

Cooperazione allo sviluppo: una panoramica



CAPITOLO UNO

Il quadro
internazionale
della politica
di cooperazione

Gli attori della
cooperazione

Gli strumenti
di intervento

Le priorità
geografiche
e tematiche
della
Cooperazione
italiana

Ambiti
di intervento
L'APS italiano

L'attività
di emergenza

La cooperazione
multilaterale

La Direzione
Generale
per la
Cooperazione allo
Sviluppo



PAGINA BIANCA

Il quadro internazionale della politica di cooperazione

Gli obiettivi generali della Cooperazione italiana allo sviluppo e i principi guida a cui essa ispira la propria azione sono inquadrabili nel più ampio contesto di accordi e decisioni assunte a livello internazionale e comunitario.

Dichiarazione del Millennio e Millennium Development Goals

Nell'ambito delle Nazioni Unite, la "Dichiarazione del Millennio", approvata nel settembre 2000 in occasione della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale, stabilisce gli obiettivi fondamentali di sviluppo che la comunità internazionale si è prefissa di raggiungere entro il 2015.

Gli otto Obiettivi del Millennio (*Millennium Development Goals*, MDGs), articolati in 18 sub-obiettivi e accompagnati da un set di indicatori volti a verificarne il raggiungimento, sono i seguenti:

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

Conferenza di Monterrey

La *Millennium Declaration* trova un seguito negli esiti della Conferenza internazionale tenutasi a Monterrey nel marzo 2002. Dalla Conferenza è scaturito il *Monterrey Consensus*, che individua le fonti di finanziamento che devono concorrere al conseguimento degli Obiettivi del Millennio e alla creazione di un ambiente favorevole per lo sviluppo nei Pvs.

Tali fonti sono:

- le risorse finanziarie domestiche dei Paesi in via di sviluppo (Pvs)
- gli investimenti diretti esteri e gli altri flussi finanziari internazionali
- il commercio internazionale
- l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS)

► la cancellazione del debito
► le fonti innovative di finanziamento.
A Monterrey è stato stabilito l'impegno al raggiungimento, da parte dei paesi donatori, di un rapporto APS/RNL pari allo 0,7% entro il 2015. Nel 2007, in ambito ONU, si è dato avvio al processo di preparazione della Seconda Conferenza sul finanziamento dello sviluppo (svolta a Doha dal 29 novembre al 1º dicembre 2008). Si è deciso che lo scopo della Conferenza sarebbe stato quello di verificare lo stato degli impegni assunti a Monterrey da donatori e partner per consolidare e aggiornare il complesso quadro delle fonti di finanziamento dello sviluppo.

Vertice mondiale dell'alimentazione (giugno 2002)

Il Vertice mondiale dell'alimentazione, svolto a Roma, ha posto le premesse per la costituzione di un Gruppo di lavoro intergovernativo finalizzato a identificare delle linee guida sul "diritto all'alimentazione".

Vertice ONU di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile (settembre 2002)

Nel corso di tale vertice sono stati affermati i principi di 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. Di particolare rilievo è il tema della lotta alla desertificazione, in particolare in Africa, e delle correlate implicazioni dei fenomeni di degrado del territorio per il raggiungimento dei MDGs.

I Forum internazionali di Roma e Parigi sull'efficacia degli aiuti

Nel quadro del Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE (OCSE-DAC), il processo sull'armonizzazione e l'efficacia degli aiuti ha avuto

inizio con il Forum di Roma del 2003, cui ha fatto seguito il Forum di Parigi del 2005. La *Paris Declaration*, sottoscritta da più di 100 Stati e Organizzazioni internazionali, ha stabilito i cinque principi cui la comunità internazionale – paesi donatori e beneficiari – deve uniformarsi per rendere più efficace l'aiuto allo sviluppo:

1. **Ownership:** gestione delle proprie politiche di sviluppo da parte dei Pvs.
2. **Alignment:** allineamento delle attività dei donatori alle strategie di sviluppo dei paesi beneficiari e utilizzo dei loro sistemi locali.
3. **Harmonisation:** coordinamento delle attività dei donatori per ridurre le duplicazioni e minimizzare i costi di transazione.
4. **Managing for results:** orientamento delle attività di donatori e paesi beneficiari al raggiungimento di risultati verificabili.
5. **Mutual accountability:** reciproca responsabilità per i progressi conseguiti nell'efficacia degli aiuti e per i risultati ottenuti in termini di sviluppo.

