

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4886/5

ALLEGATO II

RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA SULL'ATTIVITÀ DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO PER L'ANNO 2001

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

presentata dal Ministro degli affari esteri

(DINI)

Allegata alla Tabella 5, stato di previsione del Ministero degli affari esteri per l'anno finanziario 2001, del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2001 e bilancio pluriennale per il triennio 2001-2003

—————
Trasmessa alla Presidenza il 26 settembre 2000
—————

INDICE

| | | |
|--|-------------|----|
| 1. - Gli obiettivi internazionali dello sviluppo | <i>Pag.</i> | 3 |
| 2. - Gli obiettivi della cooperazione italiana | » | 5 |
| 3. - L'aumento delle richieste di intervento della cooperazione italiana | » | 13 |
| 4. - L'esame della Cooperazione italiana da parte dell'OCSE | » | 14 |
| 5. - Volume degli aiuti italiani e concentrazione geografica | » | 15 |

**RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA SULLE ATTIVITA'
DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO NELL'ANNO 2001**
(art. 2, comma 2, della legge n. 49/87)

1. - Gli obiettivi internazionali dello sviluppo

I 21 Stati (più la Commissione Europea) membri del Comitato dell'Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE, i quali si fanno carico della quasi totalità degli aiuti pubblici ai P.V.S., hanno adottato nel 1996 un documento di strategia denominato "Shaping the 21st century: the contribution of development cooperation", che da allora costituisce il quadro di riferimento internazionale principale dei donatori, bilaterali o multilaterali. L'Italia, dal 1996, definisce gli obiettivi della propria politica di cooperazione allo sviluppo nel quadro di questa strategia.

La "Strategia XXI Secolo" ha riassunto in sette obiettivi internazionali di sviluppo, definiti in termini quantitativi, le finalità da perseguire indicate dalle Conferenze delle Nazioni Unite sulle tematiche dello sviluppo (educazione primaria, ambiente, sviluppo sociale, donne, popolazione), che si sono succedute nel corso degli anni '90.

1. La riduzione del 50%, tra il 1990 ed il 2015, delle persone che vivono in condizioni di estrema povertà (cioè con meno di \$ 1 al giorno). Questo è l'obiettivo centrale della strategia, che ricomprende in larga misura gli altri sei.
2. La frequenza della scuola primaria da parte del 100% dei bambini entro il 2015.
3. La pari partecipazione delle bambine all'educazione primaria e secondaria entro il 2005.
4. La riduzione di due terzi tra il 1990 ed il 2015 della mortalità infantile (bambini con meno di cinque anni).
5. La riduzione di tre quarti tra il 1990 ed il 2015 della mortalità materna.
6. L'accesso per tutti, entro il 2015, ai servizi sanitari per la programmazione familiare.
7. L'adozione, entro il 2005, da parte di ogni Paese di una strategia per lo sviluppo sostenibile, per rovesciare, entro il 2015, la tendenza alla perdita di risorse ambientali.

Questi sette obiettivi, non soltanto sono stati avallati dal G7, dalle Nazioni Unite, dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale; essi costituiscono la premessa del lavoro comune, avviato dalle Nazioni Unite, dall'OCSE, dalla Banca Mondiale e dal FMI, per monitorare i progressi verso il conseguimento di questi obiettivi. Sulla base di 21 indicatori di sviluppo concordati dalla comunità internazionale per misurare i progressi, il Segretario Generale delle N.U., Kofi Annan, ha potuto presentare alla sessione speciale dell'Assemblea Generale del giugno 2000 a Ginevra il rapporto intitolato "Un mondo migliore per tutti", che fa il punto della situazione a quattro anni dall'adozione dei sette obiettivi.

Negli anni '90, la povertà assoluta è diminuita dal 29% al 24% della popolazione mondiale, ma 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 (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%).

Oggi 1,2 miliardi di persone vivono in condizioni di povertà assoluta. Questo è un problema soprattutto dell'Africa, del subcontinente indiano ed, in misura minore, dell'America Latina. 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 dal 16% all'8%.

L'obiettivo per il 2015 è ambizioso, ma non impossibile. Le prospettive nel subcontinente indiano ed in America sono relativamente meno difficili, se si guarda ad 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 centrare 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). La degradazione ambientale colpisce l'Africa soprattutto, dove soltanto il 46% della popolazione rurale ha accesso ad acqua non inquinata.

Uno degli elementi chiave per promuovere lo sviluppo è il rafforzamento di quell'insieme di istituzioni che consentono di perseguire la "good governance". Con questo termine si intendono il consolidamento dello Stato di diritto, la trasparenza dell'azione governativa e 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 promettente alle soglie del 2000. Utilizzando come parametri, sia pure inadeguati, il numero dei Paesi dove si svolgono elezioni multi-partitiche e le ratifiche delle convenzioni delle N.U. sui diritti civili e politici, il miglioramento rispetto alla situazione nei PVS del 1990 è marcato, come si può desumere dall'undicesimo Rapporto sullo sviluppo umano,

pubblicato dall'UNDP nel giugno 2000 e dedicato al tema dei diritti umani e sviluppo.

