

CAMERA DEI DEPUTATI

XIV LEGISLATURA

N. 1985/6
ALLEGATO-II

RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA SULL'ATTIVITÀ DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO PER L'ANNO 2002

PRESENTATA DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
(RUGGIERO)

Allegata alla tabella 6, stato di previsione del Ministero degli affari esteri per l'anno finanziario 2002, del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2002 e bilancio pluriennale per il triennio 2002-2004

(articolo 2, comma 2, della legge 26 febbraio 1987, n. 49)

Trasmesso alla Presidenza il 2 novembre 2001

**RELAZIONE PREVISIONALE SULLE ATTIVITA' DI COOPERAZIONE
ALLO SVILUPPO NELL'ANNO 2002
(art. 2, comma 2, della legge n. 49/87)**

Gli obiettivi internazionali dello sviluppo.

La "Dichiarazione del Millennio", approvata dai Capi di Stato e di Governo delle Nazioni Unite nel settembre 2000, ha stabilito - nelle sue sezioni III (sviluppo ed eliminazione della povertà) e IV (protezione dell'ambiente) - gli obiettivi internazionali dello sviluppo riconosciuti dalla comunità internazionale.

A seguito di tale Dichiarazione, nel corso della primavera e dell'estate 2001, l'OCSE/DAC, il Segretariato delle Nazioni Unite, la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale hanno messo a punto una nuova presentazione degli obiettivi internazionali di sviluppo, come segue:

- lotta alla povertà e alla fame, mediante il perseguimento del dimezzamento (assumendo come riferimento il periodo 1990/2015) delle persone che hanno un reddito inferiore a \$ 1 al giorno e delle persone che soffrono la fame;
- educazione di base universale, assicurando che entro il 2015 tutti i bambini e bambine siano messi in grado di completare il ciclo dell'istruzione elementare;
- eliminazione delle disparità tra i sessi, garantendo alle bambine la parità di accesso nelle scuole primarie e secondarie entro il 2005 ed in tutti i livelli scolastici entro il 2015;
- riduzione della mortalità infantile di due terzi entro il 2015;
- miglioramento della salute materna, riducendo di tre quarti entro il 2015 la mortalità per parto;
- lotta contro l'AIDS e le altre malattie infettive, riducendone entro il 2015 l'incidenza;
- garantire la protezione dell'ambiente, mediante l'integrazione dei principi dello sviluppo sostenibile nelle politiche nazionali; dimezzamento, entro il 2015, delle persone senza accesso all'acqua potabile; miglioramento delle condizioni di vita di 100 milioni di poveri in ambiente urbano (appoggiando l'iniziativa "Cities Alliance for Cities without Slums", lanciata da Nelson Mandela e gestita dalla Banca Mondiale e da Habitat);
- sviluppare rapporti di partenariato globale per lo sviluppo.

L'Italia definisce le linee della propria politica di cooperazione allo sviluppo all'interno di questo quadro.

Nonostante negli anni '90 la povertà assoluta sia diminuita dal 29% al 24% della popolazione mondiale, il numero complessivo dei poveri è aumentato in ragione

dell'aumento della popolazione. I risultati migliori sono stati conseguiti in Cina e nel resto dell'Estremo Oriente (riduzione dal 28% al 15%) e nell'Asia meridionale (dal 44% al 40%); più modesta la riduzione percentuale in Africa subsahariana (dal 48% al 46%) ed in America Latina (dal 17% al 16%). La situazione è stazionaria in Medio Oriente e Nordafrica (2%) ed ancora in via di peggioramento nelle Repubbliche dell'ex Unione Sovietica (dal 2% al 5%).

Attualmente 1,2 miliardi di persone vivono in condizioni di povertà assoluta. Per conseguire l'obiettivo del dimezzamento della povertà assoluta entro il 2015, occorre che:

- l'Africa riduca la percentuale dei poveri dal 46% al 24%;
- il subcontinente indiano dal 40% al 22%;
- l'America latina dal 16% all'8%.

Le prospettive nel subcontinente indiano ed in America sono relativamente meno problematiche, rispetto all'Africa, se si considerano indicatori diversi dal reddito pro-capite, quali i livelli di educazione o l'efficacia delle strutture pubbliche. La serietà della situazione africana è invece evidenziata da una molteplicità di indicatori. Il tasso di iscrizione dei bambini alla scuola primaria è salito nel decennio '90 soltanto dal 58% al 60%. Negli altri continenti le percentuali sono sopra l'80%. Per conseguire in Africa l'obiettivo dell'educazione primaria per tutti entro il 2015, è necessario attribuire priorità molto elevata agli investimenti nella pubblica istruzione. La mortalità infantile in Africa (92 morti per 1000 nati vivi), anche se in diminuzione, è la più elevata del mondo, prima del subcontinente indiano (75 morti per 1000 nati vivi). Le carenze ambientali colpiscono soprattutto l'Africa, dove soltanto il 46% della popolazione rurale ha accesso ad acqua non inquinata. Infine, l'epidemia di AIDS sta drammaticamente compromettendo le prospettive di sviluppo di molti Paesi subsahariani.

Elementi chiave per promuovere lo sviluppo sono le attività di prevenzione dei conflitti ed il rafforzamento delle strutture istituzionali, suscettibili di perseguire la "good governance". Con questo termine si intendono il consolidamento dello Stato di diritto, la sicurezza personale dei cittadini, la trasparenza dell'azione governativa e la lotta alla corruzione, l'efficienza della pubblica amministrazione, il decentramento, lo sviluppo dell'associazionismo della società civile. Da questo punto di vista, il quadro si presenta, rispetto ai dati economici, più promettente. Utilizzando come parametri, sia pure inadeguati, il numero dei Paesi dove si svolgono elezioni multi-partitiche nonché le ratifiche delle Convenzioni delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, il miglioramento rispetto alla situazione nei Paesi in Via di Sviluppo (PVS) del 1990 è alquanto marcato, come si può desumere dal Rapporto sullo sviluppo umano, pubblicato dall'UNDP nel 2000 e dedicato al tema dei diritti umani e dello sviluppo.

