

## I problemi attuali dell'aiuto allo sviluppo

La cooperazione allo sviluppo della Svizzera passa attraverso crediti-quadro rinnovabili periodicamente. Attualmente, i crediti-quadro presenti nell'agenda politica sono validi sino alla fine del 2007 e del 2008. Oltre alla questione del volume finanziario ci si deve interrogare sull'orientamento e le future modalità della cooperazione allo sviluppo. La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ritiene che i messaggi attualmente in fase d'elaborazione debbano maggiormente concentrarsi su priorità geografiche e tematiche.

### La posizione di economiesuisse

L'economia ha sempre sostenuto l'aiuto svizzero allo sviluppo. Essa non si è tuttavia mai pronunciata ufficialmente su un ordine di grandezza per l'aiuto allo sviluppo, poiché non è possibile giustificare economicamente delle cifre. Tuttavia, la Svizzera non deve arrossire in un confronto internazionale per il suo impegno quantitativo e qualitativo in materia di politica dello sviluppo. In questo settore essa deve continuare a condurre una politica autonoma, intelligente, affidabile ed efficace.

14 maggio 2007

Numero 11

# dossier politica



## Nuovi crediti-quadro per l'aiuto allo sviluppo: orientamento, volume, opportunità e rischi

### 1. Situazione iniziale

Conformemente alla Costituzione e alla legislazione, la cooperazione allo sviluppo della Svizzera passa attraverso crediti-quadro da rinnovare periodicamente. I messaggi su questo tema trasmessi al Parlamento sono altrettanti mandati di prestazione a favore degli uffici incaricati dell'esecuzione. La tabella seguente raggruppa i quattro principali crediti-quadro della cooperazione internazionale.

La cooperazione allo sviluppo passa attraverso crediti-quadro da rinnovare periodicamente. La cooperazione internazionale si basa essenzialmente su quattro crediti-quadro.

#### Principali crediti-quadro della cooperazione internazionale (Stato 2006)<sup>1</sup>

Cooperazione allo sviluppo	Il credito-quadro per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario a favore dei paesi in via di sviluppo	4,2 mia.fr. per il periodo 2004-2007, ossia quasi 1,5 mia.fr. all'anno	DSC
Cooperazione allo sviluppo	Credito-quadro per misure di politica economica e commerciale nel settore della cooperazione allo sviluppo	970 mio. fr. per il periodo 2003-2008, ossia quasi 194 mio.fr. all'anno	Seco
Collaborazione con gli Stati dell'Europa dell'Est	Credito-quadro per la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est	400 mio.fr. per il periodo 2005-2006, ossia quasi 200 mio.fr. all'anno	DSC e Seco
Aiuto umanitario	Credito-quadro per l'aiuto umanitario	1,5 mia.fr., ossia quasi 375 mio.fr. all'anno	DSC

Attualmente, i crediti-quadro presenti nell'agenda politica sono validi sino alla fine del 2007 e 2008; il popolo e la competente commissione hanno già accettato nel 2006 e 2007 quelli per la cooperazione con l'Europa dell'Est (730 mio. fr. e 1 miliardo per l'attenuazione delle disparità) e per l'aiuto umanitario (1,5 mia fr.).

Pilastri principali dell'aiuto pubblico allo sviluppo in Svizzera

I crediti-quadro per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario, nonché le misure di politica economica e commerciale nel settore della cooperazione allo sviluppo, sono i principali pilastri dell'aiuto pubblico allo sviluppo. Tenuto conto delle critiche recentemente sollevate dalla Commissione della gestione (CdG) del Consiglio degli Stati a proposito della coerenza e del pilotaggio strategico delle attività da parte della DSC, il Parlamento s'interessa, al di là della questione delle risorse, all'orientamento e alle future modalità della cooperazione allo sviluppo.

