate.

Programma

La politica economica neoliberale persegue come obiettivo l'incremento del tasso di redditività del capitale ed è intorno a tale obiettivo che si articolano i diversi elementi: l'attacco ai salari, la regressione delle prestazioni e dei servizi sociali, la controriforma fiscale, la deregolamentazione del mercato del lavoro, le privatizzazioni e la globalizzazione.

Attacco ai salari

Il reddito si distribuisce tra salari e utili di impresa. Il travaso dai salari ai profitti favorisce la redditività del capitale. La ragione teorica portata avanti per la riduzione dei salari è che essi avevano raggiunto un livello per il quale la domanda di lavoro non era in grado di assorbire l'offerta esistente. Attribuendo la colpa della disoccupazione agli elevati livelli salariali, è stato proposto il travaso dai salari ai profitti come un meccanismo in grado di generare più investimenti e pertanto più occupazione. Questo concatenamento si è dimostrato falso in numerose occasioni.

Regressione delle prestazioni e dei servizi sociali

La politica neoliberale ha sottomesso il settore pubblico a un continuo attacco per quanto concerne le spese per le prestazioni sociali e la gestione dei servizi pubblici di interesse generale, come l'istruzione o la sanità. Tali servizi sono considerati come salari indiretti e le prestazioni per pensioni,

indennità di disoccupazione, invalidità, ecc., come salari differiti. Per il capitale, il costo del fattore lavoro delle merci comprende non soltanto i salari diretti, ma anche gli indiretti e i differiti, ragione per cui si sostiene che il taglio salariale debba riguardare tutte le sue espressioni, poiché tutte incidono sul profitto.

La regressione dello Stato sociale ha anche altre conseguenze: debilita i lavoratori, attraverso l'insicurezza e la paura del futuro, rendendoli così più facilmente sfruttabili; degradando i servizi pubblici e le prestazioni sociali, spiana la strada alle attività private di fronte all'esigenza dei cittadini e delle cittadine di procurarsi assistenza e pensioni complementari.

Controriforma fiscale

Il neoliberalismo ha modificato i modelli fiscali in senso regressivo. Ha messo in questione il livello di riscossione dei tributi raggiunto, giudicandolo controproducente alla luce dell'importanza economica che concede allo Stato e degli impedimenti che implica per il dinamismo dell'economia. Il risultato della controriforma è sotto gli occhi di tutti: stagnazione in molti paesi, quando non riduzione, del peso delle imposte sul PIL; le imposte indirette (più regressive, in linea generale, rispetto a quelle dirette) hanno guadagnato terreno su quelle dirette; le imposte dirette hanno perso progressività, attenuando il carico impositivo dei redditi più elevati; le imposte sul capitale si sono tendenzialmente ridotte; le norme fiscali e il rigore della loro applicazione si sono rilassati (si sono accentuate le frodi).

Deregolamentazione del mercato del lavoro

Il panegirico della flessibilità, l'insistenza sull'eliminazione della rigidità del mercato

del lavoro, non esprime altro se non la convenienza di alterare a favore del capitale il rapporto di forze tra le classi, e a tale scopo niente di meglio che la soppressione dei diritti in materia di lavoro, la frammentazione dei lavoratori e delle lavoratrici e l'indebolimento della loro capacità di negoziazione, compreso l'attacco ai sindacati.

È falso che la flessibilità crei occupazione. In ultima analisi, più si utilizza il lavoro con flessibilità meno lavoratori e lavoratrici saranno necessari per produrre allo stesso modo.

Privatizzazioni

Sono state giustificate, da posizioni neoliberali, attraverso svariate argomentazioni: con la necessità di staccarsi da un settore pubblico eccessivo e inefficiente; per combattere i deficit pubblici; per estendere gli spazi commerciali all'iniziativa privata; per ridurre i controlli e le interferenze da parte delle aziende pubbliche sui mercati.

Come nei casi precedenti, nei quali le politiche neoliberali sono andate sfaldandosi, le argomentazioni teoriche sono molto fiacche. L'epoca dell'economia mista (combinazione dell'economia di mercato con un settore pubblico potente), successiva alla seconda guerra mondiale, ebbe per il capitalismo i migliori risultati della sua storia.

Globalizzazione

I vantaggi del mercato non potevano restare circoscritti all'interno delle economie. Nei primi tempi del capitalismo, l'esistenza delle nazioni, la scarsità di capitale e le restrizioni alla mobilità dei fattori produttivi, portarono alla necessità di contare su una teoria che giustificasse i vantaggi del commercio internazionale e del libero scambio. Questo ruolo lo svolse all'epoca la teoria dei costi comparativi, che con nuove

elaborazioni, continua a essere un pilastro fondamentale del neoliberalismo.

La teoria dei costi comparativi sostiene che ciascun paese si specializzerà nella produzione di ciò per cui è meglio preparato (ciò per cui i costi comparativi risultino minori), che tale specializzazione favorirà il paese stesso e il resto dei paesi con i quali commercia e che, in ultima analisi, con il commercio internazionale tutti i paesi che interverranno riusciranno a guadagnare.

Tali argomentazioni teoriche sono state confutate dalla realtà. Il commercio internazionale basato sul libero scambio ha comportato sistematicamente vantaggi per i paesi industrializzati e non per quelli non industrializzati o meno sviluppati, ha creato un divario insuperabile tra gli uni e gli altri e ha alimentato alcuni forti squilibri che si sono tradotti in un debito estero tanto opprimente quanto insanabile.

Dal momento che la società è innanzitutto concepita come una rete di mercati, il modo nel suo complesso deve trasformarsi in un mercato globale. Il commercio dei beni e i movimenti di capitale non devono avere limiti. Le forze del mercato devono agire in piena libertà, oltrepassando le barriere imposte dagli Stati.

Queste sono le tesi sostenute da organismi quali l'Organizzazione mondiale del commercio, la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale. Conseguenza della loro adesione alle politiche neoliberali furono i piani di adeguamento strutturale e i trattati di libero scambio. Non solo, gli Accordi di Partenariato Economico (APE, o EPA nella sigla inglese) che l'Unione Europea propone ai paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) adottano quelle peculiarità che renderanno difficile per gli Stati qualunque riscossione impositiva,

promuoveranno le privatizzazioni e faranno regredire le prestazioni e i servizi sociali già carenti. L'Europa entrerà invece in questi paesi con tutti i suoi prodotti manifatturieri e le sue nuove tecnologie senza alcuna barriera e con scarse ripercussioni in termini di vantaggi sociali, tranne che per le classi dominanti. È impensabile che si crei occupazione in zone nelle quali gran parte della popolazione pratica un'agricoltura di sussistenza, dove esistono gravi carenze a livello di istruzione e forti difficoltà per entrare a far parte del nuovo mercato del lavoro.

Queste politiche hanno sempre dimostrato di essere efficaci nel concentrare la ricchezza e nell'espandere la povertà. Allontaneranno le persone dei paesi ACP da ogni conquista che gli Obiettivi di sviluppo del Millennio si erano proposti.

Epilogo: la crisi

Nell'estate del 2007 negli Stati Uniti scoppiò una crisi finanziaria di proporzioni straordinarie. La scintilla fu lo scoppio di una bolla immobiliare che era andata alimentandosi nei cinque anni precedenti, attraverso una politica di bassi tassi di interesse e di deregolamentazione finanziaria, messa in atto dalla Federal Reserve e da altre istituzioni incaricate del controllo delle finanze.

La rapidità con cui la crisi immobiliare si trasformò in crisi finanziaria, la contaminazione immane che subì l'intero sistema creditizio della maggior parte dei paesi e su scala mondiale e l'impatto che la crisi finanziaria ha avuto sull'economia reale, generando una recessione economica generalizzata e globale, che è stata paragonata per molti aspetti alla crisi economica degli anni '30, scatenatasi a partire dal crack della borsa nell'ottobre del 1929, richiedono un approfondimento dell'analisi di con-

cetti come quelli del neoliberalismo, della globalizzazione e della finanziarizzazione, alla luce dei nuovi fatti che questa crisi ha messo davanti ai nostri occhi. Walden Bello e Francois Chesnais hanno offerto delle analisi chiarificatrici in tal senso, che prenderemo come riferimento.

L'epoca d'oro del capitalismo contemporaneo (negli anni dal 1945 al 1975), fu un periodo di crescita rapida, tanto nelle economie del centro come in quelle sottosviluppate. Questo periodo si concluse a metà degli anni '70, quando le economie del centro si trovarono immerse nella stagflazione (crescita bassa e inflazione). La ricostruzione della Germania e del Giappone, nonché la rapida crescita di economie in via di industrializzazione come Brasile, Corea del Sud e Taiwan apportarono una grande capacità produttiva e incrementarono la concorrenza globale. Il tasso di profitto risultò eroso. Per uscire dall'impasse della sovrapproduzione il capitalismo mise in piedi tre strategie. La ristrutturazione neoliberale, la globalizzazione e la finanziarizzazione.

La ristrutturazione neoliberale, iniziata negli anni '80 da Reagan negli Stati Uniti e da Margaret Thatcher nel Regno Unito e nota come adeguamento strutturale nei paesi del Sud, è già stata analizzata nei paragrafi precedenti. La teoria sulla quale si basava presumeva che migliorando i redditi di coloro che si trovavano al vertice della piramide sociale, sarebbero migliorati gli investimenti e che la ricchezza si sarebbe diffusa in tutta la società. Questa teoria, detta teoria del *trickle-down*, si dimostrò falsa. Strangolò la domanda e generò disuguaglianze enormi, anche se (e in questo si il capitale si dimostrò piuttosto straordinario) pose fine alla resistenza e debilità in modo straordinario il movimento operaio e i sindacati. Tra i risultati economici della ristrutturazione neoliberale non sono

annoverati successi. La crescita del PIL, che fu del 3,5% negli anni '60 (media mondiale), passò al 2,5% negli anni '70, all'1,4% negli anni '80 e all'1,1% negli anni '90.

La globalizzazione, anch'essa già illustrata in precedenza, cercava di combinare un accumulo estensivo di capitale con una rapida integrazione di zone semicapitaliste, non capitaliste e precapitaliste nell'economia globale di mercato. Il suo obiettivo era guadagnare l'accesso alla mano d'opera a buon mercato, a nuove fonti di prodotti e materie prime e a nuove aree di investimento. La liberalizzazione del commercio, la rimozione degli ostacoli alla mobilità del capitale e l'abolizione delle frontiere per gli investimenti all'estero, furono i suoi strumenti più utilizzati. La Cina è il caso più eclatante negli ultimi 25 anni di un'area non capitalista integrata nell'economia capitalista. Il problema che si trova di fronte la strategia basata sulla globalizzazione come via d'uscita dalla stagnazione è che intensifica la tendenza alla sovrapproduzione. La Cina degli ultimi 25 anni ha apportato un volume elevatissimo di capacità produttiva manifatturiera, che a sua volta ha avuto come effetto l'abbassamento dei prezzi e dei profitti.

La finanziarizzazione si è dimostrata vitale per mantenere e aumentare la redditività. Secondo F. Chesnais, una delle principali conseguenze e manifestazioni di ciò che egli definisce la fase molto lunga di "accumulo senza rottura" (da dopo la II^a guerra mondiale fino al giorno d'oggi) è rappresentata dal livello raggiunto e dai meccanismi generati dall'accumulo di capitale di prestiti a interesse, che si valorizza esternamente alla produzione di valore (economia reale formata da agricoltura, industria, commercio e servizi) e plusvalore, senza uscire dalla sfera dei mercati finanziari.

La liberalizzazione finanziaria orchestrata da Washington gettò le basi dei mercati dei

capitali planetari. Le altre due grandi fonti di accumulo di capitali finanziari sono rappresentate dalle rendite basate sulle fonti di energia o di materie prime, con la rendita petrolifera in testa, e dai fondi accumulati in titoli dei sistemi pensionistici privati.

