L'INIZIATIVA DEL GLOBAL MARSHALL PLAN

breve nota di Edo Ronchi e Toni Federico

Istituto Sviluppo Sostenibile Italia; novembre 2007

Il fattore dominante per le prospettive dello sviluppo sostenibile, che ha caratterizzato il contesto di fine secolo, è la crescente globalizzazione dei mercati. Il valore delle esportazioni mondiali nel decennio che precede l'Assemblea del Millennio è cresciuto del 54%, passando da 4.400 a 6.800 miliardi di dollari. La globalizzazione è accompagnata da una crescente disparità economica fra i più ricchi ed i più poveri del Pianeta e da una formidabile accelerazione nel consumo di risorse naturali.

Le attuali regole del commercio internazionale e le stesse modalità di funzionamento dell'Organizzazione mondiale del commercio (WTO), non tengono adeguatamente conto degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, né delle priorità dei contenuti degli accordi ambientali internazionali. È da molto tempo acquisito che la competizione globale non dovrebbe mai diventare una corsa per abbassare gli standard ambientali e che nessun accordo commerciale dovrebbe comportare questo tipo di effetti. I singoli Stati, o gruppi di Stati, devono avere il diritto di fissare standard protettivi in materia di ambiente, biodiversità, salute e sicurezza, anche in assenza di standard internazionali o più restrittivi di questi: se contro una normativa ambientale più avanzata vengono fatte valere le regole della liberalizzazione del commercio internazionale, si provoca l'arresto dell'evoluzione e del progresso della normativa ambientale e si produce un tendenziale abbassamento dei livelli di tutela.

A conti fatti la globalizzazione dell'economia preme sulla capacità di carico dell'intero Pianeta: la nuova percezione delle crisi ambientali e della insostenibilità dell'attuale tipo di sviluppo, cambia la nozione stessa di ambiente e di territorio. Insieme agli impatti globali, si è affermata la consapevolezza dell'esistenza di "*global commons*", di beni comuni di interesse globale. Quando il territorio e le risorse naturali potevano essere considerate abbondanti non erano di nessuno, salvo quelle parti sulle quali i singoli stabilivano diritti di proprietà .Ma ormai quelle risorse sono diventate scarse, quindi di grande valore e di rilevante interesse pubblico per le presenti e per le future generazioni.

Questi concetti e queste elaborazioni non sono nuovi: la novità sta nel rilievo mondiale che hanno assunto e nell'ampia condivisione che su di essi si è ormai formata. Dopo una crisi che ha probabilmente raggiunto l'acme in congiunzione con il Summit di Johannesburg, sotto la spinta della nuova presidenza USA è riemersa con chiarezza la necessità di restituire peso e ruolo al multilateralismo, associando alle decisioni di rilievo internazionale, nella maniera più democratica e partecipata, l'insieme della comunità mondiale, con maggiore capacità operativa e potere decisionale alle istituzioni dell'ONU.

Meritano in questo senso grande rilievo le conclusioni del G8 di Heiligendamm promosse magistralmente dal Cancelliere Merkel, un punto di arrivo promettente dopo la lunga disputa sul Protocollo di Kyoto, in particolare fra gli Stati Uniti e l'Unione Europea, che non ha riguardato tanto e solo gli obiettivi di quel Trattato, ma il "modello" Kyoto, come prototipo di trattato multilaterale che prevede una responsabilità comune di tutti i paesi, ma differenziata negli oneri, prevede precisi obiettivi di impegno fissati per ogni paese da raggiungere in un tempo definito, strumenti di regolazione, di attuazione e di controllo internazionali. È lo stesso modello adottato dall'Assemblea delle Nazioni Unite con gli obiettivi del Millennio per finalità sociali altrettanto decisive per gli equilibri globali, per l'equità e per la sostenibilità quanto il controllo dei mutamenti climatici.