Il perseguimento a livello internazionale di un “partenariato diffuso”

La “Dichiarazione del Millennio” venne adottata nel settembre 2000 allorché le prospettive dell’economia mondiale, avvalorate dalle previsioni del FMI e della Banca Mondiale, consentivano di prevedere un volume di risorse finanziarie crescenti da dedicare allo sviluppo dei PVS. La sopravvenuta stasi dell’economia americana, la recessione giapponese ed il rallentamento dell’economia europea, già prima dell’attacco terroristico dell’11 settembre, prefiguravano una dinamica caratterizzata da incertezze, da cui l’esigenza di un più stretto raccordo tra interventi di cooperazione allo sviluppo e linee di politica economica internazionale.

Attualmente, secondo recentissime stime della Banca Mondiale, le ripercussioni economiche degli attentati rallenteranno nel 2002 la crescita nei Paesi industrializzati di circa lo 0,75% /1, 25% e nei PVS di circa lo 0,50% /0,75% (per effetto di trasmissione dovuto al calo dell’export, degli investimenti esteri e del turismo). Conseguentemente, la crescita del PIL dovrebbe nel 2002 risultare nell’area OCSE intorno a + 1% /+1, 5% (le previsioni OCSE si attestavano, nel maggio scorso, a +2,8%), mentre nei PVS intorno a +3,5% /+3,8% .

In tale contesto, si rende ancor più necessaria una intesa tra Paesi industrializzati e Paesi in Via di Sviluppo, fondata, da un lato, sull’impegno dei Governi dei PVS per la creazione di un ambiente interno propizio allo sviluppo (“*enabling environment*”) e, dall’altro lato, sull’impegno dei Paesi OCSE per assicurare una migliore partecipazione dei PVS (soprattutto dei Paesi Meno Avanzati) al processo decisionale economico (definizione delle regole internazionali in materia finanziaria, commerciale, fiscale, della proprietà intellettuale).

Il processo di globalizzazione già prima dell’11 settembre sollecitava un nuovo approccio allo sviluppo, qualificabile come “*partenariato diffuso*”, cioè suscettibile di associare, su base paritaria, la comunità internazionale ai vari livelli: sia istituzionali (intergovernativi, statuali, locali) che della società civile. Gli obiettivi comuni di sviluppo umano (che cioè non crei nuovi esclusi), sostenibile (che tenga conto delle future generazioni) e partecipativo (che associ donatori e beneficiari nei processi decisionali), devono contraddistinguere la cooperazione tra Paesi ricchi e meno favoriti.

Tre sono le componenti, tra loro interrelate, necessarie per concretizzare nei PVS il partenariato diffuso:

- approccio cosiddetto “*bottom-up*”, quale metodologia di pianificazione degli interventi di aiuto;
- “*empowerment*” quale principio basilare dell’aiuto, per “mettere in grado” le varie categorie, in particolare quelle più vulnerabili, di realizzare il proprio potenziale di trasformazione socio-economica e di affermazione dei propri diritti;

“ownership”, cioè l’appropriazione delle attività di sviluppo da parte dei governi nonché delle comunità locali, con il decentramento amministrativo e con il consolidamento della società civile.

La Conferenza delle Nazioni Unite sul Finanziamento dello Sviluppo, che si svolgerà nel marzo del 2002 a Monterrey (Messico), rappresenta un appuntamento di grande rilievo per la definizione di una intesa internazionale per il partenariato.

In sostanza, le strategie per lo sviluppo trovano oggi la sede primaria di definizione nei fori multilaterali, che si stanno articolando nel biennio 2001/2002 in una fitta sequenza di eventi che dovrebbero rafforzare il coordinamento delle politiche economiche e sociali, completare la liberalizzazione del commercio (non solo tra Nord e Sud, ma anche a livello Sud/Sud), rilanciare su livelli più elevati gli aiuti pubblici dei Paesi avanzati e ridurre la volatilità dei flussi dei capitali privati verso i PVS (già ridottisi nel 2001 a 160 miliardi di dollari rispetto ai 240 del 2000).

Si ricordano gli eventi più rilevanti di tale sequenza:

- la III Conferenza internazionale sui Paesi Meno Avanzati, tenutasi nel maggio scorso a Bruxelles, conclusasi con un Piano d’azione;
- la Sessione Speciale dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, tenutasi a fine giugno a New York, sulla lotta allo HIV-AIDS, che ha fissato una Dichiarazione di impegni sui vari aspetti della lotta a questa epidemia;
- il Vertice G8 di Genova, che ha avuto come punto prioritario in agenda la lotta alla povertà assumendo precisi impegni, in particolare per il varo di un Fondo Globale per la lotta all’AIDS, tubercolosi e malaria;
- a novembre è in programma, a Doha, la Conferenza ministeriale dell’Organizzazione Mondiale del Commercio, che dovrà fra l’altro sostanzarsi, quanto più possibile, in un “development round”;
- nel marzo 2002 è in programma a Monterrey (Messico) la citata Conferenza sul Finanziamento dello Sviluppo e nel settembre 2002, a Johannesburg, è in programma il Vertice mondiale sullo Sviluppo Sostenibile, a dieci anni da quello di Rio.

