

# ISPI

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

## **Il G8 italiano e la cooperazione economica mondiale**

Carlo Altomonte

Franco Bruni

Mario Deaglio

Claudio Dordi

Lucia Tajoli

*Studio tratto da un rapporto realizzato con il contributo del  
Ministero degli Affari Esteri (febbraio 2009)*

# Indice

Il G8 e la presidenza italiana. Per la cooperazione economica globale e la gestione della crisi <i>Franco Bruni</i> .....	p. 3
Allegato 1 La cooperazione macroeconomica globale <i>Mario Deaglio</i> .....	» 21
Allegato 2 La regolazione del commercio mondiale: il WTO dopo la crisi economica mondiale del 2008 <i>Lucia Tajoli</i> .....	» 31
Allegato 3 La regolazione del commercio mondiale in un quadro giuridico: crisi economica, Doha Round e possibili azioni <i>Claudio Dordi</i> .....	» 42
Allegato 4 L'aiuto allo sviluppo: linee programmatiche per un nuovo approccio <i>Carlo Altomonte</i> .....	» 56

**Il G8 e la presidenza italiana**  
**Per la cooperazione economica**  
**globale e la gestione della crisi**  
di Franco Bruni

## 1. La forma del tavolo: mettere in agenda l'organizzazione della "governance" globale, chiarendo il ruolo del G8

Sotto la presidenza italiana il lavoro del G8 deve segnare un momento di successo nel *rilancio della cooperazione* multilaterale politico-economica, tenendo presente l'urgenza di *gestire la crisi* in corso ma anche la necessità di migliorare in modo duraturo il *governo dell'economia internazionale*.

La specificità del G8 è quella di accogliere *paesi avanzati e omogenei*; da diversi punti di vista la Russia fa eccezione. La specificità sarebbe più spiccata in una formula G7. Anche perché la formula dovrà organizzarsi comunque in modo aperto e coinvolgente, *allargando il tavolo*, in occasione di temi più o meno specifici, a diversi paesi emergenti: in questo ambito allargato la Russia potrebbe essere, anche in base al passato del Gruppo, l'invitato permanente. Verso *una formula G7+1+x*, con x variabile a seconda dei temi? Fra l'altro in x potrebbero rientrare anche paesi non inclusi nel G20, paesi più poveri, le cui istanze vanno ascoltate ed elaborate in modo da essere convogliate, fra l'altro, anche dal G8, variamente e mutevolmente allargato, al G20.

*La specificità del Gruppo va sottolineata*, altrimenti la sua importanza ne soffrirebbe in rapporto al G20, la cui composizione riflette meglio le esigenze di governo della "globalizzazione" e la cui agenda anti-crisi è già fissata, con lavori iniziati e scadenze anche precedenti la conclusione del G8. *Il rapporto fra G8 e G20 va reso esplicito* in modo coerente, appunto, con le caratteristiche specifiche del primo. Ciò riduce anche il rischio che si sospettino improprie concorrenze e sprechi con finalità solo mediatiche.

Un'ipotesi è che il G7+1+x lavori con più frequenza, flessibilità e snellezza e *coordini i contributi di 8+x paesi, fino a 20 e anche di più, nel preparare decisioni per il G20*, senza peraltro escludere che le sue conclusioni abbiano rilevanza e applicazione *anche a prescindere dal G20*. Il Gruppo ristretto (che d'ora in poi è qui chiamato semplicemente G8) *cederebbe formalità e solennità in cambio di un ruolo di coordinamento cruciale*, dove i paesi più "avanzati" e omogenei, con maggior esperienza di cooperazione, si incontrano con flessibilità con sottoinsiemi vari di altri paesi. In prospettiva entrambi i gruppi muterebbero numerosità e componenti, costituendo comunque il seme di una sorta di *Consiglio mondiale*, articolato, anche per ragioni di pratica organizzativa in due livelli-dimensioni. Pensando di globalizzare parte dell'es-senza logica della governance europea, a questo "Consiglio" dovrebbero corrispondere più *"Commissioni"*, cioè agenzie indipendenti con compiti esecutivi, di controllo e di iniziativa, dedicate a diverse tematiche. In campo economico sarebbero tali, ad esempio, un FMI riformato, il WTO, ecc.

Nell'ambito del G8, come di altre organizzazioni internazionali, c'è poi la questione dei *rapporti con l'UE*. Per la Presidenza Italiana è una questione importante; far finta che non esista indebolirebbe sia il G8 che l'UE. Occorre presupporre qualche forma trasparente di *coordinamento fra i 4 membri UE del G8*. In futuro i componenti UE del G8 potrebbero venir cambiati e turnare, anche tenendo conto delle future regole per la Presidenza e il "ministero degli esteri" dell'UE, nonché dell'evolvere della composizione della Commissione e delle cooperazioni rafforzate dell'Unione.

È ovvio che non è nello spazio dei prossimi 6-12 mesi che si può decidere e far funzionare una governance globale risistemata secondo uno schema del tipo di quello qui

accennato. Uno schema che, ancora per molti anni, è bene comunque rimanga “disegnato a matita”, fatto di dichiarazioni che diano conto della logica che le varie sedi di cooperazione internazionale cercano di interpretare, senza istituzionalizzazioni rigide che apparirebbero – nonostante il successo dell’esempio dell’ormai molto grande UE – velleitarie, incomplete e con una legittimazione democratica troppo indiretta.

Ma proprio nell’urgenza dei prossimi 6-12 mesi si possono *gettare le basi* di una consapevole e credibile volontà di discutere e decidere la *governance globale*. Il G8, girando in positivo la potenziale crisi di identità derivante dalla coesistenza col G20, potrebbe aver l’ambizione di mettere in agenda dei suoi prossimi lavori, le riflessioni e le proposte sulle forme future del tavolo della cooperazione globale. I temi economici si prestano bene ad avviare questo discorso: per la loro urgenza, la loro evidente concretezza, la loro pervasività e per la possibilità di contare, a valle del lavoro schiettamente “politico”, su agenzie internazionali (per dirla con il linguaggio di Bruxelles: “Commissioni”) già da tempo strutturate e “potenti” (compresa proprio la Commissione Europea).

## **2. Perseguire l’interesse collettivo dell’economia mondiale anche rafforzando le agenzie indipendenti**

Per essere credibile *l’azione politica* di “governo mondiale” (come succede anche a livello nazionale) deve appoggiarsi a *organizzazioni di ordine più tecnico-esecutivo*, che permettano a tale azione di avere precisione e competenza, continuità, coerenza, forza esecutiva, orizzonte di lungo periodo. Queste “agenzie indipendenti” servono anche a preservare l’azione di governance politica globale dalle mutevoli, alterne, contraddittorie vicende del panorama politico che altrimenti tenderebbe continuamente a contraddirsi nella ricerca di consensi e accordi di breve termine, mancando invece gli obiettivi di fondo che proprio le decisioni politiche si sono prefissate per il lungo periodo. Le decisioni dei politici, rappresentanti legittimi degli Stati che cooperano, hanno il primato; ma per essere efficaci e coerenti debbono una volta delineate essere affidate ad agenzie e i politici devono esimersi dall’interferire nell’azione che esse intraprendono per attuarle. Le agenzie dovrebbero inoltre avere poteri e occasioni di *“iniziativa”*, anche per la loro competenza tecnica, *sollecitando le decisioni che i politici* dovrebbero prendere affidandone a loro l’implementazione e/o il controllo.

In una fase, come quella attuale, delicata per la convivenza e la governance internazionale, è cruciale *ribadire l’importanza di queste agenzie*, dotarle dei *mezzi necessari* a lavorare efficacemente, impegnarsi ancorché in assenza di poteri autonomi di “enforcement” sovranazionale” a *“obbedirne” i provvedimenti* e i regolamenti la cui formulazione è stata loro delegata, valorizzarle anche nella comunicazione dei politici ai mercati e alle popolazioni, senza sminuire con ciò alcun “primato della politica”. Far così è anche un modo per rendere più credibile il fatto che *la governance globale mira all’interesse globale*, inteso come qualcosa che va al di là della risultante di interessi nazionali che a tratti non coincidono, al di là di precari scambi di favori che riflettono la forza dei paesi in gioco.

Si sa che *l’interesse globale* è un concetto vago, difficile da definire e, ancor più, da legittimare. Ma si sa anche che qualcosa del genere esiste e che trascurarne l’importanza porta a disordini, tensioni e crisi che non si possono evitare usando solo la

realpolitik degli equilibri di forze e degli scambi ponderati di favori e compromessi, amministrati dalle diplomazie. L'aumento del numero e dell'intensità delle *interazioni fra Stati*, popoli, imprese e persone, conseguente alla globalizzazione, all'inevitabile progredire dell'integrazione fisica, economica e culturale del mondo, genera "economie e diseconomie esterne" sempre più intense. L'azione di ciascuno si ripercuote cioè, positivamente o negativamente, anche "senza volerlo", su tanti altri (stati, regioni, popoli, individui). Viene così sottolineata l'effettiva esistenza di un "*interesse generale globale*", di beni pubblici globali: dall'esempio classico, ma sempre più importante, della conservazione delle risorse naturali, fino a nuovi profili della crescita economica, sociale e culturale, che differiscono sempre più da giochi "a somma zero", cioè dove gli uni prevalgono solo a scapito di altri. È proprio questo *interesse generale globale a rendere indispensabile la cooperazione multilaterale*, una forma di governance globale con alcuni *profili tendenzialmente sovra-nazionali*, capace di facilitarne il perseguimento e la difesa.

Il G8 deve essere esplicito nell'inserirsi in una fase della cooperazione globale dove è urgente e cruciale *riaffermare l'esistenza di interessi generali globali* – al di là degli interessi nazionali – e diffonderne la consapevolezza in opinioni pubbliche divenute in proposito troppo scettiche (senz'altro molto più scettiche di quando, nel secondo dopoguerra, si trattò di abbassare e pacificare il tono del confronto fra gli interessi nazionali, la cui esaltazione aveva portato alle tragedie e agli impoverimenti dei precedenti trent'anni). Fu allora che importanti organizzazioni internazionali, compreso il primo seme dell'UE, vennero fondate con ideali sinceramente ambiziosi di cura degli interessi generali del mondo rappacificato.

Se uscire dalla crisi economica – e prevenirne di nuove – significa governare e regolare meglio la globalizzazione, nessuna regola e nessun – per quanto limitato – governo globale potrà reggersi durevolmente sulle sole basi tradizionali della ricerca di equilibri fra forze e interessi nazionali distinti e potenzialmente contrapposti. Riconoscere un superiore "interesse globale sovranazionale", almeno in linea di principio, è indispensabile. Governare la globalizzazione significa *andare oltre la ricerca di composizione pacifica "westfaliana" degli interessi degli stati nazionali*. È questa la sostanza e l'indispensabile utopia che deve distinguere i "tempi moderni".

Anche se, in confronto a tale utopia, *il rafforzamento del "metodo delle agenzie"* può sembrar poco, è *cosa urgente ed essenziale in quella direzione*. Delle agenzie va valorizzato il significato politico insieme alla funzione tecnica, va presidiata l'indipendenza, vanno precisate le modalità con cui debbono render conto di come hanno perseguito gli obiettivi che sono stati loro affidati, senza alcuna tolleranza per inefficienti "sine cura" e inutili carrozzoni burocratici.

Questo programma dovrebbe essere un punto qualificante dell'agenda del G8, in una fase in cui, per varie e diverse ragioni, sono in crisi profonda entità come il FMI, il WTO, la Banca Mondiale. Inoltre molte altre *organizzazioni economiche internazionali* – come l'OCSE, la BRI, ecc. – vivono il *disordine e la debolezza di mandati sovrapposti e mal focalizzati*. Infine nell'esempio più avanzato di governance internazionale, ovvero l'UE, la Commissione soffre la *prevalenza dello spirito intergovernativo* (cioè meno attento all'esistenza di interessi generali europei) su quello comunitario (per sua natura giustificato dal riconoscimento di tali interessi generali). È evidente che, nel fare qualche passo in questo punto della sua agenda, *il G8 avrebbe un vantaggio di credibilità*

*particolare* (base di una sua potenziale “soft leadership” nel governo della globalizzazione) perché i suoi componenti, per dimensione, ricchezza e potenza, sono proprio i paesi che potrebbero illudersi di vincere giochi a somma zero e per i quali l’attenzione all’interesse generale e le deleghe alle agenzie indipendenti sono apparentemente più costose. Anche se si tratta di costi superati dai benefici di un più lungo periodo, durante il quale sono proprio i più forti paesi “incumbent” quelli che hanno più da perdere dal disordine, dalle crisi, dagli impoverimenti, che derivano da forme di governance inadeguate, che trascurano miopicamente le interazioni globali e che sboccano in tensioni conflittuali crescenti.

Quanto all’Italia, a differenza degli altri tre membri UE del G8, ogni superamento di contrapposizioni di interessi nazionali – ancorché mediate da sforzi di concerto cooperativo internazionale – è un vantaggio: le contrapposizioni, per ovvie ragioni, ci vedono soccombere, in secondo piano rispetto agli altri grandi europei; la ricerca di forme adatte e fattibili di sovranazionalità è invece nostro interesse e vocazione.

Nelle prossime riunioni il G8 dovrebbe dunque *individuare alcune agenzie-chiave*, già esistenti, da riformare o da costituire, *corrispondenti a settori della cooperazione economica globale su cui si vuole agire con particolare incisività ed urgenza*. Su di esse dovrebbe fare riflessioni e proposte, allargando i suoi lavori a gruppi variabili di paesi per i quali i temi in questione sono più rilevanti. *L’agenda del G8 dovrebbe poi articolarsi nei settori individuati*, nel breve periodo non dovrebbe esserci la pretesa di un elenco esaustivo di settori. Un esempio: le politiche energetiche globali, pur essendo proprio oggi così cruciali, potrebbero essere per ora gestite senza collocarle in un settore presidiato da un’agenzia. Questo settore potrebbe invece fin d’ora essere strutturato con nuove ambizioni, grande dettaglio, forte creatività istituzionale.

Nel seguito, basandosi su alcuni appunti allegati in appendice, si accenna alle possibili articolazioni dell’agenda del G8 in quattro campi. In tre di essi vi è grande esperienza di cooperazione mondiale, anche se la crisi e i problemi attuali mostrano la necessità di lavorare a fondo sulla sostanza dei problemi e sull’organizzazione e il potenziamento delle tre agenzie che da tempo li presidiano: la *cooperazione macroeconomica*, *l’aiuto allo sviluppo* e *la regolazione del commercio mondiale*. Il quarto è invece un campo in cui la cooperazione globale ha tradizione e istituzioni meno ben definiti e più deboli ma che, forse proprio per questo, è il campo dove la crisi è sbocciata e ha colpito in modo violento l’economia mondiale: la *regolamentazione finanziaria*.

### **3. Rafforzare la cooperazione macroeconomica e il FMI**

Come si ricorda nell’allegato 1, *squilibri macroeconomici* – ed errori di politica macroeconomica – sono stati cause importanti della crisi in corso. Fra i fattori tipicamente macro che sono stati all’origine delle tensioni che hanno poi facilitato il diffondersi del disastro dei mercati finanziari vanno sottolineati: l’eccessivo squilibrio delle bilance dei pagamenti e le tensioni fra gli eccessi e le carenze di risparmio di paesi e regioni diverse del globo; la fragilità di un sistema monetario dove andava erodendosi la credibilità del ruolo ancora centrale del dollaro USA; le controversie circa la politica del cambio estero da condurre in un’economia che emerge con la forza e la velocità della Cina; le divergenze nazionali e regionali fra le strategie e gli strumenti delle politiche monetarie

e di bilancio pubblico; la creazione eccessiva di liquidità e di credito, a livello mondiale; l'impreparazione a reagire al rigonfiarsi di alcuni prezzi di attività finanziarie e reali, come i valori immobiliari; le incertezze e le differenze nel misurare e prevedere sia l'inflazione che gli scostamenti fra la produzione aggregata e la capacità produttiva; la sovrabbondanza di afflussi di capitali in alcuni paesi emergenti, compresa l'Europa centro-orientale e sud-orientale (afflussi sostanzialmente reversibili e generatori di rischi di cambio).

L'esigenza di *migliorare la qualità e il coordinamento internazionale del controllo macroeconomico* è una conseguenza delle accresciute, complesse *interazioni e interdipendenze* prodotte dalla globalizzazione. È un'esigenza che sussiste anche indipendentemente dalla crisi in corso, che l'ha preceduta e che le sopravviverà, a meno che non si giunga a disintegrare le relazioni macroeconomiche internazionali. Storicamente il G8 origina soprattutto da tale esigenza. *Il G8 è la sede naturale* dove economie sviluppate e istituzionalmente simili possono concertare le linee della cooperazione macroeconomica da discutere con gli altri partner della globalizzazione e proporre nelle sedi più allargate, come il G20.

Come ricorda l'allegato, gli squilibri di questi ultimi anni sono stati ricondotti a cause opposte e contrapposte, spesso con vigore polemico, sia da politici che da economisti. Il contrasto principale è stato quello fra chi, in estrema sintesi, incolpa soprattutto la Cina e altre economie emergenti per il loro "eccesso di risparmio" e chi incolpa soprattutto gli USA e il loro eccesso di spesa. Il punto è però che il disequilibrio mondiale risulta da interazioni simultanee e complesse dove non ha molto senso cercare il colpevole principale, soprattutto perché *il riequilibrio richiede comunque la cooperazione di tutti*.

Per realizzare la cooperazione occorre servirsi di *un'agenzia internazionale indipendente*, che recepisca gli *indirizzi politici dei governi* dei paesi e li porti ad applicazione, istruendo la necessaria concertazione diplomatica, fornendo consulenza tecnica e vigilanza, operando perché le politiche e le istituzioni macroeconomiche nazionali evolvano nell'interesse generale. Come detto in precedenza, gli indirizzi politici dei governi vanno formulati tenendo presente quanto più possibile l'utopia del perseguimento dell'*interesse generale globale*. Il che potrebbe significare, fra l'altro, un *potere di voto*, nelle decisioni multilaterali, distribuito in modo tendenzialmente *più egualitario della dimensione economica* relativa dei paesi che cooperano.

L'agenzia candidata naturale a presiedere alla cooperazione macroeconomica globale è il *FMI*. Nato come regolatore dei cambi e delle bilance dei pagamenti, organizzato come supporto istituzionale alla logica del regime valutario di Bretton Woods terminato ormai da più di trent'anni, il Fondo è da tempo in una difficile e imbarazzante crisi di identità, dalla quale l'attuale emergenza finanziaria sembra risollevarlo transitoriamente e artificialmente, solo perché lo impegna a "salvare" precipitosamente la situazione di paesi particolarmente compromessi. Ma si tratta di salvataggi improvvisati e precari, da parte di un'istituzione che rimane *senza una precisa missione*, senza un'adeguata indipendenza, senza chiare responsabilità.

Alla radice dei problemi del FMI c'è una *"governance" gravemente inadeguata*, dove il potere di decisione è distribuito con pesi (e poteri di voto) che non hanno più alcun senso nel mondo attuale, dove i rappresentanti dei paesi membri sono raggruppati con criteri che appaiono oggi del tutto arbitrari, dove gli organi deliberativi sono composti e



organizzati in forme gravemente inefficienti. La documentazione e la letteratura sui difetti della governance del FMI sono abbondanti e concordi nel proporre linee di riforma più o meno radicali. Lo stesso FMI ha avuto mandato di riflettere su se stesso e fare proposte per migliorare la sua focalizzazione e la sua organizzazione. Le riforme devono fra l'altro riflettere *una nuova missione del FMI*, che non è più quella originaria di limitare l'instabilità dei cambi e assistere nel breve periodo le bilance dei pagamenti in difficoltà. La missione andrebbe riformulata con l'ambizione di farne *l'istituzione guardiana e facilitatrice della cooperazione macroeconomica globale*.

È ora di smetterla con gli indugi e le semiriforme. La ristrutturazione profonda del FMI è diventata urgentissima. Anche gli USA, che sul Fondo hanno poteri e influenza speciali e sempre meno giustificati e che hanno spesso frenato la sua riforma, oggi possono e debbono scoprire nel rilancio di un'istituzione multilaterale così importante, un'occasione per rendere più credibile il mutamento del loro atteggiamento verso la cooperazione mondiale, la ricerca di una forma di leadership più "soft" ma, proprio per questo, più accettata e condivisa dai loro partner. Anche uno *spostamento della sede del FMI fuori dagli USA* favorirebbe la credibilità di un nuovo multilateralismo. Per non farne una questione di revanscismo europeo o di favore demagogico al mondo emergente, una sede canadese potrebbe risultare opportuna.

*È dunque bene che l'agenda del G8 dia grande rilievo alla riforma del FMI* alla quale si deve procedere al più presto possibile. Sarebbe assurdo vedere un FMI più forte come un "rivale" del G8, sia sul piano squisitamente politico che per un presunto contrasto fra il "primato della politica" e le tecno-burocrazie "indipendenti". Senza "l'esecutivo" di un FMI forte e indipendente le decisioni del G8 rimarranno sempre deboli e incapaci di risultare credibili e coerenti nel tempo.

Un punto importante, soprattutto nella prospettiva della presidenza italiana, è il *collegamento fra UE, euroarea e FMI*. Attualmente l'insieme dei paesi europei gode di una quota sproporzionata di voti negli organi direttivi del FMI. Ma i voti sono affidati a rappresentanti nazionali in modo separato ed esercitati senza l'unità d'intenti che sarebbe coerente con l'esistenza dell'Unione o almeno dell'area dell'euro, la cui rilevanza macro-monetaria è ovvia e crescente. L'Italia dovrebbe favorire la rapida formazione di un consenso, fra i membri europei del G8, per muoversi il più rapidamente possibile verso una *rappresentanza unitaria dell'UE* (o, transitoriamente, dell'area dell'euro) nel FMI, sforzandosi di superare le difficoltà politico-diplomatiche che possono emergere anche dai paesi europei non compresi nel G8. La rappresentanza unitaria aumenterebbe fortemente l'influenza dell'Europa nel FMI e potrebbe quindi essere scambiata con una significativa *diminuzione dei voti oggi a disposizione dei membri europei del FMI*; la diminuzione dovrebbe andare a *vantaggio dei paesi emergenti e in via di sviluppo* e costituirebbe una mossa diplomatica preziosa nella prospettiva di un nuovo consenso multilaterale.

La riformulazione della missione del FMI dovrebbe affidargli un *elenco di funzioni di coordinamento* macroeconomico che il G8 potrebbe abbozzare senza eccessivi dettagli, riservandosi di esaminarne successivamente l'elaborazione che il Fondo stesso potrebbe preparare e proporre. Nell'elenco dovrebbe apparire comunque la vigilanza sulla compatibilità delle strategie di politica monetaria dei paesi membri, che è la versione moderna della prevenzione dell'eccessiva instabilità dei cambi e la cui carenza è stata fra le cause degli squilibri che hanno portato alla crisi. Anche le politiche di bilancio do-

vrebbero assoggettarsi a principi di coordinamento e sorveglianza: una sorta di “Patto di Stabilità e Crescita” globale. Il monitoraggio del finanziamento degli squilibri delle bilance dei pagamenti sarebbe inoltre fra le funzioni principali, con l’eventuale autorizzazione di tipologie non distorsive di controlli temporanei ai movimenti speculativi di capitali, soprattutto quelli in entrata nei paesi emergenti. Non andrebbe dimenticata inoltre l’importanza dell’armonizzazione delle statistiche macroeconomiche.

Le *funzioni creditizie del FMI* dovrebbero rimanere, ma probabilmente non è bene che appaiano ancor oggi come la giustificazione della stessa esistenza dell’istituzione, che dovrebbe essere esplicitamente connessa al coordinamento macroeconomico nel suo insieme. Inoltre, la tipologia delle *financing facilities* del FMI dovrebbe venir molto ridotta e ben focalizzata, mirando non tanto a svilupparne il volume quanto a esaltarne la *funzione catalizzatrice di finanziamenti privati* del mercato che dalle decisioni del FMI hanno mostrato in passato di saper trarre ispirazione e, in un certo senso, “garanzia”. La funzione di *forum*, di *centro studi*, di *venue diplomatica* del Fondo, per quanto riguarda il coordinamento monetario e macroeconomico, andrebbe sottolineata e sviluppata. Andrebbe invece *eliminata la sovrapposizione fra le funzioni del FMI e le finalità di aiuto e assistenza allo sviluppo e lotta alla povertà*, finalità che si sono disordinatamente e inopportunitamente accumulate in questi anni di crisi identitaria del Fondo, che spetterebbero a una diversa agenzia (vedi il par. 6). Anche in tema di regolamentazione finanziaria e monitoraggio della stabilità e della vigilanza bancaria, il FMI dovrebbe limitarsi a favorirne – con eventuali supporti di studio e segreteria – il collegamento con la questione generale della concertazione macro e del finanziamento degli squilibri di breve periodo dei pagamenti, lasciando il discorso principale a momenti politici e agenzie tecniche diverse. La *sovrapposizione* – ultimamente accresciutasi presso il FMI – *fra la cura del concerto macroeconomico e quella della regolamentazione finanziaria rischia infatti di creare confusione* e depotenziare sedi più naturalmente competenti sul secondo fronte.

Come ricorda l’allegato 1, gli sforzi fatti negli ultimi anni dal Fondo per darsi una missione più adatta ai reali problemi di una macroeconomia globalizzata hanno incluso un interessante esperimento, sul modello del quale potrebbero attecchirsi alcune delle azioni del futuro FMI riformato. Si tratta del “Gruppo di lavoro sugli squilibri globali”, costituito nel 2006 con una composizione coraggiosamente originale (rappresentanti paritetici di solo 5 “paesi”: USA, Giappone, Arabia Saudita, Cina e Area dell’euro considerata per la prima volta unitariamente) e un’agenda che, dopo aver individuato le responsabilità congiunte e interattive dei vari protagonisti degli squilibri, affidava a ciascuno un ben delineato “compito” di correzione delle proprie politiche, con una serrata agenda di incontri di monitoraggio del buon fine dell’operazione. Buon fine che, purtroppo, è mancato, anche perché il lavoro del Gruppo era frutto di un’innovazione improvvisata ed estranea al tradizionale modo di agire del Fondo. *Il G8 dovrebbe invece ispirarsi proprio ai documenti di quel Gruppo per immaginare il cuore del metodo di lavoro del futuro FMI.*

#### 4. Riprendere, rafforzare e aggiornare la promozione del libero commercio e l'azione del WTO

Gli sforzi di cooperazione macroeconomica hanno significato solo nella prospettiva di una crescita libera e vigorosa del commercio internazionale. Fu così nel dopoguerra, quando la stessa stabilità dei cambi vigilata dal FMI fu pensata per favorire lo sviluppo degli scambi, indispensabile alla ricostruzione. Si era compresa la lezione degli anni fra le due guerre, quando le spinte protezionistiche furono fra le cause della depressione mondiale e ne acuirono gli effetti.

Organizzarsi per liberalizzare progressivamente i commerci e unificare i mercati è un impegno che aiuta a uscire dalla crisi mentre rinsalda le relazioni internazionali, le spinge alla concretezza, stimola lo sviluppo, migliora le aspettative economiche e politiche. È significativo che il Doha Round, l'ultimo del WTO, ufficialmente ancora aperto, fu lanciato appena dopo l'attacco terroristico dell'11 settembre 2001, anche come contributo per combattere i timori di disunione e di depressione che minacciavano di derivare dal *nine-eleven*. Analogamente, nel pieno della crisi in corso, il G20 di fine 2008 ha voluto lanciare un messaggio di rinnovato impegno dei paesi partecipanti ad astenersi da mosse protezionistiche e a completare rapidamente il Doha Round. L'impegno è stato purtroppo disatteso e non è azzardato affermare che ciò ha contribuito a peggiorare ulteriormente le aspettative e la congiuntura.

È dunque *cruciale che il G8 torni con decisione, spicco e ambizione, nella direzione di un programma credibile e aggiornato di liberalizzazione degli scambi e unificazione dei mercati globali*. I grandi paesi del G8 devono essere chiarissimi nel troncare ogni possibile equivoco affermando che, se il cattivo governo della globalizzazione ha causato la crisi, il rimedio non sarà ricercato nel frenare l'integrazione mondiale, ma nel governarla meglio.

Gli allegati 2 e 3 sottolineano i vantaggi del processo di liberalizzazione commerciale, spiegano i problemi che incontra e avanzano alcune proposte generali e di dettaglio delle quali l'agenda del G8 potrebbe tener conto.

In estrema sintesi, il G8 dovrebbe riconoscere che:

- i) rinunciare alla rapida chiusura del negoziato del Doha Round sarebbe un pericoloso segno di difficoltà delle relazioni internazionali: il negoziato va perciò *concluso con urgenza*. Il G8 è la sede adatta per cercare di compattare l'atteggiamento delle economie avanzate nei confronti dei lievi "costi" che, dal loro punto di vista, il compromesso del Doha comporterebbe.
- ii) La sollecita conclusione del compromesso delineato negli anni scorsi, che ormai si chiama *Doha Light*, non deve essere considerato un obiettivo sufficiente né deve distrarre l'attenzione da mete ambiziose e più adatte a realizzare un'armoniosa e aggiornata liberalizzazione degli scambi. Liberalizzazione che – anche questo dev'essere detto con chiarezza, superando la diffusa tendenza populistica ad affermare il contrario – la crisi economica rende *più* (non meno) necessaria. La soluzione della crisi richiede infatti una riorganizzazione delle produzioni e dei commerci e il filtro selettivo della concorrenza, per fare emergere la migliore divisione del lavoro e le combinazioni produttive più robuste e lungimiranti: perché ciò sia possibile i mercati mondiali devono risultare adeguatamente integrati, governati e vigilati

in modo cooperativo, privi delle distorsioni causate dal protezionismo, i cui apparenti vantaggi sono solo per alcuni e solo di breve periodo.

- iii) Occorre dunque *muoversi oltre Doha e farlo, almeno inizialmente, al di fuori dalla cornice del WTO*. In questo senso il G8 è, di nuovo, uno strumento potente e adatto per l'organizzazione di *gruppi di lavoro multilaterali a geometria variabile*, sotto la regia dei paesi più avanzati, capaci di affrontare nuovi, decisivi temi di cooperazione commerciale.
- iv) Nell'impegnarsi in queste direzioni i membri del G8 rinunciano all'atteggiamento miope e difensivo teso, anche nella comunicazione politica, a "difendere i propri interessi" (quelli di paesi con un profilo socio-economico relativamente omogeneo) rinunciano a "prepararsi a trattare in modo agguerrito" con le economie emergenti e con quelle in via di sviluppo. Guardano invece – con lungimiranza e un occhio nuovo aperto proprio dal disastro della crisi – all'esistenza di *interessi generali e globali* e si accordano sul come perseguirli, con gradualità ma determinazione, in contesti multilaterali allargati ad altri paesi avanzati, emergenti e in via di sviluppo.