2. Gli obiettivi della cooperazione italiana

Globalizzazione e cooperazione allo sviluppo

Dal G8 alle N.U., dalla Banca Mondiale all'Unione Europea, dall'OCSE all'OMC, tutte le più importanti organizzazioni internazionali, di cui l'Italia è membro, si trovano ad affrontare le tematiche della globalizzazione e di conseguenza il problema di rispondere ai timori espressi da molte parti, sia nei PVS che nei Paesi industrializzati, che la globalizzazione possa in ultima istanza condurre all'ulteriore marginalizzazione dei Paesi meno avanzati.

L'iniziativa HIPC, disegnata dal FMI e dalla Banca Mondiale nel 1996 e rafforzata a seguito del Vertice G8 di Colonia del 1999, con lo stretto legame da essa stabilito tra la cancellazione del debito e l'adozione da parte dei Paesi beneficiari di programmi nazionali di sviluppo e di riduzione della povertà, da sostenere con l'APS dei Paesi OCSE, potrebbe costituire, se attuata con determinazione, una delle risposte più efficaci che la comunità internazionale sta dando al problema di come aiutare i PVS a raccogliere i benefici della globalizzazione. Alla Cooperazione viene così attribuito un ruolo essenziale per il successo dell'iniziativa di cancellazione del debito.

Per essere all'altezza del compito, nel 1999 la Cooperazione italiana ha deciso di aggiornare sostanzialmente i propri criteri di programmazione, secondo le indicazioni contenute nella Relazione previsionale e programmatica presentata lo scorso anno al Parlamento per il 2000.

Iniziativa di riduzione della povertà

La Cooperazione italiana si è dotata innanzitutto di una nuova strategia di lotta alla povertà, coerente con le "linee guida" in corso di definizione all'OCSE, ma anche commisurata alle risorse umane e finanziarie disponibili.

Il Governo ha poi assegnato come obiettivo strategico centrale delle nuove attività di cooperazione nel triennio 2000-02 la riduzione della povertà, con il lancio di un programma triennale che tocca tutte le regioni geografiche in cui la Cooperazione italiana è attiva e che risponde ad una strategia di intervento omogenea.

Il Presidente del Consiglio, nel suo intervento del 7 settembre 2000 al Millennium Summit delle Nazioni Unite, ha confermato l'impegno italiano in relazione all'obiettivo internazionale del dimezzamento della povertà assoluta entro il 2015, assegnando una priorità specifica agli interventi in favore dell'Africa sub-sahariana, dove è necessario spezzare il circolo vizioso tra povertà e conflitti.

La programmazione 2001-03 della Cooperazione italiana includerà quindi come proprio asse portante l'attuazione e l'ampliamento della grande iniziativa di lotta alla

povertà. La dotazione finanziaria iniziale dell'iniziativa di 250 miliardi di lire, molto rilevante se rapportata al totale dell'APS italiano a dono gestito dalla DGCS, verrà consolidata con lo stanziamento di ulteriori 200 miliardi per assicurare la continuità dell'azione fino alla fine del 2003. L'iniziativa si articola in nove programmi con valenza regionale, da realizzare in:

- America centrale
- America meridionale
- Maghreb
- Medio Oriente
- Corno d'Africa
- Sahel
- Africa australe
- India

Inoltre va segnalato che nei Balcani è in corso di attuazione, sulla base della programmazione '99, un importante progetto di lotta alla povertà (PASARP) in Albania in collaborazione con IFAD e UNOPS.

Un programma regionale non necessariamente deve essere adottato in quanto tale dai Paesi che si intendono coinvolgere (che potrebbero non gradire d'essere insieme in uno stesso programma). Esso significa piuttosto che due o più programmi Paese, indipendenti tra loro, sono inquadrati dalla Cooperazione italiana come espressioni-Paese di un'unica strategia con principi comuni elaborati per aree relativamente omogenee.

Si prevede che ciascun programma debba adottare un approccio di sviluppo territoriale integrato, collegato all'approccio settoriale. Nell'ambito di ciascun programma troveranno attuazione le priorità tematiche indicate dalla Relazione previsionale 2000 (PMI, minori, "empowerment" femminile, formazione in Italia ed in loco). I programmi si configurano come interventi, la cui struttura portante è multi(bi)laterale, cui si affiancano azioni complementari sul canale bilaterale. Nei Paesi in cui sono possibili finanziamenti diretti ai Governi (come in Sudafrica), il canale principale potrà essere quello bilaterale. In ogni caso, il monitoraggio dei programmi verrà svolto dalla Cooperazione italiana in gestione diretta. Gli organismi internazionali con cui lavorare saranno selezionati tra quelli con cui la DGCS ha una consolidata consuetudine di lavoro, come Banca Mondiale, UNDP/UNOPS, OIL, OMS, UNIFEM, FAO/IFAD, UNICEF.

