

Un necessario passaggio di proprietà nelle strategie anti-povertà

ROB MILLS

LOLLO DARIN-ERICSON

Anche se ora la nuova «veste» delle operazioni e dei processi delle Istituzioni finanziarie internazionali (IFI) nei paesi a basso reddito è l'approccio «Poverty Reduction Strategy Papers» (PRSP - Documenti della strategia per la riduzione della povertà), in sostituzione del vecchio «Policy Framework Paper» (Documento di politica strutturale) tripartito, i contenuti dei programmi di riforma non sono praticamente cambiati. Questo saggio sottolinea alcuni dei principali ostacoli a una riuscita strategia di riduzione della povertà gestita direttamente dal paese interessato e avanza delle proposte sul modo di incrementare la proprietà dei programmi da parte del paese interessato.

Nel settembre 1999, nelle loro assemblee annuali la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale hanno annunciato una maggiore attenzione al problema della povertà nei paesi a basso reddito da parte di tutte le istituzioni finanziarie internazionali (IFI). La conseguenza più immediata e concreta di questo nuovo approccio sono stati i nuovi «Poverty Reduction Strategy Papers» (PRSP). EURODAD ha seguito fin dall'inizio l'evoluzione del processo PRSP.

Anche se ora la nuova «veste» delle operazioni e dei processi delle istituzioni finanziarie internazionali (IFI) nei paesi a basso reddito è l'approccio «Poverty Reduction Strategy Papers» (PRSP - Documenti della strategia per la riduzione della povertà), in sostituzione del vecchio «Policy Framework Paper» (Documento di politica strutturale) tripartito, i contenuti dei programmi di riforma non sono praticamente cambiati. Questo saggio si basa su un recente documento di EURODAD, intitolato *Molti dollari, qualche cambiamento?*, nel quale sottolineiamo alcuni dei principali ostacoli a una riuscita strategia di riduzione della povertà gestita direttamente dal paese interessato e avanziamo delle proposte sul modo di incrementare la proprietà dei programmi da parte del paese interessato.¹

La proprietà è vitale

I recenti dibattiti sullo sviluppo hanno sottolineato che «la proprietà» delle strategie e dei programmi «da parte del paese interessato» è un elemento fondamentale per assicurare il successo.² Poiché la proprietà è un concetto intrinsecamente «politico», i gestori esterni incontrano particolari difficoltà quando il governo del paese non si impegna a ridurre la povertà.

Che cosa significa esattamente «proprietà»: un concetto utile?

Come osserva un commentatore, il concetto di proprietà è un concetto «sfuggente e insoddisfacente da molti punti di vista».³ Forse è meglio considerarlo l'«etichetta» di un concetto più ampio in base al quale i paesi prendono l'iniziativa (sono responsabili e devono rendere conto) del loro impegno in materia di riduzione della povertà mediante cambiamenti e riforme delle loro politiche. In presenza di un vero passaggio di proprietà, sono gli stessi paesi ad essere responsabili della formulazione dei loro piani di riduzione della povertà, della loro gestione e dell'immissione in essi degli

apporti tecnici e finanziari dei donatori, piuttosto che giocare un ruolo passivo e lasciare che siano i donatori e i creditori esterni a detenere le leve del comando.

Il concetto di proprietà può essere applicato a molti livelli. L'assunzione della responsabilità della formulazione e attuazione delle strategie di lotta alla povertà cambia la relazione fra i governi nazionali e gli attori esterni (istituzioni finanziarie internazionali, donatori bilaterali, agenzie delle Nazioni Unite, ONG, ecc.). In questo caso si può parlare di proprietà «esterna». Il concetto di proprietà può riferirsi anche al modo in cui i piani governativi per la riduzione della povertà sono stati elaborati all'interno del paese. In questo caso si può parlare di proprietà «interna». Essa riflette il grado in cui i vari attori interni (parlamenti, ministeri, gruppi del settore privato, organizzazioni della società civile locale, sindacati, gruppi religiosi, ecc.) sono stati coinvolti nei processi che hanno condotto all'adozione da parte del governo di una determinata serie di politiche. La proprietà interna è strettamente legata ai processi partecipativi.⁴