Al centro di un'agenda G8, costruita secondo questa logica, vi sono dunque *i limiti del Doha Light*. Del quale, peraltro, non vanno disconosciuti i meriti, soprattutto in tema di riduzione e riforma dei sostegni all'agricoltura: un punto dove proprio i principali membri del G8 sono profondamente coinvolti. Vi sono anche *i limiti dello stesso mandato del WTO*, come oggi riflesso nel suo profilo istituzionale, nell'organizzazione e nell'agenda del suo lavoro (per comprendere tali limiti – sia di Doha che del WTO – sono utili gli allegati 2 e 3).

Innanzitutto i *dazi concordati* in sede multilaterale globale sono significativamente *superiori a quelli in effetti applicati* da quasi tutti i paesi, spesso in seguito a una molteplicità di accordi bilaterali o regionali: c'è dunque un pericoloso potenziale di aumento, anche improvviso, del protezionismo. Un pericolo che richiede l'adozione di urgenti rimedi specifici, extra Doha e, almeno inizialmente, extra WTO. Inoltre *gli accordi consentono la tassazione dell'export di materie prime*, che ultimamente ha tanto danneggiato la stabilizzazione dei loro prezzi e la normalizzazione dei mercati agricoli internazionali. Estranei al Doha Light, o da esso considerati in modo molto inadeguato, e spesso estranei anche all'ambito di lavoro normale del WTO, sono inoltre, fra l'altro:

- impegni rilevanti sul fronte della regolazione d'insieme del *mercato energetico* globale con un'esplicita considerazione del comportamento di cartelli come l'OPEC;
- la trattazione del protezionismo effettuato con la *manipolazione dei tassi di cambio*: tema dove il G8 dovrebbe avviare un lavoro coordinato fra WTO e FMI;
- il tema dei *sussidi ai produttori in difficoltà*, tema che la crisi rende oggi cruciale e urgente;
- la trattazione organica delle *misure anti-dumping e di altre difese commerciali*;
- regole atte a garantire livelli opportuni di qualità tecnica e sociale degli *standard produttivi*, compresi alcuni aspetti del *welfare*, dell'organizzazione del lavoro e dei requisiti ecologici;
- la regolazione e la vigilanza, armonizzate a livello globale, dei cosiddetti "fondi sovrani";
- forme "globali" di promozione e *difesa della concorrenza* (globalizzazione di accordi bilaterali quali quello transatlantico).

Questi esempi di temi, più o meno immediatamente inseribili in agenda, vogliono significare che, nel suo capitolo dedicato alla libertà dei commerci, *la cifra del G8 deve essere l'ampliamento delle finalità del Doha Round* – senza peraltro rinunciare a concluderlo subito, nella sua formulazione “leggera” – *e delle stesse tematiche negoziali tipiche dell'attuale WTO*. Per accogliere le finalità così ampliate *il WTO richiederebbe un ridisegno istituzionale* che non è urgente ma del quale si possono abbozzare fin d'ora alcuni tratti. Converrebbe non rinunciare a muoversi gradualmente verso un'agenzia multilaterale indipendente in grado di articolare il suo servizio sull'intera gamma di tematiche che concernono il governo condiviso ed efficiente dei “mercati senza frontiere” dei beni e dei servizi.

## 5. Ri-regolamentare i mercati finanziari internazionali, anche con apposite agenzie

La crisi finanziaria ha ovviamente portato la comunità internazionale a riflettere sui modi più opportuni non solo di gestirla e superarla ma anche di riorganizzare la regolamentazione e la vigilanza finanziarie internazionali, in modo da *evitare il suo ripetersi*. È infatti indubbio che i principali fattori che hanno causato la crisi, o l'hanno almeno permessa, sono stati i difetti della regolamentazione e l'inefficienza della vigilanza, risultate entrambe inadeguate, soprattutto per il fatto che alla globalizzazione dei mercati non ha corrisposto, con sufficiente prontezza e pregnanza, il loro *coordinamento internazionale*. La questione è particolarmente sentita in Europa dove, nonostante l'unificazione dei mercati e delle monete, le responsabilità e i poteri di regolamentazione e vigilanza finanziarie sono rimasti, nella loro sostanza, interamente a livello dei singoli stati membri.

Progetti e provvedimenti di riforma della regolamentazione e della vigilanza sono attualmente formulati sia nelle sedi nazionali, con particolare rilievo del caso statunitense, sia presso la Commissione e il Consiglio europei, sia da parte di organizzazioni internazionali di vario tipo quali il FMI, la Banca dei Regolamenti Internazionali, l'OCSE, il Comitato di Basilea e altri ancora. Un'attività di coordinamento generale delle proposte di riforma è stata affidata al cosiddetto *Financial Stability Forum (FSF)*, al quale partecipano a vario titolo tutti i protagonisti della ri-regolamentazione. Il lavoro del FSF ha già dato luogo a un'agenda dettagliata, nella primavera del 2008, aggiornata e controllata in autunno e in via di avanzamento nel 2009. Avendo il lavoro del FSF come punto di riferimento principale, il G20 ha dedicato al tema delle riforme finanziarie una parte importante del suo impegno di concertazione e, nei prossimi mesi, ha intenzione di lasciare a questo tema grande spazio nella propria agenda.

È forse superfluo e inefficiente che il G8 faccia altrettanto. Non è dunque questo il luogo per discutere i molteplici fronti di riforma che si stanno muovendo. I quattro membri europei del G8 dovrebbero ora concentrare i loro sforzi nel fare avanzare il lavoro comunitario su questo tema, dove si incontrano ancora forti inerzie e difficoltà nell'armonizzare le normative e i comportamenti e centralizzare poteri e responsabilità. L'agenda del G8 potrebbe limitarsi a riservare qualche spazio a scambi di idee che verifichino, in queste materie, alcuni aspetti della preparazione dei paesi membri ai lavori del G20.

C'è però un tema specifico dove il contributo del G8, come tale, potrebbe risultare particolarmente utile e che, senza uno sforzo ad hoc del gruppo più ristretto dei maggiori paesi avanzati, rischia di essere sacrificato nell'agenda del FSF e del G20. Si tratta del disegno di lungo termine dei modi della *concertazione transatlantica* e *"trilaterale"* dei processi con cui evolvono le regolamentazioni finanziarie e con cui le autorità di vigilanza cooperano.

I membri europei del G8 dovrebbero partire dal presupposto che, almeno fra qualche anno, le regole della finanza saranno gestite e vigilate in sede comunitaria, in modo centralizzato e uniforme. Se il mercato unico non si spacca e prosegue lo sviluppo della moneta unica è inevitabile che così avvenga, a dispetto tutte le resistenze che ancora si frappongono. Inoltre tutti dovrebbero condividere l'ipotesi che è nei paesi del G8 – con la possibile aggiunta della Cina, che potrebbe essere invitata a partecipare direttamente a questa parte del lavoro del Gruppo – che continuerà per molti anni ancora a svolgersi una quota rilevantisima dell'attività finanziaria mondiale, soprattutto le attività di incontro, saldo e snodo dei grandi flussi finanziari mondiali. La globalizzazione non dovrebbe cioè eliminare – potrebbe anzi accrescere – la naturale specializzazione dei maggiori paesi avanzati nel produrre servizi finanziari di rilevanza globale. Il problema diventa allora quello di *organizzare la governance dell'indispensabile coordinamento della regolamentazione e della vigilanza fra l'UE, l'altro lato dell'Atlantico e l'area Cino-Giapponese*.

In materia di riforme finanziarie l'agenda del G8 potrebbe dunque specializzarsi nel *progettare la governance* futura di un processo di regole, controlli, scambi di informazioni, che non potrà che divenire sempre più integrato globalmente. Quale sarà la sede "politica" per decidere le linee di fondo del coordinamento "trilaterale"? Lo stesso G8? Un gruppo più ristretto? Un organismo disegnato appositamente? Quale sarà la sede *"tecnica"*, *l'agenzia indipendente* deputata a implementare – coordinando l'azione delle agenzie europee, nordamericane e asiatiche – le decisioni politiche, dettagliarle, sorvegliarne l'applicazione, suggerirne l'evoluzione? Un'ipotesi potrebbe essere la Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI). Con quali caratteristiche di governance? Con quali *relazioni fra regolamentazione finanziaria e politica macro-monetaria* (una questione molto dibattuta fra gli specialisti) e quindi quali i rapporti dell'agenzia di vigilanza "globale" con il FMI e con le banche centrali delle aree monetarie coinvolte?

Il G8 non potrà che avviare *l'abbozzo di un tal grande disegno* d'assieme delle soluzioni di governance necessarie. Ma il suo contributo in materia è comunque potenzialmente prezioso e appropriato. Potrebbe essere assistito dalla *consulenza di gruppi di esperti*, soprattutto di istituzioni, di politiche e di diritto finanziari internazionali (un incarico speciale alla BRI?), incaricati di formulare ed esaminare ipotesi alternative. Oltre ad abbozzare un accordo sul "grande disegno", il G8 potrebbe gestire da subito direttamente alcuni *forum di dialogo* intensivo e accelerato sui problemi del giorno, quelli più difficili e controversi, della vigilanza "trilaterale" degli operatori e dei mercati globali.

Uno di questi forum potrebbe essere dedicato al riordino e al completamento dei *codici di compatibilità internazionale delle normative bancarie, finanziarie e fiscali*, con i quali giudicare l'ammissibilità di alcuni paesi e piazze finanziarie (fra cui alcune di quelle oggi chiamate genericamente "off-shore") ad intrattenere relazioni con i sistemi di imprese e di banche del G8. Gli standard legali e di trasparenza, e i criteri di compilazione delle "liste nere" di paesi non in regola, che già esistono, con riferimento a diversi aspetti dei

controlli finanziari (quelli specificamente anti-crimine, ma non solo quelli), andrebbero rivisti e compattati e bisognerebbe avviarsi a trovare il modo di applicarli severamente, giungendo a rendere la vita impossibile a un gruppo industriale, commerciale o finanziario che, in qualunque modo, intrattenga direttamente o indirettamente rapporti con piazze inadeguatamente regolate, vigilate, trasparenti alle informazioni indispensabili per il monitoraggio globale della stabilità finanziaria.

È ovvio che quello degli standard di qualità normativa e istituzionale è un campo ove, come insegna l'esperienza, ogni buon fine dei progetti può venir vanificato dal dominio del formalismo, così come dall'ipocrisia e dalle connivenze più diverse con gruppi di interesse potentissimi nel mondo G8, nonché dalle notevoli difficoltà tecnico-giuridico-amministrative che si incontrano nell'effettuare controlli di sostanza efficaci e tempestivi. Ma proprio per questo si tratta di un campo dove vale la pena che proprio il G8 si raccolga nello *sforzo politico, etico e tecnico necessario per fare presto progressi concreti, tangibili e irreversibili*. La responsabilità delle piazze irregolari nella crisi attuale appare in fondo meno centrale di quella diretta delle autorità dei principali paesi "regolarissimi". Ciò nondimeno la *presenza concorrenziale* delle piazze irregolari e le opportunità che per loro tramite si offrono anche solo potenzialmente, sono state e sono una delle ragioni di sostegno del lassismo della regolamentazione e della vigilanza finanziarie dei paesi ufficialmente in regola. *Un'azione più decisa contro i "paradisi" regolamentari dovrebbe caratterizzare, anche sul piano degli annunci, la prossima cooperazione del G8.*

Dopodiché la voce concorde del G8 non potrà non avere, particolarmente in queste materie, un ascolto attentissimo in sede di G20. Mentre gli stessi temi, affrontati nel gruppo più allargato, prima di aver raggiunto un momento di forte comunanza di intenti nel gruppo più ristretto di paesi finanziariamente più importanti, rischiano di venir trattati senza andare oltre dichiarazioni formali d'intenti, senza seguiti concreti.

## **6. Difendere dalla crisi i paesi meno sviluppati e riorganizzare le istituzioni multilaterali di aiuto allo sviluppo e rimedio alla povertà**

Come illustra l'allegato 4, la politica globale di cooperazione allo sviluppo è oggi centrata attorno ai *Millennium Development Goals* (MDG) delle Nazioni Unite. Si tratta di obiettivi articolati e misurabili da raggiungere entro il 2015. Nel complesso il quadro appare organico e razionale, gli obiettivi sono fra loro complementari e la metodologia di fondo dell'approccio è adeguata.

Mentre la crisi economica internazionale acuisce il bisogno di aiuti e, contemporaneamente, riduce la propensione dei paesi donatori a stanziare risorse sufficienti, il G8 dovrebbe mettere in agenda un'azione di stimolo a *ribadire gli obiettivi prefissati*, riconoscendovi non una somma di interessi nazionali ma il perseguimento di autentici *interessi generali globali*. Le crescenti interazioni mondiali in campo economico, politico-militare, logistico-sanitario, culturale e religioso, aumentando fortemente *l'interdipendenza delle condizioni di vita di tutto il mondo*, rendono sempre meno plausibile un futuro di prosperità sicura e crescente, anche per i paesi più ricchi, senza una crescente attenzione alle politiche di solidarietà per la promozione dello sviluppo.

Le caratteristiche dei paesi componenti il G8 lo rendono particolarmente adatto a prendere impegni vincolanti su questo fronte. D'altra parte, se gli impegni vengono sorvolati, le stesse caratteristiche rischiano di diffondere nel mondo un messaggio gravissimo di cinico pessimismo, di miopia politica che può agire in senso destabilizzante e depressivo su tanti fronti. La crisi in corso non è una giustificazione razionale al rallentamento degli aiuti. Anzi: ridurre l'impegno su questo fronte tende a diffondere la crisi, ad approfondirla e prolungarla. D'altra parte i calcoli di convenienza individuali dei singoli paesi potenziali donatori non conducono all'azione collettiva necessaria, per un ovvio meccanismo di "free riding" e per gli incentivi politico-elettorali delle classi dirigenti, che portano a limitare lo sguardo a orizzonti ristretti e periodi brevi. L'azione cooperativa è indispensabile e la sua leadership non può che essere sotto la regia imprescindibile del gruppo di paesi contemporaneamente più grandi e più ricchi.

La questione degli aiuti è però fra quelle dove la retorica dei vertici e dei documenti ufficiali più facilmente può nascondere la carenza di vero impegno e di concretezza. Questo fatto deve mettere in guardia il G8 nel lavorare alla sua agenda, di breve e più lungo periodo, su questo fronte di problemi. Le ferme dichiarazioni di principio e di impegno generale andrebbero accompagnate da *progetti specifici diretti a migliorare il disegno d'insieme e i dettagli della politica mondiale di aiuti allo sviluppo*. Tali progetti risulteranno tanto più credibili quanto maggiore è il costo politico apparente che comportano per i paesi che li promulgano. Da questo punto di vista l'ideale sarebbe un progetto di netta *intensificazione del multilateralismo* della cooperazione.

Come mostra l'appunto allegato, alla razionalità dei MDG, alla complementarità degli obiettivi perseguiti, alla concreta misurabilità del loro perseguimento, *non corrisponde per ora un'implementazione adeguata* del progetto. E la causa di ciò è evidente: mentre gli obiettivi sono fissati in sede multilaterale, *le politiche nazionali tendono a privilegiare il bilateralismo*, fino al punto – davvero scandaloso, vista la velocità con cui corre la storia e l'attuale situazione del mondo – da mostrare evidentissime distorsioni a favore di aiuti alle ex colonie. In generale il problema degli aiuti appare affrontato adeguatamente sul piano della concezione d'insieme, mentre mostra debolezze sul fronte delle risorse effettivamente stanziare e, soprattutto, sul fronte della *governance del processo* che è di gran lunga troppo decentrata. L'impegno concreto del G8 dovrebbe dunque distinguersi per il disegno di una *radicale riforma di tale governance*.

In questo senso lo spunto principale che è messo in luce nell'allegato 4 è *la particolare qualità della politica cooperativa dell'Unione Europea*, che, non solo si distingue quantitativamente per essere di gran lunga *la principale donatrice*, ma è apprezzabile per una serie di profili che le danno forza e credibilità e si agganciano bene ai principi più evoluti della governance comunitaria, compreso il meccanismo democratico della codecisione. Senza ripetere qui l'analisi contenuta nell'appunto, va detto che *il G8 dovrebbe valorizzare al massimo il modello comunitario* nel proporre la riforma mondiale della governance della politica di aiuti allo sviluppo e sollievo alla povertà. È ovvio che questo comporta un lavoro di intensa *concertazione e un accordo forte fra i quattro paesi UE del G8* che dovrebbero contemporaneamente muoversi, sul fronte comunitario interno: (i) per rendere ancor più piena e soddisfacente l'applicazione effettiva dell'approccio comunitario; (ii) per *delegare quanto più possibile al centro dell'Unione* la diplomazia e la politica globale degli aiuti allo sviluppo, rafforzando così anche la lo-



ro posizione nel G8, che finirebbe per rappresentare quella dell'insieme più grande di tutti i paesi europei.

L'approccio europeo, come anche l'allegato 4 mette in luce, è anche particolarmente adatto ad affrontare un problema destinato ad essere sempre più avvertito in questo campo. Si tratta del rapporto fra sviluppo economico e sviluppo politico-civile, *fra aiuti allo sviluppo ed evoluzione in senso democratico delle istituzioni dei paesi recipienti*. In qualche misura gli aiuti possono e debbono essere *condizionati*, di diritto o di fatto, alla qualità delle istituzioni. Ma il condizionamento deve essere applicato con senso della misura, evitando inutili e futili pretese di imperialismo culturale, affrontando le differenze storico-culturali con quella dose di relativismo che è semplice ragionevolezza e senso della realtà. L'Europa di oggi, su questo fronte, è ispiratrice naturale dell'atteggiamento più corretto e la sua politica di aiuti ha già alcuni profili rilevanti per disegnare l'atteggiamento globale nei riguardi di queste tematiche. La migliore tradizione culturale italiana, radicata nella nostra storia, è forse, a sua volta, in Europa, la più adatta ad ispirare la presidenza del G8, ove l'agenda dei suoi lavori voglia tener conto fin d'ora, in qualche misura, di questi problemi.

La gestione multilaterale della politica cooperativa comporta anche una maggior facilità nel *misurarne quantitativamente* gli impegni finanziari totali e la loro distribuzione fra i paesi donatori e recipienti, nonché monitorarne oggettivamente i risultati. Queste contabilità dovrebbero essere il più possibile onnicomprensive, *senza lasciare zone opache nelle politiche bilaterali* dei singoli donatori. Dovrebbero inoltre servire a orientare, queste contabilità ben aggregate, un trattamento razionale ed omogeneo del *rapporto fra cooperazione "privata" e "pubblica"*. Può infatti creare grave confusione la constatazione che il monitoraggio delle politiche pubbliche è meno rilevante quando dall'interno dei paesi donatori fioriscono svariate categorie di aiuti privati, in modo "under-reported" e in seguito a schemi di incentivo, disposti dai governi nazionali, molto diversi e complessivamente opachi.

Non si tratta, ovviamente, di limitare o soffocare gli aiuti privati, spesso più efficienti di quelli pubblici: si tratta invece di valorizzarli nella misura in cui rientrano nel disegno d'insieme della cooperazione multilaterale e contribuiscono a realizzarne gli obiettivi quantitativi e qualitativi. Si tratta di rendere più omogenee, efficienti ed efficaci le *politiche pubbliche nei confronti delle ONG private*, la cui azione preziosissima e peraltro spesso fonte di confusione e perfino di scorrettezze e infiltrazioni di interessi tutt'altro che allineati con quelli delle popolazioni bisognose. Si tratta di rendere meglio compatibili e complementari gli *aiuti erogati tramite le strutture governative dei paesi riceventi* e quelli che raggiungono *direttamente le loro popolazioni*. Un problema collegato, al quale si accenna anche nell'allegato 4, è quello del *rapporto fra aiuti allo sviluppo e investimenti diretti*: la loro evoluzione risponde a logiche diverse ma nel monitoraggio bilaterale di entrambi i processi occorre tener conto delle loro importanti e complesse relazioni di complementarità e sostituibilità.

Per realizzare una buona gestione multilaterale della cooperazione mondiale occorre affrontare di petto una *complessa e radicale riorganizzazione delle istituzioni* che oggi se ne occupano. L'impegno del G8 in questo senso dovrebbe essere da subito notevole, anche se le precise modalità del ridisegno istituzionale possono essere studiate e realizzate con gradualità. Si tratta di progettare un'efficiente *interazione fra il momento politico delle decisioni e del controllo ex post e l'azione tecnica di implementazione*, fi-

nanziaria, burocratica e logistica, che deve vedere l'impegno di una o più *agenzie adeguatamente indipendenti*, dotate di risorse sufficienti e ben responsabilizzate nel perseguire obiettivi definiti e "misurabili" (analogamente a quanto detto in precedenza per il multilateralismo economico).

La situazione attuale delle istituzioni di cooperazione e aiuto allo sviluppo e alla povertà, a livello mondiale, è complessa e disordinata. Il *G8 dovrebbe avviare da subito un censimento rigoroso e un disegno razionalizzante*. Si tratta di vincere resistenze notevoli, spesso in buona fede e ben giustificate, dei gruppi e delle burocrazie coinvolte a vario titolo. È probabile che il disegno finale debba far leva su due pilastri: l'*ONU* e alcune delle sue sotto-organizzazioni, con una forte disciplina di coordinamento, e la *Banca Mondiale* per gli aspetti di implementazione finanziaria (dove andrebbero fra l'altro eliminate le confuse sovrapposizioni con l'azione del FMI). *Innovazioni istituzionali più radicali*, cui non è il caso di accennare in questa sede, sono pure immaginabili e non impossibili. *L'UE dovrebbe comunque cercare di essere rappresentata unitariamente* nella governance riformata. Il *G8 potrebbe a lungo, per ovvie ragioni, fungere da regista naturale della riforma*, allargandosi ad incontrare altri paesi per discutere e concordare temi specifici, ma restando immune dalle difficoltà che gruppi più numerosi e variegati di paesi, compreso il G20, si trovano ad affrontare nel trattare un tema come gli aiuti allo sviluppo, dove la diversità delle ricchezze e delle culture dei paesi produce inevitabili conflitti di interesse e divisioni.

## 7. Sintesi e conclusioni

1. Sotto la presidenza italiana il lavoro del G8 deve segnare un momento di successo nel *rilancio della cooperazione* multilaterale politico-economica. La *specificità del G8 va valorizzata* e sottolineata, anche articolandone i lavori con una *"forma del tavolo" flessibile*, che includa in varie fasi vari altri paesi particolarmente rivelanti per le questioni in agenda. Il G8, rispetto a Gruppi di cooperazione più inclusivi, deve essere meno formale e solenne ma deve aspirare ad un ruolo cruciale di *coordinamento fra paesi più omogenei* e con maggior esperienza di collaborazione. Al suo interno, il *coordinamento speciale fra i quattro membri del G8* appartenenti all'UE è molto importante e costituisce una delle responsabilità principali della prossima presidenza italiana.
2. Per essere credibile ed efficace, *l'azione politica* di "governo mondiale", al quale il G8 deve portare il suo contributo, va appoggiata a organizzazioni internazionali (del genere, ad esempio, del FMI o del WTO) di ordine più tecnico-esecutivo, ad *agenzie indipendenti* che assicurino al governo della globalizzazione precisione e competenza, continuità, coerenza, forza esecutiva, orizzonte di lungo periodo. Il G8 deve ribadire l'importanza di tali agenzie, promuoverne il rafforzamento, soffermare la sua agenda su alcune di esse articolando per loro tramite gran parte dei progetti di "governo globale" che prevede.
3. Il "metodo delle agenzie" è anche uno strumento per orientare il coordinamento politico globale verso il perseguimento di *interessi generali globali*, la cui importanza è molto accresciuta dall'enorme sviluppo delle interdipendenze fra i sistemi economici e politici dei paesi del mondo. Il G8 dev'essere esplicito nel riaffermare

l'esistenza di tali interessi, che vanno al di là della mediazione ("a somma zero") fra i singoli interessi nazionali.

4. Una possibile articolazione dell'agenda economica del G8 è in quattro campi, ciascuno dei quali richiede di associare alla decisione politica la responsabilizzazione di una o più agenzie internazionali. In tre dei quattro campi vi è grande esperienza di cooperazione mondiale: la *cooperazione macroeconomica*, *l'aiuto allo sviluppo* e *la regolazione del commercio mondiale*. Nel quarto campo la tradizione e le istituzioni di concertazione internazionale sono meno definite e, forse proprio per questo, è in esso che è sbocciata la crisi: la *regolamentazione finanziaria*.
5. La cooperazione macroeconomica deve correggere ed *evitare il ripetersi degli squilibri globali* da cui è nata la crisi attuale. Una serie di funzioni e di obiettivi di coordinamento va affidata al *FMI*, *rivedendone profondamente la missione, la focalizzazione e la governance*. Fra l'altro, l'UE dev'esservi rappresentata in modo unitario e ciò va tenuto presente nelle riflessioni e nei progetti del G8, con una cura particolare da parte della presidenza italiana.
6. Il G8 deve riprendere, rafforzare e aggiornare la *promozione del libero commercio e l'azione del WTO*. Occorre *concludere il Doha Round* ma *andare oltre di esso*, da diversi punti di vista, compresa la riduzione della pericolosa differenza (positiva) oggi esistente fra i dazi consentiti dagli accordi e quelli effettivamente applicati. Il G8 deve anche, organizzando gruppi di lavoro a geometria variabile, spingere la sua azione liberalizzatrice *oltre gli attuali limiti istituzionali del mandato del WTO*, occupandosi, ad esempio, di sussidi produttivi ai settori in difficoltà, di promozione della concorrenza a livello globale, di standard produttivi, di fondi sovrani, di mercato energetico, ecc.
7. I lavori del G8 devono tener conto dello sforzo in atto per *ri-regolamentare i mercati finanziari*. Poiché dei provvedimenti specifici in materia si occupa intensamente l'agenda del G20, usufruendo della regia tecnica del Financial Stability Forum, il contributo del G8 in tale materia dev'essere focalizzato su un aspetto specifico, orientato al lungo periodo. Si tratta, in particolare, di abbozzare il *disegno istituzionale della governance mondiale della regolamentazione* e della vigilanza finanziarie, tendenzialmente articolato in modo "trilaterale" (UE, nordamerica e area cino-giapponese). Il G8 potrebbe inoltre gestire alcuni forum di dialogo con obiettivi più dettagliati e ravvicinati. Uno di questi potrebbe occuparsi di trattare con severità, urgenza e forte attenzione alla comunicazione, il *problema dei "paradisi regolamentari"*, riordinando e migliorando le attuali politiche che fissano gli standard di compatibilità internazionale delle piazze finanziarie.
8. La specificità del G8 lo candida ad essere il principale regista di un'azione volta a *rafforzare le difese dalla crisi dei paesi meno sviluppati e riorganizzare le istituzioni multilaterali di aiuto allo sviluppo e rimedio alla povertà*. Si tratta soprattutto di valorizzare i Millennium Development Goals delle Nazioni Unite, migliorandone l'implementazione con una radicale *riforma della governance* del processo con cui vengono attualmente perseguiti. In questo sforzo il G8 – con una speciale attenzione della presidenza italiana – dovrebbe tener presenti diversi *aspetti di particolare qualità della politica di aiuti dell'Unione Europea*, che meritano di essere diffusi e caratterizzare la gestione globale multilaterale delle politiche di cooperazione allo svi-

luppo. Dal punto di vista delle agenzie internazionali da responsabilizzare per queste politiche – che implicano anche una particolare attenzione ai rapporti fra aiuti pubblici e privati – occorre una drastica azione di riordino che condurrebbe, è probabile, ad un sistema che combini, in una articolazione opportuna, *l'ONU e la Banca Mondiale*.

# **Allegato 1**

## **La cooperazione macroeconomica globale**

**di Mario Deaglio**

## 1. Introduction

What can governments do to solve the present world financial crisis? Will a change in the governance of international institutions and international markets be required? And will it be sufficient to restore normal economic conditions? This chapter will try and give a macroeconomic overview of the present world financial situation and of the tentative answers that can be given to these and other related questions.

It will start from what is commonly regarded as the macroeconomic crux of the problem, i.e. the increasing unbalance in the international accounts of major countries, show the current interpretations of such unbalances and highlight the response implicit in such interpretations. It will then analyse the IMF position and proposals and move to outline possible solutions and their policy implications.

### 1. The Gathering Storm: 2000-08 Increased Balance of Payments Disequilibria

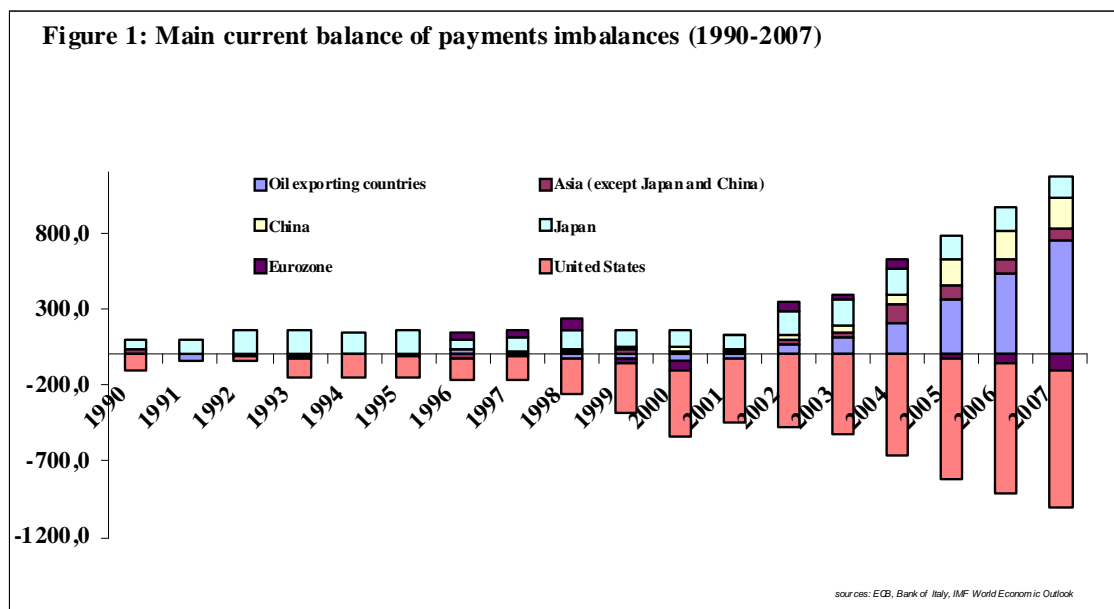
A swift increase in world balance of payments (current account) imbalances constitutes the often overlooked macroeconomic background to the present world crisis. Figure 1 clearly shows how these imbalances have snowballed: in 1990-97 the sum of positive and negative imbalances of the world's main economic areas were overall within the \$200-400 bn range. They exceeded the \$400bn mark in 1998 and the \$800bn mark in 2003. This explosive process brought them over \$1600bn in 2005, in the \$ 1,600bn range in 2006,<sup>1</sup> over this benchmark in 2007. Roughly, overall imbalances jumped from less than 1 per cent to over 4 per cent of world GDP in eighteen years.