### 2. Messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei paesi in via di sviluppo 2008-2012

Concentrazione su priorità geografiche e tematiche

Secondo una critica della CdG il messaggio, attualmente in fase d'elaborazione (pure denominato « Messaggio sud »), deve concentrarsi maggiormente sulle priorità geografiche e tematiche. Esso deve focalizzarsi su 17 paesi prioritari (12 paesi a partire dal 2010) tra i paesi più poveri dell'Africa (9), dell'America latina (4) e dell'Asia (4), nonché sulle tre priorità tematiche. Conformemente allo slogan « Lotta contro la povertà e sicurezza umana nel contesto di un partenariato mondiale », si tratta avantutto di raggiungere gli obiettivi del millennio per lo sviluppo (diminuire la povertà), in seguito limitare i rischi sistemici di sicurezza e, infine, contribuire a una globalizzazione che promuove lo sviluppo. Fra questi tre temi, le priorità e i progetti concreti sono scelti sulla base dei principi dell'universalità e dell'efficacia. Per quanto concerne i paesi prioritari, occorre investire da 10 milioni a 20 milioni di franchi all'anno in programmi a lungo termine. Inoltre, l'aiuto sviz-

<sup>1</sup> Per completezza bisognerebbe anche menzionare i crediti-quadro per la partecipazione della Svizzera all'aumento del capitale delle banche regionali di sviluppo e per il promovimento civile della pace.

Qual è l'obiettivo svizzero dell'aiuto pubblico allo sviluppo ?

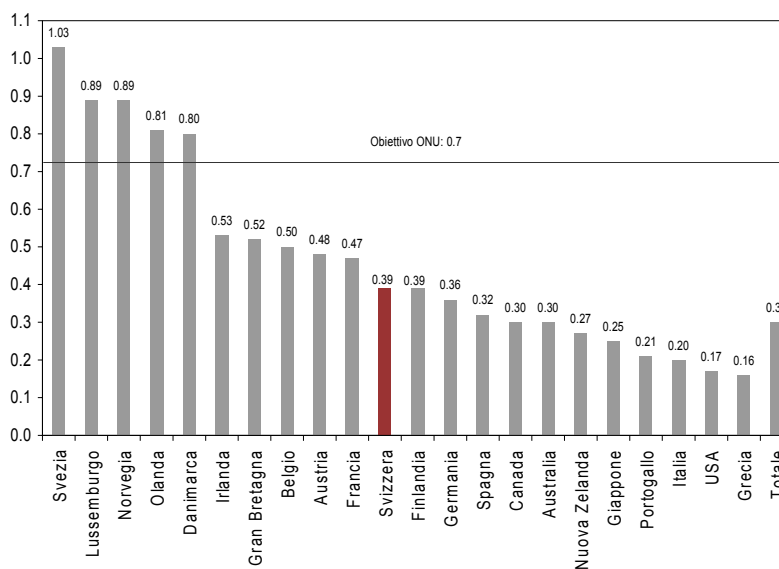
zero allo sviluppo deve utilizzare per quanto possibile delle sinergie con altri paesi donatori e istituzioni multilaterali.

Il Consiglio federale non ha ancora assunto nessuna decisione in merito alla portata del nuovo credito-quadro. Esso ha tuttavia annunciato, in occasione del vertice mondiale organizzato dall'ONU nel 2005, che adotterà il più velocemente possibile una decisione per quanto concerne l'ampiezza futura dell'aiuto pubblico allo sviluppo della Svizzera. Per questo il Consiglio federale può riferirsi alle decisioni in materia di alcune organizzazioni internazionali. Esso può vertere sull'obiettivo dello 0,7 % del prodotto nazionale lordo (PIL), conformemente alla raccomandazione dell'ONU senza fissare un termine. Il governo può pure ispirarsi al piano d'azione dell'UE, che si è fissato quale obiettivo di raggiungere lo 0,56 % del PIL entro il 2010. Infine, il Consiglio federale può definire i propri obiettivi in accordo con la pianificazione finanziaria a lungo termine.