La proprietà comporta il passaggio dalla discussione astratta, tecnica, sui dettagli delle politiche alla discussione, situata nel contesto politico, sulla decisione del paese. In un rapporto sulle «politiche» dello sviluppo si legge: «La riduzione della povertà è, nel bene e nel male, inserita nei sistemi politici esistenti. Ciò significa che l'«esperimento» PRSP potrà operare solo attraverso i sistemi politici e le politiche dei paesi interessati».⁵

Una recente ricerca della Banca mondiale, *Aid and Reform in Africa*, sottolinea: «La politica economica è diretta in primo luogo dalle politiche nazionali, non da agenti esterni. La chiave di una riforma riuscita è la spinta politica verso il cambiamento e i donatori non possono fare granché per porla [...] L'attuale uso delle condizionalità mascherà la vera proprietà del programma di riforma, sottrae tempo prezioso al governo e limita la partecipazione alla discussione e presa di decisioni sulla politica economica».⁶

Perciò, la proprietà delle strategie di lotta alla povertà da parte delle autorità del paese è elemento vitale per assicurare il loro successo e la loro sostenibilità. I finanziamenti offerti dagli «esterni» non possono «acquistare» le riforme che non sono sostenute dalle autorità del paese.

Ciò ha profonde conseguenze per la strategia di riduzione della povertà (SRP) che molti paesi stanno portando avanti, con l'entusiastico sostegno di donatori e creditori. Se un elemento fondamentale per la riduzione della

1 Per maggiori informazioni sull'approccio dei «Poverty Reduction Strategy Papers» (PRSP - Documenti della strategia per la riduzione della povertà) vedere il documento *Una guida indipendente all'approccio PRSP* di EURODAD a <http://www.eurodad.org/2poverty/indexpoverty1.htm>

2 Per le discussioni in documenti «ufficiali», cf., ad esempio, Fondo monetario internazionale, *External Evaluation of ESAF*, 1998.

3 *PRSP Processes in Eight African Countries Initial Impacts and Potential for Institutionalisation*, documento preparato per WIDER Development Conference on Debt Relief, Helsinki 17-18 agosto 2001, David Booth, ODI, p. 12.

4 La proprietà «interna» e quella «esterna» non sono necessariamente due realtà separate: si potrebbe analizzare la proprietà da molti punti di vista. La nostra distinzione fra proprietà «interna» e proprietà «esterna» intende semplicemente facilitare l'analisi.

5 *PRSP Processes in Eight African Countries*, op. cit., p. 6.

6 Banca mondiale, *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*, marzo 2001; www.worldbank.org/research/aid/africa/draftsum.pdf, p. 32.

povertà è la realizzazione di riforme sostenibili a favore dei poveri, allora l'acquisizione della proprietà da parte del paese interessato sarà vitale per il successo della SRP. Si tratta di due realtà inseparabili.

Ma l'acquisizione della proprietà nella cooperazione allo sviluppo non è una panacea per l'alleviamento della povertà. Una maggiore acquisizione di proprietà da parte del paese non significa necessariamente che i suoi governanti proporranno e attueranno come per miracolo perfette strategie a favore dei poveri. Come abbiamo notato nella nostra precedente SRP aggiornata,⁷ molti governi rispondono a potenti forze sociali e attori economici che non hanno come priorità la riduzione della povertà. In molte società il controllo politico è nelle mani di persone che usano lo stato per i loro interessi egoistici. Perciò, certi gruppi faranno di tutto per assicurare il mantenimento dello *status quo*.⁸

Anche chiare proposte di riforme a favore dei poveri non saranno attuate se minacciano potenti interessi acquisiti. In Kenya, ad esempio, il processo SRP era stato assunto da un ampio ventaglio di attori. Ma l'avanzamento su certi aspetti fondamentali della povertà – in particolare, il buon governo – è stato recentemente bloccato dalla reintroduzione del vecchio modello di governo presidenziale dall'alto in basso. Osserva un commentatore: «Ciò non significa necessariamente che l'approccio PRSP in Kenya non produrrà alcun beneficio, ma ci ricorda che i benefici saranno inceppati – ma anche permessi – dalle realtà particolari del Kenya». ⁹ Il passaggio a una maggiore proprietà comporta il passaggio delle responsabilità dagli attori esterni ai governi. Se il governo si dimostra riluttante ad assumere questa responsabilità e poco impegnato a lottare contro la povertà, gli attori esterni possono fare ben poco.