La disconnessione tra l'economia reale e quella finanziaria non è nel capitalismo un semplice incidente o un problema di gestione delle finanze. È una necessità provocata per far fronte alla stagnazione che genera la sovrapproduzione nell'economia reale. Dalla crisi messicana del 1982 si è verificata una costante reiterazione di crisi finanziarie. Il 1982 fu il punto di partenza della crisi del debito del terzo mondo, che infierì principalmente sull'America Latina. Nel 1987 si verificò il crack di media gravità della borsa di Wall Street. Nel 1989 il fallimento e il salvataggio delle casse di risparmio degli USA (esordio di una prima crisi immobiliare mondiale). All'inizio degli anni Novanta crollarono il settore immobiliare e la borsa del Giappone, con effetti che ebbero ripercussioni durante tutto il decennio e persino oltre. Nel 1995 si verificò la seconda crisi del debito del Messico. Nel giugno del 1997 emerse la crisi asiatica, che colpì sette paesi dell'area. Nel 2001, negli USA crollarono le aziende Punto Com, allo scoppio della bolla creata per l'eccessivo valore delle loro azioni, che le aveva fatte crescere, negli anni tra il 1998 e il 2001, fino a estremi sproporzionati. Con questo scoppio scomparve anche il mito della new economy secondo la quale, parallelamente a quella delle nuove tecnologie, si era entrati in un'era di un capitalismo senza crisi e senza cicli economici.

Con un'economia reale ostacolata dalla sovrapproduzione, incapace di offrire al capitale i livelli di profitto dell'economia finanziaria, e con delle finanze ipertrofiche,

che si sono estese a tutto il mondo in cerca di profitti, che mancano di controlli efficaci e che cercano attraverso la speculazione di migliorare a qualunque costo la propria redditività, la creazione di bolle, il loro inevitabile scoppio (tutto quello che sale scende, anche nelle finanze, che, in fin dei conti, non possono essere eternamente separate dalla base o dai fondamenti economici) e il danno che la contaminazione finanziaria finisce per provocare nell'economia reale, sotto forma di recessioni o depressioni, sono un destino inesorabile che accompagnerà il capitalismo così come oggi lo conosciamo.

Bibliografia

Anisi, D. (1992): *Jerarquía, mercado, valores. Una reflexión económica sobre el poder*. Madrid, Alianza.

Barceló, A. (1992): *Filosofía de la economía. Leyes, teorías y modelos*. Barcellona, Fuhem/Icaria.

Chesnais, F. et al. (2002): *La globalización y sus crisis. Interpretaciones desde la economía marxista*. Madrid, Los Libros de la Catarata.

Galbraight, J.K. (1989): *Historia de la economía*. Barcellona, Ariel.

Martín, A. et al. (2002): *Elementos de análisis económico marxista. Los engranajes del capitalismo*. Madrid, Los Libros de la Catarata.

Montes, P. (1996): *El desorden neoliberal*. Madrid, Editorial Trotta.

Iñaki Uribarri Hernández

O

Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)

L'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) è l'istituzione multilaterale incaricata di stabilire le regole del commercio internazionale. In questo compito succede dal 1995 al GATT (sigla inglese dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio), che funzionava dal 1947 e che attualmente è rimasto inglobato nell'OMC, di cui fa parte insieme all'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) e all'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPS). L'OMC è, insieme all'FMI e alla Banca Mondiale, uno dei principali organismi economici internazionali e uno strumento privilegiato della globalizzazione neoliberale.

In seno al GATT si celebrarono otto cicli di negoziati commerciali: il primo ebbe luogo a Ginevra nel 1947 e l'ultimo, noto come *Uruguay Round*, diede origine all'Organizzazione mondiale del commercio. L'*Uruguay Round*, come tutti i precedenti, fu avviato su richiesta dei paesi sviluppati sostanzialmente per ampliare il campo di attuazione del GATT. A causa

dei disaccordi tra Stati Uniti e Unione Europea, in particolare in riferimento all'agricoltura, i negoziati che iniziarono nel 1986 a Punta del Este (Uruguay) con l'intenzione di terminare quattro anni più tardi, non si conclusero fino al 15 dicembre del 1993. E l'accordo definitivo venne siglato a Marrakech (Marocco) nell'aprile del 1994 da parte dei rappresentanti di più alto livello di 124 paesi e dell'Unione Europea. Nel 2008 l'OMC ha 152 membri.

L'Organizzazione Mondiale del Commercio iniziò a funzionare il 1° gennaio del 1995. La Conferenza Ministeriale, che si riunisce almeno ogni due anni, è il supremo organo decisionale dell'OMC, la quale dispone anche di un Consiglio Generale, che è il suo organo permanente, e di un direttore generale. Nell'OMC, come nel GATT in precedenza e a differenza delle istituzioni di Bretton Woods (FMI e BM), ogni paese ha lo stesso peso nelle votazioni, sebbene le decisioni si adottino in genere per consenso. Tuttavia, dietro tale apparenza di democrazia formale si cela la tirannia dei mercati, che assegna una capacità decisionale proporzionale alla potenza economica di ciascuno, ragione per cui, di fatto, sono i paesi sviluppati a comandare. Si tratta di

conseguenza più di un'oligarchia che di una vera democrazia. Un'oligarchia alla quale inoltre, in molte commissioni e gruppi di lavoro, partecipano in nome dei paesi del Nord persone direttamente collegate alle aziende del settore corrispondente. In altri termini, dettano le regole del gioco coloro che maggiormente possono trarre vantaggio da esse, "globalizzando" in tal modo l'economia secondo i desideri delle multinazionali.

Fino a ora si sono tenute sei conferenze ministeriali: a Singapore (1996), Ginevra (1998), Seattle (1999), Doha (2001), Cancún (2003) e Hong Kong (2005). Inoltre, malgrado così fosse previsto, nella riunione di Seattle non si raggiunse l'accordo necessario per promuovere quello che avrebbe assunto il nome di *Millennium Round*. A Doha, tuttavia, si lanciò un nuovo ciclo di negoziati che, cominciando nel 2002, si sarebbe dovuto concludere in tre anni. A questo ciclo di negoziati il Nord intendeva assegnare il nome di *Development Round*, ma la maggior parte delle economie del Sud si oppose, considerato il contenuto dei negoziati. Inoltre, dopo il fallimento del vertice di Cancún, nel quale per la seconda volta dopo Seattle non vi fu un solo accordo, la data di conclusione del *Doha Round* non fu rispettata. Di fatto, nella VI Conferenza ministeriale tenutasi a Hong Kong si fissò come nuovo termine il dicembre del 2007, termine che d'altro canto è stato ampiamente superato senza che ne fosse fissato uno nuovo. Per tale ragione è possibile affermare che il *Doha Round* si è arenato.

Sull'OMC ricade inoltre il compito di vigilare sulle nuove regole commerciali. A tale scopo dispone di un Organo di esame delle politiche commerciali, incaricato di controllare l'adempimento da parte di ciascun membro. Si tratta altresì dell'unica organizzazione internazionale davvero in grado

di imporre sanzioni ai paesi membri per l'inadempienza di tali regole, attraverso il suo Organo di conciliazione. Considerata la sua capacità sanzionatoria, l'OMC si è trasformata su richiesta delle potenze del Nord nella casa di accoglienza di ogni tipo di questioni economiche più o meno "correlate al commercio".

In primo luogo furono i diritti di proprietà intellettuale, introdotti nell'Uruguay Round. Successivamente fu la volta della liberalizzazione assoluta del nascente commercio elettronico, senza che i paesi del Sud ottenessero nulla in cambio. E nelle successive conferenze ministeriali emersero i tentativi di includere la liberalizzazione degli investimenti internazionali, gli approvvigionamenti pubblici e la politica in materia di concorrenza, che furono ammessi come temi da trattare malgrado non fossero stati raggiunti accordi. Ciononostante, come parte della propria strategia negoziale, che ora è incentrata sul conseguimento di risultati nel commercio dei servizi e sulla sempre presente questione agricola, i paesi del Nord ritirarono nel 2004 tali argomenti dal *Doha Round*. Ma non ottennero con ciò che la Conferenza ministeriale di Hong Kong fosse un netto successo, anche se essa non fu nemmeno un insuccesso totale come quelli raccolti a Seattle e Cancún. Pertanto, l'estensione del mandato dell'OMC a nuove materie è momentaneamente paralizzata, ma l'organizzazione, per quanto debilitata, continua a funzionare.

In effetti, i risvolti gravi di Seattle e Cancún hanno danneggiato l'immagine dell'OMC, a causa delle proteste organizzate nelle strade contro la globalizzazione neoliberale e della posizione ferma mantenuta all'interno da alcuni dei trascurati paesi del Sud. E da allora sempre più persone, organizzazioni e governi denunciano il fatto che l'OMC è un elemento importante

nell'imposizione di una globalizzazione economica al servizio esclusivo delle aziende multinazionali, delle banche e dei fondi di investimento.

Ma gli accordi dell'*Uruguay Round* continuano a essere in vigore, costituendo un chiaro esempio delle differenze che esistono tra il pensiero neoliberale e la sua applicazione pratica. Il fatto è che tali regole del gioco celano più di una trappola. Contrariamente a quanto spesso si afferma, non tutto si liberalizza. Così, nonostante l'interesse che ha per molte economie del Sud, l'apertura dei mercati agricoli del Nord progredisce molto a rilento, mentre le sovvenzioni agricole degli Stati Uniti, dell'Unione Europea e del Giappone aumentano anziché diminuire. E la liberalizzazione del commercio dei prodotti tessili ha impiegato dieci anni per concludersi. Dal canto suo, la progressiva liberalizzazione della prestazione di servizi è incominciata da quelli che interessano alle grandi aziende del Nord, come i servizi finanziari e le telecomunicazioni, ma in pratica esclude la mobilità internazionale della mano d'opera. D'altronde, lungi dal liberalizzarsi mettendo al servizio dell'umanità i progressi della scienza e della tecnologia, si rafforza la tutela della proprietà intellettuale (brevetti, marchi e diritti d'autore), un altro fattore che avvantaggia le multinazionali. A tale scopo, i paesi membri sono obbligati ad adottare una legislazione che tuteli i diritti di proprietà intellettuale al pari di quella dei paesi del Nord. Tra l'altro, ciò presuppone che si stabilisca una durata minima di 20 anni per i brevetti e l'allargamento dell'ambito di quanto è possibile brevettare fino agli esseri umani. E le sue maggiori beneficiarie sono le grandi aziende multinazionali, in particolar modo quelle farmaceutiche.

In altri termini, i governi delle principali potenze economiche hanno ideato delle regole del gioco adatte ai desideri delle

grandi aziende multinazionali: apertura dei mercati in nuovi settori in espansione e impero del brevetto e del marchio registrato su tutto il globo terracqueo. In tal modo, ciò che è più probabile è che ne escano perdenti i paesi impoveriti, privi di quasi tutto salvo che di ricchezze naturali da depredare e di mano d'opera a basso costo da sfruttare.

Bibliografia

- Autori Vari (2007): *Monopolios artificiales sobre bienes intangibles. El proceso de privatización de la vida y el conocimiento*. Fundación Via Libre e Fundación Heinrich Böll. Disponibile sul sito: www.vialibre.org.ar e sul sito www.boell-latinoamerica.org Data di consultazione: 12/12/2008.
- IATP, Institute for Agriculture and Trade Policy e 3D (2005): *Sembremos la semilla de los derechos. Examen del comercio agrícola y la OMC desde la perspectiva de los derechos humanos*. Disponibile sul sito: www.iatp.org Data di consultazione: 12/12/2008.
- Malhotra, K. (coord.) (2003): *Making Global Trade Work for People*. Londra, Earthscan Publications Ltd. Disponibile sul sito: www.boell.de/alt/downloads/global/globaltrade.pdf Data di consultazione: 12/12/2008.
- Oxfam (2006): *Una receta para el desastre ¿Traicionará la Ronda de Doha las promesas de desarrollo?* Rapporto Oxfam, n. 87, aprile. Disponibile sul sito: www.comercioconjusticia.com Data di consultazione: 12/12/2008.
- PNUS (2005): "Comercio internacional. Liberar el potencial del desarrollo humano". Capitolo 4 de *Informe sobre el Desarrollo*

Humano 2005 (Rapporto sullo Sviluppo Umano 2005). Disponibile sul sito: www.undp.org Data di consultazione: 12/12/2008.

Rodríguez, G. (2008): “El éxito del fracaso de las negociaciones de la OMC”. *Peripecias*, n. 109, agosto. Disponibile sul sito: www.peripecias.com/ Data di consultazione: 12/12/2008.

Stiglitz, J.E. (2006): *La Globalizzazione che funziona*. Torino, Einaudi.

Sito Web dell'OMC: www.wto.org

Su questo sito sono disponibili gratuitamente i rapporti annuali e alcune altre pubblicazioni.