Approccio della Cooperazione italiana e impegni prioritari

Gli obiettivi internazionali di sviluppo richiedono un approccio ispirato ai seguenti principi :

- *condivisione* dei principi di “good governance” (in sintesi, rispetto dei diritti umani, Stato di diritto e trasparenza amministrativa):
- *coerenza* tra le varie politiche connesse allo sviluppo: regole commerciali e piena apertura dei mercati a beneficio dei PVS (sulla scia dell’iniziativa adottata dall’UE per i PMA “Everything but Arms”); sostenibilità del debito; flussi pubblici di aiuto; promozione degli investimenti diretti esteri;

- *coordinamento* tra soggetti donatori nazionali e multilaterali, per evitare scelte contraddittorie nella allocazione delle risorse;
- *complementarietà* tra le attività di sostegno sanitario, di educazione e formazione delle risorse umane, di assistenza alimentare, di sviluppo rurale e delle Piccole e Medie Imprese (PMI) e delle infrastrutture, di tutela del patrimonio culturale;
- *collaborazione* tra sistemi-paese tramite, in particolare, le ONG (cooperazione orizzontale), gli enti locali (cooperazione decentrata), le imprese (multinazionali ma innanzitutto le PMI), le istituzioni universitarie (cooperazione interuniversitaria), per trasferire know-how nei PVS e per portare sul terreno risorse umane preziose ai fini della formazione in loco e della good-governance.

La Cooperazione italiana allo sviluppo concorre alla implementazione di questo approccio apportando valore aggiunto con interventi di aiuto articolati su otto linee programmatiche.

1) Riduzione della povertà

La riduzione della povertà è l'obiettivo centrale della Cooperazione italiana, perseguito, da un lato, con gli stanziamenti assegnati dalla Legge finanziaria e, dall'altro lato, mediante gli accordi bilaterali di cancellazione o ristrutturazione del debito, impegnando i PVS beneficiari a destinare le risorse liberate dalla cancellazione all'attuazione di un programma nazionale di riduzione della povertà. La Cooperazione italiana si conforma a "linee-guida" coerenti con quelle approvate nell'aprile 2001 dai Paesi dell'OCSE.

Un principio fondamentale delle linee-guida è quello della responsabilità primaria dei PVS nel definire i propri piani di sviluppo. Questo non esime peraltro i Paesi donatori dal sollecitare che gli investimenti pubblici siano fortemente orientati verso settori suscettibili di contribuire alla riduzione della povertà, quali la sicurezza alimentare, l'educazione, la sanità, l'accesso dei poveri al credito (microcredito), l'integrazione nel sistema multilaterale degli scambi, la tutela dell'ambiente.

Un secondo principio che sottende all'approccio della Cooperazione italiana verso la lotta alla povertà è quello del decentramento dei programmi e della partecipazione dei soggetti direttamente interessati (enti locali, organizzazioni della società civile locale, piccole e medie imprese, ONG italiane ed internazionali) alla definizione ed attuazione dei programmi stessi.

Un terzo principio è quello della coerenza tra le differenti componenti dell'azione dell'Italia verso i PVS, nel momento in cui il tema del finanziamento dello sviluppo sarà al centro della citata Conferenza delle Nazioni Unite in programma a Monterrey. I documenti preparatori della Conferenza evidenziano che l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) non può essere di per sé un motore della crescita economica dei PVS, ma può costituire un "catalizzatore" della mobilitazione delle risorse interne,

dell'afflusso degli investimenti esteri, della partecipazione ai benefici della liberalizzazione del commercio internazionale, dell'utilizzazione appropriata delle risorse derivanti dalla cancellazione dei debiti.

Stante le esigenze di lotta alla povertà nei vari continenti, ancor più acute causa i citati trend macroeconomici, la cooperazione italiana si adopererà per rispondere alle numerose sollecitazioni che le pervengono nel quadro di un rinnovato profilo di politica estera, attraverso una adeguata ventilazione geografica bilaterale, compatibilmente con le risorse finanziarie a disposizione, con interventi mirati ai piani di sviluppo locali internazionalmente concordati.

La Cooperazione italiana ha avviato nell'anno 2000 una specifica collaborazione con alcune organizzazioni internazionali (UNDP, OIL) con l'obiettivo di collegare l'azione sul terreno dei diritti umani e della "governance", con la lotta alla povertà e la formazione di quadri dei PVS. Sono stati sottoscritti dall'Italia due accordi, il primo con l'UNDP ed il secondo con l'OIL, che costituiscono degli strumenti per l'attuazione della strategia di lotta alla povertà. In base ad essi l'Italia ha partecipato al lancio dell'Anti Poverty Partnership Initiative (APPI) dell'UNDP ed al programma di promozione del lavoro tramite la formazione e l'innovazione (Universitas) dell'OIL.

2) Piano di Genova per l'Africa

La lotta contro la povertà si situa in primo luogo nel continente africano. L'Italia mette pertanto le esigenze dell'Africa sub-sahariana al centro della sua azione di cooperazione. Con l'impulso della Presidenza italiana, il Vertice G8 ha adottato un "Piano di Genova per l'Africa", finalizzato al sostegno della Nuova Iniziativa Africana, promossa dall'Unione Africana in occasione del suo ultimo Vertice a Lusaka.

L'Italia, in attuazione di tale Piano, sosterrà con i suoi programmi di cooperazione il perseguimento delle finalità indicate dalla Nuova Iniziativa Africana:

- la democrazia ed il buon governo;
- la prevenzione e la composizione dei conflitti;
- la sicurezza alimentare, l'educazione e la salute (anche con la diffusione delle tecnologie informatiche);
- una crescente partecipazione dei Paesi africani al commercio internazionale;
- la promozione degli investimenti privati in Africa.

La Cooperazione italiana continuerà a sviluppare, d'intesa con le principali Agenzie delle Nazioni Unite e con le Banche di Sviluppo multilaterali, la collaborazione con l'Unione Africana e, soprattutto, con le organizzazioni sub-regionali del continente.

3) Fondo Globale per la lotta contro l'AIDS

Il Vertice G8 di Genova ha fornito la cornice per il lancio del Fondo Globale per la lotta contro l'AIDS, la malaria e la tubercolosi. L'iniziativa si è concretizzata grazie all'impulso della Presidenza italiana e al sostegno ricevuto dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan.