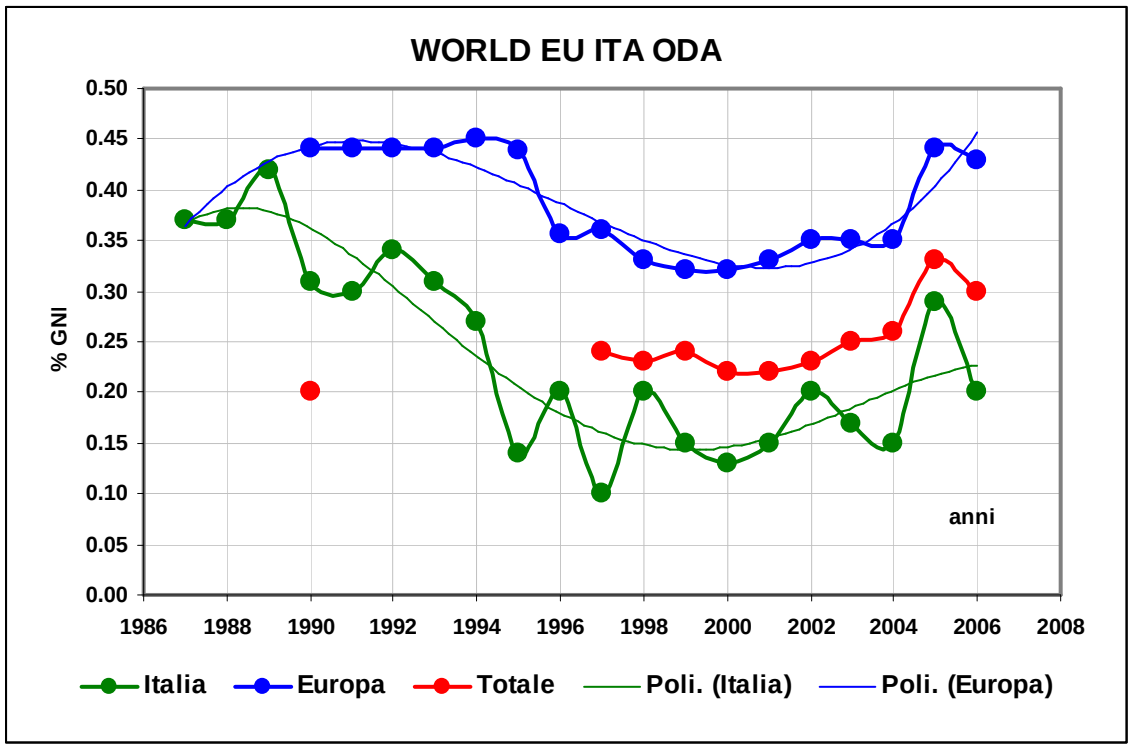
L'illusione di Rio

Al primo punto della Dichiarazione di Rio fu individuato l'obiettivo di "*rilanciare la crescita economica*" come strumento per affrontare la povertà e le crisi ambientali. Negli anni Novanta la crescita economica mondiale è stata molto forte, ma le disparità di reddito fra i più ricchi ed i più poveri sono aumentate, più di un miliardo di persone è costretta a vivere con meno di un dollaro al giorno e le crisi ambientali, dai cambiamenti climatici al taglio delle foreste equatoriali alla riduzione della biodiversità, dalla desertificazione alla disponibilità di acqua dolce, si sono aggravate.

Non ci sono risorse naturali, fossili e minerali, né capacità di assorbire inquinanti, sufficienti per estendere alla gran parte della popolazione mondiale gli attuali modelli di produzione e di consumo dei paesi industrializzati. Per avere maggiore equità e sradicare la povertà occorre cambiare questi modelli e non continuare con una crescita che dilapida risorse non rinnovabili, esauribili, degrada la capacità degli ecosistemi di dare servizi indispensabili per la vita e ne compromette la stabilità e la resilienza. La crescita economica è certamente utile per avere risorse finanziarie e tecnologiche necessarie per affrontare anche i problemi sociali e ambientali, ma deve, come qualsiasi altro processo, fare i conti con la sostenibilità.