L'OMC pubblica annualmente tre rapporti:

- *WTO Annual Report* (rapporto annuale dell'OMC), in primavera. Tratta gli aspetti istituzionali.
- *World Trade Report* (rapporto sul commercio mondiale), in estate. Nuova pubblicazione, che analizza diverse problematiche del sistema mondiale del commercio.
- *International Trade Statistics* (statistiche del commercio internazionale), in autunno.

Patxi Zabalo Arena

P

Partecipazione

Prendere parte attivamente alle questioni pubbliche di una comunità, di uno Stato o di entità sopranazionali è un diritto e una prassi che, in combinazione con “democrazia” e “cittadinanza”, chiama in causa tutte le istituzioni politiche e sociali, le loro strutture e le loro azioni.

Di norma, ha due usi alternativi: come qualità legittimatrice di contenuti non democratici (Banca Mondiale, 2004) o come critica delle carenze democratiche dell'ordine esistente (Sousa Santos, 2005; Ovejero et al., 2004; White, 2002). Tali critiche comprendono generalmente proposte di riforma o rifondazione (Genro, de Souza, 2000; Wainwright, 2005; El Troudi et al., 2005), ma al momento la solidità delle argomentazioni critiche è molto superiore a quella delle proposte che l'accompagnano.

Sousa Santos propone una critica radicale del sistema politico dominante a partire dalla quale le sue proposte presumono un conflitto con il mercato: “[...] La relativa irrilevanza della cittadinanza che in ogni caso punta già, nella sua versione liberale, verso un'integrazione di bassa intensità,

formale e astratta”. Sousa Santos conclude: “[...] Da qui l'importanza di raggiungere una nuova congruenza tra la cittadinanza e la comunità in grado di compensare il principio di mercato. Tale nuova congruenza è quella che intende raggiungere il progetto di reinvenzione solidale e partecipativa dello Stato” (Sousa Santos, 2005).

In effetti, la questione centrale per stabilire l'impatto politico e sociale della partecipazione è la sua capacità di modificare i rapporti di potere in ogni ambito. Di norma, il potere costituito stabilisce il campo di gioco e gli interessi al servizio dei quali deve stare la partecipazione. Per tale motivo, Haroldo Dilla conclude che: “La premessa chiave della partecipazione promossa dal neoliberalismo è precisamente il suo esercizio al di fuori di qualunque controllo rilevante del potere”. (Dilla et al. 1996).

La Banca Mondiale è la principale portabandiera della “partecipazione neoliberale”. La sua definizione ufficiale afferma: “Che cosa significa partecipazione? È il processo mediante il quale gli attori locali dello sviluppo influiscono e partecipano alla definizione delle priorità, delle politiche, della sud-

divisione delle risorse e dell'accesso ai beni e ai servizi locali?". Ma la Banca Mondiale non dice che tali propositi benevoli devono servire per l'esecuzione delle politiche decise esclusivamente dalla stessa Banca, le cui conseguenze provate attentano alla qualità e alla dignità della grande maggioranza degli "agenti locali". In tal caso, la "partecipazione" cerca di ridurre i costi economici e sociali della privatizzazione delle risorse e dei servizi pubblici, spesso con "promiscuità antidemocratica tra lo Stato e il terzo settore", come denuncia Sousa Santos.

L'aspirazione alla "rifondazione" dello Stato fa parte del progetto generale dei movimenti di lotta contro la globalizzazione neoliberale: "I nuovi movimenti globali propongono un nuovo paradigma politico che cerca di raggiungere un passaggio da sistemi di democrazia formale a processi di democrazia radicale" (Calle, 2005).

L'ambizione delle alternative, legittima e necessaria rispetto ai problemi che si affrontano, contrasta con i limiti dei risultati concreti che sinora sono stati raggiunti. Alcune delle esperienze che furono referenti di "democrazia partecipativa", come il "bilancio partecipativo" della città brasiliana di Porto Alegre, hanno contribuito certamente a sviluppare reti sociali, ma il trasferimento di potere da esse si è dimostrato molto limitato e fragile e i risultati pratici sul miglioramento della qualità della vita della popolazione sono stati modesti e poco duraturi; è significativo che il PT, che ispirò e diresse quell'esperienza dal 1989, abbia perso le elezioni locali nel 1994. Nel processo del Forum sociale mondiale, così collegato a Porto Alegre, sono stati realizzati resoconti critici dei bilanci partecipativi sotto diversi aspetti (Carta Maior, 2006).

Nuovi progetti, come i Consigli comunali in Venezuela, si basano sull'esperienza pre-

cedente per ricercare nuove risposte alla questione centrale della "rifondazione dello Stato": per esempio, la necessità di basare l'intero processo sull'autogestione locale, articolata con la partecipazione, con potere decisionale reale, alle politiche pubbliche e con il controllo effettivo delle istituzioni rappresentative, fattore che a sua volta richiede che tali istituzioni siano riformate radicalmente.

Nel "terzo settore" sono emerse anche esperienze interessanti che vincolano la partecipazione alla pressione politica. In America Latina sono stati conseguiti risultati validi nelle "veedurias ciudadanas", sorta di commissioni cittadine di controllo (Alfaro, 2003). Altre iniziative, come le "cybercampagne", ottengono risultati significativi solo quando sono integrate in strategie coerenti, per esempio, campagne come quelle di Amnesty International per l'invio di messaggi di posta elettronica a sostegno di persone oggetto di rappresaglia alle istituzioni responsabili della loro situazione.

Tali esperienze positive dovrebbero servire da stimolo per cercare mezzi di partecipazione effettiva delle organizzazioni sociali ai trattati e agli accordi internazionali che hanno un notevole impatto sulle condizioni di vita dei popoli del Sud. Nel caso dei trattati come gli APE (Accordi di partenariato economico, in inglese EPA, Economic Partnership Agreements) che l'Unione Europea intende firmare con i paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico), è particolarmente importante l'impegno e la partecipazione delle reti sociali. In questo caso, le campagne internazionali, come quella di Stop EPA, insieme al lavoro di altre istituzioni e associazioni, sono riuscite a frenare tali accordi e a proporre delle alternative. Reti di organizzazioni come queste potrebbero stabilire commissioni o osservatori stabili sia nel processo di elaborazione dei trattati sia nella loro

applicazione pratica. Contribuirebbero così a creare l'opinione e la mobilitazione dei cittadini e, su tale base, a costruire metodi di partecipazione solidale Nord-Sud in grado di conquistare un'influenza effettiva sulle decisioni politiche.

Bibliografia

Alfaro Moreno, R.M. (2003): *Ciudadan@s "de a veras"*. Lima, Calandria.

Banca Mondiale. *Grupo sobre Participación y Desarrollo Comunitario*. www.wb-info.kiosk.org/resource47_163.html Data di consultazione: 12/12/ 2008.

Calle, A. (2005): *Nuevos movimientos globales. Hacia la radicalidad democrática*. Madrid, Editorial Popular.

Carballo, Ch; Encina, J.; Rosa, M. e Soria, M. (2004): *Cuando nos parece que la gente no participa*. Sevilla, Atrapasueños.

Carta Maior (2006): www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=9801 Data di consultazione: 12/12/2008.

Dilla, H.; Monereo, M. e Valdés Paz, J. (1996): *Alternativas de izquierda al neoliberalismo*. Madrid. Fundación de Investigaciones Marxistas.

El Troudi, H.; Harnecker, M. e Bonilla-Molina, L. (2005): *Herramientas para la participación*. Caracas.

Genro, T., de Souza, U. (2000): *Il bilancio partecipativo. L'esperienza di Porto Alegre*, Edizioni La Ginestra, Limbiate.

Ovejero, F.; Martí, J.L. e Gargarella, R. (comp.) (2004): *Nuevas ideas republicanas* Madrid, Paidós.

Rodríguez Villasante, T (2006): *Desbordes Creativos. Estilos y estrategias para la transformación*. Madrid, Los Libros de la Catarata.

Sousa Santos, B. de (2005): *El milenio huérfano*. Madrid, Trotta.

Wainwright, H. (2005): *Cómo ocupar el Estado*. Barcellona, Icaria (*Sulla strada della partecipazione: dal Brasile alla Gran Bretagna, viaggio nelle esperienze di nuova democrazia*, Roma, Ediesse).

White, S.C. (2002): "Despolitizando el desarrollo: los usos y abusos de la participación" in Pearce, J.: *Desarrollo, ONG y Sociedad Civil*. Barcellona, Intermón Oxfam.

Miguel Romero Baeza

Politica Agricola Comune (PAC)

L'origine della Politica Agricola Comune risale agli anni Sessanta, epoca nella quale l'Europa era deficitaria per quanto riguarda la maggior parte dei prodotti alimentari consumati dalla sua popolazione. Questa politica di sostegno all'agricoltura contribuì alla crescita economica e consentì di garantire la fornitura al consumatore europeo di una vasta gamma di prodotti alimentari di qualità a prezzi ragionevoli.

A tutt'oggi si può affermare che la PAC è stata la politica comune più importante, non solo dal punto di vista del bilancio, ma anche come uno degli elementi fondamentali della stessa Unione europea. Per quanto concerne il bilancio comunitario, anche se al principio arrivò a costituire persino più dei due terzi del totale, attualmente rappresenta qualcosa meno del 40% del bilancio comunitario totale, vale a dire lo 0,3% del PIL dell'UE.

Obiettivi

Gli obiettivi della PAC sono stabiliti nell'articolo 39 del Trattato di Roma e sono i seguenti: incrementare la produttività, garantire un livello di vita equo per la popolazione delle zone rurali, stabilizzare i mercati, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e garantire al consumatore forniture a prezzi ragionevoli.

Nello stesso Trattato, si riconosce l'esigenza di tenere in considerazione le disuguaglianze strutturali e naturali tra le diverse regioni agricole, la componente sociale dell'agricoltura e la necessità di realizzare adattamenti progressivi ai mutevoli scenari futuri.

Evoluzione

Dalla sua creazione fino a oggi, la PAC si è evoluta da un lato in modo da adeguarsi alla domanda del mercato, imposta dall'esterno, e dall'altro al fine di ridurre o bloccare il bilancio destinato al mantenimento della politica stessa. Tale evoluzione ha segnato diverse tappe della PAC che si differenziano le une dalle altre fondamentalmente a livello degli strumenti applicati al fine di conseguire gli obiettivi iniziali.

La prima tappa si prolungò dalla sua creazione nel 1962 fino alla prima riforma che ebbe luogo nel 1992. Furono trent'anni durante i quali il sistema di sostegno di questa politica era incentrato su due aspetti fondamentali: il sostegno ai redditi e la protezione alle frontiere. Il sostegno ai redditi dei produttori si basava sulla fissazione di prezzi minimi e di un sistema di acquisti pubblici di intervento. La protezione alle frontiere fissava prezzi

minimi di importazione e stabiliva dazi variabili e un regime di restituzioni (sovvenzioni) all'esportazione.

Grazie a tale sistema di protezione si riuscì ad aumentare la produzione e l'UE divenne il primo importatore e il secondo esportatore di prodotti agricoli a livello mondiale. Tuttavia, l'aumento della produzione ebbe anche una conseguenza negativa, dal momento che iniziarono a registrarsi quantitativi sempre maggiori di eccedenze. La gestione delle eccedenze provocò a sua volta aumenti nelle spese di intervento, problemi con i concorrenti sul mercato internazionale¹ ed effetti negativi sull'ambiente, tra gli altri.

In definitiva, l'aumento della produzione si ebbe al costo di una spesa pubblica elevata che scatenò, agli inizi degli anni '90, una situazione esterna e interna insostenibile e che rese necessaria la prima riforma della PAC nel 1992. Una riforma che, come negli altri casi, si dovette fondamentalmente alle pressioni esercitate dall'esterno, in questo caso particolare da parte di paesi quali gli Stati Uniti e l'Australia nell'*Uruguay Round* del GATT (Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio). Con la riforma del 1992, si sostituì la criticata politica dei prezzi minimi con un'altra dei pagamenti diretti. I pagamenti o aiuti diretti vennero fissati in funzione dei rendimenti storici delle coltivazioni e il loro obiettivo era quello di compensare le perdite di reddito derivate dalla perdita del sostegno alla produzione. Questo tipo di aiuti può essere incluso nella cosiddetta *blue box*² dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). Allo stesso

¹ L'UE sovvenzionava l'esportazione di parte della propria produzione al fine di poter concorrere con i prezzi praticati a livello mondiale.