Il Fondo è un'iniziativa di partenariato pubblico-privato, cui già aderiscono circa 40 Stati, organismi internazionali (come la Banca Mondiale, l'Organizzazione Mondiale della Sanità, l'Agenzia delle Nazioni Unite per la lotta contro l'AIDS) e associazioni private (World Economic Forum, Global Alliance for Vaccines and Immunization). Il Fondo dovrà essere operativo ad inizio gennaio 2002.

Il Governo italiano ha deciso di finanziare il Fondo con la somma di 200 milioni di dollari (stesso livello di contribuzione degli Stati Uniti, del Regno Unito e del Giappone). L'impegno assunto dal G8 prevede che le risorse annunciate siano aggiuntive rispetto agli stanziamenti ordinari programmati.

Le attività finanziate con il Fondo - rivolte in particolare alla prevenzione e alla cura nonché al rafforzamento dei sistemi sanitari locali - si localizzeranno soprattutto in Africa. L'Italia si adopererà per integrare le attività future del Fondo con quelle già in corso nel quadro del Programma italiano di lotta all'AIDS in Africa, presentato alla Sessione speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sull'AIDS del giugno 2001.

Il Ministero degli Esteri conta di organizzare, non appena definito nei prossimi mesi il profilo operativo del Fondo, degli incontri ad hoc per promuovere la raccolta di contributi italiani a favore del Fondo presso il settore privato (associazioni di categoria, fondazioni bancarie), il non-profit e ONG, le Regioni ed Enti locali, nonché i singoli cittadini.

4) Educazione

L'istruzione è un fattore centrale per la lotta alla povertà e per la crescita dell'occupazione. In particolare l'istruzione elementare di base e l'accesso delle bambine alla scuola devono ricevere un'elevata priorità nelle strategie nazionali dei governi dei PVS. La Cooperazione italiana si prepara a rafforzare la propria capacità di operare sul terreno dell'educazione di base, anche per contribuire ai lavori della costituenda Education Task Force del G8 incaricata di sostenere i Piani educativi nazionali e di individuare le "best practices" utili al raggiungimento degli obiettivi del "Dakar Framework of Action for Education for All", adottato in sede UNESCO.

Inoltre, la Cooperazione italiana, sviluppando le indicazioni della Task Force del G8 sulle opportunità digitali (dot.force), si adopererà per estendere l'utilizzo delle

tecnologie informatiche e della comunicazione (ICT) per la formazione degli insegnanti e per rafforzare le strategie educative.

5) Cancellazione del debito dei PVS

Con l'adozione del Regolamento di attuazione, è entrata nella fase operativa l'attuazione della legge n. 209/2000 sulla cancellazione del debito dei Paesi più poveri ed indebitati. Il ruolo specifico della Cooperazione italiana è quello di assicurare che nei singoli accordi bilaterali conclusi con i Paesi beneficiari, le risorse in valuta locale rese disponibili a seguito della cancellazione siano destinate alla realizzazione effettiva di strategie di riduzione della povertà.

La sollecita attuazione da parte dell'Italia dell'Iniziativa internazionale HIPC (cancellazione del debito in favore dei Paesi più poveri altamente indebitati) occupa un posto di primo piano, insieme all'evidenziazione della necessità che le cancellazioni del debito (che si contabilizzano come APS) vengano finanziate senza distogliere risorse dai bilanci ordinari della cooperazione allo sviluppo. Da questo punto di vista la Legge n. 209/2000 assicura l'addizionalità delle risorse, consentendo di procedere a cancellazioni entro il tetto di 12.000 miliardi di lire.

Un tema aperto nel dibattito internazionale è quello relativo alle forme di alleggerimento del debito ipotizzabili in favore dei PVS non ricompresi nell'Iniziativa HIPC, cioè di quelli con reddito basso e medio-basso, ma con un'esposizione debitoria meno pesante. Anche sotto questo profilo la normativa di cui l'Italia dispone è particolarmente avanzata in quanto le consente sia di ridurre il debito ai PVS (indistintamente) nel caso di catastrofi naturali e di emergenze umanitarie, sia di ridurre il debito dei Paesi "IDA-only non HIPC (cioè sotto i 700 dollari annui di reddito pro-capite), purchè vi sia una previa intesa in sede multilaterale.

Inoltre, l'Italia può sottoscrivere accordi di conversione del debito derivante da pregressi crediti d'aiuto in programmi con valenza sociale ed ambientale, in base ad una disposizione contenuta nella Legge finanziaria 1998. Trattasi di uno strumento assai efficace di cui la cooperazione italiana si sta avvalendo per favorire una equilibrata dinamica economico-sociale. Dopo gli accordi firmati con Marocco, Giordania, Egitto e, da ultimo, Perù, è in via di conclusione quello con l'Ecuador. Successivamente saranno avviati negoziati di conversione con Pakistan, Filippine, Yemen e Gibuti.

6) Creazione nei PVS di un quadro propizio per gli investimenti esteri

L'aiuto pubblico allo sviluppo rappresenta nel mondo, mediamente, circa un quinto dei flussi finanziari netti diretti verso i PVS, gli altri quattro quinti essendo costituiti da movimenti di capitali privati, nel cui ambito un'importanza particolare assumono

ai fini dello sviluppo gli investimenti diretti esteri. Sono noti, d'altra parte, i problemi che può causare la volatilità delle altre forme di investimento privato, che — nei momenti di crisi — evidenziano la vulnerabilità delle economie dei PVS. Nel caso dell'Italia, nel 2000 gli aiuti pubblici hanno rappresentato il 13% dei flussi finanziari complessivi; al medesimo livello (13%) si sono collocati gli investimenti diretti esteri, mentre il rimanente 74% è rappresentato da movimenti bancari ed investimenti di portafoglio.

L'aiuto pubblico riveste quindi un ruolo determinante non solo come elemento autonomo di sviluppo, ma soprattutto come fattore catalizzatore per promuovere la creazione di quell'ambiente favorevole allo sviluppo, che aumenta anche la propensione ad investire nei PVS da parte delle imprese private.

