

COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E LOTTA ALLA POVERTÀ

Uno dei fini delle Nazioni Unite è di «conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale od umanitario»¹. Nel settembre del 2000 i 189 Stati membri delle Nazioni Unite si sono impegnati in modo formale e solenne a perseguire una serie di «obiettivi di sviluppo» per combattere la povertà e ridurla in modo significativo entro l'anno 2015. Tale impegno è contenuto nella Dichiarazione del Millennio, che da quel momento è diventata il punto di riferimento obbligato per la comunità internazionale, per i singoli Stati e per la società civile nel suo insieme².

La Dichiarazione si pone in continuità con gli sforzi compiuti dagli anni '60 ad oggi, ossia da quando si è presa coscienza della necessità di affrontare i problemi dello sviluppo in maniera globale e con il concorso di tutta la comunità internazionale. In un certo senso la Dichiarazione costituisce anche una presa d'atto delle difficoltà e dei fallimenti sperimentati in questo campo, ma il fatto stesso che sia stata redatta porta con sé tuttavia due elementi di grande importanza.

Da un lato la comunità internazionale non rinuncia a porre come prioritario l'obiettivo della lotta alla povertà, potremmo dire che non si rassegna all'evidenza.

¹ Art. 1 comma 3 dello Statuto delle Nazioni Unite.

² Risoluzione 55/2 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. La Dichiarazione del Millennio e i Rapporti citati in questo articolo sono consultabili sul sito web delle Nazioni Unite (www.un.org), in particolare nella sezione dedicata allo sviluppo.

In secondo luogo la decisione è stata presa in modo unitario e nella sede istituzionale più rappresentativa, formalmente e compiutamente legittimata, l'unica istituzione universale che la nostra storia ci ha permesso di costruire.

Gli obiettivi di sviluppo della Dichiarazione del Millennio sono:

- 1) Sradicare la povertà estrema e la fame.
- 2) Raggiungere l'educazione primaria universale.
- 3) Promuovere l'eguaglianza fra i sessi e le opportunità delle donne.
- 4) Ridurre la mortalità infantile.
- 5) Migliorare la salute materna.
- 6) Combattere l'AIDS, la malaria e le altre malattie infettive.
- 7) Assicurare la sostenibilità ambientale.
- 8) Sviluppare *partnership* a livello globale per lo sviluppo.

L'URGENZA DELLA LOTTA ALLA POVERTÀ

Secondo il Rapporto 2001 del Programma delle Nazioni Unite sulla Popolazione (UNFPA) attualmente la popolazione mondiale ammonta a poco più di 6 miliardi di persone, di cui il 20% vive nelle regioni sviluppate e l'80% in quelle in via di sviluppo. Nel 2050 si prevede che la popolazione mondiale sarà di 9,3 miliardi di cui il 13% nelle regioni sviluppate e l'87% nelle altre.

Oltre un miliardo di persone non sono in grado di soddisfare i bisogni primari per quanto riguarda alimentazione, servizi igienici, accesso all'acqua, assistenza sanitaria, alloggio e istruzione.

Oltre un miliardo di persone vivono con meno di un dollaro al giorno.

Un miliardo di persone sono denutrite e non soddisfano il proprio bisogno energetico minimo.

Nel decennio 1990-2000 sono stati compiuti dei progressi messi in luce per esempio dal Rapporto 2002 dell'UNICEF, il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia:

- a) l'accesso all'acqua è stato esteso ad altre 816 milioni di persone;
- b) migliori impianti igienici sono stati resi disponibili per altre 747 milioni di persone, tuttavia l'80% delle persone che non ha accesso a impianti igienici vive nelle zone rurali;
- c) il rapporto netto di iscrizione alla scuola elementare ha raggiunto un livello globale dell'82%, ma tuttavia più di 100 milioni di bambini in età scolare non vanno a scuola (bambini lavoratori, affetti da AIDS, coinvolti nei conflitti, ecc.);
- d) il divario fra maschi e femmine nel rapporto di iscrizione alla scuola elementare è passato dall'8% al 6%, ma è rimasto invariato nell'Africa subsahariana.