La Cooperazione italiana ha avviato nell'anno 2000 una specifica collaborazione di elevato profilo 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. A Ginevra -in parallelo con la sessione speciale dell'Assemblea Generale delle N.U. che si tenuta a fine giugno

2000, per fare il punto sull'attuazione del piano di azione approvato nel 1995 al Vertice sullo sviluppo sociale di Copenhagen- sono stati sottoscritti dall'Italia due accordi, il primo con l'OIL ed il secondo con l'UNDP, che costituiscono degli strumenti fondamentali per l'attuazione dell'iniziativa 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. Di entrambi i programmi la Cooperazione italiana ha largamente contribuito a definire le linee essenziali delle attività. Essi rappresentano un esito concreto dell'iniziativa per la raccolta di adesioni internazionali alla strategia italiana di lotta alla povertà e per lo sviluppo umano, realizzata nel 2000 attraverso tre seminari preparatori a carattere regionale in Mozambico, in Tunisia, a Cuba ed uno conclusivo a Roma. I nostri programmi sono stati oggetto di uno Special Event svoltosi a Ginevra il 27 giugno 2000, cui ha partecipato il Ministro degli Affari Esteri.

Cancellazione del debito dei PVS

L'avvio dell'iniziativa di lotta alla povertà ha volutamente coinciso con la presentazione da parte del Governo italiano, in attuazione dell'iniziativa HIPC, e l'approvazione da parte del Parlamento della legge per la riduzione del debito ai Paesi a basso reddito e più indebitati, che consentirà di cancellare totalmente i debiti verso l'Italia dei PVS più poveri, a condizione che i Paesi in questione abbiano adottato una strategia nazionale di lotta alla povertà. Si tratta infatti dei due aspetti strettamente complementari di un'unica strategia di perseguimento degli obiettivi internazionali di sviluppo.

Inoltre, per quanto riguarda i PVS con reddito medio, la Cooperazione italiana porterà avanti l'attuazione della disposizione contenuta nella Legge finanziaria 1997, che consente la conversione del debito dei Paesi beneficiari di crediti d'aiuto italiani in fondi in valuta locale da destinare a programmi di protezione ambientale e di sviluppo socio-economico. Dopo il primo accordo pilota del valore di \$ 100 milioni circa, concluso nel 2000 con il Marocco, sono in corso contatti con alcuni Paesi eleggibili.

La collaborazione della Cooperazione italiana con i più importanti organismi internazionali

La Cooperazione italiana sta perseguendo una strategia di forte integrazione delle sue attività nelle grandi azioni realizzate dalle agenzie delle Nazioni Unite, dalla Banca Mondiale e dagli organismi di integrazione regionale in Africa (IGAD, SADC, CILLS), nei Balcani (BERS) ed in America Latina (CEPAL); un'integrazione nettamente superiore a quella degli altri Paesi donatori dell'OCSE, come osserva il rapporto finale del DAC sulla "peer review" della Cooperazione italiana, pubblicato alla fine di giugno 2000. Negli ultimi anni, circa il 60% dei nostri interventi sono stati attuati in collaborazione con organismi multilaterali. Si tratta di una scelta strategica non improvvisata, che ha radici lontane. Già negli anni '80 e nei primi anni '90, e

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 sostanzialmente immutata rispetto ai primi anni '90, mentre è molto cresciuta in termini percentuali, perché i tagli di bilancio hanno colpito quasi esclusivamente gli aiuti bilaterali. Va sottolineato che i programmi multi-bilaterali sono disegnati e valutati dalla Cooperazione italiana, che ne affida la realizzazione sul terreno all'organizzazione internazionale prescelta, mantenendo un forte ruolo di monitoraggio ed indirizzo durante la fase esecutiva.

La rete di accordi di partenariato -che abbiamo costituito non soltanto con l'UNDP e l'OIL, a seguito delle intese sottoscritte a Ginevra in giugno 2000- ma anche con la Banca Mondiale, l'UNICEF, la FAO e, prossimamente, l'OMS consentono all'Italia di esercitare in seno a questi organismi un'influenza certamente superiore al peso specifico dei contributi volontari che il nostro Paese versa se misurato al bilancio ordinario degli organismi stessi. Va ricordato che l'Italia non fa parte del gruppo dei primi dieci donatori al sistema multilaterale delle Nazioni Unite, anche se negli ultimi due anni è stato possibile aumentare i contributi volontari agli organismi più rilevanti per la nostra strategia di lotta alla povertà.