² *Blue box* dell'OMC, esente dagli impegni di riduzione.

modo, conseguentemente all'applicazione degli accordi dell' *Uruguay Round*, in materia di tariffe doganali si trasformarono i prelievi variabili in dazi doganali fissi (equivalenti tariffari) e si ridussero i dazi doganali del 36% in media e del 15% come minimo per ciascun prodotto, relativamente al periodo dal 1986 al 1988 con un periodo transitorio di cinque anni (1995-2000).

Con la cosiddetta Agenda 2000, si proseguì nella riduzione dei prezzi di sostegno e si aumentarono gli aiuti per promuovere un'agricoltura in grado di rispettare l'ambiente, emerse il concetto di eco-condizionalità e si potenziò la politica di sviluppo rurale.

Tuttavia, è nel giugno del 2003 che inizia una nuova tappa nella vita della PAC. Ciò che inizialmente non si sperava che andasse al di là di una revisione dell'Agenda 2000, si trasformò in una vera riforma. Lo strumento che caratterizza questa nuova tappa è l'introduzione del cosiddetto pagamento unico per azienda. La particolarità di tale aiuto consiste nell'essere svincolato dalla produzione ed essere condizionato all'adempimento di una serie di norme in materia di ambiente, lavoro, sanità e benessere degli animali. L'importo iniziale degli Aiuti unico si calcola a partire dall'importo percepito negli anni precedenti dall'azienda agricola.

Ancora una volta tale riforma fu promossa dalla necessità di adeguare la PAC ai negoziati del *Doha Round* dell'OMC, che erano stati avviati nel novembre del 2001. Con tale riforma si cercava di fare in modo che la PAC alterasse meno il funzionamento dei mercati agricoli. Ma dal punto di vista degli stessi produttori europei, tale sistema di aiuti unici per azienda è molto discutibile. Gli aiuti continuano ad arrivare ai titolari di

aziende agricole che già hanno tratto vantaggio dal sistema di sostegno precedente, rendendo difficile l'inserimento dei giovani nell'attività rurale con tutto ciò che ne consegue dal punto di vista sociale ed economico.

Nel presente anno 2008, la PAC è stata sottoposta al cosiddetto "checkup medico" che non è nient'altro che una tappa ulteriore di un lungo progetto di smantellamento della PAC tradizionale, la cui conclusione è prevista nel 2013 con la revisione dei bilanci comunitari.

È stato un anno di dibattiti intensi sul distacco totale dagli aiuti, sulla loro modulazione in misura maggiore o minore, sulle caratteristiche dell'eco-condizionalità, sulla soppressione definitiva degli obblighi di ritirare le terre dalla produzione e sulla soppressione delle quote latte nel 2015. E tutto ciò in uno scenario mondiale caratterizzato da negoziati commerciali internazionali bloccati, dalla proliferazione di accordi commerciali bilaterali e regionali, dall'aumento della domanda globale di prodotti alimentari e dalla comparsa degli agrocombustibili come forti concorrenti a livello di uso delle terre e di destinazione delle coltivazioni.

Riassunto del processo

Dalla sua creazione, la PAC è andata adattandosi a un contesto interno ed esterno in continuo mutamento e caratterizzato da:

- I successivi allargamenti dell'UE in combinazione con un bilancio comunitario congelato.
- L'adattamento dei meccanismi della PAC al quadro multilaterale del commercio, per mezzo della progressiva sostituzione degli strumenti che maggiormente distorcono i prezzi internazionali con altri meno distortivi.

- La compensazione dei redditi degli agricoltori per ridurre l'impatto dovuto alla modifica degli strumenti applicati.

Come abbiamo già illustrato, dalla riforma del '92, la PAC si è trasformata da ciò che in principio era una politica di regolamentazione dei mercati agricoli a una politica di sostegno al mondo rurale attraverso un sistema di aiuti diretti al territorio. Nonostante ciò, possiamo continuare ad affermare che l'attuale PAC continua a dover fare fronte alle vecchie sfide: legittimità, redditività, finanziamento, ecc. In concreto, possiamo registrare i seguenti difetti:

- Concentra il sostegno su determinati settori, coltivazioni, paesi e regioni, contribuendo a mantenere alcune produzioni che non sarebbero competitive in condizioni di libero mercato o simili.
- In conseguenza del sostegno difforme, si assiste a una cattiva gestione dello spazio rurale con la progressiva scomparsa delle aziende agricole di piccole e medie dimensioni situate nelle zone più arretrate e il sostegno decisivo a un altro tipo di agricoltura, che potremmo definire commerciale.
- Continua a non rispondere in maniera adeguata alle preoccupazioni di carattere non commerciale di molti cittadini, quali l'esodo rurale, la conservazione del territorio e la sicurezza alimentare, tra le altre.

Di positivo si può segnalare il fatto che esiste un livello sempre più elevato di informazione disponibile sugli effetti della PAC, come per esempio il fatto che siano resi noti i principali beneficiari della stessa. L'obiettivo è di guadagnare in trasparenza ed efficacia nell'allocazione delle risorse.

Guardando al futuro

Da quando fu creata la PAC, la sua evoluzione è stata "imposta" da agenti esterni, il GATT a suo tempo e ora l'OMC, e dalla necessità di frenare la spesa comunitaria. Ma in realtà le successive trasformazioni non sono state davvero tali, tant'è che non è stato mai realizzato un processo di ridefinizione degli obiettivi iniziali. Ciò ha fatto sì che a tutt'oggi non sia chiaro il motivo per cui nacque e quali sono gli interessi per i quali è in funzione tale politica comune. Tutto ciò in uno scenario mondiale caratterizzato da un forte aumento della domanda di prodotti alimentari, elevati prezzi internazionali e una crescente concorrenza per l'uso della terra che ci fa seriamente mettere in dubbio il futuro della PAC e di migliaia di agricoltori europei.

L'Europa nel contesto internazionale

Attualmente sembra che la nuova PAC non sia sulla strada giusta per dare risposte a tali sfide, al contrario, può comportare la scomparsa di molte aziende agricole di piccole dimensioni, poco competitive e incapaci di adeguarsi alle nuove sfide. Così si prospetta un futuro incerto per la PAC dopo il 2013 e soprattutto per le aziende a conduzione familiare responsabili del mantenimento dell'ambiente rurale europeo.

È anche necessario sottolineare che, malgrado le modifiche apportate alla PAC stiano rispondendo in gran parte alle "richieste" dell'OMC, dal canto suo l'Unione Europea negozia un altro tipo di accordi al di fuori del quadro multilaterale, siano essi gli APE³ con i paesi ACP, gli accordi di associazione con i paesi dell'ASEAN⁴ o gli

³ APE: Accordi di Partenariato Economico Unione Europea - paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico).

accordi con i paesi della Comunità andina. Con la firma di questo tipo di accordi, l'UE intende assicurarsi da un lato i mercati per il commercio dei propri beni e servizi e dall'altro le fonti delle materie prime.

A tale riguardo, esiste un movimento sociale che esige una maggiore trasparenza nei negoziati, tempi e mezzi per analizzare i diversi punti contrattuali e persino l'interruzione degli accordi stessi in quanto considerati un modo di ipotecare seriamente lo sviluppo di molti di questi paesi.

Dobbiamo ricordare che nel 2000 la comunità internazionale e in concreto l'Unione Europea adottarono i cosiddetti Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Otto obiettivi il cui conseguimento fu fissato per il 2015. Debellare la povertà estrema e la fame è il primo di essi.

In un contesto come quello in cui viviamo attualmente, con paesi afflitti da problemi molto gravi di approvvigionamento di beni alimentari ed energia, non possiamo che reclamare delle regole del gioco eque che consentano ai paesi meno favoriti di proteggere i propri mercati e potenziare la produzione interna di alimenti. Su questa linea e presumendo che 3 miliardi di persone vivano nelle zone rurali, e che 1,5⁵ miliardi di essi corrispondano a famiglie di piccoli agricoltori, facciamo un chiaro appello per il sostegno dell'agricoltura familiare come fonte di occupazione e di guadagno, come strumento per sostenere il territorio, la diversità culturale e, in definitiva, come chiave per garantire l'alimentazione di milioni di persone.

Bibliografia

Informazioni raccolte durante la giornata organizzata dalla Organización Agraria ENBA "Euskadi-Europa. Agenda agricola 2013". Dicembre 2009.

Massot Martí, A. (2007): "¿Quo Vadis PAC? La revisión de 2008, primer paso en la búsqueda de una nueva política agraria común". *Boletín Económico del ICE*, n. 2903.

Meyn, M. (2008): "Economic Partnership Agreements. A «historic step» towards a «partnership of equals?»". *Working Paper* 288. Londres, Overseas Development Institute.

Parlamento Europeo: La politica esterna agricola. Gli accordi agricoli del GATT/OMC.

www.europarl.europa.eu/factsheets/4_1_7_it.htm

The Common Agricultural Policy and the Lisbon Strategy
http://ec.europa.eu/agriculture/lisbon/index_en.htm

FRM
(*Foro Rural Mundial*)

Povertà

Situazione di una persona il cui grado di privazione è situato al di sotto del livello che una determinata società considera minimo per mantenere la dignità.

Il concetto di povertà è stato definito e si definisce in funzione delle convenzioni di

⁴ ASEAN: Nazioni del Sud-Est asiatico.

⁵ *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008. Agricultura para el Desarrollo* (Rapporto sullo sviluppo mondiale 2008. Agricoltura per lo sviluppo). Sono dati sulla povertà rurale riferite al 2002.

ogni società. La percezione che si ha di che cosa sia la povertà dipende dal contesto sociale ed economico, nonché dalle caratteristiche e dagli obiettivi intorno ai quali si organizza la società. Ma all'interno di tale varietà dei contenuti, è opportuno estrarre un nucleo comune a tutti: la povertà fa sempre riferimento a determinate privazioni o carenze che vengono subite dalle persone e che mettono in pericolo la loro dignità.

Evoluzione storica del concetto

Le diverse formulazioni della povertà e i termini con i quali è stata designata riflettono, contemporaneamente, la complessità del concetto e il peso storico che essa ricopre. La comprensione di questa correlazione tra il concetto di povertà e i valori predominanti in ciascun momento nella società è fondamentale per la sua analisi. Tale aspetto è stato messo in rilievo da molti sociologi ed economisti come Titmuss, Townsend, Abel-Smith, Atkinson e altri (Woolf, 1989).

L'economia classica intende la povertà come una categoria centrale dell'analisi economica e Adam Smith sostiene che nessuna società può essere florida e felice se la maggior parte dei suoi membri è formata da poveri e miserabili. Tuttavia, sino alla fine del XIX secolo, con gli studi di Booth e Rowntree nel Regno Unito, non si affronta la povertà come oggetto di studio scientifico. La definizione di una soglia di povertà per stabilire il reddito minimo necessario per la sopravvivenza delle persone ha segnato lo sviluppo successivo degli studi sulla povertà.

Lo studio della povertà è stato promosso negli ultimi decenni del XX secolo alla luce della "riscoperta" dei fenomeni di povertà. La percezione della povertà ha avuto un'evoluzione differente quando si è cercato di analizzarla per i paesi sviluppati rispetto a quan-

do la questione è stata prospettata in relazione ai paesi in via di sviluppo.

Dopo la seconda guerra mondiale, si arrivò a considerare la povertà come una questione se non risolta quanto meno non problematica. Nei paesi sviluppati, l'estensione e la profondità dello Stato sociale fece pensare alla scomparsa a livello pratico della povertà come fenomeno sociale di proporzioni rilevanti.

La sua analisi scomparve quasi dall'agenda scientifica, salvo che per alcune eccezioni, tra le quali spiccano gli studi di Townsend e Sen.

Durante tale periodo, la povertà si trasformò in un oggetto di tecniche di gestione sociale. Tuttavia, la comparsa della disoccupazione di massa e di lunga durata e l'emersione dei fenomeni di esclusione sociale fecero sì che la povertà iniziasse a essere percepita come un processo preoccupante per il buon funzionamento economico e sociale.

La realtà dei paesi in via di sviluppo prospettava un panorama differente. Non si disconosceva l'esistenza di gravi carenze, ma la spiegazione che si dava variava tra le considerazioni di ordine storico da una parte e quelle climatico-naturali, etniche e culturali dall'altra. L'approccio con il quale si tentò di affrontare la povertà fu quello della promozione dello sviluppo. L'ideologia dominante confidava nelle possibilità offerte dall'economia capitalista di continuare a crescere e nelle interrelazioni positive tra la crescita delle economie dei paesi industrializzati e lo sviluppo dei paesi meno favoriti. La povertà era una realtà, ma non meritava alcuna attenzione specifica: lo sviluppo stava per arrivare.