Balance of payments deficits are concentrated in the U.S. Japan, China, Emerging Asia and Oil Exporting Countries record heavy balance of payments surpluses.

There are two main reasons for these imbalances. Emerging Asia's accumulation of reserves has a structural nature and is the result of a permanent change in the production weight of various parts of the world with the migration of important industrial sectors to this continent. The most dramatic consequence of the new surpluses has been the explosive growth of China's official reserves. Since the mid-1990s, China's share of international reserves has risen from a mere 5% to over 25% today, with a total value of over \$1.8 trillion. Other non-G8 countries that have accumulated significant reserves due to structural changes in their economies include India, Brazil, a number of other East Asian exporters such as Hong Kong, Singapore, South Korea, Taiwan, Brazil.

---

<sup>1</sup> Issing, O., *Addressing economic imbalances: the role of macroeconomic policy*, Bank of France seminar, Paris, November 4th 2005. To be found on the ECB website ( <http://www.ecb.int> ).



The sharp increase in reserves by Saudi Arabia and other members of the Gulf Cooperation Council as well as Russia is obviously related to increase the 2000-08 oil price hike. Unlike the former case, this accumulation has a cyclical nature. The 2000-08 oil price increase differs, however, from the oil shocks of 1974-75 and 1979-80: while the latter had a prevalent impact on the real economy, the former has had mainly financial repercussions. The price increase was not so swift and new technologies are less dependant on oil; consequently, in 2000-08 oil-driven inflation has been relatively limited. The need of a swift imbalance correction through exchange rate adjustments and monetary squeezes was hardly felt.

The lack of a swift correction has doubtless positive aspects since it has allowed the continuation and consolidation of world economic growth for nearly a decade. However, coming on top of the Asian structural change, it has been decisive in putting the existing world order at risk. Asian structural change and the rise of the euro led to a graduale reduction of the relative importance of the U.S. economy in financial terms which has accelerated lately.

Foreign-owned assets in the U.S. spiralled from less than \$8,000 billion at yearend 2,000 to over \$ 20,000 billion at yearend 2007; the U.S. net international investment position reached a record negative value of over \$ 2,400 billion, nearly double the value of year 2000 and an all time record (BEA news release 08-32); during the last decade of the XXth century, U.S. Stock Exchanges accounted for 50 per cent of world share value, this was down to 30-35 per cent during 2008 (calculations based on the World Federation of Exchanges *Annual Report*, various years).

In the meantime, the weight of the dollar in the currency composition of official foreign exchange reserves shrank from 70.5 per cent to 63,9 per cent while the euro increased from 18.8 per cent to 26.5 per cent (IMF COFER database); the euro overtook the \$ as

the leading currency in bonds, notes and money market instruments in 2003.<sup>2</sup> It has also made (limited) inroads in private invoicing, particularly when one of the parties is a Eurozone based firm.

In this context, the dollar's status as the dominant world currency has become less secure. To be sure, the 2008 financial crisis has demonstrated the dollar's enduring international role as its value has strengthened with the scramble for liquidity and safety. But when the panic subsides, questions about the dollar's future are likely to resurface. International currencies are sustained in part by a kind of inertia; people continue to use a specific currency because other people use it. If there was a sudden change of market and/or official expectations, a "tipping point" could be reached where foreign support for the dollar's international role could unravel quite quickly.<sup>3</sup>

## 2. Differing Explanations of Imbalances and Their Policy Implications

The analysis of this situation has been conducted vigorously in the past few years both in quest for viable solutions. This has led to three lines of thought:

- a) The first line of thought is often referred to as BW2 (*Bretton Woods 2*). The supporters of this position point an accusing finger towards the Asian economies who have *de facto* anchored their currencies to the U.S.\$ fixing an exchange rate which makes their exports competitive and allowed nearly two decades of high export-led growth. Only the euro-\$ and euro-Lst exchange rates could be deemed to be outside this system.<sup>4</sup>

Why would they have done that? According to BW2, because the combination of a favourable trade balance and a fixed exchange rate implies the accumulation of assets that, in countries with poorly developed financial markets, are largely managed by central banks (recently also by sovereign funds). These institutions have the power to decide on the direction of huge financial flows, and, in exchange for this, are ready to accept low interest rates. Export-led growth is "easier" than internal-demand-led growth since it does not upset social and political equilibria.

*The implicit conclusion of BW2 supporters, which has been made explicit in a speech by the present head of the Fed<sup>5</sup> is that precisely high-growth Asian countries (and – we may add – oil exporting countries) must bear the responsibility for the global adjustment: the rest of the world can reasonably ask them to radically modify the direction of their economic policies implying a strengthening of their exchange rate with the dollar and the euro, and foster domestic growth thus reducing their trade balance surplus. It is clear that supporters of this view implicitly deny that*

---

<sup>2</sup> Papaioannu E. and R. Portes, *The International Role of the Euro: A Status Report*, European Economy, European Commission, Economic and Financial Affairs, Economic Paper no. 317, Fig. 11, p. 44, April 2008.

<sup>3</sup> Helleiner, E., *International Financial Imbalances and Global Governance* in Policy Brief, November 2008, <http://cigionline.org/publications>.

<sup>4</sup> Dooley, M.P., Folkerts-Landau, D. and P. Garber, *An Essay on the Revived Bretton Woods System*. NBER Working Paper 9971, September 2003.

<sup>5</sup> Bernanke, B., *The Global Savings Glut and the U.S. Current Account Deficit*, Homer Jones Memorial lecture, St. Louis, 2005.



*the United States have major responsibilities in the present crisis, urge action from others and consider international monetary cooperation of secondary importance.*

- b) The second line of thought arose more recently, mainly as a result of the work of Raghuram Rajan, *chief economist* of the IMF who resigned in 2006. It diverges from but is not opposite to the first. It argues that net capital flows from developing to developed countries (notably the U.S.) are not the result of a deliberate policy but the consequence of their impossibility to absorb the huge mass of savings they generate because of the backward state of their financial structures.<sup>6</sup>

It can be argued that in recent years Asian countries have indeed been pursuing financial market development with swift liberalizations and privatisation policies. A large number of (former) state-owned enterprises have been forced to seek new capital not from government ministries but from stock exchanges; this however has hardly stopped capital outflows from these markets.

*The Rajan thesis has an important logical consequence: the development of more sophisticated financial structures in Asian countries will imply the rise of new financial centres. The present crossroads of world capital flows, like New York and London will have to share part of their functions (and profits?) with places like Hong Kong, Shanghai, Mumbai, Dubai. If following, explanation a), emerging Asian countries will have to bear the burden of adjustment by changing the nature of their economies, the rise of new financial centres is clearly going to fundamentally alter nature of the world financial system.*

- c) The third line of thought is sharply different from the other two and critical of the former U.S. administration. It firmly points at U.S. economic and foreign policy as the main cause of unbalances. In particular it stresses the U.S. insistence on economic expansion in spite of weak fundamentals and on deficit financing for military initiatives in Iraq and Afghanistan.

The U.S., in other words have been trying to sustain the unsustainable through “financial terror”, forcing holders of reserves to keep them invested in America or face huge capital losses. This is the financial background to the present crisis and the worst has yet to come.<sup>7</sup>

*According to this view, the long expected and long feared adjustment is inevitably taking place and can no longer be stopped. It will entail the downfall of the dollar and a painful correction of the foreign and public deficits of the U.S. Policy implications are that it is necessary to manage this loss of power rather than try and avoid it; international cooperation will be need to smoothen thorny situations that will arise*

All three lines of thought are more or less strictly limited to economic issues, although the third one does allow some room to the political angle. Generally, “political” variables like the shift in the economic power of large companies and main financial centres to attract financial flows, to start new initiatives – the so-called *soft power*<sup>8</sup> applied to the

<sup>6</sup> Prasad E., Raghuram R. and A. Subramaniam, *Patterns of International Capital Flows and Their Implications for Economic Development*, IMF Research Department, September 2006.

<sup>7</sup> Roubini, N., ‘The Unsustainability of the U.S. Twin Deficits’, in *The Cato Journal*, vol. 26, no. 2, 2006pp. 343-356; Roubini N., ‘Warning: More Doom Ahead’, in *Foreign Policy*, January-February 2009.

<sup>8</sup> Nye J., ‘Soft Power: The Means to Success’, in *World Politics*, New York, 2004.

economic world - have either not been taken in consideration, or deemed to be non-existent or irrelevant. It would perhaps be appropriate for a political forum like the G-8 to take up the issue.

### 3. The IMF: Three Scenarios and a Policy Blueprint

The danger inherent in large current account imbalances and their strategic importance convinced the IMF as early as 2004 to imagine possible consequences. Since 2004, the IMF's International Monetary and Financial Committee (IMFC) has called for joint action to address the risks posed by the imbalances. The IMFC's communiqué of September 17<sup>th</sup> 2006<sup>9</sup> – a very perceptive sketch of a possible strategy to prevent a crisis due to unbalances, well before any forewarnings of an international crisis, should be a starting point for a G-8 reflection.

Parallel to this, three different scenarios for a stylized world economy - composed of the U.S., the Eurozone, Japan and Asian Emerging Nations<sup>10</sup> – were constructed by the IMF. *The IMF exercise is important because it showed that, even without the financial market collapse of 2007-08, and therefore in purely macroeconomic terms, an economic downturn due to the unsustainability of balance of payment imbalances was predictable and was predicted.*

Like most simulations of the future, it presents three alternative possibilities, two extremes and one intermediate. The optimistic extreme, labelled *no policy scenario*, imagined a natural and painless adjustment: translated in present day terms, it implies that the rest of the world would continue to keep its foreign financial assets mainly in dollars, that emerging Asian currencies would gradually appreciate by 15 per cent by 2015 (and accept gradual losses of the dollar holdings). This would give time for the United States to put their economic house in order with only a very gradual dip in the growth rate. *Of course this is now obsolete but it is useful to keep it as a benchmark.*

At the other extreme, the *disruptive adjustment scenario* depicted a caotic situation based on the reduction of the world propensity to use the dollar and a strong increase of the risk premium demanded by foreigners to invest in U.S. assets. This would have entailed the collapse of the dollar, the disappearance of Emerging Asia's trade surplus and a sharp – close to zero - decrease of American growth rate. *This is obsolete too since the collapse of financial markets has considerably worsened the situation.*

The IMF's *intermediate scenario* is the most interesting in the present world context. It implied a global coordination of economic and monetary policies with the main players adopting complementary measures over a fairly long period of time. *Possibly the IMF was thinking of itself in this role as international coordinator and anyway the charts showed that the necessary correction to U.S. and world growth could be diluted through policy coordination; coordination, in other words, could be a positive externality.*

---

<sup>9</sup> IMFC, *Communiqué of the International Monetary and Financial Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund*, September 17<sup>th</sup> 2006, available at <http://www.imf.org/external/np/cm/2006/091706.htm>.

<sup>10</sup> IMF, *World Economic Outlook*, September 2006, p. 25, available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/>

International policy coordination became a pillar of IMF strategy. It was later expanded and articulated by the new IMF director, Dominique Strauss-Kahn. In January 2008, in an article in *Financial Times* he advocated an international coordination of fiscal policies: all advanced countries should lower tax pressure accepting a temporary increase of the government deficit so as to support consumption in a critical phase. "Medium-term fiscal policy", he wrote, "is all about saving for a rainy day. It is now raining".<sup>11</sup> Skipping abundant IMF literature, a further article Mr. Strauss-Kahn in the *Financial Times* in September 2008<sup>12</sup> further elaborated this strategy into what might be considered an *IMF policy blueprint* to deal with the worsening world economy. It was divided into near-term and long-term measures.

In the near-term the first line of defence was prevention of runs on banks and financial institutions through reassurance of depositors and provisions of liquidity to financial institutions, against good collateral, by central banks. This was to be followed by a removal the causes of such runs, i.e. the presence of distressed assets in the balance sheets of financial institutions; this should be either bought by an *ad hoc* government agency (rather like the U.S. were doing in those very days) or through longer-term swaps of mortgage securities for government bonds. Finally, the financial system would have to be recapitalised with public support in ways that did not imply nationalisation, i.e. mainly by matching private capital injections with preferential shares and other forms of capital that left ownership control in private hands.

This proposed short term solution stirred long term problems An obvious one is the high increase in public debt, hopefully to be recovered through correct management of the acquired assets, but possibly in need of "substantial fiscal adjustment". In the meantime the regulatory failure to guard against excessive risk-taking in the financial system would have to be fixed with better prudential regulation, accounting rules and transparency, a rethink of the role of credit rating agencies.

*This has been the most articulate policy design so far. The trouble is that most of it has been put into action and this has not stopped the crisis. Former Fed chairman Paul Volcker was therefore justified in describing the present world financial situation as "a mess" (newssources, January 15<sup>th</sup> 2009).*

#### **4. "Bail out", "Crowding Out" and "Reluctant Socialism"**

Although sensible, therefore, the IMF recipes will not take the world out of the present mess. This is precisely the starting point for large countries with huge responsibilities for the world economy. In doing so they should avoid beating around the bush and face the harsh truth: *so far, adopted policies have reduced collateral effects of the crisis but have provided no solution. There is no ready-made textbook recipe to apply, no lesson from history to be learned apart from some general principles.*

This means that events can roughly take two different courses. The first one, which cannot be ruled out on the mere strength of good intentions, is that different economic

<sup>11</sup> Strauss-Kahn, D., 'The Case for a Targeted Fiscal Boost', in *Financial Times*, January 30<sup>th</sup> 2008.

<sup>12</sup> Strauss-Kahn, D., 'A Systemic Risk Crisis Demands Systemic Solutions' in *Financial Times*, September 22<sup>nd</sup> 2008.

areas will drift apart under the weight of the financial situation. The mechanism is clear. As *The Economist* appropriately put it in early November 2008:

The monetary base in the big economies has been swollen by lots of liquidity from central banks...Some fear that such a rapid expansion of the monetary base will stoke inflation...but...because banks are using central-bank liquidity to plug holes in their short-term funding, the money multiplier is collapsing even as reserves swell, broad-money and credit growth is wilting...If money is not circulating, but is stashed in reserves or under mattresses, it cannot boost spending...<sup>13</sup>

Saving financial institutions will not therefore automatically imply a restoration of healthy conditions in financial markets. Further, after receiving government financial support, banks will be under pressure to produce “healthier” results. And what can be healthier than government bonds? So the world might end up with banks buying the very instruments issued to make their bailout possible: the government sector would be favoured and financial support to ailing companies denied. This is a variant of a process well known in standard economic theory as “crowding out” and might stifle the world economy.

The bail out process by which large banks get huge government support by (Deutsche Bank and Banf of America were, in mid-January 2009, relevant additions to a very long list) and the crowding out process – which might be its sequence – will leave governments in the position/need to give guiding lights to the banks they in fact save. This position has been described as a case of *reluctant socialism*<sup>14</sup> and shows that, in the present situation, an increase in government intervention in the economy is inevitable. Will reluctant, and inescapable, “socialism” be compatible with the continuation of the globalisation process and the continued existence of a world financial market? This is the question that leaders of G-8 countries will have to face.

## 5. A Tentative Agenda

So far, international cooperation has been “external”, i.e. based on agreement for concerted action that establishes a common framework but leaves each country to fend off for itself with its own problems and with its own financial resources. This is the case even within the Eurozone, where a pooling of financial resources would have appeared reasonable in view of the presence of a common currency.

The first item on the agenda is *whether the G-8 countries and other main financial powers are ready to grant supervisory powers (which include the right of the supervising authority to “intrude” in the surveillance of banks and markets in any country) or whether they prefer to keep their sovereign surveillance powers and coordinate their sovereign action with other countries.*

This a thorny question. A recent Group of Thirty document containing detailed technical recommendations on this matter appears to be applicable either way;<sup>15</sup> it should how-

<sup>13</sup> *The Economist*, ‘Putting the air back in’, November 1<sup>st</sup> 2008, pp. 70-71.

<sup>14</sup> Weisberg, J., ‘Name That Economy’, in *Slate*, October 4<sup>th</sup> 2008, available at <http://www.slate.com/id/2201534>.

<sup>15</sup> Group of Thirty, *Financial Reform – A Framework for Financial Stability*, January 15<sup>th</sup> 2009, available at [www.group30.org/pubs/recommendations.pdf](http://www.group30.org/pubs/recommendations.pdf).

ever be kept in mind as a good starting point. On the political side, the statement from the G-20 summit in Washington on November 15<sup>th</sup> 2008, had this to say:

Regulation is first and foremost the responsibility of national regulators who constitute the first line of defense against market instability. However, our financial markets are global in scope, therefore, intensified international cooperation among regulators and strengthening of international standards, where necessary, and their consistent implementation is necessary to protect against adverse cross-border, regional and global developments affecting international financial stability.

Regulators must ensure that their actions support market discipline, avoid potentially adverse impacts on other countries, including regulatory arbitrage, and support competition, dynamism and innovation in the marketplace.

Financial institutions must also bear their responsibility for the turmoil and should do their part to overcome it including by recognizing losses, improving disclosure and strengthening their governance and risk management practices.<sup>16</sup>

The declaration went on to highlight common principles for reform which include strengthening transparency and accountability, enhancing sound regulation, promoting integrity in financial markets, reinforcing international cooperation, reforming international financial institutions. But it stopped short determining a clear demarcation line and a clear division of tasks between national and international institutions, although it stressed, alongside “traditional” international institutions, the role of the Financial Stability Forum. Perhaps the G-8 meeting should address the matter and try and design a clearer architecture of the governance of world finance.

The second item on the agenda follows logically from the first. Whatever the role of international institutions, their governance mechanisms, substantially unchanged since World War II, are ripe for a change. The IMF and the World Bank operate with a clear predominance of Americans and Europeans and with what is in practice a veto right for the United States. If voting rights are reshuffled, to make room for Emerging Asia and other countries, these predominant positions should fade away and the culture of the institution could not remain unchanged.

The position of specific countries ought to be considered, in particular Russia and China. The former is a (part time) member of the G-8, the latter has overtaken Germany as the third largest economy even by the very conservative GDP percapita measure (without the PPP correction). Possibly a gradual change in the present situation could be envisaged.

The third item on the agenda should concern policy, not governance. The key question is whether G-8 countries think that the U.S.\$ can go it alone in the process of reversing present unbalances or whether some international transactions should be denominated in other currencies or in a unit of account made up of a basket of currencies. The question is ripe given recent market developments and actions by Asian central banks that have given rise to the Asian Currency Unit (ACU) and might lead to what resembles a new international currency based upon the Chinese yuan.

In the first case, the other G-8 members should give ample if qualified support to the new U.S. administration and to the Fed and try to reach an (informal) agreements rul-

---

<sup>16</sup> G-20 (2008), *Statement from the G-20 Summit*, November 15<sup>th</sup>, 2008.

ing out sudden changes in reserve composition over a limited period of time; this support presupposes a broad international endorsement of the general economic policy of the new U.S. administration. In the second case some exploratory work should be made about the composition, the scope and the limits of a possible currency basket.

Other items on the agenda should include

- the amount of harmonization between central banks and the feasibility of a permanent consultation mechanism;
- statistical harmonization; much remains to be done about harmonizing methods of computing GDP and other economic variables like employment/unemployment and inflation. The frequent revisions by the U.S. may actually create serious problems to the markets (in 2008 they were led to believe that U.S. business conditions were better than they actually turned out to, as the final GDP revision showed);
- possible institutional limitations to the free and uncontrolled flow of capital (a Tobin Tax is probably unfeasible but more limited experiments, like a “coffee tax” levied on importers to finance farmers in exporting countries in order to diversify production and avoid gluts could turn out to be more practical);
- a possible point on the agenda should concern harmonisation of policy support to various industrial sectors like cars, airlines and banks. If the G-8 could agree on some guidelines to stick to, the seeds of possible later controversy would not be sown;
- finally, some attention ought to be given to those who are not represented either at the G-8 or the G-20 meetings, i.e. the largest part of Africa and Latin America. Rich countries have recently developed the attitude to treat international redistribution of wealth and the fight against poverty mainly through good words, leaving all the rest to “the market”. This clearly does not work in the present situation and clearer and more effective guidelines as to fight against poverty programmes should be at least tentatively drawn.

## **Allegato 2**

# **La regolazione del commercio mondiale: il WTO dopo la crisi economica mondiale del 2008**

**di Lucia Tajoli**

### **Sommario e policy considerations**

- Crescente interdipendenza tra paesi, anche attraverso collegamento dei cicli produttivi e dei mercati finanziari => necessità di soluzioni coordinate a livello globale.
- Crescente peso dei paesi emergenti nell'economia mondiale => necessità di un loro coinvolgimento attivo nel governo dell'economia mondiale.
- WTO come istituzione maggiormente equilibrata rispetto ad altre nella rappresentanza dei paesi, ma ancora nei meccanismi negoziali il ruolo dei PVS non è soddisfacente => necessità di ridisegnare un meccanismo negoziale che superi l'unanimità e consenta il raggiungimento di accordi in tempi ragionevoli.
- Il raggiungimento di un accordo multilaterale in sede WTO è fondamentale anche per i paesi avanzati, per i quali l'accesso ai mercati emergenti rimane importante anche per uscire dalla crisi, dato che questi contribuiscono in modo significativo alla crescita mondiale => ricerca di spazi di negoziazione tra PVS e paesi avanzati, abbandonando rigidità in settori come quello agricolo e dando spazio per i paesi più poveri ad iniziative tipo "aid for trade".
- L'UE risulta essere una delle aree che maggiormente beneficerebbero da un accordo multilaterale in sede WTO, come risulta dalle stime dei guadagni economici, ma anche diminuendo il rischio della creazione di aree di scambio regionali dalle quali potrebbe essere marginalizzata => necessità di un ruolo più attivo dell'UE nei negoziati, anche sul fronte del ridisegno dei meccanismi decisionali del WTO, basandosi sulla propria esperienza interna di *institutional design*, sperimentata per esempio nel caso dell'ultimo allargamento.
- Per l'Italia, il raggiungimento di un accordo che prevede una maggiore liberalizzazione degli scambi mondiali non sembra presentare in aggregato rischi particolari, ma al contrario può aumentare le esportazioni in una serie di settori di nostro vantaggio comparato, a fronte di un ridimensionamento di alcuni settori tradizionali => questa spinta verso una parziale modifica del modello di specializzazione italiano, sebbene comporti nel breve periodo alcuni costi di aggiustamento da governare, è uno dei risultati positivi previsti per l'Italia nel medio-lungo periodo, aumentando le opportunità per il nostro paese sui mercati internazionali.

### **1. Introduzione: scambi commerciali in un mondo "globalizzato"**

Nonostante siano stati spesi molti paragoni, lo scenario mondiale in cui si è consumata la recente crisi economica è molto diverso da quello del 1929. Dall'inizio del nuovo millennio, uno dei termini spesso usati per parlare dei cambiamenti in atto nell'economia mondiale è stato "globalizzazione", per indicare un elevato livello di integrazione economica tra paesi anche molto distanti e con livelli di sviluppo molto diversi. Anche nel secolo scorso i paesi hanno conosciuto elevati livelli di integrazione economica e



massicci scambi commerciali.<sup>17</sup> Tuttavia oggigiorno le caratteristiche dei rapporti economici tra paesi sono piuttosto diverse. Nel mondo globalizzato di oggi l'interdipendenza tra paesi è molto elevata, il ruolo dei paesi emergenti è molto più attivo, dal momento che molti sono passati da uno status di colonie dei paesi avanzati a quello di mercati di sbocco di rilievo e in qualche caso di investitori internazionali, e i rapporti economici tra le diverse aree del mondo sono oltre che commerciali, anche finanziari e produttivi, e coinvolgono movimenti di capitale e di lavoratori.

Nel nuovo scenario degli scambi mondiali ha un grosso ruolo l'offshoring (o frammentazione internazionale della produzione) che lega i cicli produttivi nei vari paesi, attraverso il decentramento di specifiche fasi di produzione di un determinato bene in paesi diversi, e alimentando in modo consistente i flussi di commercio internazionale. La partecipazione di diverse aree del mondo ad un comune ciclo produttivo tende a aumentare l'interdipendenza complessiva sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta, e quindi a trasmettere velocemente a molti mercati gli shock di diversa natura che possono manifestarsi.

Le implicazioni di tutto questo non sono sempre evidenti per il benessere dei paesi coinvolti: vi è un solido consenso sugli effetti complessivamente positivi dei maggiori scambi commerciali e della maggiore integrazione economica sulla crescita economica e sul benessere sociale, ma i benefici non sono distribuiti in modo uniforme tra paesi e all'interno dei paesi. Inoltre, l'aumento della sensibilità complessiva del sistema degli scambi mondiali anche a eventi apparentemente locali può aumentare i costi di aggiustamento a carico di alcune economie. La crisi economica attuale è un esempio molto evidente di questa diffusione di crisi sistemiche: sebbene partita negli USA, si è diffusa rapidamente all'Europa e anche a paesi più lontani, sia geograficamente che dal punto di vista degli assetti economici, come per esempio la Cina, che sta subendo in modo significativo le conseguenze della crisi in termini di un rallentamento della produzione e delle esportazioni. Questo ha già portato ad un rallentamento nel commercio internazionale, e anche se ancora non ci sono i dati definitivi, il 2008 potrebbe mostrare un decremento nei flussi commerciali mondiali dopo molti anni di crescita.

La presenza di queste interdipendenze – la cui rinuncia porterebbe ad un drammatico abbassamento degli standard di vita sia nei paesi avanzati che in quelli più arretrati – indica l'importanza di un sistema di governo degli scambi mondiali, che permetta di avere reazioni comuni o coordinate a fronte di shock che sono inevitabilmente condivisi. Già in situazioni di normalità, il sistema internazionale degli scambi necessita di regole comuni per assicurare un'equità di trattamento dei vari paesi e limitare l'influenza dei paesi più forti (in termini di dimensioni di mercato e capacità produttive), dare stabilità agli scambi e redimere le controversie commerciali tra paesi. In situazioni di incertezza o di crisi, rimane fondamentale il ruolo delle politiche economiche nazionali per far fronte alle pressioni esercitate dalla redistribuzione dei redditi collegata all'apertura internazionale, ma la necessità di coordinamento di queste politiche è sentita in modo ancora più forte dalle imprese e dai consumatori che partecipano agli scambi internazionali.

---

<sup>17</sup> L'apice di quella che gli storici economici definiscono come la prima ondata di globalizzazione è stato raggiunto proprio dei primi decenni del 1900, subito prima della crisi del 1929. La tentazione di vedere anche qui una analogia e leggere la sequenza globalizzazione – crisi mondiale come una sistematica combinazione è evidente, ma occorre distinguere tra una sequenza temporale di eventi e un nesso causale, che invece non c'è.

Questa necessità è quella che ha portato alla creazione del sistema di regole noto come General Agreement of Tariffs and Trade (GATT) nel 1947 e della World Trade Organization (WTO) nel 1994. Le trasformazioni del sistema degli scambi nell'ultimo decennio richiedono un adattamento e un rafforzamento di questo sistema di regole, ma certamente non un loro abbandono, come alcune parti sembrano a volte proporre.

**Tabella 1 Geographical structure of world trade growth**

Trade growth: average of export and import volumes									
	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
percentage changes from previous year									
NAFTA <sup>1</sup>	8.3	11.5	-3.7	1.1	2.4	10.0	6.2	7.0	4.7
OECD Europe	8.3	12.1	2.8	1.7	2.7	7.2	6.2	9.0	5.1
OECD Asia & Pacific <sup>2</sup>	11.0	12.7	-3.0	7.1	8.2	12.8	6.7	8.2	7.9
Total OECD	8.7	12.0	0.0	2.2	3.4	8.8	6.3	8.3	5.4
Non-OECD Asia	14.9	18.5	-2.2	11.9	14.4	19.0	13.3	13.0	10.3
Latin America	11.9	7.4	2.9	-4.2	4.5	14.2	12.9	9.6	11.3
Other non-OECD countries	5.9	12.1	5.0	6.2	9.1	12.1	9.4	9.5	10.2
Non-OECD	11.9	15.2	0.5	8.3	11.8	16.5	12.2	11.7	10.4
World	9.6	12.8	0.1	3.9	5.7	11.1	8.1	9.4	7.0

*Note:* Regional aggregates are calculated inclusive of intra-regional trade as the sum of volumes expressed in 2000 \$.

1. Canada, Mexico and United States.

2. Australia, Japan, Korea and New Zealand.

*Source:* OECD Economic Outlook 84 database.

**Tabella 2. Contribution to World Trade growth by main regions**

Trade growth: average of export and import volumes									
	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
percentage points									
NAFTA <sup>1</sup>	1.7	2.6	-0.8	0.2	0.5	2.0	1.2	1.4	0.9
OECD Europe	3.4	5.0	1.1	0.7	1.1	2.9	2.4	3.4	1.9
OECD Asia & Pacific <sup>2</sup>	1.2	1.3	-0.3	0.7	0.8	1.3	0.7	0.8	0.8
Total OECD	6.3	8.8	0.0	1.6	2.4	6.2	4.3	5.6	3.6
Non-OECD Asia	2.3	2.8	-0.4	1.8	2.4	3.4	2.6	2.6	2.2
Latin America	0.4	0.2	0.1	-0.1	0.1	0.4	0.4	0.3	0.3
Other non-OECD countries	0.6	1.0	0.4	0.5	0.8	1.1	0.9	0.9	0.9
Non-OECD	3.3	4.0	0.1	2.2	3.3	4.9	3.8	3.8	3.4
World	9.6	12.8	0.1	3.9	5.7	11.1	8.1	9.4	7.0

*Note:* Regional aggregates are calculated inclusive of intra-regional trade as the sum of volumes expressed in 2000 \$.

1. Canada, Mexico and United States.

2. Australia, Japan, Korea and New Zealand.

*Source:* OECD Economic Outlook 84 database.

## 2. Il ruolo del WTO e i negoziati in corso nell'ambito del Doha Round

Tra le analogie non del tutto corrette da evitare c'è anche quella che assimila il WTO alle organizzazioni di Bretton Woods, create alla fine della Seconda Guerra Mondiale per sovrintendere all'ordine economico mondiale post-bellico. Va ricordato che il WTO è nato solo nel 1995, e dunque in uno scenario già profondamente mutato. Sebbene il WTO sia da considerarsi un'evoluzione dell'accordo GATT, nato effettivamente in seguito agli accordi di Bretton Woods, le premesse alla base dell'attuale WTO sono già quelle di un mondo già multilaterale e avviato verso l'attuale fase di globalizzazione. Il WTO nella sua esistenza relativamente breve ha registrato alcuni successi importanti: ha sicuramente incentivato gli scambi tra paesi e ha portato ad una maggiore apertura dei mercati, come mostrano i dati sugli scambi commerciali mondiali e sul livello medio dei dazi applicati. Inoltre, il WTO ha notevolmente ampliato dalla sua nascita il numero dei suoi membri, arrivando agli attuali 153 dai 112 del 1995. Dal momento che l'adesione all'organizzazione è un atto volontario da parte dei paesi, la richiesta di ingresso da parte di una quarantina di paesi (tra cui alcuni di notevole importanza per il commercio mondiale, come Cina, VietNam e Arabia Saudita per fare qualche esempio, ma anche molti piccoli paesi emergenti) negli ultimi anni sembra confermare l'importanza del ruolo ricoperto dall'organizzazione. Anche nella risoluzione di alcune controversie commerciali, il WTO ha avuto un ruolo importante, spesso a favore dei PVS.



