

◎ **RAPPORTI TEMATICI**

traduzioni di
Cristina Diamanti



Nota per il lettore: la redazione dei rapporti tematici è stata chiusa a luglio 2009

I diritti umani come risposta alla crisi economica e finanziaria

L'attuale crisi finanziaria ci lascerà una triste eredità, ma produrrà forse anche un altro frutto: il fatto che non si possano più ignorare alcune idee fondamentali riguardo ai diritti umani. La crisi offre un'opportunità storica – e una responsabilità generazionale – per ripensare i processi decisionali in politica economica. Un approccio fondato sui diritti esige la riforma delle strutture di governance affinché il complesso delle politiche economiche sia messo in atto conformemente al regime dei diritti umani. Ciò garantirà partecipazione a tutti i livelli, pubblico scrutinio delle decisioni, trasparenza e assunzione di responsabilità in ogni fase.

Aldo Caliari¹
Center of Concern (COC)

La crisi iniziata nell'estate 2007 nel settore dei mutui sub-prime negli Stati Uniti si è trasformata in una crisi economica di dimensioni globali che è stata definita la peggiore dai tempi della Grande Depressione. La portata della crisi getta una luce completamente nuova sulle conseguenze dell'approccio tradizionale ai diritti umani e alle regole della finanza. In base a tale schema, i fautori dei diritti umani si sentono ribattere che le regole della finanza sono questioni puramente tecniche e vanno lasciate agli esperti, mentre le politiche e i problemi relativi ai diritti umani devono essere o affrontati indipendentemente da questioni di normativa finanziaria, o semplicemente delimitati dall'approccio che gli esperti di finanza decidono di adottare al riguardo. La crisi ha però rivelato le lacune di tale criterio, dando più voce a chi critica le regole della finanza in nome dei diritti umani. Sono state date varie spiegazioni riguardo all'origine della crisi, ma in generale si concorda sull'importanza di vari errori dovuti ad insufficiente regolamentazione e controllo dei mercati finanziari, dei soggetti che in essi operano e degli strumenti utilizzati². Anche la tesi secondo cui il rispetto dei diritti uma-

ni sarà seriamente compromesso dalla crisi un po' dovunque è ormai generalmente condivisa. La drastica riduzione mondiale della domanda complessiva, per esempio, ha generato ampia disoccupazione e la perdita di mezzi di sussistenza. Dopo anni di riduzione della disoccupazione, secondo stime dell'OIL³ nel 2009 ci saranno circa 20 milioni di disoccupati in più rispetto al 2007. Se la crisi raggiungerà i livelli di disoccupazione degli anni '90⁴ circa 50 milioni di persone potrebbero restare senza lavoro. Questa cifra totale non esprime il maggiore impatto sulle donne e i loro figli, sui poveri, le popolazioni indigene, le minoranze etniche e i lavoratori migranti. Di pari passo con l'aumento della disoccupazione diminuisce la tutela sociale, che in molti Paesi è subordinata al possesso di un lavoro. Per coloro che conservano il lavoro, maggiore disoccupazione significa maggiore pressione sui salari e sulla copertura previdenziale. Anche la previdenza sociale per gli anziani è notevolmente compromessa dalla crisi, con perdite nei fondi pensione che in alcuni casi sfiorano il 50%⁵. Tali effetti sono stati amplificati dal passaggio, negli ultimi decenni, ad un minor numero di sistemi pensionistici a finanziamento pubblico. A loro volta, le entrate pubbliche necessarie per fornire la copertura previdenziale e pensionistica si sono ridotte notevolmente, limitando così le opzioni governative. Il numero dei poveri nel mondo è previsto in crescita di 53 milioni di unità⁶, ma anche questa cifra potrebbe essere ottimistica poiché si basa sulla discussa definizione di povertà conosciuta dalla Banca Mondiale ed è probabilmente una sottostima del numero reale⁷. Il deterioramento della situazione nutrizionale e sanitaria dei bambini soggetti ad alimentazione scarsa o di bassa qualità

può essere irreversibile, e secondo alcune stime la crisi alimentare ha già incrementato di 44 milioni il numero delle persone affette da malnutrizione⁸.

È anche probabile che gli effetti della crisi acuiscono le disuguaglianze. Il divario tra le famiglie più ricche e quelle più povere, in aumento a partire dagli anni '90, crescerà ulteriormente. Un rapporto dell'OIL pubblicato l'anno scorso rivelava un aumento della disparità di reddito tra il 10% più alto e il 10% più basso della scala dei salari nel 70% dei Paesi esaminati⁹.

Se ai disordini sociali e alle espressioni pubbliche di disperazione e frustrazione si risponde con la repressione da parte delle forze governative, come è già successo in alcuni Paesi, significa che anche i diritti civili e politici sono minacciati dalla crisi economica. Anche l'aumento degli atteggiamenti xenofobi, o comunque discriminatori, di cui si registrano molti episodi, potrebbe compromettere i diritti dei lavoratori migranti e dei gruppi di minoranza, che sono i più esposti alla discriminazione.

Se analizziamo questi effetti condividendo l'opinione generale riguardo alle cause della crisi, dobbiamo concludere che le scelte fatte in materia di normative finanziarie hanno conseguenze tangibili sulla fruizione dei diritti. Ed è vero anche il contrario: ogni tentativo di far rispettare i diritti umani senza affrontare gli effetti delle politiche economiche e delle scelte normative si rivelerà tristemente insufficiente e inefficace.

I segni della crisi non sono tuttavia diversi da quelli di altre crisi finanziarie che hanno periodicamente colpito varie parti del mondo nel corso dell'ultimo secolo, in particolare l'Asia orientale alla fine degli anni '90. Tutte causano estreme difficoltà e sofferenze ai comuni cittadini, specialmente i più vulnerabili ed emarginati, mentre coloro che han-

1 Da una precedente stesura di questo articolo è stata tratta la dichiarazione rilasciata dalla Rete Internazionale per i Diritti Economici, Sociali e Culturali (ESCR-Net, *International Network for Economic, Social and Cultural Rights*) di comune accordo con svariate organizzazioni per i diritti umani. L'autore ringrazia Nicolas Lusiani per il suo aiuto nella stesura della dichiarazione, insieme alle molte organizzazioni per i diritti umani che hanno fornito pareri e contributi. L'autore è ovviamente l'unico responsabile per eventuali errori.

2 Per un'analisi dettagliata delle principali fonti ufficiali (FMI, Banca dei Regolamenti Internazionali, Forum per la Stabilità Finanziaria), che mostrano forti similitudini nell'interpretazione delle cause immediate della crisi finanziaria, ved. Caliari, "Assessing Global Regulatory Impacts of the U.S. Subprime Mortgage Meltdown: International Banking Supervision and the Regulation of Credit Rating Agencies", 2009, documento preparato per il simposio "Financial Markets and Systemic Risk: The Global Repercussions of the U.S. Subprime Mortgage Meltdown", organizzato dal Journal of Transnational Law and Contemporary Problems alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università dell'Iowa in collaborazione con il Center for International Finance and Development dell'Università dell'Iowa.

3 OIL, "The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response", Discussion Paper, 2009 GB.304/ESP/2.

4 *Ibid.*

5 Banca Mondiale, *The Financial Crisis and Mandatory Pension Systems for Developing Countries*. Washington, DC, Banca Mondiale.

6 *World Bank News*, 12 febbraio 2009.

7 L'arbitraria classificazione della Banca Mondiale che definisce poveri coloro che vivono con meno di 2 dollari al giorno ed estremamente poveri coloro che vivono con meno di 1 è stata ripetutamente criticata per il fatto di non tener conto né della realtà dei diversi Paesi in cui la soglia di povertà varia moltissimo, né del paniere di prodotti che si possono acquistare in diversi Paesi con lo stesso reddito.

Dopo che nel 2008 la Banca Mondiale ha aggiornato i suoi ormai obsoleti calcoli della parità dei poteri d'acquisto (PPA), il numero delle persone da essa definite "estremamente povere", secondo la soglia aggiornata di 1,25 dollari al giorno, è stato ricalcolato in 1,4 miliardi, cioè quasi 50% in più della precedente stima di 1 miliardo (ved. Rapporto ONU 2009 sugli Obiettivi del Millennio: 4-7).

8 Banca Mondiale, "Swimming Against the Tide: How Developing Countries Are Coping with the Global Crisis", Washington, DC, Banca Mondiale 2009.

9 OIL, *World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*. Ginevra, Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL).

no tratto profitto dalle speculazioni finanziarie non sono chiamati a render conto delle proprie azioni. Negli ultimi anni, per esempio, si è assistito non solo ad una continua tendenza all'aumento della disparità di reddito ma, secondo quanto riportato, anche ad un incremento della quantità di ricchezza controllata dai "super-ricchi"¹⁰. Tale fenomeno è stato reso possibile grazie ad aggressive strategie di investimento – ossia speculazioni – facilitate da flussi incontrollati di capitali¹¹. Eppure non saranno coloro che hanno tratto profitto dal boom economico pre-crisi ad essere colpiti in modo sproporzionato dalla congiuntura negativa post-crisi, bensì i gruppi a basso reddito.

Da questo punto di vista la crisi finanziaria mette anche in dubbio la convinzione che la ricchezza guadagnata sui mercati abbiano un "effetto di ricaduta" su tutta la popolazione. Il premio Nobel per l'economia Joseph Stiglitz ha recentemente dichiarato che i mercati finanziari, e in effetti anche la crescita del PIL come attualmente misurata, non sono fine a se stessi ma esistono per essere messi al servizio del benessere della gente. Ciò che è positivo per la finanza e ciò che è positivo per la sola crescita del PIL non lo è necessariamente anche per il benessere economico di tutti. Questo crollo del sistema chiama i governi nazionali ad assumere un ruolo nuovo nella definizione delle politiche economiche, sia a livello interno che – sempre di più – internazionale.

I principi di una risposta basata sui diritti umani

Una risposta alla recessione finanziaria ed economica incentrata sulle norme dei diritti umani è necessaria non soltanto per una questione di giustizia, ma anche perché renderà le riforme del sistema finanziario ed economico più sostenibili e resistenti a future crisi.

Rispondere alla crisi con politiche basate sui diritti umani non presuppone un certo tipo di sistema economico; ha tuttavia come punto di partenza uno schema chiaro e universalmente riconosciuto – un insieme di regole che si fondano sugli strumenti chiave della legislazione internazionale sui diritti umani – che guidi la definizione e la messa in atto delle politiche e dei programmi economici volti ad affrontare la crisi. I diritti umani non solo pongono dei limiti all'oppressione e all'autoritarismo, ma stabiliscono anche obblighi positivi degli Stati affinché questi tutelino i diritti economici, sociali e culturali. Gli Stati hanno il dovere di rispettare, tutelare e soddisfare i diritti umani in ogni momento, specialmente nei periodi di crisi.

10 Secondo uno studio Merrill Lynch e Capgemini del 2007, «Il numero di persone con disponibilità di 1 milione di dollari o più da investire è cresciuto dell'8% arrivando l'anno scorso a 9,5 milioni, e il patrimonio da essi controllato è salito a 37.200 miliardi di dollari. Di questi, circa 35% è nelle mani di sole 95.000 persone con patrimoni di oltre 30 milioni di dollari.» Ved. Thal Larsen. P. "Super-rich Widen Wealth Gap by Taking More Risks", *Financial Times*, 28 giugno 2007.

11 Thal Larson (*op. cit.*), citazione di un dirigente Merrill Lynch secondo cui la differenza tra ricchi e super-ricchi riflette «la volontà dei ricchissimi di rischiare di più».

I governi hanno il dovere prioritario di assicurare un livello minimo essenziale di fruizione dei diritti sociali ed economici, ed hanno l'obbligo specifico e permanente di perseguirne il pieno soddisfacimento nel modo più rapido ed efficace possibile. In base ai principi dei diritti umani i governi devono garantire che non vengano adottate misure volutamente retroattive (p. es. il taglio di programmi essenziali), a meno che ciò sia pienamente giustificato relativamente alla totalità dei diritti contemplati nei trattati fondamentali sui diritti umani e in un contesto di pieno utilizzo delle massime risorse disponibili. Anche in presenza di limitazioni delle entrate pubbliche gli Stati devono gestire le massime risorse disponibili per garantire che la piena attuazione dei diritti economici e sociali si realizzi progressivamente sia nel breve che nel lungo periodo.

Inoltre, in base al principio di non discriminazione gli Stati devono garantire che i provvedimenti adottati in risposta alla crisi non producano squilibri, e che siano messe in atto misure specifiche e mirate per assicurare uguale accesso ai servizi essenziali in tutti i Paesi e a tutte le fasce di popolazione. I membri più svantaggiati della società devono essere tutelati in via prioritaria, anche in periodi di grave limitazione delle risorse.

Gli obblighi primari in materia di diritti umani rientrano nella competenza dei singoli Stati, ma questi sono anche chiamati a contribuire alla cooperazione internazionale per la piena realizzazione dei diritti umani, in linea con la Carta dell'ONU e le convenzioni internazionali vigenti. Nello svolgimento delle loro attività in consessi internazionali quali l'ONU, la Banca Mondiale e gli incontri *ad hoc* del Gruppo dei 20 (G-20) gli Stati devono garantire che le loro politiche siano coerenti e favorevoli al soddisfacimento dei diritti umani. A tale proposito, quegli Stati che detenevano posizioni di maggior potere nei processi decisionali sulle politiche economiche globali hanno avuto maggiori responsabilità, a causa delle loro azioni e omissioni, per il crack globale. Ciò significa che essi devono anche assumersi le maggiori responsabilità nell'alleviare le conseguenze della crisi e compiere i passi necessari per assicurare un futuro equo e sostenibile. In base al diritto internazionale i governi devono anche fare in modo che i principi dei diritti umani prevalgano sugli impegni commerciali, finanziari e di investimento.

I principi base dei diritti umani comprendono partecipazione sociale, trasparenza, accesso all'informazione, tutela giudiziaria, assunzione di responsabilità. Le persone devono essere in grado di partecipare alla vita pubblica e di interagire significativamente nei processi decisionali che le riguardano, facendo sì che questi possano essere messi in discussione. Gli Stati devono inoltre garantire che nessuno sia al di sopra della legge. Se i diritti di un individuo vengono violati, costui deve fruire di strumenti accessibili ed efficaci per ottenere riparazione. Chi commette violazioni, inclusi i soggetti privati, deve essere condotto di fronte alla giustizia, e si devono impedire future attività lesive dei diritti umani.

Riforma dei processi decisionali in tema di politiche economiche

La crisi che oggi ci troviamo ad affrontare offre un'opportunità unica e una responsabilità di portata generazionale per il ripensamento dei metodi con cui sono state prese finora le decisioni di politica economica. Un approccio fondato sui diritti umani esige la riforma delle strutture di governance, affinché il complesso delle politiche economiche, sia a livello nazionale che internazionale, sia messo in atto conformemente al dettato giuridico del regime dei diritti umani.

Troppo spesso le decisioni ufficiali, per esempio quelle sulla regolamentazione dei flussi di capitali finanziari (o sulla necessità di eliminare tali regole) sono prese da pochi "esperti", che spesso includono rappresentanti delle industrie del settore privato. Questo modo di procedere sbarrando sostanzialmente la strada alla partecipazione pubblica a discussioni legali e politiche che riguardano tutti, con particolari conseguenze sui gruppi più vulnerabili ed emarginati. Se la risposta alla crisi fosse una politica basata sui diritti umani le attuali procedure verrebbero trasformate, garantendo partecipazione a tutti i livelli, pubblico scrutinio delle decisioni, trasparenza e assunzione di responsabilità in ogni fase.

L'assunzione di responsabilità e la partecipazione alla definizione delle politiche economiche sono compromesse anche dall'invasione di certe condizioni poste da istituzioni finanziarie e donatori internazionali o da inflessibili regole degli accordi commerciali e di investimento. Gli Stati dovrebbero avere l'autorità per affermare che le proprie obbligazioni in tema di diritti umani hanno la priorità sugli impegni economici o sui diritti degli investitori.

I principi dei diritti umani devono essere assimilati anche a livello internazionale dove la cooperazione per il loro soddisfacimento è un obbligo di tutti gli Stati, specie di quelli responsabili di azioni dannose. Benché le conseguenze delle misure di politica finanziaria siano di così ampia portata, gli organismi intergovernativi preposti a definire ordini del giorno e riforme finanziarie, quali il Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria, il Forum per la Stabilità Finanziaria e il G-20, limitano la partecipazione della maggior parte dei Paesi. Il FMI e la Banca Mondiale, dal canto loro, continuano ad essere governati da principi decisionali che relegano i Paesi in via di sviluppo ad un ruolo marginale e limitano la trasparenza. Allo stesso modo, altre organizzazioni internazionali che hanno l'esplicito mandato di tutelare i diritti umani sono escluse dalla formulazione delle risposte politiche nell'ambito di questi forum.

Nella sua veste di guardiana del quadro giuridico internazionale, l'ONU è il forum più appropriato e legittimo per discutere le riforme necessarie a ristrutturare il sistema economico e finanziario internazionale sulla base dei diritti umani. Il suo ruolo sarebbe notevolmente rafforzato dalla costituzione di un Comitato di Coordinamento Economico Mondiale, come raccomandato dal Comi-

tato di Esperti ONU ¹²: tale organismo, operante secondo il principio di rappresentanza basato sulle *constituencies*, e gerarchicamente pari all'Assemblea Generale e al Consiglio di Sicurezza, potrebbe conferire maggiore efficacia, rappresentanza e trasparenza ai processi decisionali relativi alle priorità di sviluppo, andando al di là delle ristrette competenze dei ministeri economici e finanziari.

Regolamentazione del settore bancario e finanziario

Un aspetto stupefacente della crisi è in quale misura gli organismi finanziari siano riusciti a trasferire il fardello delle loro irresponsabili speculazioni sulle spalle dei soggetti più vulnerabili della società: ciò è stato reso possibile da politiche governative appositamente concepite per deregolamentare l'insieme del sistema finanziario. I governi devono quindi adottare provvedimenti a tutela dei diritti umani dei cittadini, sia internamente che di concerto con altri, attraverso una solida regolamentazione del settore bancario e finanziario; devono inoltre rinsaldare l'assunzione di responsabilità e il principio di legalità ponendo un freno ai comportamenti criminali. Laddove alcuni atti non siano attualmente considerati reati (p.es. l'evasione fiscale in alcuni Paesi) o illeciti che inducono una responsabilità giuridica, devono essere approvate ed applicate adeguate misure legislative. I governi devono inoltre prendere seri provvedimenti per garantire che gli individui o i Paesi colpiti senza propria colpa ottengano riparazione.

Le banche sono gli organismi più regolamentati di tutto il settore finanziario, tuttavia i loro comportamenti sono sempre più regolati da principi di supervisione basati su meccanismi interni di gestione del rischio anziché su standard stabiliti esternamente e definiti da supervisori nazionali. Molti Paesi poveri, dietro pressione da parte di quelli industrializzati, hanno progressivamente adottato gli stessi principi, in parte perché allettati dalla possibilità di attrarre banche internazionali; per lo stesso motivo hanno anche avuto accesso agli illimitati movimenti di capitali di tali banche. Ma spesso la deregolamentazione mirata ad attrarre banche straniere non ha sortito gli effetti desiderati. L'esperienza empirica non prova alcuna relazione tra liberalizzazione dei capitali e accelerazione della crescita economica. L'accesso al credito, specialmente da parte dei gruppi più emarginati, è migliorato poco, mentre grandi banche internazionali mostrano la tendenza ad eliminare il settore nazionale da cui dipendono i più bisognosi. Oggi i Paesi con la maggiore esposizione verso banche straniere e più fortemente dipendenti da esse sono anche i più colpiti dalla crisi finanziaria, poiché questi istituti si ritirano nei propri Paesi d'origine e rifiutano prestiti ad economie divenute fragili.

Le riforme del settore bancario dovrebbero lasciare ai governi nazionali la possibilità di regola-

“ Gli afroamericani e le popolazioni indigene hanno una storia comune di sfruttamento e conquista, e soffrono in maniera spropositata le conseguenze della crisi. Il nostro Impero Americano di oggi è fondato sul cosiddetto *sogno americano*, ma è chiaro che questo Paese, il più prospero mai esistito al mondo, è stato costruito anche su terre rubate e con lavoro rubato. Fin dagli esordi le istituzioni finanziarie hanno aiutato e favorito profittatori che cercavano di arricchirsi con ogni mezzo possibile. Dobbiamo respingere la *teologia neoliberale* e formulare teorie teologiche più progressiste.”

Jean Rice (*Picture the Homeless, New York*)

mentare i servizi forniti da ciascuna banca al fine di favorire ampio accesso al credito ed altre funzioni sociali basilari. I servizi bancari forniti dallo Stato dovrebbero essere assolutamente perseguiti, se si ritiene che siano un'opzione migliore per garantire i diritti.

Gli hedge fund, i fondi di private equity e le agenzie di rating creditizio sono state lasciate ai propri meccanismi di autoregolamentazione. In molti Paesi si è permesso che gli hedge fund diventassero per il normale cittadino il principale strumento per salvaguardare i propri risparmi, mettendo a rischio il suo accesso alla previdenza sociale. Gli hedge fund e i fondi di private equity hanno anche causato improvvisa disoccupazione e altre violazioni dei diritti dei lavoratori in virtù della loro influenza sui processi decisionali nella ristrutturazione di società in tutto il mondo. Straordinari profitti sono stati favoriti anche da strategie di leverage che sfruttano l'esenzione fiscale sul finanziamento dei debiti, mettendo in tal modo a rischio fonti di entrate pubbliche; ciò ha limitato le possibilità di espansione fiscale di molti governi proprio nel momento in cui ne hanno maggior bisogno per incentivare la creazione di posti di lavoro e per rafforzare gli strumenti di tutela sociale.

Una volta constatato che le attività di questi soggetti finanziari hanno conseguenze profonde e tangibili sui diritti umani, lo Stato non deve ignorare il proprio dovere di tutela. I governi dovrebbero collaborare per l'adozione di tutte le misure necessarie ad impedire che hedge fund, fondi di private equity, strumenti derivati e agenzie di rating creditizio incidano negativamente sui diritti umani.

La liberalizzazione dei capitali e la creazione di impenetrabili paradisi fiscali hanno reso più difficile impegnarsi nella tassazione progressiva dei flussi di capitali, e agevolando lo spostamento dei profitti dal luogo di realizzazione verso altre zone a regime fiscale basso o nullo hanno ulteriormente eroso la base fiscale in Paesi sia del Nord che del Sud del mondo. Tutto ciò ha effetti negativi sulle entrate pubbliche, cruciali per i governi nel mantenere gli impegni sul fronte dei diritti umani. I governi devono onorare i propri obblighi verso i cittadini tutelando le entrate pubbliche in modo trasparente e responsabile, eliminando i paradisi fiscali e adottando provvedimenti per il controllo dei movimenti di capitali e per il rafforzamento dei bilanci fiscali.

Le banche centrali sono agenzie pubbliche e, in quanto parte del governo, titolari di obblighi verso

i diritti umani. Troppo spesso il principio di "indipendenza della banca centrale" ha significato indipendenza dall'interesse dei diritti umani e sociali, ma non ha significato libertà dalle interferenze di gruppi di interesse finanziari privati. Le banche centrali devono riconoscere che indipendenza non significa vuoto di responsabilità nel servire la società nel suo complesso; devono conciliare la necessità di perseguire un'inflazione stabile e bassa con il dovere di combattere le disuguaglianze di reddito e dare stabilità al lavoro e alle fonti di reddito dei cittadini attraverso vari strumenti di credito e supervisione.

Crisi e diritti umani nel Sud del mondo

Nel Sud del mondo è forse più drammaticamente evidente quanto la crisi comprometta l'adempimento degli impegni nel campo dei diritti umani. I Paesi in via di sviluppo, cui per lungo tempo è stato detto che dovevano puntare sulla crescita trainata dalle esportazioni e su politiche di libero mercato, sono oggi quelli che subiscono maggiormente il crollo della domanda esterna dovuto alla crisi. Ad essi dovrebbe essere consentita particolare flessibilità affinché, nel processo di sviluppo di politiche commerciali atte a fronteggiare la crisi e prevenire futuri fenomeni di vulnerabilità legata alle esportazioni, possano pienamente rispettare gli obblighi in materia di diritti umani. Proprio tali obblighi, e in particolare la necessità di scongiurare la discriminazione e garantire il progressivo soddisfacimento dei diritti, dovrebbero attentamente guidare il profilo e la strategia di esportazione di un Paese, nonché il suo equilibrio tra esportazioni e fabbisogno sul mercato interno.

I livelli di debito sono destinati a salire anche nei Paesi industrializzati. Non soltanto la crisi peggiorerà la loro situazione commerciale e finanziaria, rendendo necessario un maggiore indebitamento, ma anche un'efficace risposta alla crisi che non ricorra al finanziamento in deficit per accelerare la ripresa probabilmente eroderà i livelli minimi essenziali di benessere. In ogni caso, per l'indebitamento futuro non si possono ignorare le conseguenze e l'impatto sui diritti umani. L'aumento del debito è dovuto in parte alla proliferazione di linee di credito veloce concesso da istituzioni finanziarie multilaterali, tra cui la Banca Mondiale, al presunto scopo di aiutare i Paesi in via di sviluppo a far fronte alla crisi. Tali linee di credito erogano grandi somme di denaro con quasi nessuna possibilità di controllo da parte dei cittadini e di assunzione pub-

12 Assemblea Generale delle Nazioni Unite, "Recommendations of the Commission of Experts of the President of the General Assembly on Reform of the International Monetary and Financial System", A/63/838, 29 aprile 2009.

blica di responsabilità, ma con il rischio reale che la tutela sociale e ambientale siano completamente ignorate. L'aumento del livello di indebitamento è anche dovuto in parte alla necessità di alcuni Paesi di rifinanziare il debito in mercati del capitale privato che soffrono per scarsità di fondi, in quanto i Paesi in via di sviluppo tentano invano di competere con quelli industrializzati per riassetare i propri settori bancari in difficoltà e mettere in atto programmi di incentivi.

Se queste linee di credito possono essere necessarie nel breve termine per permettere ai governi di stabilizzare la spesa, i principi dei diritti umani sono cruciali per stabilire (1) l'indebitamento che è strettamente indispensabile accollarsi, (2) la domanda che può essere soddisfatta tramite finanza agevolata anziché indebitamento, e (3) i principi di responsabilità e trasparenza per garantire che ulteriori prestiti siano concessi in modo responsabile e sotto adeguato controllo sociale, evitando così di generare ingiustificati debiti aggiuntivi che le generazioni future saranno poi tenute a ripagare.

Alcuni prevedono che i tagli di bilancio causati dalla crisi e il trasferimento di fondi verso pacchetti di incentivi fiscali indurranno i Paesi donatori a tagliare gli aiuti allo sviluppo. Ma poiché a causa della crisi è in gioco il soddisfacimento dei diritti umani di così tante persone, i governi donatori non devono in alcun modo retrocedere dai propri obblighi di assistenza internazionale tagliando gli aiuti allo sviluppo.

Pacchetti di incentivi economici ispirati ai diritti umani

L'illustrazione di un approccio alla crisi basato sui diritti umani non sarebbe completa senza menzio-

nare il ruolo del tutto particolare che i principi dei diritti umani dovrebbero assumere nei pacchetti di incentivi economici nazionali. In tale contesto i già citati principi di non discriminazione, trasparenza, assunzione di responsabilità e partecipazione rivestono una particolare importanza.

I pacchetti di stimoli economici non devono discriminare in alcun modo. I governi dovrebbero valutare i loro effetti distributivi nella società per far sì che i benefici siano equamente percepiti senza distinzione di genere, etnia, orientamento sessuale e classe. Possono rendersi necessarie misure aggiuntive per promuovere un'effettiva equità tra i gruppi tradizionalmente emarginati e più vulnerabili. Le politiche di genere, per esempio, richiedono la partecipazione femminile alla definizione ed attuazione dei pacchetti di incentivi. Anche le decisioni assunte in corso di validità degli incentivi devono essere aperte al confronto e basate su partecipazione e trasparenza per ribadire l'assunzione pubblica di responsabilità.

Un settore cui i governi dovrebbero dare particolare priorità nei loro pacchetti di incentivi fiscali è il consolidamento e rafforzamento dei sistemi di tutela sociale per tutti i cittadini, specialmente i più vulnerabili. Il diritto alla previdenza sociale è riconosciuto nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e in numerosi trattati internazionali sui diritti umani, e tutti gli Stati hanno l'obbligo di istituire subito un sistema di tutela sociale di base da estendere progressivamente nel corso del tempo in base alle risorse disponibili. Il rafforzamento degli schemi di tutela sociale risponde all'obbligo a breve termine di proteggere i cittadini dalla recessione economica, e al contempo contribuisce alla priorità economica di più lungo termine di investire sulle persone.

Attualmente, però, non tutti i Paesi sono in grado di invocare pacchetti di incentivi economici capaci di evitare passi indietro nel soddisfacimento dei diritti e potenziare le economie nazionali. Oltre a garantire che tali pacchetti rispettino gli standard minimi dei diritti umani a livello nazionale, i governi dovrebbero onorare i propri obblighi di cooperazione internazionale riducendo il divario finanziario nel Sud del mondo.

È anche importante che i pacchetti di incentivi, nel tentativo di stabilizzare l'occupazione e le fonti di reddito, non dilatino la domanda secondo modelli di consumo ormai obsoleti e insostenibili sia nei Paesi ricchi che in quelli poveri. Persistere in un'economia fossile, dissipando le risorse della Terra ed aumentando le emissioni di gas serra, può significare soltanto aggravare le sfide che molti Paesi devono già affrontare nel tentativo di rispettare i diritti umani.

Note conclusive

Dall'attuale crisi finanziaria dovremmo aspettarci una triste eredità, peggiore di quella lasciata da ogni altra crisi della nostra generazione. Dalla crisi sono però germogliate anche alcune importanti idee che non possono più essere ignorate, e che dovrebbero costituire il fulcro della ristrutturazione del sistema economico globale. Una di queste è l'innegabile importanza, ai fini delle scelte di politica finanziaria ed economica, degli impegni in tema di diritti umani che la comunità internazionale ha sottoscritto dal 1948 in poi. L'umanità deve fare attenzione a non dimenticare quale prezzo è stato pagato per forgiare quei moderni strumenti che chiamiamo diritti umani. ■

Parità di genere e crisi finanziaria

La parità tra uomini e donne deve essere un elemento chiave nella definizione di misure e linee politiche anticrisi: la crisi finanziaria sta infatti iniziando a pervadere settori a prevalenza di lavoro femminile, e la casistica della violenza contro le donne è in aumento. Un'analisi di genere è necessaria sia per comprendere la profondità e l'ampiezza della crisi, sia per formulare risposte appropriate. Ciononostante, la crisi non presenta soltanto sfide ma anche opportunità di empowerment e leadership femminile, come già constatato in quei Paesi dove le donne hanno conquistato posizioni di preminenza.

Nancy Baroni

Canadian Feminist Alliance for International Action

Mirjana Dokmanovic, PhD

Association Technology and Society,
Serbia and Women in Development Europe (WIDE)

Geneveva Tisheva

Bulgarian Gender Research Foundation
and Bulgarian-European Partnership Association

Emily Sikazwe

Women for Change

La disparità di genere non è un fenomeno nuovo, ma l'attuale crisi economica ha esacerbato le disuguaglianze uomo-donna in tutto il mondo. Con il persistere della recessione globale governi e industria privata negoziano salvataggi e equity loans, i servizi pubblici vengono sempre più privatizzati per "proteggere" le casse governative, si tagliano le imposte sulle società di capitali a tutto beneficio delle imprese e dei ricchi. In tale contesto è sempre più evidente che le donne sono estremamente svantaggiate dalla recessione globale e dalle risposte nazionali alla crisi.