L'intensa collaborazione della DGCS 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. Altrettanto essenziale è il sostegno della Cooperazione italiana agli altri organismi internazionali operanti in Italia, come il Centro OIL di Torino, il Centro UNICEF di Firenze, l'UNICRI a Torino, l'OIM e l'ICCROM a Roma, lo IAM a Bari, l'UNIDO a Milano.

In ultima analisi, il nostro orientamento multilaterale parte dal presupposto che il dialogo politico sulle strategie di sviluppo dei PVS non può che trovare la sua sede primaria e decisionale in un foro multilaterale. I PVS non mancano di fare presente ad ogni occasione l'insostenibilità per le loro deboli strutture amministrative di intavolare un dialogo con ciascuna delle decine di agenzie bilaterali e multilaterali 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 N.U., dei donatori bilaterali e delle ONG. Questo procedimento riflette chiaramente la riflessione autocritica della Banca Mondiale sui limiti dei programmi di aggiustamento strutturale. Per i PVS considerati prioritari l'Italia ha già cominciato a contribuire al processo di preparazione dei PRSP.

Anche 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, tipico della cooperazione bilaterale, 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 l'ownership dei PVS, nonché la coerenza globale e la sostenibilità nel tempo degli interventi, dimostra come la Cooperazione italiana ha in qualche misura precorso i tempi, privilegiando non da adesso il canale multilaterale.

La collaborazione con la Commissione Europea

A seguito della firma del nuovo accordo ACP-UE a Cotonou nel giugno 2000, la Commissione Europea ha avviato un esercizio di programmazione mirato a preparare, insieme agli Stati membri, la strategia di appoggio comunitario per ciascun Paese ACP. La Cooperazione italiana, che dal 1985 opera congiuntamente con la Commissione mediante un accordo-quadro di cofinanziamento, intende contribuire in un numero limitato di Paesi all'esercizio congiunto di programmazione. Sulla base delle esperienze del passato i Paesi ad essere presi in considerazione potrebbero essere la Somalia ed, in prospettiva, il Sudan ed i Paesi dell'Africa occidentali. Questi ultimi vengono considerati nell'ottica di co-finanziare programmi di integrazione regionale.

Gli "international public goods", il G8 e la Cooperazione allo sviluppo

Vi sono una serie di finalità in materia di sviluppo che non possono essere efficacemente perseguite soltanto al livello di ogni singolo PVS. Si tratta soprattutto delle finalità inerenti alla lotta contro le grandi malattie (AIDS, malaria, tubercolosi), alla ricerca scientifica, alla salvaguardia dell'ambiente, alle tecnologie dell'informazione, alla tutela del patrimonio culturale. Su questi grandi temi verte larga parte del comunicato del G8 di Okinawa. Sotto questo profilo la Cooperazione italiana è inserita tra i protagonisti delle azioni internazionali in corso, come testimoniano alcuni esempi che si riportano.

La Cooperazione italiana, con la programmazione 2000 delle attività, ha lanciato un'iniziativa per la lotta contro l'AIDS in Africa per un importo di 60 miliardi nel triennio 2000-02, che è parte integrante dell'iniziativa complessiva di lotta alla povertà avviata sempre con la programmazione 2000. La realizzazione dell'iniziativa di lotta all'AIDS è prevista in collaborazione con UNAIDS e OMS.

La Conferenza di Firenze dell'ottobre 1999 ha dato l'avvio ad un programma di partenariato con la Banca Mondiale inteso a conservare e valorizzare il patrimonio culturale dei PVS ai fini dello sviluppo. E' previsto che la Banca Mondiale faccia ampio ricorso all'expertise italiana in materia. Sempre sul canale multilaterale, con l'UNESCO (dove l'Italia ha riconquistato un posto in Consiglio) si sono attivati un

network tra i Musei della schiavitù sulle due sponde dell'Atlantico, finalizzato oltre che al recupero della memoria, anche ad un incremento del turismo culturale, nonché un progetto per la valorizzazione del patrimonio immateriale nei Paesi del Golfo di Guinea e nei Paesi caraibici di lingua inglese. Per quanto concerne il dialogo interculturale si è attivato, sempre insieme all'UNESCO, un programma per la formazione di animatori culturali nei Paesi della ex-Jugoslavia.

Sul canale bilaterale si è iniziata ad esplorare la possibilità di lanciare un'azione per il recupero delle opere d'arte trafugate nella stessa area (e spesso utilizzate come merce di scambio per il traffico d'armi), come contributo ad un ritrovamento di dignità ed identità culturali vilipesa e violate, mentre con le stesse finalità prosegue la ricostruzione del ponte di Mostar in Bosnia.