Cambiare i modelli di produzione e di consumo sarà forse possibile attraverso approcci all'economia di mercato di tipo regolativo, capaci di fissare obiettivi precisi, tempi e strumenti per raggiungerli e di determinare percorsi interni ai limiti imposti dalla stabilità ecosistemica piuttosto che lasciare che sia il mercato "*con mano invisibile*" a realizzare i propri obiettivi e quelli dell'intera comunità. Come scrive Roodman (La ricchezza naturale delle nazioni,1998) "*Sebbene il mercato sia uno strumento potente per il progresso economico, quando questo strumento tocca il Pianeta ha solo la forza distruttiva della sega, del badile e della ciminiera*". Per orientare il mercato globale all'interno delle leggi della sostenibilità sono necessari patti, regole e interventi internazionali.

Il decorso dell'illusione di Rio si legge nella amara vicenda del sette per mille. Secondo le stime dell'OCSE DAC gli aiuti pubblici dei Paesi industrializzati ai Paesi in via di sviluppo sono scesi dallo 0,42% del reddito globale (GNI dei paesi donatori) nel 1989, allo 0,22% nel 2000, anno dell'Assemblea del Millennio. Il dato 2007 è dello 0,3% del GNI pari a 104 miliardi di dollari in moneta attuale. Alla Conferenza di Monterrey del 2002 l'obiettivo dello 0,7% viene in qualche modo riconfermato e si ridefiniscono gli impegni per i donatori. Agli USA, sostenitori della linea sintetizzata dalla formula "*Trade, not aid*" e portatori della critica di stampo *neocon* all'assistenza internazionale che finirebbe in tangenti per regimi corrotti, oppure in spese militari ostili, va comunque riconosciuto il merito di aver rispettato gli impegni di Monterrey per il 2006 pari ad un incremento di 5 miliardi di dollari in aiuti nazionali allo sviluppo. Non è così per l'Italia che con gli USA condivide gli ultimi posti nelle quote percentuali ODA e che aveva sottoscritto una linea di impegno pari allo 0,33 per il 2006 (si tratterebbe di 80€ per persona e per anno, 20 centesimi al giorno). Il grafico di seguito illustra queste importanti serie storiche globali, per l'Europa e l'Italia.



Elaborazione ISSI su dati MAE, OECD-DAC e World Bank

Le cifre esposte prospettano per l'Italia un cronico ed imbarazzante deficit rispetto agli impegni da essa stessa sottoscritti tanto da mettere in dubbio la sua stessa credibilità in ogni altra iniziativa di sostegno agli obiettivi generali dello sviluppo. Non inganni la ripresa del 2005, dovuta alla estinzione di taluni debiti in attuazione degli impegni assunti al G8 di Gleneagles. Nel 2006 l'impegno nazionale cade allo 0,21% (0,12%, comunica il MAE, se si scorpora la quota di cancellazione del debito).

ISSI è molto severo nel giudizio su tutta la questione delle politiche nazionali per lo sviluppo, come si può leggere nel secondo Rapporto ISSI "*Lo sviluppo sostenibile in Italia e la crisi climatica* " pubblicato mentre raccogliamo queste note nel novembre del 2007. Per questo abbiamo condotto una ricognizione della politica del governo attuale interpellando esplicitamente gli uffici del Ministero degli Esteri. Le novità ci sono e sono rilevanti. Non se ne può riferire appieno in una nota come questa, ma due elementi devono essere evidenziati:

- il contributo 2007, non riportato nel grafico, mediante il DL collegato alla Legge finanziaria in corso di approvazione in Parlamento, viene incrementato di 1035 M€ portando il totale nazionale allo 0,29% del PIL. Il testo del DPEF 2008 prospetta per gli ODA una *roadmap* verso lo 0,51% del PIL al 2010 ribadendo gli impegni di Barcellona e Monterrey 2002. Per parte nostra non si può che plaudire all'iniziativa, senza però dimenticare che negli anni il nostro paese ha accumulato un debito pesantissimo e che per ora non sono stati predisposti gli strumenti legislativi per il finanziamento degli aiuti allo sviluppo per i prossimi anni.
- Il governo intende aggiornare la vecchia legge dell'87 con una riforma basata su cinque cardini, anche in attuazione della Dichiarazione di Parigi del 2005 e del dettato della Corte Costituzionale secondo cui gli aiuti allo sviluppo sono parte integrante della politica estera e sono quindi di competenza esclusiva dello Stato: la dismissione degli aiuti legati, la netta separazione dalle iniziative di tipo militare, la creazione di una Agenzia per lo sviluppo capace di coordinare le iniziative di tutte le amministrazioni, la regolarità del finanziamento in rapporto agli impegni e la cooperazione decentrata alle amministrazioni regionali governata da un tavolo di concertazione Stato-Regioni.

Verso lo sviluppo sostenibile

Resta tuttavia del tutto aperta la questione del condizionamento degli aiuti allo sviluppo alla protezione dell'ambiente ed alla sostenibilità, un terreno sul quale i processi di integrazione sono in grave ritardo. I tre pilastri dello sviluppo sostenibile, quello sociale, con gli obiettivi di lotta alla povertà, quello ecologico, con la tutela dei beni ambientali di interesse comune a partire dal clima, e quello economico, con uno sviluppo più stabile e durevole, o stanno insieme tutte e tre o non reggono. Poiché non si possono risolvere i problemi utilizzando la stessa logica che li ha prodotti, occorre, finalmente, prendere atto che separare gli aspetti sociali da quelli ecologici e quelli economici, come fanno i fondamentalisti del mercato, produce un aggravamento delle ingiustizie sociali, accelera le crisi ecologiche globali e alimenta l'instabilità economica.

Ricordando l'impatto economico e sociale, ma anche democratico, del Piano Marshall promosso dagli Stati Uniti in Europa nel dopoguerra, la "*Global Marshall Plan Initiative*", si propone a partire dal 2003 quale strumento per affermare gli obiettivi della Dichiarazione del Millennio e della Conferenza di Monterrey, ripresi ed integrati nelle politiche di sostenibilità globale al World Summit di Johannesburg. L'iniziativa delinea un "*Contratto Planetario*" che veda come protagonisti tutti i paesi, le Istituzioni Multilaterali, le ONG e le Associazioni delle imprese.

L'idea base di questo Contratto si fonda sulla possibilità di promuovere una nuova fase di sviluppo sostenibile su scala globale, per l'affermazione della democrazia e di una maggiore sicurezza globale, con una capacità di forte limitazione dei rischi e della diffusione dei conflitti armati e del terrorismo. Nella lettura di ISSI le finalità dell'iniziativa mirano ad innestare lo sviluppo sostenibile con una economia ecologica e sociale di mercato su scala globale, in grado di promuovere la qualità sociale ed ambientale, di estendere i benefici sociali, di abbattere la povertà, di prevenire le crisi ambientali e pianificare uno sviluppo più equo, solido e durevole

Se il primo passo di questo percorso sono gli obiettivi del Millennio è evidente che occorrono

risorse finanziarie aggiuntive pari ad almeno 180 miliardi di dollari l'anno[1], fino al 2015, non altro che il ripristino delle risorse per lo sviluppo, attualmente pari a 104 G$, poco al di sopra dello 0,7 per mille di Rio, meno della spesa militare totale per la guerra in Iraq su base annuale. Non meno necessaria è la riforma degli strumenti multilaterali che operano su scala mondiale per promuovere un'economia ecologica e sociale di mercato su scala globale.