L'ONU riferisce che se inizialmente la perdita di posti di lavoro è aumentata più velocemente tra gli uomini che tra le donne, ora la percentuale maschile sta rallentando mentre quella femminile continua a crescere. Il tasso globale di disoccupazione femminile potrebbe arrivare addirittura al 7,4% contro il 7,0% di quella maschile¹. La crisi finanziaria ha colpito gli USA e l'Europa dapprima in settori a predominanza maschile come quello finanziario e manifatturiero, ma ora i suoi effetti iniziano a pervadere settori prevalentemente femminili come l'industria dei servizi e il commercio al dettaglio.

Nei Paesi in via di sviluppo le donne sono particolarmente svantaggiate dalla crisi finanziaria. Il minore controllo delle proprietà e delle risorse, l'alta presenza femminile in lavori precari o a cottimo, minori salari e più bassi livelli di tutela sociale fanno sì che le donne – e i loro figli – siano più esposte alla crisi finanziaria. Ne consegue che la posizione sociale ed economica della donna è molto più debole di quella dell'uomo in termini di capacità di far fronte alla recessione. Talvolta le donne hanno una giornata lavorativa più lunga o devono svolgere lavori aggiuntivi pur assolvendo alle responsabilità della cura primaria del nucleo familiare.

L'organizzazione "Women's Working Group on Financing for Development" fa notare che la crisi offre una decisiva opportunità di cambiare l'architettura finanziaria globale per ottemperare a principi di equità e rispetto dei diritti, e chiede una soluzione alternativa alla decisione del G-20 di rifinanziare il Fondo Monetario Internazionale. Tale mossa infatti servirebbe soltanto a perpetuare fallimentari politiche economiche neoliberali, accentuare disuguaglianze strutturali preesistenti e aggravare l'indebitamento dei Paesi in via di sviluppo. Uno scenario, questo, in linea con l'antiquata e iniqua consuetudine secondo cui poche nazioni ricche operano a nome di molte nazioni di svariate condizioni economiche. L'organizzazione richiede soluzioni e rimedi alla crisi finanziaria che siano frutto di un ampio e partecipato processo consultivo da tenersi non all'interno del FMI bensì delle Nazioni Unite, laddove sono sanciti i diritti umani delle donne e ogni Stato membro ha voce in capitolo².

La maggior parte delle strategie governative volte ad affrontare la crisi economica e finanziaria non si basano sui diritti umani o su principi di equità. Molti Paesi industrializzati hanno negoziato enormi salvataggi usando il denaro pubblico per sostenere le grandi imprese. Diversi tra loro investono in progetti per infrastrutture riguardanti soprattutto settori a predominanza maschile (edilizia, trasporti ecc.) anziché investire in infrastrutture dolci (assistenza sanitaria, assistenza all'infanzia, sostegno al reddito ecc.) di cui le donne sono tradizionalmente le principali beneficiarie. I piani di indennità di disoccupazione, se esistono, riguardano generalmente soltanto lavoratori a tempo pieno

e prendono raramente in considerazione la forza lavoro part-time la cui stragrande maggioranza è composta da donne. Aumenta la casistica della violenza contro le donne: quando viene a mancare la sicurezza economica e sociale è più difficile per la donna sfuggire a situazioni violente.

Il rapporto sul traffico di esseri umani³ appena pubblicato dal Dipartimento di Stato USA rileva che la crisi economica globale contribuisce al traffico sessuale e di lavoratori sia perché disoccupazione e povertà crescenti espongono maggiormente le persone all'insidia dei trafficanti, sia perché aumenta la domanda di beni e servizi a basso prezzo. Il rapporto prevede che la crisi incentiverà l'economia sommersa come mezzo per aggirare il fisco e le leggi sulla tutela del lavoro tramite l'assunzione di manodopera non sindacalizzata: ciò incoraggerà il ricorso al lavoro forzato, sottopagato e minorile da parte di multinazionali a corto di fondi.

Secondo Amnesty International la crisi economica aggrava i problemi esistenti nel campo dei diritti umani e alcune importantissime tematiche quali la povertà, i diritti riproduttivi e la violenza contro le donne non ricevono l'attenzione e le risorse di cui necessitano. I governi investono nel consolidamento del mercato, ma il mercato non affronterà i problemi relativi ai diritti umani. In passato i governi hanno usato la sicurezza per sabotare i diritti umani; oggi la crisi economica fornisce loro un altro imperativo, ed essi tornano ad ignorare i diritti umani.

Le reazioni alla crisi economica comportano tagli ai finanziamenti destinati a meccanismi per la parità di genere e all'attuazione di leggi sullo stesso tema, pregiudicando i progressi nel campo dell'uguaglianza e rafforzando inevitabilmente gli stereotipi di genere già esistenti. A ciò si aggiunge il minore sostegno finanziario alle organizzazioni femminili, che sono parte essenziale del movimento femminile globale.

Una conferenza della Commissione Europea su "Parità tra uomini e donne in un periodo di cambiamenti" (15-16 giugno 2009) ha messo in evidenza alcuni trend regionali degli effetti della crisi sulla questione di genere, che sono simili a quelli globali: in Europa le donne predominano nei lavori pre-

¹ Ved: OIL, *Global Employment Trends for Women*. Ginevra, Ufficio Internazionale del Lavoro, 2009.

² L'organizzazione Women's Working Group on Financing for Development è coordinata da Development Alternatives e Women for a New Era (DAWN) e comprende le seguenti reti e organizzazioni: African Women's Development and Communication Network (FEMNET), Arab NGO Network for Development (ANND), Association for Women's Rights in Development (AWID), Feminist Task Force-Global Call to Action against Poverty (FTF-GCAP), Global Policy Forum (GPF), International Council for Adult Education (ICAE), International Gender and Trade Network (IGTN), International Trade Union Confederation (ITUC), Network for Women's Rights in Ghana (NETRIGHT), Red de Educación Popular entre Mujeres para América Latina y el Caribe (REPEM), Third World Network-Africa (TWN-Africa), Women's Environment and Development Organization (WEDO), Women in Development Europe (WIDE).

³ Dipartimento di Stato USA, *Trafficking in Persons Report*, Washington DC, 2009. Disponibile su: www.state.gov/g/tip/rts/tiprpt/2009.

“ La crisi finanziaria ha certamente colpito il Benin. Oggi molte famiglie possono permettersi soltanto un pasto al giorno. Sono in aumento i matrimoni forzati, che rappresentano per le famiglie un modo per vendere le figlie e far fronte alla crisi. La crisi ha cancellato i progressi fatti nella lotta alla violenza contro le donne. Gli effetti di genere della crisi si accentuano: diminuiscono le iscrizioni scolastiche femminili e la presenza delle donne nel mercato del lavoro formale. Le donne sono le prime a perdere il lavoro, e spesso rimangono sole ad accudire le famiglie senza alcuna forma di assistenza sociale. ”

Sonon Blanche (*Social Watch Benin*)

“ Il governo bulgaro ha ammesso soltanto nel febbraio di quest'anno che la Bulgaria era stata colpita dalla crisi. Finora 44.000 persone hanno perso il lavoro a causa della crisi, e il 96% di loro sono donne. Molti dei settori coinvolti (abbigliamento, calzature, alimentari, pubblica amministrazione) sono a prevalenza femminile. La crisi si ripercuote anche sulla violenza contro le donne: normalmente nel tribunale della mia città vengono promosse in media 17-19 cause all'anno, quest'anno ce ne sono già state 42. In molti casi gli uomini abbandonano le mogli con i figli quando queste vengono licenziate, quindi ora le loro famiglie devono sopravvivere con i 50 euro scarsi dell'indennità mensile di disoccupazione. Molte delle donne intervistate hanno subito molestie sessuali sul posto di lavoro ed hanno avuto difficoltà a trovare un impiego nel settore formale. ”

Milena Kadieva (*Gender Research Foundation, Bulgaria*)

cari, part-time e a tempo determinato, in gran parte a causa dell'eccessivo carico di responsabilità domestiche e assistenziali. Nonostante le normative UE sulla parità di genere nel mondo del lavoro, perdurano problemi di disparità di retribuzione e la necessità di conciliare lavoro e vita familiare. È vero che in Europa la crisi ha colpito sia gli uomini che le donne, ma li ha colpiti in modo diverso.

Tra le conclusioni della conferenza vi sono: la necessità di misure aggiuntive per incoraggiare la presenza femminile nel mercato del lavoro, l'uguaglianza tra uomo e donna quale elemento chiave nella definizione di provvedimenti e politiche anti-crisi, la promozione della leadership femminile nel settore privato, l'adozione di politiche favorevoli alla famiglia da parte del mondo imprenditoriale, la necessità di investire in piani educativi e formativi rivolti alle donne. È stata inoltre sottolineata l'importanza di leggi e meccanismi miranti alla parità di genere in tempo di crisi.

Il rafforzamento dei diritti delle donne durante la crisi

Il Direttore Generale dell'OIL Juan Somavia ha recentemente annunciato un'importante iniziativa: la creazione di un patto globale d'emergenza per il lavoro volto a promuovere una risposta politica coordinata alla crisi globale del lavoro e all'aumento della disoccupazione, dei lavoratori poveri e del lavoro precario⁴. Tale risposta mira a scongiurare

una recessione sociale globale e ad alleviarne gli effetti sulle persone. Il patto aiuterà sia le misure straordinarie di incentivo sia le altre politiche governative a rispondere meglio ai bisogni delle persone che necessitano di tutela e lavoro, allo scopo di accelerare congiuntamente la ripresa economica e quella lavorativa.

Amnesty International ha recentemente lanciato la campagna “*Io pretendo dignità*” in favore dei diritti minacciati dalla crisi economica e a sostegno delle persone dimenticate dai provvedimenti anticrisi. Tema fondamentale è l'assunzione di potere da parte dei poveri: la campagna intende dar loro maggiore voce ed accrescere la trasparenza e l'assunzione di responsabilità dei governi, affinché questi rendano conto degli impegni presi a favore della parità di genere e dei diritti delle donne, e i poveri possano prendere parte alle decisioni inerenti alla propria vita. Particolare evidenza è data ai diritti delle donne e alla loro partecipazione alle decisioni riguardanti i loro diritti.

Accanto a queste iniziative, meritano particolare attenzione le sfide e le opportunità di empowerment e leadership femminili offerte dalla crisi. Stiamo assistendo ad esempi positivi di donne che ottengono posizioni dirigenziali di alto livello in conseguenza della crisi economica e finanziaria globale, prime tra tutte il nuovo Primo Ministro islandese e il nuovo Presidente della Lituania: entrambe sono state elette principalmente in virtù dello scontento degli elettori per il fallimento delle politiche economiche che hanno acuito gli effetti della crisi nei rispettivi Paesi.

Secondo l'organizzazione Women's Working Group for Financing for Development, una rispo-

sta alla crisi basata sui diritti richiede, tra l'altro, un'immediata riforma dell'architettura finanziaria globale per gestire efficacemente la mancanza di liquidità e gli squilibri nelle bilance dei pagamenti, e per garantire che i provvedimenti di natura politica non spostino sull'economia dell'assistenza il peso delle cure familiari e della fornitura di servizi. L'organizzazione sostiene la messa in atto di provvedimenti e procedure a livello nazionale, regionale e internazionale rispettosi degli spazi politici nazionali e coerenti con le regole e gli impegni internazionali, tra cui quelli che riguardano i diritti della donna e la parità di genere. Le politiche e gli accordi commerciali dovrebbero permettere ai Paesi di prendere le distanze dagli squilibri dell'OMC e dai fallimentari negoziati di Doha; dovrebbero inoltre accompagnarsi alla cancellazione dei debiti illegittimi dei Paesi in via di sviluppo, nonché alla creazione di un meccanismo di uscita dal debito cui partecipino i governi debitori, i gruppi per i diritti delle donne e altre organizzazioni della società civile.

Nel corso della Conferenza ad Alto Livello dell'ONU su “Crisi finanziaria ed economica globale e suoi effetti sullo sviluppo” (24-26 giugno 2009) l'organizzazione ha ricordato ai Paesi membri dell'ONU che le donne non possono più aspettare, e che è giunto il momento di agire per una riforma basilare dell'architettura finanziaria globale⁵. Nonostante l'unanime richiesta di azione da parte delle organizzazioni della società civile, il documento finale della Conferenza non è stato all'altezza delle aspettative. Allo scopo di salvaguardare un fragile consenso, gli Stati membri hanno preso solo vaghi impegni per una riforma dell'architettura finanziaria, mentre il ruolo centrale dell'ONU (il cosiddetto G-192) nella governance economica è quasi venuto meno.

I sostenitori dei diritti delle donne hanno salutato con favore i passaggi del documento che riconoscono come le donne si confrontino con «minore sicurezza del reddito e un maggiore carico di cure familiari» (par. 3) e come donne e bambini siano stati particolarmente impoveriti dalla crisi (par. 7). Il documento riconosce inoltre come le risposte alla crisi debbano tener conto di una prospettiva di genere (par. 10), i provvedimenti di sgravio debbano considerare tra le altre cose anche la parità di genere (par. 21), e come l'equilibrio di genere debba influire sulle nomine alle cariche dirigenziali nelle Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI) (par. 49). Una grande delusione è data dalla mancanza di un impegno forte ad approfondire questi temi in futuro. Il costante riferimento, in tutto il testo, ad un “sistema di sviluppo delle Nazioni Unite” rispecchia una riduzione del ruolo dell'ONU a semplice teatro di assistenza umanitaria e cooperazione allo sviluppo. I gruppi della società civile sono giunti alla conclusione che il documento finale rappresenti un chiaro tentativo di tagliare fuori i G-192 dal sistema della governance economica globale.

⁴ Le proiezioni OIL sui lavoratori poveri nel mondo indicano che tra il 2007 e il 2009 200 milioni di lavoratori rischiano di entrare nella fascia di popolazione che vive con meno di 2 dollari al giorno. Ved.: OIL, *Global Employment Trends Update*, Maggio 2009.

⁵ Women's Working Group on Financing for Development (WWG-FD). “Time to Act: Women Cannot Wait. A call for rights based responses to the global financial and economic crisis”, giugno 2009.

EFFETTI DI GENERE PRODOTTI DALLA CRISI NELL'EUROPA DELL'EST

I trend globali dell'impatto della crisi sulle donne caratterizzano anche i Paesi dell'Europa dell'Est, come si rileva dai rapporti nazionali contenuti in questo volume. Nella Repubblica Ceca, per esempio, le riforme della finanza pubblica quali riduzioni fiscali per i più ricchi e aumento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) dei prodotti essenziali hanno trasferito il maggior onere sui cittadini più svantaggiati, tra cui le donne. Lo stesso vale per l'introduzione di quote sui servizi e per i tentativi di ridurre l'imposizione previdenziale, specialmente quella dei contribuenti più ricchi. Disparità retributive e discriminazione di genere e di età erano problematiche importanti anche prima della crisi; ulteriori problemi di parità di genere nella Repubblica Ceca sono dovuti alla politica conservatrice del governo e alla mancanza di sostegno per le istituzioni di assistenza all'infanzia. La crisi ha anche inasprito la discriminazione nei confronti delle immigrate, in particolare le asiatiche.

In Ungheria, uno dei Paesi dell'Europa dell'Est più colpiti dalla crisi, il nuovo governo ha approvato una serie di misure (taglio delle pensioni, dei bonus nel settore pubblico, del sostegno alla maternità, dei contributi per i mutui, delle sovvenzioni per l'energia e i trasporti pubblici) quali condizione per il pacchetto di salvataggio del FMI contro gli effetti della crisi economica. Tutto ciò, al pari delle misure aggiuntive già in programma tra cui tagli al sostegno e alle indennità di maternità nonché all'assistenza alle giovani coppie con bambini, avrà conseguenze negative sulle donne e aumenterà il loro carico di lavoro assistenziale.

In Polonia la riduzione dei redditi familiari dovuta alla crisi economica minaccia di depauperizzare intere fasce sociali, specialmente nelle classi medie e basse. Molto probabilmente le ripercussioni saranno più gravi sulle donne, poiché esse sono tradizionalmente responsabili del benessere familiare. Secondo alcuni analisti, nell'economia polacca la crisi potenzierà il settore del lavoro grigio in quanto molti imprenditori, specialmente piccoli, tentano di minimizzare i costi della manodopera e di evitare l'imposizione fiscale e altri costi correlati all'assunzione formale. Ne consegue che molto probabilmente la crescita del lavoro grigio riguarderà più le donne degli uomini, poiché sono le donne ad essere più spesso ingaggiate per lavori a bassa retribuzione, in particolare nel settore dei servizi privati (es. vendita al dettaglio).

Altri problemi di parità di genere sono la contrazione del settore dell'abbigliamento, ad alta concentrazione femminile, e la scarsa mobilità nel mercato del lavoro causata dall'alto costo degli affitti specie nei piccoli centri in zone economicamente depresse.

In Bulgaria le ONG e i sindacati non sono d'accordo con quello che considerano uno slittamento della politica governativa verso l'accettazione di tagli alla spesa sociale in tempi di crisi. La spesa sociale era già bassa prima dell'aggancio valutario e ulteriori riduzioni potrebbero infrangere la pace sociale nel Paese. La disoccupazione è in crescita (si noti che i disoccupati non dichiarati sono pari, se non addirittura superiori, a quelli registrati) e colpirà per lo più i giovani senza esperienza lavorativa, i lavoratori non specializzati, quelli anziani, i disabili e le donne.

In Serbia i sindacati hanno accettato la proposta governativa di ritardare l'applicazione del Contratto Collettivo Generale e di posporre alcuni obblighi finanziari dei datori di lavoro nei confronti dei lavoratori, tra cui il pagamento delle indennità, allo scopo di «aiutare il settore privato ad uscire dalla crisi economica». Con la scusa di mantenere la stabilità economica vengono apertamente violati i diritti dei lavoratori, mentre le grandi imprese e i magnati sono liberi di astenersi dal pagare tasse, salari e indennità. È stato recentemente annunciato che il mantenimento degli accordi di stand-by

con il FMI, per un valore di 3,96 miliardi di dollari USA, comporterà tagli alle pensioni, all'educazione e all'assistenza sanitaria, il che peggiorerà ulteriormente la posizione sociale della donna. In Slovacchia, nonostante le previsioni iniziali secondo cui il Paese non sarebbe stato colpito, le stime ufficiali dell'aprile 2009 parlano di 30.000 posti di lavoro persi. In tali condizioni, nel mercato del lavoro persiste la discriminazione nei confronti delle donne.

In tutti i Paesi dell'Europa centro-orientale e della Comunità degli Stati Indipendenti le donne costituiscono di regola la maggioranza dei lavoratori temporanei, stagionali, a contratto e a bassa specializzazione, che difficilmente godono di regolare indennità di disoccupazione o forme di tutela sociale. Il rapporto *Development & Transition* del luglio 2009 avverte che probabilmente la crisi colpirà le donne in settori quali occupazione e reti di previdenza sociale, attività assistenziale non retribuita, educazione, migrazione e violenza di genere. In Kazakistan, per esempio, il difficile accesso alle risorse finanziarie necessarie per svolgere regolari attività imprenditoriali spinge le donne al lavoro autonomo o ad attività commerciali di piccole dimensioni nel settore informale. La vulnerabilità delle donne potrebbe facilmente aggravarsi con l'evolversi della crisi. L'emigrazione femminile è un fenomeno di portata spesso sottostimata, così come le conseguenze sulle famiglie che dipendono dai salari delle emigranti per sopravvivere. Per di più, le donne possono trovarsi in una situazione ancora più vulnerabile al loro ritorno a casa, respinte dalla loro comunità, dalle loro famiglie e considerate prostitute¹. ■

¹ Sperl, L. "The Crisis and its consequences for women", in *Development & Transition*, N°13, 2009.

IMPATTO DELLA CRISI SULLE QUESTIONI DI GENERE NELL'AFRICA SUBSAHARIANA

Mentre i Paesi industrializzati hanno provveduto al salvataggio delle imprese, nel Sud del mondo la crisi ha portato ad intensificare le privatizzazioni e allentare la riscossione delle entrate da investitori esteri. In molti Paesi dell'Africa subsahariana le imprese hanno tratto vantaggio dalla situazione congelando i salari, bloccando le assunzioni e persino chiudendo stabilimenti in nome della riduzione delle spese generali. Nello Zambia, per esempio, il governo ha fatto fronte agli effetti della crisi finanziaria globale eliminando innanzi tutto la tassa sugli extra-profitti dell'industria mineraria, nel tentativo di dissuadere gli investitori del settore dal chiudere le loro attività. Tutte queste misure hanno decurtato le entrate fiscali; di conseguenza i governi del Sud del mondo hanno seguito a tagliare i servizi sociali quali educazione e sanità.

Se da un lato la minore spesa nel settore sanitario ha appesantito il carico di lavoro assistenziale delle donne (e ciò vale in particolare per quelle affette da HIV/AIDS), dall'altro sono proprio le donne le prime a perdere il lavoro e a trovarsi sempre più spesso impegnate in piccoli commerci informali di verdura e pomodori quale forma di compensazione. Inoltre, mentre sempre più persone continuano a perdere il lavoro aumentano i casi di violenza di genere.

La cosa più preoccupante è l'assenza di voci femminili nella risoluzione della crisi. Le decisioni prese per combattere la crisi continuano ad essere formulate in un'ottica maschile per favorire innanzi tutto gli uomini. È quindi necessario potenziare la partecipazione delle donne ai processi decisionali, affinché le loro problematiche siano tenute in considerazione nei provvedimenti nazionali adottati per affrontare la crisi economica e finanziaria globale. ■

L'organizzazione Women's Working Group tuttavia guarda avanti, ed ha sottolineato che le donne continueranno ad esigere giustizia economica e giustizia di genere in ambito ONU sebbene le IFI e i G-20 continuino a rifiutare l'idea di incentrare lo sviluppo sulle persone e non sul profitto. Nonostante il comprovato insuccesso delle loro ricette di politica neoliberale e dei loro irresponsabili sistemi di governance finanziaria, il FMI e la Banca Mondiale continuano a promuovere politiche fallimentari e impongono condizionalità ai Paesi in via di sviluppo, agendo non da agenzie specializzate dell'ONU ma come se l'ONU fosse la loro agenzia specializzata. Nel sistema ONU tutti gli Stati membri dovrebbero essere uguali, ma alcuni – adesso

allargati a 20 – sono più uguali dei restanti 172. La dichiarazione del Women's Working Group esprime forte opposizione a questa pratica e reclama per tutti gli Stati membri parità di voto, parità di diritti e parità di doveri attorno ai tavoli decisionali.

Le organizzazioni della società civile, tra cui le organizzazioni e le reti femminili, chiedono un approccio allo sviluppo basato sui diritti. Una verifica dell'attuazione di tale approccio da parte delle agenzie ONU dimostra che può essere efficace nello sradicamento della povertà, nello sviluppo della democrazia e dei diritti umani, e nel sostegno ai gruppi vulnerabili (in particolare alle donne) affinché prendano parte ai processi decisionali⁶. L'applicazione di questo concetto contribuisce alla

realizzazione degli impegni assunti dagli Stati parte in base alla Convenzione per l'Eliminazione di tutte le forme di Discriminazioni contro le Donne (CEDAW, *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*) e alla Piattaforma d'Azione di Pechino.

È tuttavia necessario migliorare ancora l'approccio, per rispondere con efficacia ai bisogni delle donne e migliorare la qualità delle relazioni basate sulla parità di genere. Sussistono ancora diverse lacune derivanti da eccessiva genericità, deboli meccanismi di attuazione, insufficiente applicazione del concetto di diritti umani. L'approccio allo sviluppo basato sui diritti umani si fonda sui principi di partecipazione, responsabilità, non discriminazione, uguaglianza, particolare attenzione ai gruppi vulnerabili, empowerment, riferimento alle norme sui diritti umani, realizzazione progressiva, non-regressione, principio di legalità. Esso non ha però come obiettivo lo smantellamento delle relazioni sociali, economiche e politiche fondate sulla discriminazione e sulla disuguale distribuzione di benessere, potere e risorse. Il modello dei diritti umani da solo non basta a cambiare l'ideologia neoliberale che pregiudica fortemente il soddisfacimento dei diritti, sia umani che della donna, dal momento che la maggior parte delle normative sui diritti umani non sono vincolanti e che finora non esistono meccanismi di coercizione per obbligare gli Stati a concretizzare i propri impegni.

Un'analisi di genere dimostra che occorre sviluppare buoni strumenti analitici per comprendere le disuguaglianze insite sia nell'economia di mercato neoliberale sia nelle relazioni di genere. Le disuguaglianze di genere nei processi decisionali della macroeconomia sono state analizzate da alcune economiste femministe, le quali hanno creato una serie di strumenti (indicatori specifici di genere, bilancio di genere, statistica di genere) da usarsi parallelamente ad un approccio basato sui diritti, al fine di rafforzare l'empowerment femminile nel processo di sviluppo e sollecitare la responsabilità d'impresa da parte delle istituzioni finanziarie internazionali. ■

6 Comitato Permanente Inter-agenzie, *Growing the Sheltering Tree, Protecting Rights through Humanitarian Action, Programmes & Practices Gathered from the Field*, UNICEF; Moser, C., Norton, A. (2001) *To Claim Our Rights: Livelihood Security, Human Rights and Sustainable Development*, Overseas Development Institute, Londra; OCSE (2006). *Integrating Human Rights into Development: Donors approaches, experiences and challenge*, OCSE; OHCHR, *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, ONU, 10 Settembre 2002.

La crisi alimentare globale

Nei Paesi in via di sviluppo i poveri spendono per il cibo più del 50% del proprio reddito, i poverissimi l'80% e oltre. L'aumento dei prezzi alimentari non ha aggravato soltanto la povertà, ma anche la fame. Alcuni elementi che hanno influenzato l'incremento dei prezzi delle derrate agricole sono, tra gli altri: forniture idriche carenti, costi di produzione, siccità e cambiamento climatico. Occorre un nuovo sistema alimentare, un sistema che rispetti i diritti politici, sociali, culturali e ambientali nonché l'importanza economica dell'agricoltura. I governi devono includere in tutti i loro programmi di politica economica il rispetto per il diritto umano universale al cibo.

Sophia Murphy
Capo consulente area Commercio e Governance Globale
Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)

Iniziato nel 2005 e giunto al culmine nel luglio 2008, l'aumento dei prezzi di molte derrate alimentari sui mercati mondiali ha raggiunto i livelli più alti degli ultimi 30 anni. Alcuni prezzi hanno stabilito nuovi record. Tra marzo 2007 e marzo 2008 il prezzo del riso è aumentato del 74%, e gran parte dell'aumento è avvenuto nell'arco di poche settimane nel marzo 2008. Il prezzo del grano è quasi raddoppiato salendo del 130% nello stesso periodo, da marzo 2007 a marzo 2008¹.

In seguito, dopo il crollo del prezzo del petrolio (da punte di oltre \$150 al barile nel giugno 2008 a \$40 pochi mesi dopo) anche i prezzi delle derrate alimentari sui mercati mondiali sono scesi; tuttavia, come la FAO e altri soggetti continuano a far presente, in molti Paesi in via di sviluppo i prezzi dei prodotti alimentari non sono scesi quasi per niente e restano tuttora più alti rispetto a due o tre anni fa. In 10 Paesi i prezzi attuali sono i più alti mai registrati. La FAO riferisce che il persistere del rialzo dei prezzi è particolarmente evidente nell'Africa sub-sahariana, dove in tutti i Paesi presi in esame il prezzo del riso è molto più alto rispetto a quello di 12 mesi prima. Nell'89% dei Paesi africani i prezzi di mais, miglio e sorgo sono superiori a quelli dell'anno precedente. L'articolo sottolinea che altri Paesi sono interessati dal rialzo dei prezzi, specialmente quello del riso in Asia e quello di mais e grano nel Centro e Sudamerica.

I poveri spendono per il cibo più del 50% del proprio reddito, i poverissimi l'80% e oltre, il che rende insostenibili i recenti aumenti dei prezzi. Il risultato non è soltanto l'incremento della povertà (assenza di denaro da spendere per cure sanitarie, educazione, iniziative imprenditoriali o altro) ma anche l'aumento della fame, il che significa minore produttività, stentato sviluppo fisico e mentale di feti, neonati e bambini, e infine la morte. Nessuna di queste morti è inevitabile. Basta pensare che nel 1966 una persona su tre era affetta da fame cronica: quasi il 35% della

popolazione globale non aveva da mangiare, giorno dopo giorno. Nel 2005 tale proporzione era di quasi una su sette, circa il 15%. Una così drastica riduzione nell'incidenza della fame si è verificata mentre la popolazione mondiale cresceva rapidamente; il risultato fu che a miliardi di persone fu risparmiata un'esistenza compromessa dalla malattia e da ridotte capacità mentali. La fame cronica è qualcosa che noi, cioè governi, società, organizzazioni di base e cittadini, possiamo eliminare.

Perché è successo?

I prezzi riflettono il rapporto tra domanda e offerta, complicato dal valore delle valute e da speculazioni su ciò che ci riserva il futuro; sono il risultato di domanda, offerta e fattori istituzionali.

Carenze di offerta sono normali in agricoltura. Normalmente una carenza di offerta innesca un aumento di produzione in virtù dei prezzi più elevati, poiché un maggior numero di agricoltori è spinto a coltivare i prodotti che introitano i prezzi migliori. In genere si verifica uno sfasamento (il tempo di maturazione delle colture) e poi l'offerta supera spesso la domanda potenziale, quindi in agricoltura c'è uno schema fisso in base al quale i picchi di prezzo preludono a periodi di forte offerta e relativo calo dei prezzi, che durano molto di più rispetto ai periodi di rincaro. Questo fenomeno è collegato a ciò che gli economisti chiamano "domanda anelastica": le persone devono mangiare per vivere, ma una volta nutrite spendono il proprio denaro altrove. Più ricche sono, più bassa sarà la quota di reddito che spendono per il cibo. Si tratta di un meccanismo noto anche come "legge di Engel", dal nome del famoso economista del XIX secolo che per primo scrisse di questo comportamento.

Nel XXI secolo alcune cose sono un po' cambiate: non da ultimo il fatto che esiste una nuova e teoricamente illimitata fonte di domanda di derrate agricole derivante dal settore dei biocombustibili, oltre ad una crescente pressione sia quantitativa che qualitativa sul suolo e sull'acqua disponibili e all'incertezza riguardo agli effetti del cambiamento climatico sulle condizioni di coltura. Alcuni fattori allarmanti ci dicono che gli ultimi 50 anni di costante crescita della produttività agricola potrebbero volgere al termine.

Questi cambiamenti strutturali hanno enormi implicazioni sulle politiche pubbliche volte a garantire la sicurezza alimentare e le produzioni agricole future. I governi agiranno in modo molto diverso a

seconda che la crisi alimentare sia data da problemi a breve termine o reversibili (p. es. cattiva legislazione, bisogno di flussi di cassa d'emergenza, necessità di sovvenzionare fertilizzanti) oppure da problemi più profondi nei sistemi alimentare e agricolo.

Di seguito riassumiamo brevemente le cause dell'improvviso ed eccezionale aumento dei prezzi delle derrate agricole. Si continua a discutere quanto ciascuno di questi elementi sia stato e sia tuttora importante.

