



Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio: un patto tra le nazioni per porre fine alla povertà umana

Il nuovo secolo si è aperto con una dichiarazione di solidarietà e una determinazione senza precedenti a liberare il mondo dalla povertà. Nel 2000 la Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite, adottata nel corso di un vertice che ha visto riunito il più gran numero mai raggiunto di capi di stato, ha impegnato i paesi – ricchi e poveri – a fare tutto il possibile per eliminare la povertà, promuovere la dignità umana e l'uguaglianza e conseguire la pace, la democrazia e la sostenibilità ambientale. I leader del mondo hanno promesso di collaborare tra loro al raggiungimento di traguardi concreti mirati al progresso dello sviluppo e alla riduzione della povertà entro il 2015 o prima di tale anno.

Derivati dalla Dichiarazione del Millennio, gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio impegnano i paesi a fare di più per sconfiggere l'inadeguatezza dei redditi, la fame ampiamente diffusa, la disuguaglianza di genere, il degrado ambientale e la mancanza di istruzione, assistenza sanitaria e fonti idriche pulite (riquadro 1). Essi prevedono inoltre che i paesi ricchi intraprendano azioni finalizzate a ridurre il debito e aumentare gli aiuti, il commercio e i trasferimenti di tecnologie verso i paesi poveri. Il Consenso di Monterrey del marzo 2002 – riconfermato nella Dichiarazione sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg, del settembre 2002 e nel Piano di attuazione di Johannesburg – offre un quadro di riferimento per questa *partnership* tra paesi ricchi e paesi poveri.

Riesce difficile immaginare un momento più propizio per attivare azioni a sostegno di una simile *partnership* globale. Nel 2003 il mondo ha visto conflitti ancora più violenti, accompagnati da un aumento della tensione internazionale e della paura del terrorismo. Qualcuno potrebbe affermare che la guerra alla povertà debba essere sospesa fino a quando non sarà vinta quella contro il terrorismo. Ma sbaglierebbe. L'e-

sigenza di eliminare la povertà non entra in competizione con la necessità di rendere il mondo più sicuro. Al contrario l'eliminazione della povertà contribuirebbe a una maggiore sicurezza mondiale – secondo la visione della Dichiarazione del Millennio.

Per risolvere il problema della povertà occorre comprenderne le cause. Il presente Rapporto offre un contributo in tale direzione analizzando le motivazioni del mancato sviluppo. Durante gli anni '90 i dibattiti sullo sviluppo si sono concentrati su tre filoni tematici. Il primo riguardava la necessità di riforme economiche per dare origine a una stabilità macroeconomica. Il secondo si incentrava sulla necessità di istituzioni e sistemi di governo forti – per rafforzare lo stato di diritto e controllare la corruzione. Il terzo concerneva la necessità di giustizia sociale e di coinvolgimento degli individui nelle decisioni che li riguardano, che riguardano le loro comunità e i loro paesi – un tema di cui questo Rapporto continua a sostenere l'importanza.

Tutti questi temi rivestono un ruolo fondamentale per lo sviluppo umano sostenibile e continuano a meritare un'attenzione prioritaria nelle decisioni politiche. Tuttavia, essi trascurano un quarto fattore, esaminato in quest'occasione: i limiti di ordine strutturale che ostacolano la crescita economica e lo sviluppo umano. Il Patto di Sviluppo del Millennio presentato in questo Rapporto propone, per il conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, un approccio politico che prende l'avvio dalla considerazione di tali limiti.

La gestione nazionale – da parte dei governi e delle comunità – è fondamentale al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Gli Obiettivi, oltretutto, possono alimentare il dibattito democratico e, se c'è pressione da parte di popolazioni impegnate, è più probabile che i leader nazionali in-

RIQUADRO 1

Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e i traguardi

Obiettivo 1: Eliminare la povertà estrema e la fame

Traguardo 1: dimezzare, tra il 1990 e il 2015, la percentuale di persone il cui reddito è inferiore a 1 dollaro USA al giorno

Traguardo 2: Dimezzare, tra il 1990 e il 2015, la percentuale di persone che soffrono la fame.

Obiettivo 2: Raggiungere l'istruzione primaria universale

Traguardo 3: Assicurare che, entro il 2015, in ogni luogo i bambini, e i ragazzi e le ragazze, siano in grado di completare l'intero corso scolastico di istruzione primaria.

Obiettivo 3: Promuovere l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne

Traguardo 4: Eliminare la disuguaglianza di genere nell'istruzione primaria e secondaria, preferibilmente entro il 2005 e ad ogni livello di istruzione non oltre il 2015.

Obiettivo 4: Ridurre la mortalità infantile

Traguardo 5: Ridurre di due terzi, tra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità infantile al di sotto dei cinque anni d'età.

(segue)

RIQUADRO 1 (continua)

Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e i traguardi

Obiettivo 5: Migliorare la salute materna

Traguardo 6: Ridurre di tre quarti, tra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità materna.

Obiettivo 6: Combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie

Traguardo 7: Aver arrestato entro il 2015 la diffusione dell'HIV/AIDS e aver iniziato la fase di inversione del fenomeno.

Traguardo 8: Aver arrestato entro il 2015 e iniziato la fase di inversione dell'incidenza della malaria e di altre importanti malattie.

Obiettivo 7: Assicurare la sostenibilità ambientale

Traguardo 9: Integrare i principi di sviluppo sostenibile nelle politiche dei paesi e nei programmi e arrestare la perdita di risorse ambientali.

Traguardo 10: Dimezzare entro il 2015 la percentuale di persone prive di accesso sostenibile all'acqua potabile.

Traguardo 11: Aver raggiunto entro il 2020 un significativo miglioramento nelle vite di almeno 100 milioni di abitanti dei quartieri poveri.

Obiettivo 8: Sviluppare una partnership globale per lo sviluppo

Traguardo 12: Sviluppare un sistema finanziario e commerciale aperto, disciplinato e non discriminante (compreso un impegno a un buon sistema di governo, sviluppo e riduzione della povertà – sia a livello nazionale che internazionale)

(segue)

traprendano le azioni necessarie al raggiungimento degli Obiettivi stessi.

Gli Obiettivi verranno raggiunti soltanto se acquisteranno significato per i miliardi di individui per i quali sono stati concepiti. Essi devono diventare una realtà nazionale, abbracciata dai suoi attori principali – le persone e i governi. Gli Obiettivi costituiscono un sistema metrico utile a valutare i progressi – e rendere le persone potere in grado di richiamare costantemente i leader politici alle proprie responsabilità. Essi aiutano gli individui a lottare per politiche e azioni che permetteranno di creare lavori dignitosi, migliorare l'accesso alle scuole ed estirpare la corruzione. Gli obiettivi si configurano, inoltre, come impegni assunti dai leader delle nazioni, i quali devono rispondere di fronte al proprio elettorato della loro realizzazione.

Se adottati dalle comunità, gli Obiettivi possono stimolare dibattiti democratici sull'operato del governo, soprattutto quando vengono resi disponibili dati imparziali – affissi all'ingresso di ogni municipio. È altresì possibile che essi fungano da principi programmatici nelle campagne elettorali dei politici, come nel caso della campagna *Fome Zero* (Fame Zero) per l'eliminazione della fame, promossa dal presidente brasiliano Luis Inacio «Lula» da Silva e compresa nel manifesto per la sua corsa alla presidenza.

I gruppi della società civile – dalle organizzazioni comunitarie alle associazioni professionali, ai gruppi di donne, fino alle reti di organizzazioni non governative (ONG) – svolgono un importante ruolo nell'aiutare ad attuare e controllare l'avanzamento verso gli Obiettivi. Questi ultimi, tuttavia, necessitano anche di stati efficienti in grado di mantenere gli impegni di sviluppo assunti. Essi necessitano anche di una mobilitazione popolare che sostenga la volontà politica di raggiungerli. Per questa mobilitazione popolare occorrono culture politiche di partecipazione e apertura.

Le riforme politiche, quali il decentramento dei bilanci e delle responsabilità per la fornitura dei servizi di base, avvicinano i processi decisionali alla gente e rafforzano le pressioni popolari per l'attuazione degli Obiettivi. Là dove la decentralizzazione ha funzionato – come in alcune parti del Brasile, della Giordania, del Mozambico, degli stati indiani del Kerala, Madya Pradesh e del Bengala Occidentale, – essa ha apportato notevoli miglioramenti. La decentralizzazione può generare un'azione di governo

che risponde più rapidamente ai bisogni delle persone, denuncia la corruzione e riduce l'assenteismo.