Anche il Rapporto sull'applicazione della Dichiarazione del Millennio preparato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan nel settembre 2003 mette in luce dei miglioramenti per le regioni in via di sviluppo prese nel loro complesso, ma nello stesso tempo evidenzia il peggioramento di alcuni indicatori soprattutto per l'Africa subsahariana.

In quest'area il tasso di mortalità dei bambini sotto i 5 anni resta molto elevato: 172 per mille, rispetto al 90 per mille dei paesi in via di sviluppo (Pvs) e al 9 per mille dei paesi sviluppati.

Equalmente elevato il tasso di mortalità materna: 920 donne su centomila nascite, rispetto a 440 nei Pvs e a 20 nei paesi sviluppati.

L'8,5% della popolazione dell'Africa subsahariana è affetta dall'AIDS, rispetto all'1,4% dei Pvs e allo 0,5% dei paesi sviluppati.

La malaria colpisce 791 bambini fra 0 e 4 anni su centomila, rispetto a 166 nei Pvs e a un'incidenza pressoché nulla nei paesi sviluppati.

LA STRADA INTRAPRESA DALLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

La domanda fondamentale che è stata posta alla fine degli anni '90 dal gruppo dei Paesi in via di sviluppo è stata: quali ri-

sorse, finanziarie in primo luogo, abbiamo a disposizione per realizzare gli impegni presi?

A questa domanda ha cercato di rispondere la Conferenza ONU di Monterrey in Messico del marzo 2002, dedicata al finanziamento dello sviluppo. Essa si è inserita in un insieme di grandi vertici internazionali che hanno caratterizzato l'ultimo triennio, affrontando tematiche di grande importanza, quali il finanziamento dello sviluppo, la situazione dell'infanzia nel mondo, l'alimentazione e la sicurezza alimentare, il rapporto fra sviluppo e ambiente, il ruolo del commercio mondiale.

Vanno ricordate:

- la Conferenza dell'Organizzazione Mondiale del Commercio a Doha nel novembre 2001, a cui è seguita quella di Cancun del settembre 2003;
- la Conferenza dell'UNICEF a New York nel maggio 2002;
- il Vertice della FAO a Roma nel giugno 2002;
- il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile a Johannesburg nel settembre 2002.

La Conferenza Internazionale sul “Finanziamento per lo Sviluppo” tenutasi a Monterrey va considerata in questo contesto di notevole importanza perché lo scopo della Conferenza era di individuare le azioni per mobilitare le risorse finanziarie necessarie a raggiungere gli obiettivi di sviluppo individuati nei Vertici degli anni '90, rafforzati e attualizzati nella Dichiarazione del Millennio.

Al processo preparatorio hanno partecipato le altre istituzioni internazionali coinvolte su questo tema (in particolare Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale e Organizzazione Mondiale del Commercio), insieme al settore privato (banche e imprese) e alle Ong.

Le aspettative aperte dal processo preparatorio sono state tuttavia parzialmente disattese dal risultato finale. La delusione riguarda soprattutto la mancata assunzione di impegni precisi nel documento finale e il poco coraggio su alcuni temi, come quello

dell'introduzione di una tassa sui movimenti di capitale o di una *carbon tax*, rispetto ai quali i Pvs e le Ong avevano sperato di raggiungere risultati più concreti. Il *Monterrey Consensus*, documento finale della Conferenza, è tuttavia una base di lavoro condivisa che apre degli spiragli, che lascia spazio per successive iniziative in campi specifici.

A Monterrey l'Unione Europea ha annunciato la decisione di raggiungere entro il 2006 una media pari allo 0,39% del Prodotto interno lordo (PIL) da destinare all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS, attualmente è dello 0,32%). Nell'ambito della UE abbiamo infatti paesi che hanno già raggiunto e superato lo 0,7% (Lussemburgo, Olanda, Svezia, Danimarca) e altri che come l'Italia si attestano sotto lo 0,2%. In secondo luogo ha riaffermato la volontà di proseguire nella politica di accesso dei prodotti dai paesi meno sviluppati, eliminando le tariffe d'ingresso. Infine ha menzionato l'impegno a destinare risorse sufficienti per i beni pubblici globali (salute, educazione), collaborando anche a una loro migliore definizione internazionalmente riconosciuta.