Innanzitutto l'offerta:

Acqua

L'irrigazione agricola costituisce quasi il 70% degli impieghi mondiali dell'acqua. L'agricoltura irrigata produce il 40% del cibo mondiale sul 20% dei terreni agricoli globali. È altamente produttiva, ma la quantità di acqua utilizzata è spesso insostenibile. Circa 1,4 miliardi di persone vivono in aree con forniture idriche carenti. Una dieta ricca di carne e prodotti caseari, abituale nella maggior parte dei Paesi industrializzati e sempre più diffusa nel Sud del mondo, esercita sulle riserve mondiali d'acqua una pressione decisamente maggiore rispetto ad una dieta a base di proteine vegetali.

Scorte

Le scorte alimentari mondiali sono dimezzate rispetto al 2002: si stima che il pianeta abbia attualmente una riserva di circa due mesi, ossia il margine minimo raccomandato dalla FAO nell'eventualità di un'interruzione dell'offerta. Un basso livello di scorte fa sì che piccole variazioni di offerta abbiano effetti notevoli sui prezzi. I rapporti scorte/consumo per i cereali non sono mai scesi così tanto dal 1972-1973; le riserve di grano in particolare non sono mai state così basse. Governi e aziende private confidavano sul fatto che le basse scorte interne potessero essere compensate dall'accesso ad un mercato globale retto da accordi di libero commercio, così che il calo delle riserve non innescasse un immediato aumento dei prezzi come sarebbe successo un tempo. Quando avverse condizioni climatiche hanno colpito contemporaneamente e per vari anni consecutivi molti dei maggiori fornitori mondiali, nessuno era equipaggiato con adeguati margini di riserva; di conseguenza i prezzi hanno iniziato a salire, in ritardo ma velocemente.

L'importanza di avere bassi livelli di scorte è oggetto di discussione. David Dawe della FAO, per

¹ Gli aumenti dei prezzi risultavano molto più drastici in dollari USA nominali che in altre valute. Dal 2002 in poi i prezzi del mais nel mondo sono saliti del 143% in dollari nominali ma soltanto del 37% in Euro reali (cioè costanti). I molti Paesi in via di sviluppo che importano generi alimentari pagando in una valuta legata al dollaro USA hanno sofferto per l'aumento dei prezzi molto più di Paesi più indipendenti o le cui valute sono invece legate all'Euro.

“ In Sudan il 69% delle persone vive sotto la soglia di povertà, in particolare le donne che lavorano nel settore agricolo. Negli ultimi anni i servizi sanitari sono migliorati, ma i poveri continuano a soffrire a causa dell'aumento dei prezzi alimentari. La società civile sudanese rivendica maggiori finanziamenti per lo sviluppo, ma in una prospettiva multi-dimensionale e non soltanto economica. Lo sviluppo deve essere strategico e implicare la partecipazione femminile a livello popolare. ”

Niemat Kuku (Gender Research and Training Center, Sudan)

esempio, ritiene che buona parte del calo sia dovuto alla sola Cina, che ha deciso di ridurre le sue elevatissime scorte a livelli più gestibili². Si può tuttavia obiettare che quanto più la Cina (con oltre il 15% della popolazione mondiale) dipende dai mercati mondiali, tanto più è importante avere una scorta consistente, poiché la sola Cina ha bisogno di molto cibo per mantenere la sicurezza alimentare interna. Dawe sottolinea anche come le scorte di molti prodotti, per esempio il grano, abbiano seguito per decenni un trend discendente. A questo punto è naturale chiedersi: “quanto è basso un livello ‘troppo basso’?”. Il grano è comunque fondamentale per la sicurezza alimentare: c'è un punto oltre il quale le scorte saranno troppo basse e non sarà più reperibile con certezza sui mercati mondiali in caso di carestia in uno o più dei maggiori Paesi esportatori?

Costi di produzione

Fertilizzanti, petrolio, pesticidi e sementi sono molto rincarati tra il 2007 e il 2008. I prezzi dei fertilizzanti sono aumentati più di tutti gli altri gruppi di prodotti (compreso il petrolio) rispetto sia al 2007 che al 2000, cioè sia nel breve che nel lungo termine. Gli aumenti del prezzo del petrolio sono ampiamente responsabili per l'inflazione dei prezzi alimentari nei Paesi industrializzati ed hanno colpito anche i Paesi poveri. I maggiori costi dei fattori produttivi rendono più onerosa la produzione alimentare e riducono gli utili agricoli netti in quelle aree rurali che dipendono da fattori produttivi esterni per le proprie produzioni agricole.

Siccità

La siccità sembra oggi più frequente e più diffusa che in ogni altro periodo della storia recente, in quanto inasprita da desertificazione, deforestazione, pianificazione urbanistica inadeguata, uso eccessivo delle acque freatiche. Nel 2007 le colture della maggior parte dei grandi esportatori di frumento, tra cui Australia, Argentina e USA, hanno avuto problemi di natura idrica con conseguente calo di offerta sui mercati mondiali.

Cambiamento climatico

Il cambiamento climatico condiziona piovosità e temperature, due fattori vitali per la produttività agricola. Una variazione di appena 1°-2°C (soglia che secondo molti esperti sarà oltrepassata) ridurrà la produzione

agricola nelle zone tropicali e subtropicali. Gli esperti prevedono che in Africa da 75 a 250 milioni di persone subiranno gli effetti del cambiamento climatico, e in alcune regioni la cui agricoltura è dipendente dalle piogge le produzioni perderanno metà del proprio potenziale da qui al 2020. Nel centro, sud e sudest dell'Asia l'abbassamento dei livelli dei fiumi causerà una ridotta irrigazione e quindi ridotta produzione. La FAO stima che in 65 Paesi, pari a circa metà della popolazione mondiale, la produzione di cereali si ridurrà a seguito del cambiamento climatico³.

Vediamo ora la domanda:

Popolazione

La popolazione totale della Terra aumenta di 78 milioni di persone ogni anno. La crescita sta scemando, tuttavia si calcola che raggiungeremo circa 9 miliardi di persone prima che la popolazione mondiale si stabilizzi nel 2050.

Alimentazione

Quel che più conta è che la gente sta cambiando il modo di mangiare. Ogni anno sempre più persone mangiano come ricchi occidentali, ossia assumono troppe calorie, specialmente grassi e zuccheri; inoltre mangiano cibo prodotto, lavorato e trasportato usando troppa acqua ed energia. Nei Paesi industrializzati circa metà del cibo va sprecato, e gran parte di esso viene gettato via nelle case, nei supermercati e nei ristoranti dove le porzioni sono troppo abbondanti⁴. La dieta occidentale è causa del degrado degli ecosistemi e danneggia la salute. Il cambiamento dell'alimentazione dei ricchi rende più costosa quella dei poveri, poiché sottrae terreno ai prodotti tradizionali quali manioca, miglio, grano e ortaggi locali.

Biocombustibili

I biocombustibili (o agrocombustibili) sono combustibili liquidi ricavati da materia vegetale. La maggior parte dei biocombustibili oggi in commercio si ottiene da canna da zucchero, mais, canola, olio di palma o di soia. Notevoli superfici sono dedicate anche alle piantagioni di jatropha, una pianta ricca di olio utilizzabile per produrre biodiesel. A partire dal 2006 sia la domanda che l'offerta di biocombustibili

sono cresciute in modo esponenziale; si ritiene che essi abbiano assorbito oltre il 7% dell'offerta globale di semi da olio, e circa il 4,5% del raccolto globale di cereali del 2007. Le stime degli effetti di tale domanda sui prezzi alimentari mondiali vanno dal 10% a più del 70%. Sui risultati si possono fare solo ipotesi; nonostante ciò la previsione di ulteriore crescita della domanda di biocombustibili, alimentata da ambiziosi obiettivi di utilizzo nell'Unione Europea e negli Stati Uniti, ha generato l'aumento dei prezzi speculativi sui mercati dei futures e l'espansione della produzione di materia prima per biocombustibili, anche in territori ecologicamente sensibili come le torbiere dell'Indonesia e il Cerrado in Brasile.

Infine, un terzo elemento da considerare sono i mercati, che fungono da intermediari tra domanda e offerta. La governance dei mercati è notevolmente cambiata negli ultimi 20 anni; le nuove normative su commercio, investimenti e scambi merceologici hanno contribuito alla crisi dei prezzi alimentari.

Speculazione

La maggior parte delle derrate alimentari è commercializzata nelle borse internazionali. Fino a poco tempo fa le borse merci (prevalentemente con sede negli USA o in UK) erano governate da leggi che limitavano la partecipazione a quei soggetti che non intendevano acquistare o vendere derrate fisiche ma erano interessati soltanto alla speculazione sui prezzi. Le leggi quindi controllavano il livello di attività speculativa, ma dalla fine degli anni '80 sono state gradualmente modificate. Alla borsa cereali, per esempio, agli speculatori veniva posto il limite di 11 milioni di bushel⁵ di grano. Nel 2008 i due maggiori fondi indicizzati avevano una posizione combinata di oltre 1,5 miliardi di bushel. Dopo l'ammorbidimento delle normative gli investimenti degli speculatori sono cresciuti molto in fretta, da 13 miliardi di dollari USA nel 2003 a 260 miliardi nel marzo 2008. I prezzi di mercato delle derrate influiscono direttamente sul volume di alimentari che i governi possono permettersi di importare, e quindi sulla possibilità che le persone mangino a sufficienza.

Investimenti

Dopo l'avvento dei programmi di aggiustamenti strutturali e la proliferazione degli accordi commerciali regionali e bilaterali, i governi di tutto il mondo hanno notevolmente liberalizzato le leggi sugli investimenti. Molti Paesi hanno ridotto o annullato quelle leggi che proibivano la proprietà estera delle terre, altri hanno ridimensionato le richieste a società estere di reinvestire i guadagni nei Paesi ospitanti, con conseguente riduzione dei potenziali benefici degli investimenti per l'economia dei Paesi stessi. Recentemente si è osservato un marcato aumento degli affitti o acquisti di terreni esteri per la produzione di alimentari o combustibile da riesportare verso i Paesi investitori oppure, laddove siano coinvolte aziende

5 Il bushel è la misura di capacità per aridi e liquidi usata nel Regno Unito e per soli aridi negli USA e in Canada. Negli Stati Uniti, per convenzione, un bushel equivale a 27,216 kg di grano; 21,772 kg di orzo; 25,301 kg di segale; 14,515 kg di avena.

2 Dawe, David. “The Unimportance of ‘Low’ World Grain Stocks for Recent World Price Increases”, Working Paper ESA N° 09-01, Ginevra, Febbraio 2009.

3 Organizzazione dell'ONU per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO). Falling prices in perspective, 2009. Consultabile all'indirizzo: <www.fao.org/docrep/011/ai474e/ai474e13.htm>.

4 L'Istituto Internazionale per l'Acqua di Stoccolma stima che i Paesi in via di sviluppo sprechino metà del cibo prodotto, che viene lasciato nei campi, immagazzinato male, o non può essere trasportato per mancanza di strade adeguate e altre infrastrutture per il trasporto.

private, per l'esportazione verso Paesi stabiliti in base alla domanda. Un'impresa con sede a Londra (Central African Mining and Exploration Company), per esempio, ha affittato 30.000 ettari in Mozambico per coltivare canna da zucchero. Il governo del Kenia ha firmato un accordo con il Qatar per l'affitto di 40.000 ettari dove coltivare frutta e ortaggi freschi da esportare in Qatar. Queste transazioni aumentano la pressione su terra, acqua e infrastrutture, e rischiano di svuotare i mercati locali di prodotti alimentari.

Commercio

Gli accordi commerciali globali e regionali hanno modificato l'interazione tra prezzi mondiali e mercati alimentari nazionali. La riduzione delle barriere commerciali fa sì che i prezzi mondiali siano sempre più direttamente legati ai prezzi nazionali: non sono necessariamente (o non spesso) uguali, ma influiscono maggiormente sui prezzi interni. I mercati globali sono sempre più presentati come la porta di accesso ad un serbatoio globale di fornitura. Viene però taciuto che questa integrazione comporta la creazione di una concorrenza globale tra consumatori: in assenza di tutela, i consumatori poveri perdono inevitabilmente la battaglia, lasciando che la globalizzazione sottragga sempre più terre alla produzione di cibo per destinarle a quella di combustibili e foraggio per animali.

Cause strutturali

Vale la pena esaminare più a fondo alcune problematiche alla base della crisi. È opinione diffusa, per esempio, che sia necessario investire nell'aumento di capacità produttiva. La percentuale di Aiuto Pubblico allo Sviluppo destinata al sostegno all'agricoltura nei Paesi in via di sviluppo è scesa da 11,5% negli anni '80 a circa 3% negli ultimi anni. Anche gli investimenti interni sono diminuiti, specie nei Paesi in via di sviluppo. Questa tendenza deve essere rovesciata, e vi sono promettenti segnali del fatto che ciò sta accadendo. Resta però la domanda: in che genere di tecnologie e sistemi produttivi vengono investiti gli aiuti? Il governo USA, la Fondazione Gates e varie commissioni di esperti e imprese private promuovono le biotecnologie come strumento per aumentare la produzione nei Paesi in via di sviluppo. Lo slogan che hanno coniato è "Una nuova rivoluzione verde per l'Africa". La rivoluzione verde però è già stata tentata in Africa, ed è fallita. Se il problema è visto solo in termini di tecnologia e fattori produttivi, anche i nuovi tentativi sono destinati a fallire.

Tra gli altri, anche la Banca Mondiale incoraggia i Paesi a liberalizzare i mercati dei fertilizzanti e addirittura a sovvenzionare, con fondi nazionali e provenienti da donatori, l'acquisto di fertilizzanti e pesticidi. Questo non è un modello di sostenibilità. Inoltre tale politica rende i piccoli produttori dipendenti da fattori produttivi acquistati (e spesso importati) e ancor più vincolati ad un'economia monetaria, con una riduzione del loro potere di mercato.

Le alternative esistono: per esempio, il potenziale dell'agroecologia è enorme e sempre meglio documentato. Nel 1988 una serie di inondazioni colpì l'area di Tangail, a nord-ovest di Dhaka, in Bangladesh. L'ONG bengalese Unnayan Bikalper Nitinir-

dharoni Gobeshona (UBINIG) [Ricerca di Politiche per Alternative di Sviluppo], che già lavorava con tessitori della zona, offrì il proprio aiuto. Il personale di UBINIG incontrò donne che lamentavano come l'uso di pesticidi in agricoltura stesse danneggiando la loro salute e quella dei loro figli, e uccidesse gli ortaggi a foglia spontanei e il pesce sui quali si basava la loro alimentazione. Gli abitanti iniziarono a lavorare su un progetto per lo sviluppo di un sistema di produzione agricola senza utilizzo di prodotti chimici. Quel progetto è andato avanti e oggi si chiama "Nayakrishi Andolon", cioè Movimento per una Nuova Agricoltura in Bengala, e coinvolge oltre 170.000 famiglie di agricoltori in quindici diversi distretti del Bangladesh. Alcune amministrazioni locali hanno dichiarato i propri territori liberi da pesticidi⁶.

L'International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD), un progetto quadriennale che ha visto la partecipazione di oltre 400 esperti e attualmente ratificato da 58 governi, afferma che «competenza, scienza e tecnologia in agricoltura devono venire incontro ai bisogni delle piccole aziende agricole in ecosistemi diversi, dando loro realistiche opportunità di sviluppo in presenza di scarso potenziale di crescita produttiva e in aree dove il cambiamento climatico può esercitare i suoi effetti più sfavorevoli⁷».

Petrolio e biocombustibili

Capire l'importanza del petrolio come componente centrale dell'industria agricola aiuta a comprendere le cause strutturali più profonde della crisi alimentare. La rivoluzione verde utilizzava la selezione delle colture e la tecnologia per incrementare la fotosintesi (sistema agricolo alimentare dal sole che nutre da sempre l'umanità e tutti gli altri esseri viventi del pianeta) con combustibili fossili. Si basava inoltre su sementi selezionate per essere resistenti a più alti livelli di fertilizzanti inorganici e acqua, e ottenne straordinari risultati con notevoli incrementi di resa per singola pianta. Una precedente rivoluzione tecnologica aveva già sostituito, in agricoltura, il lavoro umano ed animale con macchine alimentate a petrolio. Con la rivoluzione verde i combustibili fossili iniziarono a fornire anche fertilizzanti, pesticidi ed elettricità per le pompe da irrigazione.

Il crescente impiego di petrolio quale componente vitale della produzione alimentare ha varie implicazioni: innanzi tutto l'agricoltura è diventata una notevole fonte di emissioni di gas serra, in secondo luogo essa è ora dipendente da una risorsa limitata, e infine l'economia agricola ha subito una trasformazione dovuta al fatto che i fattori produttivi non sono più autogenerati (energia, semi, fertilizzanti, disinfestanti) ma devono

6 Ved. Mazhar, F. et al. *Food Sovereignty and Uncultivated Biodiversity in South Asia*, Academic Foundation, New Delhi; International Development Research Centre, Ottawa, 2007 pp. 3-4. Consultabile all'indirizzo <www.idrc.ca/openbooks/337-9/>.

7 International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD). "Executive Summary, Rapporto di sintesi", 2008. Consultabile all'indirizzo: <www.agassessment.org/docs/SR_Exec_Sum_280508_English.pdf>.

essere acquistati. Per molti agricoltori, sia nel Nord che nel Sud del mondo, acquistati significa importati, il che rende i relativi prezzi meno prevedibili.

Recenti dati relativi agli Stati Uniti indicano che nel 2007 e 2008 i costi agricoli hanno subito i maggiori rincari anno su anno mai registrati: 20,5 miliardi di dollari USA nel 2007 e 36,2 miliardi nel 2008. Le previsioni parlano di una riduzione fino a 22,7 miliardi di dollari USA nel 2009, che però è ancora il 9% in più rispetto al 2007⁸. Sia i prezzi dei combustibili che quelli dei foraggi e dei fertilizzanti hanno contribuito ad aumentare notevolmente i costi.

Ferve ancora un acceso dibattito sul ruolo dei biocombustibili nella crisi alimentare. Nessuno nega che la domanda indotta dai biocombustibili abbia avuto un ruolo nel rialzo dei prezzi alimentari, ma la portata e gli effetti di tale ruolo non sono ancora chiari. Per la maggior parte degli agricoltori il rialzo dei prezzi è una necessità, tuttavia devono essere tutelati anche gli interessi dei consumatori poveri, compresi i piccoli agricoltori che spesso sono consumatori netti di cibo. Il rialzo dei prezzi da parte degli agricoltori è però una soluzione parziale; la questione da risolvere è come garantire una più equa divisione del valore delle derrate tra agricoltori, trasformatori e dettaglianti. La sfida che attende i responsabili delle politiche consiste nel ridimensionare lo sproporzionato potere di mercato delle imprese alimentari.

Investimenti fondiari all'estero

La crisi alimentare ha scatenato un fenomeno preoccupante: un'ondata di interesse, da parte degli investitori, per l'acquisto o l'affitto di terreni all'estero. La stampa ha battezzato il fenomeno "accaparramento della terra". Nell'ottobre 2008 l'ONG GRAIN, con sede a Barcellona, ha stilato un elenco di circa 180 proposte di transazioni pubblicato nell'edizione online della sua rivista, nel numero intitolato *Seized! The 2008 land grab for food and financial security (Preso! L'accaparramento della terra 2008 per la sicurezza alimentare e finanziaria)*. L'International Food Policy Research Institute (IFPRI) ha pubblicato nell'aprile 2009 un rapporto su questo tema, in cui si stima che 20 milioni di ettari di terra siano stati venduti a partire dal 2006 in circa cinquanta transazioni, per lo più in Africa⁹.

I due grandi motori di tale fenomeno sono i dubbi sulla sicurezza alimentare e la domanda di biocombustibili. I Paesi importatori netti di prodotti alimentari, come l'Arabia Saudita e la Corea del Sud, non ritengono che i mercati mondiali siano una sufficiente garanzia di fornitura. Al contempo, i mandati e gli obiettivi minimi di introduzione dei biocombustibili nelle politiche energetiche, in particolare nella UE e negli Stati Uniti ma anche in altri Paesi in tutto il mondo, ha creato tra gli investitori privati un grande interesse per la coltivazione di materie prime per biocombustibili (tra queste: soia, olio di palma e

8 Ved. www.ers.usda.gov/Briefing/FarmIncome/nationalestimates.htm consultato il 7 Maggio 2009. Dati aggiornati regolarmente.

9 Van Braun e Meinzen-Dick. Van Braun, J. e Meinzen-Dick, R. "Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities" IFPRI Policy Brief, 13 aprile 2009.

giatropa per il biodiesel, canna da zucchero e mais per il bioetanolo).

Le transazioni sono preoccupanti sotto molti punti di vista. I rapporti di forza sono asimmetrici, con grandi imprese e Paesi ricchi (la maggior parte) che trattano con piccoli Paesi spesso molto impoveriti e per di più istituzionalmente deboli¹⁰. Tra i Paesi obiettivo degli investitori troviamo Sudan, Pakistan, Etiopia, Madagascar e Zimbabwe. Alcuni ricevono aiuti alimentari dal Programma Alimentare Mondiale: tra questi Cambogia, Niger, Tanzania, Etiopia e Birmania¹¹.

Il diritto al cibo

Il Commento Generale sul diritto al cibo afferma: «La radice del problema della fame e della malnutrizione non è la mancanza di cibo bensì la mancanza di accesso al cibo disponibile»¹². Secondo un recente rapporto dell'Istituto per le Politiche Agricole e Commerciali (IATP, *Institute for Agriculture and Trade Policy*), «Gli Stati Uniti godono di sicurezza alimentare ma il governo non protegge il diritto dei cittadini al cibo. Il Ministero dell'Agricoltura USA riferisce che in alcuni momenti dell'anno circa l'11% delle famiglie (e il 18% dei bambini) non ha accesso ad un'adeguata alimentazione. Queste percentuali si traducono in 12,6 milioni di persone. Eppure, anche togliendo le esportazioni, l'offerta interna di cibo negli USA potrebbe nutrire per ben due volte tutta la popolazione¹³».

Il rapporto prosegue con un confronto tra Stati Uniti e Nepal, uno dei Paesi più poveri del mondo: «Il Nepal... sta adottando misure per il rispetto del diritto al cibo. Il nuovo governo insediatosi dopo un decennio di guerra civile ha inserito il diritto alla sovranità alimentare nella propria Costituzione provvisoria. Il 25 settembre 2008 la Corte Suprema del Nepal, riconoscendo tale diritto, ha ordinato al governo del Nepal di fornire immediatamente cibo a 32 province in stato di carenza alimentare».

Che cosa sta facendo la comunità internazionale?

Nell'aprile 2008 il Segretario Generale dell'ONU Ban Ki-moon ha istituito una Task Force di Alto Livello sulla Crisi Alimentare Mondiale (HLTF, *High-Level Task Force on the Food Crisis*) allo scopo dichiarato di «promuovere una risposta univoca alla sfida del raggiungimento della sicurezza alimentare globale¹⁴». La task force, nata per coordinare le agenzie ONU e quelle di Bretton Woods al fine di trovare una risposta collettiva alla crisi alimentare, comprende circa 15 agenzie, uffici e programmi dell'ONU

oltre a Banca Mondiale, FMI e OMC. Le sue risorse sono scarse e non è ancora chiaro quale ruolo potrà svolgere.

Nel luglio 2008 l'HLTF ha effettivamente prodotto un Quadro Generale d'Azione (CFA, *Comprehensive Framework for Action*)¹⁵, che riflette i punti di forza e di debolezza della sua complessa composizione: se da un lato compie un ottimo lavoro nell'esporre le molteplici concause della crisi, facendo altresì alcune importanti raccomandazioni, dall'altro promuove politiche macroeconomiche che vanno contro quelle stesse raccomandazioni¹⁶. Per esempio, sottolinea l'importanza di investire in aziende agricole di piccole dimensioni: effettivamente, se c'è un insegnamento da trarre dalla crisi alimentare, a cominciare dal *Rapporto sullo Sviluppo Mondiale 2008* della Banca Mondiale, è proprio il consenso, in sede di discussioni multilaterali, sull'importanza di dare voce politica ai piccoli agricoltori. Il CFA sottolinea questo punto, però prosegue esortando i governi a portare a termine i negoziati commerciali multilaterali del Doha Round e auspica maggiori finanziamenti per gli Aiuti al Commercio. L'agenda di Doha non ha praticamente nulla da offrire a Paesi che affrontano la crisi dei prezzi alimentari¹⁷; è il prodotto di un'altra epoca, ancorché recente, e appare sempre più fuori posto nella nuova realtà fatta di carente offerta di beni, ambivalenza sulle questioni commerciali tra i maggiori esportatori di generi alimentari e una seria emergenza creditizia. Quest'ultima contribuisce ad una contrazione del volume globale del commercio che secondo le previsioni dell'OMC sarà la peggiore dalla Seconda guerra mondiale in poi¹⁸.

Il Presidente francese Nicolas Sarkozy ha lanciato un'altra idea, quella di un "Partenariato Globale per la Sicurezza Agricola e Alimentare". Avanzata dapprima durante il vertice FAO del giugno 2008, l'idea è stata accolta dai membri del G8 nei mesi seguenti e promossa dal governo spagnolo, che appena prima della Conferenza di Alto Livello sulla Sicurezza Alimentare per Tutti (Madrid, gennaio 2009) ha diffuso un documento intitolato "Il processo di Madrid: verso un partenariato globale per l'agricoltura e la sicurezza alimentare". In esso si delinea lo sforzo, sostenuto da una molteplicità di stakeholder, per

rendere più efficiente la lotta alla fame sia a livello locale che globale.

L'iniziativa di Partenariato Globale ha delle potenzialità, ma la sua conduzione non è ancora chiara. La proposta iniziale di Sarkozy prevedeva un'iniziativa di ampia portata incentrata sulle politiche, che oltre a procurare nuovi finanziamenti avrebbe fornito ai governi una sede in cui delineare una strategia globale per la sicurezza alimentare sotto la guida di un autorevole gruppo di esperti internazionali. Le discussioni al riguardo si sono concentrate tendenzialmente su un migliore coordinamento dei donatori, mettendo da parte il confronto sulle politiche. C'è inoltre disaccordo su come debba essere portata avanti l'iniziativa, se principalmente dal G8 o in ambito ONU. Finora non è stato stabilito alcun calendario né indicata alcuna disponibilità di sostegno finanziario per agevolare il processo.

Cos'altro si potrebbe fare?

La sconfitta nella battaglia contro la fame è il risultato di scelte politiche. Sappiamo come praticare un'agricoltura più sostenibile; sappiamo come regolamentare meglio i mercati; sappiamo che la sicurezza alimentare deve poggiare su una forte base locale. I nuovi sistemi agricoli e alimentari dovrebbero promuovere l'integrità ambientale, la sovranità democratica e la responsabilità extraterritoriale, mettere al primo posto i bisogni locali, tutelare l'equità negli scambi di mercato al pari dell'efficienza¹⁹.

Non esiste un'unica, semplice formula per metter fine alla crisi alimentare e trasformare il settore agricolo tanto da liberare le persone dallo spettro della fame. Occorrono misure a breve, medio e lungo termine che devono necessariamente prevedere tutta una serie di stakeholder e devono riguardare vari settori, dall'agricoltura all'energia, dalla finanza al commercio, dall'ambiente alla ricerca e sviluppo. I risultati più immediati possono essere ottenuti con tutta una serie di possibili importanti provvedimenti: il controllo della pressione esercitata dalla domanda di biocombustibili (p.es. sopprimendo gli obiettivi di consumo e premendo per ottenere criteri più restrittivi laddove essi godano di sostegno pubblico), maggiori e migliori aiuti umanitari che diano priorità agli investimenti in capacità produttiva locale e regionale, la regolamentazione della domanda speculativa sui mercati dei futures delle derrate alimentari, la revisione delle restrizioni interne al commercio dei prodotti agricoli, l'aumento della produzione agricola.

Una seconda serie di provvedimenti richiede più tempo per dispiegare i propri effetti, ma è altrettanto importante. Si tratta di misure che devono condurre ad una trasformazione dell'agricoltura di tipo industriale in un modello più equo, più sostenibile ecologicamente e maggiormente controllato a livello locale. Tali provvedimenti ad effetto lento consistono in infrastrutture e capacità produttiva che rispettino la produzione e la trasformazione locali, investimenti in ricerca e ampliamento, attenzione per la cultura

19 Ved.: De la Torre Ugarte, D. e Murphy, S., "The Global Food Crisis: Creating an Opportunity for Fairer and More Sustainable Food and Agriculture Systems Worldwide". Ecofair Trade Dialogue Discussion Papers, Nov. 2008. Misereor & the Heinrich Böll Stiftung, Germania.

10 Cotula, L., Dyer, N. e Vermeulen, S. *Bioenergy And Land Tenure: The Implications Of Biofuels For Land Tenure And Land Policy*. International Institute for Environment and Development (IIED), Londra e FAO, Roma, 2008.

11 Lista delle priorità operative del Programma Alimentare Mondiale <www.wfp.org/operations/list>.

12 Citaz. da Smaller, C. e Murphy, S. "Bridging the Divide: A Human Rights Vision for Global Food Trade", 2008. Consultabile in: <www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=104458>.

13 Cotula, L., Dyer, N. e Vermeulen, S. (*op. cit.*).

14 Ved.: <www.un.org/issues/food/taskforce/>.

15 Consultabile all'indirizzo www.ransa2009.org/docs/Comprehensive_framework_for_action_ransa2009.pdf.

16 Per un commento critico al CFA ved. anche Foodfirst Information & Action Network (2008).

17 Ved. Istituto per le Politiche Agricole e Commerciali (IATP) "Can Aid Fix Trade? Assessing the WTO's Aid for Trade Agenda", 22 settembre 2006. Consultabile su: <www.iatp.org/tradeobservatory/genevaupdate.cfm?messageID=120812>. "Seven Reasons Why the Doha Round Will Not Solve the Food Crisis", maggio 2008. Consultabile su <www.iatp.org/iatp/publications.cfm?refid=102666>. Ved. Anche Trócaire, Briefing Paper: Implementing Aid for Trade (Aft) to Reduce Poverty, Marzo 2009. Consultabile su <www.trocaire.org/uploads/pdfs/policy/implementingaidfortrade.pdf>; e Callari, A. "Civil Society Perspectives on the Aid for Trade Debate" in Njinkeu, D. e Cameron, H. (eds.), *Aid for Trade and*, Cambridge University Press, New York, 2007.

18 Organizzazione mondiale del commercio (OMC). "WTO sees 9% global trade decline in 2009 as recession strike", comunicato stampa OMC, 23 Marzo 2009: <www.wto.org/english/news_e/pres09_e/pr554_e.htm>.

alimentare e i modelli di consumo locali, il consolidamento delle istituzioni (ivi comprese procedure legali e responsabilità politica), la revisione delle politiche commerciali in agricoltura, una regolamentazione molto più severa del potere di mercato (in particolare per le imprese transnazionali attive nel sistema alimentare), l'istituzione di riserve di cereali a controllo pubblico, gli investimenti in energie rinnovabili. An-

che porre fine al colossale spreco di cibo è un'azione di cruciale importanza. Nel Sud del mondo lo spreco è dovuto alla precarietà dell'immagazzinaggio, delle strade e delle altre infrastrutture; nel Nord, ad un sistema alimentare in cui l'eccesso caratterizza ogni fase della produzione, trasformazione e distribuzione. In entrambi i casi lo spreco può e deve essere ridotto.