Il decentramento, tuttavia, è difficile. Perché esso riesca, è indispensabile la presenza di un'abile autorità centrale, di autorità locali impegnate e dotate di adeguato potere finanziario e di cittadini partecipi inseriti in una società civile bene organizzata. In Mozambico alcune autorità locali impegnate, dotate di autorità finanziaria, hanno incrementato dell'80% la diffusione delle vaccinazioni e dei consulti prenatali, superando i limiti di capacità tramite contratti con ONG e fornitori privati a livello municipale.

Esperienze recenti hanno anche dimostrato come i movimenti sociali possano generare politiche decisionali più partecipative, come nel caso del controllo pubblico dei bilanci locali. A Porto Alegre, Brasile, il controllo pubblico sui bilanci locali ha generato enormi miglioramenti nei servizi. Nel 1989 soltanto meno della metà dei residenti in città aveva accesso all'acqua pulita. Sette anni più tardi, ce l'avevano quasi tutti. In quel periodo sono raddoppiate anche le iscrizioni alla scuola primaria e la rete dei trasporti si è estesa alle aree periferiche.

Tale azione collettiva migliora i servizi di base e contribuisce a stimolare e sostenere la volontà politica. Semplici cittadini hanno fatto pressione sui loro leader affinché questi si attenessero ai propri impegni politici. E gli Obiettivi offrono loro uno strumento per responsabilizzare i propri governi.

Dato che gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio non si realizzeranno se li si tratterà come questioni di routine, occorre accelerare drasticamente la velocità del progresso.

Negli ultimi trent'anni si è assistito a enormi miglioramenti nel mondo in via di sviluppo. La speranza di vita è aumentata di 8 anni. L'analfabetismo è stato praticamente dimezzato, al 25%. E in Asia Orientale il numero di persone che sopravvivono con meno di 1 dollaro USA al giorno si è anch'esso quasi dimezzato solo negli anni '90.

Ciononostante, lo sviluppo umano procede troppo lentamente. Per molti paesi gli anni '90 sono stati un decennio di disperazione. Circa 54 paesi sono più poveri oggi di quanto non fossero nel 1990. In 21 la fame si sta diffondendo tra una percentuale crescente di persone. In 14, è aumentato il numero dei bambini che muoiono prima di raggiungere i cinque anni di età. In 12, le

iscrizioni alla scuola primaria si sono ridotte. In 34 si è assistito a un calo della speranza di vita. Raramente prima d'ora si erano verificate simili involuzioni nella sopravvivenza.

Un altro indicatore di una crisi di sviluppo è la diminuzione in 21 paesi dell'indice di sviluppo umano (ISU, una misura sommaria delle tre dimensioni dello sviluppo umano – una vita lunga e sana, l'istruzione e uno standard di vita dignitoso). Anche questa tendenza era rara prima della fine degli anni '80, poiché le capacità raggiunte nell'ISU non vengono perse con facilità.

Nel caso in cui il progresso globale prosegue alla stesso ritmo degli anni '90, esiste la possibilità realistica di raggiungere due Obiettivi di Sviluppo del Millennio ovvero il dimezzamento della povertà di reddito e il dimezzamento della percentuale di persone prive di accesso all'acqua pulita, grazie soprattutto alla Cina e all'India. A livello regionale, se resta invariato il ritmo attuale, l'Africa Sub-sahariana raggiungerebbe gli Obiettivi relativi alla povertà non prima del 2147 e non prima del 2165 quelli relativi alla mortalità infantile. Per quanto riguarda poi l'HIV/AIDS e la fame, le tendenze nella regione sono in rialzo – non in diminuzione.

Il fatto che molti paesi in tutto il mondo nei 12 anni che ci separano dal 2015 non riusciranno neppure ad avvicinarsi agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio evidenzia l'urgente bisogno di mutare corso. I successi ottenuti in passato nello sviluppo, tuttavia, dimostrano quali risultati sia possibile raggiungere persino in paesi molto poveri. Lo Sri Lanka è riuscito ad aumentare la speranza di vita di 12 anni tra il 1945 e il 1953. Il Botswana offre un altro stimolante esempio: le iscrizioni nette alla scuola primaria sono balzate dal 40% nel 1960 al 91% nel 1980.

Il mondo odierno dispone di una quantità mai avuta prima di risorse e know-how per vincere le sfide delle malattie infettive, della bassa produttività, della mancanza di fonti di energia e di trasporti puliti e di servizi di base come fonti idriche pulite, strutture sanitarie, scuole e assistenza sanitaria. Il problema è come applicare al meglio queste risorse e questo know-how in modo da avvantaggiare le persone più povere.

Vi sono due gruppi di paesi che hanno bisogno urgente di cambiare corso. I primi sono i paesi che abbinano a un basso sviluppo umano scarse prestazioni nell'avanzamento verso gli Obiettivi – i paesi a massima e alta priorità. I secondi sono quei paesi che stan-

no procedendo bene in direzione degli Obiettivi, ma in cui esistono ampie sacche di persone povere che restano indietro.

Vi sono 59 paesi a massima e alta priorità in cui molti degli Obiettivi sono ostacolati dal mancato progresso e da livelli di partenza terribilmente bassi. È su questi paesi che si devono concentrare l'attenzione e le risorse mondiali.

Negli anni '90 questi paesi hanno affrontato diversi tipi di crisi:

- **Povertà di reddito:** i tassi di povertà, già alti, sono cresciuti in 37 dei 67 paesi di cui si dispone di dati.
- **Fame:** in 19 paesi più di una persona su quattro soffre la fame, e la situazione non migliora o sta peggiorando. In 21 paesi la percentuale di persone che soffre la fame è aumentata.
- **Sopravvivenza:** in 14 paesi i tassi di mortalità sotto i cinque anni d'età sono aumentati negli anni '90 e in 7 paesi quasi un bambino su quattro non arriverà a compiere il quinto anno d'età.
- **Acqua:** in 9 paesi più di una persona su quattro non ha accesso a fonti idriche pulite e la situazione non migliora o sta peggiorando.
- **Strutture sanitarie:** in 15 paesi più di una persona su quattro non ha accesso a strutture sanitarie adeguate e la situazione non migliora o sta peggiorando.

Alla base di tutte queste crisi, ve ne è una di carattere economico. Non solo questi paesi sono estremamente poveri, ma presentano anche tassi di crescita spaventosamente bassi.

Negli anni '90 la crescita dei redditi medi pro capite è stata inferiore al 3% in 125 paesi in via di sviluppo e in transizione, e in 54 di essi il reddito pro capite è diminuito. Dei 54 paesi con redditi in diminuzione, 20 si trovano nell'Africa sub-sahariana, 17 in Europa Orientale e nella Comunità degli Stati Indipendenti (CSI), 6 in America Latina e Caraibi, 6 in Asia Orientale e Pacifico e 5 negli Stati Arabi. Tra essi figurano molti paesi con priorità, ma anche alcuni paesi con un livello medio di sviluppo umano.

I paesi meno di frequente sotto i riflettori sono quelli che stanno facendo più progressi, escludendo o lasciando indietro, però, determinati gruppi e aree. Tutti i paesi devono eliminare le disuguaglianze significative esistenti tra gruppi – tra uomini e donne, tra gruppi etnici, tra razze e tra aree urbane e rurali. Per farlo è necessario guardare al di là delle medie nazionali.

Molti dei paesi con medie nazionali che

RIQUADRO 1 (continua)

Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e i traguardi

Traguardo 13: Porre attenzione ai bisogni particolari dei più piccoli paesi sviluppati (comprese esportazioni libere da dazi doganali e tariffe, programmi di riduzione del debito e di cancellazione del debito ufficiale bilaterale, e assistenza ufficiale allo sviluppo più generosa per i paesi impegnati nella riduzione della povertà).

Traguardo 14: Porre attenzione ai bisogni particolari dei paesi in via di sviluppo privi di sbocco sul mare e delle piccole isole (attraverso il Programma di Azione per uno sviluppo sostenibile dei piccoli stati isolani in via di sviluppo e la 22^a disposizione dell'Assemblea Generale).

Traguardo 15: Affrontare il problema del debito dei paesi in via di sviluppo attraverso misure nazionali e internazionali al fine di rendere il debito sostenibile nel lungo periodo.

Traguardo 16: In cooperazione con i paesi in via di sviluppo, sviluppare e attuare strategie per lavori onesti e produttivi per i giovani.

Traguardo 17: In cooperazione con le società farmaceutiche, fornire l'accesso a farmaci essenziali nei paesi in via di sviluppo.