La Cooperazione italiana ha una lunga esperienza nel promuovere, in collaborazione soprattutto con le Agenzie delle Nazioni Unite, lo sviluppo della piccola e media impresa nei PVS e la creazione di un ambiente propizio per gli investimenti delle imprese italiane.

Particolare attenzione sarà posta al consolidamento della già estesa rete di crediti di aiuto nell'area mediterranea-mediorientale a sostegno delle PMI e delle joint-ventures, replicandola con le medesime finalità a sostegno dei processi di ricostruzione nei Balcani.

Fra le nuove formule che associano i vari tipi di flussi finanziari rientrano le iniziative di partenariato pubblico-privato, che vanno assumendo un rilievo crescente. L'iniziativa di maggior rilievo cui partecipa l'Italia è il citato Fondo Globale per la lotta contro l'AIDS, la malaria e la tubercolosi, ove accanto ai Governi potrà contribuire il settore privato.

7) Partecipazione dei PVS al commercio internazionale

Un'importante funzione specifica della cooperazione allo sviluppo è quella di fornire assistenza tecnica ai PVS per:

- partecipare attivamente al negoziato commerciale nel quadro OMC;
- essere in grado di attuare concretamente le regole commerciali convenute e, quindi, di sfruttare le opportunità che dette regole schiudono per le esportazioni;
- integrare le opportunità offerte dalla liberalizzazione del commercio nelle strategie nazionali di lotta alla povertà.

Uno strumento internazionale raccomandato dall'Unione Europea per il perseguimento delle finalità suindicate è il programma "Integrated Framework" per l'assistenza tecnica in materia commerciale per i Paesi Meno Avanzati. Si tratta di un programma cui sono associati sei grandi organismi internazionali (FMI, Banca Mondiale, OMC, UNDP, UNCTAD e ITC), in attuazione del piano d'azione per i

PMA adottato dall'OMC. Lo stesso OCSE/DAC ha contribuito alla promozione internazionale di questo strumento.

Tale nuovo strumento andrà ad integrare i programmi della Cooperazione italiana da tempo in essere per lo sviluppo delle PMI nei Paesi in via di sviluppo, con un'attenzione specifica all'area mediterranea/mediorientale nonché al sostegno del microcredito.

8) *Promozione del ruolo delle donne, tutela dei minori e dei portatori di handicap*

Nel quadro della strategia italiana di riduzione della povertà, la promozione del ruolo delle donne e la tutela dei minori e dei portatori di handicap riveste un'importanza speciale.

Nel 1998 il Comitato Direzionale per la cooperazione allo sviluppo ha adottato delle linee-guida per le tematiche delle donne, nonché dei minori che la Cooperazione italiana aggiornerà nel 2002, alla luce delle conclusioni della prossima Sessione speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sui fanciulli.

Nuove linee-guida sono in corso di elaborazione per quanto riguarda l'integrazione sociale dei portatori di handicap.

Per quanto riguarda le questioni di genere, il programma della cooperazione italiana si concentrerà sui seguenti aspetti:

- l'educazione delle donne e delle bambine, in collaborazione con l'UNICEF e con l'UNESCO;
- la lotta alla tratta delle donne, in collaborazione con l'OIM e/o l'UNICRI;
- la prevenzione dell'AIDS .

Per quanto riguarda i minori:

- la lotta contro le peggiori forme di lavoro minorile;
- la protezione giuridica dei bambini, attraverso il pieno riconoscimento del diritto di cittadinanza;
- la realizzazione dell'iniziativa speciale della Cooperazione italiana in favore dei bambini e degli adolescenti coinvolti nei conflitti armati;

Per quanto riguarda i disabili:

- la formazione al lavoro dei disabili, la loro riabilitazione funzionale e la creazione di opportunità di lavoro, in collaborazione con l'OIL;
- la formazione dei docenti, ai fini dell'integrazione scolastica dei disabili;
- la tutela dei bambini e degli adolescenti disabili, con particolare attenzione per quelli vittime di violenza e di eventi bellici.

Conflitti e cooperazione allo sviluppo

L'APS è una componente essenziale dell'azione di politica estera mirante alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo di regioni e Paesi travagliati da conflitti, che –se non contenuti ed avviati a soluzione– non solo continuano a compromettere la situazione umanitaria di vaste popolazioni, ma determinano anche pericolose conseguenze sulla sicurezza e sulla stabilità internazionale.

Il Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo (DAC) dell'OCSE ha adottato nell'aprile del 2001 una Dichiarazione di orientamento sulla prevenzione dei conflitti, che impegna i Paesi membri a tenere conto nei programmi di cooperazione dei seguenti aspetti:

- la prevenzione dei conflitti, attraverso un'azione rivolta ad incidere sulle cause strutturali, è parte integrante della lotta contro la povertà; i più poveri sono i più esposti alla violenza fisica e al degrado ambientale;
- la coerenza tra le politiche (commercio, finanza, investimenti, aiuti allo sviluppo, “peace building”) ha un impatto determinante ai fini della prevenzione dei conflitti;
- la “good governance” richiede che i PVS dispongano di un sistema nazionale di sicurezza (tribunali, polizia, forze armate) legittimo e capace di prevenire i conflitti.

Il caso dei Balcani è emblematico del ruolo della cooperazione italiana a sostegno dell'azione diplomatica e del peace-keeping.

In modo analogo, gli aiuti che l'Italia concede ai Palestinesi –in attesa di poter concorrere ad un vero e proprio Master Plan di aiuti internazionali–, all'Egitto, alla Giordania, alla Siria e al Libano, nonché ai Paesi del Maghreb, mirano a favorire il consolidarsi di condizioni di stabilità capaci di consolidare i rapporti economici e culturali tra tutti i Paesi dell'area, senza dimenticare l'influenza che l'APS può esercitare nel facilitare le intese bilaterali per la gestione ordinata e organica dei flussi migratori.