La crisi alimentare è qualcosa di più di un insieme di problemi reversibili e a breve termine; i governi devono realizzare delle reti di salvataggio per chi soffre la fame e al tempo stesso investire in produzioni agricole sostenibili e iniziare ad affrontare la questione dell'accesso. Proprio l'accesso è il cuore del problema dal punto di vista del diritto al cibo, ed è al centro della crisi alimentare che affligge il mondo. ■

La giustizia raffredderà il mondo

L'attuale recessione globale potrebbe rivelarsi in realtà una benedizione, poiché minore crescita significa minore carico ambientale e la necessità di ridurre le emissioni. La crisi offre un'opportunità unica per attuare la giustizia sociale e ambientale. Solo una maggiore equità può condurre alla sostenibilità, ma per raggiungere questo traguardo è necessario un intervento per sradicare la povertà nel mondo, riparare i danni ambientali e stabilizzare il clima. Tutto ciò non sarà possibile finché i ricchi non cambieranno il loro modo di produrre e consumare, e non impareranno a vivere entro i limiti della sostenibilità. I Paesi in via di sviluppo, dal canto loro, non devono imboccare il percorso già intrapreso da quelli industrializzati, bensì optare al più presto per la produzione e il consumo di energia pulita.

Isagani R. Serrano
PRRM/Social Watch Philippines

La mano dell'uomo nell'attuale cambiamento climatico è oggi molto più evidente. La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC, *UN Framework Convention on Climate Change*)¹ e i suoi derivati, ossia il Protocollo e gli accordi di Kyoto², trattano un unico tema: come porre rimedio a ciò che è stato fatto ed evitare la catastrofe. Sappiamo che bisogna agire, tuttavia permane una situazione di stallo tra i Paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo, senza che si intraveda una via d'uscita certa. Intanto, anche i migliori scienziati sembrano sottovalutare la reale velocità del cambiamento climatico: il *Fourth Assessment Report* del Comitato Intergovernativo sul Cambiamento Climatico (IPCC, *Intergovernmental Panel on Climate Change*), per esempio, prevedeva che il Mar Glaciale Artico avrebbe conservato parte del proprio ghiaccio per tutto l'arco dell'anno fino al 2050³, ma poco dopo è stato dimostrato che questa previsione sottovalutava ampiamente l'entità dello scioglimento dei ghiacci marini, e che in quel mare i ghiacci estivi scompariranno probabilmente molto prima⁴.

È chiaro che bisogna fare qualcosa, prima che si passi il limite oltre il quale il cambiamento climatico sarà irreversibile. Nessuno però vuole cedere: né i Paesi ricchi, che ritengono di essere oggetto di pressioni per raggiungere obiettivi difficili e impegnativi prima che anche i Paesi più poveri facciano qualcosa, né i Paesi poveri, che ritengono di essere

spinti a perseguire gli stessi obiettivi dei Paesi ricchi prima di aver avuto la possibilità di raggiungere il loro stesso livello.

È la fine dei giochi?

Negli ultimi due decenni dell'800, dopo che avevamo iniziato a bruciare i combustibili fossili e fondato l'odierna società industriale, la concentrazione di anidride carbonica (CO₂) nell'atmosfera era 280 parti per milione (ppm); negli anni '50 aveva già raggiunto 315 ppm. Quando alla fine degli anni '80 James Hansen, scienziato della NASA, lanciò per primo l'allarme per il cambiamento climatico, stabilì il limite di 350 ppm quale livello massimo accettabile «se l'umanità vuole conservare un pianeta simile a quello in cui si è sviluppata la civiltà e al quale la vita sulla Terra si è adattata»⁵.

Invece abbiamo già superato quel limite: l'attuale concentrazione di CO₂ nell'aria è di circa 380 ppm e risulta essere in aumento di circa 2 ppm all'anno. Di fatto c'è ancora disaccordo sul livello di sicurezza: alcuni dicono 450 ppm, altri molto meno. Alla Conferenza delle Parti tenutasi a Poznan nel dicembre 2008 Al Gore, ex vicepresidente degli Stati Uniti, ha tentato inutilmente di ottenere consenso sul livello di circa 350 ppm. Rajendra Pachauri, Presidente del UNFCCC/IPCC, ha dichiarato che se le riforme basilari non saranno intraprese entro il 2012 potremmo perdere totalmente il controllo del clima, e che la riduzione delle emissioni globali di CO₂ deve iniziare entro il 2050⁶.

L'IPCC non fornisce ricette, ma si limita ad offrire ai decisori politici un ventaglio di ipotesi. Dal 1990 in poi ha ipotizzato 40 scenari, divisi in quattro famiglie principali e classificati a seconda che il futuro sia incentrato sullo sviluppo economico (lettera A) o ambientale (lettera B) e orientato verso la dimensione globale (numero 1) o regionale (numero 2). Quindi gli scenari sono: A1 economico/globale, A2 economico/regionale, B1 ambientale/globale e B2 ambientale/regionale. Lo scenario A1 è inoltre suddiviso in tre diversi sottoscenari: intensità di combustibile fossile (A1F1), equilibrio tra fossile e non fossile (A1B), transizione verso

combustibili non fossili (A1T). Ovviamente lo scenario business-as-usual (BAU), che presuppone che non si faccia nulla per ridurre le emissioni di gas serra (GHG, *Greenhouse Gas*), non rientra in questa serie di ipotesi.

Sempre maggiori segnali indicano che lo scenario peggiore potrebbe verificarsi prima di quanto non si immagini. Eventi estremi quali uragani, inondazioni e siccità hanno effetti devastanti sulle risorse idriche, la sicurezza alimentare, l'agricoltura, gli ecosistemi, la biodiversità e la salute umana. Nell'estate 2003 un'ondata di calore ha investito l'Europa uccidendo quasi 15.000 persone in Francia e 35.000 in 9 altri Paesi europei. Negli ultimi tempi, mentre in California e Australia bruciavano intere foreste, altrove si verificavano inondazioni senza precedenti. Questi eventi, previsti in tutte le valutazioni dell'IPCC, sono ormai comuni dovunque e accadono in maniera inaspettata. Nel 2009 la siccità prolungata nei maggiori Paesi produttori di derrate alimentari potrebbe causare una riduzione tra il 20% e il 40% della produzione alimentare. In molti luoghi si ha una recrudescenza di malattie contro le quali si stavano compiendo progressi, come la TBC, la malaria e la febbre dengue. La deforestazione, responsabile di circa il 17% delle emissioni di GHG, è recentemente aumentata a causa della crescente domanda di biocombustibili: tra il 2000 e il 2005 sono andati perduti 6 milioni di ettari l'anno di foreste primarie, mentre la biodiversità subiva un costante declino.

Giustizia climatica

Un mondo più equo ha maggiori possibilità di sopravvivere e adattarsi al cambiamento climatico: ciò sarebbe possibile ponendo limiti alla crescita (indipendentemente dal fatto che le temibili soglie siano state superate o no) e instaurando equità tra le nazioni, le comunità e all'interno di esse, tra uomini e donne, tra generazioni presenti e future.

Il principio di giustizia climatica è mutuato direttamente dalla UNFCCC, il cui articolo 3.1 stabilisce che i Paesi debbano agire «in base a principi di equità e conformemente alle loro responsabilità comuni ma differenziate, e alle rispettive capacità». A ciò si aggiungono altri due principi della Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo e di Agenda 21, entrambi frutto del Vertice della Terra del 1992: «precauzione» e «chi inquina paga». Il primo principio afferma che se non si è sicuri dei

1 Nazioni Unite, *United Nations Framework Convention on Climate Change*, 1992. Entrato in vigore nel 1994. Disponibile su: <unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.

2 Nazioni Unite, "Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change", 1998. Disponibile su: <unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.

3 IPCC, "Climate Change 2007: Synthesis Report". *Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Ginevra, Comitato Intergovernativo sul Cambiamento Climatico.

4 Lovett, R. "Arctic Ice Melting Much Faster Than Predicted". *National Geographic News*, 1 maggio 2007. Disponibile su: <news.nationalgeographic.com/news/2007/05/070501-arctic-ice.html>.

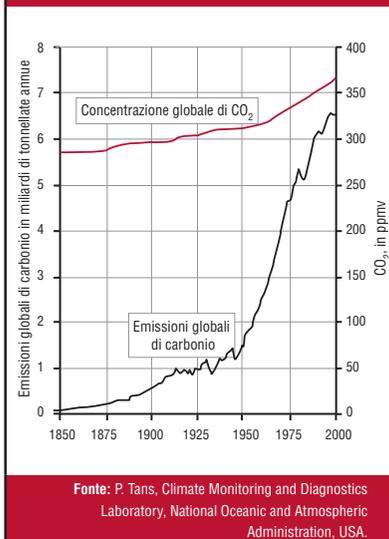
5 Hansen, J. Dichiarazione al Congresso USA, 23 giugno 1988.

6 McKibben, B. "Think Again: Climate Change". *Foreign Policy*, gennaio/febbraio 2009. Disponibile su: <www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4585>.

“ In Colombia ci sono circa 84 tribù indigene con 64 lingue diverse, che vivono nelle regioni al confine con il Venezuela, il Perù e il Brasile, proprio dove si trovano le riserve più preziose di risorse naturali. Noi lottiamo per la difesa del nostro territorio e la conservazione della nostra cultura. In nome di questa lotta, dagli anni '70 ad oggi sono stati uccisi più di 1400 nostri leader. In questo momento molte regioni indigene sono militarizzate, e in quelle che non lo sono, sono presenti forze paramilitari. Il governo cerca di mandare via le nostre comunità per poter negoziare con le compagnie transnazionali lo sfruttamento delle risorse naturali di queste zone, quali legname e petrolio. Le popolazioni indigene della Colombia si oppongono agli accordi di libero scambio, poiché tali trattati aggravano la diaspora delle nostre comunità e invece di aprire i mercati non fanno altro che ampliare le frontiere della potenza USA. ”

Jesús Avirama (*Regional Indigenous Council of Cauca, Colombia*)

FIGURA 1. Emissioni annuali globali di carbonio da combustibili fossili e produzione di cemento 1850-1999, e concentrazione di CO₂ nell'atmosfera, parti per milione in volume (ppmv), 1850-2000



Fonte: P. Tans, Climate Monitoring and Diagnostics Laboratory, National Oceanic and Atmospheric Administration, USA.

vantaggi e delle conseguenze di ciò che si sta per fare è meglio non farlo; il secondo non ha bisogno di spiegazioni. La giustizia climatica è inoltre esplicitamente citata o sottintesa in molti altri accordi e dichiarazioni ONU.

Pur non risparmiando nessuno, né ricchi né poveri, il cambiamento climatico esercita un impatto maggiore sui poveri, benché questi abbiano meno azioni di cui rispondere. I Paesi in via di sviluppo, detti anche “Paesi non allegato I”, hanno contribuito all'emissione di GHG in misura nettamente minore rispetto ai Paesi industrializzati o “Paesi allegato I”, ma sono destinati a soffrirne maggiormente le conseguenze. I Paesi meno avanzati (PMA), che meno di tutti hanno contribuito all'inquinamento, le soffriranno più di tutti. In futuro molti piccoli Stati insulari potrebbero sparire dalla carta geografica. La condivisione dell'impegno per

stabilizzare le concentrazioni di GHG, qualunque sia lo scenario prescelto (350 ppm, 450 ppm, 550 ppm, 650 ppm), deve basarsi sulla diversificazione delle quote di responsabilità per quanto è accaduto e continua ad accadere, e deve rispecchiare i diversi livelli di sviluppo. I Paesi e i popoli del mondo possono essere divisi in tre gruppi: iperconsumatori o grandi emettitori, sottoconsumatori o deboli emettitori, e sostenitori del consumo o coloro che ancora vivono entro limiti sostenibili.

Questa suddivisione corrisponde rispettivamente a: 1) Paesi industrializzati, ossia tutti quelli dell'OCSE; 2) Paesi meno avanzati, tra cui la maggioranza dei Paesi africani; 3) Paesi in via di sviluppo avanzati quali Brasile, Cina, India e alcuni altri Paesi dell'Est e Sudest Asiatico.

In tutti i Paesi, ricchi o poveri, ci sarà pur sempre qualcuno che non rientra esattamente in queste categorie: per esempio, un filippino ricco ha uno stile di vita simile a quello di un americano ricco, e quindi anche lo stesso livello di emissioni di CO₂. I circa 600 milioni di cinesi e indiani non poveri, di classe media o ricchi rappresenterebbero un misto di sostenitori e iperconsumatori. I sottoconsumatori o deboli emettitori altro non sarebbero che gli oltre 2 miliardi di persone malnutrite, scarsamente scolarizzate, disoccupate, inascoltate, private dell'accesso a cure sanitarie, acqua e servizi igienici, abitanti in ambienti degradati. Devono essere loro i primi titolari del diritto allo sviluppo, e anche i principali beneficiari dei trasferimenti di risorse sia internazionali che all'interno dei singoli Paesi.

La ricetta per evitare la catastrofe è chiara e semplice: i ricchi, sia nei Paesi ricchi che in quelli poveri, devono operare rinunce maggiori affinché i poveri e noi tutti possiamo condurre una vita sostenibile.

La chiave della giustizia climatica si chiama mitigazione

Sono state messe sul tavolo molte proposte riguardo al principio di equa condivisione: “greenhouse development rights”⁷, “common but differentiated

convergence”⁸, “contraction and convergence by 2050”⁹, ecc., tutte sostanzialmente incentrate sulla stabilizzazione del clima.

I Paesi forti emettitori devono impegnarsi a tagliare drasticamente, pesantemente e in modo vincolante le proprie emissioni di GHG rispetto ai livelli del 1990, ed aiutare i Paesi in via di sviluppo con finanziamenti ad hoc e tecnologia pulita. Qualunque sia lo scenario di stabilizzazione delle emissioni concordato, la contrazione che viene loro richiesta è enorme: dal 25% al 50% o più tra il 2020 e il 2050. Questa riduzione riguarda tutti i sei gas previsti dal Protocollo di Kyoto: CO₂, metano (CH₄), protossido di azoto (N₂O), idrofluorocarburi (HFC), perfluorocarburi (PFC) ed esafluoruro di zolfo (SF₆), tradotti in tonnellate equivalenti di CO₂ (teq CO₂) nell'inventario dei GHG di ciascun Paese.

I Paesi in via di sviluppo hanno diritto allo sviluppo, diritto che però non deve essere interpretato come licenza di inquinare l'ambiente: secondo il principio della giustizia climatica, il diritto allo sviluppo concerne non soltanto la crescita economica, ma – cosa più importante – anche la soddisfazione dei bisogni essenziali che porti ad un dignitoso livello di sicurezza e benessere per tutti. Gli autori del *Greenhouse Development Rights Framework* suggeriscono un reddito annuo pro capite di 9.000 dollari USA quale parametro sul quale tutti i Paesi potrebbero convergere¹⁰; ciò significa che i Paesi in via di sviluppo, oggi tutti al di sotto di tale soglia, avrebbero diritto a ricevere contributi (APS, tecnologia, ecc.) e sarebbero autorizzati ad aumentare le proprie emissioni per perseguire tale obiettivo.

A quale impronta di carbonio equivalente corrispondono 9.000 dollari USA pro capite? Probabilmente circa 9 tonnellate pro capite di CO₂. Ammesso che i Paesi ricchi acconsentano a scendere a questo livello e che i Paesi poveri riescano a raggiungerlo, e anche se utilizzassimo un misto di combustibili fossili ed energie rinnovabili, quanta energia e quanto carbonio servirebbero, specie se consideriamo che le proiezioni della popolazione mondiale arrivano a 7,6 miliardi nel 2020 e 9,1 miliardi nel 2050?

Il livello di reddito di 9.000 dollari fa apparire inadeguati i traguardi fissati dagli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM) anche se raggiunti entro il 2015, cosa impossibile ai ritmi attuali. I Paesi in via di sviluppo non devono imboccare il percorso di insostenibilità già intrapreso dai Paesi industrializzati; prima opereranno per la produzione e il con-

8 Common but Differentiated Convergence (CDC): le emissioni pro capite dei Paesi industrializzati convergono in un livello uguale per tutti i Paesi e quelle dei Paesi in via di sviluppo convergono allo stesso livello quando le loro emissioni pro capite raggiungono una media globale.

9 Contraction and Convergence (C&C): i permessi di emissione convergono dal livello attuale di un Paese verso un livello uguale per tutti i Paesi entro un determinato periodo di tempo.

10 Baer, P., Athanasiou, T., Kartha, S. e Kemp-Benedict, E. *The Greenhouse Development Rights Framework: The Right to Development in a Climate Constrained World*, 2ª Edizione, Berlino, Fondazione Heinrich Böll, 2008. Disponibile su: <www.ecoequity.org/docs/TheGDRsFramework.pdf>.

7 Greenhouse Development Rights (GDRs): tutti i Paesi devono ridurre le proprie emissioni più di quanto stiano facendo, a seconda delle loro emissioni pro capite, della soglia di povertà e del PIL pro capite.

sumo di energia pulita, meglio sarà per il pianeta e per tutti noi. Se potranno avere un'opportunità di adattarsi al cambiamento climatico sarà soltanto grazie ad agricoltura e pesca sostenibili, conservazione delle risorse idriche e forestali, sviluppo di energie rinnovabili e riduzione della povertà e della disuguaglianza. Una vera rivoluzione verde, sia in agricoltura che nella pesca, e la rinuncia alla deforestazione possono contribuire all'assorbimento dei gas inquinanti e alla riduzione dell'impronta di carbonio.

I "Paesi non allegato 1" sono esentati dagli impegni vincolanti di mitigazione, ma possono ugualmente contribuire: per esempio, imponendo una tassa ecologica progressiva ai propri iperconsumatori ricchi, o imboccando al più presto quel cammino verso lo sviluppo che passa attraverso le energie alternative e le basse emissioni di carbonio. L'obiettivo di ogni nazione dovrebbe essere quello di mantenere la propria capacità di carico¹¹; stabilizzare la popolazione a livelli sostenibili dovrebbe essere un obiettivo particolare per Paesi quali le Filippine, dove si prevede che la popolazione superi 100 milioni di persone nel 2020 e arrivi a quasi 150 milioni entro il 2050.

I Paesi forti emettitori sostengono che la bilancia pende in favore dei Paesi in via di sviluppo avanzati, i cui livelli di emissioni sono in forte crescita, e nel corso della 13ª Conferenza delle Parti tenutasi a Bali (Indonesia) nel 2007 hanno proposto che anche Paesi come la Cina e l'India siano soggetti ad obiettivi vincolanti di riduzione delle emissioni. La questione è spinosa e problematica, e la dice lunga su quanto sia difficile "negoziare" la giustizia. È vero che in Cina le emissioni stanno aumentando velocemente a causa degli alti livelli di crescita e della dipendenza da carbone sporco, però l'attuale concentrazione di carbonio nell'atmosfera è il risultato di un accumulo costante che dura da generazioni, a cui la Cina o l'India hanno contribuito relativamente poco (la loro impronta di carbonio risultante dalla forte crescita attuale si evidenzierà in futuro).

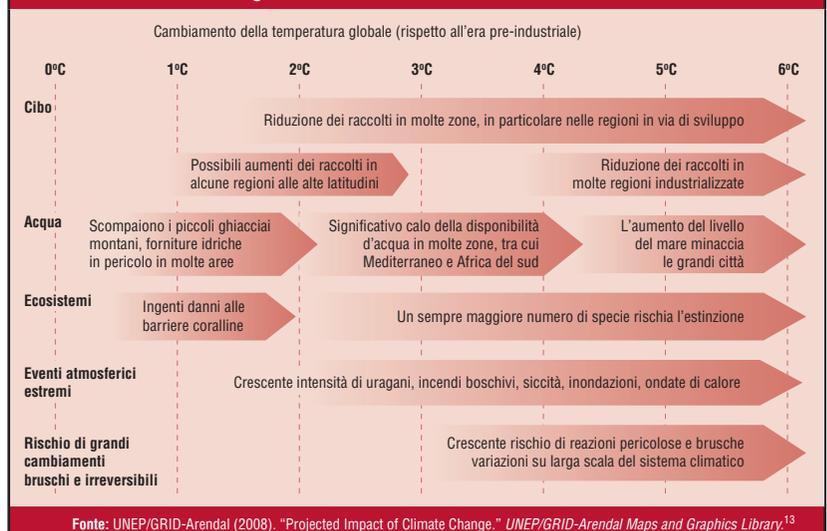
Inoltre il livello medio delle emissioni cinesi è ancora molto al di sotto di quello degli USA in quota pro capite. La Cina sta consumando le materie prime del pianeta, ma in compenso accetta montagne di rifiuti che altri Paesi non vogliono tenere in casa propria; ricicla i rifiuti del mondo, pratica l'agricoltura sostenibile ed effettua massicci impianti di alberi. La Cina in definitiva ha probabilmente la più alta capacità di carico del pianeta, e mantiene un componente dell'umanità su sei in uno spazio relativamente angusto. Tuttavia è lecito domandarsi chi paga per il fatto che la Cina produce merci a basso costo per tutti, e perché Pechino non può passare subito alla produzione pulita e fornire più beni durevoli. Se la Cina può contribuire al salvataggio dell'economia globale con il suo surplus monetario, perché non spenderlo invece per darsi

11 Il numero di individui che si possono mantenere in una data area entro i limiti delle risorse naturali, e senza degradare l'ambiente naturale sociale, culturale ed economico delle generazioni presenti e future. Ved.: <www.carryingcapacity.org/>.

“ La crisi attuale è globale, quindi anche le politiche volte a fermarla devono essere globali, ma legate ai movimenti locali. Riteniamo che i pacchetti di incentivi dovrebbero essere investiti in infrastrutture ecosostenibili e infrastrutture sociali, che permetterebbero la creazione di lavori ecosostenibili, nel riconoscimento dell'impatto molto maggiore che la crisi esercita sulle donne lavoratrici, e nel risanamento dell'economia dell'assistenza. Tali politiche sono specificate nel Patto Globale per il Lavoro dell'OIL. I Paesi che portano il peso maggiore della crisi possono avere una voce rappresentativa soltanto in ambito ONU: il movimento sindacale opera nel contesto dell'ONU per cercare di far applicare l'Agenda del Lavoro Dignitoso e dei Lavori Ecosostenibili. Non si tratta semplicemente di aumentare gli aiuti allo sviluppo ed essere un po' più generosi, come alcuni Paesi industrializzati vorrebbero far credere; c'è bisogno di una trasformazione sociale. Le istituzioni multilaterali devono essere sistematicamente riformate e occorrono meccanismi specifici per garantire soluzioni durature alla crisi finanziaria ed economica . ”

Gemma Adaba (*International Trade Union Confederation*)

FIGURA 2. Proiezione degli effetti del cambiamento climatico



una ripulita, e passare ad un percorso di sviluppo a basse emissioni di carbonio?

Le emissioni di carbonio degli USA costituiscono un quarto del totale mondiale e si mantengono a livelli molto alti. La CO₂ pro capite non si è ridotta quasi per nulla dal 1990 ad oggi; quell'anno *The World Development Report 2006: Equity and Development* la stimava in 19,8 tonnellate a testa¹². L'Europa, il Giappone e altre nazioni industrializzate, pur essendo riuscite ad effettuare dei tagli, sono ancora lontane dallo standard minimo del Protocollo di Kyoto. In linea generale le emissioni annue globali di CO₂ non sono diminuite dal 1990, e se per qualcuno questo dato è un segno di prosperità, indice di continua crescita delle economie, per altri è un segno di malaugurio, perché ci porterà al punto di non ritorno. Gli impegni di contrazione e convergenza devono essere volti ad impedire che la temperatura media globale aumenti di oltre 2 gradi centigradi entro il 2050, una soglia che ci è stato

12 Banca Mondiale, *World Development Report 2006: Equity and Development*, Washington DC.

raccomandato di rispettare se non vogliamo morire. È evidente che non rimane più molto tempo.

Adattarsi o perire

I Paesi poveri non possono permettersi di aspettare il concretizzarsi di sensazionali impegni di mitigazione, poiché potrebbero perire prima di ottenere giustizia. Con o senza aiuti devono individuare forme di adattamento al cambiamento climatico prima che sia troppo tardi.

Definito nel *Third Assessment Report* dell'IPCC, ma già insito nel mandato originario dell'agenzia dal 1988, "adattamento" sta ad indicare gli assestamenti nel sistema ecologico, sociale o economico in risposta a stimoli climatici verificatisi o previsti e ai relativi effetti o conseguenze¹⁴. In

13 Disponibile su: <maps.grida.no/go/graphic/projected-impact-of-climate-change>.

14 IPCC. "Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability". Contributo del Gruppo di Lavoro II al *Third Assessment Report* del Comitato Intergovernativo sul Cambiamento Climatico. Cambridge, Cambridge University Press.

“ In El Salvador affrontiamo ormai da anni le conseguenze del cambiamento climatico, subendo inondazioni e siccità, uragani, il prosciugamento dei principali fiumi e lo sfacelo delle comunità. Sono alti, ogni anno, sia i costi materiali che le perdite di vite umane e l'emigrazione della nostra gente, specialmente dei giovani. Dobbiamo lavorare per una nuova era in cui lo sviluppo sia misurato in termini di benessere dell'umanità e della Madre Terra, e non solo in termini di ricchezza materiale. ”

Marta Benavides (*GCAP Feminist Task Force, El Salvador*)

“ Mentre i Paesi industrializzati del Nord del mondo sono i maggiori responsabili dell'emissione di gas serra che causano il cambiamento climatico, specialmente in termini pro capite, sono i Paesi del Sud del mondo, e in particolare i poveri e le donne, a subire il peso maggiore degli effetti ambientali avversi e delle conseguenze socioeconomiche del cambiamento climatico. Alcuni di questi effetti sono l'esodo degli abitanti delle zone costiere a bassa altitudine, la perdita di fonti di sostentamento, l'insicurezza alimentare ed un ridotto accesso all'acqua. Dal punto di vista del debito ecologico i Paesi ricchi e industrializzati non sono tenuti soltanto ad una drastica riduzione dell'emissione di gas serra; sono anche eticamente e moralmente obbligati a erogare fondi compensativi a titolo riparatorio, che vadano a finanziare operazioni di adattamento e di mitigazione degli effetti del cambiamento climatico. ”

Athena Peralta (*World Council of Churches*)

base a questo principio processi, pratiche e strutture cambiano allo scopo di contenere o controbilanciare i potenziali danni, o di mettere a frutto le opportunità create dal cambiamento climatico. L'adattamento comporta aggiustamenti volti a rendere comunità e regioni meno vulnerabili alle mutazioni e alla variabilità del clima.

Lo *User's Guidebook on the Adaptation Policy Framework (APF)* del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (PNUS) e Global Environmental Facility definisce l'adattamento «un processo di potenziamento, sviluppo e attuazione di strategie per contenere e fronteggiare le conseguenze del cambiamento climatico, tra cui la variabilità del clima»¹⁵. L'APF identifica sette componenti: definizione della portata del progetto, valutazione dell'attuale vulnerabilità, identificazione dei rischi futuri, sviluppo di una strategia di adattamento, continuazione del processo di adattamento, coinvolgimento degli stakeholder, potenziamento delle capacità adattive. Le decisioni sulle modalità d'uso di questo schema dipenderanno dal lavoro già compiuto in precedenza, dalle necessità, dagli obiettivi e dalle risorse dei singoli Paesi.

Secondo l'IPCC i requisiti che un Paese deve soddisfare per avere un'alta capacità di adattamento sono: stabilità e prosperità economica, alto grado di accesso alle tecnologie a tutti i livelli, ruoli e responsabilità ben definiti per l'attuazione di strategie di adattamento, predisposizione di sistemi di diffusione nazionale, regionale e locale di informa-

zioni sul cambiamento climatico e l'adattamento, equa distribuzione dell'accesso alle risorse. Tutto ciò praticamente esclude i “Paesi non allegati”.

Le decisioni adottate dalla Conferenza delle Parti (COP, *Conference of the Parties*) hanno affrontato il tema delle crescenti preoccupazioni riguardo all'adattamento. Gli Accordi di Marrakech, prodotto finale della COP-7, hanno definito strumenti e meccanismi di sostegno all'adattamento, tra cui l'istituzione di tre nuovi fondi: il Fondo Speciale per il Cambiamento Climatico dell'UNFCCC per il sostegno alla «messa in atto di attività di adattamento in presenza di un sufficiente livello di informazione», il Fondo PMA dedicato alla preparazione ed attuazione di programmi d'azione per l'adattamento nazionale (PAAN) che «comuniceranno le attività prioritarie per affrontare le necessità urgenti ed immediate dei PMA in relazione all'adattamento agli effetti negativi del cambiamento climatico», e il Fondo di Adattamento istituito con il Protocollo di Kyoto, che opera avvalendosi della consulenza del Global Environmental Facility.

Agricoltura, pesca e selvicoltura sostenibili, gestione sostenibile dei bacini idrici e gestione del riciclaggio dei rifiuti sono percorsi di adattamento che possono contribuire a raffreddare il pianeta. Per garantire la sicurezza alimentare bisogna cambiare radicalmente il modo di praticare l'agricoltura, come sostengono da tempo i movimenti di agricoltori in tutto il mondo. Questa tesi ha ricevuto un forte impulso dall'IAASTD, International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, nel corso di una conferenza tenutasi nell'aprile 2008 a Johannesburg, in Sudafrica.

L'IAASTD ha riconosciuto i limiti della tecnologia nella Rivoluzione Verde ed il ruolo cruciale delle competenze indigene e dell'agricoltura sostenibile per il raggiungimento della sicurezza alimentare; ha anche pubblicato un rapporto in cui si sostiene che l'agricoltura moderna deve cambiare radicalmente, abbandonando il modello industriale dominante, per far sì che il mondo si salvi dallo sfacelo sociale e dalla catastrofe ambientale¹⁶.

Il rapporto, al quale si sono opposti Australia, Canada e USA, criticava anche l'ingegneria genetica (IG) e la riconversione di terreni agricoli alla produzione di biocombustibili. La cosiddetta tecnologia genetica non è, secondo il rapporto, la strada giusta per nutrire le popolazioni povere del mondo: dedicare alla produzione di agrocumbustibili, destinati ad alimentare le auto, terre che potrebbero essere usate per alimentare le persone non farà che peggiorare sia la fame nel mondo che la già fragilissima situazione della sicurezza umana¹⁷.

L'adattamento ha assunto il ruolo di tema politico centrale nei negoziati sul cambiamento climatico, ma non è stato ancora affrontato con risolutezza nelle politiche di pianificazione dello sviluppo a tutti i livelli. Formare capacità adattive o raggiungere gli Obiettivi del Millennio è molto diverso da far crescere l'economia o lavorare per lo sviluppo nella maniera abituale: si tratta di instaurare la giustizia sociale ed ambientale, condizione necessaria per garantire la transizione verso la sostenibilità.

Giustizia nei trasferimenti finanziari e tecnologici

L'UNFCCC afferma che i Paesi ricchi sono tenuti ad effettuare trasferimenti verso quelli poveri, ma che nessuno dovrebbe mendicare. Se gli agricoltori poveri adottano metodi di agricoltura biologica, o se la gestione municipalizzata della pesca amministra correttamente le risorse costiere, tutto ciò va a beneficio non soltanto loro ma anche nostro. Se un Paese povero si prende cura della propria biodiversità rende un grande servizio non solo a se stesso ma a tutta l'umanità. Questi sforzi meritano di essere ricompensati o ricambiati in qualche modo, per esempio tramite una tassa ecologica sugli APS ingenti non vincolati, la cancellazione incondizionata del debito, condizioni commerciali più eque, trasferimento di tecnologia o di altre risorse.