Non è un segreto per nessuno che il DFAE ha una preferenza evidente per un aumento netto del tasso dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS). Quest'ultimo mira almeno allo 0,56 % del PIL, un tasso che corrisponde all'obiettivo dell'UE. Ciò comporterebbe un aumento del credito-quadro in corso da 4,2 miliardi di franchi a 5,5-6 miliardi.

Il volume mondiale totale dell'aiuto pubblico allo sviluppo era di 104 miliardi di dollari nel 2006. In quell'anno la Svizzera ha devoluto all'aiuto pubblico allo sviluppo 1,65 miliardi di dollari, ossia lo 0,39 % del proprio PIL.

**Aiuto pubblico allo sviluppo in % del prodotto nazionale lordo (PIL)**  
(Aiuto pubblico allo sviluppo netto)



Fonte: OCSE, Aprile 2007

### 3. Il messaggio relativo al 7° credito-quadro sulla continuazione del finanziamento delle misure di politica economica e commerciale a titolo della cooperazione allo sviluppo per gli anni 2008-2012

Questo credito-quadro gestito dal Seco rimarrà focalizzato sui quattro campi d'intervento attuali:

- sostegno macroeconomico (aiuti finanziari, gestione dei debiti e misure di alleggerimento dei debiti, sostegno al settore finanziario)
- finanziamento di infrastrutture (energia, acqua, gestione dei rifiuti, trasporti)
- promozione commerciale (politica commerciale, accesso al mercato, efficienza commerciale, norme ambientali e sociali, prodotti di base)

– sviluppo del settore privato (condizioni-quadro per il settore privato, sostegno e consulenza alle imprese, finanziamento delle imprese)

Per quanto concerne le priorità geografiche, le risorse del credito-quadro devono andare a favore di 10 paesi prioritari, tenendo in considerazione il fatto che l'Africa ha bisogno di una particolare attenzione (6 paesi). Il 70 % dei mezzi finanziari previsti dai programmi bilaterali sono destinati ai paesi prioritari; il 30% sono disponibili per interventi regionali e multilaterali.

Per quanto concerne l'entità dell'aiuto, il Seco parte dal principio che il quadro finanziario attuale, di 970 milioni di franchi per cinque anni, deve essere aumentato. Si parla di 1,2 fino a 1,6 miliardi di franchi.

#### 4. Valutazione

Dubbi sull'efficacia dell'aiuto allo sviluppo; la lotta contro la corruzione è determinante.

L'aiuto allo sviluppo internazionale è recentemente stato preso di mira dalle critiche. Si nutrono dubbi circa la sua efficacia, tenuto conto del fatto che le condizioni istituzionali di un processo autonomo di evoluzione economica e sociale non sono forniti in numerosi paesi beneficiari. Se i governi non promettono una protezione giuridica funzionante, non proteggono i diritti della proprietà, non aprono i mercati dei beni e del lavoro, non vegliano a una stabilità monetaria e fiscale minima, l'aiuto allo sviluppo « prende il volo » a causa della corruzione e rimane praticamente privo di effetti. Questo fenomeno è oggi comprovato. Le agenzie statali di aiuto allo sviluppo non possono accontentarsi di ignorare il fenomeno, affermando che non sia « politicamente corretto ». L'Africa si trova essenzialmente nel mirino. Quasi nessun paese è in grado di generare una crescita sostenibile e la prosperità con le risorse iniettate dai paesi del nord. Le belle dichiarazioni e le conferenze non cambiano nulla. « Non basta costruire scuole per trovare gli insegnanti. Nel contempo, non basta firmare gli obiettivi del millennio affinché si verifichi lo sviluppo »<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Bourguignon, F./Pleskovic, B.(Ed) : Annual World Bank Conference on Development Economics 2005: Lessons of Experience, Oxford/Londra 2005

L'indice di percezione della corruzione (IPC) di Transparency International esamina il livello di corruzione di 163 paesi in totale. Lo studio mostra che esiste una forte correlazione tra la corruzione e la povertà.