Traguardo 18: In cooperazione con il settore privato, rendere disponibili i benefici della nuova tecnologia, specialmente le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni

L'attenzione delle politiche globali deve essere concentrata sui paesi che affrontano le sfide di sviluppo più ardue.

indicano un adeguato progresso verso il raggiungimento degli Obiettivi entro le date fissate come traguardo presentano sacche di povertà profondamente radicata. Lo spettacolare risultato ottenuto dalla Cina, che è riuscita a togliere 150 milioni di persone dalla povertà di reddito negli anni '90, è stato concentrato nelle regioni costiere. Altrove permangono profonde sacche di povertà. In alcune regioni dell'entroterra il progresso è stato molto più lento che nel resto del paese.

In alcuni paesi sarebbe più facile raggiungere gli Obiettivi semplicemente migliorando le condizioni di vita delle persone che già vivono in circostanze più agiate. I fatti provano che questo è ciò che si sta verificando nel campo della sanità. Se da un lato, però, un simile approccio può adempiere gli Obiettivi alla lettera, dall'altro non si allinea allo spirito che ne è alla base. Per le donne, gli abitanti delle aree rurali, le minoranze etniche e altre persone povere, il progresso avviene di solito più lentamente rispetto alle medie nazionali – o è del tutto inesistente – anche in paesi che nel complesso stanno procedendo verso gli Obiettivi.

Dei 24 paesi in via di sviluppo che dispongono di dati subnazionali sulla mortalità infantile tra la metà degli anni '80 e la metà degli anni '90, solo 3 hanno ristretto il divario tra i gruppi più ricchi e i gruppi più poveri in merito ai tassi di mortalità sotto i cinque anni di età. È possibile riscontrare casi analoghi per i tassi di vaccinazione e di iscrizione e completamento scolastici, laddove i divari tra le aree rurali e urbane o tra i gruppi etnici paiono persistere o ampliarsi. Inoltre, le donne nelle aree povere tendono a essere escluse dal progresso generale verso gli Obiettivi.

Il Patto di Sviluppo del Millennio è un piano di azione mirato principalmente ai paesi a massima e ad alta priorità che hanno un maggiore bisogno di sostegno.

L'attenzione delle politiche globali deve essere concentrata sui paesi che affrontano le sfide di sviluppo più ardue. Senza un immediato cambiamento di corso, di certo essi non raggiungeranno gli Obiettivi. Tenendo a mente tale presupposto, il presente Rapporto offre un piano di azione destinato principalmente a questi paesi: il Patto di Sviluppo del Millennio.

Per arrivare a una crescita sostenibile, i paesi devono giungere ad alcune soglie fondamentali in varie aree chiave: il sistema di

governo, la sanità, l'istruzione, le infrastrutture e l'accesso ai mercati. Se un paese non riesce a raggiungere la soglia in una di queste aree, può cadere nella «trappola della povertà».

La maggior parte dei paesi a massima e ad alta priorità sta cercando di giungere a queste soglie fondamentali. Tuttavia, essi si trovano ad affrontare ostacoli strutturali profondamente radicati che non potranno superare facilmente da soli. Tra questi figurano le barriere all'accesso ai mercati internazionali e gli alti livelli di indebitamento – ben al di sopra di ciò che essi sono in grado di servire, data la loro limitata capacità di esportazione. Un altro ostacolo significativo è rappresentato dalle dimensioni e dalla posizione di un paese. Tra gli altri limiti strutturali legati alla posizione geografica di un paese vi sono la scarsa fertilità del suolo, la vulnerabilità a shock climatici o disastri naturali e le malattie dilaganti come la malaria. La geografia di un paese, però, non è il suo destino. Grazie a politiche appropriate queste sfide possono essere vinte. Migliori strade e sistemi di comunicazioni e una più profonda integrazione con i paesi vicini possono aumentare l'accesso ai mercati. Le politiche di prevenzione e di trattamento possono mitigare in modo notevole l'impatto delle malattie pandemiche.

Le stesse condizioni strutturali che contribuiscono a creare la trappola della povertà per un intero paese possono anche influire su vasti gruppi di popolazione in paesi che godono di una relativa prosperità. Le regioni più remote dell'entroterra della Cina, ad esempio, distano di più dai porti, dispongono di infrastrutture molto più carenti e vivono in condizioni biofisiche molto più dure rispetto alle regioni costiere del paese – che negli ultimi anni hanno goduto della crescita economica più rapida della storia. Per ridurre la povertà nelle regioni più povere servono politiche nazionali che vi riallochino le risorse a loro favore. Qui la massima priorità politica consiste nell'aumentare l'equità, non solo la crescita economica.

Le politiche in risposta ai limiti strutturali richiedono interventi simultanei su diversi fronti – unitamente a un maggiore supporto dall'esterno. Vi sono sei insiemi di politiche che possono aiutare i paesi a liberarsi dalle trappole della povertà:

- Investire tempestivamente e ambiziosamente nell'istruzione e nella sanità di base, promuovendo nel contempo l'uguaglianza di genere. Sono, questi, i prerequisiti di una crescita economica sostenuta. La crescita a

sua volta può generare occupazione e far salire i redditi – con ritorni in termini di ulteriori benefici nell’ambito dell’istruzione e della sanità.

- Aumentare la produttività dei piccoli coltivatori che operano in ambienti sfavorevoli – cioè la maggioranza delle persone che nel mondo soffrono la fame. Una stima attendibile indica che il 70% delle persone più povere del mondo vive in aree rurali e dipende dall’agricoltura.
- Migliorare le infrastrutture di base – come porti, strade, energia elettrica e comunicazioni – per ridurre i costi necessari a condurre attività commerciali e superare le barriere geografiche.
- Creare una politica di sviluppo industriale che alimenti l’attività imprenditoriale e contribuisca a diversificare l’economia sottraendola alla dipendenza dalle esportazioni di materie prime conferendo un ruolo attivo alle piccole e medie imprese.
- Promuovere le forme di governo democratiche e i diritti umani per eliminare la discriminazione, garantire la giustizia sociale e promuovere il benessere di tutti gli individui.
- Garantire la sostenibilità ambientale e una gestione urbana solida, in modo che i miglioramenti nello sviluppo siano a lungo termine.

Queste politiche si basano sulla convinzione che per consentire alle economie di funzionare meglio sia necessario innanzitutto sistemare altri fattori. È impossibile, ad esempio, ridurre la dipendenza dalle esportazioni di materie prime, se la forza di lavoro non può passare alla produzione di manufatti perché manca delle competenze necessarie.

Il lavoro da compiere per i paesi a massima e ad alta priorità è troppo grande perché essi riescano ad affrontarlo da soli – soprattutto i paesi più poveri, che si trovano a fronteggiare ostacoli di proporzioni inusitate con risorse limitatissime a disposizione. Su questo punto il Patto di Sviluppo del Millennio non ammette alternative. Per raggiungere i livelli essenziali di sviluppo umano i paesi più poveri hanno bisogno di significative risorse esterne. Non si tratta, tuttavia, di una richiesta di finanziamento aperto da parte dei paesi ricchi. Infatti il Patto è inamovibile anche per quanto riguarda la necessità che i paesi poveri mobilitino le risorse interne, rafforzino le politiche e le istituzioni, combattano la corruzione e migliorino il sistema di governo – passi essenziali, questi, sulla strada dello sviluppo sostenibile.

Se i paesi non adotteranno piani molto più ambiziosi per lo sviluppo, non riusciranno a raggiungere gli Obiettivi. A tal ri-

guardo, il Patto afferma che deve essere applicato un nuovo principio. I governi dei paesi poveri e di quelli ricchi, così come le istituzioni internazionali, dovrebbero cominciare con il domandarsi quali siano le risorse necessarie al conseguimento degli Obiettivi, anziché lasciare che siano le limitate risorse attualmente allocate a stabilire la velocità dello sviluppo.

Ciascun paese – soprattutto quelli a massima e alta priorità – deve diagnosticare in modo sistematico quanto gli occorrerà per raggiungere gli Obiettivi. Tale diagnosi deve comprendere le iniziative che i governi dei paesi poveri possono intraprendere, come la mobilitazione di risorse fiscali interne, la riallocazione della spesa a favore di servizi di base, il ricorso ai finanziamenti e all’esperienza dei privati e l’introduzione di riforme della gestione economica. Tutto ciò lascerà ancora un’ampia lacuna di risorse, che sarà compito dei governi individuare. Per colmarla serviranno cooperazione finanziaria e tecnica supplementari da parte dei governi ricchi, compresi finanziamenti per i costi ricorrenti, una più consistente riduzione del debito, un migliore accesso ai mercati e un aumento dei trasferimenti di tecnologie.