Nel Corno d'Africa, gli intensi rapporti di partenariato stabilitisi nel corso degli ultimi anni per l'attuazione di consistenti programmi di aiuto dell'Italia hanno rafforzato l'autorevolezza dell'azione diplomatica del nostro Governo per la cessazione delle ostilità tra Etiopia e Eritrea (per tale ultimo Paese la recente involuzione richiederà un particolare monitoraggio).

Con analogo profilo diplomatico si situano gli interventi della cooperazione italiana in America Latina per la stabilità delle aree andina e centro-americana.

L'emergenza umanitaria in corso in Afghanistan e i costituendi piani internazionali di riabilitazione nel prossimo futuro costituiscono una ulteriore testimonianza del rapporto tra peace-building e cooperazione.

La collaborazione della Cooperazione italiana con gli organismi internazionali

1) *Le Agenzie delle Nazioni Unite*

La Cooperazione italiana persegue una strategia di coerenza con le grandi azioni realizzate dalle Agenzie delle Nazioni Unite, dalla Banca Mondiale e dagli organismi di integrazione regionale in Africa (IGAD, SADC, CILSS) ed in America Latina (CEPAL). Negli ultimi anni, circa il 60% dei nostri interventi sono stati attuati in collaborazione con organismi multilaterali. Si tratta di una scelta che ha radici lontane. Già negli anni '80 e nei primi anni '90, cioè prima della drastica riduzione dei fondi, la Cooperazione italiana lavorava in stretta integrazione con gli organismi multilaterali. In termini assoluti, la nostra collaborazione con gli organismi internazionali è rimasta oggi sostanzialmente immutata rispetto ai primi anni '90, mentre è molto cresciuta in termini percentuali, perché i tagli di bilancio hanno colpito gli aiuti bilaterali.

Con l'auspicata linea tendenziale di aumento dell'APS italiano, si intende orientare, fatti salvi gli impegni internazionali assunti, le risorse aggiuntive verso il rafforzamento della cooperazione bilaterale.

Per quanto riguarda l'attuazione delle strategie di sviluppo, in campo internazionale l'accento cade in maniera crescente sulla necessità di sostituire progressivamente l'aiuto-progetto con il "Sector-wide approach" (SWAP) ed i "Sectoral Investment Programs" (SIP), che presuppongono la programmazione congiunta delle iniziative e dei fondi conferiti da una pluralità di donatori bilaterali e multilaterali. Questa evoluzione dell'approccio alla Cooperazione internazionale - dettata dall'intenzione di rafforzare la "ownership" dei PVS, nonché la coerenza globale e la sostenibilità nel tempo degli interventi - dimostra come la Cooperazione italiana abbia in qualche misura percorso i tempi.

La rete di accordi di partenariato (non soltanto con l'UNDP e l'OIL, ai sensi delle intese sottoscritte a Ginevra in giugno 2000, ma anche con la Banca Mondiale, l'UNICEF, la FAO e l'OMS) consente all'Italia di esercitare in seno a questi organismi un'influenza superiore al peso specifico dei contributi volontari che il nostro Paese versa, se rapportato al bilancio ordinario degli organismi stessi.

L'Italia persegue l'obiettivo di rientrare nel gruppo dei primi dieci Paesi donatori al sistema multilaterale delle Nazioni Unite. Dopo le posizioni recuperate nel 2001, il 2002 potrebbe essere l'anno che consentirà all'Italia di conseguire l'obiettivo.

L'intensa collaborazione con le tre grandi organizzazioni del polo agricolo romano - FAO, PAM, IFAD - assicura loro risorse finanziarie ed un respiro strategico che consolidano il ruolo di Roma come sede di organismi multilaterali. La Cooperazione italiana, in particolare, sosterrà con un proprio significativo contributo l'avvio del

Fondo per l'alimentazione che è stato istituito presso la FAO al fine di rafforzare le azioni impostate dal Vertice sull'Alimentazione del 1996.

Altrettanto essenziale è il sostegno della Cooperazione italiana agli altri organismi internazionali operanti in Italia, come il Centro OIL e l' UNICRI a Torino, gli Uffici UNIDO a Milano e Bologna, il Centro UNICEF a Firenze, l'Ufficio OIM a Roma, lo IAM a Bari.

L'orientamento così indicato muove dalla constatazione che il dialogo politico sulle strategie di sviluppo dei PVS ha trovato la primaria sede decisionale nei fori multilaterali. I PVS non mancano poi di fare presente l'insostenibilità per le loro deboli strutture amministrative di intavolare un dialogo con ciascuna delle decine di strutture di cooperazione che operano sul loro territorio. Per quanto riguarda la definizione delle strategie di lotta alla povertà nei Paesi più poveri, un punto di riferimento imprescindibile è costituito ormai dai Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) che FMI e Banca Mondiale hanno posto come condizione per concedere l'assistenza ai sensi dell'Iniziativa HIPC. La predisposizione dei PRSP richiede la partecipazione del sistema delle Nazioni Unite, dei donatori bilaterali e delle ONG. Questo procedimento riflette chiaramente la riflessione autocritica della Banca Mondiale sui limiti dei programmi di aggiustamento strutturale.

2) *La Commissione Europea*

Un terzo circa dell'APS italiano è canalizzato tramite la Commissione Europea, sia quale quota-parte nazionale dovuta al Fondo Europeo di Sviluppo che finanzia le attività previste dal nuovo accordo ACP-UE, firmato a Cotonou nel giugno 2000 (la quota italiana per il IX FES-2002/2007 è pari al 12,54%), sia come contributo dell'Italia (il 13% circa) per le attività ordinarie sul bilancio comunitario a titolo di aiuto allo sviluppo.