Ciononostante, la povertà sorprese in tutti i sensi. In primo luogo, negli stessi paesi

sviluppati. Nel 1962 l'opera di Harrington, "L'altra America", mostrò il panorama di un paese con un numero compreso tra quaranta e cinquanta milioni di persone sprofondate in nuove e vecchie tipologie di povertà. Nel 1964, il presidente Johnson annunciava la guerra contro la povertà. Nel Regno Unito, Abel-Smith e Townsend pubblicarono nel 1965 il loro libro *The Poor and the Poorest*, nel quale mettevano in evidenza, analizzando i dati ufficiali, che nel 1960 il 14% della popolazione viveva in condizioni di povertà. I dati mostravano che non era vero che vi fosse una correlazione automatica tra crescita ed eliminazione della povertà.

A partire dagli anni Settanta, in gran parte in virtù dell'approccio relativo ai bisogni primari, promosso dall'OIL, la considerazione della povertà nei paesi in via di sviluppo iniziò a essere oggetto di numerosi lavori. Più avanti, a partire dalla metà degli anni Ottanta, le conseguenze sociali delle riforme strutturali avviate in maniera generalizzata nei paesi in via di sviluppo, soprattutto dell'America Latina, prospettarono nuovamente l'esigenza di promuovere gli studi sulla povertà. Nel decennio degli anni Novanta, le aspettative ottimistiche annunciate dagli organismi internazionali circa il progressivo superamento della povertà su scala internazionale non vennero soddisfatte.

Le connotazioni politiche della povertà

Il dibattito sulla naturalezza dei processi di povertà è particolarmente opportuno oggi, dal momento che la percezione più diffusa che si ha del fenomeno è che non risponda a circostanze di natura congiunturale. Al contrario, è dimostrato che, malgrado il buon andamento degli indicatori economici e il progresso tecnologico, i processi di povertà mostrano una forte resistenza alla contrazione.

Il fatto che vi sia un'opinione condivisa sull'attualità del fenomeno della povertà e sul suo carattere non congiunturale non significa che si traduca in una diagnosi ugualmente condivisa sulle sue cause. In pochi temi come in quello della povertà, la riflessione scientifica è stata segnata da connotazioni politiche. La povertà di per sé è un problema con una dimensione politica importante, dato che gli interessi dei diversi gruppi hanno una forte influenza sui modelli di distribuzione e sull'esistenza della povertà. La questione centrale è conoscere la natura della povertà e il ruolo che svolge nella riproduzione delle società. La povertà non è, senza dubbio, una caratteristica della condizione umana, né la sua ricomparsa può essere analizzata come un incidente storico che si ripete periodicamente.

Le differenti concezioni della povertà: i paradigmi

Qualunque proposta si avanzi in tema di povertà deve contenere i seguenti tre elementi se intende erigersi a riferimento di azione politica: a) un concetto di povertà, a partire dal quale si possa procedere alla comprensione delle sue dimensioni e all'analisi dei suoi processi di creazione, espansione, riduzione o incistamento; b) una metodologia di misurazione che consenta di delimitare e contabilizzare l'estensione della realtà della povertà, l'evoluzione nel corso del tempo e la comparabilità tra i paesi; c) gli elementi chiave per la progettazione di strategie politiche che abbiano come finalità l'eliminazione della povertà.

La concezione dominante nell'ultimo secolo è fondata su un concetto assoluto di povertà, definito a partire da ciò che ha assunto il nome di "soglia di povertà". Tale soglia si stabilisce in funzione delle entrate o del reddito necessari perché una persona sia in grado di sopravvivere e una volta

fissata si trasforma nel riferimento per stabilire chi è povero.

Tuttavia, malgrado questo sia stato l'orientamento predominante, non è stato il solo. Le diverse concezioni di povertà possono essere raggruppate secondo due grandi orientamenti. Uno, che analizza la povertà a partire dai suoi sintomi; l'altro, che si incarica dell'analisi delle cause di tali manifestazioni.

L'egemonia della prima concezione di povertà è stata evidente negli ultimi decenni e corrisponde a quella seguita dagli organismi internazionali. Curiosamente, la preoccupazione per il dibattito sul concetto di povertà emerse soltanto in riferimento alle società sviluppate. La povertà dei paesi in via di sviluppo non fu oggetto di un dibattito parallelo, come se le grandi miserie fossero evidenti di per sé e non necessitassero di maggiori approfondimenti. Lo studio della povertà nei paesi in via di sviluppo è stato realizzato a distanza e partendo dalla preoccupazione di riuscire stabilirne l'estensione. Così, la responsabilità del modello, l'esigenza normativa, non va al di là del garantire la sopravvivenza delle persone. Gli aspetti positivi dello sviluppo, vale a dire del benessere, non sono tenuti in considerazione.

La Banca Mondiale (BM) e la povertà

Da alcuni anni, si osserva una progressiva assunzione da parte della BM dell'obiettivo della lotta contro la povertà come tratto distintivo della propria attività. In seguito alle critiche sollevate per le forti ripercussioni sociali prodotte dai programmi di adeguamento, soprattutto dopo la pubblicazione del rapporto dell'UNICEF (L'aggiustamento dal volto umano) nel 1987, la Banca Mondiale iniziò un processo di integrazione del tema della povertà all'interno delle proprie attività. Alla fine del decennio

degli Ottanta, tale preoccupazione si concretizzò in ciò che assunse il nome di "dimensione sociale dell'adeguamento", che aveva come obiettivo una serie di politiche sociali per attenuare gli effetti negativi dell'adeguamento. Non costituiva precisamente un'iniziativa coerente, con obiettivi ben definiti e con una strategia coerente di politiche, bensì un mero elenco di progetti dal contenuto sociale.

Più avanti, nel suo rapporto sullo sviluppo mondiale del 1990, dedicato alla povertà nel mondo, la Banca Mondiale propose la propria strategia di lotta contro la povertà basata su tre punti: aumentare le opportunità offerte alle persone povere, in particolare in termini di occupazione; aumentare l'accesso ai servizi sociali; e creare reti di sicurezza sociale concentrate sui settori più vulnerabili. La preoccupazione della BM per la povertà è stata caratterizzata da un orientamento incentrato sulle misure politiche, tralasciando di rivedere il concetto.

L'approccio pragmatico alla povertà adottato dalla BM, con la sua evoluzione nelle proposte di politiche, è stato seguito dalle altre organizzazioni internazionali e ciò che oggi può essere considerato il "nuovo consenso sulla povertà", che vige negli organismi internazionali, risponde alle proposte della Banca Mondiale.

Il "nuovo consenso" si concretizzava in sei punti e non rappresenta alcuna variazione sostanziale dell'approccio tradizionale. Il rapporto sullo sviluppo mondiale 2000-2001 non altera sostanzialmente la proposta di lotta contro la povertà, anche quando sembra indicare un ampliamento del concetto, poiché riconosce il carattere multidimensionale della povertà, superando così la sua visione tradizionale che la obbligava a meri riferimenti di consumo e guadagno.

Prospetta una riconsiderazione della povertà, nella quale sono inclusi come elementi costituenti: l'istruzione, la salute, il rischio e la vulnerabilità e l'accesso al processo decisionale a livello locale e nazionale. Tuttavia, poiché non prospetta nuovi indicatori di povertà e continua a fare riferimento unicamente alla soglia già nota di un dollaro e venticinque centesimi a persona al giorno, le considerazioni precedenti restano nell'ambito della speculazione e non entrano a far parte direttamente delle strategie.

L'approccio alternativo del benessere

Il punto di inflessione da un approccio a un altro si verifica quando la preoccupazione circa l'oggetto centrale della conoscenza passa dalla situazione di povertà alla spiegazione delle sue cause. In tale contesto, la povertà si manifesta attraverso processi in continuo mutamento, per la cui comprensione e analisi sono necessari categorie e strumenti nuovi. Tali elementi (pluridimensionalità, concetto relativo di povertà, strumenti analitici innovativi, contenuto normativo, adeguamento alla realtà mutevole e analisi delle cause) si combinano per dare forma al nuovo approccio che è stato sviluppato in modo particolare negli ultimi anni a partire dalla proposta dello sviluppo umano realizzata dal PNUS.

Il passaggio da un concetto di povertà assoluta a un altro di povertà relativa presuppone qualcosa in più di una semplice modifica dei criteri per stabilire la soglia di povertà. Riconoscendo che la povertà non ha un riferimento fisso, ma che esso può cambiare (proprio per tale ragione si dice che è relativa), si rende imprescindibile la considerazione normativa. Se non si considerano più come punto di riferimento i livelli minimi di sopravvivenza, che si pretendeva fissare in modo obiettivo, è necessario stabilire nuovi criteri per determinare la

soglia di povertà. Ciò porta a interrogarsi circa il benessere, a stabilire quando le persone non godono di benessere e, di conseguenza, sono povere.

Nella formulazione del nuovo concetto di benessere, l'apporto di Sen ha avuto una notevole influenza. In sostanza, Sen afferma che lo spazio fondamentale per valutare la qualità della vita si trova nelle capacità delle persone, dal momento che esse colgono la portata delle proprie libertà positive; di conseguenza, il benessere è costituito dall'espansione delle capacità delle persone di scegliere di fronte a opzioni diverse.

Così formulata, la definizione di dove inizia e dove finisce la povertà implica la determinazione delle capacità fondamentali e di quali sono i funzionamenti necessari e validi affinché la persona si realizzi. La grande questione è come definire questa nuova soglia di povertà. Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio intendono in parte dare una risposta a tale questione. Ciononostante, i piani di adeguamento strutturale e le politiche degli Accordi di Libero Scambio (FTA, *Free Trade Agreement*) vanno nella direzione opposta. Favoriscono l'accumulo di ricchezza nelle mani di pochi lasciando nella povertà la maggioranza della popolazione mondiale. Se teniamo conto del fatto che gli Accordi di Partenariato Economico (APE) che l'Unione Europea sta negoziando con i paesi ACP, molto simili agli FTA, si applicherebbero a 34 dei paesi più poveri, non è assurdo dedurre che lasceranno le persone senza possibilità di auto-realizzazione e terranno gli Stati lontani dal benessere.

Bibliografia

Chronic Poverty Research Center:
www.chronicpoverty.org

Comparative Research Programme on Poverty: www.crop.org

Expert Group on Poverty on Statistics (2006): *Compendium of best practices in poverty measurement*. Río de Janeiro, Río Group. In: www.ibge.gov.br/poverty/pdf/rio_group_compendium.pdf

International Policy Centre for Inclusive Growth: www.undp-povertycentre.org

Nussbaum, M. (1998): "Capacidades humanas y justicia social" in: Riechmann, J. (coord.) (1998): *Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sostenibilidad*. Madrid, Los Libros de la Catarata. Pagg. 43-104. (*Giustizia sociale e dignità umana*, Il Mulino).

Nussbaum, M. (2002): *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcellona, Editorial Herder. (Women and Human Development, Cambridge, Cambridge University Press).

PNUS (vari anni): Rapporto sullo Sviluppo Umano. New York, PNUS.

Pogge, T. (2005): *La pobreza en el mundo y los derechos humanos. Estado y sociedad*, 134. Barcellona, Paidós.

Sachs, W. e Santarius, T. (2007): *Per un futuro equo. Conflitti sulle risorse e giustizia globale*. Milano, Feltrinelli.

Sen, A. (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Economía, 14. Madrid, Alianza Editorial.

Sen, A. (2000): *Lo sviluppo è libertà*. Milano, Mondadori.

Townsend, P. (1993): *The International Analysis of Poverty*. Regno Unito, Harvester Wheatsheaf.

Woolf, S. (1989): *Porca miseria. Poveri e assistenza nell'età moderna*. Roma/Bari, Laterza.

Alfonso Dubois Migoya

R

Relazioni Sino-Africane

Questi primi anni del XXI secolo sono testimoni di un'intensificazione senza precedenti delle relazioni sino-africane. Commercio, investimenti privati, opere pubbliche, aiuti pubblici allo sviluppo ed emigrazione sono alcuni degli ambiti nei quali è evidente tale intensificazione. È dai tempi della Guerra fredda che la Cina è presente in Africa, ma è a partire dal 2000 che ciò è più evidente, nel quadro della strategia globale cinese di far valere il proprio peso nell'economia mondiale.