C’è ampio consenso riguardo alla necessità di un unico quadro di riferimento che coordini gli sforzi per lo sviluppo, sulla base di strategie di sviluppo di proprietà nazionale e di programmi di investimento pubblici. Per i paesi a basso reddito, tale quadro di riferimento è rappresentato dai Documenti strategici per la riduzione della povertà, in vigore all’incirca in venticinque paesi e in fase di preparazione in altre due dozzine di paesi. Per affrontare la sfida degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio in maniera più sistematica, i Documenti strategici per la riduzione della povertà devono innanzitutto chiedere quanto occorrerà per conseguire tali Obiettivi – e valutare la mancanza di risorse e le riforme politiche necessarie di cui occorre occuparsi.

Per dimezzare la percentuale di persone in condizioni di povertà estrema (Obiettivo 1) sarà necessaria una crescita economica molto più forte nei paesi a massima e alta priorità in cui la crescita è fallimentare. La crescita da sola non sarà tuttavia sufficiente. Bisognerà anche che le politiche adottate rafforzino i legami tra crescita più sostenuta e redditi più elevati all’interno dei nuclei famigliari più poveri.

Oltre 1,2 miliardi di persone – un abi-

Se i paesi non adotteranno piani molto più ambiziosi, non riusciranno a raggiungere gli Obiettivi.

Le tariffe sulle importazioni proteggono i mercati nei paesi ricchi e riducono gli incentivi per i coltivatori dei paesi poveri a investire in agricoltura e contribuire così a una maggiore sostenibilità della sicurezza alimentare.

tante su cinque della Terra – sopravvive con meno di 1 dollaro USA al giorno. Durante gli anni '90 la percentuale di persone afflitte da povertà di reddito estrema è scesa dal 30% al 23%. Dato l'aumento della popolazione mondiale, però, la cifra è diminuita soltanto di 123 milioni – una piccola porzione del progresso necessario per eliminare la povertà. Ad esclusione della Cina, il numero di persone in condizioni di povertà estrema è effettivamente aumentato di 28 milioni.

L'Asia Meridionale e Orientale ospitano i più vasti gruppi di persone in condizioni di povertà di reddito, nonostante entrambe le regioni abbiano compiuto di recente notevoli passi avanti. Come abbiamo già citato, negli anni '90 la Cina ha tolto 150 milioni di individui – il 12% della popolazione – dalla povertà, dimezzando l'incidenza di questo fenomeno. Tuttavia, in America Latina e nei Caraibi, negli Stati Arabi, nell'Europa Centrale e Orientale e nell'Africa Sub-sahariana il numero di persone che sopravvivono con meno di 1 dollaro USA al giorno è aumentato.

Un grosso ostacolo alla diminuzione della povertà è la mancanza di una crescita sostenuta che riduca appunto tale fenomeno. Nel corso degli anni '90 soltanto 30 dei 155 paesi in via di sviluppo e in transizione di cui si disponeva di dati – circa uno su cinque – hanno raggiunto una crescita annua del reddito pro capite superiore al 3%. Come già citato, in 54 di questi paesi, in realtà, i redditi medi sono diminuiti.

La crescita economica da sola, però, non basta. La crescita può essere spietata oppure può ridurre la povertà – a seconda del suo modello, degli aspetti strutturali dell'economia e delle politiche pubbliche. La povertà è aumentata persino in paesi caratterizzati da una generale crescita economica e negli ultimi due decenni la disuguaglianza di reddito è peggiorata in 33 dei 66 paesi in via di sviluppo per cui si hanno dati a disposizione. Tutti i paesi – specialmente quelli che mostrano buoni risultati nella media ma presentano radicate sacche di povertà – devono mettere in atto politiche mirate a rafforzare i legami tra crescita economica e riduzione della povertà.

È più probabile che la crescita avvantaggi le persone povere se si fonda su una base ampia, anziché concentrarsi in alcuni settori o regioni, se è ad alta intensità di manodopera (come l'agricoltura o l'industria delle confezioni) più che ad alta intensità di capitale (come nel settore petrolifero) e se le entrate del governo vengono investite in svi-

luppo umano (ad esempio nella sanità di base, nell'istruzione, nell'alimentazione e nei servizi idrici e sanitari). Esistono meno probabilità che la crescita sia vantaggiosa per i poveri se essa ha una base ristretta, trascura lo sviluppo umano e agisce in maniera discriminante nella fornitura di servizi pubblici a discapito delle aree rurali, di determinate regioni, di gruppi etnici o delle donne.

Tra le politiche pubbliche in grado di rafforzare i legami tra la crescita e la riduzione della povertà figurano:

- Aumentare il livello, l'efficienza e l'equità degli investimenti in sanità pubblica, istruzione e servizi idrici e sanitari.
- Ampliare l'accesso delle persone povere alla terra, ai crediti, alle capacità professionali e ad altri beni economici.
- Accrescere la produttività e la diversificazione dei piccoli coltivatori.
- Promuovere la crescita industriale ad alta intensità di manodopera coinvolgendo le piccole e medie imprese.

Il dimezzamento della percentuale di persone che soffre la fame (Obiettivo 1) pone due sfide: garantire l'accesso agli alimenti attualmente abbondanti e aumentare la produttività dei coltivatori che attualmente soffrono la fame – specialmente in Africa.

Il numero di persone che soffre la fame è diminuito di quasi 20 milioni di unità negli anni '90. Se si esclude la Cina, tuttavia, il numero di persone afflitte dalla fame è cresciuto. L'Asia Meridionale e l'Africa Sub-sahariana ospitano le maggiori concentrazioni di persone che soffrono la fame. Nell'Asia Meridionale la sfida consiste nel migliorare la distribuzione degli alimenti che sono disponibili in abbondanza. Nell'Africa Sub-sahariana esiste anche una sfida in relazione all'aumento della produttività agricola.

Per ridurre la fame è possibile ricorrere a molte valide azioni pubbliche. Grazie a scorte tampone, soprattutto a livello locale, è possibile immettere alimenti nel mercato durante le emergenze alimentari – riducendo così la volatilità dei prezzi. Molti paesi, tra cui Cina e India, dispongono di sistemi simili. Le riserve alimentari possono essere particolarmente importanti per i paesi privi di sbocchi sul mare e soggetti a siccità.

Inoltre, molte persone che soffrono la fame non possiedono terre o mancano di diritti di proprietà garantiti. Occorre una riforma agraria che dia alle persone povere delle aree rurali un accesso sicuro alla terra. Le donne producono buona parte degli ali-

menti in Africa Sub-sahariana e in Asia Meridionale, eppure non godono di un accesso garantito alla terra.

È inoltre necessario risolvere il problema della bassa produttività agricola, soprattutto nelle regioni ecologiche marginali caratterizzate da suoli poveri ed elevata variabilità climatica. I drastici miglioramenti apportati dalla rivoluzione verde non hanno nemmeno sfiorato queste aree. Serve una duplice rivoluzione verde – nel senso che aumenti la produttività e migliori la sostenibilità ambientale. Occorrono maggiori investimenti per ricercare e sviluppare tecnologie migliori e diffonderle attraverso servizi estensivi. Si tratta qui di investimenti in infrastrutture, quali strade e sistemi di stoccaggio. Ciononostante, negli ultimi decenni si è avuto un calo di investimenti pubblici e di aiuti di donatori destinati all'agricoltura.

Le tariffe sulle importazioni proteggono i mercati nei paesi ricchi e riducono gli incentivi per i coltivatori dei paesi poveri a investire in agricoltura e contribuire così a una maggiore sostenibilità della sicurezza alimentare. Anche gli ingenti sussidi elargiti nei paesi ricchi riducono gli incentivi a investire nella sicurezza alimentare a lungo termine, nonostante essi possano offrire vantaggi agli importatori netti di alimenti.

Per raggiungere l'istruzione primaria universale ed eliminare le disuguaglianze di genere nell'istruzione primaria e secondaria (Obiettivi 2–3) è necessario affrontare i problemi correlati di efficienza, equità e livelli delle risorse.

Nelle regioni in via di sviluppo, più dell'80% dei bambini è iscritto alla scuola primaria. Tuttavia, circa 115 milioni di bambini non la frequentano e vi sono percentuali di iscrizione spaventosamente bassi nell'Africa Sub-sahariana (57%) e in Asia Meridionale (84%). In Africa, una volta iscritto, esiste una misera possibilità su tre che un bambino completi il ciclo di istruzione primaria. In aggiunta a ciò, un adulto su sei nel mondo è analfabeta. Restano, poi, profondi divari dovuti al genere: tre quinti dei 115 milioni di bambini che non frequentano la scuola sono femmine e due terzi degli 876 milioni di adulti analfabeti sono donne.

La mancanza di istruzione priva l'individuo della possibilità di vivere un'esistenza piena. In più, essa priva la società di un fondamento dello sviluppo sostenibile, poiché l'istruzione riveste un'importanza cruciale

nel contribuire al miglioramento della sanità, dell'alimentazione e della produttività. L'Obiettivo dell'istruzione è pertanto fondamentale al conseguimento degli altri.