La Cooperazione comunitaria con i PVS si avvale di quattro comitati di gestione geografici: il Comitato FES per i Paesi del gruppo ACP, il Comitato MED per i paesi della sponda sud del Mediterraneo, il Comitato ALA per l'Asia e l'America Latina, il Comitato CARDS per i Paesi balcanici; nonché tre comitati tematici: il Comitato ECHO per gli aiuti umanitari e di emergenza, il Comitato Aiuti Alimentari ed il Comitato per i co-finanziamenti alle ONG. Tutte le proposte di finanziamento di valore superiore a 2 milioni di euro sono trasmesse per un parere agli Stati membri. Il Ministero degli Esteri procede al loro vaglio in sede di coordinamento interdirezionale.

L'Italia è molto attenta al tema dell'efficacia degli aiuti della Cooperazione europea, che in questa fase è legato anche alla esigenza di accelerare gli impegni di spesa e le erogazioni di fondi, rispetto alla situazione attuale che è insoddisfacente. La via da perseguire è quella dell'inquadramento dei programmi di aiuto comunitari nei piani di sviluppo dei Paesi partners elaborati in collaborazione (vedasi i "PRSP" e "NSSD")

con la comunità internazionale, nonché quella del loro raccordo rispetto ai quadri di intervento della Banca Mondiale (“CDF”) e delle Nazioni Unite (UNDAF/CCA). In tale ottica si situa il progressivo consolidamento del “sector –wide approach” rispetto all’aiuto-progetto.

Per assicurare una sinergia tra programmi comunitari e programmi bilaterali di cooperazione degli Stati membri, l’Italia porrà particolare attenzione al coordinamento in loco nei PVS. Da parte italiana si concorda sul processo di decentramento delle responsabilità da Bruxelles verso le Delegazioni della Commissione nei vari Paesi, a condizione che gli Stati membri continuino ad effettuare collegialmente il monitoraggio e la valutazione dei programmi in corso nei differenti Paesi.

Emergenze umanitarie e cooperazione allo sviluppo

La Cooperazione allo sviluppo è lo strumento appropriato per rispondere immediatamente ed efficacemente alle situazioni di crisi ed alle emergenze umanitarie, sia operando bilateralmente che rispondendo agli appelli lanciati dalle principali organizzazioni internazionali (Segretariato delle Nazioni Unite, UNDP, UNHCR, PAM, Alto Commissariato per i diritti umani, UNICEF, OMS, ecc.).

L’Italia partecipa a tutte le più importanti iniziative umanitarie in favore delle popolazioni civili colpite da catastrofi naturali oppure coinvolte in conflitti e, da ultimo, si è impegnata a sostenere le masse di rifugiati e di sfollati in conseguenza della crisi in Afghanistan. Nel caso delle iniziative strettamente umanitarie, l’ambito di azione della Cooperazione italiana non è limitato ai soli Paesi in via di sviluppo, ma si estende a Paesi fuori dal novero dei PVS come la Russia ed i Paesi dell’Europa orientale.

Quando le situazioni di emergenza coinvolgono Paesi con i quali esistono rapporti di cooperazione consolidati, l’Italia è in grado di farsi essa stessa capofila dei donatori bilaterali e multilaterali, come è avvenuto nel caso del Mozambico.

L’aumento delle risorse per l’APS a fronte delle crescenti richieste di intervento

Va costantemente crescendo l’impegno richiesto alla Cooperazione italiana a sostegno di specifiche direttrici della politica estera del Paese. Un impulso in tal senso scaturisce dalla messa a fuoco impressa dalle nuove Direzioni Generali geografiche del Ministero degli Esteri.

Questione aperta è quella del volume complessivo degli aiuti pubblici italiani. L’OCSE ha sollevato il quesito di quanto i miglioramenti qualitativi conseguiti dalla

Cooperazione italiana possano risultare visibili, finché il livello globale degli aiuti italiani si situerà in termini assoluti a livelli inferiori di quelli di piccoli Paesi come l'Olanda. In proposito, l'OCSE ha raccomandato all'Italia di ritornare progressivamente a stanziamenti di bilancio che si collochino almeno nella media OCSE (0,22% del PIL). Si tenga conto che nel 2000 l'APS italiano ha rappresentato in termini percentuali soltanto lo 0,13% del PIL, collocandoci al penultimo posto tra i Paesi donatori dell'OCSE (ultimi gli USA, con lo 0,10%).

La Cooperazione italiana destina i due terzi delle risorse ai Paesi più poveri, classificati internazionalmente nelle due categorie di Paesi meno avanzati (PMA) e Paesi a basso reddito (LICs). La Cooperazione italiana si sta predisponendo per l'attuazione, a partire dal gennaio 2002, della Raccomandazione adottata dall'OCSE nell'aprile del corrente anno per lo "slegamento" degli aiuti ai PMA.

Ogni ulteriore incremento delle risorse assegnate al Ministero degli Esteri per l'aiuto pubblico allo sviluppo sarà destinato prioritariamente al rafforzamento della cooperazione bilaterale.

Sul piano delle risorse finanziarie per l'APS disponibili a livello mondiale, la discussione internazionale è attualmente vivace circa la percorribilità di fonti innovative di finanziamento, quali la "Tobin tax", la "Carbon tax" e, da ultimo, la "a-tax", che forniscano, almeno in parte, le risorse finanziarie aggiuntive necessarie per avvicinarsi all'obiettivo di un APS pari allo 0,7% del PIL. L'Italia condivide la posizione emergente in ambito UE di approfondire l'esame, avendo come criterio la fattibilità concreta delle forme di tassazione ipotizzate insieme alla valutazione dei costi/benefici, ciò che evidenzia le potenzialità e il carattere non tributario della proposta italiana per una "a-tax".

Il sistema-Italia nella cooperazione allo sviluppo

Linea direttrice della cooperazione italiana è quella dell'intensificazione della collaborazione e delle sinergie con il sistema-Italia, con riferimento alle seguenti quattro dimensioni.

1) La cooperazione orizzontale: il ruolo delle ONG

La collaborazione con il mondo del Terzo settore ha conosciuto un rafforzamento molto consistente negli ultimi tre anni.