Per finanziare la stabilizzazione del clima occorrono enormi quantità di denaro. Oxfam International¹⁸ calcola che il costo dell'adattamento per i Paesi in via di sviluppo sarà di almeno 50 miliardi di dollari USA all'anno, oltre all'attuale livello di APS che già include gli impegni di finanziamento per gli Obiettivi del Millennio. Rajendra Pachauri, Presidente dell'IPCC, ha tuttavia dichiarato nella

¹⁶ IAASTD. *Agriculture at the Crossroads: Global Report*. Washington DC, Island Press, 2008

¹⁷ Vidal, J. “Change in Farming Can Feed World – Report”, *The Guardian*, 16 aprile 2008.

¹⁸ Oxfam International, “Adapting to Climate Change: What's Needed in Poor Countries and Who Should Pay”, *Oxfam Briefing Paper 104*, maggio 2007. Disponibile su: <www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/adapting%20to%20climate%20change.pdf>.

¹⁵ Dougherty, B. e Spanger-Siegrfried, E. *User's Guidebook on the Adaptation Policy Framework*, Boston, Istituto per l'Ambiente di Stoccolma USA e Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (PNUS), 2005.

sua presentazione del *Fourth Assessment Report* a Bali che «il costo della mitigazione non è in realtà così elevato», essendo stimato in meno dell'1% annuo del PIL globale. Dato che i Paesi ricchi stanno provvedendo al salvataggio delle grandi banche che hanno causato l'attuale disastro finanziario globale, è giusto che i Paesi in via di sviluppo chiedano un analogo intervento per lo sradicamento della povertà nel mondo, il recupero dell'ambiente e la stabilizzazione del clima.

Benché i "Paesi allegati I" riconoscano che il cambiamento climatico rappresenta la più grave minaccia per lo sviluppo sostenibile, le azioni che hanno finora intrapreso sono a dir poco deludenti. Le decisioni veramente importanti per sradicare la povertà e correggere le disuguaglianze globali richiedono troppo tempo, finendo spesso per dar luogo a trasferimenti netti insufficienti o addirittura

negativi gravati da pesanti condizioni. Inoltre, sono i ricchi a dover iniziare a cambiare drasticamente la loro visione del mondo e gli attuali modelli di produzione e consumo; in poche parole, devono abbandonare il loro insostenibile stile di vita.

Rallentiamo per raffreddare il pianeta

In quale scenario il nostro pianeta surriscaldato potrà raffreddarsi e scongiurare il disastro, 350 ppm? 450 ppm? Qualunque sia la risposta, la strategia rimane la stessa: tutti dobbiamo rallentare. A rigor di termini, gli scenari non sono previsioni, bensì una gamma di possibilità che possono condurre a diverse alternative future; e poiché il futuro è per definizione imprevedibile, non vi è certezza sull'esito dell'azione di così tanti soggetti. Tuttavia, gli scenari sono utili perché una delle cause dell'imprevedibilità e dell'incertezza è proprio

l'azione dell'uomo (o la sua possibilità di azione) nel cambiare il corso degli eventi. Il futuro dipende da come noi crediamo che sarà e da ciò che facciamo per concretizzarlo.

Stranamente, l'attuale recessione mondiale potrebbe rivelarsi una benedizione: forse, quanto più sarà lunga e profonda, tanto meglio sarà per tutti noi. Minore crescita significa meno emissioni e minore carico ambientale. Una produzione più pulita e la riduzione generale dei consumi pro capite significano minore impronta di carbonio e forse una vita più sana. Magari tutto questo si avvererà a prescindere dai risultati dei negoziati sul clima, a Copenhagen e oltre.

Faremo ancora in tempo a salvarci? Forse sì, forse no; in ogni caso, facciamo in modo che nessuno possa dire che la nostra generazione non ha fatto abbastanza per la giustizia. ■

LE SFIDE ENERGETICHE PER L'EUROPA

Elena Triffonova

Bulgarian-European Partnership Association

L'Unione Europea (UE) è un'enorme consumatrice di energia. Nel 2006 i 25 Stati membri¹ hanno consumato 1.722,8 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio (mtep), quasi due terzi dei quali derivanti da idrocarburi: 706,3 milioni di tonnellate di petrolio (14,9 milioni di barili al giorno) e 420,6 mtep (476,4 miliardi di metri cubi) di gas naturale. Il restante 34,6% era suddiviso tra carbone, energia nucleare e fonti rinnovabili². Secondo alcune stime il consumo di energia dell'Unione aumenterà del 15% entro il 2030³.

L'UE non ha tuttavia un mercato energetico integrato. La frammentazione del settore risale agli anni '70, quando gli Stati membri affrontavano singolarmente la crisi petrolifera: alcuni di loro, tra cui la Germania, hanno accumulato riserve strategiche di gas e investito nello sviluppo di infrastrutture, mentre altri, come il Regno Unito, hanno seguito a sfruttare le proprie riserve.

La Russia è il maggior produttore mondiale di gas, e oggi soddisfa circa il 30% del fabbisogno totale di gas dell'UE⁴. I Paesi europei possono essere divisi in tre gruppi in base ai diversi livelli di dipendenza dalle importazioni di gas russo⁵:

1. Paesi a bassissima dipendenza, circa il 15%: Belgio, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna, Svezia, Svizzera e Regno Unito.
2. Paesi a media dipendenza, dal 20 al 40%: Francia, Italia e Germania.
3. Paesi ad alta dipendenza, oltre il 50%: Austria, Repubblica Ceca, Gre-

cia, Ungheria, Polonia, Romania e Slovenia. Alcuni Paesi (Bulgaria, Croazia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Serbia e Slovacchia) dipendono dalla Russia per la totalità delle proprie importazioni di gas.

La disputa per il gas tra Russia e Ucraina verificatasi all'inizio di gennaio 2009 ha quindi riguardato direttamente ben 17 Paesi europei. In un discorso tenuto a metà 2009 José Manuel Barroso, Presidente della Commissione Europea, ha sottolineato la particolare vulnerabilità di vari Paesi⁶ tra cui Bulgaria e Slovacchia.

In Bulgaria l'unico acquirente di energia è lo Stato, che nel corso dell'ultimo decennio ha firmato vari contratti in esclusiva con il consorzio russo Gazprom, facendo così salire al 90% la dipendenza del Paese dal gas russo. Al contempo, però, il governo bulgaro incoraggia fin dal 1956 l'impiego di energia nucleare. Inizialmente fu costruito un reattore di ricerca, l'IRT-2000, e poi nel 1966 fu firmato un accordo con l'Unione Sovietica per unità commerciali che dovevano costituire la base del programma energetico del Paese. La Bulgaria ha dovuto chiedere due reattori nucleari quale condizione per l'entrata nell'UE; i due reattori restanti producono circa il 35% dell'elettricità del Paese⁷. Dal 1980 in poi il consumo di elettricità è aumentato, e la Bulgaria è anche un forte esportatore di energia: nel 2006 la Compagnia Elettrica Nazionale (NEK) ha prodotto 46 miliardi di chilowattora, esportandone 7,8 miliardi in Grecia, Macedonia, Serbia e Turchia⁸.

In Slovacchia il mercato della produzione e distribuzione di energia elettrica è limitato rispetto ad altri Paesi dell'Europa centrale, tuttavia le proiezioni indicano che il sistema energetico dovrà essere ampliato per rispondere ad una domanda crescente. La produzione di elettricità dipende principalmente dalle risorse idroelettriche e dal nucleare, anche se parzialmente bilanciati da centrali termoelettriche (a carbone, gas naturale e petrolio). Il mercato slovacco del gas è caratterizzato da un alto grado di dipendenza dalle forniture

1 Bulgaria e Romania sono entrate nella UE nel 2007, portando il numero degli Stati membri agli attuali 27.

2 Dati forniti da BP, "BP Statistical Review of World Energy". Giugno 2007, pagg. 11-12, 27-28 e 41, disponibile su <www.bp.com/productlanding.do?categoryId=6848&contentId=7033471>. (consultato 20 agosto 2007).

3 Commissione Europea, Direzione Generale Energia e Trasporti, European Energy and Transport: Trends to 2030—Update 2005, 2006. Disponibile su: <ec.europa.eu/dgs/energy_transport/figures/trends_2030_update_2005/energy_transport_trends_2030_update_2005_en.pdf>.

4 Le relazioni legate alle forniture di gas risalgono al 1968, quando l'Unione Sovietica iniziò a rifornire l'Austria.

5 Questa classificazione è tratta da "Russia and Europe: Mutual Dependence in the Energy Sector", di Antonio Sánchez Andrés, 2007. Disponibile su: <www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_in/Zonas_in/International+economy/DT+25-2007>.

6 Barroso, J. M. "Statement of President Barroso at European Council Press Conference". 19 giugno 2009.

Disponibile su: <europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/303&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

7 Dati della Compagnia Elettrica Nazionale (NEK). Ved. <www.nek.bg/cgi?d=1000>.

8 World Nuclear Association. "Nuclear Power in Bulgaria", 2009. Disponibile su: <www.world-nuclear.org/info/inf87.html>.

russe e dal predominio di una società di proprietà prevalentemente statale e integrata verticalmente.

La Slovacchia ha un ruolo significativo nella rete europea del gas ed è un importante Paese di transito per il trasporto del gas naturale verso l'Europa centrale e occidentale. Uno dei punti critici nelle relazioni energetiche tra Russia e UE è generalmente il passaggio del gas attraverso Paesi terzi: benché l'Europa attribuisca la propria "vulnerabilità" alla Russia, il problema è dovuto in parte ai Paesi di transito, come nel caso della Bielorussia ad inizio 2007 e dell'Ucraina nel 2006 e 2009.

La crisi energetica del gennaio 2009 mette in evidenza l'assenza di una politica energetica integrata all'interno dell'UE, e ciò nonostante il fatto che la Commissione Europea abbia riconosciuto la necessità di una politica unitaria e che siano state avanzate varie proposte. Questo vuoto politico è dimostrato dal fatto che l'energia russa non affluisce in uguale misura in tutta la regione; esiste inoltre un problema particolarmente complesso di mutua dipendenza. Non è difficile capire come mai la Commissione Europea non sia riuscita a coordinare una visione comune, e perché alcuni Paesi tra cui Francia, Germania e Italia cercano di sviluppare propri rapporti di dipendenza energetica. I governi nazionali devono decidere dell'equilibrio tra dipendenza e diversificazione e delle alternative per il futuro.

Nell'ultimo decennio la lobby dell'industria delle energie rinnovabili ha accresciuto la propria influenza nell'UE. Una delle proposte contenute nella Politica Energetica per l'Europa 2007 era l'introduzione, entro il 2020, della quota minima del 10% di biocombustibili sul totale dei combustibili da trasporto, accompagnata dall'introduzione di uno schema di sostenibilità. La normativa esistente stabilisce l'obiettivo del 5,75% per il 2010⁹. È stato

9 Parlamento Europeo e Consiglio UE, "Directive 2003/30/EC on the Promotion of the Use of Biofuels or Other Renewable Fuels for Transport". Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 17 maggio 2003. Disponibile su: <ec.europa.eu/energy/res/legislation/doc/biofuels/en_final.pdf>.

proposto anche un obiettivo vincolante del 20% come quota totale di energia rinnovabile per il 2020, con un'appropriata suddivisione tra gli Stati membri dell'impegno necessario a raggiungerlo.

I due principali traguardi da perseguire con l'attuazione di una strategia comune europea per la promozione dei biocombustibili sono l'aumento della sicurezza energetica, in un periodo in cui l'aumento del prezzo del petrolio si ripercuote rapidamente sul costo dell'energia e riduce il potere d'acquisto dei cittadini europei, e la riduzione delle emissioni di gas serra (GHG, *greenhouse gases*), principale causa del cambiamento climatico. I rialzi di temperatura e la modifica della distribuzione stagionale delle precipitazioni potrebbero influire sia sulle risorse idriche sia sulla produzione agricola.

Il futuro delle risorse energetiche alternative solleva la questione della nutrizione e del futuro della politica agricola comune dell'UE. La diversificazione delle forniture energetiche e gli investimenti in fonti alternative sono più alla portata dei vecchi Stati membri dell'UE; il potenziale di energia rinnovabile dei nuovi Stati membri è invece limitato, tra richieste di progressiva riduzione delle centrali a carbone per motivi ambientali e opposizione allo sviluppo dell'energia nucleare.

Per far fronte alla frammentazione politica nelle relazioni UE-Russia relative alla fornitura di gas, nonché ai rischi specifici per la sicurezza degli approvvigionamenti di gas negli Stati dell'Europa centrale e orientale, l'integrazione del mercato del gas dovrebbe diventare per l'UE l'elemento prioritario della sua strategia politica in tema di energia¹⁰. È anche necessario procedere sulla strada di un più deciso sviluppo della sicurezza energetica, che comprenda efficienza energetica, fonti rinnovabili e gestione della domanda. ■

10 Noël, P. "Beyond Dependence: How to Deal with Russian Gas". *Policy Briefs*, Consiglio Europeo per le Relazioni Estere (ECFR, European Council on Foreign Relations), Novembre 2008. Disponibile su: <ecfr.3cdn.net/c2ab0bed62962b5479_ggm6banc4.pdf>.

Le imprese transnazionali e i loro obblighi sui diritti umani: il ruolo della società civile

Le organizzazioni della società civile utilizzano vari metodi per porre le imprese di fronte alle proprie responsabilità in materia di diritti umani e diritti dei lavoratori. Si tratta di iniziative e meccanismi che, con vari gradi di efficacia, mirano a tutelare e promuovere i fondamentali diritti umani e dei lavoratori, ma che rappresentano soltanto un tentativo iniziale di affrontare le lacune insite nel modello unilaterale e volontario della Responsabilità Sociale d'Impresa. L'unica soluzione veramente efficace consisterebbe nel rompere gli schemi, sia quello dei diritti umani in ambito imprenditoriale che quello del modello economico in generale.

Jana Silverman
Social Watch
Álvaro Orsatti
Trade Union Confederation of the Americas

La crisi finanziaria ed economica che imperversa nel mondo non rappresenta semplicemente un ulteriore ciclo discendente proprio del sistema capitalistico, bensì lo spettacolare crollo del modello economico neoliberale. L'applicazione di tale modello, che ha imposto la deregolamentazione del settore finanziario, la liberalizzazione del commercio e la privatizzazione delle imprese e delle funzioni statali, oltre a condurre alla destabilizzazione dei mercati mondiali ha anche generato un marcato squilibrio di potere a livello mondiale tra lavoratori, imprese private e Stati.

Ai tempi d'oro del neoliberalismo molte imprese hanno approfittato del potenziamento delle infrastrutture per le comunicazioni e i trasporti, della permissività delle normative nazionali e della vendita di redditi beni statali per trasformarsi in gigantesche conglomerate transnazionali presenti in tutto il mondo, ottenendo in tal modo profitti senza precedenti. La potenza economica ha conferito loro un'immensa influenza politica tra i Paesi in via di sviluppo, assetati di investimenti diretti esteri, i quali hanno cercato di rendersi più "attraenti" agli occhi delle multinazionali rafforzando la legislazione a tutela degli investimenti e indebolendo quella relativa al lavoro e all'ambiente. Di conseguenza, negli ultimi decenni la proliferazione degli investimenti delle multinazionali nei Paesi in via di sviluppo ha avuto non soltanto conseguenze economiche ma anche profonde ripercussioni sociali e ambientali, al punto che alcune multinazionali si sono rese complici di gravi violazioni dei fondamentali diritti umani, sociali, ambientali e del lavoro.

Imprese transnazionali e obblighi in materia di diritti umani

Le imprese, e in particolare le società transnazionali, sono normalmente soggetti privati non governativi sottoposti soltanto alle leggi nazionali del Paese in cui hanno la propria sede principale o di quello che ospita i loro investimenti. Pur avendo una presenza significativa in molti Paesi, dal punto di vista tecnico queste società non possiedono uno status giuridico internazionale, che è invece riservato agli Stati e ad alcune organizzazioni in-

tergovernative quali l'Unione Europea e l'ONU. Ciò significa che nel complesso non sono titolari dei diritti e degli obblighi del diritto internazionale, ivi compresa la legislazione internazionale sui diritti umani.

Nella pratica, tuttavia, questa interpretazione va gradualmente cambiando. Alcuni studiosi contemporanei sostengono la concessione di diritti neofeudali o corporativi alle aziende transnazionali¹. Alcuni trattati internazionali, in particolare accordi bilaterali e multilaterali su commercio e investimenti, conferiscono alle imprese transnazionali specifici diritti che possono essere fatti valere sia nei tribunali dei Paesi ospitanti che nelle corti di arbitrato internazionale². Per esempio, le disposizioni del Cap. 11 dell'Accordo Nordamericano di Libero Scambio consentono agli investitori di sporgere denuncia contro gli Stati partecipanti per presunte violazioni delle disposizioni sugli investimenti contenute nel trattato. Anche molti trattati bilaterali di investimento prevedono meccanismi che permettono alle società di citare in giudizio gli Stati firmatari presso le corti di arbitrato, quali il Centro Internazionale per la Soluzione delle Controversie sugli Investimenti, per espropri, perdite dovute a disordini civili, restrizioni sul rimpatrio dei capitali e altre materie³. Tali clausole hanno notevoli ricadute: dal 1995 in poi sono stati firmati più di 370 accordi commerciali bilaterali e multilaterali e sono stati conclusi più di 1.500 trattati bilaterali d'investimento, che coinvolgono virtualmente tutte le maggiori economie mondiali⁴. Si tratta di accordi che conferiscono diritti sovranazionali alle imprese, senza però concederne di analoghi a coloro che potrebbero subire le conseguenze negative delle loro azioni.

Oggi gli obblighi dei soggetti non statali – quali le aziende – rispetto alla tutela e promozione dei diritti umani si fanno sempre più espliciti sia in teoria che in pratica. Il Preambolo della Dichiarazione

Universale dei Diritti dell'Uomo, per esempio, chiede che «ogni individuo e ogni organo della società» sostenga e promuova i principi contenuti nella Dichiarazione. Gli studiosi di giurisprudenza ritengono che tale obbligo riguardi tutte le persone e tutti i soggetti giuridici, comprese le società⁵. Altri standard internazionali nel panorama della "soft law", che impongono direttamente alle imprese gli obblighi in tema di diritti umani, comprendono la Dichiarazione Tripartita di Principi sulle Imprese Multinazionali e la Politica Sociale, formulata dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro nel 1977, e le Linee Guida per Imprese Multinazionali adottate dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) nel 1976 e modificate nel 2000.

Un sempre maggior numero di società sta inoltre formulando e attuando specifiche politiche relative ai diritti umani: secondo le rilevazioni del Business and Human Rights Resource Center⁶ oltre 240 imprese hanno stilato le proprie linee guida e più di 5200 sono registrate quali soci attivi del Global Compact⁷, un'iniziativa multistakeholder dell'ONU nell'ambito della quale le aziende si impegnano a rispettare i principi universali relativi ai diritti umani, ai diritti dei lavoratori, ai problemi ambientali e alle pratiche anticorruzione.

Società civile e responsabilità sociale d'impresa

La diversa relazione tra mondo degli affari e diritti umani è strettamente legata all'avvento della responsabilità sociale d'impresa (RSI), definita dalla Commissione Europea «concetto per il quale le imprese introducono volontariamente l'attenzione alle problematiche sociali e ambientali nella loro attività imprenditoriale e nell'interazione con gli stakeholder»⁸. Alcune società hanno messo in pratica programmi filantropici a beneficio dei dipendenti, delle comunità locali e della società in

1 Teitelbaum, Alejandro. *Al margen de la ley: Sociedades transnacionales y derechos*, Bogota: ILISA, 2007. p. 31.

2 *Ibid.*

3 Damosch, Lori. *International Law*, St. Paul, USA, West Publishing 2001 pagg. 809-12.

4 Adlung, Rudolph e Molinuevo, Martín. *Bilateralism in Services Trade: Is There Fire Behind the (BIT) Smoke?* Ginevra, Organizzazione Mondiale del Commercio, 2008. pagg. 1-2.

5 Avery, Christopher, Short, Annabel, & Tzeuschler Regaignon, Gregory "Why all companies should address human rights", 2006. Disponibile su: <www.cca-institute.org/pdf/averybusiness%26humanrights.pdf>.

6 Ved.: <www.business-humanrights.org/Documents/Policies>.

7 Ved.: <www.unglobalcompact.org/ParticipantsAndStakeholders/search_participant.html>.

8 Commissione Europea. "What is CSR?", 2009. Disponibile su: <ec.europa.eu/enterprise/csr/index_en.htm>.

“ Gli effetti della crisi si manifestano con i massicci licenziamenti effettuati da banche estere quali BBVA, Santander e HSBC. Siamo stati defraudati dei nostri diritti di lavoratori. Anche i debitori subiscono le stesse conseguenze, sta già accadendo: vengono sfrattati perché per vari motivi non riescono più a pagare. E la cosa peggiore è che per eseguire gli sfratti vengono usate forze militari speciali dello Stato: quelle forze sono preposte alla sicurezza di tutti, e non a gettare in mezzo alla strada la povera gente che non riesce a pagare.”

Janio Romero (*union leader of the Unión Nacional de Empleados Bancarios, Colombia*)

generale fin dagli anni '50, ma l'attuale nozione di RSI è diversa. Essa promuove i diritti umani, sociali e ambientali a parte integrante delle strategie societarie, e questo non per obbedire a un qualche imperativo morale o etico, ma semplicemente quale buona pratica aziendale atta a minimizzare i rischi e massimizzare la performance dell'impresa.

Quest'evoluzione concettuale e pratica della responsabilità sociale d'impresa non deriva da una spontanea crisi di coscienza della comunità imprenditoriale, ma è piuttosto il risultato del lavoro di giornalisti e organizzazioni della società civile che hanno svelato gravi violazioni dei diritti, commesse direttamente o indirettamente da soggetti societari, sollevando le proteste dell'opinione pubblica e stimolando più rigorosi controlli sociali sulle imprese. Le prime iniziative della società civile per smascherare le responsabilità di alcune imprese in casi di violazione dei diritti risalgono agli inizi degli anni '90 con le campagne senza precedenti incentrate sulle scorrette pratiche lavorative di Nike in Indonesia e in altri Paesi del Sudest Asiatico, e sulla complicità di Royal Dutch Shell nell'esecuzione di Ken Saro Wiwa e altri attivisti per i diritti umani in Nigeria. Tra le campagne più recenti spicca quella contro Coca-Cola per il presunto coinvolgimento dei suoi imbottiglieri nell'assassinio di alcuni leader sindacali in Colombia.

La tipica reazione delle imprese sottoposte al vaglio delle organizzazioni della società civile in questi casi consiste nel tentativo di ridurre il danno di immagine e le ricadute negative sulla loro attività stabilendo principi e pratiche quali “codici di condotta” e “bilanci di sostenibilità”, volti ad evitare il ripetersi di episodi simili in futuro. Anche molte imprese rimaste relativamente indenni da questo genere di campagne hanno adottato misure simili: nel 2008 più di 1000 società hanno pubblicato dettagliati rapporti sulla propria performance sociale ed ambientale in conformità alle linee guida della “Global Reporting Initiative”⁹.

Negli ultimi anni sono sorte le più diverse iniziative, ma quasi tutte unilaterali e volontarie e quindi prive di meccanismi vincolanti che possano essere usati per richiedere sanzioni reali, e non

soltanto morali, in casi di complicità in abusi da parte delle imprese. Un'ampia fetta della società civile, tra cui sindacati, organizzazioni per i diritti umani e gruppi ambientalisti tendono quindi a giudicare con scetticismo le iniziative di responsabilità delle imprese, considerandole delle manovre atte a migliorare la loro immagine pubblica e non ad affrontare i problemi sostanziali generati dalle pratiche sociali ed ambientali del mondo imprenditoriale. Ciò premesso, molti gruppi della società civile usano il concetto della responsabilità civile per studiare meccanismi più trasparenti ed efficaci che mettano le imprese di fronte ai propri obblighi per quanto attiene ai diritti umani, ambientali e del lavoro specificati in normative internazionali e leggi nazionali.

I principali ostacoli che le organizzazioni della società civile devono affrontare, allorché cercano di porre riparo a violazioni dei diritti umani commesse con la connivenza o il sostegno delle imprese multinazionali, sono la mancanza di strumenti legali in Paesi ospitanti dotati di legislazioni permissive, l'inefficienza dei sistemi giudiziari, la mancanza della volontà politica di perseguire i soggetti investitori, o la concomitanza di questi elementi. Nonostante ciò, a partire dal 1992 è stato intentato un certo numero di cause contro imprese transnazionali in virtù di una disposizione della legge statunitense poco utilizzata, ossia l'*Alien Tort Claims Act* (ATCA) invocata e riaffermata negli anni '80 in una causa tra privati¹⁰, e del successivo varo della *Torture Victim Protection Act*¹¹. Basata sul concetto della giurisdizione universale per reati attinenti alla “legge delle nazioni”, questa legge conferisce ai tribunali statunitensi la facoltà di pronunciarsi in casi di gravi violazioni dei diritti umani a prescindere dalla nazionalità dei responsabili e delle vittime e dal luogo in cui si trovano. In virtù dell'ATCA, tra il 1993 e il 2006 nelle Corti Distrettuali USA 36 cause intentate contro imprese multinazionali da ONG quali International Labor Rights Fund, Earthrights International e il Center for Constitutional Rights hanno portato alla luce presunte complicità in casi di violazione dei diritti umani.

Nessuna di queste imprese, tuttavia, è stata finora giudicata colpevole in base all'ATCA. Su 36 casi, 20 sono stati archiviati¹², alcuni con la motivazione che i reati commessi esulano dalla sfera di competenza della legge (che si applica soltanto a violazioni di norme «specifiche, universali e obbligatorie» come quelle relative a tortura, genocidio, crimini contro l'umanità ed esecuzioni sommarie), altri per ragioni legate ai termini di prescrizione o alla mancata presentazione di sufficienti prove della connessione tra l'impresa e il reato commesso. Diverse società citate in giudizio in base all'ATCA, tra cui Drummond Mining e Chevron, sono state riconosciute non colpevoli dalla giuria; delle restanti cause, alcune sono state risolte dalle imprese in via extragiudiziale, altre sono ancora pendenti.

Guardando il lato positivo della questione, le risoluzioni extragiudiziali in cause come quella già citata contro la Shell per l'omicidio di attivisti nigeriani sono state esemplari: la società ha acconsentito a pagare alle vittime 15,5 milioni di dollari USA¹³. In generale, pur non avendo ancora un forte effetto deterrente tra le imprese potenzialmente implicate in violazioni dei diritti umani, l'ATCA ha creato importanti precedenti per l'uso di strumenti legali innovativi basati sul principio della giurisdizione extraterritoriale: questi potrebbero aprire la strada alla creazione di nuovi forum quali un “Tribunale Criminale Internazionale”, in grado di fornire correttivi legalmente vincolanti alle vittime di gravi violazioni dei diritti umani commesse dalle imprese.

Sindacati e strumenti per la responsabilità sociale d'impresa

L'esperienza dei sindacati nell'impiego di strumenti per la responsabilità sociale d'impresa si basa su una strategia precedentemente definita in ambito internazionale dalla Confederazione Internazionale dei Sindacati (ITUC, *International Trade Union Confederation*). Tale strategia sostiene che le imprese hanno una “responsabilità interna” nei confronti dei lavoratori, che dovrebbe essere regolamentata e resa esecutiva per mezzo di strumenti quali la Dichiarazione Tripartita dell'OIL, le Linee Guida OCSE per le Imprese Multinazionali e accordi-quadro globali (GFA, *global framework agreements*) negoziati bilateralmente tra sindacati globali e imprese multinazionali.

Benché non esista un registro centralizzato ed aggiornato, si stima che i Sindacati Globali abbiano sottoscritto quasi 70 accordi-quadro generali¹⁴ basati sulla “responsabilità sociale interna” e chiaramente riconducibili alle norme OIL. Particolarmente attive nei negoziati per tali accordi sono la federazione dei lavoratori metallurgici (IMF,

¹² Baue, Bill. “Win or Lose in Court” in *Business Ethics*, estate 2006, p. 12.

¹³ Kahn, Chris. “Settlement Reached in Human Rights Cases against Royal Dutch Shell”, 2009. Disponibile su: <www.globalpolicy.org/international-justice/alien-tort-claims-act-6-30/47879.html>. Ved.: <www.global-unions.org/spip.php?rubrique70>.

¹⁴ Ved.: <www.global-unions.org/spip.php?rubrique70>.

⁹ Global Reporting Initiative. “Number of Companies Worldwide Reporting on their Sustainability Performance Reaches Record High, Yet Still a Minority”. Disponibile su: www.globalreporting.org/NewsEventsPress/PressResources/PressRelease_14_July_2006_1000GRIReports.htm.

¹⁰ Filartiga vs. Pena-Irala, 630 F.2d 876 (2° circ., 1980).

¹¹ La “Torture Victim Protection Act”, H.R. 2092, approvata il 12 Marzo con il n° 102 – 256, stabilisce il giudizio per chiunque sottoponga a tortura un altro individuo. Ved.: <www.derechos.org/nizkor/econ/TVPA.html> and <www.derechos.org/nizkor/econ/ACTA.html>.

International Metalworkers' Federation), la federazione dei lavoratori del settore dei servizi (UNI, *Union Network International*), la federazione dei lavoratori del settore chimico e petrolifero (ICEM, *International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Unions*) e la federazione dei lavoratori edili (BWI, *Building and Wood Workers' International*), che costituiscono l'80% del totale. I Sindacati Globali partecipano anche ad altri tipi di collaborazione con imprese ed istituti cosponsorizzata da organizzazioni aziendali, tra cui quella con la Federazione Internazionale dei Giornalisti, e a forum multistakeholder, come quello relativo alla produzione di caffè cui prende parte l'International Union of Farmworkers. Altri accordi-quadro sono stati realizzati su scala subregionale.

Una volta sottoscritti, gli accordi-quadro globali possono essere utilizzati in vari modi. Le imprese tendono ad usarli come prova del loro impegno di responsabilità sociale in quanto la firma e l'attuazione sono volontari; i movimenti sindacali e gli studiosi europei confutano questa tesi e mirano a costruire una strategia per renderne giuridicamente vincolanti i contenuti. Nel frattempo, le denunce sindacali di pratiche imprenditoriali che violano le clausole di un accordo-quadro hanno talvolta obbligato le multinazionali a cambiare linea d'azione, per esempio acconsentendo alla creazione di rappresentanze sindacali nelle loro succursali estere.

Le Linee Guida dell'OCSE, adottate dai 30 Paesi membri e da nove Paesi osservatori tra cui Argentina, Brasile, Cile e Perù, contengono un esplicito meccanismo di denuncia che può essere attivato allorché si rileva la violazione dello spirito e della lettera di una delle loro clausole. L'ambito tematico delle Linee Guida è piuttosto vasto: oltre ai diritti del lavoro esse tutelano ambiente, diritti dei consumatori, scienza e tecnologia, concorrenza. Le denunce devono essere presentate ai "punti nazionali di contatto" istituiti obbligatoriamente dai governi. Le Linee Guida richiedono l'adesione volontaria delle imprese, il che significa che queste possono ignorare gli sforzi di mediazione dei governi in relazione alle denunce presentate dalle parti interessate. In compenso, una volta terminata la procedura i punti di contatto nazionali possono rendere pubblici i comportamenti negativi dell'impresa e le opinioni critiche. Il ricorso ai meccanismi di denuncia delle Linee Guida produce quindi effetti simili alle decisioni del Comitato di Esperti dell'OIL sull'Applicazione delle Convenzioni e Raccomandazioni. Questo meccanismo è stato ampiamente riconosciuto non solo dalle organizzazioni della società civile ma anche dai governi di Paesi appartenenti all'OCSE, nonostante i datori di lavoro sostengano spesso che esso va al di là del loro concetto di RSI.