Nella maggior parte dei paesi poveri la fornitura dell'istruzione di base è altamente diseguale, con il 20% più povero della popolazione destinatario di molto meno del 20% della spesa pubblica – mentre al 20% più ricco va assai di più. Inoltre, l'istruzione primaria riceve finanziamenti per studente di gran lunga inferiori rispetto all'istruzione secondaria e superiore. Anche questo fattore risulta discriminante contro le persone povere, dato che sono queste a trarre molti più vantaggi dall'istruzione di base.

Anche le spese per l'istruzione a carico del nucleo familiare, come le rette scolastiche e le divise, sono un deterrente alle iscrizioni – soprattutto nelle famiglie più povere. Quando in Kenya, Malawi e Uganda sono state abolite le divise e le rette scolastiche, si è registrata un'impennata nelle iscrizioni. Un sistema equo porta anche risultati migliori: i paesi in cui l'istruzione funziona bene tendono a spendere di più per i nuclei familiari più poveri e per l'istruzione primaria.

I paesi che hanno eliminato le disuguaglianze di genere nell'istruzione dimostrano come sia possibile incoraggiare i genitori a mandare a scuola le proprie figlie: collocando le scuole vicino a casa, riducendo al minimo le spese sostenute direttamente dalla famiglia, programmando orari delle lezioni che consentano lo svolgimento dei lavori domestici e assumendo insegnanti donne (il che dà ai genitori un senso di sicurezza). I paesi che hanno ottenuto buoni risultati, in cui cioè le disuguaglianze di genere sono state eliminate, presentano percentuali di insegnanti donne molto superiori alle medie regionali.

Molti sistemi scolastici soffrono di inefficienze di gestione, hanno troppi bambini ripetenti e che abbandonano la scuola. Nei paesi in cui si parlano diverse lingue, l'insegnamento della lingua madre durante i primi anni migliora notevolmente l'esperienza di apprendimento. Anche i programmi di alimentazione all'interno degli istituti contribuiscono a portare e a tenere i bambini a scuola; i bambini che soffrono la fame non sono in grado di studiare. I programmi per la prima infanzia servono a preparare i bambini all'ingresso a scuola, soprattutto quelli che appartengono alla prima generazione di studenti nelle loro famiglie.

Una sfida ardua che i paesi con bassi tassi di iscrizione si trovano a fronteggiare è la

Di solito i paesi sono in grado di affrontare spese maggiori per l'istruzione quando le loro economie sono in crescita. I paesi più poveri, però, devono spendere di più per l'istruzione per sottrarsi alle loro trappole della povertà.

I governi dei paesi poveri devono attribuire alla spesa sanitaria un'importanza prioritaria rispetto ad altri tipi di spesa, ad esempio quella per la difesa.

gestione delle spese ricorrenti in modo da ottenere un migliore equilibrio tra i salari degli insegnanti – che normalmente assorbono il 90% o più delle spese ricorrenti – e altri costi, come i libri di testo. L'entità ridotta della spesa colpisce in particolare le persone povere perché le élite e i gruppi di potere tendono a catturare percentuali spropositate dei piccoli bilanci. I bilanci ridotti rendono inoltre difficile l'attuazione delle riforme. È più facile aumentare l'equità o l'efficienza se le risorse destinate all'istruzione sono in aumento.

Al problema delle risorse si somma il calo degli aiuti all'istruzione da parte dei donatori. Negli anni '90 questo supporto è calato del 30% in termini reali, raggiungendo i 4,7 miliardi di dollari USA – con solo 1,5 miliardi di dollari USA destinati all'istruzione di base. Di solito, inoltre, i donatori sovvenzionano i costi delle attrezzature e altre spese in conto capitale piuttosto che i libri di testo, i salari degli insegnanti e altri costi operativi. È proprio lì, però, che si incontrano i veri ostacoli.

Sia per le forniture sia per i finanziamenti, il settore privato deve fare di più ai livelli di istruzione secondario e terziario. È necessario che i governi incoraggino le ONG e il settore privato a espandere le forniture, mantenendo allo stesso tempo il controllo sugli standard e centralizzando i dati sul numero e sulla qualità delle scuole private. In un ambiente a risorse limitate, perché vi siano equità ed efficienza occorre che i sussidi pubblici per l'istruzione primaria privata non vadano a discapito dell'istruzione di base per le persone povere.

Di solito i paesi sono in grado di affrontare spese maggiori per l'istruzione quando le loro economie sono in crescita. I paesi più poveri, però, devono spendere di più per l'istruzione per sottrarsi alle loro trappole della povertà – e non dispongono di sufficienti risorse da destinare a tali investimenti basilari.

La promozione dell'uguaglianza di genere e dell'empowerment delle donne (Obiettivo 3), fini già validi di per se stessi, è anche un presupposto fondamentale al raggiungimento di tutti gli altri Obiettivi.

Promuovere l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne nella sua accezione più ampia costituisce un obiettivo chiave della Dichiarazione del Millennio, sebbene l'unico traguardo quantitativo fissato sia l'eliminazione delle disugua-

glianze nell'istruzione primaria e secondaria. L'istruzione contribuisce al miglioramento della situazione sanitaria, e un'istruzione e una sanità migliori fanno aumentare a loro volta la produttività, la quale porta alla crescita economica. Questa crescita, quindi, genera risorse che finanziano i miglioramenti di sanità e di istruzione della popolazione. L'uguaglianza di genere ricopre un ruolo centrale in queste sinergie, in quanto le donne sono agenti di sviluppo.

In quasi tutte le società, le donne sono le prime dispensatrici di cure e assistenza. La loro istruzione, dunque, contribuisce alla salute e all'istruzione delle generazioni successive più di quella degli uomini – a maggior ragione quando il parere delle donne ha un forte peso nelle decisioni famigliari. In età adulta, le ragazze che hanno ricevuto un'istruzione hanno figli più sani e in numero minore, accelerando così la transizione a tassi di fertilità inferiori. Le donne meglio istruite e più sane contribuiscono inoltre all'aumento della produttività – adottando, ad esempio, innovazioni nel campo dell'agricoltura – e alla conseguente crescita dei redditi famigliari. Per giunta, queste donne spesso lavorano fuori casa percependo redditi indipendenti e accrescendo la propria autonomia. Tali benefici processi acquistano maggiore forza se le donne hanno voce nelle decisioni interne alla famiglia. Quando le donne, poi, sono in grado di intraprendere azioni collettive per rivendicare più diritti – all'istruzione, all'assistenza sanitaria, a pari opportunità di lavoro – vi sono ancora maggiori probabilità che si verifichino queste sinergie positive.

Per ridurre la mortalità infantile, migliorare la salute materna e combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie (Obiettivi 4-6) occorre un forte aumento nell'accesso all'assistenza sanitaria.

Ogni anno più di 10 milioni di bambini – 30.000 al giorno – muoiono di malattie che potrebbero essere prevenute. Più di 500.000 donne l'anno muoiono durante la gravidanza e il parto, e questi decessi sono 100 volte più probabili nell'Africa Sub-sahariana rispetto ai paesi OCSE ad alto reddito. Nel mondo 42 milioni di persone sono affette da HIV/AIDS e, di queste, 39 milioni vivono in paesi in via di sviluppo. La tubercolosi (insieme all'AIDS) resta il principale agente di infezioni tra gli adulti, causando fino a 2 milioni di morti l'anno. I de-

cessi per malaria, attualmente 1 milione l'anno, potrebbero raddoppiare nel prossimo ventennio.

Se non vi saranno progressi ben più rapidi, in queste aree non sarà possibile raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (Obiettivi 4-6). Anche per quanto riguarda l'Obiettivo della mortalità infantile, in cui si è registrato un progresso costante, al ritmo attuale l'Africa Sub-sahariana arriverà a ridurre di due terzi la mortalità infantile solamente 150 anni dopo la data fissata dall'Obiettivo.

Tali statistiche sono vergognose se si pensa che molti di questi decessi potrebbero essere evitati grazie a una maggiore presenza di ostetriche, a una maggior diffusione dell'uso di zanzariere intorno ai letti, di antibiotici economicamente accessibili, di misure igieniche essenziali e dell'approccio terapeutico per la lotta alla tubercolosi noto come DOTS (Breve corso terapeutico a osservazione diretta) – soluzioni che non richiedono alta tecnologia, ma che potrebbero, nel complesso, salvare milioni di vite umane. Per troppi paesi, tuttavia, esse restano irraggiungibili. Perché? Per ragioni di carattere sistemico di ampia portata. Come avviene per l'istruzione, mancano risorse per i sistemi sanitari (soprattutto per la sanità di base), manca equità in ciò che i sistemi offrono e manca efficienza nel modo in cui i servizi vengono forniti.