Tuttavia, dalla sua nascita il WTO ha anche suscitato grandi contestazioni. Vi sono infatti una serie di problemi legati alla possibile inclusione nell'accordo di aree "nuove" rispetto agli scambi commerciali tradizionali. La fase di transizione del regime commerciale internazionale, continuata con alcune accelerazioni dopo la creazione del WTO, ha sollevato nuove sfide legate alla crescita in importanza degli investimenti diretti esteri e delle imprese multinazionali, alle controversie legate all'accordo TRIPs e al rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, all'impiego di politiche considerate interne ma con importanti ripercussioni sulla competitività internazionale (come per esempio politiche di tutela dei lavoratori o dell'ambiente). Va detto che spesso la richiesta di inclu-

dere alcuni temi negli accordi WTO è stata appoggiata da gruppi di pressione con interessi protezionistici, ancor più che da chi voleva garantire alcune tutele. Si è dunque aperto un dibattito sui confini delle competenze del WTO, e i limiti legati al rischio di infrangere la sovranità nazionale dei singoli paesi. Inoltre, i PVS si sono mostrati molto sospettosi nei confronti dell'estensione delle competenze del WTO in queste aree, per loro spesso meno cruciali di settori molto più tradizionali come quelli agricoli, nei quali ancora non avevano visto sufficienti sforzi di liberalizzazione.

Una delle funzioni principali del WTO è quella di fornire un forum negoziale per i paesi membri, all'interno del quale discutere le principali questioni relative agli scambi internazionali. I contatti e gli scambi avvengono in modo continuativo, ma il processo di negoziazione su temi specifici viene intensificato ed organizzato in seguito al lancio di un nuovo round negoziale.

Il round negoziale attuale (denominato Doha Development Agenda) è stato lanciato nel novembre 2001, grazie ad un atteggiamento cooperativo dei maggiori paesi che voleva evitare ulteriori forti tensioni internazionali dopo gli attacchi terroristici dell' 11 settembre 2001. Le possibili tensioni potevano riguardare soprattutto i rapporti tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo (PVS), e per questa ragione dell'agenda negoziale particolare enfasi è stata data alle questioni legate allo sviluppo economico. Tra le ragioni di questa enfasi va anche menzionato il desiderio di recuperare il deficit di credibilità che il WTO risultava avere nei confronti dei PVS, che sentivano il proprio peso economico ancora sottorappresentato nell'ambito dell'organizzazione.

I cambiamenti del sistema di scambi stanno ancora influenzando profondamente i negoziati in atto, mostrando la difficoltà di raggiungere da parte di tutti i paesi una posizione comune, e facendo mancare clamorosamente la prima scadenza ufficialmente definita per il negoziato (gennaio 2005) e quella ufficiosa indicata con la fine del 2006. A oltre sette anni di distanza dall'avvio dei negoziati sulla Doha Development Agenda, il processo di liberalizzazione e regolamentazione multilaterale degli scambi continua a vivere un periodo di incertezza sull'esito finale del negoziato, nessuno dei quali particolarmente ottimistico.

Sebbene la posizione dei PVS sia per molti aspetti già mutata rispetto all'avvio del round nel 2001, rimane il problema delle modalità di un loro coinvolgimento attivo e paritetico negli scambi. Con questo round negoziale è definitivamente tramontata l'epoca in cui per il raggiungimento di un accordo complessivo la condizione necessaria e sufficiente era l'accordo tra Stati Uniti e Europa. Ma anche l'allargamento delle trattative a Brasile e India, particolarmente attivi tra i paesi emergenti membri del WTO, sembra non bastare per arrivare a un compromesso accettabile per tutti, e mostra come i cambiamenti in atto nello scenario mondiale abbiano accresciuto le difficoltà negoziali. Da un lato, Stati Uniti e Unione europea, per ragioni differenti, non sembrano, allo stato attuale, in grado di trovare la necessaria determinazione politica per offrire ai propri partner misure di liberalizzazione più incisive che, oltre ad avere effetti positivi per i loro sistemi economici, potrebbero dare un contenuto concreto agli obiettivi di sviluppo assegnati a questo ciclo negoziale. Fino ad ora vi si sono opposte motivazioni di politica interna, alimentate da scadenze elettorali (per gli Usa) e da debolezze strutturali (per l'UE), sostenute e rafforzate dal previsto rallentamento delle rispettive economie nazionali, di cui al momento nessuno sembra capace di quantificare le dimensioni e la possibile durata. D'altro canto, il sistema commerciale, divenuto multipolare, oggi più che

mai richiede per giungere ad un esito positivo del negoziato impegni concreti e iniziative adeguate anche da parte dei principali paesi emergenti, in particolare Brasile, Cina e India, le cui decisioni in materia di politica commerciale influenzano in modo rilevante i flussi di scambio mondiali. Non va dimenticato che questi sono i paesi che hanno fatto da traino alla crescita del PIL e del commercio mondiale negli ultimi anni, in misura assai più rilevante rispetto ai paesi più avanzati. Tuttavia, le schermaglie tattiche di questi grandi paesi emergenti con quelli economicamente avanzati sembrano sempre più celare la scarsa disponibilità a ridurre seriamente le forti barriere che ancora limitano l'accesso ai propri mercati interni, condizionando negativamente anche le prospettive di crescita dei paesi meno sviluppati. Per molti PVS di più piccole dimensioni e con livelli di sviluppo più arretrati infatti i grandi paesi emergenti rappresentano mercati di sbocco regionali fondamentali.

In questo scenario, per aumentare il coinvolgimento e l'interesse negoziale di molti paesi, un ruolo molto importante può essere giocato da strumenti particolari, che si affiancano alle più tradizionali riduzioni di barriere tariffarie e non tariffarie, come la cosiddetta iniziativa "aid for trade", che prevede aiuti specifici per i paesi più arretrati che aprono i propri mercati, per favorire sia l'accesso ai loro mercati, che i loro flussi di esportazione. Se tuttavia si dovesse passare dal tradizionale scambio di concessioni di accesso ai mercati, che in passato era stato il motore dei negoziati multilaterali, ad uno scambio perverso di tolleranza reciproca per le richieste di protezione che provengono dai vari gruppi d'interesse, lo scenario attuale potrebbe peggiorare significativamente, avvicinando sì in questo caso alla situazione degli anni '30 del secolo scorso. Non va dimenticato che la depressione che seguì la crisi del 1929 fu notevolmente aggravata e prolungata dalle guerre commerciali e dall'ondata protezionista che seguì.

Per queste ragioni, proprio per via della crisi economica in corso, appare importante rilanciare il negoziato Doha dopo diversi mesi di stallo. Le diverse stime effettuate per valutare gli effetti di una chiusura positiva dei negoziati mostrano tutte un aumento della produzione e degli scambi mondiali di diversi miliardi di dollari, che potrebbero controbilanciare almeno in parte gli effetti recessivi della crisi.<sup>18</sup> A titolo di esempio, le stime prodotte da un gruppo di ricerca italiano<sup>19</sup> alla fine del 2007 mostrano un aumento complessivo del benessere globale compreso tra i 32 e gli 80 miliardi di dollari, a seconda dell'intensità della riforma ipotizzata a conclusione dei negoziati. Si tratta di variazioni tutto sommato limitate (meno dello 0,5% del PIL mondiale dello scenario di riferimento), ma questo non è l'aspetto più rilevante del risultato. Più interessante è la non ambiguità del segno complessivo, oltre al fatto che i benefici risultano più che doppi nello scenario di maggiore liberalizzazione rispetto a quello più pessimistico, e l'osservazione che i maggiori beneficiari dell'effetto positivo risultano essere i paesi a-

<sup>18</sup> Le stime esistenti mostrano cifre molto diverse a seconda delle ipotesi fatte sullo scenario mondiale e sull'esito finale dei negoziati, ma sono concordi nell'indicare un effetto positivo sugli scambi e sulla produzione mondiale.

<sup>19</sup> Le stime sono state prodotte nell'ambito di un Progetto di ricerca di rilevante interesse nazionale dedicato agli effetti del Doha Round, finanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca, che ha coinvolto sei università italiane (Università dell'Aquila, Università Carlo Cattaneo Liuc, Università di Macerata, Università di Parma, Università di Roma Tre e Università di Roma La Sapienza) e altri centri di ricerca. Le stime sono state ottenute attraverso l'utilizzo di un modello di equilibrio economico generale calcolabile (CGE) elaborato ed adattato allo scenario del Doha Round e al caso specifico della economia italiana.

vanzati, in particolare Europa e Giappone.<sup>20</sup> Il risultato principale atteso è comunque il mantenimento di un sistema di scambi aperto e stabile, in cui le controversie possono essere risolte senza arrivare a guerre commerciali.

Sulla base di queste considerazioni, verso la fine del 2008 si è registrato un nuovo sforzo da parte dei gruppi negoziali che ha portato ad alcune nuove proposte di accordo diffuse nel dicembre 2008. In queste proposte sono stati ridefiniti alcuni criteri di accesso al mercato per i prodotti agricoli e le tipologie di interventi ammissibili a favore dell'agricoltura, ed è stata ribadita l'abolizione dei sussidi alle esportazioni agricole dal 2013. Per quanto riguarda i beni manufatti, la riduzione delle tariffe dovrebbe avvenire utilizzando la cosiddetta "formula svizzera" che prevede tagli maggiori sui livelli tariffari più elevati. E' anche prevista una modalità di applicazione della formula differenziata tra paesi più avanzati e paesi in via di sviluppo, consentendo ai PVS una maggiore flessibilità nell'applicazione delle riduzioni. Sebbene le tariffe più elevate nel settore manifatturiero siano proprio quelle applicate dai PVS, una maggiore flessibilità nell'introduzione dei tagli tariffari in questi paesi sembra essere un sostanziale passo avanti dal punto di vista negoziale, dato che questo era stato più volte richiesto a fronte della maggiore debolezza delle loro economie. Sono poi in corso alcune cosiddette "iniziative settoriali", con le quali alcuni paesi su base volontaria stanno negoziando tagli maggiori ai dazi in alcuni settori manifatturieri. I settori considerati per una maggiore liberalizzazione sono: automobili e loro parti, bici-clette e loro parti, chimica, farmaceutica e prodotti parafarmaceutici, prodotti elettrici ed elettronici, prodotti della pesca, prodotti forestali, gioielleria, materie prime, equipaggiamenti sportive, giocattoli, tessili, abbigliamento e calzature, e macchine industriali. Si tratta di settori importanti, e molti di grande interesse per l'Italia. Dal momento che le negoziazioni in questi settori potrebbero portare ad una liberalizzazione sostanziale, l'accesso ai mercati internazionali in questi settori potrebbe migliorare significativamente. In quest'ambito però i negoziati richiedono ulteriori progressi per definire gli impegni dei vari paesi, e perché questa parte diventi una pezza significativa dell'accordo finale occorre che i paesi coinvolti formino una massa critica sufficiente. Rimane poi molto aperta la partita sulla liberalizzazione degli scambi di servizi, un'area molto importante per tutti i paesi avanzati, ma che fino ad ora è stata messa in ombra dalle questioni sorte nell'ambito dei negoziati agricoli e sui manufatti. Le proposte di liberalizzazione messe sul tavolo in relazione ai servizi sono ancora in numero relativamente basso, e per il momento lo sforzo negoziale sembra puntare altrove.

### 3. L'Italia e i negoziati del Doha Round

Dal punto di vista dell'Italia vi sono molti interessi in gioco nel corso di questi negoziati. Come per l'Unione Europea nel suo complesso, le stime effettuate mostrano un guadagno potenziale complessivo positivo soprattutto nel caso dello scenario di maggiore

<sup>20</sup> Per maggiori dettagli sui risultati di queste stime si veda L. Salvatici, *Gli effetti del Doha Round*, in *Il Doha Round e il WTO. Una valutazione quantitativa degli scenari di liberalizzazione commerciale*, a cura di P. Guerrieri e L. Salvatici, Bologna, Il Mulino, 2008.

liberalizzazione.<sup>21</sup> Nel valutare i risultati delle stime, soprattutto a livello settoriale, occorre tenere presente che sia nella metodologia di stima, che poi nelle modalità di negoziazione, l'accordo viene formulato per tutti i settori e che quindi gli effetti ottenuti possono essere sia diretti, dovuti alla liberalizzazione e all'aumento degli scambi nel settore stesso, che indiretti, dovuti alla riallocazione di risorse tra settori a seguito dei cambiamenti delle opportunità di mercato. Dunque, per esempio, i risultati ottenuti dalla simulazione della liberalizzazione nel settore dei beni manifatturieri non sono dipendenti unicamente dal grado e dalla estensione della liberalizzazione di questo comparto, ma anche – a volte soprattutto – da ciò che avviene nel settore terziario e ancor più in quello primario. Questo proprio perché i negoziati prevedono il raggiungimento di un accordo su un pacchetto di misure complessive, ed è dunque difficile isolare singoli effetti su singoli settori.

Come già accennato, l'effetto è sempre più accentuato nello scenario di massima liberalizzazione, ma il segno della variazione in alcuni casi è sensibile alle ipotesi fatte sul grado di liberalizzazione. Nel comparto manifatturiero per molti paesi nello scenario minimo di modeste concessioni e massimo di più sostanziali liberalizzazioni, la variazione della produzione è nella stessa direzione, ma per l'Italia e per altri paesi membri dell'Unione europea il diverso grado di liberalizzazione comporta una notevole differenza, anche nel segno dell'effetto. Nel caso dei paesi membri dell'Unione europea una maggiore liberalizzazione è associata a un incremento della produzione manifatturiera, di cui si prevede invece una modesta diminuzione se si dovesse verificare lo scenario più conservativo. In altre parole, nel caso di una liberalizzazione significativa, i vantaggi del maggiore accesso ai mercati prevalgono decisamente sui possibili effetti negativi di maggiore competizione delle importazioni, mentre in caso di liberalizzazione modesta, l'effetto risulta più ambiguo.

Rispetto all'UE, l'Italia mostra un aumento poco più contenuto nello scenario massimo e una contrazione un poco più accentuata nello scenario minimo. Questo comportamento è legato al particolare modello di specializzazione del nostro paese, soprattutto con riferimento alla capacità di compensare il ridimensionamento dei settori più tradizionali come tessile e abbigliamento, anche se per il comparto manifatturiero nel complesso il nostro paese non dovrebbe temere ripercussioni particolarmente negative a seguito della liberalizzazione commerciale.

A livello settoriale, le stime prodotte mostrano in seguito alla liberalizzazione un forte aumento di produzione di tessile e abbigliamento dei paesi dell'Asia orientale, mentre in questo stesso settore per l'Italia, come per gli altri paesi sviluppati, si prevede una riduzione della produzione, ma questa si ferma a pochi punti percentuali, risultando molto minore, soprattutto nel caso dell'abbigliamento, di quella osservata per il resto dell'Ue. Al contrario, nel caso dell'Italia, la liberalizzazione porta a piccoli aumenti di produzione in tutti i settori manifatturieri non tradizionali. Sono dunque previsti alcuni effetti redistributivi tra i diversi settori, e una parziale modificazione della specializzazione internazionale di alcuni paesi, ma questo non ha necessariamente effetti negativi sulla bilancia commerciale aggregata. Dal punto di vista della penetrazione delle importazioni, l'Italia risulta del tutto allineata con il resto dell'Unione europea, e per il

---

<sup>21</sup> Per alcune stime sull'Italia si veda L. De Benedictis, R. Helg e L. Tajoli, *Gli effetti sui mercati dei prodotti manifatturieri*, in *Il Doha Round e il WTO. Una valutazione quantitativa degli scenari di liberalizzazione commerciale*, a cura di P. Guerrieri e L. Salvatici, Bologna, Il Mulino, 2008.

nostro paese le stime indicano che le importazioni manifatturiere crescono nello scenario minimo dello 0,8% e in quello massimo dell'1,8%. A livello aggregato, dunque, non sembra esserci alcun rischio significativo di un'accresciuta concorrenza derivante dagli accordi multilaterali. Al contrario, gli accordi potrebbero migliorare il saldo commerciale per la maggior parte dei paesi avanzati, inclusa l'Italia, dal momento che complessivamente tutti i PVS mostrano sostanziali aumenti delle importazioni.

Come già avvenuto in passato, gli effetti di una chiusura positiva del Round, sebbene positivi e significativi, non sono attesi essere eclatanti in termini di percentuali di aumento di PIL o di volumi di scambi. Non è dunque ipotizzabile che la maggiore liberalizzazione possa accentuare il rallentamento dell'attività economica per nessun paese.

#### **4. Conclusioni**

A partire dell'inizio del nuovo millennio, in seguito alle profonde trasformazioni dell'economia mondiale, è risultata evidente a molti paesi l'importanza di un nuovo ciclo di negoziati multilaterali per allargare a più paesi possibile gli effetti della liberalizzazione, aprire nuovi mercati e nuovi settori, e per re-impostare alcuni equilibri internazionali (per esempio nei rapporti tra USA, UE e grandi paesi emergenti del G20). Il Doha round tuttora in corso si è aperto con queste speranze di rappresentare un passaggio chiave per l'evoluzione del sistema di regole del commercio mondiale

Allo stato attuale però invece sembrerebbero prospettarsi per il ciclo negoziale di Doha due probabili scenari: il primo caratterizzato da uno sblocco della trattativa e un esito positivo del negoziato, per quanto con risultati assai modesti nell'accordo finale; l'altro da un fallimento della trattativa e un successivo stallo del Round per più anni.

Il primo scenario, quello che già viene definito come "Doha Light", prevedrebbe il raggiungimento di un accordo sui temi agricoli e dell'accesso ai mercati dei prodotti non agricoli che alla luce delle posizioni negoziali assunte dai principali attori non potrebbe che essere di basso profilo. Questo scenario avrebbe come conseguenza quella di scontentare un po' tutti i paesi membri, sia quelli economicamente avanzati che quelli in via di sviluppo, e come già visto porterebbe ad effetti economici complessivamente più modesti e meno equamente distribuiti tra paesi. Tuttavia, una conclusione del round negoziale potrebbe comunque rappresentare un risultato positivo per le prospettive future del WTO.

Il secondo scenario prospettabile prevede il fallimento dell'agenda di Doha ed un suo congelamento che potrebbe durare anni. Questa eventualità provocherebbe una profonda crisi di credibilità e fiducia per l'WTO, come sede di regolazione delle relazioni internazionali, e porterebbe probabilmente ad una proliferazione di accordi commerciali di tipo bilaterale o regionale, oltre all'incremento delle controversie e degli interventi neo-protezionistici soprattutto verso alcuni paesi considerati mercantillisti come Cina e India. Un sempre maggior interesse è emerso negli accordi commerciali preferenziali da parte degli Stati Uniti, ma anche da parte dei Paesi asiatici, rimasti per decenni al margine delle iniziative regionali. Negli ultimi anni, tali accordi sono spesso divenuti la diretta conseguenza di veri e propri meccanismi di competizione fra paesi, diretti a incrementare la propria influenza su di una regione.



L'approccio bilaterale, pur garantendo una più rapida ed efficiente conclusione delle trattative, cela però considerevoli aspetti sfavorevoli: produce noti effetti distorsivi dei flussi commerciali e rischia di aggravare la situazione del paese economicamente più debole a causa del diverso peso economico e politico dei paesi che concludono un accordo nell'ambito di trattative bilaterali. Inoltre, rischia di innescare un processo in cui le grandi potenze commerciali del mondo tendono a costruirsi zone di influenza esclusive e con sistemi regolamentari in conflitto tra loro. Nel contesto attuale, in presenza di un'asse produttiva e commerciale molto forte tra USA e Cina, chi potrebbe essere maggiormente svantaggiato da un nuovo proliferare del regionalismo è proprio l'Unione Europea.

In ogni caso la fase di difficoltà che attraversa il regime multilaterale commerciale, non può essere archiviata come un semplice incidente di percorso, vista la molteplicità ed eterogeneità di cause scatenanti. Pertanto, qualsiasi sia la strada che si sceglierà di percorrere e qualsiasi sia la conclusione dei negoziati in corso, sembra ineludibile il problema di una "trasformazione" del WTO, riscrivendone le regole, o modificando sostanzialmente i suoi meccanismi negoziali. In questo processo, l'Unione europea e gli Stati Uniti sono chiamati a svolgere un ruolo determinante, tornando ad investire sul futuro del WTO e contribuendo ad una revisione dei meccanismi negoziali insieme agli altri nuovi attori internazionali.

In particolare l'UE, dopo avere svolto un ruolo primario del corso del precedente round negoziale, sembra avere rinunciato ad una vera leadership nei negoziati, e alcune posizioni assunte negli ultimi anni per il mantenimento di standard severi per la tutela ambientale e dei consumatori, per quanto possano essere giustificate, la fanno vedere al resto del mondo come protezionista. Questo è avvenuto nonostante che l'UE avesse cercato di portare al tavolo negoziale una serie di tematiche la cui importanza era stata già verificata sul mercato interno europeo (investimenti diretti, politiche competitive, appalti pubblici) per andare oltre la questione della riduzione tariffaria. I paesi in via di sviluppo non si sono mostrati pronti per affrontare questi temi, e tutto lo sforzo negoziale è ritornato sui vecchi temi dell'agricoltura e dell'apertura dei mercati manifatturieri. Dopo però alcuni tentativi di proporre questioni nuove e di maggior rilievo per gli scambi internazionali del nuovo millennio, l'arroccamento sulla questione agricola e il rischio di fallimento del round su questo punto appare davvero poco comprensibile. Una maggiore liberalizzazione dei mercati, anche se come è ovvio richiede alcune concessioni, se avviene nell'ambito di regole comuni e condivise, non può che essere nell'interesse generale, anche delle imprese e dei consumatori europei, che sono sempre più interdipendenti dai cittadini del resto del mondo.

**Allegato 3**

**La regolazione del commercio  
mondiale in un quadro  
giuridico: crisi economica,  
Doha Round e possibili azioni**

**di Claudio Dordi**

## 1. Introduzione

Conoscere i vincoli giuridici posti dalle norme internazionali che regolano gli scambi commerciali, è presupposto fondamentale per formulare proposte adeguate e condivisibili, in sede multilaterale, in grado di far fronte ai numerosi problemi economici e finanziari. In particolare, si cercherà di individuare fino a che punto l'attuale configurazione del sistema di regolamentazione del commercio internazionale possa consentire l'attuazione di misure utili a far fronte ai noti problemi congiunturali manifestatisi nel corso del 2008 senza trascurare, tuttavia, la considerazione che il sistema di accordi multilaterali del commercio deve poter funzionare adeguatamente anche, e soprattutto, nei periodi di "normalità".

Oltre alle regole del WTO, altri elementi rilevanti per determinare il quadro giuridico di riferimento sono:

- 1) Il paragrafo 13 della dichiarazione del Summit sui mercati finanziari e l'economia mondiale dello scorso 20 novembre 2008, con il quale gli Stati partecipanti

underscore the critical importance of rejecting protectionism and not turning inward in times of financial uncertainty. In this regard, within the next 12 months, we will refrain from raising new barriers to investment or to trade in goods and services, imposing new export restrictions, or implementing World Trade Organization (WTO) inconsistent measures to stimulate exports. Further, we shall strive to reach agreement this year on modalities that leads to a successful conclusion to the WTO's Doha Development Agenda with an ambitious and balanced outcome. We instruct our Trade Ministers to achieve this objective and stand ready to assist directly, as necessary. We also agree that our countries have the largest stake in the global trading system and therefore each must make the positive contributions necessary to achieve such an outcome.

- 2) Per quanto riguarda l'Italia, si ricorda che le decisioni di politica commerciale (quindi, in pratica, quasi tutte le materie rientranti nell'ambito di applicazione del WTO) sono di esclusiva competenza delle istituzioni dell'UE. Qualsiasi azione in materia che rientra nella politica commerciale così come definita dall'articolo 133 del Trattato, pertanto, deve essere indirizzata dai policymakers italiani agli organi comunitari.

Altri elementi utili per la ricerca, oltre alla crisi finanziaria ed economica mondiale, riguardano le ampie fluttuazioni del prezzo delle materie prime registrate nel 2008 e l'aspra concorrenza sul mercato nazionale e mondiale per le nostre imprese proveniente dai produttori dei nuovi paesi emergenti (Cina, India e paesi del sud-est asiatico in generale).

## 2. La conclusione del Doha Development Round non è sufficiente per limitare il protezionismo ma è una buona base di partenza

Le regole del WTO e la conclusione del Doha Round non sono sufficienti per limitare le possibili pulsioni protezionistiche che si originano normalmente in presenza di una crisi economica mondiale. Da un lato, infatti, gli accordi del WTO, pur nel quadro di una generale liberalizzazione degli scambi, consentono agli Stati di mettere in pratica una serie di misure commerciali legittime che hanno l'effetto di limitare gli scambi internazio-

nali proteggendo i produttori nazionali. Dall'altro, la positiva conclusione del Doha Round non muta la situazione in molti settori, prevedendo, tuttavia, un miglioramento in alcuni. Di seguito si cercherà di evidenziare che la conclusione del Doha Round può essere considerato solo un primo passo verso una vera e propria realizzazione dell'obiettivo previsto dal recente summit del G20 dello scorso novembre.

## 2.1 Accesso al mercato

### *Dazi doganali: situazione attuale*

In questo momento, i dazi doganali applicati dagli Stati sono inferiori rispetto agli impegni sottoscritti dai membri del WTO nei negoziati multilaterali precedenti al Doha Round. In particolare, alcuni paesi in via di sviluppo potrebbero incrementare i dazi doganali all'importazione, anche di diversi punti percentuali, senza incorrere in alcuna violazione delle norme del WTO. D'altro canto, tuttavia, i paesi industrializzati applicano "picchi tariffari" molto elevati su alcuni prodotti finiti, soprattutto quelli ad elevato valore aggiunto. La struttura tariffaria dei paesi industrializzati, infatti, è articolata in modo tale da rendere meno costose le importazioni di materie prime e di incrementare i dazi all'importazione in modo da limitare la concorrenza di prodotti finiti di origine straniera.

Va ricordato, peraltro, l'utilizzo, da parte di alcuni paesi in via di sviluppo, delle c.d. tasse all'esportazione sulle materie prime, soprattutto per quanto riguarda i prodotti alimentari. Tale soluzione è legittima in base alle norme del WTO (v. l'articolo XI del GATT 1994) e comporta notevoli distorsioni sui mercati internazionali.

### *Soluzione proposta da Doha*

La Tabella 1, nella pagina seguente, mostra i dazi doganali che, in base alle modalità negoziali stipulate precedentemente al luglio 2008, sono applicati attualmente (base) e verranno applicati secondo le riduzioni applicabili proposte durante il negoziato (formula). Una terza colonna (flessib) prevede, invece, le riduzioni alla presenza di un meccanismo di flessibilità previsto per alcuni paesi di piccola dimensione in via di sviluppo particolarmente vulnerabili e per alcuni prodotti agricoli particolarmente sensibili (Mattoo, Subramanian, 2008).

Come si nota dall'analisi dei dati della Tabella 1, la differenza fra i dazi applicabili e quelli vincolati rimarrebbe ancora elevata anche in seguito alla conclusione positiva dei negoziati. Una seria discussione riguardante l'allineamento o, quantomeno, l'avvicinamento dei dazi oggetto di impegni ai dazi effettivamente applicati è, pertanto, da prendere in seria considerazione.

Quanto alle tasse all'esportazione, si ricorda che nel negoziato di Doha non vi sono indicazioni circa la restrizione sull'applicazione di dazi all'esportazione sulle materie prime alimentari, utilizzati spesso dai paesi in via di sviluppo (Mattoo, Subramanian, 2008 b) in periodi di incremento dei prezzi (come accaduto nel 2008). È necessario introdurre meccanismi per limitare la possibilità degli Stati di tassare/imporre dazi all'esportazione delle materie prime alimentari, o quantomeno iniziare un negoziato per limitarne l'entità, così come i dazi all'importazione.

Tabella 1

	Dazi applicati			Dazi oggetto di impegni		
	Base	Formula	Flessib.	Base	Formula	Flessib.
<b>Total</b>	%	%	%	%	%	%
All countries	3.7	2.5	2.9	9.9	5.7	6.9
High income countries	2.5	1.4	1.7	5.2	3.1	3.8
Developing - non LDC	6.9	5.3	6.2	21.8	12.6	14.4
LDCs	11.1	8.7	11.1			
<b>Agriculture</b>						
All countries	14.5	8.9	11.8	40.3	20.7	29.9
High income countries	15.0	7.5	11.0	31.9	13.5	20.2
Developing- non LDC	13.4	11.5	13.3	53.9	33.0	45.4
LDCs	12.5	12.2	12.5	94.1	51.6	94.1
<b>NAMA</b>						
All countries	2.9	2.1	2.3	7.8	4.7	5.3
High income countries	1.7	1.1	1.1	3.5	2.5	2.7
Developing- non LDC	6.4	4.8	5.6	19.1	10.9	11.8
LDCs	10.9	8.0	10.9			

Fonte: Laborde, Martin and van der Mensbrugge (2008), rielaborato da Mattoo, Subramanian (2008)

## 2.2 Sostegno ai prodotti agricoli

### *Situazione attuale*

La più importante rivendicazione da parte dei paesi in via di sviluppo riguarda l'eccessivo ma legittimo, in base alle norme del WTO (si veda l'accordo sull'agricoltura), sostegno alla produzione agricola fornito dai due principali attori del commercio internazionale (Stati Uniti e Unione europea).

Un'altra questione rilevante riguarda il notevole incremento mondiale dei prezzi dei prodotti alimentari di base ai quali hanno contribuito alcune politiche statunitensi miranti a favorire la produzione di bio-carburanti non inquinanti (incentivi fiscali ai trasformatori delle sostanze organiche in liquidi, sussidi a favore dei produttori di soia e di mais, incremento delle barriere per l'etanolo importato dal Brasile – che potrebbe essere utilizzato quale combustibile alternativo). Tali politiche sono state attuate in conformità delle norme del WTO.

### *Soluzioni proposte da Doha*

In questo settore i negoziati del Doha Round hanno prodotto risultati particolarmente rilevanti in quanto mirano ad eliminare completamente i sussidi all'esportazione (anche se dal punto di vista concreto non si avrà un risultato particolarmente importante, in quanto il livello di sussidi all'esportazione sono particolarmente ridotti, dal punto di vista giuridico ciò impedirà agli Stati di ricorrere nuovamente a questo tipo di misure in futuro); in più, importanti riduzioni, invece, sono previste, soprattutto per l'UE e per gli Stati

Uniti, per quanto concerne i sussidi interni (domestic support). La conclusione del Doha Round comporterà una sostanziale riduzione delle misure protezionistiche adottate nel settore agricolo: in questo settore, pertanto, la conclusione del negoziato appare particolarmente importante.