I punti di contatto nazionali hanno ricevuto finora circa 200 denunce, l'80% delle quali presentato dai sindacati. Secondo il Comitato Consultivo Sindacale (TUAC, *Trade Union Advisory Committee*) circa metà delle denunce ha sortito effetti soddisfacenti. A fine 2008 erano 24 le denunce

“ Ho iniziato a lavorare per una grande compagnia spagnola di produzione pubblicitaria e cinematografica che nel 2007 ha aperto una filiale qui in Argentina. Quando la crisi si è aggravata, tutto è diventato più difficile: il lavoro si è molto ridotto, abbiamo passato quasi un mese senza girare. A gennaio mi hanno detto che dovevano licenziarmi. Ho riscosso la liquidazione e ho cominciato a cercare un altro lavoro. Da allora e fino ad oggi non sono riuscita a trovare un lavoro dignitoso. Quel poco che c'è è praticamente schiavitù: 8 o 9 ore con stipendi miseri. Ho speso quasi tutti i miei risparmi e vivo sola in un appartamento in affitto, quindi ho urgente bisogno di trovare qualcosa. Cos'altro posso fare? ”

Young woman from Buenos Aires

presentate in America Latina tramite sindacati, e 10 quelle presentate da ONG; la percentuale di risultati positivi era uguale a quella a livello globale.

La Confederazione sindacale dei lavoratori delle Americhe (TUCA, *Trade Union Confederation of the Americas*), fondata nel marzo 2008 con sede centrale a San Paolo, ha studiato un'apposita strategia per la responsabilità sociale d'impresa basata su quella dell'ITUC. Collabora con le federazioni dei Sindacati Globali e con la TUAC su problematiche legate agli accordi-quadro generali e alle Linee Guida dell'OCSE, in particolare per coadiuvare le organizzazioni sindacali nella verifica dei meccanismi di denuncia di tali strumenti; ha anche invitato l'OCSE Watch a coordinare le rispettive attività relative alle Linee Guida OCSE. Oltre a ciò la TUCA ha organizzato campagne di contrasto al concetto di responsabilità sociale promosso dalla Banca Interamericana di Sviluppo; in collaborazione con le federazioni dei Sindacati Globali, con la Friedrich Ebert Foundation in America Latina e con ONG affini ha creato un Gruppo di Lavoro sulle Società Transnazionali per sviluppare ulteriormente concetti e strategie relativi alle posizioni sindacali.

La necessità di un nuovo modello

Non tutti i meccanismi sopra descritti hanno avuto pari efficacia nella tutela e promozione dei diritti umani fondamentali e dei diritti dei lavoratori che le imprese sono tenute a rispettare, ma quanto meno hanno iniziato ad affrontare le lacune insite nel modello unilaterale e volontario di responsabilità sociale d'impresa. Benché si possa affermare che il sorgere di iniziative legate a questo modello ha contribuito ad inserire nella cultura d'impresa le problematiche dei diritti umani, dal punto di vista della società civile queste misure non possono sostituirsi a leggi sui diritti umani vincolanti a livello nazionale, coerenti con le norme internazionali e accompagnate da sistemi giudiziari forti e indipendenti che forniscano risarcimenti concreti alle vittime. Sfortunatamente molti governi hanno scelto di non intraprendere azioni forzose per indurre le imprese ad assumersi le proprie responsabilità di violazioni degli obblighi in materia di diritti umani, e questo nel timore di perdere investimenti esteri

a favore di Paesi meno rigorosi nell'osservanza dei diritti. Sia tra Paesi che tra le imprese inizia così una deprecabile "corsa al ribasso" nella promozione e tutela dei diritti umani e degli standard lavorativi.

Nonostante questa tendenza la tutela dei diritti umani non deve essere un gioco a somma zero; la soluzione consiste nel rompere gli schemi, sia quello dei diritti umani in ambito imprenditoriale che quello del modello economico in generale. Un trattato internazionale generale, elaborato nelle sedi ONU che si occupano di diritti umani, potrebbe chiarire gli obblighi societari, letteralmente oscurati dalle centinaia di iniziative di RSI fiorite negli ultimi due decenni, e stabilire dei meccanismi vincolanti in grado di risarcire le vittime laddove sia impossibile perseguire le imprese colpevoli in seno alle giurisdizioni nazionali. Un passo in avanti è rappresentato dal quadro concettuale proposto nel 2008 da John Ruggie, Rappresentante Speciale del Segretario ONU per l'Impresa e i Diritti Umani. Tale proposta si basa sull'obbligo governativo di tutelare i diritti, sulla responsabilità societaria di rispettarli, e sulla necessità per le vittime di accedere a reali risarcimenti laddove si sia verificata una violazione; ha però bisogno di efficaci meccanismi di attuazione. Un'ampia trasformazione è necessaria anche per rovesciare gli effetti negativi del modello economico neoliberale imposto negli ultimi anni ai Paesi in via di sviluppo: devono essere rivisti sia il ruolo attivo dello Stato nel forgiare e regolare le politiche economiche e sociali, sia i percorsi endogeni verso lo sviluppo basati sul rafforzamento dei mercati interni e della capacità produttiva nazionale. In questo modo si spezzerebbe la spirale della dipendenza dagli investimenti di multinazionali senza scrupoli.

L'attuale crisi economica e finanziaria ha sollevato interrogativi concreti riguardo alla "benevolenza" del settore privato e ha evidenziato i difetti insiti nel modello neoliberale. Da ciò scaturisce un'opportunità storica di patto sociale tra imprese, lavoratori, consumatori e Stato, che potrà generare un nuovo modello economico fondato sui diritti umani e sullo sviluppo sostenibile. Una tale opportunità non può andare sprecata. ■

Crisi economica globale e Paesi Meno Avanzati: le preoccupazioni dei cittadini

I Paesi Meno Avanzati (PMA) sono i primi a subire le peggiori conseguenze della crisi economica globale. Nei PMA la crisi economica si traduce in crisi alimentare, energetica, climatica, politica, del debito e dello sviluppo. È necessaria una radicale trasformazione dell'architettura finanziaria globale; alle molte persone che vivono in povertà nei PMA l'attuale modello di crescita economica ha portato pochi benefici, per non dire nessuno. La crisi economica globale deve essere sfruttata come opportunità per realizzare una vera trasformazione del sistema globale, affinché tutti gli abitanti del pianeta abbiano maggiori possibilità di condurre una vita sicura e piena di significato.

Arjun Karki
LDC Watch

In base alla definizione delle Nazioni Unite ci sono nel mondo 49 Paesi Meno Avanzati (PMA)¹, con circa 750 milioni di abitanti. L'ondata sempre crescente di globalizzazione neoliberale minaccia costantemente la vita e il sostentamento delle po-

polazioni dei PMA, la cui economia è generalmente caratterizzata da crescente indebitamento, shock economici, fame, violazioni dei diritti umani compresa la disparità di genere, conflitti, debolezza istituzionale, innata vulnerabilità ambientale.

L'attuale crisi economica globale non ha scosso solamente le fondamenta delle economie forti, delle borse e delle più influenti istituzioni finanziarie in tutto il mondo, ma ha anche messo in pericolo le già fragili piccole economie dei PMA, sprofondando nella povertà e nella privazione milioni di donne, uomini e bambini. Benché la crisi economica sia il prodotto della fallibilità dei Paesi ricchi, industrializzati e sviluppati, i PMA sono i più esposti alle peggiori conseguenze: qui la crisi economica alimenta anche l'attuale crisi alimentare, energetica, climatica, politica, del debito e dello sviluppo.

Crisi alimentare

Una crisi alimentare senza precedenti, innescata dall'impennata dei prezzi dei prodotti alimentari e sfociata in "rivolte per il cibo", ha colpito oltre 30 PMA nei quali operai e contadini non possono più permettersi il cibo necessario per la sopravvivenza. Ne sono esempio le proteste per il prezzo dei cereali ad Haiti, in Camerun, Senegal, Costa d'Avorio, Mozambico, Etiopia, Madagascar, Mauritania e altri Paesi africani, o la marcia dei bambini in Yemen². Secondo l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), 22 Paesi sono particolarmente vulnerabili di fronte al recente rincaro dei prezzi del cibo perché sono non soltanto poverissimi ma anche altamente dipendenti dalle importazioni alimentari. Nel biennio 2008-2009 l'Eritrea ha prodotto soltanto circa il 30% del proprio fabbisogno, e l'UNICEF ha preallertato che il rialzo globale dei prezzi alimentari potrebbe colpire fino a 2 milioni di eritrei, ossia più della metà della popolazione. Secondo previsioni delle agenzie ONU gli effetti peggiori ricadrebbero su 1,3 milioni di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà. La FAO rileva che l'aumento dei prezzi ha «scatenato una crisi alimentare» in 36

Paesi, e secondo il Programma Alimentare Mondiale dell'ONU (PAM) 12 su 16 "zone calde" della fame fanno parte dei PMA (Afghanistan, Gibuti, Etiopia, Guinea, Haiti, Liberia, Mauritania, Nepal, Senegal, Somalia, Uganda, Yemen)³.

La maggioranza dei poveri nei PMA spende il 70-80% del proprio reddito in cibo, quindi è colpita molto duramente dal marcato aumento dei prezzi alimentari interni. Le conseguenze della crisi alimentare, che il Direttore del PAM ha definito «uno tsunami silenzioso», sono miseria e malnutrizione diffuse per milioni di persone. La crisi alimentare testimonia che l'attuale approccio alla sicurezza alimentare, di tipo agro-industriale e orientato al mercato, ha completamente mancato l'obiettivo di nutrire le popolazioni affamate dei PMA. C'è poi tutta una serie di altri fattori che concorrono all'insicurezza alimentare nei Paesi in via di sviluppo: la promozione della grande imprenditoria agricola, la creazione di un'estrema dipendenza da forniture esterne di cibo, la mancanza di investimenti produttivi nei sistemi agricoli locali, il riscaldamento globale, gli squilibri e la liberalizzazione in campo commerciale. Tali fattori hanno condotto all'attuale crisi condannando un miliardo di persone alla fame, riducendo drasticamente la biodiversità e quasi distruggendo l'ecosistema.

Il diritto all'alimentazione è stato dichiarato diritto umano fondamentale in una serie di Summit Mondiali sull'alimentazione e accordi internazionali tra cui la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (DUDU), il preambolo della Costituzione FAO e il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali. Per quasi due decenni, in riunioni ad alto livello tra capi di stato e di governo, la comunità internazionale ha ripetutamente affermato il proprio impegno a radicare la malnutrizione e garantire la sicurezza alimentare per tutti. La Dichiarazione di Roma sulla Sicurezza Alimentare Mondiale del 1992 e il Piano d'Azione del Vertice Alimentare Mondiale – adottato nel 1996 e confermato nella conferenza di revisione quinquennale del 2002 – assicuravano unità di

1 Criteri usati per la classificazione dei PMA: nell'ultimo (2006) aggiornamento triennale della lista dei PMA, il Comitato ONU per le Politiche di Sviluppo (CDP, *Committee for Development Policy*) ha usato i seguenti tre criteri per identificare i PMA:

- (i) Criterio del basso reddito, basato su una stima media triennale del reddito nazionale lordo (RNL) pro capite (al di sotto di \$ 745: inclusione nella lista, oltre \$ 900: uscita dalla lista);
- (ii) Criterio dello stato del capitale umano, espresso da un indice composito delle risorse umane (HAI, *Human Assets Index*) che si basa su: (a) nutrizione: percentuale di popolazione malnutrita; (b) salute: tasso di mortalità tra i bambini fino a 5 anni; (c) educazione: tasso lordo di iscrizione alla scuola secondaria; (d) tasso di alfabetizzazione degli adulti;
- (iii) Criterio della vulnerabilità economica, espressa da un indice composito di vulnerabilità economica (EVI, *Economic Vulnerability Index*) che si basa su indicatori di: (a) volume della popolazione; (b) inaccessibilità; (c) concentrazione delle esportazioni; (d) incidenza percentuale di agricoltura, silvicoltura e pesca nel prodotto interno lordo; (e) senzatetto a seguito di disastri naturali; (f) instabilità della produzione agricola; (g) instabilità delle esportazioni di beni e servizi.

Vengono inseriti nella lista i Paesi che rispondono a tutti e tre questi criteri. Inoltre, poiché il principio di base della categoria dei PMA – cioè il riconoscimento di handicap strutturali – esclude le grandi economie, la popolazione non deve superare 75 milioni di persone. Per potersi candidare ad uscire dalla lista dei PMA, un Paese deve raggiungere la soglia d'uscita in almeno due dei tre criteri, o il suo RNL pro capite deve superare almeno il doppio del livello di soglia, e deve essere constatata un'alta possibilità che il suo RNL pro capite sia sostenibile.

Ved: <www.un.org/ohrls>

Nel corso della revisione triennale 2006 il CDP ha raccomandato l'inserimento di Papua Nuova Guinea nella lista dei PMA e l'uscita di Samoa. Per la prima volta Guinea Equatoriale, Kiribati, Tuvalu e Vanuatu sono state riconosciute idonee a candidarsi per uscire dal gruppo. Nelle sue recenti risoluzioni 59/209, 59/210 e 60/33 l'Assemblea Generale ha deciso l'uscita di Capo Verde alla fine del 2007 e delle Maldive nel gennaio 2011. A fine 2007 Capo Verde era il secondo Paese ad uscire dal gruppo PMA dalla data della sua creazione nel 1974; il Botswana ne è uscito nel 1994.

2 Martin Khor, "Global Trends", *The Star Online*, 14 aprile 2008; ved. "LDC Watch: Food Crisis: Defending food sovereignty in LDC", 2008. Disponibile su <www.ldcwatch.org>.

3 Ved. PAM, "Cash roll-out to help hunger hot spots", Roma, 12 agosto 2008. Disponibile su: <wfp.org/english/?ModuleID=137&Key=2899>; "UN System Response to the World Food Security Crisis (as of September 2008)", Disponibile su: <www.un.org/esa/sustdev/publications/trends_Africa2008/indx.htm>.

“ In Kenia abbiamo iniziato a vedere gli effetti della crisi a fine 2008: riduzione del turismo seguita da disoccupazione. Molti kenioti vivono anche delle rimesse dagli USA, che si sono drasticamente ridotte. A causa della crisi molte famiglie non possono più permettersi di mandare i figli a scuola, e gli investitori stranieri trasferiscono i propri progetti fuori dal Paese. Gran parte della terra non viene più coltivata e l'anno scorso ci sono state carenze idriche. Tutti questi fattori, sommati alla forte disparità di reddito e all'alto livello di corruzione preesistenti, porteranno alla rovina la popolazione e l'economia del Kenia. ”

Edward Oyugi (SODNET, Kenya)

intenti quale primo passo essenziale per sradicare la fame, e fissavano l'obiettivo di dimezzare il numero degli affamati entro il 2015⁴. Il Summit del Millennio (2000) e una serie di incontri di aggiornamento hanno riaffermato gli impegni per il raggiungimento della sicurezza alimentare e di un'adeguata alimentazione per tutti. Nonostante i ripetuti impegni da parte dei leader mondiali circa l'urgente necessità di ridurre la fame e la malnutrizione, i progressi nel raggiungimento dei traguardi e degli indicatori stabiliti dagli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM) sono estremamente deludenti, malgrado i grandi passi avanti compiuti in alcuni singoli Paesi. Finora il diritto all'alimentazione è stato costantemente negato; il cibo è considerato più come voce commerciale che come bene essenziale per la sopravvivenza.

Crisi climatica

Nei PMA le preoccupazioni per la sicurezza alimentare, idrica ed energetica sono accentuate dalla crisi climatica, che pregiudica gli obiettivi di una crescita economica generalizzata e sostenibile dal punto di vista ambientale. Già afflitti da povertà, catastrofi naturali, conflitti e limitazioni geofisiche, i PMA ora rischiano ulteriori effetti devastanti del cambiamento climatico – tra cui desertificazione crescente, aumento dei livelli marini, incremento delle precipitazioni e rischio di inondazioni e uragani – che perpetueranno i cicli di povertà, crisi alimentare ed energetica, conflitti, disparità, indebitamento e sottosviluppo. Le popolazioni dei PMA sono colpite più duramente di tutte dal crescente cambiamento climatico, e tuttavia è raro che le loro preoccupazioni siano ascoltate ed affrontate nei processi negoziali ufficiali a tutti i livelli. Per questo è importante che le vittime del cambiamento climatico nei PMA possano far sentire maggiormente la propria voce durante i prossimi negoziati sul clima, tra cui la Conferenza ONU sui cambiamenti climatici che si terrà a Copenhagen nel dicembre 2009 (CoP 15), dove si spera di arrivare ad un accordo sui principi per un nuovo trattato che sostituisca il Protocollo di Kyoto.

Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)

Si prevede anche una riduzione dei flussi di Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) verso i PMA, poiché

i governi dei Paesi industrializzati utilizzano le proprie risorse per fornire incentivi alle economie interne e proseguire il salvataggio delle istituzioni finanziarie che sono state al centro della crisi economica. I PMA continuano per la maggior parte ad essere fortemente indebitati, quindi la prospettiva di ridotti flussi di aiuti spinge i loro governi a cercare un equilibrio tra investimenti per lo sviluppo e restituzione dei prestiti. Ne consegue una riduzione delle risorse destinate alle esigenze dello sviluppo, con il risultato che i PMA affrontano sempre maggiori difficoltà nel soddisfare i bisogni economici essenziali e i diritti sociali e culturali delle proprie popolazioni.

Rimesse e lavoro all'estero

Le rimesse fatte affluire verso i PMA da cittadini che lavorano all'estero sono in calo poiché i lavoratori emigrati perdono il lavoro a causa della recessione economica nei Paesi che forniscono loro un impiego. Il FMI prevede per il 2009 una riduzione tra il 4% e l'8%. Le rimesse sono di particolare importanza per Paesi quali Haiti, il Lesotho e il Nepal, dove costituiscono circa il 15% del reddito nazionale lordo (RNL). Anche le industrie esportatrici dei PMA, per esempio quelle di abbigliamento, stanno riducendo o addirittura fermando la produzione a seguito del crollo dell'economia.

La riduzione delle rimesse si è fatta sentire anche in alcuni PMA del Pacifico quali Samoa, Tuvalu e Kiribati per effetto della contrazione del mercato del lavoro e della grave disoccupazione nei Paesi ospitanti, specialmente USA, Nuova Zelanda e Australia. I già elevati tassi di disoccupazione dei PMA tenderanno a salire ulteriormente nel prossimo futuro, con conseguente aumento dei conflitti socioeconomici e dei disordini politici. Per quei PMA che hanno investito nella creazione di mercati finanziari off-shore quale forma di entrata governativa, come Tuvalu e Kiribati, il valore dei fondi fiduciari di investimento è previsto in calo a causa della forte instabilità dei mercati azionari.

In Senegal, uno dei PMA africani, le rimesse rappresentano fino al 10% del PIL; nel 2008 erano stimate in quasi 1 miliardo di euro, cioè più dell'11% del PIL di quell'anno. In molte regioni le minori rimesse portano alla riduzione dei consumi domestici ma anche del livello di lavori pubblici e progetti edilizi: tutto questo, sommato ai tagli nei servizi pubblici, genera maggiori difficoltà e maggiore fatica per donne e bambini, specie in termini di salute, educazione, sostentamento e sicurezza alimentare.

Esportazioni

In Afghanistan i principali prodotti da esportazione, come tappeti e pelli d'agnello, sono duramente colpiti dalla crisi finanziaria: secondo l'Agenzia Afghana di Sostegno agli Investimenti (agenzia di promozione export) le esportazioni di tappeti sono diminuite del 25%, e quelle delle setose pelli d'agnello note come Karakull del 20%. Il sostentamento di oltre il 50% della popolazione nelle province settentrionali dipende dalla vendita di tappeti. L'industria delle pelli d'agnello è già stata negativamente condizionata da un anno di siccità, e ora l'onere finanziario degli allevatori è in crescita a causa della minore domanda di questo bene a livello internazionale.

In Etiopia i proventi delle esportazioni hanno subito quest'anno una riduzione di 803 miliardi di dollari. Il Ministero del Commercio e dell'Industria ha dichiarato che l'attuale crisi economica mondiale ha influito sul mercato delle esportazioni di prodotti etiopi, in particolare caffè e semi da olio. In molti casi i maggiori produttori, che quindi saranno direttamente colpiti, sono piccoli agricoltori.

Il cammino da seguire

La situazione sopra descritta sta spingendo milioni di persone nei PMA verso una maggiore povertà e vulnerabilità, ed esige quindi un'azione immediata e urgente. Per superare la crisi economica globale e creare un ambiente favorevole allo sviluppo nei PMA è fondamentale che i loro governi e la comunità internazionale si alleino per combattere gli effetti della crisi economica in questi Paesi.

Ciò sarà possibile soltanto con una radicale trasformazione dell'architettura finanziaria globale. Il lampante fallimento del sistema attuale svela tutta la sua inadeguatezza e al tempo stesso mette in luce il fallimento degli odierni approcci allo sviluppo. Alle molte persone che vivono in povertà nei PMA l'attuale modello di crescita economica ha portato pochi benefici, per non dire nessuno. Le azioni seguenti sono fondamentali per cercare una soluzione ai problemi sorti a seguito della crisi economica.

- **L'apertura dei mercati dei Paesi industrializzati alle esportazioni dai PMA senza alcuna condizionalità** è necessaria per promuovere l'equità commerciale e aiutare le economie dei PMA a rigenerarsi e crescere. Secondo il rapporto 2008 della "MDG Gap task-force" soltanto il 79% delle esportazioni dei PMA godono di esenzione doganale per l'accesso ai mercati dei Paesi industrializzati; bisogna però arrivare al regime di esenzione per il 97% delle linee tariffarie delle esportazioni dai PMA (esclusi armi e petrolio) per onorare gli impegni della Dichiarazione Ministeriale 2005 dell'OMC.
- Occorre **trasformare e ristrutturare con urgenza il governo delle Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI) per promuovere la pubblica assunzione di responsabilità e la trasparenza** da realizzarsi conformemente alle necessità dei PMA. Inoltre è di cruciale importanza che tutti i Paesi partecipino democraticamente ai negoziati con le IFI e le istituzioni monetarie,

⁴ Ved. FAO, "Conferenza internazionale sulla nutrizione," Roma, 1992; FAO, "World Food Summit Plan of Action", 1996; FAO, "World Food Summit: Five Years Later", 2002. Disponibile su: <www.fao.org/worldfoodsummit/english/index.html>.

attribuendo all'ONU un ruolo centrale, per garantire un sistema finanziario più equo, democratico e sostenibile.

- Per poter far fronte alla crisi economica nei PMA tutti i **debiti devono essere cancellati immediatamente, in maniera incondizionata e irreversibile**. Tale processo può essere agevolato stabilendo con urgenza un meccanismo complessivo, applicabile su scala internazionale, trasparente e imparziale.
- Allo stesso modo, è essenziale **un'equa mobilitazione delle risorse finanziarie sia interne che internazionali** per giungere ad uno sviluppo sostenibile nei PMA, con particolare riguardo per l'accesso alle infrastrutture economiche e sociali di base e alla tutela sociale. L'attuazione delle raccomandazioni formulate nel 2001 dal Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo (CAS) dell'OCSE per svincolare gli aiuti ai PMA non può essere procrastinata⁵.
- **I flussi di aiuti verso i PMA devono essere urgentemente incrementati per dar loro la possibilità di affrontare la crisi economica e promuovere lo sviluppo**. Nel 2002 il Monterrey Consensus sul Finanziamento allo Sviluppo esortava i Paesi industrializzati a fare «sforzi concreti per raggiungere l'obiettivo di destina-

re ai Paesi in via di sviluppo un APS pari allo 0,7% del prodotto nazionale lordo (PNL)», e devolvere entro il 2010 dallo 0,15% allo 0,20% del PNL ai PMA come concordato nella Piattaforma d'Azione di Pechino; nonostante tutto ciò, molti Paesi sembrano aver ignorato gli obiettivi.

- I PMA necessitano di uno **speciale pacchetto di incentivi sotto forma di sovvenzioni** per combattere gli effetti della crisi economica: in mancanza di tale pacchetto aumenterà il rischio di maggiori atrocità e gravi violazioni dei diritti umani. In questo contesto risultano quanto mai opportune le raccomandazioni sulla riforma del sistema monetario e finanziario internazionale formulate dalla Commissione di Esperti istituita del Presidente dell'Assemblea Generale dell'ONU, nota come "Commissione Stiglitz". È inoltre necessario creare un sistema di riserva globale ed un comitato di coordinamento economico mondiale sotto l'egida dell'ONU per contribuire ad una fondamentale riforma dell'architettura finanziaria internazionale. Anche gli impegni internazionali devono essere attuati con effetto immediato, sia per far fronte alle cause di fondo della crisi economica globale che per raggiungere gli obiettivi

di sviluppo concordati a livello internazionale: tra questi il Programma d'Azione di Bruxelles (BpoA, *Brussels Programme of Action*), gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM) e l'Agenda di Accra per l'Azione (AAA, *Accra Agenda for Action*) riguardante l'efficacia degli aiuti nei PMA. A tale proposito va sottolineato, e fatto presente alla comunità internazionale, che il mancato raggiungimento degli OSM nei PMA equivarrà al loro complessivo fallimento.

Conclusione

Il mondo globalizzato in cui viviamo richiede nuovi approcci globali. Se vogliamo raggiungere gli obiettivi che tutti dichiariamo di perseguire, dobbiamo far sì che, mentre operiamo per alleviare le devastanti conseguenze della crisi economica globale, sfruttiamo la crisi stessa come opportunità per realizzare un'effettiva trasformazione del sistema globale, affinché tutti gli abitanti del pianeta abbiano maggiori possibilità di condurre una vita sicura e piena di significato.

Il nostro successo dipenderà dal modo in cui rispondiamo ai bisogni di coloro tra noi che devono far fronte alle sfide più impegnative, e in particolare ai bisogni delle popolazioni dei PMA. ■

⁵ La raccomandazione 2001 del CAS per svincolare l'APS destinato ai PMA è stata emendata il 15 marzo 2006, e più recentemente nel luglio 2008, estendendola per includere i Paesi poveri fortemente indebitati (PPFI) non appartenenti ai PMA. Ved.: <www.oecd.org/dac/untiedaid>.

La crisi economica e le sue crescenti sfide allo sviluppo: scelte politiche nella Regione Araba

La crisi economica e finanziaria globale giunge in un momento in cui i Paesi e i cittadini della Regione Araba stanno cercando di adattarsi alle *fluttuazioni* selvagge dei prezzi dei generi alimentari e dei combustibili. La regione è inoltre sempre più interessata dal cambiamento climatico: la desertificazione avanza, sale il livello delle acque costiere, l'acqua pulita scarseggia. Il sommarsi di queste crisi mette allo scoperto drammatici fattori di vulnerabilità in tutta la regione, in primo luogo povertà e disoccupazione, che richiedono l'intervento di vari stakeholder; inoltre le risposte alla crisi economica dovrebbero tener conto della necessità di affrontare anche le altre crisi. I governi degli Stati arabi devono potenziare il coordinamento, dare ai cittadini l'opportunità di partecipare alla definizione delle priorità di sviluppo, orientare le politiche sociali verso una riduzione della povertà con strumenti sostenibili ed equi.

Kinda Mohamadieh
Arab NGO Network for Development
Oliver Pearce
Christian Aid¹

La crisi economica e finanziaria globale giunge in un momento in cui i Paesi e i cittadini stanno cercando di adattarsi alle fluttuazioni selvagge dei prezzi dei generi alimentari e dei combustibili. Come altre parti del mondo, la Regione Araba vive un periodo di ridotta attività economica, maggiori tassi di povertà e disoccupazione, crescente richiesta di servizi sociali, maggiore insicurezza economica e più frequenti violazioni dei diritti economici e sociali.

Le crisi economiche del passato hanno avuto enormi conseguenze sui poveri, e anche l'attuale, non diversa da questo punto di vista, comporterà ulteriori disagi per comunità già sofferenti a causa del cambiamento climatico e delle fluttuazioni dei prezzi del cibo e dell'energia. I Paesi arabi sono particolarmente esposti alla ricaduta della crisi globale a causa della fragilità dei recenti progressi negli indicatori di sviluppo umano, non supportati da politiche governative a lungo termine che contribuirebbero a tutelare la loro sostenibilità. A ciò si aggiungono conflitti ed instabilità politica diffusi, passibili di inasprimento a seguito della contrazione dell'economia.

Le principali problematiche di sviluppo nella regione

L'aumento del numero di persone in condizioni di povertà

La Regione Araba ha registrato una notevole riduzione dei livelli di povertà tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90. A metà degli anni '90 la percentuale di popolazione in condizioni di povertà (secondo i parametri base di 1 e 2 dollari al giorno) è aumentata, per poi mantenersi essenzialmente stabile fino all'inizio del XXI secolo, fatta salva una lentissima riduzione. Poiché in quell'area geografica la popolazione è in costante crescita, il numero assoluto di persone in condizioni di estrema povertà è in realtà aumentato.

Inoltre, alzando leggermente la soglia di povertà (per esempio da 1 a 2 dollari al giorno oppure da 2 a 3 o 4 dollari al giorno) il numero aumenta in modo considerevole: addirittura, alzandola da 2 a 3 dollari al giorno il numero totale dei poveri risulta più che raddoppiato, passando da 45 a 92 milioni. In Egitto oltre il 70% della popolazione vive con 3 dollari al giorno o meno; portando la soglia di povertà a 4 dollari al giorno, la percentuale dei poveri sale a oltre l'80%².

Le misurazioni relative ad una più alta soglia di povertà sono importanti, specialmente in un periodo in cui le famiglie di tutta la regione hanno appena dovuto assorbire uno spiccato aumento dei costi dei beni essenziali, tra cui cibo e combustibili, che costituiscono una larga fetta della loro spesa totale. Fonti ONU rilevano che nella Regione Araba, a seguito della crisi, circa 31 milioni di persone soffrono la fame (circa il 10% della popolazione totale). Questo dato rispecchia un aumento di 6 milioni di persone rispetto al 1992, con cifre record in Sudan e nello Yemen³, proprio in un periodo in cui gli indicatori generali di sviluppo umano segnalavano continui miglioramenti. In effetti la crisi dei prezzi dei generi alimentari ha portato allo scoperto i punti deboli di una regione che importa più del 50% del cibo che consuma.

I governi dei Paesi arabi hanno attuato svariate misure in risposta alla crisi alimentare, tra cui spesso la fornitura diretta di alimenti essenziali o l'aumento dei sussidi per acquistarli. Tali misure, associate ai controlli sulle esportazioni, non sono state sufficienti a garantire che i prezzi non aumentino notevolmente in futuro, o quel che più conta, a far sì che le forniture di alimenti essenziali siano sufficienti. Non sono state adeguatamente affrontate alcune tematiche essenziali quali l'aumento della produzione alimentare, il sostegno ai piccoli agricoltori per la vendita dei loro prodotti e l'accesso al mercato, la garanzia per i consumatori poveri dell'accesso a cibi a costo con-

tenuto, gli squilibri del sistema commerciale globale e degli accordi sull'agricoltura.

