



CAPITOLO UNO

Il quadro
internazionale
della politica
di cooperazione

Gli attori
della cooperazione

Gli ambiti
di intervento
della Cooperazione
italiana

L'APS italiano

L'attività
di emergenza

La cooperazione
multilaterale

La Direzione
Generale
per la Cooperazione
allo Sviluppo

**Cooperazione allo sviluppo:
una panoramica**

PAGINA BIANCA

Il quadro internazionale della politica di cooperazione

Dichiarazione del Millennio e Millennium Development Goals

A livello internazionale, gli obiettivi prioritari dell'attività di Cooperazione allo Sviluppo sono enunciati nella "Dichiarazione del Millennio" (Sessione speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, settembre 2000).

Gli otto *Millennium Development Goals* (MDGs) costituiscono i traguardi che la comunità internazionale si è proposta di raggiungere entro il 2015.

I MDGs possono essere così riassunti:

1. lotta alla povertà e alla fame;
2. educazione di base universale;
3. eliminazione delle disparità tra i sessi;
4. riduzione di due terzi della mortalità infantile;
5. miglioramento della salute materna;
6. lotta contro l'AIDS, la malaria e le altre malattie infettive;
7. protezione dell'ambiente;
8. creazione di rapporti di partenariato globale per lo sviluppo.

Conferenza di Monterrey (marzo 2002)

La "Dichiarazione del Millennio" trova un seguito negli esiti della Conferenza di Monterrey del marzo 2002, che ha esplicitato le fonti di finanziamento che dovranno servire per conseguire i MDGs.

Vertice mondiale dell'alimentazione (giugno 2002)

Un altro decisivo momento programmatico ha avuto luogo a Roma con il Vertice mondiale dell'alimentazione, nel cui ambito si è costituito un Gruppo di lavoro intergovernativo per l'identificazione di linee guida concernenti il "diritto all'alimentazione".

Vertice ONU di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile (settembre 2002)

Sono inoltre da ricordare i principi scaturiti dal Vertice ONU di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, e cioè: buon governo e promozione

dei diritti umani e sociali; lotta alla povertà; promozione della salute; elaborazione di modelli di produzione e consumo sostenibili; accesso all'acqua; protezione della biodiversità; sfruttamento delle energie rinnovabili; promozione dei partenariati.

Ruolo dei G8

Attraverso i G8 degli ultimi anni hanno preso vita le seguenti iniziative e piani d'azione:

1. La costituzione del Fondo Globale per la lotta all'AIDS, alla tubercolosi e alla malaria (GFATM);
2. Il "Piano per l'Africa", finalizzato al sostegno della NePAD (*New Partnership for African Development*);
3. Il "Piano di Genova per l'e-government";
4. Il progetto *Education for All*, che ha come priorità l'istruzione elementare.

Il quadro europeo della cooperazione

Un riferimento essenziale per la Cooperazione italiana è costituito dagli obiettivi europei di cooperazione. Un terzo circa dell'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) italiano, infatti, è canalizzato tramite la Commissione Europea, sia come quota parte nazionale dovuta al Fondo Europeo di Sviluppo, sia come contributo dell'Italia per le attività ordinarie sul bilancio comunitario a titolo di aiuto allo sviluppo.

Gli attori della cooperazione

Gli attori della cooperazione, cioè i soggetti che partecipano alla discussione delle politiche di cooperazione, al loro finanziamento e realizzazione, si possono distinguere in pubblici e privati. I primi includono i Governi e le Istituzioni internazionali; i secondi la società civile e il settore privato.

Governi

Tutti i Governi dei paesi sviluppati, e un numero crescente di paesi emergenti, attuano in qualche misura una politica di cooperazione allo sviluppo. A seconda del Paese la responsabilità della sua attuazione può essere attribuita a un Ministero della Cooperazione, a un'agenzia specializzata, oppure a un Dipartimento o una Direzione Generale all'interno del Ministero degli Affari Esteri, come la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) in Italia.

Istituzioni internazionali

Accanto ai Governi, nel settore della Cooperazione operano numerosi organismi multilaterali: dalle agenzie delle Nazioni Unite e della Commissione Europea, alle Istituzioni Finanziarie Internazionali, tra cui le principali sono le Banche regionali di sviluppo e le Istituzioni di *Bretton Woods*.