Per quanto concerne il patrimonio culturale come risorsa economica, sul canale bilaterale è stata attivata un'iniziativa per la rivitalizzazione del tessuto socio-economico della Casbah di Algeri e si sono contemporaneamente impostati due nuovi settori di ricerca: a) il sistema dei musei del Maghreb e del M.O., da trasformare da puri luoghi per ospitare collezioni archeologiche, in efficaci strumenti di produzione di reddito, sull'esempio di quanto già stiamo facendo per il museo del Cairo e per quelli di Aleppo e Damasco; b) la nuova dimensione dei "distretti culturali", in cui valorizzare l'insieme delle risorse di un territorio, compresi gli aspetti del patrimonio immateriale e di quei prodotti -anche agricoli- che possono essere a tutti gli effetti considerati come patrimonio culturale.

E' consistente il sostegno fornito da parte italiana alle attività di ricerca nel settore della sicurezza alimentare e dell'ambiente, svolte dai C.G.I.A.R. (Centri internazionali di ricerca agricola per lo sviluppo) e dal G.E.F. (Global environment facility), recuperando e valorizzando il ruolo dell'Istituto Agronomico per l'Oltremare quale organo tecnico-scientifico del Ministero degli Affari Esteri nel campo dell'agricoltura ed in misura crescente anche in quello ambientale. La Cooperazione italiana ha infatti anche una lunga tradizione di impegno nella lotta contro la desertificazione insieme ai principali organismi internazionali del settore, riconfermata da ultimo con la sottoscrizione nel febbraio 2000 di un accordo con il Segretariato dell'UNCCD (Segretariato dell'ONU per i seguiti della Conferenza sulla Desertificazione).

Nell'autunno del 1998, la Cooperazione italiana ha adottato delle nuove linee guida in materia di questioni di genere e di programmi a tutela dei minori. Nel 2001 proseguirà l'attuazione dei programmi pluriennali inseriti nel documento di programmazione '99, che hanno già portato l'Italia a diventare il sostenitore più importante dell'UNIFEM, cioè del programma delle Nazioni Unite per il miglioramento delle condizioni delle donne nei PVS.

Infine, un settore in cui continuerà intenso l'impegno della Cooperazione italiana è quello della formazione, innanzitutto nell'ambito del programma Universitas con

l'OIL, segnatamente caratterizzato da un'ottica di lotta alla povertà. Un segmento importante sarà costituito anche dalla formazione di operatori italiani per la cooperazione allo sviluppo, rafforzando la collaborazione con l'UNDESA e con le università italiane.

Biodiversità

La biodiversità, a livello di specie, di popolazioni e di ecosistemi, è elemento fondamentale per l'adattamento ai cambiamenti dell'ambiente. Qualsiasi sistema biologico, infatti, se variabile avrà al suo interno geni e quindi individui capaci di sopravvivere e riprodursi in ambienti anche molto diversi, in cui si affermano di volta in volta combinazioni genetiche diverse. La variabilità e la selezione hanno sempre rappresentato elementi importanti ai fini economici e di conservazione biologica.

Queste problematiche sono state affrontate per la prima volta in modo compiuto a livello mondiale nell'ambito della Conferenza di Rio (1992), parallelamente alla quale è stata concordata la Convenzione per la Biodiversità sottoscritta da un grandissimo numero di Paesi. Tre anni prima era stato concordato in ambito FAO l'impegno internazionale per la conservazione delle risorse genetiche vegetali (International Undertaking for Plant Genetic Resources).

Nonostante l'esistenza di questo quadro di riferimento, i problemi da affrontare per la conservazione della variabilità genetica sono numerosi e complessi; resi ancora più complessi dall'affermarsi delle imprese biotecnologiche. Uno dei nodi fondamentali da risolvere è quello della "distribuzione equa dei benefici" (equitable sharing of benefits) derivanti dalle risorse genetiche. In sintesi, questo consiste nella rivendicazione da parte dei PVS di godere, almeno in parte, dei vantaggi derivanti al mondo intero dalla conservazione per millenni, nei PVS stessi, della variabilità genetica utilizzata dal nord del mondo per costituire varietà adatte alla produzione ed al mercato dei Paesi sviluppati e rivendute a caro prezzo agli agricoltori del Sud, che ne hanno reso disponibile la materia prima ("geni") sotto forma di varietà tradizionali. Nel tentativo di attenuare queste divergenze, nella Convention on Biological Diversity (CBD) è stato introdotto il concetto di proprietà nazionale del germoplasma, che di fatto riduce la libertà di accesso al germoplasma stesso da parte dei Paesi non detentori, unitamente all'auspicio di pervenire ad un accordo multilaterale che regoli la distribuzione delle risorse genetiche in cambio di supporto finanziario per la conservazione nel luogo di origine e del trasferimento di know-how anche biotecnologico ai PVS. Il problema cruciale per la conservazione della biodiversità è quindi quello dell'accesso al germoplasma da parte dei Paesi ricchi ed alle tecnologie applicative da parte dei PVS.