Ostacoli esterni e interni a una maggiore proprietà da parte del paese

A livello teorico e retorico, coloro che sono impegnati sul fronte dello sviluppo internazionale si sono impadroniti rapidamente di questi temi. «Partecipazione» e «proprietà» sono i nuovi termini di moda, obbligatori in tutti i documenti, anche se vagamente definiti. Ma nonostante questi cambiamenti verbali a livello delle istituzioni finanziarie internazionali, non si è ancora stabilita una vera proprietà nella cooperazione allo sviluppo. Esiste ancora una critica «mancanza di credibilità», che induce i principali gruppi della società civile in molti paesi del Sud del mondo a interrogarsi sul significato della loro partecipazione ai processi SRP e che rischia quindi di minare il sostegno al nuovo approccio.

Elenchiamo qui di seguito una serie di ostacoli esterni e interni che impediscono una maggiore proprietà delle strategie di riduzione della povertà da parte dei paesi.

Ostacoli «esterni»

Vari ostacoli sono di natura «esterna», dipendono cioè dai partner esterni dello sviluppo.

- **Predominio delle istituzioni finanziarie internazionali nella definizione dell'agenda e nella scelta delle riforme.** Una volta completato l'approccio PRSP, i funzionari della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale stendono «una valutazione congiunta» al riguardo. Poi la direzione discute il documento e decide se «assumerlo» o meno; decide cioè se la «valutazione congiunta» è una buona base per i futuri prestiti della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale, e per l'alleviamento del debito. Il conseguimento di quest'approvazione delle istituzioni finanziarie internazionali (IFI) è indispensabile per accedere non solo ai

finanziamenti e all'alleviamento del debito da parte delle IFI, ma anche per ottenere l'aiuto dei donatori. Perciò, i PRSP sono necessariamente redatti in vista della loro «assunzione» da parte delle IFI.¹⁰ Non mancano esempi in cui le IFI hanno configurato l'intero processo fin dall'inizio, come nel caso del Ghana: «Elaborato necessariamente in gran fretta [...] c'è stato un pesante coinvolgimento della Banca mondiale nella sua preparazione e i programmi in esso inclusi sono stati tratti dal documento *Strategia di assistenza al paese* della Banca mondiale». ¹¹