I maggiori donatori, entrambi appartenenti al gruppo della Banca Mondiale, sono la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD) e l'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA). Sempre del gruppo Banca Mondiale, la Società finanziaria internazionale (*International Finance Corporation*, IFC) opera per promuovere lo sviluppo dell'industria privata nei Paesi in via di sviluppo (PVS) attraverso l'erogazione di prestiti direttamente al settore privato e la mediazione verso il mercato internazionale del credito.

Organizzazioni non governative

Le organizzazioni non governative (ONG) rappresentano la realtà più importante fra gli attori della società civile coinvolti nella cooperazione

allo sviluppo. Sono associazioni private, senza fini di lucro, che promuovono e realizzano azioni di volontariato e cooperazione internazionale per lo sviluppo. Operano sulla base dei principi di solidarietà tra popoli, per la promozione e il rispetto dei diritti fondamentali dell'umanità.

L'universo ONG è eterogeneo e complesso. Semplificando, si possono distinguere due tipologie di organizzazioni, le cui caratteristiche possono tuttavia coesistere: quelle di opinione (*advocacy*), che promuovono a vari livelli una determinata causa; e quelle operative, il cui scopo primario è la progettazione ed esecuzione di progetti di cooperazione. Queste ultime, a norma della legge 49/1987, possono ricevere finanziamenti pubblici dopo il riconoscimento formale da parte del Ministero degli Affari Esteri.

Cooperazione decentrata: il ruolo degli enti territoriali

La cooperazione decentrata rappresenta una grande opportunità, pur costituendo al contempo un impegno complesso. La sua essenza consiste nella capacità delle Regioni e degli Enti locali italiani di concordare con *partner* istituzionali di paesi terzi accordi di reciproco vantaggio in grado di creare sinergie.

Il punto di riferimento è costituito dalle "Linee di indirizzo e modalità attuative della collaborazione della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo con le Regioni e gli Enti Locali", del marzo 2000.

L'azione della DGCS tende essenzialmente a fornire alle autonomie locali dei quadri di riferimento entro cui inserire le proprie iniziative, per renderle coerenti con la politica di cooperazione governativa.

Associazioni economiche di categoria

L'importanza che la Cooperazione italiana attribuisce ai programmi di sviluppo delle piccole e medie imprese e delle micro-imprese è alla base dell'impegno per l'intensificazione dei contatti e della collaborazione con le associazioni di categoria della piccola e media impresa, del commercio e dell'artigianato.

Su 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*.

Università e Centri di eccellenza

Il riconoscimento di un nuovo ruolo svolto dalle università del nostro Paese nel contesto della Cooperazione italiana è avvenuto a partire dalla sottoscrizione della Dichiarazione di intenti siglata a Villa Madama, il 6 dicembre 2004, in chiusura della prima edizione delle "Giornate per la Cooperazione italiana".

Tale documento sottolinea che l'università deve diventare un luogo di incontro e confronto per favorire la comunicazione e la reciproca valorizzazione delle esperienze. Essa deve inoltre contribuire ai processi di stabilizzazione dei paesi di nuova democrazia per facilitare il passaggio dall'emergenza alla piena ricomposizione di una vita civile aperta allo sviluppo, in particolare per le nuove generazioni.

La Cooperazione italiana sostiene la collaborazione tra le università italiane e quelle africane, azionarie che negli ultimi anni si è estesa ai paesi balcanici e mediterranei, e promuove il finanziamento di numerosi corsi di specializzazione e master.

1. I canali

CANALE BILATERALE

Flusso di interventi (doni e crediti) proveniente da un Paese a favore di un PVS con cui è stata direttamente concordata l'iniziativa di sviluppo. L'esecuzione delle iniziative può essere a gestione diretta di amministrazioni pubbliche, o può essere affidata a ONG o a imprese.

CANALE MULTILATERALE

Flusso di interventi realizzati da un organismo internazionale, che decide come utilizzare le risorse, con l'apporto finanziario di vari governi donatori.

Si tratta di finanziamenti slegati (senza vincolo di acquisto di beni o servizi nei paesi donatori) e sempre a titolo di dono.