Il sistema degli aiuti pubblici allo sviluppo non è evidentemente sufficiente, non basta più continuare a ribadire che questi aiuti andrebbero aumentati, e ancora meno che potrebbero essere sostituiti da investimenti o aiuti privati. Se non crescono, anzi, se diminuiscono da diversi anni, occorre cercare un'altra strada. Occorre attivare un sistema internazionale di finanziamento, un sistema di tipo fiscale, non più fondato solo sulle donazioni e sugli aiuti con meccanismi come la *Tobin Tax* sulle operazioni finanziarie a breve termine, o nuovi sistema di prelievo internazionale, come la *Terra Tax* sulle importazioni nei paesi industrializzati dei prodotti della terra, agricoltura, foreste, materie prime, fossili, provenienti dai PVS. A questi ultimi si chiede l'impegno ad implementare gli standard sociali della ILO (*International Labour Organization*), gli accordi ambientali globali coordinati da UNEP e garantire il rispetto dei diritti umani. Il Contratto planetario promuoverebbe, quindi, aiuti allo sviluppo non solo economico, ma dei diritti del lavoro, umani ed ambientali. Questo nuovo impianto della cooperazione internazionale, in chiave multilaterale globale, aiuterebbe anche a togliere la cooperazione dalle secche rischiose della subordinazione alle politiche militari ed anche da quelle degli interessi economici a breve termini dei singoli paesi donatori che, come stiamo vedendo, sono oggi prevalenti.

[1] A titolo di documentazione riportiamo la tabella dei costi di conseguimento degli obiettivi del Millennio pubblicati dalla Columbia University e dall'UNDP (Reddy, Heuty; "*Achieving the Millennium Development Goals*"; June 23rd, 2005). I modelli di calcolo sono quelli del Rapporto "Zedillo" commissionato per l'Assemblea del Millennio, della UNDP e della World Bank. È evidente la variabilità delle stime che si giustifica con la complessità del problema, la molteplicità degli obiettivi e dei target e la stessa arbitrarietà che fu assunta dalla Commissione Zedillo nel fissare a 1 dollaro per giorno il limite della povertà estrema. Questa, assieme alla mancata esposizione dei costi della protezione ambientale che , come più avanti mostreremo, pur non facendo direttamente parte della lista degli MDG, sono in aggravamento per effetto dei cambiamenti climatici è la ragione della stima precauzionale dei costi globali che abbiamo collocato a livelli più alti.

	Zedillo Report		Debt Relief and the Millennium Development Goals, Background Paper for HDR 2003		World Bank	
	Estimate in billion USD	Source	Estimate in billion USD	Source	Estimate in billion USD	Source
Halving Poverty and hunger	20	UNCTAD & WB	45.7	See Paper by Gottschalk, R (2000) & own calculations	54 to 62	WB model
Halving Population without access to safe drinking water	0	Global Water Partnership	2.4	Vision 21: A Shared Vision for Hygiene, Sanitation and Water Supply	5 to 21	WB model
Achieving UPE	9	UNICEF	9.1	UNICEF (low)	10 to 30	WB model
Achieving gender equality in primary education	3	Own estimates	-	-	-	WB model
Achieving 3/4 decline in maternal mortality	-	-	20.03	Report of the Commission on Macroeconomics and Health, page 4	20 to 25	WB model
Achieving 2/3 decline in U5MR	-	-				
Halting and reversing HIV/AIDS	7 to 10	UN Secretary General				
Providing special assistance to orphans	-	-	-	-	-	-
Improving lives of 100 million slum dwellers	4	WB Cities without slums action plan	1.7	WB Cities without slums action plan	3.5	WB Cities without slums action plan
Total (Goall)	20		45.7		54 to 62	
Total (Excluding Goall)	30		30.6		35 to 76	
TOTAL	50		76.3		-	

I cambiamento climatici impongono un cambiamento delle politiche per lo sviluppo

Le politiche di sviluppo debbono tener conto dell'accelerazione in atto dei fenomeni del cambiamento climatico che sta avvenendo con conseguenze rilevanti, visibili e verificabili. Un conto era mobilitare le opinioni pubbliche per affrontare un pericolo futuro, più o meno lontano, occuparsi del destino delle future generazioni; altro è occuparsi dell'oggi, dei prossimi vent'anni della nostra vita, di quella dei nostri figli e dei nostri nipoti.