Va notato che uno dei principali motivi della mancata conclusione del Doha Round riguarda il mancato consenso, soprattutto degli Stati Uniti, nei confronti della proposta dell'India di introdurre un meccanismo di salvaguardia speciale da attivare in presenza di un incremento delle importazioni o un decremento dei prezzi delle materie prime alimentari. Il meccanismo dovrebbe consentire ai paesi in via di sviluppo di incrementare i dazi all'importazione oltre al livello per il quale è stato sottoscritto un impegno, in modo da rallentare le importazioni a basso costo che potrebbero causare gravi problemi ai produttori locali.

Per quanto concerne, invece, l'incremento dei prezzi dei prodotti alimentari di base il Doha Round non ha alcun mandato; le modalità negoziali che sono state stabilite (e affinate successivamente) si occupano delle tradizionali forme di protezione, quali i sussidi ai produttori di materie prime alimentari e i limiti normalmente previsti all'incremento di dazi all'importazione. Senza un adeguamento dell'agenda negoziale il problema dell'incremento del costo dei prodotti alimentari di base non sarà oggetto di negoziato.

### **2.3 Servizi**

#### *Situazione attuale*

Il settore dei servizi, introdotto per la prima volta nella regolamentazione multilaterale nel 1995, è caratterizzato da un livello di impegni assai modesto, se comparato con la concreta liberalizzazione effettuata unilateralmente dagli Stati. Si tratta di una situazione simile a quella dei dazi doganali: in questo caso la liberalizzazione è avvenuta su base unilaterale o nell'ambito di accordi di integrazione regionale. Vi è, pertanto, il rischio che, alla presenza di situazioni economiche particolarmente difficili gli Stati possano ricorrere a misure protezionistiche legittime, senza, cioè, alcuna violazione delle norme multilaterali. (Gootiiz, B. and Mattoo, A. 2008).

Va precisato, inoltre, che il GATS (l'accordo Generale sul Commercio di Servizi) non prevede, ancora, alcuna regola (nonostante un preciso mandato da parte dell'accordo di stabilire una disciplina) atta a limitare la possibilità per i membri di sostenere le imprese nazionali prestatrici di servizi (come, ad esempio, i servizi finanziari).

#### *Soluzioni proposte da Doha*

Il quadro degli impegni sottoscritti dagli Stati nell'ambito del negoziato è considerato modesto. Il rischio, pertanto, del ricorso a misure protezionistiche "legittime" è assai elevato. Anche in questo settore, come in quello dei dazi, sarebbe opportuna una "multilateralizzazione" delle liberalizzazioni unilaterali già attuate (cioè un loro inserimento negli impegni del GATS). Il negoziato in materia di definizione di regole sui sussidi è ancora in fase preliminare. Un deciso passo avanti per mettere a punto la disciplina in materia di sussidi ai prestatori di servizi, ed in particolare a quelli del settore finanziario,

è necessario per limitare le distorsioni alla concorrenza causate dall'attività di imprese appartenenti ai settori finanziari (banche, ma anche imprese di telecomunicazione).

## 2.4 Il negoziato sulle “regole”

### *Situazione attuale*

Il negoziato sulle “regole” del Doha Round raggruppa alcuni settori di notevole interesse, ed in particolare, l'accordo sulle misure antidumping, l'accordo sui sussidi e le misure compensative e l'intesa sulle soluzioni delle controversie. I dazi antidumping sono le misure di difesa commerciale maggiormente utilizzate dai membri del WTO. Negli anni più recenti anche i principali paesi in via di sviluppo (India, China, Brasile) hanno fatto largo uso dei dazi antidumping. Si tratta dello strumento che ha sollevato le più importanti critiche da parte dei promotori del libero scambio. Dal punto di vista giuridico le principali accuse nei confronti dei dazi antidumping sono concentrate nei confronti della legislazione statunitense, che, più volte, è stata oggetto di scrutinio da parte dell'Organo di Soluzione delle Controversie del WTO. L'accordo, secondo i promotori del libero scambio, lascerebbe un eccessivo spazio discrezionale agli Stati nell'applicazione di dazi antidumping, soprattutto nei confronti dei paesi considerati a economia “non di mercato” (come, ad esempio, la Cina).

L'accordo sui sussidi e le misure compensative ha una doppia funzione: da un lato disciplina l'attività statale di sostegno alle imprese, stabilendo quali sussidi sono proibiti (sussidi all'esportazione e sussidi che premiano i prodotti contenenti un minimo valore aggiunto locale) e quali, invece, sono legittimi ma passibili di azione legale da parte dei paesi importatori in caso di pregiudizio per le imprese importatrici; dall'altro l'accordo autorizza gli Stati importatori ad applicare misure compensative nei confronti dei prodotti che, nel paese di origine, hanno beneficiato di sussidi. Per la prima volta un accordo internazionale ha identificato gli aiuti pubblici alle imprese da considerare illegittimi. Numerosi problemi, tuttavia, sono sorti quanto all'effettivo *enforcement* dell'accordo, soprattutto per la difficoltà di identificare, da parte dei paesi terzi, il verificarsi delle condizioni previste dall'accordo per aversi un sussidio giuridicamente illegittimo.

Il meccanismo di soluzione delle controversie ha funzionato in modo brillante sin dalla creazione del WTO. Circa 400 controversie sono state portate di fronte all'Organo di Soluzione delle Controversie dal 1995. Oltre a numerose questioni di ordine tecnico-giuridico, si ritiene che il sistema sia poco efficace nel limitare le tendenze degli Stati ad attuare misure illegittime di natura protezionistica per due motivi fondamentali. Da un lato il sistema non prevede né un meccanismo di sanzioni accentrato (contromisure sono applicabili dal vincitore della controversia solo nel caso in cui la parte soccombente non abbia messo in essere correttamente la decisione dell'Organo di Soluzione delle Controversie), né l'obbligo, per la parte soccombente, di ripristinare la situazione esistente prima del compimento dell'atto contestato di fronte all'Organo di Soluzione delle Controversie. In più, la durata della procedura, in assenza di misure provvisorie che sospendano la misura sospettata di essere illegittima, ha consentito, in alcuni casi, agli Stati membri di mantenere in vigore strumenti illegittimi per periodi di poco inferiori ai tre anni.

### *Soluzioni proposte da Doha*

Nell'ambito del negoziato di Doha vi sono numerose proposte riguardanti alcuni aspetti tecnici dell'accordo in materia di sussidi e misure compensative. Solo apparentemente, tuttavia, tali proposte potranno condurre ad un'effettiva limitazione della discrezionalità degli Stati quanto all'entità dei sussidi erogati a favore dei produttori di beni industriali (i sussidi sull'agricoltura sono disciplinati dall'accordo sui prodotti agricoli). Si tratta, infatti, di interventi specifici miranti a migliorare alcune definizioni contenute nell'accordo che hanno palesato alcuni problemi nell'ambito delle procedure di soluzione delle controversie dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (la definizione di sussidio; l'applicazione del concetto di specificità dello stesso; la revisione della classificazione dei sussidi estendendo la categoria di quelli proibiti; migliorare la metodologia per calcolare il valore dei sussidi e del beneficio; questioni specifiche quali quelle relative ai sussidi nel settore della pesca).

La stessa situazione si verifica per le procedure antidumping; il mandato della Doha Development Agenda precisa che le eventuali riforme, tuttavia, dovranno "preservare" i concetti di base, i principi e l'efficacia di tale strumento. La chiusura del Doha Round, tuttavia, consentirebbe di eliminare alcuni aspetti interpretativi controversi delle norme in materia che hanno consentito ad alcuni Stati, negli anni recenti, di abusare delle misure antidumping (si veda, per esempio, la questione dello "zeroing").

Infine, anche per il sistema di soluzione delle controversie non si prevedono mutamenti sostanziali atti a limitare l'entità dei problemi descritti in precedenza.

### **3. Prospettive "protezionistiche" in seguito alla crisi economico-finanziaria e profili giuridici degli strumenti per la loro attenuazione**

Il quadro giuridico-istituzionale che si presenta di fronte all'Italia al momento dell'assunzione della Presidenza del G8 per il 2009 è caratterizzato dalle seguenti variabili:

- il WTO è un accordo internazionale che, nell'ambito di un impegno generale a liberalizzare i mercati, consente a tutti i membri di applicare misure di difesa commerciale. In particolare:
  - o dazi antidumping nei confronti di beni importati a prezzi inferiori rispetto ad un valore normale di riferimento (di solito, il prezzo al quale il bene è venduto nel mercato di origine);
  - o dazi compensativi nei confronti di beni importati che, nel paese di origine, hanno beneficiato di un sussidio pubblico, qualora tali beni producano un pregiudizio ad un'industria nazionale;
  - o misure di salvaguardia (dazi, quote o una combinazione dei due strumenti) in presenza di un incremento repentino delle importazioni di un determinato prodotto;
  - o misure restrittive in presenza di gravi difficoltà con la bilancia dei pagamenti;
  - o misure restrittive nei confronti di beni che, una volta importati, possono produrre conseguenze negative sulla salute dei consumatori, sulla tutela delle risorse esauribili;



- misure restrittive nei confronti dei prodotti che non rispettano determinati standard di natura tecnica, sanitaria o fitosanitaria;
- misure restrittive nei confronti di prodotti o servizi che non rispettano le regole di tutela della proprietà intellettuale.
- Non rientrano nella sfera di competenza del WTO (o sono consentiti da specifiche deroghe degli accordi) le seguenti problematiche:
  - La definizione di standard per i procedimenti di produzione dei beni; ogni Stato è libero (salvo altri impegni internazionali) di stabilire standard produttivi nazionali; gli altri Stati non possono applicare misure restrittive nei confronti di beni importati che sono stati prodotti senza rispettare i medesimi standard del paese importatore (standard sociali, ambientali, tecnici, sanitari). È possibile limitare le importazioni solo di quei prodotti i cui effetti negativi (sull'ambiente, sulla salute, etc.) si manifestano nel paese di importazione; pertanto, non è possibile applicare restrizioni nei confronti di quei beni prodotti, ad esempio, utilizzando manodopera senza adeguate tutele sociali.
  - La limitazione dell'erogazione di sussidi alle imprese che forniscono servizi; ancora i sussidi forniti ai prestatori di servizi non hanno ricevuto un'adeguata disciplina nel WTO.
  - La definizione di regole per impedire la limitazione della concorrenza nel settore del petrolio; il WTO proibisce l'applicazione di quote all'esportazione o all'importazione. Tuttavia, le misure adottate dall'OPEC si riferiscono a limitazioni nella produzione, non della esportazione e importazione.
  - La definizione di regole globali a tutela della concorrenza internazionale; mancano strumenti atti a forzare gli Stati ad applicare normative efficaci in materia di protezione della concorrenza.
  - L'applicazione di misure di difesa commerciale in presenza di fluttuazioni monetarie particolarmente accentuate. Il WTO non prevede alcuna regola che consenta di applicare misure di protezione nei confronti dei prodotti importati da Stati la cui moneta è sottovalutata.
  - Applicazione di misure nei confronti dei c.d. "fondi sovrani"; il fenomeno dei fondi non deve preoccupare solo dal punto di vista finanziario. La detenzione di ampie quote di partecipazione in imprese straniere potrebbe avere effetti distortivi, in ottica futura, di notevole portata. Si pensi, per esempio, alla possibilità che vengano previsti "sussidi" per sostenere le imprese da parte di "Fondi sovrani" di altri paesi. Il sistema del WTO non si occupa di tali questioni.

Sempre dal punto di vista giuridico-istituzionale, nel momento storico attuale, l'Italia si trova di fronte ad alcune impellenti esigenze che, almeno ad un'analisi superficiale, sono contraddittorie. Infatti, da un lato, vi è l'esigenza di limitare le misure di stampo protezionistico così come richiesto dal richiamato paragrafo 13 della dichiarazione del G20 dello scorso novembre. Dall'altro, tuttavia, permangono le preoccupazioni derivanti dalla concorrenza aggressiva proveniente dai paesi asiatici e dalla Cina in particolare.

Conciliare le due opposte visioni, tuttavia, non sembra impossibile.

Infatti, è chiaro che il richiamato paragrafo 13 si limita, generalmente, a raccomandare agli Stati di non ricorrere a "new barriers to investment or to trade in goods and servi-

ces, imposing new export restrictions, or implementing WTO inconsistent measures to stimulate exports”.

### **3.1 Le misure di difesa commerciale (antidumping, misure compensative, misure di salvaguardia) non possono essere oggetto di limitazione da parte dell'UE**

In questo senso, non è possibile, dal punto di vista giuridico, pensare di impedire o limitare l'impiego delle misure di difesa commerciale che, nell'ordinamento dell'Unione Europea, sono attivabili sì dall'Unione stessa, ma su richiesta e nell'interesse dei produttori di determinati beni danneggiati dalle importazioni straniere. In pratica, nell'UE, l'antidumping, le misure compensative e, seppure più limitatamente, le misure di salvaguardia sono disciplinati da regolamenti comunitari che attribuiscono veri e propri diritti soggettivi ai produttori comunitari, tutelabili di fronte all'organo giurisdizionale comunitario (la Corte di Giustizia). L'“inerzia”, da parte degli organi dell'UE in seguito ad una precisa e giustificata (in base alle norme UE) richiesta da parte dei produttori comunitari, pur giustificata da un “gentlemen agreement” internazionale mirante a limitare l'impiego di tali misure, potrebbe essere oggetto di numerosi ricorsi di fronte alla Corte di Giustizia (ricorso in carenza) atti a sbloccare la situazione (cioè dare il via alla procedura). L'unica possibilità, in questo senso, sarebbe quella di negoziare internazionalmente un accordo che modifichi le norme WTO riguardanti le misure di difesa commerciale; soluzione non praticabile a livello internazionale, in primo luogo per l'aperto dissenso statunitense nei confronti di questa iniziativa. Si ricorda, infatti, che nel Doha Round qualsiasi iniziativa mirante ad attenuare l'efficacia delle misure di difesa commerciale è stata osteggiata da parte degli Stati Uniti. In più, sarebbe difficile anche ottenere un mandato negoziale in senso più “liberista” anche nell'UE: decide in questo senso, infatti, il Consiglio, e, nell'ambito dell'UE, la situazione attuale non sembra consentire l'ottenimento di adeguate maggioranze in questo senso. Per quest'ultimo motivo non sarebbe nemmeno possibile modificare unilateralmente i regolamenti comunitari sulle misure di difesa commerciale; un tentativo in tal senso, lanciato nel 2006 dal Commissario Mandelson, è fallito per l'opposizione di gran parte degli Stati membri. In più, i tempi necessari alle modifiche legislative (e all'inizio di nuovi negoziati internazionali) non rendono possibile nessuna delle alternative prospettate. Va, poi, sottolineato che le misure di difesa commerciale applicate dall'UE sono notoriamente fra le più liberali, se confrontate con quelle dei maggiori partner commerciali partecipanti al G8. Nell'UE, a differenza degli Stati Uniti, una misura di difesa commerciale può essere applicata solo se risponde all'“interesse comunitario”, inteso, in senso lato, come la bilancia fra coloro che beneficiano della misura (produttori dell'industria sottoposta a pressioni competitive e relativi addetti) e coloro che, invece, sono penalizzati (importatori, distributori e consumatori). Inoltre, l'UE ha deciso, unilateralmente, in sede di calcolo della misura difensiva, di limitarne l'entità al danno subito dall'industria nazionale (c.d. “lesser duty rule”).

L'unica alternativa concreta a disposizione, che consentirebbe una riduzione concreta dell'imposizione di misure di difesa commerciale sarebbe quella di rivedere lo status di “non market economy” della Cina, che facilita notevolmente l'applicazione, nei confronti di questo paese, di misure di difesa commerciale. Può trattarsi di una revisione unilaterale o della convocazione di un forum multilaterale atto ad identificare regole e proce-

ture comuni per poter verificare la possibilità di conferire anche alla Cina lo status di paese a “economia di mercato”.

Invece, una protezione maggiore per le imprese italiane (europee) è legittima in base alle norme del WTO potrebbe essere la riattivazione delle misure di compensazione nei confronti dei paesi ad economia “non di mercato”. Fino ad ora, infatti, l’UE non ha mai applicato tali misure nei confronti dei produttori cinesi (i motivi sono di ordine tecnico e riguardano soprattutto la difficoltà di misurare l’entità ed il beneficio dei sussidi in un contesto di “non market economy”).

### **3.2 Le misure a tutela della salute e degli standard tecnici e sanitari non possono essere oggetto di limitazione**

È da escludere, inoltre, la possibilità di imporre qualsiasi limitazione per quanto concerne l'imposizione di standard elevati a protezione della salute, dell'ambiente e della sicurezza dei consumatori. Oltre ai profili giuridici già menzionati (diritti soggettivi individuali dei consumatori europei), qualsiasi modifica troverebbe l'opposizione di gran parte dei paesi dell'UE, ed in particolare di quelli del nord- Europa. Al contrario, è necessario che tutti i paesi siano resi consapevoli della necessità di rispettare, al proprio interno, gli standard sociali, ambientali e di tutela della sicurezza dei prodotti. Come si è precisato altrove, le iniziative, in questo senso, dovrebbero essere di due tipi:

- promuovere la partecipazione di tutti i paesi alle esistenti convenzioni internazionali sulla protezione delle risorse ambientali, sulla tutela dei diritti umani e sociali. Le iniziative, in questo senso, difficilmente possono essere condotte nell'ambito del WTO, ma devono essere promosse, a livello multilaterale, nell'ambito delle organizzazioni internazionali competenti. Il G8 potrebbe avere una funzione di “selezione” delle convenzioni multilaterali che incidono sugli equilibri del commercio internazionale e una di “monitoraggio” dell'adesione e dell'enforcement delle convenzioni menzionate. Un primo passo importante potrebbe consistere nella creazione di un gruppo di studio che identifichi quali convenzioni internazionali già in vigore sono ritenute importanti ai fini di un riequilibrio del “playing field” competitivo fra i partner commerciali;
- promuovere, nell'ambito dei testi del WTO, l'incorporazione tramite “richiamo” delle convenzioni sopra menzionate. Ciò è stato già realizzato con il TRIPs per quanto concerne i diritti della proprietà intellettuale.

### **3.3 Possibili scenari futuri rilevanti per le norme del commercio internazionale: il controllo dei sussidi pubblici**

Le recenti iniziative da parte di alcuni Stati miranti a dare sostegno finanziario ad alcuni settori industriali particolarmente danneggiati dalla crisi finanziaria non sembrano, ad una prima analisi, essere illegittime in base alle norme del WTO. Tuttavia, tali sussidi possono danneggiare i produttori di altri Stati (qualora i prodotti beneficiari del sussidio fossero esportati). Il rischio è che la diffusione di aiuti pubblici a settori industriali in difficoltà produca la reazione dei concorrenti di altri paesi, i quali potrebbero richiedere l'applicazione di misure compensative (dazi doganali) legittime in base al WTO. Vista la dinamica degli aiuti pubblici, si potrebbe prospettare una situazione di contromisure generalizzate (sempre legittime, ma in un contesto di protezionismo “legittimo” diffuso).

Dal punto di vista multilaterale, soprattutto fra i paesi maggiormente industrializzati, sarebbe opportuno mettere a punto un sistema di sorveglianza e di coordinamento per quanto concerne l'erogazione di aiuti pubblici alle imprese atto a limitare gli effetti negativi sul commercio internazionale di tali tipi di sussidi.

Va, poi, rilevato, che non tutti gli aiuti pubblici alle imprese rientrano nella qualificazione di "sussidio" prevista dal WTO. Vi sono categorie di sussidi che non rientrano nella normativa WTO e che, pertanto, non consentono, in caso di esportazione dei prodotti beneficiari, l'attivazione di misure compensative da parte dei produttori concorrenti del paese importatore. In particolare, si ricorda che, per rientrare nella categoria dei sussidi regolati dal WTO, è necessario che il contributo sia "specifico" (limitato cioè a certi produttori o settori o aree geografiche) e che arrechi un "beneficio" al precettore (rispetto alla condizione normale di mercato, cioè in assenza di intervento pubblico). Per esempio, pienamente compatibili con il WTO sarebbero strumenti di sostegno del consumo invece che della produzione.

L'obiettivo di minimizzare future reazioni protezionistiche "legittime" in presenza di massicci sussidi forniti dagli Stati alle imprese rende necessaria l'organizzazione, in seno al G8, di una "task force", partecipata dai rappresentanti dei paesi e partecipata dal segretariato del WTO (invitando, eventualmente, Cina, India e Brasile a far parte della "task force") avente i seguenti compiti:

- gestire un sistema di sorveglianza e di discussione su tutte le iniziative in materia di sussidi degli Stati partecipanti;
- indirizzare e coordinare gli Stati per quanto concerne i settori e le categorie di sussidi che possono essere erogati senza correre il rischio di incorrere in misure di difesa commerciale da parte dei *partner* commerciali.

#### **3.4 La difficoltà nel lanciare negoziati in materia di standard produttivi accompagnati da sanzioni. Possibile soluzione: forum sugli incentivi ai "paesi virtuosi"**

In più occasioni l'UE ha tentato di inserire, nell'ambito dei negoziati multilaterali, il problema degli standard di produzione. Il tentativo più concreto si è avuto sin dalla prima Conferenza Ministeriale del WTO, tenutasi a Singapore nel 1996, dove si è trattato di "standard sociali". È impensabile, allo stato attuale, riproporre il tema degli "standard sociali" nell'ambito del WTO, a causa dell'opposizione da parte dei paesi in via di sviluppo (PVS). Un sistema di disincentivi nei confronti dei paesi che non rispettano adeguatamente gli standard sociali previsti da alcuni trattati multilaterali non sembra decisamente sostenibile, dal punto di vista negoziale. La creazione di un forum atto a verificare la possibilità di prevedere incentivi per i paesi in via di sviluppo che mettano in pratica gli standard sociali (ma anche ambientali e tecnici) potrebbe avere un impatto positivo sull'attitudine dei PVS ad iniziare a tener conto dell'esigenza di attuarli internamente. Ciò è di diretto interesse per l'Italia, dove i policymakers hanno più volte sottolineato, in tempi recenti, la necessità di ripristinare l'equilibrio fra gli standard produttivi dei paesi in via di sviluppo (soprattutto di quelli maggiormente competitivi) e quelli applicati dall'UE.

Vista l'attuale improponibilità, nell'ambito del WTO, delle questioni relative al rapporto tra commercio e diritti sociali, commercio e tutela ambientale, è opportuno che tali temi

vengano sviluppati ulteriormente nell'ambito dei negoziati multilaterali in altre organizzazioni internazionali competenti (vedi supra).

### **3.5 L'assenza, nel WTO, di norme a tutela della concorrenza internazionale**

Nel luglio del 2004 il Consiglio Generale del WTO decise che le questioni concernenti il rapporto fra "concorrenza e commercio" non sarebbero più state inserite nell'agenda negoziale di Doha. Parte della dottrina economica ritiene che l'assenza di norme in materia di controllo e protezione della concorrenza (controllo di cartelli, abusi di posizione dominante, etc.) favorisca pratiche commerciali "scorrette" da parte dei produttori localizzati nei paesi ove non esiste una normativa adeguata a tutela della concorrenza (ad esempio, sfruttamento di profitti monopolistici sui mercati interni "spesi" per esportare i beni a prezzi particolarmente ridotti: fenomeno del dumping). Non è pensabile, viste anche le attuali difficoltà nel chiudere il negoziato di Doha, che il tema possa essere re-inserito nell'agenda negoziale del Doha Round.

Tuttavia, anche in questo settore sarebbe opportuna un'iniziativa fra i paesi sviluppati (cioè al di fuori del WTO) che vada oltre i semplici accordi bilaterali (si veda la cooperazione fra Stati Uniti e UE). La creazione di un meccanismo internazionale di tutela della concorrenza è funzionale anche alla possibilità di ridurre le misure di difesa commerciale (antidumping e misure compensative) applicate nei confronti di altri Stati membri.

### **3.6 L'insoddisfazione delle norme WTO quanto all'enforcement della proprietà intellettuale; il modello dell'ACTA (anti counterfeiting trade agreement)**

Anche se il WTO (mediante l'accordo TRIPs) preveda norme in materia di "enforcement" dei diritti di proprietà intellettuale, numerose imprese italiane lamentano gravi carenze, da questo punto di vista, da parte dei paesi di recente sviluppo (Cina e altri paesi del sud-est asiatico). Nell'ambito del G8 è stato proposto, sin dal 2007, l'accordo ACTA mirante a promuovere una più efficace attuazione dei diritti di proprietà intellettuale e lotta nei confronti del commercio di prodotti contraffatti e piratati. Sarebbe auspicabile la conclusione dell'accordo ACTA durante la presidenza italiana: si ricorda che nel 2008 il Parlamento Europeo ha approvato una risoluzione che auspica l'entrata in vigore, nel breve termine, dell'accordo ACTA. Il tema della tutela della proprietà intellettuale, tuttavia, non può fermarsi alla lotta contro la contraffazione, ma dovrebbe essere mirato a tutelare e dare maggior valore alle imprese che producono prodotti di elevata qualità. In questo senso, sarebbe opportuno rivitalizzare il negoziato in materia di creazione di un registro multilaterale delle indicazioni geografiche, che attualmente è in stallo a causa delle divisioni in seno ai membri del WTO riguardanti, in particolare, il valore giuridico da attribuire al registro multilaterale.

### **3.7 Impossibilità di aggiungere nell'agenda di Doha le tematiche escluse: necessità di lanciare nuovi negoziati in materia**

Le difficoltà già palesate dal negoziato di Doha, e rilevate in precedenza e in altri contributi della presente ricerca, sollevano perplessità quanto all'introduzione nell'agenda negoziale di tutte le questioni emerse nel 2008 che incidono sul commercio internazionale. Doha rappresenta, oramai, un negoziato "obsoleto", nel senso che si occupa di problemi oramai ampiamente dibattuti e che devono solo trovare una veloce soluzione per poter consentire ai membri del WTO di adeguare i contenuti del negoziato alle nuove esigenze segnalate dall'economia e dal commercio internazionale.

A parte le motivazioni già ampiamente sottolineate in questo lavoro, la chiusura di Doha è utile per introdurre nel WTO temi nuovi che sono diventati non più procrastinabili, ed in particolare:

- regole che consentano di attenuare gli effetti di eccessive fluttuazioni dei tassi di cambio;
- negoziati che tengano in considerazione gli effetti sul commercio dei c.d. "fondi sovrani";
- estendere l'ambito di applicazione delle regole del commercio anche agli standard produttivi (sociali, tecnici, ambientali);
- regole che limitino concretamente la possibilità di imporre dazi o tasse all'esportazione di materie prime;
- introduzione di una disciplina in materia di controllo e tutela della concorrenza a livello multilaterale;
- regole che consentano di disciplinare più specificamente gli interventi dello Stato nell'economia;
- regole che rilancino la questione del rapporto fra "commercio e ambiente", vista la gravità dei cambiamenti climatici e dei rischi per la salute della popolazione in atto.

## **4. Conclusioni**

Alcune questioni meritano particolare rilievo.

- 1) Il WTO prevede numerosi strumenti che possono essere impiegati dagli Stati parte per difendere le produzioni nazionali da concorrenza "sleale" dei produttori di altri paesi.
- 2) Il WTO disciplina gli strumenti di difesa commerciale mirando ad evitare che diventino strumenti discriminatori di protezione. Un maggiore rispetto delle disposizioni del WTO in questo senso potrebbe già portare ad una riduzione naturale del numero di misure di difesa commerciale attuate. Gli Stati Uniti, in particolare, sono il paese che ha ricevuto il maggior numero di condanne dall'Organo di Soluzione delle Controversie del WTO. Si pensi che vi sono casi di dazi antidumping applicati per oltre 20 anni dagli Stati Uniti.
- 3) Il WTO, tuttavia, non copre tutta la legislazione commerciale; vi sono alcuni settori che non sono disciplinati (procedimenti di produzione, standard sociali e ambientali legati alla produzione e al commercio di beni, assenza di norme in materia di concorrenza, norme che limitano gli effetti negativi per i paesi importatori di repentine e importanti fluttuazioni monetarie, norme in grado di controllare l'applicazione

di tasse e dazi all'esportazione, norme che impediscano il controllo della concorrenza a livello internazionale, regole in grado di ridurre gli effetti negativi derivanti dalla fluttuazione dei prezzi del petrolio). Solo alcuni di questi settori sono suscettibili di essere inseriti in un negoziato commerciale presso il WTO. Al momento attuale, si esclude che i PVS possano accettare l'inserimento di alcuni settori (standard ambientali, sociali e standard sui procedimenti di produzione) nell'ambito dei negoziati internazionali. L'occasione del G8 potrebbe essere propizia per organizzare alcune "task forces" partecipate dai paesi membri e dai segretariati delle organizzazioni internazionali competenti per materia che producano linee di indirizzo per i prossimi negoziati WTO su alcuni temi base:

- a. Standards (sociali, ambientali, tecnici, sia di prodotto sia di processo produttivo)
  - b. Concorrenza
  - c. Temi ancora esclusi (tassi di cambio, fondi sovrani, etc.)
- 4) La conclusione del negoziato di Doha è condizione necessaria ma non sufficiente a far fronte alle conseguenze, anche sul commercio internazionale, della crisi finanziaria (e ora anche economica) internazionale. Vi è il rischio che alcuni stati possano mettere in essere nuove misure protezionistiche perfettamente legittime (incremento dei dazi applicati fino al livello degli impegni multilaterali; ritiro delle liberalizzazioni unilaterali in materia di commercio di servizi). La chiusura di Doha è funzionale per includere nel sistema WTO, nei futuri Rounds negoziali, nuove tematiche ancora escluse dal negoziato multilaterale. Per alcune questioni sarebbe opportuno rafforzare i negoziati internazionali in altre organizzazioni competenti (ad esempio, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro per gli standard sociali).
  - 5) Le misure straordinarie per far fronte alla crisi finanziaria ed economica, pertanto, devono essere intraprese al di fuori del sistema WTO. Le difficoltà del negoziato di Doha potrebbero essere ulteriormente acuite dall'inserimento in agenda di nuovi temi negoziali. In più, il WTO esclude dal proprio ambito di applicazione numerose questioni che possono essere rilevanti per far fronte agli effetti negativi sul commercio della crisi economica attuale. Peraltro, il WTO deve funzionare anche in periodi "normali".
  - 6) L'esigenza di contemperare la limitazione delle misure protezionistiche come richiesto dalla dichiarazione del G20 di novembre con la necessità di favorire la competitività delle imprese italiane (ed europee) sui mercati internazionali può essere perseguita, da un lato, i) attraverso una più accurato rispetto delle regole del WTO, ii) la creazione di fora di supervisione e negoziali per verificare l'imposizione di tutte le misure protezionistiche, legittime e illegittime, iii) tali fora negoziali dovrebbero occuparsi, soprattutto, del coordinamento delle attività pubbliche di sostegno alle imprese; dall'altro, attraverso il normale utilizzo dei numerosi strumenti messi già a disposizione del WTO, includendo in questi anche la riattivazione delle misure compensative nei confronti dei prodotti provenienti dalle "non market economies" come la Cina.