Le fattispecie sono due:

- contributi obbligatori: il Paese donatore deve periodicamente effettuare il versamento della quota, sulla base di una ripartizione fissata al momento dell'adesione all'organismo internazionale;
- contributi volontari: il Paese donatore negozia di volta in volta il versamento da effettuare con l'organismo internazionale.

CANALE MULTI-BILATERALE

Flusso di interventi concordati e finanziati a livello bilaterale, ma affidati in esecuzione a un'agenzia specializzata o a un organismo internazionale. La cooperazione multi-bilaterale rappresenta uno strumento operativo tramite cui realizzare un collegamento tra le attività degli organismi multilaterali e i programmi di cooperazione attuati sul piano bilaterale.

2. Volontari e cooperanti

Il personale volontario è reclutato dalle ONG per essere utilizzato in attività di cooperazione. Gli oneri assicurativi e previdenziali sugli emolumenti corrisposti dalle ONG sono a carico della DGCS.

I cooperanti sono selezionati dalle ONG per attività di cooperazione. Vengono affidati loro incarichi di rilevante responsabilità tecnica, gestionale e organizzativa.

I contratti esaminati e registrati nel corso del 2004 sono stati 60 per i volontari e 420 per i cooperanti. Il fatto che il numero di cooperanti sia molto superiore a quello dei volontari riflette il mutamento nelle modalità di intervento nei PVS da parte delle ONG italiane e, più in generale, l'aumento del livello di professionalità richiesto per gli interventi.

Ambiti di intervento

Riduzione della povertà

La riduzione della povertà è l'obiettivo fondamentale della Cooperazione italiana, perseguito nel rispetto di alcuni principi:

- ☐ responsabilità primaria dei PVS nel definire i propri piani di sviluppo;
- ☐ decentramento dei programmi e partecipazione dei soggetti direttamente interessati alla loro definizione e attuazione;
- ☐ coerenza tra le componenti delle attività italiane verso i PVS.

Piano d'azione per l'Africa

L'Italia pone l'Africa sub-sahariana al centro della propria azione di cooperazione, seguendo quanto stabilito nel giugno del 2002 al Vertice G8 di Kananaskis, che ha adottato un "Piano d'azione per l'Africa" individuando i seguenti obiettivi:

1. democrazia e buon governo;
2. prevenzione e composizione dei conflitti;
3. sicurezza alimentare, educazione e salute;
4. crescente partecipazione dei paesi africani al commercio internazionale;
5. promozione degli investimenti privati in Africa.

Sanità

La Cooperazione italiana considera la promozione della salute un suo obiettivo prioritario, in quanto diritto fondamentale e fattore essenziale per la crescita economica e lo sviluppo umano. Gli interventi si conformano, generalmente, ad alcuni principi guida: l'equità nella distribuzione e nell'accesso alle risorse sanitarie; la prevenzione; la partecipazione comunitaria; l'utilizzo di tecnologie appropriate; l'intersectorialità e la promozione dell'autosufficienza locale.

Un ruolo di primo piano occupa la lotta contro le grandi pandemie. L'Italia ha attivamente contribuito a tutte le fasi preparatorie dell'istituzione del Fondo Globale per la lotta contro l'AIDS, la malaria e la tubercolosi (GFATM), e ne è uno dei maggiori contribuenti. Eroga, inoltre, finanziamenti a Organizzazioni Internazionali, a progetti promossi e affidati a ONG e ad attività del-

l'Istituto Superiore della Sanità.

Il volume complessivo dei contributi italiani nel periodo 2000-2005 ammonta a 404 milioni di euro per il GFATM. A questi debbono essere aggiunti circa 80 milioni di euro per altre iniziative finanziate sul canale bilaterale e multilaterale.

Cancellazione del debito

Il programma, sorto nel corso del G7 di Lione del 1997, in cui è stata lanciata l'iniziativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*), intende fornire un'assistenza straordinaria a livello sostenibile per la riduzione del debito dei PVS più poveri e maggiormente indebitati con governi esteri.

L'impegno italiano consiste nell'assicurare che, nei singoli accordi bilaterali conclusi con i paesi beneficiari, le risorse liberate dalla cancellazione e conversione siano destinate alla realizzazione effettiva di strategie di riduzione della povertà. Accordi per circa 700 milioni di euro sono stati conclusi con Giordania, Marocco, Egitto, Perù, Algeria, Ecuador e Indonesia. I progetti finanziati con le risorse liberate dalla conversione hanno interessato in via prioritaria i settori dell'istruzione, della sanità, delle risorse idriche e dello sviluppo rurale.