Forum per la Cooperazione Cina-Africa (FOCAC, *Forum on China-Africa Cooperation*)

Nel 2000 fu fondato il FOCAC, che celebrò la sua prima riunione ministeriale a Pechino, e stabilì un programma pluriennale che toccava aspetti economici, sociali e politici delle relazioni sino-africane. La seconda riunione si tenne nel 2003 ad Addis Abeba, ma fu la terza a rappresentare un vero punto di inflessione. Si svolse a Pechino nel novembre del 2006 e il suo profilo si elevò con la convocazione parallela di un vertice di capi di Stato, al quale

prese parte la quasi totalità dei capi di Stato dell'Africa sub-sahariana. Inoltre, le autorità cinesi avevano dichiarato il 2006 "Anno dell'Africa".

Oltre al FOCAC, i continui viaggi ufficiali negli ultimi anni da parte del Presidente Hu Jintao, del Primo Ministro Wen Jiabao e del Ministro degli Esteri Li Zhaoxing hanno intessuto anche una fitta rete di relazioni bilaterali.

Contenuto delle relazioni sino-africane

L'associazione strategica sino-africana si basa sull'economia e sullo sviluppo, e attualmente segue un'agenda politica di basso profilo. Le enormi necessità dal punto di vista dell'energia e delle materie prime di un'economia come quella cinese, con tassi di crescita economica spettacolari negli ultimi due decenni, hanno portato le sue autorità a cercare alleanze strategiche in grado di garantire la fornitura di materie prime e risorse energetiche al suo modello di sviluppo. In tale contesto, l'Africa diventa il partner privilegiato grazie all'abbondanza delle risorse naturali che possiede e che può offrire alla Cina, oltre al fatto di essere un mercato emergente per i prodotti

manifatturieri cinesi. In cambio, l'Africa riceve investimenti in infrastrutture, aiuti pubblici allo sviluppo e la garanzia di non ingerenza politica negli affari interni.

Come illustrato nella tabella 1, il commercio tra Cina e Africa è cresciuto in modo spettacolare durante l'ultimo decennio.

Tabella 1. Commercio della Cina con l'Africa (1997-2007, miliardi di \$ correnti)											
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Importazioni	2,5	1,5	2,4	5,6	4,8	5,4	8,4	15,6	21,1	28,8	36,4
Esportazioni	3,2	4,0	4,1	4,9	5,9	6,9	10,1	13,6	18,5	26,2	36,5
Commercio totale	5,6	5,5	6,5	10,5	10,7	12,3	18,5	29,3	39,6	55,0	72,9
(i) Importanza del commercio africano per la Cina (%)	1,74	1,70	1,79	2,20	2,09	1,99	2,17	2,54	2,78	3,12	3,35

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati dell'OMC.

(i): Percentuale del commercio totale con l'Africa rispetto al commercio totale della Cina con il mondo.

Nella riunione del FOCAC del 2006, si fissò l'obiettivo di raggiungere nel 2010 un commercio totale pari a 100 miliardi di \$, ma in considerazione del fatto che nell'agosto del 2006 era già stata raggiunta la cifra calcolata per il 2007, si stima che il 2008 possa chiudersi con una cifra pari a 117 miliardi di \$, il 73% in più rispetto al 2006. Se tale stima si dimostrasse vera, la Cina diventerà il secondo partner commerciale africano, preceduto solo dagli USA. La concentrazione dei flussi commerciali è notevole: nel 2006 il 77,5% delle importazioni cinesi dall'Africa erano concentrate in cinque paesi (Angola, Sud Africa, RD Congo, Guinea equatoriale e Sudan). Inoltre, il petrolio rappresenta oltre il 70% di tali importazioni, dimostrando chiaramente il senso di questa alleanza strategica (Alden et al., 2008:7).

Sebbene quasi il 90% dell'Investimento estero diretto nell'Africa sub-sahariana provenga dall'Europa e dall'America del Nord, la presenza di investimenti cinesi è in aumento, avendo raggiunto secondo dati dell'UNCTAD i 400 milioni di \$ nel 2006.

Gli investimenti cinesi in Africa nell'ultimo decennio sono correlati in buona parte al modello di commercio e alla necessità strategica di petrolio e materie prime, e di conseguenza una parte più che significativa di tali investimenti va a finire nel settore estrattivo (petrolio e miniere). Aziende bandiera come la Chinese National Petroleum Corporation (CNPC), hanno forti interessi in paesi quali Angola, Nigeria o Sudan.

Un altro settore che registra un'emergente presenza cinese in Africa è quello della costruzione di infrastrutture, sia per il trasporto sia per la generazione di energia. Spesso, tali progetti si svolgono nell'ambito di programmi di cooperazione allo sviluppo con donazioni o crediti concessionali dello stesso governo cinese.

Malgrado le cifre degli Aiuti Pubblico allo Sviluppo non siano note nei dettagli, il governo cinese ha messo in atto un insieme di strumenti negli ultimi anni, dai crediti agevolati (con la partecipazione speciale della EximBank) fino alla riduzione del debito, passando per programmi di assistenza tecnica. Diverse stime sostengono

che nel 2006 l'ammontare globale degli Aiuti cinese all'Africa fu di circa 4,5 miliardi di \$, poco rispetto ai 43,4 miliardi dei paesi del DAC (Davies, 2008:6).

Altri aspetti strategici e micro-impatti

Le relazioni sino-africane non riguardano soltanto commercio ed economia. Da parte cinese, questa alleanza rappresenta la vittoria diplomatica su Taiwan, nella misura in cui i paesi africani che intendono stabilire relazioni con la Cina devono rinunciare ai vincoli con Taiwan. Un altro degli aspetti emergenti e ancora poco noti delle relazioni sino-africane è rappresentato da quelli che potremmo chiamare micro-impatti, in particolare le migrazioni e le piccole attività commerciali. Tali micro-impatti non sono ancora molto studiati e sfuggono alla conoscenza statistica, ma hanno una notevole influenza sulla percezione che l'africano medio ha della presenza cinese. Nell'agosto del 2007, l'agenzia di stampa ufficiale cinese Xinhua calcolò che fossero 750.000 i cittadini cinesi emigrati in Africa. D'altra parte, l'istituzione di piccole attività commerciali gestite da cinesi, persino nelle zone rurali, si va diffondendo in tutto il continente, dando luogo in alcuni casi a conflitti (come in Senegal nel 2004) dovuti alla concorrenza che creano nei confronti delle piccole attività commerciali locali.

Alcuni aspetti critici

Negli ultimi anni, e sulla base di quanto segnalato precedentemente, la presenza cinese è frequentemente oggetto di dibattito tra coloro che la considerano un'opportunità e coloro che la vedono come una minaccia per l'Africa. Accanto agli effetti positivi come la spinta macroeconomica che comportano alcuni investimenti, vi sono altri aspetti spesso criticati, come la non condizionalità politica che consente alla Cina di stabilire relazioni con governi

africani apertamente poco democratici o che violano i diritti umani, per esempio Ciad o Zimbabwe. Quando tali critiche provengono dagli organi ufficiali occidentali possono apparire come una doppia morale se si tiene conto della storia coloniale e neocoloniale occidentale. D'altro canto, molti grandi appalti di opere pubbliche concessi alle aziende cinesi hanno una ripercussione minima in termini di occupazione nella misura in cui le stesse aziende portano con sé temporaneamente i propri operai, fattore che provoca un certo grado di diffidenza tra la popolazione africana.

Bibliografia

- Alden, C., Large, D., Soares de Oliveira, R. (2008): *China Returns to Africa: Anatomy of an Expansive Engagement*. WP 51/2008. Madrid, Real Instituto Elcano.
- Center for Chinese Studies (Stellenbosch University, Sud Africa): www.ccs.org.za
- Davies, M. (2008): *How China delivers development assistance to Africa*. Stellenbosch, Centre for Chinese Studies.
- Forum on China-Africa Cooperation (Forum per la cooperazione Cina-Africa): www.focac.org
- Unceta, K. y Bidaurratzaga, E. (2008): "Las relaciones económicas chino-africanas y su incidencia sobre el patrón de desarrollo en el continente africano". *Revista de Economía Mundial*, in corso di pubblicazione.

Artur Colom Jaén

S

Sicurezza alimentare

Accesso fisico, economico e sociale ai beni alimentari necessari (per quantità, qualità nutrizionale, sicurezza e preferenza culturale) a condurre una vita attiva e salutare, da parte di tutti i membri della famiglia, in qualunque momento e senza rischio prevedibile di perderlo. Le principali virtù consistono nell'aver apportato un quadro concettuale applicabile all'interpretazione delle cause e della dinamica della fame e delle carestie, così come nell'aver costituito un punto di riferimento o un obiettivo che le politiche pubbliche e l'aiuto internazionale dovrebbero perseguire.

L'evoluzione del concetto ha seguito, in sintesi, tre tappe:

- a) Dopo il suo primo utilizzo, nel 1974, durante gli anni '70 la sua formulazione corrispose a ciò che possiamo denominare Sicurezza Alimentare Nazionale (di seguito SAN), intesa come la disponibilità di approvvigionamenti alimentari sufficienti a soddisfare le necessità di consumo pro capite dell'insieme di un paese.
- b) Dall'inizio degli anni '80, la maggior parte dei dibattiti si riorientarono

verso una nuova formulazione, la Sicurezza Alimentare Familiare (di seguito SAF), incentrata sull'accesso ai prodotti alimentari da parte dei poveri, alla quale contribuì in modo decisivo la teoria del food entitlement (diritto di accesso ai beni alimentari) di Amartya Sen.

- c) Dalla metà degli anni '80, numerosi studi hanno evidenziato nuovi fattori e approcci, nonché critiche alla citata teoria di Sen, che hanno ampliato la concezione iniziale della SAF e l'hanno portata al di là del mero accesso e consumo di prodotti alimentari.

1) Sicurezza Alimentare Nazionale (SAN)

La prima definizione registrabile di sicurezza alimentare fu avanzata nell'ambito della Conferenza mondiale sull'alimentazione del 1974, come "la disponibilità in qualunque momento di sufficienti approvvigionamenti mondiali di beni alimentari di base". Si trattava di una concezione di sicurezza alimentare globale, adottata sulla spinta psicologica della crisi alimentare degli anni 1972-1974, causata da una riduzione della produzione e delle riserve mondiali, che a molti fece pensare alla verosimiglianza di

una scarsità malthusiana su scala planetaria. La stessa concezione, applicata però a ciascun paese, è quella che restò in vigore durante tutto il decennio e, in misura minore, durante parte di quello successivo. La SAN consiste nella disponibilità certa di approvvigionamenti alimentari sufficienti a soddisfare le necessità di consumo pro capite del paese in qualunque momento, anche negli anni di scarsa produzione nazionale o in condizioni avverse sul mercato internazionale.

Tale concetto si fondava su un determinato quadro teorico esplicativo delle crisi alimentari, predominante almeno dall'epoca di Malthus (fine del XVIII secolo) fino agli anni '80, e che Sen (1981:57) definisce come l'approccio FAD (*Food Availability Decline*, diminuzione della disponibilità di beni alimentari). Di conseguenza, l'obiettivo delle politiche di sicurezza alimentare derivate da questa visione deve consistere nel garantire un approvvigionamento di prodotti alimentari pro capite sufficiente e regolare nel tempo, attraverso: a) l'incremento della produzione agricola nazionale, che secondo alcuni doveva perseguire un'autosufficienza alimentare nazionale, e che comportò processi come la Rivoluzione verde; b) l'importazione di alimenti, creando le infrastrutture portuali e le riserve valutarie necessarie allo scopo; c) la creazione di riserve alimentari che permettano di far fronte alla scarsità temporanea fino all'arrivo del raccolto, delle importazioni o degli Aiuti internazionale (Alamgir e Arora, 1991:7-8). L'obiettivo sarebbe quello di aumentare l'approvvigionamento, non di mettere in atto politiche di redistribuzione delle risorse.

2) Sicurezza Alimentare Familiare (SAN)

Dalla fine degli anni '70, diversi autori criticano l'insufficienza del concetto di SAN e, soprattutto, l'incapacità dell'approccio FDA

di spiegare le cause fondamentali delle crisi alimentari, la loro comparsa solo in determinati momenti e luoghi e il loro impatto esclusivamente sulle famiglie povere. Sottolineano che la carestia e la fame generalmente non sono conseguenza di una mancanza di approvvigionamenti di alimenti sul mercato, bensì della mancanza di risorse per produrli o acquistarli di alcuni settori. Criticano inoltre la SAN per il fatto che, basandosi su dati pro capite, trascura le disuguaglianze sociali esistenti nella distribuzione delle risorse, cosicché persino quando le cifre medie sono soddisfacenti possono esistere settori colpiti dalla fame.