La Svizzera è attiva nei paesi in via di sviluppo che registrano, a gradi diversi, una corruzione importante (progetti in paesi prioritari, programmi di partenariato e programmi speciali). La tabella indica la posizione di questi paesi sulla lista di Transparency International.

Fonte : [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

### Indice della corruzione 2006

Classifica dei paesi che beneficiano maggiormente dell'aiuto svizzero allo sviluppo

Rango	Paese	Score IPC 2006*	Studi utilizzati**
51	Africa del Sud	4.6	8
60	Turchia	3.8	7
68	Cuba	3.5	3
70	Cina	3.3	9
	Egitto	3.3	6
	Ghana	3.3	6
	India	3.3	10
	Perù	3.3	5
79	Burkina Faso	3.2	5
84	Madagascar	3.1	5
84	Sri Lanka	3.1	6
93	Tanzania	2.9	7
99	Mali	2.8	7
99	Mongolia	2.8	5
99	Mozambico	2.8	7
105	Bolivia	2.7	6
111	Nicaragua	2.6	6
111	Vietnam	2.6	8
121	Benin	2.5	6
121	Nepal	2.5	5
130	Indonesia	2.4	10
138	Equatore	2.3	5
138	Niger	2.3	5
142	Pakistan	2.2	6
156	Bangladesh	2.0	6
156	Tchad	2.0	6
156	Sudan	2.0	4

\* Lo score IPC fa riferimento alla percezione del grado di corruzione da parte del mondo degli affari e degli analisti del rischio. Esso va da 10 (alto livello di probità) a 0 (alto livello di corruzione). Nel 2006 la Finlandia ha ottenuto il miglior score (9,6) e Haïti il peggiore (1,8).

\*\* Fa riferimento al numero di studi utilizzati per valutare l'efficienza di un paese. Era richiesto un minimo di tre studi per poter includere un paese nell'IPC.

Fonte : Transparency International, Corruption Perceptions Index 2006

La burocrazia nel settore dell'aiuto internazionale allo sviluppo chiede il raddoppio dei mezzi

D'altro lato, la burocrazia nel campo dell'aiuto internazionale allo sviluppo, in altre parole le organizzazioni interessate dell'ONU, il Comitato d'aiuto allo sviluppo dell'OCSE e i responsabili dell'aiuto pubblico allo sviluppo, invitano ad adottare gli obiettivi del millennio e a raddoppiare gli impegni a favore dell'aiuto allo sviluppo. La loro filosofia di base si fonda sempre sull'idea del « big push » (un processo tramite il quale un paese si sviluppa rapidamente) e sull'idea che l'azione dello Stato possa indurre lo sviluppo. A ciò occorre aggiungere il fatto che le ONG, sostenute da organizzazioni ecclesiastiche e dalla sinistra, optano pure per un sensibile aumento dell'aiuto allo sviluppo. Le associazioni assistenziali svizzere lanceranno in estate la petizione « 0,7% - lottare insieme contro la povertà » e chiederanno un maggiore impegno a favore della cooperazione allo sviluppo.

Nella realtà: non esistono disposizioni legislative rigide

Nella pratica non esistono, secondo il prof. Dani Rodrik dell'università di Harvard, né rimedi generali semplici (« best practices ») né regole universali (« consenso di Washington ») che possano essere applicate con successo in tutti i paesi<sup>3</sup>. In effetti, egli ritiene che non vi sia una relazione a effetto diretto tra le riforme politiche e la crescita economica, poiché l'uomo è costantemente confrontato

<sup>3</sup> Rodrik, Dani: Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform, dans le Journal of Economic Literature, dicembre 2006