L'Italia è sempre stata caratterizzata, nel campo specifico del miglioramento genetico ed ora delle biotecnologie, dalla presenza di un livello tecnico medio-alto. Il nostro Paese è un potenziale erogatore di know-how ai PVS con i quali ha alcuni interessi in comune, quale quello di diminuire l'attuale rigidità di mercato per sviluppare una propria tecnologia.

Da quanto sopra detto deriva la scelta della Cooperazione italiana di mettere allo studio l'avvio di un'azione internazionale tendente a facilitare l'accesso dei PVS

all'uso sostenibile delle biotecnologie, favorendo dei piani di ricerca applicata per contribuire alla soluzione dei problemi della fame nel mondo. Nell'immediato il sostegno dell'Italia ai PVS si potrebbe concentrare sulle attività di conservazione della biodiversità "in situ" e "on the farm", di formazione e di supporto istituzionale, in particolare per l'adeguamento legislativo e regolamentare. In questa ottica la DGCS e l'Istituto Agronomico per l'Oltremare stanno lavorando su di un'ipotesi di programma per la valorizzazione delle risorse genetiche delle specie di interesse agro-alimentare.

Conflitti e cooperazione allo sviluppo

L'APS è una componente essenziale dell'azione di politica estera italiana mirante alla stabilizzazione, alla ricostruzione ed allo sviluppo di regioni e Paesi travagliati da conflitti, che –se non contenuti ed avviati a soluzione- rischiano di avere riflessi negativi sulla sicurezza e sulle relazioni economiche esterne dell'Italia. Il caso dei Balcani è emblematico del ruolo cruciale che la Cooperazione italiana sta svolgendo a sostegno dell'azione diplomatica e del peace-keeping. In modo analogo, gli aiuti che l'Italia concede da un lato ai Palestinesi, al Libano, all'Egitto ed alla Giordania in Medio Oriente e dall'altro lato ai tre Paesi del Maghreb (Algeria, Marocco e Tunisia) mirano a favorire il consolidarsi nell'insieme del Mediterraneo di condizioni di stabilità politica e sociale capaci di rafforzare i rapporti di collaborazione economica, commerciale e culturale tra tutti i Paesi della regione, senza dimenticare l'influenza indiretta –ma molto importante- che l'APS esercita nel facilitare le intese bilaterali per la gestione ordinata dei flussi migratori, come è stato nel caso della Tunisia e del Marocco.

Nel Corno d'Africa, gli intensi rapporti di partenariato stabilitisi nel corso degli ultimi anni per la definizione e l'attuazione di programmi di aiuto dell'Italia molto consistenti hanno rafforzato l'autorevolezza dell'azione diplomatica del nostro Governo ed ha ampliato i margini negoziali del Sottosegretario sen. Serri, che ha operato a nome dell'Unione Europea per la composizione del conflitto tra Etiopia ed Eritrea. Non va infine dimenticata la presenza costante –anche se indiretta, tramite Unione Europea- della Cooperazione italiana in Somalia.

Sulla base delle "linee guida", adottate nel 1999, la Cooperazione è impegnata a finanziare attività di sminamento nei PVS che stanno uscendo da conflitti interni ed internazionali. Un disegno di legge in discussione in Parlamento vuole affidare 50 miliardi in gestione alla DGCS per rafforzare l'impegno italiano in questo campo.

Emergenze umanitarie e cooperazione allo sviluppo

La Cooperazione sta dimostrando ampiamente la propria capacità di reagire immediatamente ed efficacemente alle situazioni di crisi ed alle emergenze umanitarie, sia operando bilateralmente che rispondendo agli appelli lanciati dalle grandi organizzazioni internazionali (Segretariato delle N.U., 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 armati. Nel caso delle iniziative

strettamente umanitarie, l'ambito di azione della Cooperazione italiana non è limitato ai soli Paesi in via di sviluppo con i quali l'Italia ha consolidati rapporti di partenariato, ma si estende a Paesi fuori dal novero dei PVS come la Russia (dove la Cooperazione italiana è intervenuta per alleviare la situazione dei profughi dalla Cecenia con un programma sanitario) o la Libia (assicurando la riabilitazione dell'ospedale traumatologico di Bengasi).

Quando le situazioni di emergenza coinvolgono Paesi nei quali esistono rapporti di cooperazione consolidati, l'Italia è in grado di farsi essa stessa capofila dei donatori bilaterali e multilaterali, come è avvenuto promuovendo, insieme al Governo del Mozambico ed all'UNDP, la Conferenza internazionale per la ricostruzione del Mozambico, svoltasi a Roma nei giorni 3-4 maggio 2000. .