Disuguaglianze durature e crescenti

Un'altra caratteristica saliente della regione da tenere in considerazione è l'alto livello di disuguaglianza esistente tra i vari Paesi e anche all'interno di molti di essi. L'aumento di ricchezza degli ultimi anni non si è tradotto in equità, dal momento che i privilegiati sono restii a condividere i propri beni con altri; buona parte degli abitanti della regione vive attualmente al limite o al di sotto della soglia di povertà. A ciò si aggiunge che i Paesi in conflitto quali Iraq, Libano, Territori Palestinesi Occupati e Sudan non hanno registrato gli stessi notevoli trend di crescita di molti altri Paesi della regione.

Disoccupazione cronica

Uno dei motivi della persistente quota di povertà nella regione è la disoccupazione cronica. La disoccupazione era elevata e aumentava persino negli anni in cui le economie erano in crescita e anche i redditi individuali sembravano innalzarsi. Subentrano poi altri fattori che fanno della disoccupazione uno dei maggiori problemi nel contesto della crisi globale: il primo è l'alto tasso di natalità e la bassa età media delle popolazioni della regione, e di conseguenza l'alto numero di neolaureati e di giovani che lasciano la scuola ed entrano a far parte della forza lavoro, con ridotte possibilità di trovare un impiego; il secondo è la concentrazione dell'attività economica in settori a bassa capacità di creare posti di lavoro, quali l'immobiliare e il finanziario⁴.

Nell'attuale congiuntura di ridotta produzione a livello mondiale è facile prevedere un drastico au-

1 Questo articolo è la versione ridotta di un documento politico redatto dalle due organizzazioni in occasione della Conferenza ONU ad Alto Livello sulla Crisi Economica e Finanziaria e i suoi effetti sullo Sviluppo.

2 Iqbal, F. "Sustaining Gains in Poverty Reduction and Human Development in the Middle East and North Africa". Washington DC, Banca Mondiale, 2006.

3 Intervento di Jacques Diouf, Direttore Generale della FAO, al forum preparatorio su settore privato e società civile in vista della Conferenza ONU ad Alto Livello, 19 giugno 2009.

4 Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL). *Global Employment Trend Brief*. Ginevra, Ufficio Internazionale del Lavoro, 2007. Il rapporto evidenzia una fortissima crescita della forza lavoro nella Regione Araba, con una media del 3,7% annuo tra il 2000 e il 2005. Nel periodo 2005-2007 la disoccupazione ha superato il 13%, mentre i tassi di disoccupazione giovanile nel Medio Oriente e in Nordafrica (MENA, *Middle East and North Africa*) erano i più alti al mondo e secondo stime dell'OIL arrivavano nel 2003 ad una media del 25,7% (dal 46% in Algeria al 6,3% negli Emirati Arabi Uniti). Si tratta di dati aggregati ufficiali che forse sottovalutano il tasso di disoccupazione generale, oltre a nascondere le maggiori percentuali di Paesi poveri quali l'Egitto dove un 20% si tradurrebbe in oltre 10 milioni di disoccupati in cerca di lavoro.

“ Dovremmo istituire una coalizione internazionale di sorveglianza per monitorare che cosa ne è dei pacchetti di incentivi, e per essere in grado di reagire rapidamente nel caso in cui i governi non usino questi soldi in modo corretto. Per porre fine alla crisi bisogna costruire un approccio al commercio e alla finanza che sia basato sui diritti, soprattutto ricostruendo reti di sicurezza nel Nord e nel Sud del mondo. Non vogliamo dare soltanto un ritocchino al modello economico per aggiustarlo un po', lo vogliamo ricostruire completamente. Per sostenere quest'idea bisogna approfittare di occasioni politiche quali la Conferenza ONU e il World Social Forum affinché la gente e i movimenti sociali si uniscano in un momento critico come questo. ”

Tanya Dawkins (*Global-Local Links Project, Miami*)

mento del divario tra posti di lavoro disponibili ed entità della forza lavoro. Il ritorno dei cittadini che si trovavano all'estero come lavoratori migranti andrà a gravare ulteriormente sui mercati del lavoro, e i tagli alle attività economiche nei Paesi del Gulf Cooperation Council (GCC) avranno gravi ripercussioni sui Paesi più poveri⁵. È quindi importante che i governi e le altre istituzioni (famiglie all'estero, donatori e banche) da cui dipendono le comunità povere e vulnerabili siano in grado di supplire alle carenze quando i redditi individuali sono messi così a repentaglio.

Strumenti di politica economica e fonti di reddito dei governi

Le economie della Regione Araba sono cresciute in base a modelli di rentier state o semi-rentier state⁶. Ne fanno parte Paesi produttori di petrolio, dove la maggior parte del PIL e delle entrate governative deriva dall'esportazione di prodotti petroliferi, e Paesi non produttori, fortemente dipendenti da vari tipi di reddito e principalmente da rimesse degli emigranti, aiuti esteri e prestiti bilaterali e multilaterali⁷.

Dalla metà degli anni '80 i governi arabi hanno lanciato riforme economiche innescate dalla contrazione del reddito a sua volta causata dalle fluttuazioni dei prezzi del petrolio e dalla riduzione delle rimesse. Le misure contenute in tali riforme erano anche dettate dall'esterno, e formulate in base a programmi stabiliti da istituzioni quali il FMI e la Banca Mondiale che vertevano su raccomandazioni di politica prociclica, tagli alla spesa di governo, privatizzazione e liberalizzazione del commercio, degli interessi e dei tassi di cambio⁸. Di pari passo sono state sempre più trascurate le politiche sociali.

Nella scelta delle linee politiche e nella definizione dei relativi provvedimenti i governi dei Paesi non produttori di petrolio hanno attribuito sempre maggiore peso ai flussi di donazioni, agli investimenti diretti esteri (IDE), alla liberalizzazione del commercio e alle rimesse degli emigranti, mentre i Paesi produttori continuavano a concentrarsi sulle rendite da esportazioni di petrolio⁹. I deficit dei loro bilanci sono tuttavia aumentati, e nel 2008 i deficit delle partite correnti ammontavano al 1% del PIL in Egitto, 2,7% in Siria, 13,5% in Libano e 18% in Giordania¹⁰. Per i Paesi del Maghreb, il FMI riferisce di un deficit delle partite correnti pari a 1-2,6% nel 2008, ma previsto in peggioramento da qui al 2012. I deficit di bilancio sono previsti in aumento a causa delle ridotte opportunità di esportazione, dovute in particolare a due fattori: la riduzione di domanda da parte del mercato europeo, che assorbiva la fetta maggiore di esportazioni dalla Regione Araba, e da parte dei Paesi del Golfo che assorbivano le esportazioni dagli altri Paesi arabi ricchi di forza lavoro. Anche le entrate fiscali sono previste in forte diminuzione a seguito della crisi, e lo stesso vale per i salari, le rimesse degli emigranti e i trasferimenti governativi. Le minori risorse pubbliche e private che ne risulteranno metteranno seriamente a rischio i recenti progressi sul piano dello sviluppo e, in mancanza di azioni mirate e interventi decisi, comporteranno un possibile incremento dell'incidenza e della gravità sia della povertà che della disoccupazione.

La crisi ha messo a nudo la natura instabile degli aiuti e delle rimesse, e anche gli scarsi introiti generati dalla liberalizzazione commerciale. Si tratta di opzioni che non possono essere considerate fattori di natura stabile su cui costruire durature politiche di crescita a lungo termine, ma piuttosto degli strumenti complementari ad una politica più stabile da instaurare nella regione: una politica che tenda a dare priorità al sostegno ai cicli produttivi e commerciali intraregionali, senza trascurare la produzione e il consumo interni.

Aiuti e investimenti diretti esteri (IDE)

Per alcuni Paesi arabi, in particolare per quelli in conflitto come Iraq, Libano e Territori Palestinesi Occupati, gli aiuti sono diventati una quota significativa del PIL, anche se la loro entità varia notevolmente. Nel 2006 l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) netto conferito da tutti i donatori a 22 Paesi arabi è arrivato a 17,1 miliardi di dollari USA, pari a quasi il 20% dell'APS totale versato dai donatori ai Paesi in via di sviluppo¹¹.

L'aumento si è tuttavia concentrato in pochi Paesi, rispecchiando tendenzialmente gli avvenimenti geopolitici e militari che hanno avuto luogo nella regione e le strategie dei principali soggetti internazionali al riguardo. Nel periodo 2000-2006 i Paesi meno sviluppati della regione (tra cui Comore, Gibuti, Mauritania, Somalia e Yemen) hanno infatti ricevuto soltanto il 25,3% dell'APS, mentre il 46% è andato all'Iraq. Nell'insieme, Iraq, Territori Palestinesi Occupati e Sudan hanno ricevuto il 63% degli aiuti complessivi¹². È evidente che esiste un palese divario tra la destinazione degli aiuti che affluiscono nella regione e le priorità di sviluppo umano¹³.

Per quanto riguarda invece gli IDE totali, nel decennio 1990-2000 la quota araba è stata soltanto del 2,1% (1% tra il 1990 e il 1999), ed è poi cresciuta drasticamente da 6 miliardi di dollari USA del periodo 1995-1999 agli oltre 24 miliardi del 2006¹⁴. Circa il 34% degli IDE proveniva da altri Paesi arabi. Tra il 1996 e il 2000 la percentuale di IDE rispetto al PIL è aumentata dal 1% al 1,7% per l'intera regione (escluso l'Iraq). Nei Paesi poveri di risorse e ricchi di forza lavoro tale quota è salita significativamente dal 2,4% all'8%; nei Paesi ricchi sia di risorse che di forza lavoro è passata dallo 0,2% allo 0,9%, e in quelli ricchi di risorse e importatori di forza lavoro è scesa dallo 0,7% allo 0,3%.

Questi afflussi di ricchezza, concentrati in Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Tunisia ed Emirati Arabi Uniti, sono alimentati dal completamento di grandi operazioni di privatizzazione e dall'aumento degli investimenti nel settore energetico. In Egitto, per esempio, gli IDE sono saliti a 6,1 miliardi di dollari USA nel 2006 in virtù di una licenza per telecomunicazioni e della privatizzazione nel settore bancario, il che induce a ritenere che i flussi di investimenti non fossero stabiliti in base a priorità di sviluppo umano e non abbiano dato precedenza ad un valore aggiunto di carattere sociale.

Si può ragionevolmente pensare che a causa della generale contrazione dei bilanci sia l'APS che gli IDE non vengano assegnati come da precedenti

5 Khan, A., Abimourched, R. e Ciobanu, R. O. "The Global Economic Crisis and the Impact on Migrant Workers", Osservatorio Globale OIL sulla Crisi Occupazionale, 2009. Disponibile su: <www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/featurestories/story11.htm>.

6 Termini inglesi con cui si indicano le economie di rendita basate su risorse naturali (rentier state) o strategico-diplomatiche (semi-rentier state).

7 Allisa, S. "The Challenge of Economic Reform in Arab World: Toward More Productive Economies". Carnegie Endowment for International Peace, maggio 2007. Disponibile su: <www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=19147>.

8 Al-Jourchi, S. "Economic and Social Rights: Preliminary Review of International and Regional Initiatives". Preparato per Arab NGO Network for Development, 2008.

9 La Banca Mondiale ha indicato in molti dei suoi rapporti che la crescita del PIL nei Paesi arabi poveri di risorse ma ricchi in forza lavoro è stata trainata da forti afflussi di proventi del turismo, rimesse e sempre maggiori IDE.

10 Saif, I. e Choucair, F. "Arab Countries Stumble in the Face of Growing Economic Crisis". Carnegie Endowment for International Peace, maggio 2009. Disponibile su: <www.carnegieendowment.org/files/economic_crisis_wc_english.pdf>.

11 Mahjoub, A. "Official Development Assistance in Arab Countries". Preparato per Arab NGO Network for Development in vista della Conferenza sulla Finanza per lo Sviluppo (Doha, 2008).

12 Un altro notevole destinatario di aiuti è l'Egitto, che tra il 2000 e il 2006 ha ricevuto il 10% dell'APS destinato ai Paesi arabi dal Comitato di Aiuti allo Sviluppo.

13 *Ibid.*

14 Le cifre di questa sezione sono tratte da: Banca Mondiale, *Economic Developments and Prospects: Job Creation in an Era of High Growth*. Washington DC, Banca Mondiale, 2007.

proiezioni: ciò significa minori investimenti pro capite in un periodo in cui la sensibile riduzione dei redditi derivanti da idrocarburi e tasse ha già prodotto una contrazione dei bilanci. Inoltre i Paesi poveri di risorse e ricchi di forza lavoro, che attualmente dipendono dagli IDE per più dell'8% del loro PIL, subiranno un ulteriore carico di bilancio.

Commercio

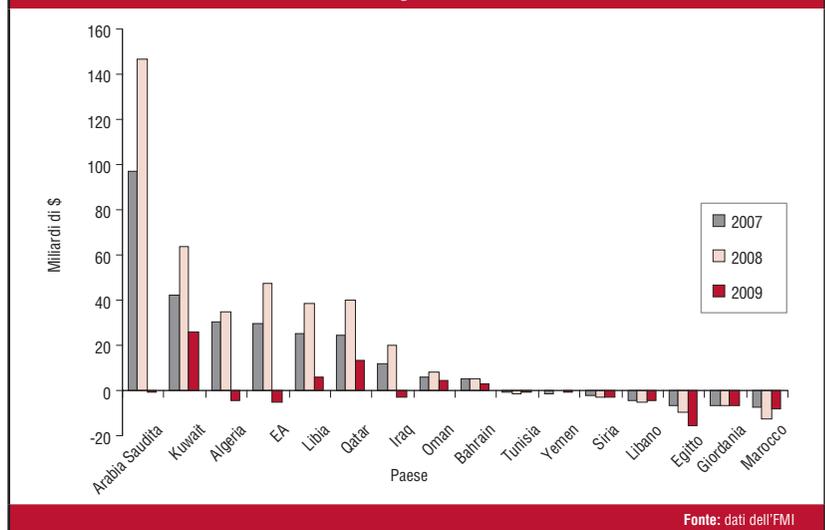
La liberalizzazione commerciale costituisce una delle principali politiche promosse e adottate nella regione quale strumento per incentivare la crescita ed attrarre investitori esteri. I Paesi arabi sono stati molto attivi nell'estendere ed intensificare accordi commerciali reciproci, oltre ad aprire notevolmente le proprie economie a Paesi di altre regioni sul piano commerciale, degli investimenti e dei flussi di capitale. Nonostante le molte riforme, però, nel 2005 il commercio totale nei Paesi arabi rappresentava soltanto il 4% di quello mondiale; le massicce esportazioni di idrocarburi e la liberalizzazione del commercio non hanno impedito che le esportazioni della regione (il 90% delle quali relative al petrolio) costituissero soltanto il 5,5% del commercio globale¹⁵.

Sul fronte regionale, nonostante la creazione della zona pan-araba di libero scambio (PAFTA, *Pan-Arab Free Trade Area*) nel 1997 e l'eliminazione delle tariffe per gli scambi di beni che riguarda finora 19 Paesi arabi su 22, ad oggi il commercio interarabo si attesta tra il 10% e il 13% dei volumi commerciali totali della regione, il che rappresenta soltanto una leggera crescita rispetto al 9% raggiunto nel 1997. Uno dei maggiori ostacoli che la PAFTA deve attualmente affrontare è la mancanza di un accordo circa le normative sull'origine delle merci, aspetto importante dal punto di vista del commercio intraregionale.

Con il proliferare degli accordi commerciali regionali e bilaterali¹⁶, le politiche commerciali tariffarie sono state notevolmente limitate in tutti i Paesi della regione, e la maggior parte delle barriere non tariffarie eliminate o sensibilmente ridotte. Nell'insieme, la Regione Araba è al secondo posto tra quelle in via di sviluppo per quanto riguarda le riforme tariffarie realizzate dal 2000 in poi, preceduta soltanto dall'Europa e dall'Asia Centrale.

A seguito della crisi tutti i Paesi arabi, sia esportatori di petrolio che non, sperimenteranno uno shock delle proprie partite commerciali: mentre i primi sono stati colpiti dalle fluttuazioni del prezzo del petrolio e dal calo della domanda, i secondi vedranno scendere le proprie esportazioni verso l'Europa e i Paesi del Golfo a causa della contrazione della domanda, e sia gli uni che gli altri saranno obbligati a limitare le importazioni. Sommando i maggiori costi relativi di

FIGURA 1. Bilance commerciali della Regione Araba 2007-09



Fonte: dati dell'FMI

gran parte delle importazioni essenziali, per esempio i generi alimentari, l'impatto sulla bilancia commerciale della regione sarà drammatico.

Rimesse

Con più di 30 miliardi di dollari USA, le rimesse costituiscono un flusso di ricchezza verso la Regione Araba maggiore di quello degli aiuti, e influiscono enormemente sulle famiglie e sulle comunità. Una notevole percentuale di famiglie a basso reddito dipende dalle rimesse. I Paesi poveri di risorse e ricchi di forza lavoro quali Gibuti, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Territori Palestinesi Occupati e Tunisia hanno beneficiato di un aumento delle rimesse da 8 miliardi di dollari USA nel periodo 1996-99 a 13,9 miliardi nel 2006¹⁷. Anche in Paesi ricchi di risorse e di forza lavoro quali Algeria e Siria, le rimesse sono aumentate nello stesso periodo rispettivamente da 1 a 2,5 e da 0,5 a 0,9 miliardi di dollari USA¹⁸. Nel 2007 i flussi di rimesse erano pari a circa il 9% del PIL in Marocco, 5% in Tunisia e 2,2% in Algeria¹⁹.

Secondo le previsioni della Banca Mondiale, dopo essere aumentate l'anno scorso di quasi 8% le rimesse diminuiranno nel 2009. L'entità della diminuzione è difficile da valutare, ma nella peggiore delle ipotesi formulate l'anno scorso sarà pari al 5% nel 2009 rispetto al 2008, con un'ulteriore riduzione nel 2010.

Politiche sociali

I Paesi arabi soffrono di notevoli lacune in termini di politiche sociali. Questo fenomeno rispecchia in parte la mancanza di soddisfacenti livelli di partecipazione dei vari stakeholder, comprese le organizzazioni della società civile, al processo di definizione di risposte politiche e schemi di salvataggio; riflette altresì le limitate capacità delle istituzioni ufficiali di sviluppare politiche economiche e sociali articolate. Mancano sia servizi sociali abbordabili e di qualità

che l'accesso ai servizi stessi, e anche le misure di tutela previdenziale disponibili per diversi gruppi sociali sono di portata limitata²⁰.

I problemi di politica sociale legati al mercato del lavoro riguardano la disponibilità di servizi sociali di qualità che siano accessibili; un ulteriore problema è dato dalla portata delle misure previdenziali disponibili per i vari gruppi sociali. Sono necessarie politiche sociali articolate che agiscano da ammortizzatori di possibili disordini sociali, specialmente quando le risposte governative sono insufficienti a contenere gli effetti negativi della crisi. Tali politiche devono andare oltre le normali reti di sicurezza sociale già esistenti prima della crisi e spesso limitate a sussidi alimentari ed energetici, trasferimenti condizionali e sostegno a progetti di microfinanza; devono inoltre estendersi al settore informale, che dà già lavoro ad un ampio segmento della popolazione dei Paesi arabi ed è previsto in ulteriore espansione a seguito della crisi.

Una persistente mancanza di coordinamento e di politiche articolate

La varia natura e le diverse capacità delle economie dei Paesi arabi fanno sì che anche le risposte alla crisi e le relative tempistiche varino da un caso all'altro. Non c'è stata nessuna cooperazione né risposta comune a livello regionale; nel complesso non si è percepito alcun senso di urgenza, ed è mancata una visione onnicomprensiva che prestasse attenzione alle politiche sociali.

Le risposte alla crisi sono state più tempestive e di più ampia portata nei Paesi del GCC, che a livello subregionale hanno concordato di coordinare le loro politiche fiscali, monetarie e finanziarie, e di attuare misure per agevolare i tassi dei prestiti interbancari e introdurre nuove regolamentazioni dei mercati borsistici; a livello nazionale hanno invece

15 Fondo Monetario Arabo, *Joint Arab Economic Report 2006*. Disponibile (solo in arabo) su: <www.amf.org.ae>.

16 Sei Paesi arabi stanno attualmente effettuando il processo di ammissione all'OMC. I vantaggi dell'appartenenza all'OMC in termini di accesso multilaterale ai mercati e tutela normativa sono ovvi, ma le condizioni di ammissione oggi in corso di negoziazione pregiudicano le prospettive di sviluppo. Alla maggior parte dei Paesi candidati si richiedono maggiori impegni attuativi e di liberalizzazione rispetto ai membri iniziali dell'Organizzazione.

17 Banca Mondiale, *op. cit.*

18 *Ibid.*

19 Saif e Choucair, *op. cit.*

20 Anche in un Paese come la Tunisia, il cui fondo di previdenza sociale è considerato esemplare, il governo ha difficoltà a rispondere alle necessità dei neo-disoccupati a causa della crisi (Saif e Choucair, 2009).

allentato la politica monetaria e condotto politiche fiscali espansionistiche in alcuni settori. In altri Paesi della regione le risposte sono state deboli: nelle fasi iniziali della crisi molti governi insistevano nell'affermare che i loro Paesi non ne avrebbero subito gli effetti, e poiché le loro politiche fiscali lasciavano poco spazio di manovra, hanno usato molta cautela nell'assumere decisioni di natura espansionistica. Gli interventi mancavano di pianificazione e miravano ad una stabilizzazione a breve termine.

Verso il futuro: riflessioni sulle politiche per combattere la crisi

È evidente che i governi arabi devono dare priorità ai cambiamenti strutturali a lungo termine, facendo fronte al contempo alle necessità a breve termine che la crisi comporta. In questo processo possono acquisire valore aggiunto collaborando e traendo vantaggio dalle capacità regionali e dalla cooperazione nell'affrontare la crisi, fornendo alle comunità povere e vulnerabili una maggiore tutela dei loro diritti economici e sociali, e approntando spazi in cui vari partner sociali, tra cui organizzazioni della società civile e gruppi femminili, possano partecipare attivamente alla definizione delle strutture economiche e sociali.

I governi arabi dovrebbero cogliere questa opportunità per rivedere i presupposti dei processi politico-decisionali riguardanti le riforme sociali ed economiche, ivi compresa una revisione della correlazione tra economia, finanza e modelli di produzione e consumo. A tale scopo è necessario dare priorità alla costruzione di uno sviluppo sostenibile, mettere al primo posto l'equità sociale, la dignità del lavoro, la parità di genere e la sostenibilità ambientale, ma anche sostenere una crescita stabile a lungo termine nei settori produttivi e definire politiche articolate per lo sradicamento della povertà. L'elemento centrale delle politiche sia a breve che a lungo termine dovrebbe essere la creazione di posti di lavoro, con un'enfasi particolare per le opportunità di lavoro dignitoso in settori produttivi sostenibili.

Le risposte alla crisi economica devono affrontare anche quella alimentare e climatica, poiché tutte e tre sono intrecciate tra loro. Alla vigilia dei negoziati di Copenhagen del dicembre 2009 i governi arabi dovrebbero assumere un ruolo più efficace e proattivo, coordinandosi con altri Paesi in via di sviluppo. Le discussioni sulla riforma del sistema di sviluppo dovrebbero essere incentrate su nuovi modelli di produzione e consumo e su un commercio sostenibile dal punto di vista ambientale.

Politiche sociali

Le priorità sociali, compreso il rafforzamento degli stabilizzatori macroeconomici automatici e dei si-

stemi di assicurazione sociale, dovrebbero essere definite con la partecipazione e la rappresentanza di molteplici stakeholder, tra cui le organizzazioni della società civile. I sistemi di assicurazione sociale dovrebbero incoraggiare i singoli individui a lavorare o essere riconosciuti per il loro ruolo in ambiente domestico, in famiglia e nella comunità; dovrebbero inoltre essere utilizzati pacchetti di politiche sociali appositamente studiati per limitare gli effetti della crescente disoccupazione e della conseguente incidenza ed estensione della povertà in molte comunità.

Commercio

Occorre procedere ad una stima e, laddove necessario, ad una revisione dei risultati sia della liberalizzazione intrapresa quale requisito per l'appartenenza all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), sia degli accordi di libero scambio regionali e bilaterali. Le politiche commerciali adottate dovrebbero rientrare in un contesto di più ampie strategie di sviluppo, basate su una valutazione di sostenibilità e di ricadute sui diritti umani. I governi dovrebbero fare in modo che il proseguimento del Doha round garantisca un vero trattamento speciale e differenziale per i Paesi in via di sviluppo, con un maggiore accesso ai mercati dei Paesi industrializzati attraverso una riduzione dei sussidi.

I governi arabi dovrebbero inoltre valutare l'opportunità di rivedere gli accordi commerciali e di investimento che limitano gli spazi politici e forse pregiudicano la loro capacità di rispondere efficacemente alla crisi, in particolare nel settore dei flussi di capitale e della liberalizzazione dei servizi finanziari.

Il commercio intraregionale, e in generale la cooperazione economica, dovrebbero essere organizzati in base a trattamenti speciali e differenziali, e a scelte che varino a seconda dei Paesi. Sarebbe inoltre opportuno affrontare il problema dei limiti e delle barriere che derivano dal sovrapporsi dell'appartenenza dei Paesi arabi a vari blocchi economici regionali, e che frenano il potenziamento della cooperazione commerciale ed economica interaraba. Rientra in questo ambito l'urgente necessità di coordinare e armonizzare le politiche di integrazione economica.

Aiuti e IDE

I governi dovrebbero mettere in atto chiare politiche che permettano di destinare gli aiuti e gli investimenti esteri ad aree e settori che contribuiscono direttamente allo sradicamento della povertà, alla creazione di maggiori opportunità di lavoro, al rispetto della parità di genere e delle priorità di sviluppo umano.

È inoltre necessario convogliare risorse finanziarie regionali verso uno sviluppo sostenibile, in particolare verso infrastrutture economiche e sociali

essenziali di qualità; in quest'ottica, i Paesi arabi dovrebbero adoperarsi per aumentare i flussi di liquidità nei canali regionali. Le intese di cooperazione regionale possono dimostrarsi particolarmente efficaci se vi è una maggiore consapevolezza delle externalità transfrontaliere e maggiore sensibilità verso le peculiari condizioni dei Paesi vicini.

Come affrontare la riduzione delle entrate governative

I governi arabi potrebbero incrementare le proprie fonti di reddito fisso promuovendo strumenti di imposizione fiscale equa, efficace e progressiva. A questi si devono affiancare sistemi e pratiche di gestione della finanza pubblica che siano efficienti, efficaci, trasparenti e pubblicamente responsabili, strutturati su meccanismi di partecipazione. Il problema dell'elusione fiscale può essere affrontato favorendo una maggiore trasparenza nei pagamenti delle imposte, normative di rendicontazione Paese per Paese destinate alle imprese multinazionali, e un accordo veramente multilaterale sullo scambio automatico di informazioni fiscali.

Cooperazione regionale

Poiché la crisi è di natura globale, i singoli Paesi non possono affrontarne da soli le ramificazioni: è quindi necessario perseguire un impegno comune a tutta la regione, sia a livello governativo che sul piano privato. Una nuova concezione della cooperazione regionale quale soluzione alla crisi può dare grande impulso ad un progetto di sviluppo alternativo, più equo e sostenibile; tale cooperazione permetterebbe, tra altre priorità, un migliore coordinamento delle politiche del lavoro. In questo contesto è necessario fissare meccanismi di attuazione soggetti ad un limite temporale per le risoluzioni adottate nel corso del Vertice Arabo per lo Sviluppo Economico e Sociale²¹.

Coerentemente con questo orientamento, occorre procedere alla revisione e riforma dei mandati e dei meccanismi delle istituzioni regionali esistenti, ivi comprese le banche di sviluppo regionale. Obiettivo di tale riforma dovrebbe essere un più forte legame tra la finanza e i bisogni dell'economia reale.

Per concludere, i governi degli Stati arabi dovrebbero rafforzare il proprio coordinamento, consentire ai cittadini di partecipare alla definizione delle priorità di sviluppo e orientare le proprie politiche sociali alla riduzione della povertà secondo criteri di sostenibilità ed equità. L'attuale convergere di varie crisi offre l'opportunità di rivedere politiche obsolete, e stimola azioni volte ad impedire che nella Regione Araba la crisi si trasformi in catastrofe umanitaria. ■

²¹ Tali risoluzioni riguardano l'attuazione dei progetti concordati, quali il programma di emergenza per la sicurezza alimentare e programmi per linee ferroviarie comuni, la sicurezza idrica, un progetto comune nel settore dell'elettricità, la riduzione della disoccupazione, l'attuazione degli Obiettivi del Millennio nei Paesi meno avanzati della regione, l'educazione e la sanità.

La risposta dell'Europa alla crisi finanziaria ed economica globale

Per essere un protagonista globale della risposta alla crisi, l'Europa dovrebbe sostenere e contribuire alla creazione di un partenariato generale con tutti i Paesi, e non soltanto con i più potenti. Dovrebbe inoltre garantire che i provvedimenti adottati siano volti a soddisfare i bisogni di tutti, in particolare di chi è più vulnerabile agli effetti della crisi, sia in Europa che nei Paesi in via di sviluppo. Queste sono le sfide che attendono il nuovo Parlamento Europeo e la nuova Commissione, il cui mandato coincide con il periodo che va da ora al 2015, data fissata per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

Mirjam van Reisen
Europe External Policy Advisors (EEPA)
Simon Stocker, Louisa Vogiazides
Eurostep

Fin dal primo insorgere della crisi finanziaria ed economica mondiale l'Unione Europea si è sempre presentata come soggetto-chiave nella risposta globale alla crisi e nella ristrutturazione dell'architettura finanziaria mondiale. I leader europei motivano questa posizione di primo piano nello scenario internazionale con i successi ottenuti dalla UE negli ultimi 50 anni e con il suo impegno per la giustizia sociale e la solidarietà. Il 24 marzo 2009 il Primo Ministro britannico Gordon Brown ha affermato di fronte al Parlamento Europeo che la UE «detiene una posizione unica» che le consente di fare da guida nell'impegno per «costruire una società realmente globale e sostenibile per tutti, sicura per tutti, giusta verso tutti». Queste parole sono state riprese da altri leader, e tutti ammettono che la crisi finanziaria globale ha conseguenze sociali e umane in ogni parte del mondo, non da ultimo nei Paesi in via di sviluppo: le loro risposte, affermano, saranno quindi totalmente in linea con la necessità e con la realtà di tali Paesi. Che cosa ciò significhi in pratica lo possiamo già constatare dal modo in cui la UE e i suoi Stati membri affrontano la crisi e le sue conseguenze: nonostante i chiari sintomi di sistemico fallimento del modello attualmente adottato per promuovere uno sviluppo giusto e sostenibile, finora si registrano scarsi segnali di impegno per un reale cambiamento.