Aiuto svizzero: il riconoscimento grazie alla qualità e alla professionalità	<p>con un grande numero di incitamenti che variano secondo il livello dello sviluppo. In mancanza di informazioni, Rodrik opta, in materia di politica dello sviluppo, per l'umiltà, la diversità delle politiche e per riforme selettive e modeste. L'aiuto svizzero allo sviluppo va in questa direzione.</p> <p>Nel contesto mondiale dell'aiuto pubblico allo sviluppo, che ha raggiunto i 104 miliardi di dollari nel 2006, l'aiuto svizzero, con un volume di 1,6 miliardi di dollari o lo 0,39 % del PIL, non svolge certo un ruolo determinante ma non per questo è poco apprezzato. L'aiuto fornito dalla Svizzera è riconosciuto principalmente a seguito della sua qualità, del suo approccio delle problematiche, della sua efficacia, affidabilità e professionalità. Siccome il dibattito politico sull'aiuto allo sviluppo proseguirà sicuramente e influenzerà l'opinione pubblica, sarà necessario in futuro concedere maggiore attenzione all'efficacia dell'aiuto svizzero allo sviluppo.</p>
Giustificazione economica dell'aiuto svizzero allo sviluppo	<p><b>5. La posizione dell'economia</b></p> <p>L'economia ha sempre sostenuto l'aiuto svizzero allo sviluppo in quanto elemento della politica economica estera. Nel corso degli anni questo aiuto si è sempre più concentrato sulla fornitura di beni pubblici (Stato di diritto, governabilità, formazione, salute, acqua, ecc.). Dal punto di vista dell'economia, la fornitura di beni pubblici è la giustificazione più convincente dell'aiuto allo sviluppo. Essa contribuisce infatti a fornire dei beni pubblici che non esisterebbero altrimenti e la cui assenza renderebbe più difficile il progresso economico e sociale. Si tratta di un aiuto allo sviluppo concepito da un paese aperto al mondo e che possiede una tradizione umanitaria e culturale.</p> <p>Tuttavia, l'economia non si è mai pronunciata ufficialmente sulla dimensione di questo aiuto, poiché non è possibile giustificare economicamente delle cifre. L'obiettivo dello 0,7 % definito dall'ONU è solo una raccomandazione e non un obbligo. L'aiuto allo sviluppo è e rimane – come qualsiasi altro settore d'attività statale – nella lotta per la ripartizione delle risorse pubbliche e non può pretendere un trattamento speciale.</p>
L'ampiezza concreta dell'aiuto pone problemi	<p>L'aiuto svizzero allo sviluppo non sfigura in un confronto internazionale sia sul piano quantitativo, sia su quello qualitativo. Quest'ultimo è quasi sistematicamente non vincolato. Sul piano quantitativo esso si situa nella media dei paesi industrializzati. I paesi scandinavi e l'Olanda sono in testa alla graduatoria. Non bisogna affatto sentirsi colpevoli, come vorrebbero farci credere gli oppositori alla globalizzazione, la sinistra, alcune organizzazioni ecclesiastiche e organizzazioni di aiuto allo sviluppo. In questo contesto, occorre tuttavia chiedersi se la legge del 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionale costituisca ancora un supporto adeguato. Da allora non soltanto l'economia mondiale ha conosciuto dei cambiamenti importanti, ma i paesi in via di sviluppo non formano più un gruppo omogeneo. Sarebbe pertanto opportuno definire in modo più preciso gli obiettivi e gli strumenti, anche nell'interesse di un controllo strategico.</p>
Scetticismo nei confronti dell'aiuto budgetario	<p>Quanto al contenuto dell'aiuto allo sviluppo, l'economia ha sempre espresso un certo scetticismo nei confronti dell'aiuto budgetario, ma anche degli investimenti pubblici nei fondi del capitale-rischio, delle società di leasing, ecc. L'aiuto budgetario, per la sua natura, è meno trasparente, più politicizzato, ed è per questo che non figura sempre nella lista dei beni pubblici forniti. « Esiste il rischio che l'aiuto estero sotto forma di aiuto budgetario non inciti il capo di un governo a migliorare molto le istituzioni<sup>4</sup>. » La sua legittimazione economica è dunque piuttosto debole. Inoltre, l'applicazione dell'aiuto budgetario non è soltanto difficile, ma richiede un forte coinvolgimento del paese donatore nel processo di riforma</p>