**Allegato 4**  
**L'aiuto allo sviluppo:  
linee programmatiche per  
un nuovo approccio**

**di Carlo Altomonte**



## 1. Introduzione

La moderna politica di cooperazione allo sviluppo è oggi centrata intorno agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals* - MDG) delle Nazioni Unite: otto obiettivi principali che tutti i 191 stati membri dell'ONU si sono impegnati a raggiungere per l'anno 2015. Questi riguardano:

1. Sradicare la povertà estrema e la fame
2. Garantire l'educazione primaria universale
3. Promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne
4. Ridurre la mortalità infantile
5. Migliorare la salute materna
6. Combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie
7. Garantire la sostenibilità ambientale
8. Sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo

La novità importante dell'approccio avviato non consta solo dell'impegno politico su scala globale a raggiungere tali obiettivi da parte di tutti i paesi ONU ma, soprattutto, nel nuovo approccio metodologico di tale politica. Ogni obiettivo generale (a esclusione degli ultimi due) è infatti stato diviso in sotto-obiettivi, ciascuno dei quali identificato da precisi valori-soglia, verso i quali far convergere appositi indicatori quantitativi, specifici per ogni settore. Ciò consente alle Nazioni Unite di effettuare un monitoraggio periodico della politica di sviluppo, individuare con precisione e obiettività le aree di maggiore criticità, e rimodulare di conseguenza le indicazioni per una migliore focalizzazione delle risorse.

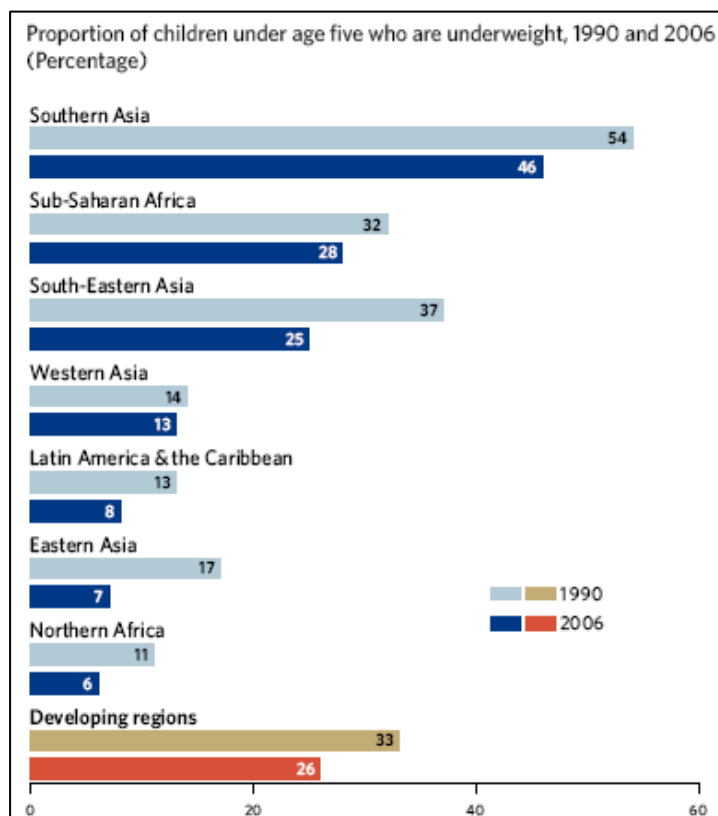
**Tabella 1: Sotto-obiettivi, valori soglia e indicatori per MDG 1 – sradicare povertà e fame**

Obiettivi e valori soglia	Indicatori
Ridurre della metà, fra il 1990 e il 2015, la percentuale di popolazione che vive con meno di un dollaro al giorno	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Percentuale della popolazione che vive con meno di un dollaro (a parità di potere d'acquisto) al giorno.</li> <li>2. Indice del gap di povertà</li> <li>3. Porzione del consumo nazionale da parte del quintile più povero</li> </ol>
Garantire una piena e produttiva occupazione e un lavoro dignitoso per tutti, compresi donne e giovani.	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Crescita del PIL per occupato</li> <li>5. Percentuale di occupati in rapporto alla popolazione</li> <li>6. Percentuale di occupati che vivono con meno di un dollaro (a parità di potere d'acquisto) al giorno.</li> <li>7. Percentuale di lavoratori autonomi e di occupati in attività a conduzione familiare sul totale degli occupati</li> </ol>
Ridurre della metà, la percentuale di popolazione che soffre la fame	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Percentuale di bambini sottopeso sotto i cinque anni di età</li> <li>9. Percentuale della popolazione sotto il livello minimo di apporto calorico</li> </ol>

A titolo di esempio, si consideri il primo obiettivo, quello volto alla lotta alla povertà estrema e alla fame. Per tale obiettivo sono stati predisposti tre sotto-obiettivi, legati ad altrettanti indicatori e valori-soglia, come riportato nella Tabella 1 (una sintesi aggiornata degli obiettivi MDG è riportata nell'Allegato a p.). La Figura 1 mostra il risultato del monitoraggio di uno di questi indicatori (la percentuale di bambini sottopeso sotto i cinque anni di età) per il 2007, ripartito sulle diverse aree del pianeta che soffrono di tali problematiche. Ciò consente di avere un quadro preciso della situazione, e, in partico-

lare per il caso specifico, di capire che l'obiettivo con ogni probabilità verrà difficilmente raggiunto, a meno di intensificare gli sforzi, destinandoli in particolare a due aree critiche: l'Asia del sud e l'Africa Sub-sahariana.

**Figura 1: Percentuale di bambini sottopeso sotto i cinque anni di età, 1990-2007**



Fonte: UNDP, *MDG Report 2008*, [http://www.undp.org/publications/MDG\\_Report\\_2008\\_En.pdf](http://www.undp.org/publications/MDG_Report_2008_En.pdf)

Analogamente, è già oggi possibile ipotizzare che vari Paesi in via di sviluppo (PVS), in particolare l'Africa sub-sahariana, con grande probabilità non raggiungeranno né i più importanti MDG di dimezzare la povertà assoluta dal 2015, né gli obiettivi più specifici, ad esempio, quelli relativi alla salute e all'istruzione.

## 2. Gli obiettivi MDG e gli aiuti bilaterali allo sviluppo

Analisi quantitative e qualitative condotte sulla politica di sviluppo, rese possibili dal nuovo approccio metodologico, confermano che una possibile ragione di queste difficoltà debba essere imputata ai paesi donatori, che probabilmente non hanno prestato la dovuta attenzione ai MDG, non ripartendo gli aiuti in base alle reali esigenze dei destinatari, generando dunque un targeting insufficiente o errato degli aiuti.

In particolare, mentre alcuni obiettivi MDG quali la lotta contro l'HIV hanno effettivamente indirizzato la concessione degli aiuti, l'analisi dei risultati di altre politiche setto-

riali, specialmente quelle concernenti l'educazione di base, ha evidenziato ampie discrepanze tra la retorica e l'effettivo stanziamento degli aiuti. A tale riguardo, la Tabella 2 mostra come la composizione settoriale degli aiuti sia cambiata considerevolmente dagli anni '90 a oggi.

**Tabella 2: Distribuzione % degli aiuti per settori, 1990-92 vs. 2002-04**

Sectors	1990-1992	2002-2004
Social infrastructure and services	20.7	34.5
Education, total	5.9	8.2
Basic education	0.8	2.8
Health, total	3.1	4.8
Basic health	1.3	3.0
Population programs and reproductive health	1.7	3.8
Water supply and sanitation	4.9	3.9
Basic water and sanitation	1.1	0.8
Economic infrastructure	21.0	13.4
Production sectors	17.7	7.3
Multisector/cross-cutting	10.1	8.5
General environmental protection	1.6	1.9
Women in development	0.1	0.1
Commodity aid/general program assistance	20.0	9.6
General budget support	12.5	7.0
Action relating to debt	6.8	10.2
Emergency assistance and reconstruction	2.7	10.4
Support to NGOs	0.1	1.9
Other	0.9	4.2

<sup>a</sup> Period average of aid commitments.

*Fonte:* Thiele, Nunnenkamp, Dreher, 'Do donors target aid in line with millennium development goals?', *Review of World Economics*, 2007.

Con riferimento ai MDG il risultato più importante è che la proporzione di aiuti destinati ai servizi sociali, sia pubblici che privati, è aumentata di circa 15 punti percentuali nel 2002-2004, dimostrando maggiori allocazioni nei settori dell'educazione e della salute e nei programmi demografici, anche se poco è stato destinato in materia di depurazione dell'acqua e per la migioria dei servizi igienico-sanitari. L'aumento della rilevanza di questi settori è avvenuta a scapito di quelli più tradizionali, come le infrastrutture, ma riflette anche un cambio nell'operatività degli aiuti: si è infatti passati da un approccio di assistenza generale a uno specifico legato ai progetti. Quest'ultimo potrebbe sembrare in contraddizione con la dichiarazione dei paesi donatori di promuovere la proprietà delle strategie di sviluppo dei paesi beneficiari, il che richiederebbe un sostegno al bilancio generale piuttosto che una proliferazione di progetti. Tuttavia, tale approccio sembra attualmente preferibile in assenza di una chiara struttura di governance sulla gestione delle attività di aiuto allo sviluppo in capo ai bilanci centrali dei paesi riceventi.

I risultati aggregati proposti nella Tabella 2 non permettono tuttavia di distinguere le sostanziali peculiarità nella destinazione degli aiuti da parte dei diversi paesi donatori. Tale analisi è riportata in Tabella 3.

La quota di aiuti destinati a servizi sociali varia ad esempio dal 23% del Giappone al 50% della Norvegia, e sempre all'interno di questa categoria sorprende il fatto che sia Francia che Germania, pur destinando grandi proporzioni degli aiuti al settore educativo, riservino ben poco all'istruzione di base, nonostante proprio questo indicatore sia

importante ai fine del raggiungimento dei MDGs. Lo stesso si può dire di Danimarca, Giappone e UE, infatti, una volta evidenziati all'interno di ogni categoria gli indicatori specifici dei MDG, si può notare la destinazione di una proporzione minima sul totale degli aiuti. Solo per il Regno Unito, la Norvegia e l'Olanda la quota di aiuti allocati all'istruzione di base sembra avere un peso decisamente rilevante. Anche nella categoria della salute il Regno Unito concentra la maggior parte degli aiuti in settori critici rispetto ai MDG, ovvero i servizi medici di base e i programmi demografici soprattutto quelli rivolti alla prevenzione dell'HIV/AIDS, seguita da Stati Uniti, Danimarca e Norvegia. Così come accade nell'educazione, gli aiuti provenienti da Francia e Giappone non sembrano rivolti a finanziare i servizi sanitari fondamentali, dai quali la popolazione più povera trarrebbe maggior beneficio. Danimarca e Germania sono gli unici due paesi che destinano una quota non irrisoria degli aiuti per l'acqua e i servizi igienico-sanitari.

**Tabella 3: Distribuzione % degli aiuti per settori e donatori, 2002-04**

Sectors	Denmark	France	Germany	Japan	Netherlands	Norway	Sweden	United Kingdom	United States	EU	IDA
Social infrastructure & services	38.5	32.3	38.2	22.5	26.8	50.0	33.2	45.3	33.3	34.7	30.9
Education, total	6.8	19.2	15.7	8.6	6.6	13.6	5.8	10.0	1.7	5.2	7.3
Basic education	2.8	1.2	1.8	1.5	4.0	7.1	2.6	8.2	1.4	1.6	3.6
Health, total	8.1	3.7	3.0	3.9	3.2	7.0	3.9	9.1	4.2	3.3	5.2
Basic health	6.3	0.5	1.7	1.2	1.6	3.5	1.8	5.5	4.1	2.6	2.3
Population programs	1.1	0.3	1.9	0.1	2.1	3.0	3.3	7.6	8.5	1.5	3.6
Water supply & sanitation	10.5	2.6	7.0	7.9	3.5	1.7	2.4	1.5	0.6	3.5	5.6
Basic water and sanitation	4.6	0.4	3.3	0.9	1.4	0.6	0.6	0.2	0.0	0.6	0.0
Economic infrastructure	16.9	3.7	2.4	39.0	5.9	8.3	6.4	9.5	3.3	13.3	23.8
Production sectors	10.0	4.0	4.5	8.6	4.8	6.3	3.5	5.2	6.4	8.7	8.9
Multisector	7.2	6.3	11.3	3.9	6.1	9.2	11.9	5.3	12.8	9.5	3.7
General environment protection	5.0	2.7	2.4	2.8	2.9	2.5	2.5	1.1	1.5	1.7	1.0
Women in development	0.8	0.0	0.2	0.0	0.4	1.2	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0
Commodity aid/general program assistance	5.0	4.4	1.3	4.0	4.2	3.3	4.4	16.1	13.7	14.5	23.3
General budget support	5.0	3.3	0.5	3.3	4.1	3.2	4.4	14.7	7.2	9.9	22.8
Action relating to debt	2.2	39.7	22.3	15.6	5.8	1.4	3.8	6.2	8.7	0.7	2.6
Emergency assistance and reconstruction	4.8	8.6	3.8	3.4	9.1	20.3	19.2	11.7	17.1	14.3	7.1
Support to NGOs	6.1	0.4	0.3	1.4	27.1	0.0	9.2	0.0	0.0	0.1	0.0

*Fonte:* Thiele, Nunnenkamp, Dreher, 'Do donors target aid in line with millennium development goals?', *Review of World Economics*, 2007.

Tra le altre categorie di aiuti destinati agli obiettivi sociali piuttosto che economici, la tutela ambientale e la promozione della parità dei sessi, che sono espressamente inclusi nella lista dei MDG, ricevono scarsissima attenzione da parte della maggior parte dei donatori. I piccoli donatori, a eccezione della Norvegia, destinano una considerevole parte degli aiuti al sostegno delle ONG.

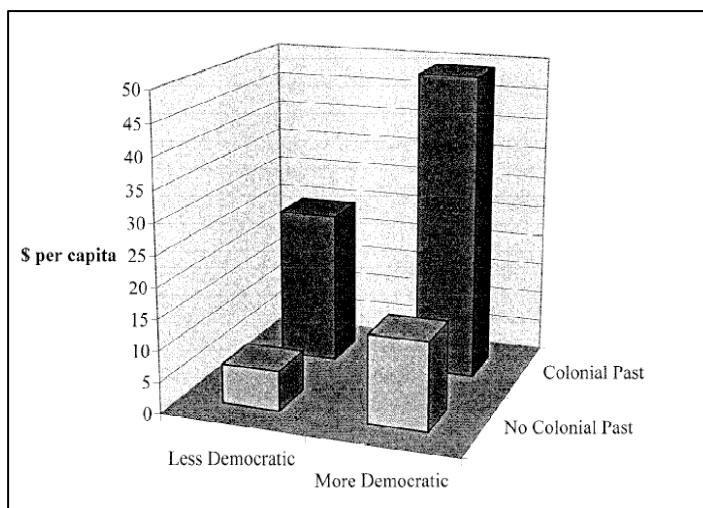
Eppure tali settori dovrebbero essere considerati tutti, nella loro interezza, senza tralasciarne qualcuno a favore di altri. Esiste, infatti, una forte correlazione tra investimenti nella sanità pubblica, progressi a livello di situazione sanitaria e crescita economica. Migliori condizioni sanitarie innalzano la qualità della vita, incrementano le opportunità e tutelano la vita umana. Con il miglioramento delle condizioni di salute, i genitori investono maggiormente nell'istruzione, e, a sua volta, il miglioramento dello sviluppo intel-

lettuale e del benessere fisico porta all'aumento della produttività, del reddito individuale e all'allungamento della vita lavorativa. Il miglioramento delle condizioni sanitarie comporta l'abbassamento del tasso di fertilità e degli indici di dipendenza; la mortalità infantile si correla in modo diretto con la sicurezza economica e diminuisce con la crescita economica, a sua volta legata a una diminuzione del tasso di crescita demografica: una popolazione sana può migliorare il benessere sociale e la stabilità economica, aumentando il gettito fiscale e riducendo il peso delle spese sanitarie.

Una prima causa di questa allocazione delle risorse non in linea con gli obiettivi MDG può certamente essere attribuita alla *governance* nel processo di erogazione degli aiuti, che con l'introduzione degli obiettivi del Millennio risente di una contraddizione interna (simile a quanto avviene in altri ambiti, ad esempio, su scala europea): mentre il *benchmark* e l'elaborazione delle politiche vengono svolti a livello centralizzato, la loro implementazione è in gran parte decentralizzata in capo agli stati membri, poiché ancora oggi una quota rilevante dei fondi disponibili per la politica di cooperazione allo sviluppo viene gestita attraverso gli aiuti bilaterali, che coinvolgono solo il paese donatore e il ricevente.

Il problema è che, spesso, la struttura di incentivi degli aiuti bilaterali non risulta allineata con gli obiettivi MDG. Alesina e Dollar (2000), analizzando le determinanti degli aiuti allo sviluppo negli ultimi decenni, pongono infatti in evidenza il fatto che la quantità e la direzione degli aiuti allo sviluppo sono prevalentemente (poiché prevalenti sono gli aiuti bilaterali) dettati dalla politica e da considerazioni strategiche. Paesi inefficienti, economicamente chiusi e con una gestione scadente delle istituzioni democratiche, per il solo fatto di essere ex colonie politicamente amichevoli agli ex colonizzatori, ricevono più aiuti di altri paesi con analoghi livelli di povertà, una migliore gestione politica, ma senza un passato coloniale (Figura 2).

**Figura 2: Distribuzione degli aiuti allo sviluppo secondo caratteristiche dei riceventi**



Fonte: Alesina, Dollar, 'Who gives foreign aid and to Whom and Why?', *Journal of Economic Growth*, 2000.

È anche possibile riscontrare differenze significative tra i singoli donatori. Alcuni donatori (in particolare i paesi nordici) rispondono di più agli incentivi corretti, cioè il livello di

reddito, il buon governo dei paesi, e il grado di apertura economica. Altri paesi (in particolare la Francia) scelgono di destinare ingenti risorse alle ex colonie, legate da alleanze politiche, senza tener in considerazione nessuno dei fattori appena menzionati. La cooperazione degli USA è invece prevalentemente guidata dagli interessi di questo paese nello scenario medio orientale.

Un segnale positivo si ha guardando agli effetti degli aiuti ai processi di democratizzazione. L'evidenza segnala che i paesi che hanno intrapreso tale processo politico hanno ricevuto un aumento degli aiuti esteri, pari a circa il 50% delle donazioni precedenti, il che costituisce un segnale nella giusta direzione, che andrebbe maggiormente incentivato.

In particolare, coerentemente con l'evidenza di cui sopra, la scarsa efficienza delle politiche di aiuto condotte su base bilaterale rispetto agli obiettivi MDG porta a considerare gli attori multilaterali come possibile soluzione al problema dell'allineamento della struttura di incentivi da parte dei donors internazionali. È quindi importante capire quali siano i meccanismi di governance e di allocazione di tali risorse all'interno del principale attore sulla scena, l'Unione Europea.

Mentre gli aiuti esteri rispondono alla politica di incentivi, gli Investimenti Diretti Esteri (FDI) sono più sensibili alle condizioni economiche nei paesi di accoglienza. È importante sottolineare che, mentre gli aiuti esteri rispondono più direttamente alla "politica" di apertura (democratizzazione), gli investimenti diretti esteri rispondono più al grado "economico" di apertura (miglioramento nella gestione della politica, la liberalizzazione del commercio, una migliore tutela dei diritti di proprietà), e a parità di condizioni, tendono a concentrarsi nei paesi meno poveri, probabilmente a causa della presenza di mercati più grandi. È possibile quindi affermare che gli FDI non partecipano direttamente alla riduzione della povertà.

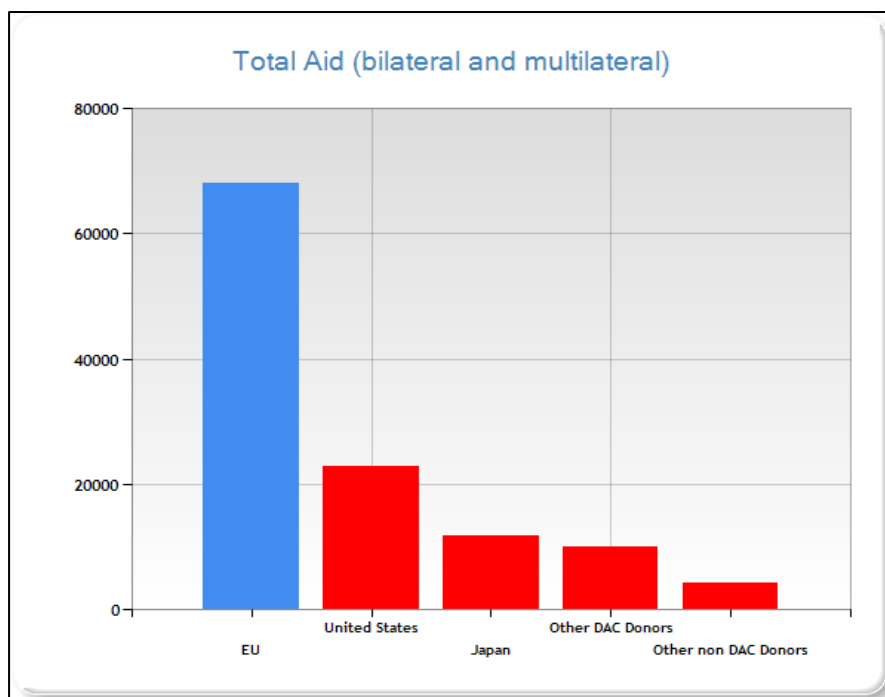
### **3. Verso un modello multilaterale di cooperazione allo sviluppo: l'Unione Europea**

Nonostante le crescenti pressioni sul bilancio pubblico, oltre la metà dei finanziamenti globali in favore dei Paesi poveri proviene dall'Unione Europea, ai sensi del suo bilancio federale (dunque a esclusione degli aiuti bilaterali forniti dai suoi stati membri); le istituzioni europee rappresentano quindi il maggior donor a livello mondiale (Figura 3).

Si stima in particolare che nel 2006 l'Unione Europea e i suoi stati membri abbiano versato ai Paesi in via di sviluppo oltre €43 miliardi di aiuti pubblici, ossia circa 3,5 volte l'ammontare stanziato dagli Stati Uniti, il secondo donor mondiale in termini assoluti; circa 7 miliardi di tale importo sono stati erogati tramite le istituzioni comunitarie.

Tali cifre dovrebbero peraltro aumentare in quanto, a livello bilaterale, sebbene gli stati membri, al pari di altri paesi industrializzati, abbiano accettato di destinare ogni anno agli aiuti lo 0,7% del PNL (dichiarazione del Consiglio europeo del novembre 2002), questo obiettivo è stato finora realizzato soltanto da Danimarca, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia.

Figura 3: I principali donors internazionali, 2006 (USD)



Fonte: EU Donor Atlas 2008.

A livello comunitario, inoltre, le prospettive finanziarie dell'UE hanno destinato alla cooperazione allo sviluppo per il periodo 2007-2013 un totale di 49,4 miliardi di euro, ossia un totale di oltre 7 miliardi di euro l'anno.

Questo volume di aiuti è peraltro una parte del complesso delle politiche di sviluppo europee, in quanto nella sua politica l'UE utilizza anche il commercio come strumento utile, aprendo i suoi mercati alle esportazioni provenienti dai Paesi poveri e incoraggiando questi ultimi ad aumentare gli scambi tra di loro. L'Unione Europea costituisce da questo punto di vista un mercato vitale, assorbendo più del 21% delle esportazioni totali dei Paesi in via di sviluppo, che usufruiscono, inoltre, di speciali condizioni commerciali.

In termini di *governance*, l'inclusione delle disposizioni riguardanti la politica di cooperazione allo sviluppo nel Trattato UE riveste un'importanza politica particolare, poiché queste disposizioni considerano la politica di sviluppo come comunitaria a tutti gli effetti.

Il Titolo XX del Trattato inserisce infatti gli obiettivi generali della politica di sviluppo nell'ambito della procedura di codecisione, di fatto privando gli stati membri di un potere di veto nelle decisioni, e coinvolgendo nella definizione della politica il Parlamento europeo: è importante sottolineare come questo sia l'unico settore delle relazioni esterne nel quale il Parlamento europeo è colegislatore.

Inoltre, si stabilisce che l'UE debba tener conto degli obiettivi della politica di sviluppo nelle politiche interne che la stessa attua, e che sono suscettibili di avere effetti sui Paesi in via di sviluppo (art. 178), con evidente riferimento alla politica agricola; al fine di superare il problema di allineamento degli incentivi su scala bilaterale cui si accennava in precedenza, l'UE e gli stati membri si impegnano inoltre a coordinare le loro politiche di cooperazione allo sviluppo e a concertare i loro programmi di aiuto (art. 180), cooperando, nel quadro delle loro rispettive competenze, con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti (art. 181).

#### **Breve cronistoria della politica di sviluppo dell'UE**

Fin dal Trattato di Roma del 1957 si pose la necessità di dare vita a una politica di sviluppo in grado di far fronte alle esigenze dei Paesi e Territori d'Oltremare, per lo più ex colonie o territori ancora sotto l'amministrazione dei paesi fondatori della Comunità.

Il primo quadro di cooperazione della Comunità fu dunque la Convenzione di Yaoundé (1963 e 1969) che stabilì lo schema per i successivi quattro accordi regionali firmati con i paesi ACP (Africa Caraibi e Pacifico) a Lomé nel 1975, 1979, 1984 e 1989, l'ultimo è stato poi rivisto nel 1995.

Nel 2000 è stato firmato l'accordo di Cotonou che ha sostituito la Convenzione di Lomé. Ha una durata di 20 anni, ma ne è consentita la modifica ogni cinque anni, eccetto per la cooperazione economica e commerciale. Proprio in base a questa regola, dei negoziati furono lanciati nel maggio 2004 e conclusi il 23 febbraio 2005. Il nuovo accordo abbraccia un'ampia gamma di temi: potenziamento del dialogo politico, lotta contro il terrorismo, cooperazione in materia di lotta contro le armi di distruzione di massa e Tribunale Penale Internazionale.

Solo con il Trattato di Maastricht nel 1993 la cooperazione allo sviluppo ottenne una formalizzazione giuridica nei Trattati, con il Titolo XX del primo pilastro (artt. 177-181). La politica di sviluppo dà priorità alle misure che favoriscono le riforme interne nei Paesi in via di sviluppo sulla base dei quattro principi dell'art. 177:

- sviluppo e consolidamento della democrazia
- sviluppo economico e sociale
- integrazione nell'economia mondiale
- campagna contro la povertà

Il 20 dicembre 2005 le tre istituzioni, Consiglio, Parlamento e Commissione, hanno adottato congiuntamente il primo *consenso europeo* sulla politica dello sviluppo dell'UE. Questo testo è in effetti la revisione della dichiarazione sulla politica di sviluppo dell'UE, ma è soprattutto il primo testo comune delle istituzioni comunitarie e degli stati membri. In quanto tale, esso risulta essere completamente coerente con gli obiettivi MDG.

La nuova politica di sviluppo europea, di conseguenza, fa dunque dello sradicamento della povertà la sua priorità. Si basa sulla promozione della buona governance, della democrazia e dei diritti dell'uomo e su una relazione di partenariato con i Paesi in via di sviluppo, nonché sul sostegno allo sviluppo sostenibile, favorendo l'integrazione dei PVS nell'economia mondiale. In linea con quanto discusso in precedenza, l'accordo insiste esplicitamente sulla necessaria coerenza tra le azioni della Comunità e degli stati membri in uno spirito di complementarità, affinché l'UE offra una reale visione comune dello sviluppo.



La politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità è peraltro complementare alle politiche condotte dagli stati membri, dalle organizzazioni internazionali (Banca Mondiale, FMI, ONU) e dagli altri Paesi terzi (Stati Uniti, Giappone, ecc.) con i quali la Comunità cerca di coordinare sempre di più gli interventi e la programmazione di spesa.

Gli aiuti dell'UE vengono erogati prevalentemente sotto forma di sovvenzioni a fondo perduto. Sono finanziati prevalentemente attraverso il Fondo Europeo per lo Sviluppo (FES) e la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), che fornisce un importo limitato sotto forma di prestiti a tasso agevolato e di capitale d'investimento.

L'attuazione della politica di sviluppo dell'UE avviene attraverso due forme principali:

#### Azione a livello mondiale

In questo ambito d'azione si ricomprendono tutti gli aiuti che l'UE eroga in forma generalizzata ai PVS. Dunque non solo gli aiuti finanziari in senso stretto, come per esempio gli aiuti finanziari e tecnici ai Paesi in via di sviluppo dell'Asia e dell'America Latina, ma anche gli accordi commerciali e di cooperazione di diversi tipi di regimi commerciali generali applicabili ai Paesi in via di sviluppo (v. *infra*), gli aiuti umanitari e i fondi speciali e per la lotta contro la povertà.

#### Azioni a carattere regionale

Con ristretti gruppi di paesi appartenenti a determinate aree geografiche l'UE approfondisce le forme di cooperazione allo sviluppo. Gli accordi conclusi, tipicamente disciplinati da accordi di associazione ai sensi dell'art. 310 del Trattato, coprono, infatti, tutte le forme di azione (commerciale, finanziaria, culturale e, in quelli più recenti, dialogo politico). Queste caratteristiche sono normalmente esplicitate negli accordi di associazione, che in quanto tali richiedono la ratifica dei parlamenti interessati, nonché la nascita di un Consiglio di Associazione in cui l'UE e i paesi beneficiari decidono congiuntamente dell'uso dei diversi strumenti di cooperazione. Tali accordi di associazione attualmente includono l'accordo di partenariato di Cotonou, firmato con 77 stati ACP, e gli accordi conclusi con i paesi del Sud e dell'Est del Mediterraneo (Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria e Tunisia).<sup>22</sup>

È inoltre utile approfondire in questo ambito la Politica europea di vicinato (PEV) sviluppata nel 2004 con l'obiettivo di evitare l'emergere di nuove linee divisorie tra l'UE e i vicini, al contrario rafforzando la prosperità, la stabilità e la sicurezza di tutti gli interessati. L'idea è quella di offrire ai paesi confinanti con l'UE una relazione privilegiata, basata sul riconoscimento reciproco di valori comuni (democrazia e diritti umani, stato di diritto, il buon governo, i principi dell'economia di mercato e lo sviluppo sostenibile). La Politica europea di vicinato mira a raggiungere una più profonda integrazione politica ed economica, condensata nella formula "everything but the Institutions", che dunque vada oltre ai rapporti già esistenti per comprendere, al limite, tutto il corpus giuridico del mercato interno. Attualmente la Politica europea di vicinato, sancita da appositi accordi di associazione, si applica ai paesi limitrofi via terra o via mare: Algeria, Armenia,

<sup>22</sup> L'UE ha in vigore altri accordi di associazione (ad esempio con il Cile) o i paesi dello Spazio Economico Europeo (Islanda, Liechtenstein e Svizzera), qui non menzionati in quanto tali paesi non rientrano, evidentemente, nel campo di applicazione della politica di cooperazione allo sviluppo.

Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Moldavia, Marocco, Territori palestinesi occupati, Siria, Tunisia e Ucraina.<sup>23</sup>

Il coordinamento delle politiche regionali viene garantito, in linea di principio, attraverso il processo di strategia nazionale. Il Documento di strategia nazionale (Country strategy paper), rappresenta il principale strumento pluriennale di orientamento, gestione e verifica degli aiuti allo sviluppo comunitari. Tale documento si basa sul quadro di sviluppo nazionale approvato dal governo del paese e sui documenti strategici di riduzione della povertà, ed è elaborato assieme alle autorità del paese in consultazione con gli stati membri, con gli altri donatori e con la società civile. Proprio per questa ragione, tale documento costituisce un importante punto di convergenza di esigenze diverse, incluso evidentemente il raggiungimento degli obiettivi MDG, e come tale sembra rappresentare uno strumento più efficace di allocazione degli aiuti rispetto alle esigenze di sviluppo complessivo del paese identificate su scala globale, rispetto alla somma degli aiuti bilaterali di cui il paese stesso eventualmente gode. In questo senso la *governance* comunitaria degli aiuti sembra essere sicuramente più efficiente, in termini di obiettivi MDG, rispetto alla logica bilaterale.

Si passano adesso in rassegna alcuni dei principali canali di erogazione della politica di sviluppo dell'UE. A tale proposito, è opportuno ricordare che le iniziative per l'aiuto allo sviluppo dell'UE adottano un approccio olistico, composto da interventi diretti nel campo degli aiuti umanitari, interventi nell'ambito degli accordi di cooperazione regionale già in precedenza analizzati, miglioramenti dell'accesso al mercato europeo dei Paesi in via di sviluppo e coinvolgimento diretto di organizzazioni non governative più vicine alla popolazione civile.

#### Aiuti umanitari

Dalla fine degli anni '60 l'UE si è impegnata anche in operazioni di aiuti umanitari, le cui dimensioni sono progressivamente cresciute, tanto che l'UE è progressivamente diventata il più grande finanziatore di aiuti umanitari del mondo. Si tratta di politiche dirette a intervenire in situazioni di grave carenza riguardanti principalmente i settori dell'alimentazione (food aid), della salute, dell'educazione, della protezione dei civili in situazioni di conflitto. Queste aree di intervento sono intrinsecamente connesse tra loro, e le politiche dell'Unione si inseriscono in questo ampio quadro di intervento. È infatti possibile affermare che l'accesso limitato all'istruzione limita le possibilità di trovare lavoro e di accedere alle informazioni che potrebbero migliorare la propria condizione. Ma le malattie e la mortalità, soprattutto infantile, dovute alla malnutrizione, alle cattive condizioni igieniche, alla mancanza di acqua potabile, a stili di vita insalubri e all'inadeguatezza delle cure mediche rappresentano una condizione necessaria al finanziamento di adeguati livelli d'istruzione.

Nel 2007, la Commissione europea ha stanziato circa €220 milioni di aiuto alimentare e le condizioni di vita per sostenere il recupero delle persone vulnerabili nelle crisi umanitarie in tutto il mondo. Un ulteriore aiuto alimentare per €160 milioni è stato adottato nel febbraio 2008. Questa è la decisione di finanziamento più grande mai lanciata dal DG sviluppo della Commissione europea.

<sup>23</sup> Nonostante la Russia sia geograficamente un vicino dell'Unione Europea, le relazioni sono regolate attraverso un partenariato strategico, in corso di rinegoziazione, che copre quattro "spazi comuni"; le relazioni con la Bielorussia sono invece sospese a causa della situazione non democratica del paese.

### Sistema Generalizzato di Preferenze (GSP)

La politica commerciale europea si prefigge di contribuire a sradicare la povertà e promuovere lo sviluppo sostenibile e il buon governo nei Paesi in via di sviluppo, pur rispettando le regole stabilite dall'Organizzazione Mondiale del Commercio. A tal fine, la tariffa doganale comune che l'UE impone alle importazioni extra-europee è stata suddivisa relativamente in due categorie: prodotti sensibili e prodotti non sensibili. La sensibilità è determinata in relazione agli effetti che le importazioni potrebbero avere sui prodotti comunitari. Su queste diverse tariffe si è dunque proceduto ad applicare delle riduzioni nei confronti dei Paesi in via di sviluppo, che in tal modo beneficiano di un maggior accesso al mercato europeo.

In particolare il GSP prevede tre modalità, con le preferenze tariffarie che variano in funzione del regime applicabile ai paesi beneficiari. Esistono dunque:

- un *regime generale*: definisce le regole generali per il GSP. Il principio per i prodotti non sensibili è la completa sospensione dei dazi della tariffa doganale comune applicabile a tali prodotti, a eccezione degli elementi agricoli. Per i prodotti sensibili, la tariffa doganale comune e i dazi ad valorem applicabili ai prodotti sono comunque ridotti al 3,5%. Questa riduzione è limitata al 20% per i prodotti tessili e di abbigliamento. I prodotti agricoli sono sottoposti a uno speciale meccanismo di controllo al fine di evitare perturbazioni sul mercato comunitario;
- un *regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e la buona governance per i paesi vulnerabili*: la tariffa doganale comune e dazi ad valorem sono in linea di principio azzerati. I dazi specifici sono inoltre sospesi, a meno che non vi sia anche un dazio ad valorem. Per contro, i dazi specifici su alcuni tipi di gomme da masticare sono limitati al 16% del valore in dogana. Questo accordo sostituisce il regime speciale per la lotta contro la produzione e il traffico di droga in vigore dal precedente GSP e, pertanto, è entrato in vigore, in via eccezionale, il 1° luglio 2005. I paesi che traggono beneficio da questo accordo sono quelli che sono considerati vulnerabili a causa della loro mancanza di diversificazione e la scarsa integrazione nel sistema commerciale internazionale. Questo vale per i paesi che non sono classificati dalla Banca mondiale come paesi ad alto reddito per un periodo di tre anni consecutivi e in cui i cinque settori principali delle importazioni coperte dal GSP verso la Comunità debbono rappresentare più del 75% del valore totale delle loro importazioni (mentre per la Comunità debbono rappresentare meno dell'1% del totale delle importazioni). Per il periodo 2006-2008, i paesi che beneficiano del regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo sono Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Georgia, Guatemala, Honduras, Sri Lanka, Moldavia, Mongolia, Nicaragua, Panama, Perù, El Salvador e Venezuela. Per diventare beneficiari, i paesi sono anche soggetti a un obbligo generale di ratifica e applicazione effettiva di due tipi di convenzioni internazionali: quella riguardante i diritti fondamentali umani e del lavoro, ratificata dalle Nazioni Unite; e le convenzioni relative ai principi ambientali e di buon governo;
- un *regime speciale per i paesi meno sviluppati*: i dazi della tariffa doganale comune sono totalmente sospesi per tutti i prodotti, esclusi armi e munizioni (la cosiddetta clausola "everything but arms") per i paesi meno sviluppati del mondo, identificati in un'apposita lista delle Nazioni Unite. È prevista una riduzione progressiva della tariffa doganale comune, che si conclude con la loro totale sospensione, per alcuni pro-

dotti, quali il riso semigreggio, alcune varietà di banane, e lo zucchero bianco. Durante la riduzione e fino a totale sospensione, il riso semigreggio e lo zucchero bianco devono beneficiare di un contingente tariffario globale a dazio zero.

Rispetto a tali regimi esiste una clausola di salvaguardia che prevede il ripristino della tariffa doganale comune quando le importazioni di un prodotto provochino gravi difficoltà al mercato interno europeo, creando concorrenza diretta con prodotti analoghi provenienti da un produttore comunitario. Le gravi difficoltà sono valutate secondo criteri di misurazione che riguardano: la quota di mercato, i volumi di produzione e le scorte, le capacità di produzione, i fallimenti, la redditività, l'utilizzazione degli impianti, l'occupazione, le importazioni e i prezzi. Le indagini sono aperte, su richiesta di uno stato membro o su iniziativa della Comunità, e in linea di principio, devono essere completate entro sei mesi, a meno che una decisione di proroga non sia stata concessa. La decisione della Commissione è effettuata sulla base di una riunione informativa che istituisce i fatti, e sullo scambio tra le parti. Le misure preventive possono peraltro essere prese solo se giustificate da circostanze eccezionali.

#### Cooperazione decentrata e co-finanziamento di progetti realizzati da ONG:

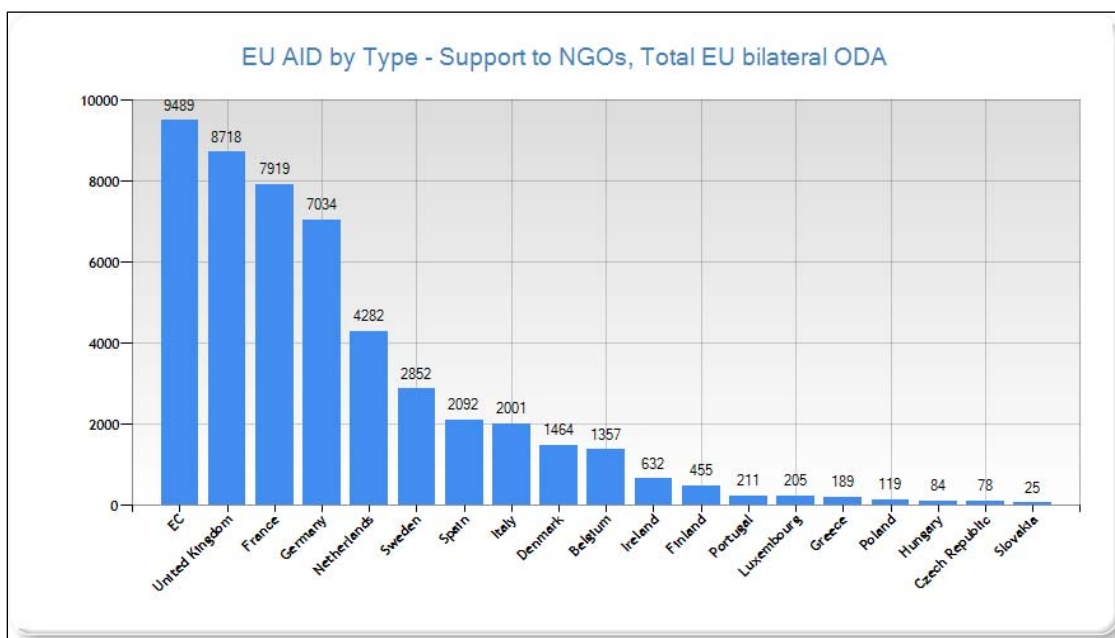
La Comunità cofinanzia, insieme a Organizzazioni non governative (ONG) e attori non statali che operano nel settore dello sviluppo, azioni sul campo volte a soddisfare le esigenze fondamentali delle popolazioni svantaggiate nei Paesi in via di sviluppo, per un ammontare considerevole, come riportato nella Figura 4. Sono considerate in via prioritaria le azioni che emanano da un'iniziativa degli stati membri nei Paesi in via di sviluppo. Tali azioni, proposte dalle ONG europee e svolte in collaborazione con i loro partner nei Paesi in via di sviluppo, hanno come obiettivo la lotta contro la povertà e il miglioramento del tenore di vita e della capacità di sviluppo endogeno dei beneficiari.

La Comunità peraltro cofinanzia con ONG europee anche azioni di sensibilizzazione e informazione dell'opinione pubblica europea sui problemi nei Paesi in via di sviluppo e nelle relazioni tra questi ultimi e i paesi industrializzati. Tali azioni, proposte dalle ONG europee, hanno lo scopo di mobilitare l'opinione pubblica europea a favore dello sviluppo. La Comunità cofinanzia inoltre azioni intese a rafforzare la cooperazione e il coordinamento tra le ONG degli Stati membri e tra queste ultime e le istituzioni comunitarie.

Le azioni cofinanziate nei Paesi in via di sviluppo e che devono essere attivate riguardano soprattutto lo sviluppo locale, rurale e urbano, nei settori sociali ed economici, la valorizzazione delle risorse umane, in particolare mediante azioni di formazione, e il sostegno istituzionale ai partner locali nei Paesi in via di sviluppo. Nell'ambito di questi diversi settori d'intervento, pur privilegiando il criterio della qualità dell'azione, un'attenzione particolare viene prestata agli orientamenti riguardanti:

- il rafforzamento della società civile e dello sviluppo partecipativo, la promozione e la difesa dei diritti dell'uomo e della democrazia;
- il ruolo della donna nello sviluppo;
- lo sviluppo sostenibile.

Figura 4: Aiuti europei alle ONG, 2006 (USD)



Fonte: EU Donor Atlas 2008.

È prestata anche attenzione particolare alla difesa delle culture minacciate, in particolare alle culture indigene in pericolo e alla protezione e al miglioramento della situazione e dei diritti dei bambini nei Paesi in via di sviluppo.

Il cofinanziamento comunitario è concesso sotto forma di aiuti non rimborsabili, e anche di contributi ai capitali d'esercizio nell'ambito di progetti di microcredito. Per quanto riguarda i progetti di micro finanziamenti cofinanziati con ONG europee che prevedono interamente o parzialmente la costituzione e la gestione di un capitale d'esercizio da parte del partner locale nei Paesi in via di sviluppo, gli importi dei miniprestiti rimborsati dai beneficiari finali al capitale d'esercizio possono essere riutilizzati per nuovi miniprestiti a favore di altri beneficiari finali.

Le azioni di cofinanziamento sono evidentemente complementi ai programmi geografici specifici, che rimangono il principale strumento di cooperazione tra l'UE e i paesi partner.

#### 4. Un esempio di approccio multilaterale: le relazioni UE – Africa

Per avere un'idea specifica di come tutte le azioni europee siano complementari alla genesi di un quadro di sviluppo armonico, è utile riportare le azioni di cooperazione che si realizzano in Africa, in quanto principale continente ricevente gli aiuti europei. Le politiche riguardanti Asia e America Latina si discostano infatti solo in minima parte dalla cornice presentata, anche perché, trattandosi di paesi con un reddito pro-capite generalmente più elevato di quello dei paesi africani, non è di solito presente la componente

degli aiuti umanitari, escludendo le situazioni di emergenza, come i conflitti e le catastrofi naturali.

Negli ultimi anni è aumentato il numero di attori presenti sulla scena africana, attratti dal potenziale economico del continente e dalla sua importanza politica e strategica. Questo cambiamento nel contesto geopolitico pone contemporaneamente nuove sfide e opportunità per la formulazione di nuove politiche dell'Unione in questo paese. Alcune economie emergenti, come Brasile, India o Cina, sono diventate fonti importanti di investimenti esteri, e hanno fornito nuovi mercati di sbocco alle merci africane. È importante sottolineare il ruolo della Cina, vista la sua rilevanza economica e politica: il volume degli scambi Cina – Africa è infatti aumentato da 10 miliardi di dollari nel 2000 a 28,5 miliardi nel 2004, e dal 2000 quasi il 25% del greggio importato dalla Cina è di provenienza africana. Nonostante i cambiamenti radicali avvenuti all'interno del paese, la Cina ha mantenuto i legami con diversi stati africani, che sono ora attratti dal potenziale economico del partner, che, specialmente per nazioni le cui economie sono fortemente dipendenti dalle esportazioni di greggio e merci, costituisce una continua ed essenziale fonte di reddito, nonostante sia al di fuori delle tradizionali forme di cooperazione coordinate a livello internazionale.

Anche alcuni donors di più "vecchia data" dimostrano oggi un rinnovato interesse verso il continente. Gli USA hanno recentemente reinvestito in Africa per molte ragioni fra le quali meritano di essere menzionate, oltre a un noto interesse per lo sviluppo, la possibilità di accedere a nuove risorse, la lotta al terrorismo e la concorrenza strategica su un piano globale. Il Giappone, che pur organizza dagli anni '90 incontri periodici e vincolanti, mostra un aumento dell'importanza dell'Africa nelle sue politiche estere ed economiche. Anche la Russia, specialmente dopo il 2001, ha forgiato relazioni solide con vari stati africani, concentrandosi prevalentemente nei settori estrattivo e dell'energia.

In questo contesto si inseriscono le linee di azione proposte dalla Commissione nel 2007. Anche alla spinta in questo senso delle istituzioni europee, l'Unione Africana sta mettendo a punto l'architettura di un nuovo modello di governance panafricana e sta migliorando la capacità istituzionale, sia pubblica che privata, a tutti i livelli – nazionale, regionale e continentale. In questo contesto, l'UE, in quanto principale donor dei paesi africani, si è impegnata a sostenerne lo sviluppo istituzionale, la condivisione delle conoscenze e lo sviluppo delle capacità.

Due casi particolarmente promettenti di programmi volti alla riforma della governance e alla promozione della democrazia sono il Meccanismo africano di valutazione inter pares (APRM) e la Carta africana per la democrazia, le elezioni e la governance. Per sostenere questi processi sarà istituito uno strumento che combini una forte titolarità africana della parte di progettazione e attuazione delle disposizioni, e il coinvolgimento europeo a livelli sia strategici che politici.

Il miglioramento della governance economica e il clima per gli investimenti sono elementi essenziali per la costruzione della forza economica africana, che consentono al continente di allontanarsi dal continuo sostegno dei donatori e di trovare il suo posto nei mercati globali. A questo proposito, lo sviluppo dei mercati interni e l'integrazione regionale sono fondamentali per la generare mercati di dimensioni minime sufficienti che, insieme a una maggiore convergenza normativa, dovrebbero contribuire ad attrarre

re gli investimenti, aumentare la capacità produttiva e, pertanto, promuovere una crescita economica sostenibile e di sviluppo.

In linea con il Trattato di Abuja, che istituisce la Comunità economica africana, il commercio e l'integrazione sono già oggi riconosciuti come componenti essenziali di un più ampio processo d'integrazione regionale e di sviluppo, che devono essere debitamente promossi. Le comunità economiche regionali di libero scambio, create in partnership con l'UE quale naturale evoluzione delle relazioni UE-ACP, svolgeranno dunque un ruolo essenziale, come elementi costitutivi del processo d'integrazione continentale.

A tale scopo, i principali obiettivi perseguiti dalla cooperazione UE-Africa in materia di commercio e integrazione regionale saranno:

- lo sviluppo del settore privato, sostenuta da investimenti esteri, al fine di rafforzare la capacità di offerta delle economie africane;
- lo sviluppo e il potenziamento delle infrastrutture, delle reti fisiche e dei servizi correlati, necessari per la circolazione delle persone, delle merci e delle informazioni;
- l'integrazione commerciale, che è essenziale per aumentare sia flussi commerciali Sud-Sud e Nord-Sud, attraverso l'attuazione degli Accordi di partenariato economico (APE) con le regioni africane dell'Africa occidentale, Africa centrale, Africa orientale e meridionale, che comportano il riconoscimento delle Comunità Economiche Regionali (REC) e di altre organizzazioni africane, e l'accordo commerciale di libero scambio con i paesi del Nord Africa;
- il sostegno alle imprese africane negli sforzi volti a rispettare le norme e gli standard UE e a sviluppare la propria capacità produttiva.

## **5. Conclusioni e indicazioni di *policy***

Il ripensamento complessivo della politica di sviluppo da parte del Millennium Development Goal delle Nazioni Unite è un'importante occasione di svolta sia politica che metodologica nell'approccio complessivo alla politica di sviluppo.

Alcuni progressi introdotti da tale nuova strategia sono evidenti, mentre altrettanto chiari sono i ritardi e i problemi ancora esistenti. In particolare, la risposta alle sfide della governance del processo si è per il momento rivelata insufficiente da parte dei paesi donatori, in quanto troppo eterogenea, e troppo dettata da considerazioni esterne rispetto agli obiettivi MDG, si è manifestata la cooperazione a carattere bilaterale.

Un caso interessante di approccio sembra invece essere quello della politica di sviluppo delle istituzioni comunitarie. Oltre a essere il principale donatore a livello mondiale, la governance della politica di sviluppo dell'UE sembra più efficace rispetto all'approccio tradizionale. La politica di sviluppo viene infatti inserita nell'ambito della procedura di codecisione delle istituzioni comunitarie, di fatto privando gli stati membri di un potere di veto nelle decisioni, e coinvolgendo nella definizione della politica il Parlamento europeo nonché il paese ricevente, attraverso la predisposizione di un documento unitario. Tale documento costituisce un importante punto di convergenza di esigenze diverse, incluso evidentemente il raggiungimento degli obiettivi MDG, e come tale sembra rappresentare uno strumento più efficace di allocazione degli aiuti rispetto alle esigenze

ze di sviluppo complessivo del paese identificate su scala globale, rispetto alla somma degli aiuti bilaterali di cui il paese stesso eventualmente gode.

Da notare inoltre l'approccio olistico che caratterizza l'azione dell'UE, per cui la politica di sviluppo non si limita agli aiuti diretti ai paesi, ma è integrata da interventi diretti nel campo degli aiuti umanitari, miglioramenti dell'accesso al mercato europeo dei Paesi in via di sviluppo attraverso la creazione di aree d'integrazione regionale o il sistema generalizzato delle preferenze, e il coinvolgimento diretto di organizzazioni non governative più vicine alla popolazione civile.

Integrare tale approccio in una nuova organizzazione della politica per lo sviluppo in linea con gli obiettivi MDG non è impresa impossibile. In particolare, già oggi le strategie di sviluppo vengono sempre più spesso elaborate all'interno di documenti sintetici di strategia di riduzione della povertà che costituiscono un quadro di riferimento elaborato dal paese ricevente, volto a garantire che tutti gli investimenti, provenienti sia dal governo che dai donatori siano tra loro complementari e convergano verso lo stesso obiettivo di riduzione della povertà. Occorre dunque che i donatori allineino gradualmente i loro aiuti verso tali strategie, alla stregua di quanto già realizzato dalle istituzioni comunitarie, e che tali strategie vengano sempre più spesso messe a punto insieme alla società civile e al settore privato.

Nell'ambito di tale approccio vanno inoltre incoraggiati gli approcci settoriali, più che per specifici progetti, essendo il primo un metodo potenzialmente più efficiente ed efficace di collaborazione tra governo e donatori. Tutti i finanziamenti significativi e pertinenti convergono verso il sostegno a una politica settoriale e verso un programma di finanziamento, sotto il controllo del governo, che adotta procedure omogenee di gestione dei fondi. Tale approccio è il frutto di due esigenze: l'interesse per il miglioramento del sistema di distribuzione dei fondi provenienti dal bilancio statale e dei donatori tra e all'interno dei diversi settori; e la constatazione che l'approccio tradizionale, concentrato sul singolo progetto, non ha portato a miglioramenti sostanziali nei servizi offerti alla popolazione dei PVS. Sebbene i primi risultati siano positivi, la maggior parte degli approcci settoriali sono a un livello di attuazione ancora limitato. Una delle principali sfide future è quella d'inserire la dimensione della povertà all'interno di tali approcci, nonché la stima dell'efficacia della ripartizione settoriale degli aiuti nel raggiungere i vari obiettivi MDG.

In termini di governance, al fine di uscire dalla logica perversa degli incentivi distorti che ha caratterizzato gli aiuti bilaterali, sembra inoltre opportuno svincolare gli aiuti da ogni tipo di condizionamento che non sia quello di un risultato oggettivamente misurabile, condizione indispensabile affinché le popolazioni che ricevono gli aiuti possano contare su un flusso di denaro costante e stabile nel tempo. Tale approccio, se da un lato può limitare gli incentivi solo a quelli per i quali è possibile misurare l'uso efficace delle risorse (ma questa è la logica degli obiettivi MDG), dall'altro permette una visione di più lungo periodo rispetto alle normali tempistiche politiche e, soprattutto, elettorali. Le raccomandazioni del Comitato per l'assistenza allo sviluppo dell'OECD hanno prodotto un consenso generale all'interno dell'UE sull'opportunità di studiare la possibilità di svincolare gli aiuti allo sviluppo, al fine di migliorarne l'efficacia reale. L'UE stessa ha iniziato tale processo relativamente ai servizi e ai beni essenziali alla lotta contro l'HIV, la tubercolosi e la malaria. In questo contesto, la cooperazione tra Africa e UE precedentemente menzionata contribuirà anche a migliorare e ampliare la cooperazione nel



settore delle statistiche, in modo che le politiche e le decisioni siano prese sulla base di chiari elementi di prova.

Accanto a tali iniziative a carico dei paesi donatori, un aspetto particolarmente importante di una governance inadeguata è evidente la lotta alla corruzione nei paesi riceventi, fenomeno che non crea solamente danni a livello del sistema politico e all'economia del paese dove viene esercitata, ma scoraggia gli investimenti ed estende i suoi effetti negativi sui paesi limitrofi, tramite attività quali il riciclaggio di denaro e criminalità organizzata. Reinikka e Svensson (2004), ad esempio, stimano che nel periodo 1991-95, solo il 13% delle sovvenzioni ricevute dal governo ugandese destinate a coprire le spese "non salariali" delle scuole elementari abbia effettivamente raggiunto le scuole. Allo stesso modo, Est (2005) sottolinea come per quattro paesi africani dal 30 al 70% dei farmaci distribuiti dal governo scompare prima di raggiungere i pazienti.

A questo proposito è interessante notare che, a differenza degli accordi a carattere bilaterale, la politica europea impone come condizione assoluta il rispetto dei valori fondamentali dell'UE: la solidarietà, il rispetto della dignità umana, l'uguaglianza e la tolleranza. Rispetto agli aiuti bilaterali si ha dunque un esplicito richiamo a una condizionalità "politica" nell'ambito della quale gli aiuti possono e devono venire erogati. Ad esempio, gravi e sistematiche violazioni delle convenzioni internazionali, gravi e sistematiche pratiche commerciali sleali, commercio di droga, mancato rispetto delle convenzioni internazionali in materia di riciclaggio di denaro, esportazione di prodotti realizzati nelle carceri sono tutti elementi che possono portare a una sospensione unilaterale da parte dell'Unione Europea delle politiche di aiuto, sia finanziario che relativamente alle agevolazioni commerciali. Si tratta dunque di un elemento di condizionalità che spesso, nei paesi destinatari degli aiuti, costituisce un incentivo a forme di trasparenza e controllo democratico che, in ultima analisi, contribuisce a una migliore efficienza nell'utilizzo degli aiuti.

Infine, va ricordato che la politica di aiuto allo sviluppo non passa solo dai finanziamenti diretti erogati dai paesi donatori ma anche dallo stimolo al commercio e agli investimenti diretti. L'UNCTAD stima che oltre il 70% del totale della formazione di capitale nei Paesi in via di sviluppo deriva infatti dagli investimenti delle imprese multinazionali, a fronte di valori inferiori al 5% per gli aiuti ufficiali allo sviluppo. In questo senso dunque l'approccio che abbiamo definito olistico dell'UE sembra di nuovo essere più in linea con le esigenze di lungo periodo dei Paesi in via di sviluppo. Gli investimenti diretti esteri sono infatti più sensibili a condizioni economiche nei paesi di accoglienza, tra cui un miglioramento nella gestione della politica, la liberalizzazione del commercio, e la migliore tutela dei diritti di proprietà, che sono caratteristiche di fatto legate al miglioramento delle istituzioni locali, e dunque, in ultima analisi, alla più forte garanzia che si può avere per generare crescita di lungo periodo.