Tali critiche all'approccio FDA si precisarono in un modello alternativo quando l'economista indiano Amartya Sen formulò, nella sua opera decisiva *Povertà e carestie*, del 1981, la propria teoria del food entitlement come spiegazione delle carestie. Gli *entitlements* (i diritti) ai beni alimentari rappresentano la capacità o le risorse di una famiglia o di un individuo necessarie per accedere agli stessi in modo legale, producendoli, acquistandoli o ricevendoli in donazione dallo Stato o dalla comunità.

Partendo dallo studio delle differenti carestie di questo secolo, Sen dimostrò che esse non sono generalmente dovute a una scarsità di approvvigionamenti, bensì alla perdita improvvisa degli entitlements da parte dei settori più vulnerabili. Dal canto suo, la fame endemica riflette una carenza permanente di entitlements da parte di tali settori. In definitiva, in entrambi i casi, il problema è solitamente attribuibile più a una mancanza di accesso da parte dei poveri che a una mancanza di approvvigionamenti.

Di conseguenza, si constatò che la SAN, malgrado continui a essere un obiettivo necessario, non è sufficiente a debellare la

fame. In tal modo, nella prima metà degli anni '80 nasce il concetto di sicurezza alimentare familiare, SAF (*Household Food Security*). Questo nuovo approccio implica un doppio riorientamento: prende come scala di analisi non il paese bensì la famiglia (e più tardi anche ciascun individuo) e si concentra non sulla disponibilità bensì sull'accesso ai beni alimentari, stabilito dal grado di vulnerabilità socioeconomica.

Tale passaggio dalla SAN alla SAF rappresenta, inoltre, la transizione da un approccio naturale a un altro socioeconomico nell'analisi della carestia e della fame, con implicazioni decisive. Tra le numerose definizioni di SAF, la più autorevole è stata quella del rapporto della Banca Mondiale sulla povertà e la fame (1986:1), chiaramente vincolato alla teoria di Sen: “[...] L'accesso di tutte le persone, in qualunque momento, a quantità di prodotti alimentari sufficienti per una vita attiva e salutare. I suoi elementi essenziali sono la disponibilità di alimenti e la possibilità di ottenerli.”

Revisione e ampliamento del concetto di SAF

Dalla seconda metà degli anni '80, diversi studi hanno criticato la definizione di SAF della Banca Mondiale e la teoria del food entitlement su cui era basata, poiché semplificava la realtà e dimenticava fattori importanti. Una delle critiche, per esempio, è che la Banca Mondiale si limita a realizzare una classificazione temporale dell'insicurezza alimentare (come cronica e transitoria), ma non in funzione della sua intensità o gravità, fattore che nei modelli di analisi posteriori è invece primario (Maxwell et al., 1990:53).

Al contempo, sono stati presentati altri fattori e prospettive, in precedenza trascurati, con i quali è stata ampliata la concezione attuale della SAF, sempre più complessa e

ricca. Tra i suddetti nuovi elementi che ora meritano interesse si distinguono i seguenti:

- a) I sistemi di sussistenza (o *livelihoods*). La SAF non è più contemplata come un obiettivo isolato, bensì come parte di un altro obiettivo più ampio e prioritario: quello di disporre di un sistema di sussistenza sicuro, in grado di garantire l'ottenimento dei beni e dei redditi necessari per soddisfare i bisogni primari.
- b) Le strategie di adattamento che le persone vulnerabili mettono in atto al fine di sopravvivere e preservare il più possibile i propri sistemi di sussistenza durante le crisi alimentari.
- c) Le disuguaglianze intrafamiliari di genere nel controllo delle risorse e nell'accesso ai beni alimentari e altri beni di base. Le donne sono in genere discriminate nel controllo delle risorse e frequentemente anche nell'accesso ai beni alimentari, condizione che si inasprisce nelle situazioni di crisi alimentare.
- d) La salute e la sua relazione con la nutrizione. In primo luogo, è stato sottolineato che lo stato nutrizionale non dipende unicamente dal consumo di alimenti, ma anche dallo stato di salute (anemia, vomito, febbre, dissenteria, ecc. influiscono sulla nutrizione).
- e) Il valore culturale dei beni alimentari. È stato riconosciuto sempre con maggior forza che gli alimenti non contengono solo valori nutrizionali, ma anche valori culturali decisivi per il mantenimento dell'identità, del sentimento di dignità e delle relazioni sociali all'interno della comunità. In tal modo, la SAF deve essere basata su prodotti alimentari compatibili con i modelli dietetici e produttivi locali e

l'aiuto alimentare su prodotti culturalmente accettabili da chi li riceve.

- f) Le percezioni soggettive di coloro che sono colpiti dalle crisi alimentari rispetto alla propria situazione di rischio e alle proprie necessità, che spesso sono diverse da quelle che possono avere i governi o l'aiuto internazionale. Pertanto, la SAF comporterebbe anche l'eliminazione della paura di non essere in grado di accedere in futuro a un'alimentazione soddisfacente.
- g) La violenza, come principale causa delle recenti carestie, che non fu presa in considerazione dalla teoria del food entitlement di Amartya Sen, incentrata unicamente sulla povertà. La comprensione delle cause e della dinamica dell'insicurezza alimentare si è ampliata con lo studio dell'enorme impatto distruttivo dei recenti conflitti civili, soprattutto in Africa. La violenza distrugge i mezzi di produzione, mette a soqquadro l'attività economica e le relazioni sociali, provoca migrazioni forzate ed epidemie, intorpidisce l'implementazione delle strategie di adattamento, ostacola l'azione dello Stato e la prestazione dei servizi di base, e rende difficile l'aiuto internazionale.
- h) Il diritto umano ai beni alimentari, che, con una dimensione legale, etica e politica, secondo diversi autori, impone gli obblighi di rispettare, tutelare e promuovere la SAF, tanto agli Stati in questione quanto alla totalità della comunità internazionale.

Allo stesso modo, questa maggiore complessità delle spiegazioni teoriche ha fatto sì che le politiche di sicurezza alimentare fossero chiamate ad affrontare sfide più ambiziose. Come abbiamo sottolineato, l'approccio della SAN sosteneva semplicemen-

te soluzioni tecniche per aumentare l'approvvigionamento nazionale. Successivamente, l'approccio della SAF derivato dalla teoria del food entitlement insisteva sulle misure economiche per attenuare la povertà. Infine, con gli anni '90 emerse una corrente secondo la quale tali misure erano da considerarsi incapaci di risolvere, in particolare, le carestie associate ai conflitti armati o alle cosiddette emergenze politiche complesse, per il fatto che esse sono frutto non tanto della scarsità di alimenti o della povertà, bensì di violazioni di massa dei diritti umani. In tali contesti, per autori come De Waal (1997:8-12), la risposta esige un approccio più politico, ovvero che la società del paese e persino la comunità internazionale facciano pressione sul governo affinché rispetti una sorta di "contratto politico", che rispetti cioè i diritti civico-politici e quelli socioeconomici come metodo migliore per prevenire le carestie.

Bibliografia

- Alamgir, M. e Arora, P. (1991): "Providing Food Security for All", *IFAD Studies in Rural Poverty*, n. 1. Londra, Intermediate Technology Publications.
- Banca Mondiale (1986): *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*. Washington, D.C.
- De Waal, A. (1997): *Famine Crimes. Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*. Oxford/Bloomington (USA), James Currey/Indiana University Press.
- Devereux, S. (1993): *Theories of Famine*. Londra, Harvester Wheatsheaf.
- Drèze, J. e Sen, A. (1989): *Hunger and Public Action*. Oxford, Clarendon Press.
- Drèze, J. e Sen, A. (curr.) (1990): *The Political Economy of Hunger*, vol. I: Entitlement and Well-being; vol. II: Famine

- Prevention; vol. III: Endemic Hunger. Oxford, Clarendon Press.
- FIVIMS (1999): *Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems*. Sito Internet: www.fivims.net
- Foster, P. (1992): *The World Food Problem. Tackling the Causes of Undernutrition in the Third World*. Boulder (USA)/Londra, Lynne Rienner Publishers/Adamantine Press Limited.
- Maxwell, S., M. Swift e Buchanan-Smith, M. (1990): "Is Food Security Targeting Possible in Sub-Saharan Africa? Evidence from North Sudan" in *IDS Bulletin*, vol. 21, n. 3, Luglio. Brighton (G.B.), Institute of Development Studies, University of Sussex. Pagg. 52-61.
- Maxwell, S. (1991): "National Food Security Planning: First Thoughts from Sudan" in Maxwell, S. (cur.): *To Cure All Hunger. Food Policy and Food Security in Sudan*, Londra, IT Publications. Pagg. 15-48.
- Maxwell, S. e Smith, M. (1992): "Household Food Security: a Conceptual Review" in Maxwell, S. e Frankenberger, T. R. (curr.) (1992): *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements. A Technical Review*. New York/Roma, UNICEF/IFAD. Pagg. 1-72.
- Maxwell, S. e Frankenberger, T. R. (curr.) (1992): *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements. A Technical Review*. New York/Roma, UNICEF/IFAD.
- Pérez de Armiño, K. (1996): "Seguridad alimentaria nacional y familiar. Conceptos y políticas", in Sutcliffe, B. (coord.): *El Incendio Frío. Hambre, Alimentación y Desarrollo*. Barcellona, Icaria. Pagg. 247-263.
- Pérez de Armiño, K. (1998): "El futuro del hambre. Población, alimentación y pobreza en las primeras décadas del siglo XXI". *Cuadernos de Trabajo*, n. 22. Bilbao, HeGoa. UPV/EHU.
- Sen, A. (1981): *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford, Oxford University Press (*Povertà e carestie. Saggio sui diritti e sulle privazioni*. Bari, Laterza).
- Thomson, A. e Metz, M. (1997): "Implications of Economic Policy for Food Security. A Training Manual", *Training Materials for Agricultural Planning*, n. 40. Roma, FAO.

Karlos Pérez de Armiño

Sviluppo Umano

Lo sviluppo umano allude al processo mediante il quale si espandono o ampliano le capacit  delle persone affinche possano scegliere la vita a loro pi  congeniale e, di conseguenza, mette in discussione la certezza che lo sviluppo dipenda fondamentalmente dall'espansione del capitale fisico, sottolineando l'importanza delle attivit  umane. Questo approccio colloca le persone al centro: sono al contempo l'oggetto delle politiche e lo strumento fondamentale del loro stesso sviluppo. La visione di uno sviluppo concentrato sulle persone sostituisce in questo modo la visione di uno sviluppo attento unicamente ai beni materiali. La sua comparsa, all'inizio degli anni Novanta, spinta dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (PNUS), ha comportato un cambiamento radicale nelle priorit  dello sviluppo.

Genesi ed evoluzione

Questo paradigma sorge nel contesto di un processo di critica dell'economia dello

sviluppo dominante. Sebbene i suoi predecessori si situino molto indietro nel tempo, i più vicini si ritrovano nella scuola delle necessità fondamentali che sottolineò, alla fine degli anni Settanta, come la crescita economica non andasse sempre di pari passo con il miglioramento dei risultati sociali. Con l'affermarsi di questa scuola di pensiero si contemplò la necessità di inserire degli obiettivi specifici di soddisfazione delle necessità primarie delle persone fra le priorità della strategia di sviluppo oltre agli obiettivi di crescita economica.

Successivamente, durante il periodo di validità delle proposte neoliberali del Consenso di Washington che dominarono gli anni Ottanta e Novanta, fanno la loro comparsa nuove critiche. Alcune postulavano la necessità di inserire misure di politiche sociali nei programmi di adeguamento, proposta in seguito accettata dagli organi internazionali come dimensione sociale dell'adeguamento. Altre sottolineavano la mancanza di efficacia di queste proposte, non solo nel raggiungere una crescita economica sostenuta, ma anche per il loro fallimento nel ridurre la povertà in molti paesi. In questo processo si fa strada l'iniziativa del 1989 dell'economista pachistano Ul Haq che proponeva di affidare al PNUS la preparazione di un rapporto annuale sullo sviluppo umano.