Nei paesi poveri i fondi stanziati per i sistemi sanitari sono gravemente insufficienti al conseguimento degli Obiettivi. Nessuno dei paesi OCSE a reddito elevato spende meno del 5% del PIL nei servizi di sanità pubblica. Nei paesi in via di sviluppo, invece, raramente si supera questa percentuale – la maggior parte, anzi, spende il 2-3%. Nel 1997 la spesa pubblica media per la sanità è stata di soli 6 dollari USA pro capite nei paesi meno sviluppati e di 13 dollari USA negli altri paesi a basso reddito – mentre nei paesi a reddito medio-alto si sono spesi 125 dollari USA e 1.356 dollari USA in quelli a reddito elevato. L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha stimato in 35-40 dollari USA pro capite la spesa minima per i servizi sanitari di base. Nei paesi poveri è del tutto impossibile pagare farmaci salva-vita al prezzo vigente a livello internazionale – ed è quasi criminale pretendere che lo facciano le persone povere.

Se i bilanci sono contenuti e inadeguati, sono le persone povere a rimetterci. In gran parte dei paesi il 20% più povero delle famiglie beneficia di molto meno del 20% della spesa sanitaria. Eppure una distribu-

zione più equa delle spese porta risultati migliori: i paesi in cui si destinano maggiori fondi alla famiglie più povere presentano tassi di mortalità inferiori. Le disuguaglianze tra aree rurali e urbane sono un ulteriore esempio di spesa non equa. Normalmente le aree rurali percepiscono assai meno. In Cambogia, nelle zone rurali vive l'85% della popolazione, ma è presente solo il 13% degli operatori sanitari pubblici. Nelle aree rurali dell'Angola abita il 65% della popolazione, mentre vi lavora soltanto il 15% dei professionisti sanitari.

La mancanza di risorse produce un effetto corrosivo sui sistemi sanitari, poiché le carenze in un ambito ne provocano altre. Se le cliniche non dispongono di farmaci, i pazienti sono scoraggiati a rivolgersi per essere curati. Ciò ha come conseguenza un elevato assenteismo tra il personale, il che erode ulteriormente l'efficienza del sistema. Dato che difficilmente la comunità giudicherà utili tali servizi sanitari, essa non terrà sotto controllo il sistema, con la conseguenza che i servizi risponderanno sempre meno (anziché di più) alle sue esigenze.

La politica pubblica deve rispondere ai problemi relativi ai livelli di risorse, di equità e di efficienza:

- *Mobilitando le risorse.* I governi dei paesi poveri devono attribuire alla spesa sanitaria un'importanza prioritaria rispetto ad altri tipi di spesa, ad esempio quella per la difesa. Nell'ambito dei bilanci per la sanità, inoltre, si deve dare la precedenza ai servizi di base. Tuttavia, nei paesi a basso reddito probabilmente questo non basterà.

- *Aumentando le risorse esterne.* In questo caso si intendono gli aiuti, ma sarebbero utili anche la riduzione del debito, le donazioni di farmaci e gli sconti sui prezzi da parte delle industrie farmaceutiche.

- *Conseguendo una maggiore equità.* I governi devono correggere gli squilibri concentrando sulle aree rurali, sulle comunità povere, sulle donne e sui bambini. Ma non servirà concentrarsi esclusivamente sull'assistenza primaria; gli ospedali pubblici, invasi dai pazienti malati di AIDS e di malaria, non sono in grado di accogliere altri pazienti.

- *Migliorando il funzionamento dei sistemi sanitari.* I governi in difficoltà finanziarie si trovano di fronte a un dilemma quando devono stabilire le priorità. La prima priorità è mantenere un sistema integrato. I programmi verticali mirati a malattie specifiche hanno riscosso consensi, ma non possono essere efficaci o sostenibili se mancano i servizi sanitari di base. Tali programmi dovrebbero essere integrati nella struttura sanitaria

Dal momento che i fornitori di assistenza sanitaria privata rappresentano il primo approdo per molte persone povere, i governi devono cercare di includerli nel dominio pubblico mediante una migliore regolamentazione.

Le politiche che promuovono la sostenibilità ambientale dovrebbero sottolineare l'importanza del coinvolgimento delle popolazioni locali nelle soluzioni, nonché dei cambiamenti di politica nei paesi ricchi.

complessiva. Anche l'assistenza sanitaria alla maternità e alla procreazione ha un disperato bisogno di integrazione. Molti paesi si concentrano sulla pianificazione familiare tralasciando la salute dei bambini e delle madri. Non basta concentrare l'attenzione sugli interventi essenziali; serve la stessa attenzione per garantire che ciascun centro sanitario primario disponga dei farmaci essenziali.

Dal momento che i fornitori di assistenza sanitaria privata rappresentano il primo approdo per molte persone povere, i governi devono cercare di includerli nel dominio pubblico mediante una migliore regolamentazione. Possono essere utili, a questo scopo, diverse misure: una legislazione a protezione dei consumatori, una certificazione che segnali ai consumatori quali sono i fornitori registrati, la presenza di medici che concordino nell'evitare un abuso di farmaci. Tuttavia, laddove i servizi di livello superiore sono stati privatizzati attraverso l'uso di servizi assistenziali gestiti in stile aziendale, come è avvenuto in molti paesi dell'America Latina, l'esperienza è stata tutt'altro che positiva per le persone povere.

Per dimezzare la percentuale di persone priva di accesso all'acqua potabile e a strutture sanitarie migliorate (Obiettivo 7) si deve adottare un approccio integrato. In mancanza di strutture sanitarie e igieniche, l'acqua pulita giova solo limitatamente alla salute.

Oltre 1,0 miliardo di persone nei paesi in via di sviluppo – una su cinque – non ha accesso ad acqua pulita. E 2,4 miliardi non possono accedere a strutture sanitarie migliorate. In entrambi i casi si può trattare di questioni di vita o di morte. La diarrea è una delle principali cause di morte dei bambini piccoli: negli anni '90 ha ucciso un numero di bambini superiore a quello di tutte le persone cadute in conflitti armati dalla seconda guerra mondiale in avanti. Le popolazioni più colpite sono quelle povere che vivono nelle zone rurali e nei quartieri degradati.

Come per gli altri Obiettivi sanitari, anche in questo caso si sa bene quali soluzioni tecniche a basso costo favorirebbero l'accesso comunitario: pozzi scavati protetti, fontane pubbliche, sorgenti protette, latrine con risciacquo, semplici latrine su fossa, latrine su fossa ventilata e collegamenti a fosse settiche o a reti fognarie pubbliche coperte. Tuttavia, diversi fattori insidiano l'efficacia di queste soluzioni. Per giunta, esse non sono del tutto adeguate:

Approvvigionamento idrico in assenza di strutture sanitarie. L'accesso all'acqua pulita perde molta della sua utilità se mancano le strutture sanitarie migliorate e una maggiore igiene. Le migliori risorse dell'assistenza sanitaria vengono sprecate per curare malattie causate dall'acqua che avrebbero potuto essere prevenute grazie all'uso di acqua pulita, a strutture sanitarie più efficienti o a una maggiore igiene. Se da un lato, però, la necessità di acqua pulita è lampante, quella per valide misure sanitarie è molto più legata all'educazione all'igiene. In generale tocca alle famiglie povere prendere l'iniziativa di installare strutture igienico-sanitarie in casa e spesso si devono fare carico da sole delle relative spese. Se non sono convinte che un simile investimento sia necessario, difficilmente lo porteranno a termine.

Manca di risorse per il finanziamento di infrastrutture ad alto costo. Per fornire acqua alle aree urbane e periferiche occorre sviluppare le fonti e organizzare una trasmissione massiccia verso la comunità destinataria del servizio nonché una rete di distribuzione locale. Per la realizzazione di misure sanitarie è necessario un sistema pubblico di raccolta e trattamento dei liquami. Tali investimenti comportano notevoli spese, di gran lunga superiori ai mezzi di cui dispone gran parte delle autorità locali. Persino nei paesi a reddito medio questi elementi devono essere forniti dai governi nazionali. La componente più costosa delle infrastrutture per l'approvvigionamento idrico e le strutture sanitarie è il trattamento delle acque reflue per evitare che i liquami giungano nei fiumi e contaminino le falde acquifere. Anche per questo servono tecnologie più avanzate. Le autorità municipali, tuttavia, non possiedono le risorse da investire in servizi sanitari di base.