Creazione di un quadro favorevole per gli investimenti esteri nei PVS

L'Aiuto pubblico allo sviluppo consiste anche nella promozione di condizioni favorevoli allo sviluppo stesso, nella misura in cui incoraggia la propensione delle imprese private a investire nei PVS.

Nel luglio 2000 le Nazioni Unite hanno lanciato il *Global Compact*, iniziativa mirata a impegnare il settore privato a perseguire le finalità della "Dichiarazione del Millennio". Recentemente la promozione del *Global Compact* in Italia è stata demandata all'OIL.

Sviluppo sostenibile

L'essenza di questa forma di sviluppo è la creazione di un rapporto stabile fra le attività

umane e il mondo naturale, che non diminuisca le prospettive per le generazioni future di godere di una buona qualità della vita.

Al Vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, l'Italia ha presentato numerose iniziative di partenariato, che possono raggrupparsi in quattro categorie: biodiversità, cambiamenti climatici, desertificazione, foreste.

Promozione del ruolo delle donne

Nel quadro della strategia di riduzione della povertà la promozione del ruolo delle donne riveste un'importanza speciale. L'azione della Cooperazione italiana è tesa a sostenere la partecipazione della donna a ogni livello della vita culturale, sociale, politica ed economica.

Dal 1998 la Cooperazione italiana ha adottato delle linee-guida per le tematiche di genere e quelle dei minori, e ha intrapreso iniziative volte ad assicurare alle donne condizioni di vita sempre migliori, promuovendo salute, educazione, formazione e lavoro; proteggendo bambine, adolescenti e donne adulte da violenze e abusi; sostenendo strategie che contribuiscano a garantire la loro dignità e la loro crescita armonica.

Tutela dei minori

La tutela e la promozione dei diritti dei minori è una tematica centrale per la Cooperazione italiana, nella convinzione che i programmi per le giovani generazioni rappresentino le migliori premesse per lo sviluppo sostenibile e per la diffusione dei processi democratici e di pacificazione. Le iniziative intraprese si propongono non solo di combattere le più importanti problematiche minorili (sfruttamento del lavoro minorile, esclusione dall'educazione di base, abusi sessuali e traffico), ma soprattutto di prevenirle, affrontandone le cause alla radice.

ICT ed e-Government

L'accesso, la diffusione e la produzione di conoscenza rappresentano uno degli aspetti fondamentali per il raggiungimento dei *Millen-*

3. Le priorità geografiche

Anche nel 2005 la Cooperazione italiana non si è discostata, dal punto di vista delle priorità geografiche, dalle linee individuate negli anni precedenti.

Poiché l'obiettivo centrale della Cooperazione allo Sviluppo è la riduzione della povertà, e la lotta contro la povertà si situa in primo luogo nel continente africano, l'Italia ha posto le esigenze dell'Africa sub-sahariana al centro della sua azione di cooperazione.

È stata inoltre dedicata una speciale attenzione a due paesi in cui il legame tra cooperazione e ritorno alla democrazia è particolarmente rilevante (Afghanistan e Iraq), nonché in generale all'area del Medio Oriente e all'America Latina.

4. Il Club di Parigi

Fondato nel 1956 per far fronte a una crisi finanziario-debitoria dell'Argentina, è un gruppo informale di creditori sovrani formatosi su base volontaria per coordinare gli sforzi volti alla ricerca di soluzioni sostenibili alle difficoltà di ripagamento del debito da parte di alcuni paesi, attraverso riscadenzamenti e cancellazioni del debito (alleggerimento del debito).

nium Development Goals. Pertanto l'ICT (*Information and Communication Technologies*) rappresenta una delle spinte propulsive per uno sviluppo rapido e sostenibile di ogni Paese, e quindi anche dei PVS.

Di fatto, però, oltre il 50% della popolazione mondiale è completamente esclusa dai benefici che il settore offre, nonostante l'accesso all'informazione sia stato definito "diritto fondamentale" nella Dichiarazione dei Principi del Vertice Mondiale sulla Società dell'Informazione, tenutosi a Ginevra nel dicembre del 2003.