Da parte degli Stati Uniti si è invece insistito sul cambiamento necessario nei Pvs per rendere più efficaci gli aiuti e sul ruolo che il commercio internazionale già riveste e può ulteriormente rivestire nelle politiche di sviluppo, portando l'esempio della Corea del Sud, del Cile e della Cina. Nello stesso tempo, accanto alla spinta per le riforme, gli Stati Uniti si sono impegnati a svolgere la loro «azione basata sulla *compassione*» e in questo contesto è stato posto l'annuncio di un aumento del 50% degli aiuti pubblici per lo sviluppo entro il 2006, che potrebbe portare la percentuale dallo 0,10 allo 0,15% del Prodotto interno lordo.

Due risultati della Conferenza meritano comunque attenzione:

a) è stato riconosciuto il ruolo delle Nazioni Unite anche in materia economica e finanziaria e di conseguenza la necessità che istituzioni come il Fondo Monetario e la Banca Mondiale e gli altri forum non formalmente costituiti a livello internazionale come

i G7, ne tengano conto e coordinino i loro interventi in un quadro complessivo;

b) si è presa ulteriore coscienza che la questione dello sviluppo riguarda tutti gli attori della scena internazionale, non solo i governi, ma anche le imprese e la società civile, e ciò dovrà trovare sempre migliore realizzazione non solo nella definizione dei principi e delle regole, ma anche negli impegni, soprattutto da parte degli operatori del mercato.

La Conferenza di Monterrey e le altre Conferenze internazionali hanno messo in evidenza un altro elemento: si è progressivamente affermata la coscienza che le politiche di sviluppo non possono essere esaminate separatamente, ma devono essere affrontate in maniera coerente con le altre politiche ad essa collegate, e in particolare:

- le politiche commerciali;
- la politica finanziaria, che tocca in particolare la gestione delle crisi finanziarie e il problema del debito estero dei paesi poveri;
- le politiche in tema ambientale;
- le politiche interne ai paesi interessati, in relazione alle loro capacità di gestione efficace degli aiuti.

Vi sono segnali positivi in questi campi quali la decisione dell'Unione Europea di attuare progressivamente libertà di accesso ai manufatti dei Paesi in via di sviluppo e l'iniziativa di riduzione e cancellazione del debito dei paesi più poveri, che dovrebbe tuttavia procedere con maggiore speditezza³.

Per raggiungere gli obiettivi di sviluppo fissati a livello internazionale resta comunque aperto il problema della quantità di risorse che i Paesi più ricchi intendono destinare a tale fine.

Per un verso i dati disponibili riguardanti l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) dei maggiori paesi industrializzati indicano

³ Su 41 paesi che ricadono sotto l'iniziativa HIPC (Paesi poveri altamente indebitati) solo 8 alla data del 30 giugno 2003 hanno raggiunto il punto finale della procedura di cancellazione del debito. L'iniziativa ha preso avvio nel 1996.

una flessione sia in termini quantitativi assoluti che in termini di percentuale stanziate in rapporto al PIL, passata dallo 0,34% della metà degli anni '80 allo 0,23% del 2002.

D'altra parte si assiste a un aumento dei flussi finanziari privati che tuttavia si concentrano in quelle aree e in quei paesi che danno maggiori garanzie economiche e politiche di valido utilizzo e redditività. Non va infine dimenticato l'enorme flusso di capitali che viene investito senza legami con l'economia reale, ma in esclusiva chiave finanziaria a carattere speculativo.

Sotto il profilo delle risorse destinate allo sviluppo si dovrebbe perciò agire su più fronti:

- pervenire in tempi certi all'obiettivo dello 0,7% del PIL destinato allo sviluppo da parte dei paesi più industrializzati;
- proseguire in una reale apertura dei mercati ai prodotti dei Pvs;
- cancellare il debito dei paesi più poveri e avviare un programma di riduzione più consistente di quello dei paesi emergenti, prevedendo l'utilizzo in programmi di lotta alla povertà delle risorse liberate;
- dare impulso alle strade per trovare nuove risorse da destinare allo sviluppo come nelle ipotesi di tassazione dei movimenti di capitali.