Costi elevati e manutenzione scadente. È compito dei governi garantire che l'accesso della popolazione povera all'acqua e ai servizi igienico-sanitari non sia ostacolato da una ripartizione squilibrata dei costi a favore di coloro che non sono poveri. Le persone benestanti devono sostenere una parte maggiore dei costi finanziari necessari alla manutenzione delle infrastrutture per questi servizi. Finanziare sistemi ad alto costo destinati alle zone più benestanti delle città significa lasciare poche risorse per i progetti a basso costo – e, spesso, privare di servizi i quartieri poveri e le aree periferiche. Inoltre nelle zone rurali e nelle periferie c'è la tendenza a una scarsa manutenzione dei sistemi idrici. In aree di questo tipo il coin-

volgimento delle comunità si è rivelato fondamentale per migliorare i servizi.

Le esperienze di partecipazioni di multinazionali private nel settore dell'approvvigionamento idrico e delle strutture igienico-sanitarie hanno sortito risultati diversi. Si sono registrati alcuni successi da parte del settore privato che hanno portato all'aumento dei servizi di fornitura idrica per le comunità povere in alcune grandi città (quali Buenos Aires, Argentina, e l'area metropolitana di Manila, Filippine). A controbilanciare questi esiti positivi, tuttavia, si sono avuti talora fenomeni di corruzione su vasta scala e ritrattazioni degli accordi stipulati con i governi. È necessario promuovere l'imprenditorialità locale nel settore, con finanziamenti forniti da banche nazionali per lo sviluppo.

Per garantire la sostenibilità ambientale (Obiettivo 7) sarà necessario gestire gli ecosistemi in modo che essi possano offrire i servizi a sostegno della sopravvivenza umana. Questo rappresenterà anche un fattore importante per il conseguimento degli altri Obiettivi.

Il degrado del suolo è un problema che colpisce quasi 2 miliardi di ettari di terra, danneggiando il sostentamento di fino a 1 miliardo di individui che vivono sulla terraferma. Il 70% circa delle riserve ittiche è sfruttato completamente o ipersfruttato e 1,7 miliardi di individui – un terzo della popolazione del mondo in sviluppo – vivono in paesi in condizioni di emergenza idrica.

La geografia del consumo, dei danni ambientali e dell'impatto umano appare disomogenea. I paesi ricchi generano la maggior parte dell'inquinamento ambientale del pianeta e ne impoveriscono le risorse naturali. Tra gli esempi principali figurano l'impovertimento delle riserve ittiche mondiali e le emissioni dei gas serra, causa dei cambiamenti climatici, entrambi legati a modelli di consumo insostenibili messi in atto dagli individui e dai paesi ricchi. In questi ultimi, le emissioni pro capite di biossido di carbonio ammontano a 12,4 tonnellate – mentre sono di 3,2 tonnellate nei paesi a reddito medio e di 1 tonnellata in quelli a basso reddito. I poveri sono i soggetti più vulnerabili agli shock e agli stress ambientali, come gli impatti precoci del cambiamento climatico globale.

Invertire questi trend negativi è un fine valido di per sé. Esso, però, contribuirebbe anche agli altri Obiettivi, in quanto la salu-

te, i redditi e le opportunità delle persone povere sono fortemente influenzati dall'impovertimento delle risorse naturali. Il sostentamento di circa 900 milioni di persone povere residenti in aree rurali dipende in gran parte da prodotti naturali. Fino a un quinto del carico di malattie nei paesi poveri può essere ricondotto a fattori di rischio ambientale. I cambiamenti climatici potrebbero danneggiare la produttività agricola nei paesi poveri e aumentare i rischi, esponendoli a shock come le inondazioni. Questi sono solo alcuni esempi delle interazioni tra l'Obiettivo ambientale e gli altri Obiettivi.

Le politiche che promuovono la sostenibilità ambientale dovrebbero sottolineare l'importanza del coinvolgimento delle popolazioni locali nelle soluzioni, nonché dei cambiamenti di politica nei paesi ricchi. Tra le priorità politiche:

- *Migliorare le istituzioni e il sistema di governo.* Definire chiaramente i diritti di proprietà e quelli degli utenti, migliorare il controllo e l'osservanza degli standard ambientali e coinvolgere le comunità nella gestione delle loro risorse ambientali.

- *Inserire la protezione e la gestione ambientale nelle politiche di settore di ciascun paese e in altre strategie di sviluppo.*

- *Migliorare il funzionamento dei mercati.* Eliminare i sussidi, soprattutto nei paesi ricchi, che danneggiano l'ambiente (ad esempio quelli a favore dei combustibili fossili o delle flotte di pescherecci commerciali su vasta scala) e riflettere i costi ambientali attraverso tasse sull'inquinamento.

- *Rafforzare i meccanismi internazionali.* Migliorare la gestione internazionale di problematiche globali quali la protezione dei bacini idrografici internazionali e l'inversione del cambiamento climatico, insieme ai meccanismi finalizzati a suddividere equamente questi oneri.

- *Investire in scienza e tecnologia.* Investire di più nelle tecnologie a energia rinnovabile e creare un osservatorio per monitorare il funzionamento e lo stato dei principali ecosistemi.

- *Conservare gli ecosistemi fondamentali.* Creare aree protette coinvolgendo la popolazione locale.

Perché queste politiche attecchiscano e diano frutto è necessaria una nuova collaborazione tra paesi ricchi e paesi poveri. Per un'equa divisione delle responsabilità, è indispensabile che i paesi di grandi dimensioni diano un maggiore contributo a mitigare il degrado ambientale e utilizzino più risorse per fermarlo. In questo Obiettivo, così

È difficile immaginare che i paesi più poveri riescano a raggiungere gli Obiettivi 1-7 senza che nei paesi ricchi si verifichino i cambiamenti politici necessari a conseguire l'Obiettivo 8.

come negli altri, c'è un urgente bisogno di correggere alcuni evidenti squilibri.

Per raggiungere gli Obiettivi è indispensabile che nei paesi ricchi si realizzino cambiamenti nelle politiche relative agli aiuti, al debito, al commercio e ai trasferimenti di tecnologie (Obiettivo 8).

È difficile immaginare che i paesi più poveri riescano a raggiungere gli Obiettivi 1 – 7 senza che nei paesi ricchi si verifichino i cambiamenti politici necessari a conseguire l'Obiettivo 8. I paesi poveri non possono da soli superare le restrizioni strutturali che li trattengono nelle trappole della povertà, restrizioni che includono le tariffe doganali e i sussidi applicati dai paesi ricchi limitanti l'accesso al mercato delle loro esportazioni, brevetti che restringono l'accesso alle tecnologie in grado di salvare vite umane e debiti insostenibili verso i governi dei paesi ricchi e le istituzioni multilaterali.

I paesi più poveri non possiedono le risorse con cui finanziare gli investimenti necessari al raggiungimento di soglie importanti nell'ambito delle infrastrutture, dell'istruzione e della sanità. Non possiedono risorse da investire in agricoltura e nella piccola industria manifatturiera per migliorare la produttività dei lavoratori. Questi investimenti gettano le basi per uscire dalle trappole della povertà – e non si può aspettare che la crescita economica generi risorse. I bambini non possono permettersi di aspettare che la crescita economica generi risorse, quando muoiono per cause che potrebbero essere prevenute.

La struttura di *partnership* della Dichiarazione del Millennio e del Consenso di Monterrey afferma che la responsabilità principale del conseguimento degli Obiettivi 1-7 è nelle mani dei paesi in via di sviluppo. A tali paesi si richiede di mobilitare le risorse interne per finanziare programmi ambiziosi, di attuare riforme politiche per rafforzare la gestione dell'economia, di far partecipare le persone povere ai processi decisionali e di promuovere la democrazia, i diritti umani e la giustizia sociale. Il consenso, però, è anche un patto che impegna i paesi ricchi a fare di più – seppure in base al rendimento più che a un diritto acquisito. Il Patto di Sviluppo del Millennio afferma il ruolo cruciale dei paesi ricchi, come espresso nell'Obiettivo 8.

I paesi ricchi si sono ufficialmente impegnati ad agire su una serie di fronti, non solo in occasione del Summit del Millennio, ma anche durante la Conferenza internazio-

nale sui finanziamenti allo sviluppo di Monterrey del marzo 2002 e al Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg del settembre 2002. E a Doha, Qatar, nel novembre 2001, i ministri del commercio hanno promesso di porre gli interessi dei paesi poveri al centro del loro futuro lavoro sul sistema di commercio multilaterale. È ora che i paesi ricchi mantengano queste promesse.