*Allegato: il Millennium Development Goal – indicatori e stato di attuazione al 2008*

Obiettivo	Descrizione	Indicatori
<p><b>1)</b> Sradicare la povertà estrema e la fame</p>	<p><b>1.A)</b> Ridurre della metà, fra il 1990 e il 2015, la percentuale di popolazione che vive con meno di un dollaro al giorno</p> <p><b>1.B)</b> Garantire una piena e produttiva occupazione e un lavoro dignitoso per tutti, compresi donne e giovani.</p> <p><b>1.C)</b> Ridurre della metà, fra il 1990 e il 2015, la percentuale di popolazione che soffre la fame</p>	<p><b>Target 1A:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentuale della popolazione che vive con meno di un dollaro (a parità di potere d'acquisto) al giorno.</li> <li>- Indice del gap di povertà</li> <li>- Porzione del consumo nazionale da parte del quintile più povero della popolazione</li> </ul> <p><b>Target 1B:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasso di crescita del PIL per occupato</li> <li>- Percentuale di occupati in rapporto alla popolazione</li> <li>- Percentuale di occupati che vivono con meno di un dollaro (a parità di potere d'acquisto) al giorno.</li> <li>- Percentuale di lavoratori autonomi e di occupati in attività a conduzione familiare sul totale degli occupati.</li> </ul> <p><b>Target 1C:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentuale di bambini sottopeso sotto i cinque anni di età</li> <li>- Percentuale della popolazione sotto il livello minimo di apporto calorico</li> </ul>
<p><b>2)</b> Garantire l'educazione primaria universale</p>	<p><b>2.A)</b> Assicurare che, entro il 2015, tutti i ragazzi, sia maschi che femmine, possano terminare un ciclo completo di scuola primaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasso netto di iscrizione nell'educazione primaria</li> <li>- % di alunni che completano la scuola primaria</li> <li>- Tasso di alfabetizzazione delle donne e degli uomini tra i 15 e i 24 anni</li> </ul>
<p><b>3)</b> Promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne</p>	<p><b>3.A)</b> Eliminare la disparità dei sessi nell'insegnamento primario e secondario preferibilmente per il 2005, e per tutti i livelli di insegnamento entro il 2015</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapporto ragazze/ragazzi nei livelli di istruzione elementari, medie inferiori e superiori</li> <li>- % di donne impiegate (con reddito) non nel settore agricolo</li> <li>- % di seggi tenuti da donne</li> </ul>

		nei parlamenti nazionali
<b>4)</b> Ridurre la mortalità infantile	<b>4.A)</b> Ridurre di due terzi, fra il 1990 e il 2015, la mortalità dei bambini al di sotto dei cinque anni	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasso di mortalità di bambini al di sotto dei 5 anni</li> <li>- Tasso di mortalità infantile</li> <li>- % di bambini di meno di un anno vaccinati contro il morbillo</li> </ul>
<b>5)</b> Migliorare la salute materna	<p><b>5.A)</b> Ridurre di tre quarti, fra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità materna</p> <p><b>5.B)</b> Rendere possibile, entro il 2015, l'accesso universale ai sistemi di salute riproduttiva</p>	<p><b>Target 5A:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasso di mortalità materna</li> <li>- Percentuale di nascite seguite da personale medico preparato</li> </ul> <p><b>Target 5B:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indice di diffusione dei metodi di contraccezione</li> <li>- Tasso di maternità giovanile</li> <li>- Tasso di assistenza medica pre-parto (almeno una visita e almeno quattro visite)</li> <li>- Tasso di assenza dei requisiti per la pianificazione familiare</li> </ul>
<b>6)</b> Combattere l'HIV/AIDS, la malaria ed altre malattie	<p><b>6.A)</b> Bloccare la propagazione dell' HIV/AIDS entro il 2015 e cominciare a invertirne la tendenza attuale</p> <p><b>6.B)</b> Garantire entro il 2010 l'accesso universale alle cure contro l'HIV/AIDS a tutti coloro che ne abbiano bisogno</p> <p><b>6.C)</b> Bloccare entro il 2015 l'incidenza della malaria e di altre malattie importanti e cominciare a invertirne la tendenza attuale</p>	<p><b>Target 6A:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevalenza dell'HIV fra la popolazione di età compresa tra i 15 e i 24 anni</li> <li>- Utilizzo del preservativo nell'ultimo rapporto sessuale a rischio</li> <li>- Percentuale della popolazione di età compresa tra i 15 e i 24 anni con una conoscenza corretta ed esaustiva dell'HIV e dell'AIDS</li> <li>- Rapporto fra alunni orfani e non orfani di età compresa tra i 10 e i 14 anni</li> </ul> <p><b>Target 6B:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentuale della popolazione affetta da HIV / AIDS con accesso ai farmaci antiretrovirali</li> </ul> <p><b>Target 6C:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasso di incidenza e mortalità associato alla malaria</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- % di bambini al di sotto dei 5 anni che dormono sotto una zanzariere trattate con insetticida</li> <li>- % di bambini al di sotto dei 5 anni che sono curati con appropriati farmaci antimalarici</li> <li>- Tasso di incidenza e mortalità associato alla tubercolosi</li> <li>- % di casi di tubercolosi individuati e curati con trattamenti osservabili di breve durata</li> </ul>
7) Garantire la sostenibilità ambientale	<p><b>7.A)</b> Integrare i principi di sviluppo sostenibile nelle politiche e nei programmi dei paesi; invertire la tendenza attuale nella perdita di risorse ambientali</p> <p><b>7.B)</b> Ridurre il processo di annullamento della biodiversità raggiungendo, entro il 2010, una riduzione significativa del fenomeno</p> <p><b>7.C)</b> Ridurre della metà, entro il 2015, la percentuale di popolazione senza un accesso sostenibile all'acqua potabile e agli impianti igienici di base.</p> <p><b>7.D)</b> Ottenere un miglioramento significativo della vita di almeno 100 milioni di abitanti delle baraccopoli entro l'anno 2020</p>	<p><b>Target 7B:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporzione di superficie coperta da foreste</li> <li>- Emissioni di CO2 totali, pro capite e per ogni dollaro di PIL</li> <li>- Consumo di sostanze dannose per l'ozono</li> <li>- % di pesce stoccato in contenitori biologici sicuri</li> <li>- % di risorse idriche utilizzata</li> <li>- Proporzione di aree terrestri e marine protette</li> <li>- Proporzione di specie in pericolo di estinzione</li> </ul> <p><b>Target 7C:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- % della popolazione che ha accesso a fonti idriche depurate</li> <li>- % della popolazione che possiede impianti igienico-sanitari</li> </ul> <p><b>Target 7D:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- % della popolazione urbana che vive in baraccopoli</li> </ul>
8) Sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo	<b>8.A)</b> Sviluppare al massimo un sistema commerciale e finanziario che sia fondato su regole, prevedibile e non discriminatorio. Esso deve includere l'impegno in favore di una buona gestione, dello sviluppo e della riduzione della povertà	<p><b>Assistenza ufficiale allo sviluppo (ODA)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ODA netta, totale e verso i paesi meno sviluppati, calcolata come % del PIL di ogni paese OCSE</li> <li>- Proporzione di ODA allocabile per settore ai servizi sociali</li> </ul>

	<p>sia a livello nazionale che internazionale</p> <p><b>8.B)</b> Tenere conto dei bisogni speciali dei paesi meno sviluppati. Questo include l'ammissione senza dazi e vincoli di quantità per le esportazioni di questi paesi, potenziamento dei programmi di alleggerimento dei debiti per i paesi poveri fortemente indebitati, cancellazione del debito bilaterale ufficiale, e una più generosa assistenza ufficiale allo sviluppo per quei paesi impegnati nella riduzione della povertà</p> <p><b>8.C)</b> Rivolgersi ai bisogni speciali degli Stati senza accesso al mare e dei piccoli Stati insulari in via di sviluppo (tramite il Programma di Azione per lo Sviluppo Sostenibile dei Piccoli Paesi Insulari in Via di Sviluppo e le conclusioni della ventiduesima sessione speciale dell'Assemblea Generale)</p> <p><b>8.D)</b> Occuparsi in maniera globale del problema del debito dei paesi in via di sviluppo attraverso misure nazionali ed internazionali tali da rendere il debito stesso sostenibile nel lungo termine</p> <p><b>8.E)</b> In cooperazione con le aziende farmaceutiche, rendere le medicine essenziali disponibili ed economicamente accessibili nei paesi in via di sviluppo</p> <p><b>8.F)</b> In cooperazione con il settore privato, rendere disponibili i benefici delle nuove tecnologie, specialmente quelle inerenti l'informazione e la comunicazione</p>	<p>fondamentali (educazione basilica, servizi sanitari fondamentali, alimentazione, acqua potabile, servizi igienici)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporzione di ODA che non vincolata</li> <li>- Proporzione di ODA ricevuta dai paesi isolate come proporzione del loro PII</li> <li>- Proporzione di ODA ricevuta dalle piccole isole e dai paesi in via di sviluppo come proporzione del PIL</li> </ul> <p><b>Accesso al mercato</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporzione delle importazioni totali libere da imposte dei paesi sviluppati ricevute dai PVS (per valore, escludendo le armi)</li> <li>- Tariffe medie applicate dai paesi sviluppati sui prodotti agricoli, tessili e abbigliamento ricevuti dai PVS</li> <li>- Sussidi all'agricoltura dei paesi sviluppati come percentuale del loro PIL</li> <li>- Proporzione di ODA fornito per migliorare le capacità commerciali dei PVS</li> </ul> <p><b>Sostenibilità del debito</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero totale di nazioni che hanno sottoscritto l'Iniziativa per i paesi altamente indebitati (HIPC) e numero di nazioni che hanno effettivamente rispettato i punti previsti</li> </ul> <p><b>In cooperazione con i PVS sviluppare e implementare strategie per il lavoro degno e produttivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasso di disoccupazione giovanile</li> <li>- Tasso di disoccupazione di persone tra i 15 ed i 24 anni, sia per sesso che totale</li> </ul> <p><b>In cooperazione con le industrie farmaceutiche, dare</b></p>
--	---	--

		<p><b>accesso a</b> medicinali essenziali a prezzi calmierati</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- % della popolazione con accesso a medicine essenziali a prezzi abbordabili e sostenibili</li> </ul> <p><b>In cooperazione con il settore private rendere disponibili i benefici delle nuove tecnologie, specialmente relative all'informazione ed alla comunicazione</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero di sottoscrittori di line telefoniche e cellulari per ogni 100 abitanti</li> <li>- Numero di persone che possiedono un computer ed hanno accesso a internet per ogni 100 abitanti</li> </ul>
--	--	--

Gli otto obiettivi di sviluppo del millennio sono stati adottati dall'intera comunità internazionale come quadro di riferimento delle attività di sviluppo di 190 nazioni situate in 10 regioni del mondo, sono stati suddivisi in 20 obiettivi specifici, quantificabili attraverso l'uso di oltre 60 indicatori (Tabella)

### **OBIETTIVO 1: Sradicare la povertà estrema e la fame**

Nonostante recentemente siano stati resi disponibili nuovi e più precisi dati sul livello dei prezzi all'interno delle singole nazioni in via di sviluppo, che hanno condotto a revisioni più o meno accentuate del numero di persone che effettivamente vivono al sotto della soglia di povertà, i trend di diminuzione del numero assoluto di persone che vive con meno di un dollaro al giorno (a parità di potere d'acquisto) restano immutati, ed anzi per alcune regioni migliorano, soprattutto per l'Asia orientale. In generale è possibile affermare che questo primo target sarà raggiunto a livello mondiale entro il 2015 (dovuto principalmente agli enormi progressi effettuati in questo senso dalla Cina), ciononostante non è possibile identificare miglioramenti sostanziali nell'Africa Sub-Sahariana, né nelle regioni dell'Asia occidentale, dove il tasso di povertà, seppur non elevato, è addirittura aumentato nell'ultimo periodo soprattutto in seguito ai conflitti scoppiati nella regione. Va aggiunto che l'aumento verificatosi a metà del 2007 nei prezzi degli alimenti di base potrebbe potenzialmente portare altre 100 milioni di persone al di sotto della soglia della povertà, soprattutto nelle regioni che attualmente presentano le percentuali più alte di povertà estrema, ossia l'Africa Sub-Sahariana e l'Asia del sud.

La riduzione della povertà non può essere raggiunta senza la piena occupazione di tutta la popolazione. La proporzione di occupati sul totale della popolazione in età lavorativa è un buon indicatore della capacità di un'economia di fornire lavori ed opportunità. A livello mondiale le percentuali di occupati si attestano tra il 55 ed il 75%, le uniche

eccezioni sono i paesi del Nord Africa e dell'Asia occidentale, sui quali pesa l'altissimo tasso di disoccupazione femminile (più alto del 40% di quello maschile) dovuto principalmente a ragioni culturali. Non è però possibile identificare una proporzione ottimale, infatti i paesi sviluppati hanno rapporti più bassi dei PVS poiché la produttività per lavoratore è molto più alta, mentre le percentuali molto alte dell'Africa Sub-Sahariana riflettono la necessità della gran parte della popolazione di lavorare per la sussistenza, senza far caso alla qualità del lavoro (Tabella 1).

E' questo il caso in cui il lavoro non allevia a sufficienza la povertà, vista la bassissima retribuzione. Il numero di persone che lavorano per meno di un dollaro al giorno, i cosiddetti lavoratori poveri, che costituiscono più della metà degli occupati in Africa Sub-Sahariana, difficilmente potrà diminuire se non aumenta contemporaneamente la produttività, il che è accaduto in Asia del sud, Asia dell'est, e nel CSI, ad un ritmo di circa il 4% annuo, ma non, come detto, nell'Africa Sub-Sahariana che presenta tassi di crescita della produttività bassi e volatili (Tabella 2). Una maggior retribuzione da sola non è in grado di diminuire stabilmente la povertà, è anche importante che il lavoro offra un certo grado di sicurezza e stabilità. Metà dei lavoratori mondiali cadrebbe al di sotto della soglia di povertà nel caso perdesse il lavoro improvvisamente e non potesse contare con il supporto pubblico per far fronte alle spese. La percentuale della forza lavoro mondiale che aveva un lavoro vulnerabile è diminuita solo del 3% nel periodo 1997/2007, il che rende il raggiungimento di questo obiettivo realisticamente difficile. Ancora una volta le percentuali più alte si incontrano nell'Africa Sub-Sahariana, dove questo tipo di lavoro rappresenta il 25% dell'offerta complessiva, ma si attesta a livelli alti anche in Oceania, Sud Asia Sud est asiatico e Asia orientale, e tipicamente coinvolge più le donne degli uomini (Tabella 3).

La diffusione della denutrizione infantile è ampiamente rappresentativa dell'incidenza del problema della fame nella nazione. La proporzione di bambini al di sotto dei 5 anni che sono sottopeso è scesa dal 33 al 26 nel periodo 1990/2006, il che evidenzia progressi insufficienti per raggiungere l'obiettivo nel 2015. L'Asia orientale (Cina) ha già raggiunto il dimezzamento previsto per il 2015, mentre l'Asia del Sud sia attesta ancora a livelli preoccupanti, soprattutto se si considera che più della metà di tutti i bambini denutriti al mondo risiede in quest'area. L'Africa Sub-Sahariana riporta gli sforzi meno effettivi nella diminuzione del problema (Tabella 4). Anche in questo caso è importante sottolineare che i progressi di questi anni rischiano di essere compromessi dall'aumento globale dei prezzi alimentari.

## **OBIETTIVO 2: Garantire l'educazione primaria universale**

In quasi tutte le regioni il tasso d'iscrizione ha raggiunto il 90% nel 2006, e molte nazioni sono vicine all'iscrizione universale a livello elementare. Il numero di bambini che non frequentavano le scuole è diminuito da 103 milioni nel 1993 a 73 milioni nel 2006, nonostante l'aumento generale del numero di bambini in età scolare. Le situazioni più preoccupanti si incontrano, di nuovo nelle regioni dell'Africa Sub-Sahariana e dell'Asia meridionale. In Africa il tasso d'iscrizione non supera il 71%, lasciando 38 milioni di bambini fuori dal sistema scolastico, mentre in Asia, nonostante il tasso d'iscrizione sia pari al 90%, 18 milioni di bambini in età scolare non sono iscritti a scuola (Tabella 5).

L'unico indicatore della qualità dell'istruzione disponibile su scala globale è la verifica che il ciclo scolastico elementare venga completato nei tempi, e lo stesso vale per quanto riguarda l'istruzione media inferiore. Nell'Africa Sub-Sahariana la maggior parte dei ragazzi tra i 10 e i 14 anni assiste ancora le scuole elementari e solo il 25% risulta regolarmente iscritto alle scuole medie, mentre una situazione ancora peggiore si può identificare in Oceania, dove il 62% dei ragazzi nella stessa fascia d'età abbandona completamente gli studi (Tabella 6).

### **OBIETTIVO 3: Promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne**

Il tasso d'iscrizione delle bambine è aumentato in praticamente tutte le regioni del mondo più di quello dei bambini tra il 2000 e il 2006, come parte degli sforzi verso l'iscrizione universale. Nonostante ciò, le bambine rappresentano ancora il 55% della popolazione in età scolare che non frequenta alcuna scuola. Come parte del successo nell'aumentare il tasso di istruzione generale, l'Asia del sud è la regione che ha fatto i maggiori progressi riguardo la parità dei sessi dal 2000 ad oggi. L'Oceania ha invece fatto un passo indietro riguardo il rapporto tra bambine e bambini iscritti, mentre l'Asia occidentale e l'Africa Sub-Sahariana, nonostante i miglioramenti, restano i paesi che evidenziano la disparità maggiore (Tabella 7).

Nonostante la proporzione di donne che lavora nei settori non agricoli sia aumentata dal 35% nel 1990 al 40% nel 2007, quasi due terzi delle donne che vivono nei PVS possiedono lavori vulnerabili, come lavoratrici autonome o collaboratrici domestiche non retribuite. In Asia meridionale e nell'Africa Sub-Sahariana queste modalità rappresentano più dell'80% dei lavori offerti alle donne. Le donne sono anche sproporzionatamente più numerose nei lavori informali stagionali, part-time o di breve periodo, il che le priva della già citata sicurezza del lavoro. L'occupazione è ancora una questione tipicamente maschile e le mansioni affidate alle donne sono caratterizzate da status inferiori, salari inferiori e condizioni di lavoro peggiori. Il risultato è che le donne incontrano maggiori difficoltà nel trasformare le loro attività in lavoro salariato, e quest'ultimo in reddito maggiore e più sicuro (Tabella 8).

Nel gennaio 2008, la proporzione globale di donne che possedevano un seggio nei parlamenti nazionali si è attestata al 18%, anche se questa aggregazione nasconde ampie fluttuazioni e profonde differenze regionali e nazionali. I paesi con una percentuale superiore al 40% erano Rwanda, Svezia, Cuba, Finlandia e Argentina, mentre non è presente alcuna donna nei governi di Nauru, Oman e Qatar. Ancora più preoccupante è forse il fatto che in un terzo di tutti i paesi del mondo le donne rappresentino meno del 10% dei parlamentari (Tabella 9).

### **OBIETTIVO 4: Ridurre la mortalità infantile**

Nel 2006, per la prima volta da quando si raccolgono dati in materia, la mortalità infantile è scesa sotto i 10 milioni di unità, ciò nonostante il numero continua ad essere troppo alto per essere accettabile, soprattutto visto che la maggior parte di queste situazioni si concentra in alcune aree ben specifiche del pianeta. L'Africa Sub-Sahariana rappresenta più della metà delle morti di bambini al di sotto dei 5 anni ed è stata la re-



gione che ha fatto meno sforzi per alleviare questa drammatica situazione. Tutte le altre regioni del mondo sembrano aver trovato un cammino di riduzione della mortalità infantile corretto, seppur non sufficiente per raggiungere l'obiettivo MDG di ridurre di un terzo le morti dei bambini (Tabella 10). Le cause principali di morte sono polmonite, diarrea, malaria e morbillo, tutte malattie facilmente curabili attraverso il miglioramento e l'ampliamento dei servizi sanitari di base, come le terapie di reidratazione orale, zanzariere trattate con insetticida e vaccini. I vaccini sono stati talmente efficaci che l'obiettivo di diminuzione dell'incidenza del morbillo del 70% è già stato raggiunto e modificato, affinché nel 2015 tutti i bambini dei PVS ricevano il vaccino.

### **OBIETTIVO 5: Migliorare la salute materna**

La mortalità per parto rimane molto alta in gran parte dei PVS. Nel 2005, più di 500mila donne sono morte durante la gravidanza, il parto o nelle 6 settimane successive, e l'86% è avvenuto nell'Africa Sub-Sahariana o nell'Asia meridionale. In queste aree la probabilità di morte per complicanze della maternità è 1 su 22, rispetto a 1 su 7300 delle regioni sviluppate. Si può affermare che questo obiettivo sarà sicuramente mancato sia a livello globale che regionale, infatti il tasso di diminuzione delle morti è pari all'1% su scala mondiale, mentre quello necessario per raggiungere l'obiettivo sarebbe stato del 5,5%. In nord Africa, America Latina, e sud est asiatico sono stati fatti progressi, infatti la mortalità materna è diminuita di circa un terzo anche se questa riduzione non è comunque sufficiente in luce degli obiettivi specifici di ogni regione (Tabella 11). Non sorprende, inoltre, che le due regioni dove la mortalità materna è più alta, ovvero Africa Sub-Sahariana (47%) e nell'Asia meridionale (40%), siano anche quelle che mostrano una minor attenzione medica specializzata.

L'accesso alla cosiddetta salute riproduttiva è un altro obiettivo che difficilmente potrà essere raggiunto. La maternità giovanile contribuisce al circolo vizioso della mortalità materna ed infantile. Le ragazze madri spesso hanno livelli di educazione bassi così come possono offrire ridotte possibilità socio-economiche. Ridurre la fertilità adolescenziale, quindi, sarebbe un passo in avanti nella cura della salute materna così come in altri importanti settori legati ai bambini. In tutte le regioni del mondo, la fertilità adolescenziale è diminuita tra il 1990 e il 2000, anche se poi ha stagnato ed è addirittura marginalmente aumentata nel 2005 (Tabella 12).

### **OBIETTIVO 6: Combattere l'HIV/AIDS, la malaria ed altre malattie**

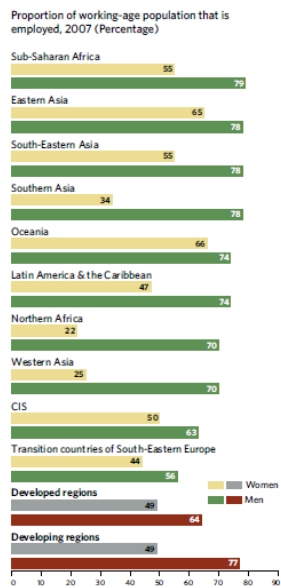
Grazie ai miglioramenti nei programmi di prevenzione il numero di persone contagiate dall'HIV è diminuito da 3 milioni nel 2001 a 2,7 milioni nel 2007, e con l'espansione dei trattamenti antiretrovirali il numero di decessi dovuti all'AIDS ha cominciato a diminuire. Comunque il numero di persone malate è aumentato, soprattutto perché oggi le persone vivono più a lungo, e la gran parte di loro vive nei paesi dell'Africa Sub-Sahariana (Tabella 13). Le donne rappresentano una proporzione crescente delle persone malate, e i programmi di prevenzione stanno già dando i primi risultati positivi in termini di riduzione dei comportamenti sessuali a rischio. Nonostante la fornitura di farmaci anti-

retrovirali sia aumentata tra il 2006 e il 2007 è ancora lontana la copertura universale, e questa continua ad essere la principale causa di morte per AIDS (Tabella 14).

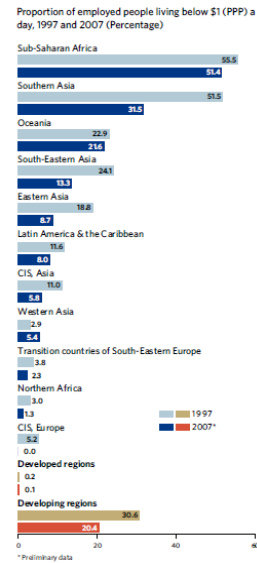
Lo stesso si può affermare per quanto riguarda la prevenzione della malaria, la fornitura di zanzariere trattate con insetticida è aumentata considerevolmente del periodo 2000/2007 ma è ancora lontana dal raggiungere il livello richiesto dai MDG (Tabella 15).

**OBIETTIVO 1**

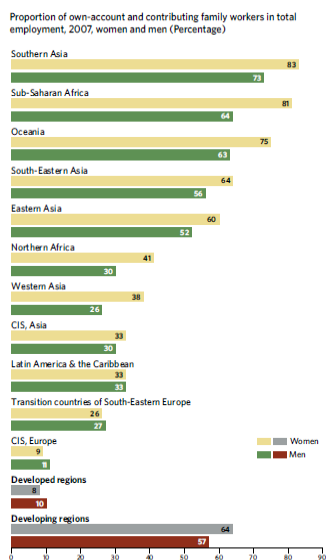
**Tabella 1**



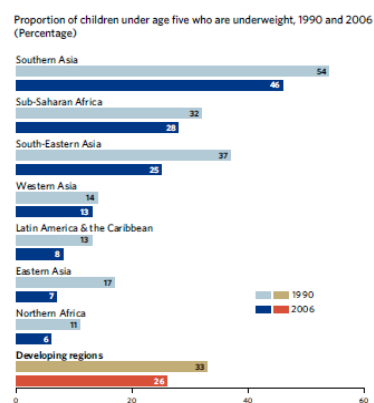
**Tabella 2**



**Tabella 3**

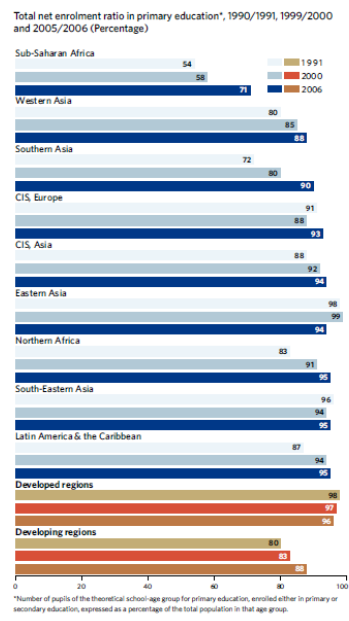


**Tabella 4**

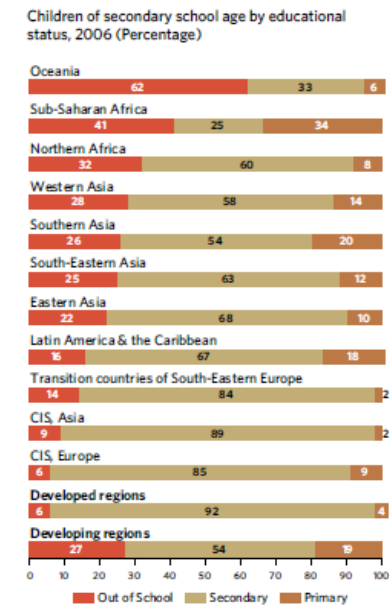


**OBIETTIVO 2**

**Tabella 5**

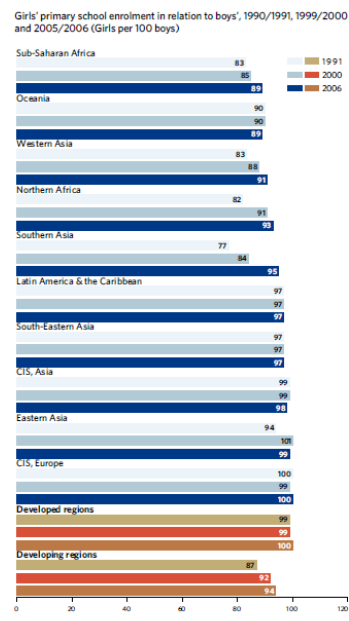


**Tabella 6**

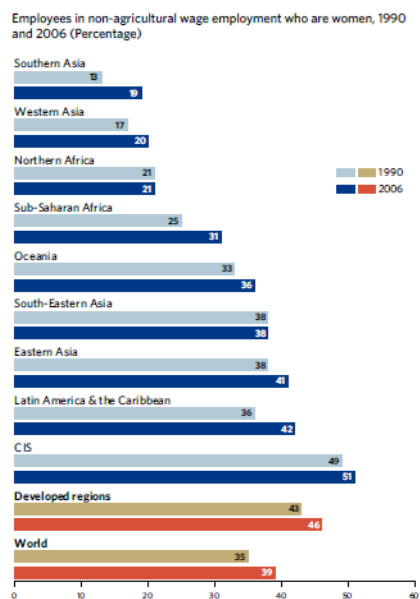


**OBIETTIVO 3**

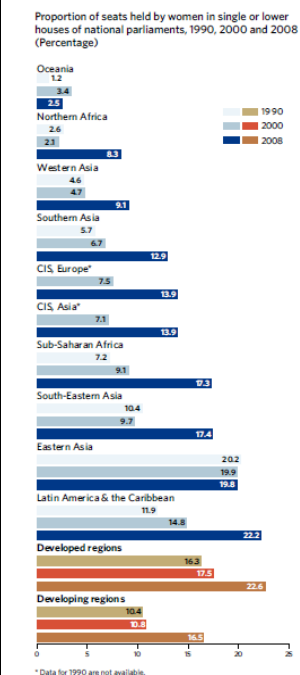
**Tabella 7**



**Tabella 8**

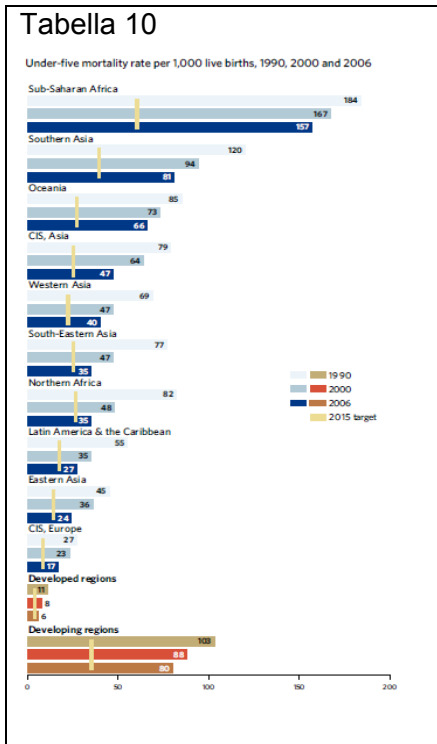


**Tabella 9**



**OBIETTIVO 4**

Tabella 10



**OBIETTIVO 5**

Tabella 11

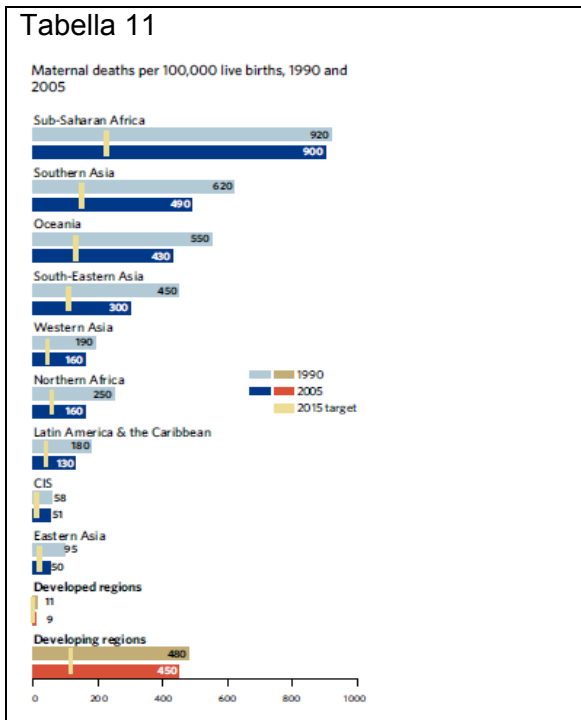
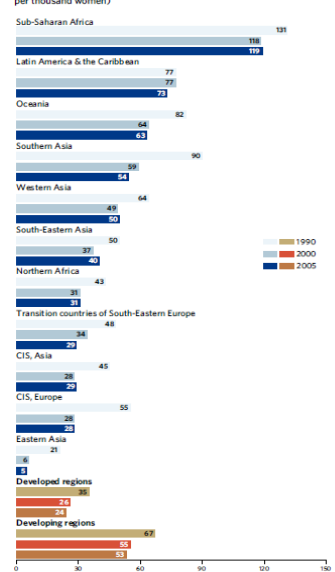


Tabella 12

Adolescent fertility is declining slowly

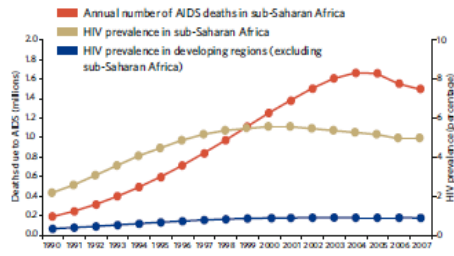
Births to women 15-19 years old, 1990, 2000 and 2005 (Number of births per thousand women)



**OBIETTIVO 6**

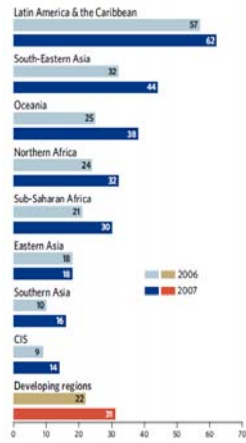
**Tabella 13**

HIV prevalence in adults aged 15-49 years in developing regions and in sub-Saharan Africa (Percentage) and number of AIDS deaths in sub-Saharan Africa (Millions), 1990-2007



**Tabella 14**

Proportion of population living with HIV in need of treatment who are receiving antiretroviral therapy, 2006 and 2007 (Percentage)



**Tabella 15**

Proportion of children sleeping under insecticide-treated bed nets in selected countries, around 2000 and 2006 (Percentage)