- **Tendenza alla specificazione della politica della «porta di servizio».** Un'altra preoccupazione è l'ulteriore specificazione delle politiche e delle riforme in documenti diversi dai PRSP. È ciò che avveniva nella prima coppia di PRSC (Poverty Reduction Support Credit - Credito a sostegno della riduzione della povertà) della Banca mondiale, dove si tendeva a colmare la mancanza di specificazione dei PRSP con l'aggiunta di ulteriori dettagli nella documentazione per accedere al PRSC, cioè la Lettera della politica di sviluppo.
- **Collegamento ombelicale fra PRSP e Iniziativa HIPC.** I gruppi della società civile hanno ripetutamente riferito che i governi affrettano i processi SRP per conseguire la Decisione o i Punti di completamento dell'Iniziativa HIPC. Anche i donatori si sono lamentati, poiché questa corsa ha danneggiato la qualità dei PRSP. Gli stessi funzionari delle istituzioni finanziarie internazionali hanno riconosciuto che la soluzione proposta per risolvere questa tensione – l'Iniziativa PRSP – non è in genere riuscita a ridurre la tensione fra «rapidità» e «qualità». Perciò, il collegamento fra Iniziativa HIPC e Iniziativa PRSP è stato un importante ostacolo strutturale per il raggiungimento di strategie di alta qualità in mano ai paesi.
- **Mancanza di collegamento con i più ampi processi di sviluppo internazionali e nazionali.** Un altro ostacolo strutturale per incrementare la proprietà del paese è il relativo «isolamento» della preparazione dei PRSP dai più ampi processi di sviluppo e processi politici. Ciò avviene sia a livello internazionale (ad esempio, strategie nazionali per lo sviluppo sostenibile adottate nel quadro del processo di Rio+10 o processo di Cotonou dell'Unione europea), sia a livello nazionale (ad esempio, il mancato collegamento in Honduras fra i PRSP e il «Piano generale per la ristrutturazione e la trasformazione» in seguito all'uragano Mitch, o in Ciad fra il processo SRP e il meccanismo di gestione delle entrate del petrolio).
- **Lento passaggio dei donatori al sostegno del bilancio.** L'approccio SRP richiede notevoli cambiamenti di condotta da parte dei donatori. Per un vero trasferimento di proprietà in materia di processi SRP occorre il passaggio dall'aiuto finalizzato ai progetti al sostegno del bilancio del paese, perché solo così il governo può assegnare le risorse ai settori prioritari nelle sue strategie. Un commentatore afferma: «Il passaggio all'approccio PRSP è stato associato a una richiesta piuttosto energica ai donatori di abbandonare l'aiuto finalizzato ai progetti a favore del programma generale o del sostegno del bilancio». ¹²

L'associazione di questi ostacoli strutturali non ha permesso il raggiungimento dell'obiettivo originario dei PRSP: la concentrazione di tutte le energie di un paese sulla lotta contro la povertà. L'approccio SRP è riuscito in certi casi a spostare gli sforzi di riduzione della povertà dal «ghetto del

7 EURODAD, *Poverty and Structural Adjustment update Spring Meetings 2001*; www.eurodad.org/2poverty/indexpoverty1.htm

8 Per esempio, nel 1999 Hussain affermava: «La classe dirigente trae vantaggio dal mantenimento di bassi tassi di alfabetizzazione. Più bassa è la percentuale delle persone alfabetizzate, minore è il rischio che essa corre di essere spodestata». Citato da Easterly, www.worldbank.org/research/growth/pdfs/five_myths.ppt

9 *PRSP Processes in Eight African Countries*, op. cit., p. 7.

10 Quando venne adottato per la prima volta l'approccio PRSP si discusse animatamente su ciò che sarebbe successo se un paese avesse intrapreso una strada riformistica controversa e ci si chiese se in tal caso le istituzioni finanziarie internazionali avessero o meno approvato la strategia. Con il senno del poi si può affermare che quella discussione era priva di fondamento, poiché ovviamente la preoccupazione fondamentale delle autorità del paese era quella di poter continuare ad accedere ai finanziamenti dei donatori. Perciò, c'è stata ben poca volontà di «affossare i PRSP».

11 T. Killick, *Poverty-Reducing Institutional Change and PRSP Processes: The Ghana case*, ODI, agosto 2001, p. 11.

12 *Ibid.*, p. 15.

settore sociale» e a collegare più strettamente le decisioni in materia di spesa alle priorità della povertà. Ma prevale in genere l'impressione che i PRSP siano in qualche modo «separati» e distinti dagli altri aspetti della pianificazione interna del paese, e siano un prodotto ad uso e consumo delle istituzioni finanziarie internazionali. Purtroppo, molti gruppi del Sud del mondo già considerano i PRSP una «trovata di Washington».

Ostacoli «interni»

Gli ostacoli strutturali a una maggiore proprietà delle strategie di sviluppo da parte dei paesi interessati non si limitano al livello «esterno». Occorre considerare anche gli ostacoli interni – soprattutto governativi – all'elaborazione di strategie nazionali di lotta alla povertà.