I paesi a priorità massima sono quelli più bisognosi di azioni da parte dei paesi ricchi. Essi devono percorrere la maggiore distanza per il raggiungimento degli Obiettivi: per un decennio o più la crescita economica è rimasta stagnante e ciò ha provocato l'accumularsi di livelli di debito insostenibili. Questi paesi dipendono dalle esportazioni di materie prime il cui prezzo ha subito una flessione costante. Anche gli aiuti sono diminuiti negli anni '90 – dimezzati, a livello pro capite, nell'Africa Subsahariana – e coprono una piccola parte di quanto necessario al raggiungimento degli Obiettivi.

Più aiuti – e aiuti più efficaci. La tendenza al calo degli aiuti è stata invertita dagli impegni presi alla conferenza di Monterrey, con cui è stata promessa l'erogazione, entro il 2006, di oltre 16 miliardi di dollari USA annui di aiuti supplementari. Con questo aumento, tuttavia, l'assistenza ufficiale allo sviluppo complessiva raggiungerebbe solo lo 0,26% dei redditi nazionali lordi dei 22 membri del Comitato di assistenza allo sviluppo dell'OCSE, una percentuale ben al di sotto dello 0,7% a cui i paesi ricchi, a Monterrey e Johannesburg, hanno promesso di puntare con il loro lavoro. Si colloca anche ben al di sotto del bisogno stimato, che indica un ordine di grandezza cautamente contenuto di 100 miliardi di dollari USA l'anno – un raddoppiamento dell'aiuto che arriverebbe a circa lo 0,5% dei redditi nazionali lordi dei paesi del Comitato di assistenza allo sviluppo.

Ma non basta aumentare gli aiuti: essi devono anche essere più efficaci. Il Consenso di Monterrey prevede anche un impegno da parte dei donatori ad aiutare i paesi in via di sviluppo a condizione che questi compiano sforzi concertati per migliorare l'economia e il sistema di governo democratico e mettano in atto politiche mirate a un'efficace riduzione della povertà. Il Consenso richiede inoltre ai donatori di migliorare le loro azioni, di rispettare, soprattutto, le priorità di sviluppo dei paesi riceventi, di svincolare gli aiuti, di armonizzare le proprie procedure e ridurre i carichi amministrativi

Le politiche commerciali dei paesi ricchi continuano a essere altamente discriminatorie nei confronti delle esportazioni dei paesi in via di sviluppo.

per i paesi riceventi nonché di decentrare. Questi importanti impegni sono stati rinnovati durante la Dichiarazione di Roma sull'armonizzazione e adottati dai leader delle istituzioni multilaterali e bilaterali per lo sviluppo riunitesi a Roma a febbraio 2003.

Nuovi approcci alla riduzione del debito. Sono ventisei i paesi ad aver beneficiato della riduzione del debito sulla base dell'Iniziativa per i paesi fortemente indebitati (HIPC); di questi, otto hanno raggiunto il cosiddetto punto di completamento, hanno cioè ottenuto una parziale cancellazione del debito. Tuttavia occorre fare molto di più – non solo perché possano beneficiarne più paesi, ma anche per garantire che il peso del debito dei paesi sia realmente sostenibile. Di recente l'Uganda, ad esempio, ha subito il crollo dei prezzi del caffè e la diminuzione dei guadagni provenienti dalle esportazioni, pertanto i suoi livelli di debito sono tornati a essere insostenibili.

Espandere l'accesso al mercato per aiutare i paesi a diversificare e a espandere il commercio. Le politiche commerciali dei paesi ricchi continuano a essere altamente discriminatorie nei confronti delle esportazioni dei paesi in via di sviluppo. La media delle tariffe OCSE imposte sui prodotti manifatturati provenienti dai paesi in via di sviluppo, supera di oltre quattro volte quelle applicate ad articoli finiti in arrivo da altri paesi OCSE. Inoltre, i sussidi agricoli elargiti nei paesi ricchi conducono a una concorrenza sleale. In Benin, Burkina Faso, Ciad, Mali e Togo i coltivatori di cotone sono riusciti a migliorare la produttività e ottenere costi di produzione inferiori rispetto ai loro concorrenti dei paesi ricchi. Eppure riescono a malapena a competere con essi. I sussidi per l'agricoltura nei paesi ricchi ammontano a un totale annuo di 300 miliardi di dollari USA – cinque volte l'assistenza ufficiale allo sviluppo.

Migliore accesso al progresso tecnologico globale. Le importanti conquiste tecnologiche dei decenni passati hanno aumentato considerevolmente il potenziale di miglioramento della vita umana ad opera dell'innovazione tecnologica. I paesi ricchi hanno grandi opportunità di aiuto nella canalizzazione delle forze del progresso tecnologico affinché esse siano di beneficio alle persone povere. I paesi ricchi possono contribuire a modificare lo stato di trascuratezza a cui sono assoggettati i bisogni delle persone povere in relazione agli investimenti: solo il 10% della spesa in ricerca e sviluppo medico è destinato alle malattie del 90% più povero della popolazione mondiale. I paesi ricchi possono

collaborare con i paesi in via di sviluppo affinché l'accordo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) sugli Aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale (TRIPS) tuteli gli interessi di questi ultimi. Il TRIPS non riconosce adeguatamente la necessità di proteggere i diritti che le comunità indigene hanno sulle proprie conoscenze tradizionali che in alcuni casi sono brevettate da altri. Il TRIPS contiene disposizioni per il trasferimento di tecnologia ma esse sono formulate in modo vago e nessun mezzo per la loro realizzazione è attualmente in atto. La Conferenza Ministeriale di Doha, Qatar, dell'OMC del 2001 ha riaffermato che l'accordo TRIPS non dovrebbe impedire ai paesi poveri di rendere i farmaci essenziali più accessibili alla popolazione. La Conferenza ha delineato un accordo che avrebbe dovuto essere ratificato nel dicembre 2002 che indicava come i paesi privi di adeguate capacità produttive potessero avere accesso ai medicinali. Quella scadenza, però, è stata superata senza l'ombra di una risoluzione.

I paesi ricchi hanno formulato molti propositi di impegno, per la maggior parte dei quali, però, non sono stati fissati traguardi temporali né qualitativi. Se i paesi in via di sviluppo devono raggiungere gli Obiettivi 1–7 entro il 2015, occorre che i paesi ricchi facciano progressi in alcuni ambiti fondamentali prima di quella data – con scadenze che rendano costantemente verificabile il progresso. Il presente Rapporto propone che i paesi ricchi si prefissino dei traguardi in questi campi:

- Aumento dell'assistenza ufficiale allo sviluppo per colmare le lacune finanziarie (che si stima ammontino almeno a 50 miliardi di dollari USA).
- Sviluppo di misure concrete per attuare la Dichiarazione di Roma sull'armonizzazione.
- Eliminazione delle tariffe e delle quote sui prodotti agricoli, sui prodotti tessili e dell'abbigliamento esportati dai paesi in via di sviluppo.
- Eliminazione dei sussidi per le esportazioni agricole dai paesi in via di sviluppo.
- Definizione e finanziamento, per i paesi fortemente indebitati (HIPC), di un piano finanziario compensativo per gli shock esterni, inclusi i cali dei prezzi dei beni di prima necessità.
- Definizione e finanziamento di un'ulteriore riduzione del debito – per garantire la sostenibilità – a favore dei paesi HIPC che hanno raggiunto i loro punti di completamento.
- Introduzione nell'accordo TRIPS di mi-

sure di protezione e remunerative a favore della conoscenza tradizionale.

- Accordo sulle misure che i paesi privi di una sufficiente capacità manifatturiera possono adottare per proteggere la sanità pubblica nell'ambito dell'accordo TRIPS.

Così come la gente può controllare le azioni dei propri governi per assicurarsi che questi mantengano gli impegni presi, i paesi ricchi dovrebbero tenere costantemente sotto controllo i progressi compiuti nell'adempimento dei propri impegni. Dovrebbero preparare relazioni su tali progressi – contribuendo a una strategia globale di riduzione della povertà – in cui vengano delineate le loro priorità di azione.

Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio pongono il mondo di fronte a sfide immani.

Se non si verificherà un radicale miglioramento, troppi paesi non raggiungeranno i traguardi – con conseguenze disastrose per i loro cittadini più poveri e vulnerabili. Eppure oggi il mondo ha un'opportunità senza precedenti di tener fede all'impegno di eliminare la povertà. Per la prima volta esiste un autentico consenso tra paesi ricchi e poveri nel considerare la povertà un problema del mondo. Ed è insieme che il mondo deve combatterlo. Come spiega il presente Rapporto, molte delle soluzioni alla fame, alle malattie, alla povertà e alla mancanza di istruzione sono ben note. Quello che occorre fare è sostenere gli sforzi con risorse adeguate e distribuire i servizi in modo più equo ed efficiente. Niente di tutto questo potrà realizzarsi se ciascun paese non assumerà le proprie responsabilità di fronte ai miliardi di poveri del mondo.