<sup>4</sup> Oechslin, Manuel : Foreign Aid, Political Instability and Economic Growth, Université de Zurich, 2006. Bernasconi, Jean-Luc , Seco, défend un autre point de vue : Gli effetti dell'aiuto budgetario generale: un bilancio intermedio positivo, nella « Vie économique », n° 12, 2006

Costituire dei fondi di capitale-rischio con le risorse dell'aiuto pubblico allo sviluppo è fuori luogo

L'efficacia richiede progetti con un rapporto chiaro tra obiettivi e mezzi

« L'aiuto svizzero non sfigura in un confronto internazionale quantitativo e qualitativo »

del paese beneficiario. Di conseguenza, esso presenta molti più rischi dell'aiuto fornito attraverso progetti.

Dal punto di vista economico è fuori luogo costituire dei fondi di capitale-rischio con le risorse dell'aiuto pubblico allo sviluppo nei paesi che hanno accesso ai mercati finanziari internazionali. Bisognerebbe avere il coraggio di sopprimere definitivamente questa eredità della vecchia Società finanziaria per lo sviluppo. Infine, occorre utilizzare in maniera mirata, con circospezione e non come un rimedio miracolo, il nuovo strumento costituito dal partenariato pubblico-privato.

Il fatto che due uffici federali siano incaricati dell'applicazione operativa dell'aiuto allo sviluppo sfocia necessariamente nella creazione di numerose interfacce tra la DSC e il Seco. Infine, spetta al Consiglio federale, sovrano per quanto concerne l'organizzazione, decidere se questa ripartizione dei compiti sia ancora idonea e affidabile. Occorre notare che il dibattito relativo alla qualità dell'aiuto svizzero allo sviluppo, necessario tra questi due Uffici federali caratterizzati da orientamenti diversi, non ha provocato una rottura.

Per l'economia svizzera l'efficacia con la quale le risorse dell'aiuto allo sviluppo vengono utilizzate per procurare un'evoluzione misurabile nei paesi beneficiari è determinante. E' dunque nel loro interesse che i paesi in via di sviluppo integrino l'economia mondiale con gli stessi diritti e doveri a breve o lungo termine. Di conseguenza, essa privilegia dei progetti con un rapporto il più chiaro possibile tra gli obiettivi e i mezzi, accompagnati da una politica economica estera liberale. Impegnarsi per un aiuto allo sviluppo concepito in modo affidabile, perché basato sul budget federale, è il più grande servizio che l'economia svizzera possa rendere ai paesi più poveri.

## 6. Conclusione

1. L'aiuto allo sviluppo non può sfuggire – non più di nessun altro settore delle spese statali – alla lotta per la ripartizione delle risorse dello Stato.
2. La definizione di obiettivi fissi per l'aiuto allo sviluppo non è giustificata dal punto di vista economico. Può trattarsi tutt'al più di dichiarazioni politiche d'intenti. Inoltre, il fatto di misurare le prestazioni statali in base ai mezzi dedicati pone problemi. Infine, ciò che conta è il risultato, l'efficacia delle spese a favore dell'aiuto allo sviluppo rispetto agli obiettivi, quali la riduzione della povertà o il miglioramento del benessere individuale nei paesi beneficiari.
3. L'aiuto svizzero allo sviluppo non sfigura a causa di un confronto quantitativo e qualitativo. Non c'è motivo di sentirsi colpevoli. Inoltre, la Svizzera è ben decisa a porre l'accento sull'efficacia, l'affidabilità e l'autonomia nell'aiuto allo sviluppo, una scelta in accordo con un budget federale sostenibile. L'economia opta per un aiuto svizzero allo sviluppo intelligente e non ideologico.

### Domande:

rudolf.walser@economiesuisse.ch