- **Mancanza di capacità.** La mancata capacità di elaborazione di una politica economica da parte dei paesi poveri, soprattutto nei negoziati con le IFI e i donatori, conduce spesso a decisioni inadatte alla soluzione dei problemi in materia di povertà specifici del paese in questione. In un rapporto della società civile sui PRSP in Tanzania ci si chiede «se le politiche macro-economiche siano analizzate accuratamente e criticamente, riviste e valutate in base al loro impatto a livello micro e in base ai loro vari attori. Di conseguenza, il governo non è in grado di assumere una posizione attiva e propositiva di fronte alle istituzioni finanziarie internazionali». ¹³ Lo stesso vale per i gruppi della società civile. Un'organizzazione della società civile ugandese afferma: «Molte organizzazioni della società civile mancano di un'adeguata capacità di intavolare dialoghi di qualità con attori quali i donatori e lo stesso governo. C'è ancora molta strada da fare per elevare la capacità delle organizzazioni della società civile nei processi decisionali». ¹⁴
- **Accesso ai documenti.** La mancata tempestiva disponibilità di documentazione nelle lingue locali ostacola una più ampia partecipazione. Per esempio, nel caso della Cambogia i recenti PRSP sono stati resi accessibili nella lingua locale (khmer) solo nella versione definitiva e non nelle versioni precedenti. Poiché il documento era preparato soprattutto ad uso e consumo dei donatori esterni, si è trascurata l'opportunità di coinvolgere nella sua preparazione un maggior numero di attori.
- **Emarginazione delle organizzazioni della società civile.** Preoccupa la continua emarginazione, da parte dei governi, della società civile nel processo preparatorio, soprattutto escludendola in molti casi dal dibattito sulle riforme macro-strutturali e non tenendo conto delle sue proposte. In Tanzania, ad esempio, il governo non ha coinvolto in modo sostanziale le organizzazioni della società civile nel recente processo del Gruppo consultivo. Ha informato in ritardo i partecipanti e ha attuato due processi paralleli con incontri informali e formali. ¹⁵ A una recente conferenza un rappresentante delle ONG ha così sintetizzato il problema: «I poveri non partecipano, ma sono partecipati».
- **Emarginazione dei parlamenti.** «In genere i PRSP non hanno cercato di coinvolgere in modo significativo i parlamenti, come istituzioni [...] Non è certamente saggio consentire che i parlamenti non siano coinvolti, come è avvenuto finora». ¹⁶ Anche se indubbiamente non tutti i parlamenti sono in grado di giocare il ruolo di «guardiani», il loro mancato coinvolgimento nelle strategie di lotta alla povertà è certamente un fenomeno preoccupante. Questo è stato un tema ricorrente nelle analisi delle organizzazioni della società civile del Sud del mondo. In

Malawi, ad esempio, la rete delle organizzazioni della società civile osserva: «Solo cinque parlamentari sono coinvolti nel processo PRSP [...]; settori fondamentali operano senza alcuna rappresentanza parlamentare». ¹⁷

- **Istituzioni spesso inaccessibili ai poveri.** In anni recenti si è riconosciuto sempre più che le istituzioni ben funzionanti (tribunali, parlamenti, apparati governativi, organi di sorveglianza, ecc.) sono un aspetto vitale di un'efficace strategia di lotta alla povertà. L'ultimo *Rapporto sullo sviluppo mondiale* della Banca mondiale considera centrale la necessità di rafforzare le istituzioni che sostengono i mercati e le attività del settore privato, comprese le leggi relative ai diritti di proprietà, alla regolamentazione della competizione e alla lotta alla corruzione. ¹⁸ Inoltre, i poveri devono poter usare le istituzioni, le quali se non sono accessibili, non servono praticamente a nulla.
- **La concentrazione dell'attenzione sui bilanci trascura problematiche intersettoriali vitali.** Molti governi affidano a gruppi di lavoro la stesura dei programmi per i vari aspetti della strategia del paese, in genere con il coinvolgimento dei principali attori. Ma essi tendono a organizzarli per «settori di spesa» che possono essere direttamente collegati al bilancio (ad esempio, «sanità», «ambiente», «infrastrutture», ecc.). Benché il collegamento della strategia direttamente al bilancio sia fondamentale per assicurare la destinazione delle risorse alle aree prioritarie e ai poveri, in molti casi ciò è avvenuto a spese delle problematiche intersettoriali: «Un problema [...] è il fatto che molti gruppi non affrontano le tematiche trasversali». ¹⁹
- **Necessità di cambiamenti «amministrativi» complementari.** Ecco un interessante commento di un donatore sui PRSP: «È improbabile che i PRSP in sé possano conseguire molti risultati; il loro impatto dipende dall'esistenza di cambiamenti paralleli nei programmi finanziari governativi e nella gestione del personale». ²⁰ Ormai è provato che i paesi nei quali il processo SRP ha ottenuto il maggior successo sono quelli nei quali esso è collegato alle continue riforme del settore pubblico, soprattutto della gestione delle risorse pubbliche.