In questo contesto, va ricordato il ruolo degli aiuti alimentari ed umanitari della Cooperazione alla Corea del Nord come strumento di facilitazione dell'avvio di relazioni diplomatiche con l'Italia.

3. L'aumento delle richieste di intervento della Cooperazione italiana

Negli ultimi due anni è molto aumentato l'impegno richiesto alla Cooperazione a sostegno di specifiche componenti della nostra politica estera. Un ulteriore incremento si sta verificando in questi mesi per effetto dell'energico impulso che le nuove Direzioni Generali geografiche stanno dando alle iniziative di politica estera.

Nei Balcani, soprattutto, dopo la guerra del Kosovo, ai due Paesi nei quali la Cooperazione era impegnata sul piano bilaterale (Albania e Bosnia), si sono aggiunti la Macedonia, il Kosovo, il Montenegro e la stessa Serbia. Lo stesso programma bilaterale di aiuti all'Albania è andato crescendo in volume, consistenza e complessità, mentre il processo di progressivo ridimensionamento dell'impegno in Bosnia procede lentamente. La DGCS si è assunta, a partire da quest'anno, la rilevante responsabilità di completare gli interventi straordinari programmati in Albania dalla struttura della Presidenza del Consiglio gestita fino al 31.12.1999 dal Commissario straordinario gen. Angioni.

Alla Cooperazione italiana viene richiesto di assicurare la parte più sostanziale della partecipazione finanziaria italiana al Patto di Stabilità, con un impegno complessivo di 305 miliardi di lire, destinati a 16 progetti di ricostruzione e sviluppo, di cui 12 "quick start". Con questo impegno della Cooperazione, l'Italia riesce a collocarsi come primo Paese donatore nel Patto. La DGCS ha poi favorito la costituzione del Forum delle ONG italiane per il Patto di Stabilità e la presentazione da parte di queste ultime di progetti riconducibili agli obiettivi di democratizzazione e difesa dei diritti umani perseguiti dallo stesso Patto di Stabilità.

Per quanto riguarda il Medio Oriente, all'impegno costante della Cooperazione italiana in favore dei palestinesi e della Giordania, negli ultimi due anni si è aggiunta

una crescente cooperazione con la Siria e, da ultimo, si stanno valutando le opzioni per il rafforzamento della cooperazione con il Libano, con specifica attenzione alla riabilitazione del Libano meridionale, dopo il ritiro israeliano dalla fascia di confine. Sono in fase di avvio sul canale dell'emergenza i rapporti di cooperazione con l'Iran.

Nel Maghreb, all'intensa cooperazione in atto con la Tunisia ed il Marocco, si è accompagnata da ultimo, dopo anni di stasi forzata, la ripresa degli interventi in Algeria. In considerazione degli obiettivi proposti nell'ambito del partenariato euro-mediterraneo e lanciati dalla Conferenza di Barcellona del 1995, gli aiuti italiani sono indirizzati soprattutto al sostegno alla creazione di un'area di libero scambio entro il 2010. Puntiamo a favorire lo sviluppo delle PMI e di attività generatrici di reddito negli strati più poveri della popolazione.

Il ruolo delle ONG

La collaborazione con il mondo del volontariato ha avuto un rilancio molto consistente negli ultimi tre anni. Lo stanziamento per finanziare i programmi promossi dalle ONG italiane riconosciute è cresciuto da lit. 32 miliardi nel 1998, a 60 miliardi nel 1999 ed a 80 miliardi nel 2000. Nel 2001 si conta di stabilizzare i finanziamenti ai programmi promossi alla quota molto elevata del 2000, proseguendo, per altro verso, nell'azione di supporto alle ONG ai fini del loro inserimento nei programmi di sviluppo delle Agenzie delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea, in presenza o meno di un co-finanziamento della Cooperazione italiana.

Cooperazione decentrata

La continua crescita della Cooperazione decentrata (cioè delle iniziative realizzate con le Regioni, le Provincie ed i Comuni italiani) è una grande opportunità, ma costituisce anche un impegno molto oneroso per la DGCS, che è chiamata a collaborare con decine di Regioni ed enti locali, per far sì che i loro interventi rientrino sinergicamente nei programmi nazionali di sviluppo dei PVS interessati e si inseriscano nelle più ampie strategie di cooperazione che il nostro Governo realizza. Questo comporta tra l'altro un continuo negoziato con gli organismi internazionali con cui la DGCS lavora per assicurare spazi e ruoli specifici alla Cooperazione decentrata, come del resto anche alle ONG italiane. Un passo avanti rilevante è stato compiuto con l'approvazione da parte del Comitato Direzionale del 24 marzo 2000 delle linee di indirizzo e modalità attuative della collaborazione della DGCS con le Regioni e gli enti locali.