Sebbene non si possa affermare che il PNUS sia stato l'inventore dello sviluppo umano, è certo che i suoi rapporti annuali hanno funto da piattaforma di divulgazione, trasformandolo in un punto di riferimento obbligato per il moderno dibattito sullo sviluppo. Nell'elaborazione di questo nuovo approccio allo sviluppo spicca la figura del premio Nobel per l'economia del 1998, Amartya Sen, le cui critiche al concetto di benessere basato sull'accumulo o l'opulenza e la cui proposta di un benesse-

re incentrato sulla persona hanno avuto una vasta eco. Di fatto, l'approccio allo sviluppo umano promosso dal PNUS si ispira ai suoi contributi teorici.

Un nuovo concetto di sviluppo

La definizione di sviluppo umano del PNUS ha assunto ormai un respiro più generale. Il punto di riferimento per verificare un effettivo sviluppo si ritrova nell'impatto reale sulle persone di beni e servizi consumati. Tale impatto reale sugli esseri umani si trasforma nel criterio decisivo per valutare l'attività economica. A nulla serve conoscere i volumi produttivi di un paese, se non si migliorano le condizioni di vita dei suoi abitanti. Per questo, nonostante per molto tempo la domanda centrale dello sviluppo sia stata: "Quanto produce una nazione?", ora è diventata: "Come vive la sua popolazione?"

Il PNUS definisce lo sviluppo umano come: "[...] il processo di ampliamento delle opzioni della popolazione, con un aumento delle funzioni e delle capacità umane [...] Rappresenta un processo e, al contempo, un fine. A tutti i livelli di sviluppo le tre capacità essenziali consistono nella possibilità per le popolazioni di vivere una vita lunga e in salute, di avere a disposizione delle conoscenze e accesso alle risorse necessarie per una qualità della vita decorosa. L'ambito dello sviluppo si spinge tuttavia ancora oltre: altre possibilità molto apprezzate dalla popolazione comprendono la partecipazione, la sicurezza, la sostenibilità e le garanzie date dai diritti umani, tutte necessarie per essere creativi e produttivi e godere del rispetto di se stessi, emancipazione e senso di appartenenza a una comunità. Per concludere, lo sviluppo umano è lo sviluppo della gente, per la gente e ottenuto dalla gente". (Rapporto sullo sviluppo umano, 2000).

Lo sviluppo, da questo punto di vita, recu-
pera pienamente la dimensione di futuro e
di creatività umana. Mette in dubbio la
possibilità che esista un rapporto diretto
fra l'aumento del reddito e l'ampliamento
delle possibilità offerte alle popolazioni.
Analizzare le quantità non basta, è necessa-
rio e più importante considerare la qualità
di questa crescita. Ciò non significa
mostrare disinteresse per la crescita econo-
mica, ma sottolineare la necessità che la
crescita sia valutata in funzione del fatto
che consenta o meno alle persone di realiz-
zarsi in modo sempre più completo.

Un nuovo concetto di benessere, base per una proposta emancipatrice

La pietra angolare affinché lo sviluppo
umano si converta in una proposta alterna-
tiva si ritrova nella definizione del concetto
di benessere. Definirlo significa sapere
quando un essere umano ha o meno l'op-
portunità di sviluppare il suo potenziale
come persona. Consiste nel definire in
modo positivo le modalità di funziona-
mento e le capacità minime, seguendo la
terminologia di Sen, affinché ogni persona
possa avviare la sua particolare e inderoga-
bile ricerca di una vita pienamente soddi-
sfacente.

L'obiettivo prioritario dello sviluppo
umano è che ogni persona possa sfruttare il
potenziale che possiede; siamo poveri
quando ci è impedito di sviluppare questo
potenziale. Non è possibile lasciare al caso
e alla mera carità la possibilità di disporre
delle opportunità di condurre una vita
degnata. Detto ciò, il benessere individuale è
eticamente significativo e un obiettivo esi-
gibile alla società internazionale. L'ordine
economico globale, così come quello di
ogni paese, dovrà essere valutato in funzio-
ne della sua capacità di raggiungere il
benessere per gli esseri umani.

La domanda più importante del XXI seco-
lo, sottolinea Kapuscinsky, è cosa fare delle
persone. Non come nutrirle o come
costruire scuole od ospedali, ma cosa fare di
loro. Non serve offrire beni materiali da
fuori; se una persona non ha potuto sceglie-
re cosa vuole, le abbiamo strappato la sua
libertà di essere ciò che avrebbe potuto esse-
re e l'abbiamo lasciata senza futuro. In ulti-
ma istanza, questo significa che ad alcuni è
negato il futuro, restano esclusi. Da questa
prospettiva, la cooperazione internazionale
allo sviluppo non ha più senso, se parte da
una visione concentrata esclusivamente
sugli aiuti discrezionali dei donatori.

Lo sviluppo umano sostenibile

In un'ampia lettura dello sviluppo umano,
la sostenibilità è parte sostanziale dello stes-
so e, pertanto, non sarebbe necessario
esplicitare questa caratteristica come quan-
do si parla di "sviluppo umano sostenibi-
le". Uno sviluppo che si basa sulle capacità
umane è privo di senso, se queste capacità
non possono essere mantenute; in caso
contrario si cadrebbe nella contraddizione
di prevedere uno sviluppo per alcuni e non
per altri, oppure per un particolare
momento e non per un altro.

L'origine dell'espressione "sviluppo sosteni-
bile" si ritrova nel Rapporto Brundtland
(*Our common future*), documento fonda-
mentale della Conferenza mondiale sullo
sviluppo e l'ambiente svoltasi a Rio de
Janeiro nel 1992. La definizione fornita
allora indica lo sviluppo sostenibile come
capace di soddisfare le necessità delle gene-
razioni attuali senza compromettere la
capacità e le opportunità di quelle future.
Da un punto di vista più complesso, lo svi-
luppo umano sostenibile si intende come
uno sviluppo capace di soddisfare le neces-
sità delle persone, di migliorare in modo
continuo le loro condizioni di vita, partendo
da una distribuzione equa delle opportunità

per le persone stesse, tenendo sempre come obiettivo l'aumento delle capacità umane, punto di partenza per una vita sempre più piena. A tal fine, offre una visione d'insieme, dove si integrano le dimensioni della cultura, l'etica, l'economia politica, l'ecologia, ecc., diventando più di una mera teoria dello sviluppo e offrendosi come un vero e proprio paradigma.

I rapporti sullo sviluppo umano

Dal 1990 il PNUS pubblica ogni anno un Rapporto sullo sviluppo umano con una duplice finalità: a) teorica, spiegare e gettare le basi teoriche per l'approccio adottato; e b) politica, proporre politiche capaci di concretizzare gli obiettivi di sviluppo umano.

Dalla sua comparsa, lo sviluppo umano ha ottenuto un rapido riconoscimento in settori significativi sia delle istituzioni sia delle associazioni civili che si occupano di sviluppo. Le sue proposte mobilitano diversi settori della società civile, facendo nascere la speranza di lavorare a uno sviluppo più giusto. In altre parole, promosse la creazione di una coscienza critica che iniziò a scontrarsi con il paradigma dominante, offrendo una base teorica e propositiva consistente.

Il PNUS ha esercitato una funzione critica e i suoi rapporti hanno funto da controproposta al conformismo delle istituzioni internazionali più rappresentative dello status quo, la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale. Questa funzione critica, tuttavia, ha i suoi limiti. La posizione del PNUS si mostra più efficace nel suo richiamo perché l'etica, l'equità, l'inclusione, la sicurezza umana, la sostenibilità e lo sviluppo si completino come punti di riferimento dello sviluppo. Questa esigenza di non consentire la mercificazione degli aspetti essenziali della vita umana è una chiara barriera alle pretese illimitate di espansione dei mercati, secondo quanto

proposto dalle istituzioni multilaterali. Davanti all'assenza di una carica etica per i concetti di povertà e disuguaglianza del Consenso di Washington, questa dichiarazione marca una differenza qualitativa e profonda. Si nota tuttavia la mancanza di una segnalazione più chiara di alcune cause principali degli attuali processi di impoverimento, come le politiche dei paesi più ricchi e delle istituzioni multilaterali, oltre alla condotta delle imprese e i capitali transnazionali. Queste sono alcune delle motivazioni per le quali sarebbe necessario revisionare, criticare o impugnare i trattati che l'Unione europea propone ai paesi di Africa, Caraibi e Pacifico noti come Accordi di Partenariato Economico (APE).

L'Indice di Sviluppo Umano (ISU)

Il reddito pro capite è stato a lungo l'indicatore principale del livello di sviluppo e le sue variazioni si presentano come l'indice più importante del progresso in materia di sviluppo. Per questo motivo, per coloro che difendono un'altra visione dello sviluppo che non corrisponde a quella ufficiale o dominante, è stata costante la preoccupazione di trovare un altro indicatore di sviluppo che raccolga gli aspetti dimenticati dal primo.

Dalla sua formulazione, nel 1989, l'ISU (o HDI dall'acronimo inglese di *Human Development Index*), è stato il primo tentativo di produrre un indicatore sintetico partendo dalle basi teoriche dell'approccio allo sviluppo umano. L'ISO ha tre componenti: salute, istruzione e reddito. Per la sua valutazione sono utilizzati quattro indicatori: l'aspettativa di vita alla nascita per la salute, il tasso di alfabetizzazione adulta e il tasso di iscrizione combinato per le iscrizioni alla scuola primaria, media inferiore e superiore per l'istruzione e il reddito reale medio pro capite per la parità di potere d'acquisto. L'interpretazione dell'inclusione del reddito

pro capite è tuttavia molto diversa da quella presente nell'indicatore convenzionale dello sviluppo: nell'ISU il reddito non si utilizza come indicatore del benessere personale, ma come un elemento che consente di potenziare le capacità umane.

L'ISU ha ottenuto una notevole diffusione, sebbene sia giusto sottolineare che presenta importanti limiti. L'indice risultante si applica in tutto il paese e ciò significa che, così come il reddito pro capite, non è sensibile alla distribuzione interna all'interno del paese stesso. Non è dato di sapere se lo sviluppo umano medio è il risultato del fatto che una parte del paese presenta alti livelli di sviluppo, mentre un'altra ne registra di molto bassi, oppure se la maggior parte della popolazione gode di livelli di sviluppo simili. Senza dubbio l'introduzione della disparità come variabile offrirebbe un indice maggiormente adeguato dello sviluppo umano di ogni paese.

Oltre all'Indice dello sviluppo umano e a quello della povertà umana, i rapporti del PNUS hanno elaborato altre tipologie di indicatori. Nel rapporto corrispondente del 1991 si propone l'Indice di libertà umana (ILU o, nel suo acronimo inglese HFI, da *Human Freedom Index*) per valutare il grado di rispetto dei diritti umani, ma lo stesso sopravvisse appena due anni, giacché vi furono forti pressioni da parte di diversi governi che non apprezzavano che apparissero in pubblico le loro carenze democratiche. Fu quindi abbandonato e dobbiamo sottolineare che si tratta di una delle principali mancanze nei rapporti.

D'altra parte, il PNUS introdusse nel rapporto del 1995 l'Indice di Sviluppo di Genere (ISG) e l'Indice di Partecipazione di Genere (IPG) (o Indice de Potenciación de Género, nell'originale spagnolo) al fine di riflettere le disparità fra i sessi. È eviden-

te che dal punto di vista dello sviluppo umano era necessario rendere visibile la discriminazione nei confronti delle donne, poiché, se non si fossero differenziati i successi dello sviluppo umano in funzione del genere, non sarebbe stato possibile mostrare la situazione di praticamente la metà dell'umanità, la parte che presenta in effetti i risultati più bassi dal punto di vista dello sviluppo umano.

Bibliografia

- Doyal, L. e Gough, I. (1994): *A Theory of Human need*. London. MacMillan Education Ltd.
- Ibarra, P. e Unceta, K. (coords.) (2001): *Ensayos sobre el desarrollo humano*. Barcellona, Icaria.
- Mancero, X. (2001): "La medición del desarrollo humano. Elementos de un debate". *CEPAL, Estudios Estadísticos y Prospectivos*, n. 11.
- Marchesi, J. e Sotelo, J. (2002): *Ética, crecimiento económico y desarrollo humano*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. (2002): *Women and Human Development. The capability approach*. Barcellona, Editorial Herder.
- Pogge, T. (2005). *World Poverty and Human Rights*. Ethics and International Affairs 19.1.
- PNUS (vari anni): *Rapporto sullo sviluppo umano*. Washington, Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo.
- Sen, A. (1994): *La disegualianza. Un esame critico*. Il Mulino.
- Sen, A. (2000): *Lo sviluppo è libertà*. Mondadori.

Alfonso Dubois Migoya