Proposte per incrementare la proprietà delle strategie di lotta alla povertà da parte dei paesi

Ecco una serie di proposte per il superamento degli ostacoli relativi alla proprietà in materia di SRP. Esse riguardano sia i problemi esterni «dall'alto in basso» legati agli interventi degli attori esterni, sia ciò che possono fare i responsabili del paese per realizzare programmi di riduzione della povertà adatti alla loro situazione e quindi efficaci.

- **Passare, come prima svolta, a un'assunzione stile «gruppo consultivo» delle strategie dei paesi.** Per incrementare la proprietà è importante che il paese donatore non richieda a monte l'assunzione della strategia di riduzione della povertà da parte delle istituzioni finanziarie internazionali (IFI) prima di passare alla sua attuazione. Noi proponiamo, come primo passo, di passare a un'assunzione stile Gruppo consultivo, là dove le IFI non sono *primi inter pares* fra i donatori e dove si può effettuare un collegamento fra la discussione delle strategie dei paesi e i finanziamenti che i donatori sono disposti a concedere.
- **Riconsiderare il ruolo delle condizionalità.** Le IFI si trovano davanti a un dilemma: da un lato, riconoscono che le condizionalità hanno in gran parte fallito l'obiettivo che si voleva raggiungere con la politica adottata

13 Coalizione TCCD-PRSP, *Poverty Reduction Strategy Paper; Input from Civil Society Organisations*, marzo 2000, p. 5.

14 Zie Garuyo, *The PRSP process in Uganda*, Uganda Debt Network 2001, p. 19.

15 *Donors and Government Marginalise Civil Society in the CG Process*, Feminist Activism Coalition Tanzania (FEMACT), settembre 2001.

16 *PRSP Processes in Eight African Countries*, op. cit., p. 11.

17 *PRSP in Malawi – Progress Report and Recommendations*, Malawi Economic Justice Network, aprile 2001, p. 21.

18 *Building Institutions for Markets*, World Development Report, World Bank, 2002 www.worldbank.org/

19 *PRSP in Malawi*, aprile 2001, op. cit., p. 20.

20 *PRSP Processes in Eight African Countries*, op. cit., p. 9.

e, dall'altro, devono salvaguardare l'uso delle loro risorse. Finora la soluzione è stata in genere quella di ridurre il numero delle condizioni annesse ai programmi. Ma occorre approfondire la riflessione sul collegamento proprietà-condizionalità. Pur non essendo a nostro avviso *necessariamente* incompatibile con la proprietà, occorre che la condizionalità sia «volontariamente assunta» per evitare di compromettere la proprietà. Inoltre, occorre riflettere maggiormente sul ruolo dei finanziamenti *ex post* basati sui risultati, là dove l'accesso ai finanziamenti IFI si basa sui risultati conseguiti in materia di riduzione della povertà del paese. È fondamentale porre l'accento sui *risultati finali* conseguiti.²¹