Nel 2002 proseguirà l'azione di supporto alle attività delle ONG per lo sviluppo, sul piano sia del sostegno ai programmi promossi che della valorizzazione delle nostre ONG in seno ai programmi predisposti dalle Agenzie delle Nazioni Unite e dall'Unione Europea, in presenza o meno di un co-finanziamento della Cooperazione italiana.

In tal modo si determinano sinergie per uno sviluppo partecipativo nei PVS, anche laddove eventualmente la presenza dell'APS italiano non sia capillare.

Il dialogo, che si svolge su un piano organico attraverso l'Assemblea delle ONG italiane, è molto intenso e copre tutte le tematiche attinenti allo sviluppo.

Esso è focalizzato anche alla preparazione di quegli eventi in sede di Nazioni Unite che riguardino le politiche verso i PVS. Il Ministero degli Esteri ha inaugurato la prassi di inserire rappresentanti delle ONG italiane nelle delegazioni alle Conferenze delle Nazioni Unite. Nel calendario del 2002 figurano la Conferenza di Monterrey sul finanziamento dello sviluppo e la Conferenza di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile.

2) *La cooperazione decentrata: il ruolo delle Regioni e degli Enti locali*

La continua crescita della cooperazione decentrata (cioè delle iniziative realizzate con le Regioni, le Provincie ed i Comuni italiani) rappresenta una grande opportunità e, nel contempo, costituisce un impegno complesso per la Cooperazione italiana, che è chiamata a collaborare con le Regioni e con decine di enti locali, per assicurare che i loro interventi rientrino sinergicamente nei programmi di sviluppo dei PVS interessati e si inseriscano nelle più ampie strategie di cooperazione che il Governo persegue. Ciò comporta tra l'altro un attento negoziato con gli organismi internazionali con cui la Cooperazione italiana lavora per assicurare spazi e ruoli specifici alla Cooperazione decentrata, come del resto anche alle ONG italiane. Il punto di riferimento per questa azione è costituito dal documento sulle "Linee di indirizzo e modalità attuative della collaborazione della DGCS con le Regioni e gli Enti locali", approvato nel marzo 2000 dal Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo.

Sulla base delle "Linee di indirizzo" è stata sviluppata la collaborazione con l'ANCI. Nel maggio 2001 è stato sottoscritto un accordo-quadro tra l'ANCI e la DGCS, con la finalità di valorizzare l'azione di cooperazione decentrata promossa dai Comuni italiani. Conseguentemente è stato concordato un progetto di "formazione di personale italiano destinato a svolgere attività di cooperazione allo sviluppo" presso i Comuni italiani, progetto al quale verrebbe affiancata la formazione a beneficio dell'ANCI stesso nel suo ruolo di interlocutore tra Stato ed Enti locali. Tale attività verrà attuata attraverso corsi promossi dal MAE e svolti a livello decentrato, scegliendo le opportune sedi ANCI periferiche presso Comuni del Nord, del Centro e del Sud, lasciando a Roma la sola attività di rafforzamento dell' ANCI nazionale.

L'attività di formazione potrebbe avere una prima positiva ricaduta nel ruolo-guida che l'ANCI dovrebbe assumere nel promuovere presso i propri associati iniziative di cooperazione nell'ambito del *programma internazionale di lotta alla povertà urbana Cities Alliance* (che è gestito dalla Banca Mondiale e da "Habitat"). La

partecipazione attiva italiana a *Cities Alliance* dipende specificamente dalla capacità di promuovere iniziative di cooperazione che coinvolgano le realtà periferiche del nostro territorio. La collaborazione con l'ANCI potrebbe permettere di rafforzare in modo sostanziale il ruolo italiano all'interno di *Cities Alliance*.

La Cooperazione italiana ha avviato programmi congiunti con una serie di Regioni, talchè si prospetta l'opportunità di definire una Convenzione tipo MAE/Regioni per i programmi co-finanziati.

Inoltre, la DGCS perseguirà l'obiettivo di consolidare il coinvolgimento della cooperazione decentrata nella realizzazione dei programmi di lotta alla povertà, gestiti insieme alle principali Agenzie del sistema delle Nazioni Unite. Nel periodo 1999-2001 più di cento Comuni sono stati associati nei programmi della cooperazione italiana con l'UNDP in Albania, Serbia, Tunisia, Cuba e Angola.

3) Associazioni economiche di categoria

Il rilievo che la Cooperazione italiana attribuisce ai programmi di sviluppo delle PMI e delle micro-imprese è alla base dell'impegno per l'intensificazione dei contatti e della collaborazione con le associazioni di categoria della piccola industria, del commercio e dell'artigianato.

Su di un piano differente, ma altrettanto rilevante, si collocano i contatti con la Confindustria e con il settore bancario e finanziario, il cui coinvolgimento è determinante per il trasferimento di Know-how e per il successo, ad esempio, delle iniziative di partenariato pubblico-privato, secondo il modello del Fondo Globale per la lotta contro l'AIDS, la malaria e la tubercolosi.

La Cooperazione italiana può deliberare, in attuazione dell'art. 7 della legge n. 49/87, il finanziamento parziale del capitale di rischio delle imprese miste. Per il finanziamento di questi progetti sono disponibili fondi a valere sul Fondo Rotativo costituito presso il Mediocredito Centrale. La collaborazione con le associazioni di categoria è importante per aggiornare e promuovere questo strumento di cooperazione presso le aziende, specie PMI, potenzialmente interessate in Italia e nei PVS.

4) Il sistema formativo: il ruolo delle Università e dei centri di eccellenza

La Cooperazione italiana ha una solida tradizione nel sostenere la collaborazione tra le Università italiane e le Università africane. Questa azione negli ultimi anni si è ampliata in direzione dei Paesi balcanici e mediterranei, dove i programmi della Cooperazione italiana si integrano con quelli di Cooperazione culturale.

Lire 1000 = € 0,52



14PDL0013500