La Cooperazione italiana è impegnata nel settore statistico, nell'assistenza ai processi elettorali, e nello specifico settore informatico. Sono state così gettate le basi per l'*e-government* per lo sviluppo, che riguarda l'applicazione delle nuove tecnologie informatiche e digitali alle attività amministrative e di gover-

no dei PVS, per renderle più efficienti e trasparenti.

Sostegno alla piccola e media impresa e al settore privato

Anche nel 2005 è continuato lo sforzo a sostegno del settore privato, attraverso la promozione di nuove iniziative di tipo integrato. Le imprese italiane infatti, in particolare quelle piccole e medie, sono attori privilegiati nella promozione dello sviluppo economico locale.

L'assistenza tecnica si è articolata sia in forme di assistenza diretta alle imprese (tecnologia, marketing, formazione, valutazione degli investimenti); sia in un sostegno diretto al rafforzamento delle istituzioni.

Cooperazione agricola e sicurezza alimentare

La sicurezza alimentare e, più in generale, lo sviluppo del settore agricolo e agro-alimentare, sono tematiche alle quali la Cooperazione italiana attribuisce un'altissima priorità.

Più che l'aumento delle produzioni, si persegue lo sviluppo rurale integrato. Vengono privilegiati gli interventi che determinano un rafforzamento delle capacità tecniche locali, sia a livello di comunità beneficiarie che di istituzioni competenti.

Nei paesi più avanzati (Europa Orientale e Bacino del Mediterraneo), la Cooperazione italiana punta al trasferimento di tecnologie e di *know-how*; alla formazione specializzata dei tecnici locali; a uno sviluppo agro-industriale, nonché alla messa a punto di sistemi di commercializzazione.

Nei paesi più poveri gli interventi sono volti prevalentemente ad assicurare la sussistenza alimentare e il miglioramento della produzione.

Formazione

L'istruzione è un fattore centrale per la lotta alla povertà e per la crescita dell'occupazione. Viene favorita sia la formazione in Italia che quella *in loco* di cittadini provenienti dai PVS.

5. Gli strumenti

DONO

Per dono si intende l'aiuto fornito senza obbligo di restituzione o pagamento di interessi. Può avvenire in valuta, sotto forma di beni di consumo o investimento, o come servizi (prestazioni di personale tecnico, studi e progettazioni). Gli aiuti umanitari e d'emergenza sono sempre a titolo di dono.

CREDITO D'AUTO

Designa la concessione di prestiti a condizioni agevolate per finanziare uno specifico progetto d'aiuto, in genere relativo a grandi lavori civili o a infrastrutture produttive. I crediti misti impiegano congiuntamente finanziamenti di APS (doni e/o crediti di aiuto) con finanziamenti di carattere commerciale (come possono essere i crediti all'esportazione).

CONVERSIONE DEL DEBITO

La conversione del debito originato da crediti d'aiuto è un meccanismo che prevede la cancellazione di parte del debito dovuto all'Italia. A fronte della conversione i paesi debitori debbono mettere a disposizione risorse in valuta locale per la realizzazione di progetti concordati tra i governi. Tali progetti debbono essere finalizzati allo sviluppo socio-economico, alla protezione ambientale, alla riduzione della povertà.

Sono eleggibili a operazioni di conversione i paesi per i quali sia previamente intervenuta un'intesa al Club di Parigi.

CANCELLAZIONE DEL DEBITO

Programma sorto nel corso del vertice G7 di Lione del 1997, dove è stata lanciata l'iniziativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*). Con esso si intende fornire un'assistenza straordinaria a livello sostenibile per la riduzione del debito dei PVS più poveri e maggiormente indebitati con governi esteri. L'Italia ha recepito tale raccomandazione con la legge 209/2000.

TRUST FUNDS

Consistono in un trasferimento di risorse finanziarie da un donatore a un'organizzazione multilaterale, da usare per un obiettivo, area, Paese o settore nel quale il donatore desidera operare avvalendosi dell'*expertise* dell'organizzazione scelta.

I fondi fiduciari possono essere sia *single donor*, in cui il finanziamento proviene da un unico donatore; sia *multi donor*, in cui più donatori apportano contributi finanziari.