- **Mettere tutto nella strategia pubblica della lotta alla povertà.** Occorre evitare la tentazione di «inserire» la specificazione delle riforme politiche proposte nella documentazione relativa ai prestiti delle IFI (ad esempio nei documenti PRSC), senza aggiungere quest'informazione aggiuntiva alla strategia generale di lotta alla povertà. Tutti i piani e le riforme proposti devono essere – se necessario, sotto forma di appendici – nel documento pubblico, elaborato dal paese e disponibile per la discussione pubblica.
- **Aspettarsi che le strategie dei paesi in materia di riduzione della povertà siano più ampie degli effettivi parametri macro-strutturali-sociali specificati nei PRSP.** La pianificazione dello sviluppo deve considerare anche aree che esulano tradizionalmente dalle preoccupazioni della Banca mondiale o del Fondo monetario internazionale. Può trattarsi di materie puramente politiche, come questioni di riforma istituzionale (ad esempio, ruolo dei parlamenti o istituzionalizzazione dei doveri di partecipazione), ma può trattarsi anche di riforme politicamente discusse – come la riforma agraria – che le IFI hanno evitato in passato, ma che sono vitali per affrontare questioni fondamentali in materia di povertà come l'equità, la sicurezza e l'accesso alle attività produttive.
- **Chiedere un'appendice con i commenti degli attori.** Le ONG hanno proposto l'inclusione di un'appendice o rapporto allegato alla strategia finale che faccia spazio ai commenti degli attori non governativi coinvolti nella strategia, fra cui settore privato, organizzazioni della società civile, gruppi religiosi e altri. Sarebbe un modo efficace per permettere alla

comunità internazionale di valutare il livello di partecipazione al processo e la misura in cui sono state recepite le proposte degli attori non governativi.

- **Affrontare la tensione fra Iniziativa HIPC e l'approccio RPSP.** Anche se ora è tardi per affrontare i problemi inerenti all'approccio PRSP, non riteniamo che si debba estendere l'approccio «PRSP flessibile» accettato agli incontri annuali del 2000. Allora si decise che, in mancanza dell'elaborazione di un PRSP completo a distanza di un anno dal varo dell'Iniziativa PRSP, l'esistenza di un «rapporto di progresso» sarebbe stata una base accettabile per la continuazione di prestiti da parte delle IFI e per la continuazione *ad interim* dell'alleviamento del debito nel quadro dell'iniziativa HIPC.
- **Collegare più strettamente l'aiuto dei donatori ai piani dei paesi.** I donatori bilaterali dovrebbero incrementare l'integrazione fra i loro aiuti allo sviluppo e la strategia del paese in materia di lotta alla povertà, e collaborare più strettamente fra loro. Un importante passo avanti sulla strada della proprietà è il passaggio al sostegno del bilancio. Inoltre, un'area fondamentale alla quale, ad esempio, la Commissione europea²² annette molta importanza è il rafforzamento della capacità istituzionale dei paesi in via di sviluppo.²³
- **Una proposta finale: abbandonare l'etichetta PRSP.** In questo saggio abbiamo evitato di parlare di processi SRP o PRSP in modo generico e abbiamo limitato l'uso di questi termini solo alla discussione di specifici documenti preparati per l'adozione da parte delle direzioni delle IFI. In avvenire sarebbe meglio usare l'espressione «strategia di riduzione della povertà» o «piani per uno sviluppo sostenibile» o l'espressione, qualunque essa sia, usata dalle autorità di un determinato paese per indicare i loro documenti. Sarebbe un modo molto semplice per sottolineare la necessità del trasferimento della proprietà delle strategie ai paesi stessi. Essi dovrebbero poter usare, per indicarle, l'espressione che preferiscono. ■

European Network on Debt and Development (EURODAD)
info@eurodad.org

21 Vi sono ovviamente problemi pratici riguardo al modo di misurare i risultati, e ciò vale anche per la prassi corrente.

22 Delegazioni della Commissione europea, con il sostegno delle sedi centrali, cercano di individuare un possibile ruolo dell'assistenza tecnica finanziata dalla Commissione, compresa la formazione al rafforzamento delle istituzioni e delle capacità.

23 *Poverty Reduction Strategy Papers: Guidance Notes*, European Commission DG Development, agosto 2000, p. 5.