La posizione dell'Europa rispetto all'architettura finanziaria globale

I leader europei sono pronti a riconoscere che nel sistema finanziario globale ci sono stati dei fallimenti, e tuttavia le misure che essi progettano per riparare a tali fallimenti sembrano essere molto lontane da una radicale trasformazione del sistema. Anche se non tutti i leader europei ne fanno parte, al G20 è ampiamente riconosciuto il ruolo di guida nella risposta alla crisi. I provvedimenti adottati nell'aprile 2009 al Vertice G20 di Londra rispecchiano la posizione della UE nella lotta alla crisi economica e nella riforma del sistema finanziario globale volta ad evitare future nuove crisi. Uno di tali provvedimenti consiste nel finanziamento aggiuntivo di 1.100 miliardi di dollari USA

alle Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI), di cui solo una piccola parte (50 miliardi) destinata a «salvaguardare lo sviluppo dei Paesi a basso reddito». Di questi 1.100 miliardi di dollari, 750 vanno al FMI, 100 alla Banca Mondiale e 250 a sostegno del commercio globale. I leader europei, in accordo con altri leader del G20, hanno concordato di immettere nelle proprie casse circa 5.000 miliardi di dollari USA entro fine 2010 per sollevare le proprie economie e salvaguardare l'occupazione.

Nella posizione della UE è certamente presente anche l'impegno a rafforzare il controllo e la regolamentazione in campo finanziario mediante varie forme di sostegno destinate ad un migliore monitoraggio delle agenzie di rating creditizio, alla fissazione di standard normativi per porre fine ai paradisi fiscali e al segreto bancario, alla necessità di nuove normative contabili per porre un freno ai bonus.

Alcune di queste misure sono da accogliere con favore (a condizione che siano di portata generale) ma non esprimono alcun impegno a modificare l'architettura finanziaria globale; al contrario, riflettono il proposito di mantenere intatte le strutture e le linee attuali, e di recuperare stabilità tramite una migliore gestione dei modelli economici e finanziari globali già in uso. Si tratta di una risposta volta a far sì che le leve di eventuali cambiamenti siano in mano ai principali attori economici mondiali, tra cui l'Europa. Il G20 include Paesi che hanno tratto un sostanziale vantaggio dall'attuale sistema globale, quindi non esistono reali incentivi per una trasformazione radicale; e poiché l'architettura finanziaria globale non ha soltanto fallito nel compito di ridurre le disuguaglianze ma spesso le ha addirittura accentuate, ci sono poche speranze che il mantenimento dell'attuale modello conduca ai risultati proclamati da Gordon Brown e da altri leader europei.

Per essere veramente globale ed efficace, la risposta alla crisi non dovrebbe coinvolgere soltanto gli Stati più potenti e le grandi economie emergenti bensì la comunità globale nel suo insieme, compresi tutti i Paesi in via di sviluppo. La Commissione di esperti per le riforme del sistema monetario e finanziario internazionale, guidata dall'economista Joseph Stiglitz, afferma che «in un'economia sempre più integrata il benessere dei Paesi industrializzati e di quelli in via di sviluppo è interdipendente», quindi «senza una risposta realmente complessi-

va, che riconosca l'importanza di tutti i Paesi nel processo di riforma, non sarà possibile ristabilire la stabilità economica globale, con pregiudizio sia per la crescita economica che per la riduzione della povertà a livello planetario»¹.

La mancanza di volontà da parte dell'Europa di coinvolgere fattivamente i Paesi in via di sviluppo nell'impegno globale per far fronte alla crisi si palesa nel suo coinvolgimento nel G20 anziché in altri consessi internazionali, in particolare le Nazioni Unite. L'atteggiamento dell'Europa consiste generalmente nel confinare il ruolo dell'ONU alla gestione delle conseguenze della crisi nei Paesi in via di sviluppo, mentre il G20 è per i governi europei il forum nel quale i cambiamenti del sistema globale rispecchieranno al meglio i loro interessi. La Conferenza ONU sulla Crisi Economica Mondiale e il suo Impatto sullo Sviluppo è stato un evento che nessuno di loro voleva.

Un ulteriore segno delle preferenze dei leader europei è la mancanza di un reale impegno ad accrescere la rappresentanza dei Paesi in via di sviluppo nelle strutture delle IFI. L'accordo, in ambito G20, di destinare 750 miliardi di dollari USA al FMI per aiutare i Paesi colpiti dalla crisi non è accompagnato da un forte impegno a trasformare il sistema di governo delle IFI e a contrastarne il deficit democratico. Il Comunicato del G20 preannunciava la riforma «dei mandati, del raggio d'azione e della governance delle IFI conformemente ai cambiamenti del mondo dell'economia e alle nuove sfide della globalizzazione», aggiungendo che «le economie emergenti e quelle in via di sviluppo, comprese le più povere, devono avere più voce e maggiore rappresentanza». I membri del G20 hanno ribadito il loro impegno ad attuare il pacchetto di riforme del voto approvato dal Consiglio del FMI nell'aprile 2008, concordando sul fatto che «i capi e la senior leadership» delle IFI debbano essere nominati attraverso un «processo di selezione aperto, trasparente e meritocratico». In questo modo però non si sono assunti il minimo impegno a cambiare l'istituzione per raggiungere una più forte rappresentanza e un maggiore coinvolgimento dei

¹ Commissione di esperti per le riforme del sistema monetario e finanziario internazionale (2009). *Recommendations 19 March 2009*. Disponibile su: <www.un.org/ga/president/63/letters/recommendationExperts200309.pdf>.

Paesi in via di sviluppo nei processi decisionali. La maggior parte dei commenti e delle proposte per una riforma della governance del FMI giungono dai governi di aree del mondo che godono di scarsa rappresentanza effettiva. I leader europei si schierano a favore dello status quo: il ministro delle finanze belga Didier Reynders ha dichiarato in un'intervista alla Reuters che «per il momento la rappresentanza intorno al tavolo è interessante. I Paesi europei devono finanziare fortemente il Fondo, quindi dobbiamo tener conto dell'entità della partecipazione al Fondo da parte di ogni Paese». In altre parole si vuole mantenere il principio secondo cui il diritto al voto dovrebbe essere proporzionale ai contributi finanziari. I cambiamenti di governance dovrebbero rispecchiare soltanto i cambiamenti nella ricchezza mondiale: se le economie emergenti contribuiscono finanziariamente possono avere voce in capitolo. I Paesi poveri resteranno esclusi.

La posizione europea sul governo del FMI e sul ruolo dell'ONU indica chiaramente il desiderio di mantenere quasi intatta l'architettura del sistema finanziario globale. I governi stanno certamente sfruttando l'opportunità per realizzare cambiamenti che rafforzino la posizione delle proprie economie all'interno del sistema finanziario, come quelli relativi ai paradisi fiscali e al segreto bancario, e che al tempo stesso permettano loro di evitare cambiamenti più sostanziali.

Impatto sociale della crisi in Europa

Fin dalla sua creazione, nel 1957, la Comunità Economica Europea (CEE) ha significato maggiore prosperità e migliori condizioni di vita per la maggioranza dei suoi cittadini. Fondata con il principale obiettivo di integrare le economie degli Stati membri, si è progressivamente trasformata in mercato comune europeo caratterizzato dalla libera circolazione di beni, servizi e persone².

Di pari passo con la crescita dell'economia di mercato la CEE cercava di ridurre le disuguaglianze economiche tra regioni per mezzo di sovvenzioni o altre forme di aiuto, promuovendo la giustizia sociale e la solidarietà. I Paesi europei hanno generalmente una visione comune delle strategie per accrescere il welfare dei propri cittadini: tale visione, ormai nota come "modello sociale europeo", implica promozione della piena occupazione, dignità del lavoro, pari opportunità, tutela sociale e inclusione sociale per tutti.

Negli ultimi anni l'aumento della deregolamentazione e privatizzazione finanziaria ha messo in discussione il modello sociale europeo. Secondo la nuova concezione il welfare dei cittadini è fornito

sempre più dal mercato anziché dallo Stato, mentre quest'ultimo esce progressivamente da varie sfere sociali ed economiche. L'economia di mercato ha contribuito con successo al miglioramento delle condizioni di vita della maggior parte dei cittadini europei, ma ha anche creato dei problemi, come ben dimostrano la deregolamentazione e la privatizzazione dei sistemi pensionistici. Per far fronte alla crescente pressione esercitata sul sistema pensionistico pubblico molti Stati europei sono ricorsi alla privatizzazione e alla liberalizzazione, incoraggiando i cittadini ad affidarsi maggiormente ai fondi pensione privati che, a loro volta, dipendono dalle vicissitudini del mercato. Prima della crisi i fondi pensione andavano bene poiché il valore dei loro asset era in costante crescita; i fondi pensione collettivi hanno assunto un ruolo notevole nel mercato dell'equity. In seguito però la crisi economica e finanziaria ha sostanzialmente ridotto il valore di tali fondi, pregiudicando le future pensioni di molti europei.

La recessione economica derivante dalla crisi minaccia ulteriormente l'approccio europeo al welfare sociale. Per il 2009 la UE ha previsto una recessione del 4% nella zona euro, e le stime indicano che nella UE 8,5 milioni di persone perderanno il lavoro nel biennio 2009-2010. Ciò si traduce in un tasso di disoccupazione dell'11,5% nel 2010, il livello più alto dalla Seconda guerra mondiale. La crisi ha un impatto significativo anche sui bilanci pubblici: secondo le previsioni i deficit pubblici nella zona euro raggiungeranno quota 5,3% nel 2009 e 6,5% nel 2010³.

Come risponde l'Europa? Fin dall'insorgere della crisi la Commissione Europea e gli Stati membri hanno adottato varie misure per contrastare gli effetti del calo dell'economia, in gran parte attraverso piani di ripresa e pacchetti di salvataggio. La maggior parte di questi riguardava il settore finanziario. Nell'aprile 2009 la UE ha reso noto che il costo dei provvedimenti approvati dalla Commissione per il sostegno alle istituzioni finanziarie ammontava a circa 3.000 miliardi di euro, cifra comprendente il valore totale delle garanzie (fino a 2.300 miliardi di euro), gli schemi di ricapitalizzazione (300 miliardi di euro), il salvataggio e il sostegno alla ristrutturazione per singole banche e istituzioni finanziarie (circa 400 miliardi di euro)⁴.

La logica alla base del sostegno al settore finanziario è che garanzie statali e ricapitalizzazione permetteranno alle banche di erogare più prestiti, stimolando in tal modo un aumento degli investimenti con conseguente creazione e mantenimento di posti di lavoro. Non è affatto detto, però, che destinando così larghe fette di risorse pubbliche al sostegno del sistema bancario si facciano gli interessi della maggioranza dei cittadini. I motivi di scetticismo sono molti: in primo luogo le banche

sono finanziate e sostenute dai contribuenti, che godono anch'essi di minore sicurezza a causa della crisi economica. Secondariamente, la maggior parte dei provvedimenti mira ad incrementare il credito disponibile attraverso la fornitura di garanzie statali per un valore di 2.300 miliardi di euro; allo stesso scopo la Banca Centrale Europea ha ridotto il proprio tasso di interesse al livello storico di meno dell'1%. Eppure proprio la permissività delle politiche creditizie ha maggiormente contribuito a creare le condizioni per il crollo finanziario. Appare ironico che siano i contribuenti, molti dei quali in forte sofferenza a causa della crisi, a finanziare quelle istituzioni insolventi (e molti top manager al loro interno) che hanno contribuito al crollo del sistema.

La crescente crisi occupazionale esige maggiore attenzione per le conseguenze sociali: occorrono provvedimenti integrativi per i soggetti esclusi dal mercato del lavoro, investimenti nei servizi sociali e sanitari e migliori sistemi di tutela previdenziale. L'entità dei pacchetti di incentivi a finanziamento statale e i crescenti deficit di bilancio pubblico dei governi europei riducono però drasticamente la capacità di finanziare schemi di welfare e investimenti nei servizi sociali, e questo non soltanto a breve termine ma per il prossimo futuro.

Una delle vittime della crisi è stata la riunione del Consiglio Europeo sull'occupazione che avrebbe coinvolto i ministri del lavoro di tutti gli Stati membri dell'UE, sostituito invece dalla riunione della cosiddetta "troika sociale" (Repubblica Ceca, Svezia, Spagna), della Commissione europea e delle parti sociali. Questo "declassamento" del vertice sull'occupazione non è apparso un segnale positivo per coloro che stanno perdendo il lavoro come diretta conseguenza della crisi: «dà l'impressione che i responsabili delle politiche europee non si preoccupino abbastanza della disoccupazione», ha affermato John Monks, presidente della Confederazione dei Sindacati Europei⁵.

La crisi ha suscitato reazioni inaspettate tra i responsabili delle politiche europee. Coloro che prima della crisi promuovevano politiche di libero mercato prive di restrizioni adesso perseguono attivamente i salvataggi statali: la commissaria per la concorrenza Neelie Kroes, nota per essere una fervente promotrice delle politiche di libero mercato, ha dichiarato che «gli ultimi sei mesi hanno dimostrato che il controllo statale sugli aiuti svolge un ruolo fondamentale nell'affrontare la crisi economica in modo coordinato in tutta Europa (...). Adesso tocca al settore finanziario ripulire i propri bilanci e ristrutturarsi per garantire un futuro possibile»⁶. In un contesto simile l'intervento degli Stati non è più considerato un ostacolo allo sviluppo e alla crescita economica, anzi è ampiamente

2 La CEE fu fondata nel 1957 per realizzare l'integrazione economica (ivi compreso un mercato unico) tra Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi. In seguito è stata ampliata per includere altri sei Stati, e dal 1967 le sue istituzioni hanno governato anche la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) e la Comunità Europea per l'Energia Atomica (CEEA o Euratom) con la denominazione "Comunità Europee". Dopo la creazione dell'Unione Europea (UE) nel 1993, la CEE si è trasformata nella Comunità Europea, uno dei tre pilastri della UE, mentre le istituzioni CEE continuano ad operare come istituzioni UE.

3 Commissione Europea, *Economic forecasts Spring 2009*. Disponibile su: <ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15048_en.pdf>.

4 Commissione Europea (2009). *State Aid Scoreboard – Spring 2009 update*. Disponibile su: <ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2009_spring_en.pdf>.

5 Anon. "Exit le sommet sur l'emploi". *Le Soir*. 21-22 Marzo 2009, p.17.

6 European Commission. *State aid: latest Scoreboard reviews Member States' action to fight economic crisis, 2009*. Disponibile su: <europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/554&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

ricosciuto che essi hanno la responsabilità di contrastare l'attuale recessione intervenendo attivamente nel mercato. Quest'inversione di tendenza indica che quando la crescita e i guadagni sono assicurati lo Stato è invitato a fare un passo indietro, mentre in fase di recessione il suo intervento è invocato quale soluzione necessaria. In altre parole, i profitti restano privati mentre le perdite vengono collettivizzate, e ciò in evidente contraddizione con i principi di giustizia sociale e solidarietà fondati sull'idea che profitti e perdite debbano essere equamente suddivisi.

Ad un diverso livello la crisi ha probabilmente innescato un aumento di "europeismo": un sondaggio della CE effettuato da metà gennaio a metà febbraio 2009 rivela che quasi due terzi della popolazione della UE riteneva che gli europei sarebbero meglio tutelati se gli Stati membri adottassero una strategia coordinata, mentre soltanto il 39% era dell'opinione che il coordinamento già esistente fosse sufficiente⁷. Da ciò si deduce un ampio consenso sul fatto che la cooperazione a livello UE sia necessaria per far fronte alla crisi economica.

I recenti risultati elettorali in Islanda indicano che i sentimenti di maggiore europeismo non sono limitati ai cittadini della UE: dopo che il Paese ha quasi rischiato la bancarotta, gli islandesi hanno eletto con ampio margine un Presidente favorevole all'entrata nell'Unione. Il Presidente della Commissione Barroso ha dichiarato che agendo singolarmente Paesi come l'Irlanda, la Gran Bretagna, la Francia o la Germania hanno molto meno strumenti per affrontare la crisi di quanti ne abbiano se agiscono insieme: «Penso che se la crisi ha un qualche effetto sull'atteggiamento nei confronti del Trattato di Lisbona, è probabilmente un effetto favorevole»⁸.

Il ruolo dell'Europa nella promozione dello sviluppo

L'UE proclama la propria leadership anche nell'impegno per alleviare gli effetti sociali della crisi nei Paesi in via di sviluppo: il Presidente della CE Barroso dichiara che «l'Europa è in prima linea nel garantire che il G20 ponga le fondamenta per una ripresa equa e sostenibile per tutti, inclusi i Paesi in via di sviluppo»⁹. C'è tuttavia un'asimmetria tra le misure adottate dalla CE per affrontare gli effetti interni della crisi e quelle per aiutare i Paesi in via di sviluppo a fare altrettanto: ne sono esempio i finanziamenti assegnati alle economie europee in confronto a quelli destinati agli aiuti allo sviluppo.

7 Parlamento Europeo, *European Parliament Eurobarometer hears calls for coordinated EU action in fight against financial crisis, 2009*. Disponibile su: <www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/042-54004-110-04-17-907-20090420IPRS4003-20-04-2009-2009-false/default_en.htm>.

8 Smyth, J. "Crisis likely to favour Lisbon Yes – Barroso". *The Irish Times*, 8 Maggio 2009. Disponibile su: <www.irishtimes.com/newspaper/world/2009/0508/1224246132086.html>.

9 Commissione Europea. *Commission first to act on G20 with strategy to support developing countries*, 2009. Disponibile su: <europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/550&format=HTML>.

“ Se esaminiamo i sistemi del welfare e della tutela sociale, vediamo che la capacità degli Stati membri della UE di far fronte alla crescente richiesta di sicurezza sociale varia enormemente. In alcuni casi abbiamo un aumento delle indennità sociali e di disoccupazione, l'estensione della loro copertura, riduzioni o esenzioni fiscali per alcuni gruppi specifici tra cui i pensionati. Altri Stati, al contrario, tagliano le indennità. L'Ungheria sta riducendo i sussidi e gli stipendi nel settore privato e cancella i piani di spesa pensionistica; anche la Finlandia sta per ridurre la spesa per i servizi sociali. Per bilanciare gli effetti sul mercato del lavoro alcuni Paesi cercano anche di perseguire politiche occupazionali attive, preservando i posti di lavoro attraverso la flessibilità di orario; ma nonostante questi sforzi le conseguenze sono pur sempre molto gravi. ”

Verena Winkler (*Eurostep, Belgium*)

La stessa asimmetria si rileva anche nel sostegno al FMI, che ha imposto forti condizionalità sui prestiti ai Paesi poveri impedendo loro di attuare politiche economiche anticicliche di contrasto alla crisi.

La crisi finanziaria ed economica globale colpisce duramente i Paesi in via di sviluppo traducendosi in una drastica riduzione dei proventi delle esportazioni, dei flussi di investimento estero e delle rimesse degli emigranti. La Banca Mondiale stima che nel 2009 tali Paesi potrebbero subire un ammanco di finanziamenti compreso tra 270 e 700 miliardi di dollari USA, e che probabilmente 53 milioni cadranno in povertà¹⁰. Nel suo discorso a Londra alla vigilia del G20, il Presidente della Banca Mondiale Robert Zoellick ha affermato che secondo le stime «da 200.000 a 400.000 neonati moriranno quest'anno a causa del calo della crescita»¹¹. L'ONU calcola che i finanziamenti necessari ad alleviare gli effetti della crisi potrebbero ammontare a 1.000 miliardi di dollari USA. Molti Paesi in via di sviluppo hanno però una limitata autonomia fiscale per poter reagire alla crisi, cosicché il sostegno esterno risulta cruciale.

L'Europa riconosce che i Paesi in via di sviluppo subiranno un disastroso ammanco finanziario, e nonostante ciò i suoi impegni in termini di aiuto pubblico allo sviluppo (APS) restano insufficienti. Con quasi 50 miliardi di euro erogati nel 2008, l'entità degli aiuti è ben misera cosa in confronto alle risorse assegnate alle economie europee per tutelare le banche e stimolare la crescita. Nell'aprile 2009 i governi della UE hanno stanziato 3.000 miliardi di euro per il sostegno alle istituzioni finanziarie attraverso garanzie o iniezioni di liquidità: se è possibile avere a disposizione così in fretta un tale volume di finanziamenti per sostenere le istituzioni finanziarie, non si capisce come mai i governi europei non siano in grado di aumentare la loro quota di aiuti.

Nel maggio 2009 gli Stati membri della UE hanno confermato l'intenzione di onorare l'impegno collettivo ad assegnare all'APS lo 0,56% del

PNL della UE nel 2010 e lo 0,70% del RNL della UE nel 2015¹²; però Italia, Irlanda, Lituania ed Estonia hanno già tagliato le proprie quote di budget per gli aiuti in conseguenza della crisi.

Al tempo stesso la CE ha proposto di accelerare l'erogazione di aiuti "anticipando" una parte notevole dei trasferimenti finanziari verso i Paesi in via di sviluppo per un valore di 4,3 miliardi di euro nel 2009 così composti: 3 miliardi assegnati sottoforma di sostegno al bilancio, 800 milioni per il fondo alimentare e 500 milioni tramite un apposito meccanismo FLEX concepito per aiutare i Paesi più vulnerabili. Non si tratterebbe tuttavia di nuovi finanziamenti, per cui in caso di approvazione della proposta sarebbero disponibili minori fondi negli anni a venire; a ciò si aggiunge che gli Stati membri che dovrebbero fornire le risorse stanno già opponendo resistenza.

Di pari passo con gli impegni in materia di aiuti, i Paesi europei hanno contribuito per circa 100 miliardi di dollari USA al fondo straordinario di 1.100 miliardi per le IFI. I 50 miliardi di dollari forniti a salvaguardia dello sviluppo nei Paesi a basso reddito non sembrano essere accompagnati da maggiore flessibilità nelle politiche fiscali e monetarie per l'accesso ai prestiti del FMI; nonostante la recente "modernizzazione" delle politiche di condizionalità, sembrano valere ancora le vecchie ricette di severa disciplina fiscale e tagli alla spesa di governo. In tale contesto la capacità di investire nel settore sociale rimane scarsa¹³. Ancora una volta si riscontra una chiara contraddizione tra le politiche anticicliche applicate in Europa e le restrizioni fiscali imposte ai Paesi in via di sviluppo¹⁴. Se gli europei pensano che la via per uscire dalla crisi consista in politiche finanziarie e monetarie di tipo espansionistico, perché promuovono politiche esattamente opposte nei Paesi poveri?

12 Consiglio della UE, 18-19 Maggio 2009, comunicato stampa. Disponibile su: <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/107921.pdf>

13 *Ibid.*

14 Anche le economie in transizione come Lituania e Romania sono obbligate a chiedere prestiti al FMI ma si trovano in una posizione migliore per farlo poiché la CE ha stanziato un fondo prestiti di 50 miliardi di euro per aiutare i Paesi europei fuori dalla zona euro a far fronte a squilibri nella bilancia dei pagamenti.

10 World Bank News, 12 Febbraio 2009.

11 Eurodad. *Not much on offer for poor countries to counter the crisis*, 2009. Disponibile su: <www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=3599&LangType=1036>.

La crisi è uno strumento per favorire gli interessi dell'Europa?

Un ulteriore effetto della crisi sui rapporti tra l'Europa e i Paesi in via di sviluppo sembra essere l'accelerazione di provvedimenti controversi quali il sostegno di bilancio e la conclusione di Accordi di Partenariato Economico (APE).

Sostegno al bilancio

Riconoscendo che a seguito della crisi le economie più povere hanno urgente bisogno di finanziamenti esterni, le proposte di "anticipo" della CE prevedono un maggiore uso del sostegno di bilancio, tra cui circa 500 milioni di euro attinti dal 10° Fondo Europeo di Sviluppo per sostenere i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) più duramente colpiti dalla crisi. La CE ha anche reso noto che avrebbe rivisto le correnti operazioni di sostegno al bilancio dei Paesi più vulnerabili al fine di valutare le possibilità di anticipo delle erogazioni. La tesi della Commissione a favore del sostegno al bilancio è che si tratta di uno strumento a impatto rapido che permette finanziamenti prevedibili e a lungo termine a copertura della spesa governativa, anche in ambiti sociali quali educazione e sanità.

Il sostegno al bilancio solleva tuttavia alcune perplessità. In primo luogo, la maggior parte dei Paesi non dispongono al loro interno della capacità ed opportunità di monitorare gli stanziamenti di bilancio e l'uso delle risorse, punto cruciale per una democratica assunzione di responsabilità. Il ricorso ad aziende internazionali per tale monitoraggio accentua la tendenza ad accrescere l'assunzione di responsabilità dei governi nei confronti dell'esterno, ma riduce l'ownership interna e la responsabilità verso i parlamenti nazionali. In secondo luogo, la CE ha fissato una serie di condizioni – tra cui

democrazia e rispetto dei diritti umani – che costituiscono il presupposto per l'eventuale sostegno di bilancio. Esaminando vari accordi di sostegno di bilancio si riscontrano però pochi riferimenti a valutazioni complessive dell'effettiva esistenza di tali condizioni¹⁵. E per ultimo, la CE inserisce il sostegno al bilancio nei propri calcoli per raggiungere la quota legale, stabilita dietro insistente richiesta del Parlamento Europeo, del 20% degli aiuti da utilizzarsi per servizi sanitari ed educativi di base; ciò contrasta con la posizione del Comitato di Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE, gestore del sistema di classificazione degli aiuti allo sviluppo, il quale ritiene che il sostegno di bilancio debba essere classificato separatamente dagli stanziamenti per il settore sanitario ed educativo.

APE

La stipula di Accordi di Partenariato Economico (APE), che stabiliscono regimi di libero scambio tra Paesi UE e ACP, è uno degli elementi più controversi della Convenzione di Cotonou. Gli APE sono nati per prendere il posto degli accordi commerciali preferenziali della convenzione di Lomé, ritenuti incompatibili con le regole dell'OMC sulle barriere commerciali. Originariamente gli APE avrebbero dovuto essere attuati entro l'inizio del 2008, ma ancora a metà 2009 continuano ad essere causa di notevoli contrasti¹⁶.

La CE ha sempre presentato gli APE come accordi per lo sviluppo, un'affermazione smentita dalle loro stesse clausole. Per prima cosa, gli APE causeranno probabilmente una notevole perdita di tariffe doganali per molti Paesi ACP, per i quali la UE è spesso il principale partner commerciale. In secondo luogo, i Paesi ACP mancano spesso delle infrastrutture necessarie per competere in

un'economia di mercato aperto. Gli aiuti destinati all'adeguamento agli APE, detti "aid for trade", erano preventivati come aggiuntivi al pacchetto finanziario originale fornito dalla Commissione, ma le analisi indicano che una gran parte di essi non sarà aggiuntiva. In terzo luogo, l'inclusione di aree commerciali per le quali non c'è accordo, quali i servizi e gli approvvigionamenti, spalancherà le porte di alcuni settori dell'economia dei Paesi ACP alle imprese della UE.

Nonostante queste perplessità la CE sostiene che nell'attuale crisi gli APE contribuiranno a promuovere la crescita economica e lo sviluppo nei Paesi partner. João Aguiar Machado, uno dei capi negoziatori APE della Commissione, spiega che gli accordi favoriranno lo sviluppo mediante la creazione di un ambiente commerciale predeterminato che, a sua volta, stimolerà gli investimenti e creerà posti di lavoro. Per rassicurare i governi ACP ancora diffidenti, la Commissaria per il commercio Catherine Ashton ha riconosciuto la necessità di maggiore flessibilità nei negoziati e ha promesso che il negoziato generale rispecchierà e rispetterà le specificità regionali delle parti contraenti. Nell'aprile 2009, nel suo discorso di fronte all'Assemblea Parlamentare Congiunta riunita a Praga, ha tuttavia espresso l'auspicio di veder raggiunto al più presto un accordo accettabile per tutte le parti, e che tutti gli APE interinali vengano sottoscritti prima dello scadere dell'attuale Commissione nell'ottobre 2009. Considerando il lungo periodo di stallo dei negoziati APE, si ha l'impressione che l'urgenza di contrastare gli effetti della crisi finanziaria ed economica venga sfruttata quale opportunità per accelerare il processo e accrescere la pressione sui governi ACP affinché cedano. ■

15 Alliance2015. "The EU's contribution to the Millennium Development Goals Poverty Eradication: From Rhetoric to Results?" Ed. EEPA, Bruxelles, Settembre 2008.

16 Al giugno 2009 soltanto i Paesi CARIFORUM (15 Paesi dei Caraibi) avevano firmato un APE definitivo, e soltanto Botswana, Camerun, Costa d'Avorio, Lesotho e Swaziland avevano firmato degli APE interinali.



Il Comitato per i diritti degli indigeni.

Peoples' Voices on the Crisis*

L'iniziativa "Peoples' Voices on the Crisis", tenutasi il 20 giugno 2009 presso la Church of the Holy Trinity di New York, ha riunito attivisti di oltre 30 organizzazioni della società civile, sindacati e gruppi di base locali, nazionali e internazionali, che hanno discusso delle conseguenze sociali ed ambientali della crisi finanziaria ed economica sulla vita di uomini e donne di tutto il mondo, disoccupati e non.

La manifestazione ha accolto le testimonianze di sostenitori dei diritti sociali, economici, di genere, ambientali e del lavoro riguardo agli effetti della crisi sulle comunità locali, dal Sudan a San Salvador al South Bronx.



Miguel D'Escoto Brockmann all'iniziativa "People's Voices".

Ai leader della società civile il forum ha offerto un'opportunità per scambiare idee ed esperienze su come costruire un movimento globale con radici locali, che sia in grado di fare pressione per la definizione di un nuovo sistema economico fondato sui diritti umani e sulla sostenibilità ambientale.

L'iniziativa "Peoples' Voices on the Crisis" si è svolta in concomitanza con la storica Conferenza ONU sulla Crisi Finanziaria ed Economica e i suoi Effetti sullo Sviluppo, primo vero forum multilaterale ad analizzare l'impatto sociale dell'attuale crollo finanziario. La voce più autorevole è stata quella di Padre Miguel D'Escoto Brockmann, Presidente della 63ª sessione dell'Assemblea Generale dell'ONU, che ha salutato con favore il sostegno della società civile alle soluzioni alla crisi che si andavano delineando in seno all'ONU, esortando i partecipanti ad «alimentare un nuovo spirito di responsabilità e di solidarietà» con chi è più drammaticamente colpito dalla crisi. L'evento si è concluso con un appello di Roberto Bissio, Coordinatore Social Watch, a sostenere riforme dell'attuale architettura finanziaria globale che contribuiscano a sollevare i popoli dalla povertà anziché a rafforzare le disuguaglianze economiche e sociali già esistenti sul piano nazionale e internazionale.

Il lettore avrà già preso visione degli interventi-chiave dei partecipanti all'iniziativa, inseriti all'interno dei capitoli tematici del Rapporto Social Watch 2009 insieme ad alcune testimonianze riguardo all'impatto della crisi sulla gente comune che la rete Social Watch ha raccolto nei Paesi del Sud del mondo. ■

* Organizzazioni che hanno promosso "Peoples' Voices on the Crisis": Social Watch, Eurostep, LDC Watch, Institute for Policy Studies, Global Policy Forum, Center of Concern, ESCR-Net, Institute for Agriculture and Trade Policy, Global-Local Links Project, Jubilee USA Network, Jubilee South, GCAP Feminist Task Force, Alliance for Responsible Trade, Women's Environment and Development Organization, International Council for Adult Education, UN Non-Governmental Liaison Service, Global Action on Aging, Latindadd, US Human Rights Network, CONGO Social Development Committee, Sub-Committee on the Eradication of Poverty, Hemispheric Social Alliance, Women's Working Group on Financing for Development, Medical Mission Sisters International, World Federation of United Nations Associations, International Youth and Student Movement for the United Nations, Enlazando Alternativas, Transnational Institute, Our World Is Not For Sale Network. I video clip di "Peoples' Voices on the Crisis" sono disponibili sul canale Social Watch di YouTube: <www.youtube.com/SocWatch>.