4. L'esame della Cooperazione italiana da parte dell'OCSE

La coerenza con cui l'Italia sta perseguendo l'attuazione degli obiettivi internazionali di sviluppo fissati dalle grandi Conferenze delle Nazioni Unite è stata riconosciuta dall'OCSE nel suo rapporto, a conclusione della "peer review" (esame) delle attività

della Cooperazione italiana tra il 1996 ed il 2000, condotta tra marzo e giugno del corrente anno. Infatti, nel giugno 2000, pochi giorni dopo la pubblicazione del rapporto sull'economia italiana, l'OCSE ha reso pubblica la sua analisi e le sue raccomandazioni sulla Cooperazione allo sviluppo dell'Italia, a conclusione di un'indagine che ha condotto i nostri esaminatori (Canada e Svezia) a visitare le iniziative in corso in Etiopia e nei Territori palestinesi e che è proseguita a Roma con contatti a livello politico (Governo e Parlamento), amministrativo (incluso il Dipartimento del Tesoro) e della società civile (ONG, istituti di ricerca, giornalisti).

Rispetto alla precedente indagine del 1996, nel suo rapporto l'OCSE riconosce alla Cooperazione italiana importanti passi avanti, quali:

- il lancio di una specifica iniziativa di lotta alla povertà dell'importo di \$ 120 milioni;
- la decisione di creare un gruppo di lavoro per il "mainstreaming" della riduzione della povertà nell'insieme dei programmi della Cooperazione, insieme all'adozione di linee-guida settoriali per il sostegno al settore privato, le questioni di genere, i minori, ecc.;
- l'inquadramento delle nostre iniziative all'interno di programmi-Paese negoziati con i Governi nostri partners;
- l'applicazione generalizzata dei criteri di gestione noti come "project cycle management", con il risultato di un rigoroso controllo di qualità dei progetti in fase istruttoria;
- la conformità delle procedure di affidamento della realizzazione delle iniziative con le regole internazionali in materia di "competitive bidding";
- l'avvio di un limitato decentramento verso le Ambasciate e verso i 20 uffici locali della Cooperazione (Unità tecniche locali);
- la buona capacità della Cooperazione italiana di coordinare le sue attività con quelle degli altri donatori;
- la stretta collaborazione con le organizzazioni internazionali.

Dall'altro lato, le raccomandazioni dell'OCSE per migliorare l'efficacia dei nostri aiuti hanno tutte come punto di partenza la fragilità e reversibilità dei progressi compiuti dal 1993 in avanti, in assenza di un radicale rafforzamento della struttura tecnico-manageriale della Cooperazione italiana, ritenuto molto urgente.

5. Volume degli aiuti italiani e concentrazione geografica

Un problema che rimane aperto è quello del volume complessivo degli aiuti italiani. L'OCSE si è chiesta quanto i notevoli miglioramenti introdotti nella Cooperazione italiana possano produrre risultati altrettanto 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 nella media dei Paesi OCSE (0,24% del PIL). Si tenga conto che nel 1999 l'APS italiano ha raggiunto in termini percentuali soltanto lo 0,15% del PIL, collocandoci al penultimo posto tra i Paesi donatori dell'OCSE.

Di fronte all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, in occasione del Vertice del Millennio, il Governo italiano ha manifestato l'impegno a reperire risorse aggiuntive per l'APS, da investire nell'educazione, nel sistema sanitario e nell'accesso dei PVS alle nuove tecnologie dell'informazione, ma l'incremento degli stanziamenti non può che essere limitato, tenuto conto dei vincoli di bilancio.

Per essere efficaci gli interventi di cooperazione devono avere una massa critica, che non si può raggiungere se le risorse vengono ripartite su di un numero eccessivo di Paesi e progetti. Perciò, anche nel 2001 la Cooperazione italiana continuerà la politica di concentrazione geografica degli interventi in un gruppo di Paesi non superiore a 20.

Le risorse che la legge finanziaria 2001 assegnerà al MAE saranno concentrate per l'80% nei Balcani (Albania e repubbliche dell'ex Jugoslavia), in Medio Oriente (Territori palestinesi, Giordania, Siria e Libano), Africa settentrionale (Egitto, Tunisia, Algeria, Marocco), nel Corno d'Africa, nei Paesi SADC in Cina ed in India. Il rimanente 20% finanzia le iniziative in America Latina, in Africa occidentale e nei Paesi dell'Asia non prioritari.

La Cooperazione italiana intende destinare i due terzi delle risorse ai Paesi più poveri, classificati internazionalmente come Paesi meno avanzati (PMA) ed a basso reddito (LICs).