LO SVILUPPO È QUESTIONE CHE INTERPELLA TUTTI

Per la cooperazione internazionale allo sviluppo la situazione si è modificata dagli anni '60 ad oggi, soprattutto per l'emergere di altri soggetti che oltre agli Stati e alle Organizzazioni internazionali agiscono nel settore, oppure in settori ad esso strettamente collegati, come quelli del commercio e della finanza. Si pensi al ruolo delle banche commerciali nella questione del debito estero, con le sue pesanti implicazioni sullo sviluppo dei Paesi

poveri, al ruolo delle multinazionali nello sfruttamento delle risorse e nella dislocazione delle attività lavorative secondo criteri di mero profitto economico.

Si pensi per altri versi al proliferare delle Organizzazioni non governative con la loro potente carica di transnazionalità solidale o a quelle realtà economiche che investono in modo socialmente responsabile nei Pvs perché «anche la scelta di investire in un luogo piuttosto che in un altro, in un settore produttivo piuttosto che in un altro, è sempre una *scelta morale e culturale*»⁴.

Il ruolo che altri soggetti, accanto agli Stati e alle Organizzazioni Internazionali, svolgono nel campo dello sviluppo, non è in quanto tale negativo. Ciò sarebbe in contrasto con la realtà delle cose, ma anche con il principio di sussidiarietà e con il ruolo positivo che la proprietà privata e un mercato ben regolato possono svolgere. Tale ruolo è in linea con la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo del 1986 in cui si afferma che «tutti gli esseri umani hanno le responsabilità dello sviluppo sul piano individuale e collettivo». È evidente che responsabilità particolari incombono sugli Stati, ma è altrettanto vero che la società civile nelle sue diverse articolazioni può svolgere compiti importanti di stimolo, di proposta e di coinvolgimento operativo e nelle recenti Conferenze internazionali è stata data molta attenzione alle *partnership* realizzabili fra Governi, istituzioni intergovernative e operatori privati (imprese e ong).

È altresì importante che il senso di responsabilità sociale possa trovare delle concrete opportunità di esprimersi anche per quegli operatori che non decidessero di investire in maniera diretta. Pur coscienti delle distorsioni e degli eccessi di un certo modo di operare degli attori economici, vanno individuate forme che facciano leva sulla loro responsabilità sociale in una prospettiva di lungo termine. In questa direzione vanno quelle proposte di istituzione di fondi tramite la volontaria destinazione, in maniera costante, di una frazione delle loro transazioni sul mercato dei cam-

⁴ *Centesimus Annus*, n. 36.

bi, utilizzando le risorse raccolte (in maniera continuativa e non *una tantum* come in altri fondi esistenti a livello internazionale) per obiettivi di sviluppo sostenibile, proprio nell'ottica di una prospettiva di lungo termine. Queste proposte hanno il pregio di prevedere un coinvolgimento attivo dei consumatori che possono "premiare" quelle aziende che aderiscono o viceversa "penalizzare" quelle che non lo fanno⁵.

La complessità dei problemi richiede tuttavia che anche le istituzioni pubbliche mondiali esercitino delle funzioni precise, di azione diretta e di creazione di un ambiente in cui le istituzioni delle singole comunità politiche possano svolgere le proprie specifiche funzioni, con il più grande rispetto per la libertà delle comunità politiche in fase di sviluppo, che devono essere le prime responsabili e le principali artefici nell'attuazione del loro sviluppo economico e del loro progresso sociale⁶.

Dalla capacità delle istituzioni pubbliche nazionali e internazionali di regolare e orientare al bene comune le forze economiche, come pure quelle della ricerca scientifica e tecnologica, dipenderanno perciò notevoli conseguenze sul piano dello sviluppo e quindi della pace fra i popoli.

MARCO AQUINI

⁵ Fra le proposte ricordo quella del Fondo Giovani del Mondo proposta dalla Ong New Humanity prima del G8 di Genova; cf. A. Ferrucci (ed.), *Per una globalizzazione solidale*, Roma 2001.

⁶ Cf. *Pacem in terris*, in particolare nn. 66 e 71.