I paesi più poveri, pur se non sono la causa dell'accumulo del carbonio in atmosfera, potranno essere in molti casi i più penalizzati per la fragilità dei territori, per la scarsa coesione sociale e la maggiore dipendenza dai servizi della natura. È del tutto evidente che le politiche di aiuto allo sviluppo dovranno essere rigorosamente condizionate dai fattori ecologici e climatici. In altri termini sarebbe irresponsabile ignorare che la lotta alla povertà avverrà in condizioni di instabilità ecosistemiche anche gravi ma non di natura emergenziale ma anzi strutturali ed in aggravamento.

Che le cose stessero cambiando anche nel mondo economico cominciò ad essere segnalato dalle assicurazioni: l'intensificazione degli eventi climatici estremi portava a previsioni di danni in forte aumento, con conseguente crescita dei costi assicurativi. Nel 2001 la Munich Re, la principale compagnia di riassicurazione avanzava dubbi sulle possibilità di far fronte alle richieste di risarcimento per danno causati dai cambiamenti climatici nei prossimi decenni. La Swiss Re, seconda per grandezza, ha annunciato la possibilità di negare la copertura alle compagnie che non stanno riducono le loro emissioni di gas serra.

La svolta della consapevolezza planetaria si può probabilmente datare alla vigilia della Conferenza della Parti di Nairobi 2006, con la presentazione del rapporto del governo inglese, coordinato da Nicholas Stern, che individuava nel cambiamento climatico, in assenza di immediate ed efficaci misure di riduzione delle emissioni, con costi oggi valutabili attorno al punto percentuale di PIL, la causa di una grave recessione economica mondiale, con un crollo del PIL dell'ordine del 20% nei prossimi decenni. Si tratta del cosiddetto costo dell'inazione che per la prima volta, pur con il più generoso dei tassi di sconto, si calcola essere assai più alto del costo dell'agire subito. Il Rapporto Stern ha ricevuto poche smentite e molte conferme.

Ce n'è abbastanza perché la politica colga questa sfida con il livello di priorità che ormai richiede. Non si tratta di una questione da riservare alla sensibilità degli ecologisti. Si tratta di una primaria questione ,di straordinario rilievo economico e sociale, oltre che ambientale, ineludibile per tutti i paesi. Continuare a parlare di crescita o sviluppo a prescindere dal cambiamento climatico significa essere arretrati e ciechi: senza sostenibilità, climatica, non c'è più possibilità di sviluppo per nessuno. Il Consiglio europeo nella primavera del 2007 avanza una proposta di riduzione delle emissioni di gas serra del 20% entro il 2020, dichiarando di essere pronta a perseguirlo in ogni caso, anche da sola, e che, se trova un consenso internazionale, è disposta a portare tale riduzione al 30%.

L'Italia, che nei primi cinque anni del nuovo secolo è riuscita nel capolavoro di avere la crescita più consistente delle emissioni di gas serra con la più bassa crescita economica degli ultimi decenni, si trova con un pesante deficit: le emissioni sono cresciute, rispetto al 1990, del 13%,con punte di aumento delle emissioni del 27% nei trasporti e del 17% nella produzione di energia elettrica. Nel Regno Unito, dal 1990, la crescita economica è stata del 36%, ben più consistente di quella italiana; nello stesso periodo le emissioni di gas serra sono diminuite del 15%, mentre un progetto del governo indica che il Paese ridurrà le sue emissioni del 60% entro il 2050. Tony Blair, in un discorso rivolto all'industria britannica ha dichiarato: "*l'emissione di gas serra sta causando riscaldamento globale a un ritmo che, inizialmente significativo, è diventato allarmante ed è semplicemente insostenibile a lungo termine. E per insostenibile non intendo un fenomeno che causa problemi e richiede correzioni. Intendo una sfida talmente di vasta portata nei suoi effetti,e talmente irreversibile nella sua potenza distruttiva, da modificare radicalmente l'esistenza umana*".