Tali obiettivi, da raggiungere entro il 2010, sono stati accompagnati da una serie di indicatori per verificare concretamente i progressi conseguiti in tali aree.

Durante il 2007, in ambito OCSE-DAC, ha preso avvio il processo di preparazione del Terzo Forum di Alto Livello (HLF) sull'efficacia degli aiuti (tenuto ad Accra nel settembre 2008).

Ruolo del G8

Nell'ambito dei vertici G8, negli ultimi anni hanno preso vita le seguenti iniziative e piani d'azione:

- ▶ Costituzione del Fondo Globale per la lotta all'AIDS, alla tubercolosi e alla malaria (GFATM).
- ▶ "Piano per l'Africa", finalizzato al sostegno della NePAD (*New Partnership for African Development*).
- ▶ "Piano di Genova per l'e-government".
- ▶ Progetto *Education for All*, che ha come priorità il raggiungimento dell'universalità dell'educazione primaria.

Il quadro europeo della cooperazione

Un riferimento essenziale per la Cooperazione

italiana è costituito anche dagli obiettivi europei di cooperazione. Circa un terzo dell'APS italiano è canalizzato tramite la Commissione europea, sia come quota-parte nazionale devoluta al Fondo europeo di sviluppo, sia come contributo dell'Italia per le attività ordinarie sul bilancio comunitario a titolo di aiuto allo sviluppo.

Sotto il profilo quantitativo dell'aiuto, il punto di riferimento per la Cooperazione italiana è rappresentato dalle decisioni del Consiglio europeo di Barcellona del 2002, ribadite dal Consenso europeo di sviluppo adottato nel 2005. Entrambi impegnano i paesi membri a un percorso di progressivo aumento dell'APS, a livello sia comunitario sia di singolo Paese. A livello paese l'obiettivo fissato dalla relativa *road map* è di un rapporto APS/RNL pari allo 0,7% – come stabilito dal Consenso di Monterrey – con gli obiettivi intermedi dello 0,33% nel 2006 e dello 0,51% nel 2010.

La Commissione ha inoltre adottato varie comunicazioni sullo sviluppo, come quella relativa alla coerenza delle politiche, al contributo dell'Unione Europea agli Obiettivi di sviluppo del Millennio, alla *Partnership mondiale per lo sviluppo sostenibile*, all'efficacia degli aiuti.

In particolare, alla luce dei principi di armonizzazione ed efficacia, nel maggio 2007 l'Unione Europea ha adottato il Codice di condotta sulla divisione del lavoro, avviando un processo di razionalizzazione dell'aiuto concentrando i singoli donatori su un numero ridotto di paesi e di settori, all'interno dei quali essi godono di un vantaggio comparato. Per rendere operativo tale processo, l'UE ha lanciato la cosiddetta *Fast Track Initiative on Division of Labour* con cui, oltre all'individuazione di un limitato gruppo di paesi in cui promuovere sul campo la divisione del lavoro – *Fast-tracking Countries* – si intende designare un numero di Stati membri – *Lead Facilitators* – che, con il supporto di un team ristretto di altri Stati membri europei, si assumano il ruolo di stimolare i processi di divisione del lavoro nei paesi selezionati.

Obiettivi di sviluppo del Millennio (MDGs) e target correlati

1. RADICARE LA POVERTÀ ESTREMA E LA FAME

- T1 - Dimezzare, tra il 1990 e il 2015, la percentuale di persone il cui reddito è inferiore a 1 dollaro al giorno.
- T2 - Raggiungere un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti, inclusi donne e giovani.
- T3 - Dimezzare, fra il 1990 e il 2015, la percentuale di persone che soffre la fame.

2. RENDERE UNIVERSALE L'EDUCAZIONE PRIMARIA

- T1 - Assicurare che ovunque, entro il 2015, i bambini, sia maschi che femmine, possano portare a termine un ciclo completo di istruzione primaria.

3. PROMUOVERE L'EGUAGLIANZA DI GENERE E L'EMPOWERMENT DELLE DONNE

- T1 - Eliminare le disparità di genere nel campo dell'educazione primaria e secondaria, preferibilmente entro il 2005, e a tutti i livelli educativi entro il 2015.

4. RIDURRE LA MORTALITÀ INFANTILE

- T1 - Ridurre di due terzi, fra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità infantile sotto i 5 anni.

5. MIGLIORARE LA SALUTE MATERNA

- T1 - Ridurre di tre quarti, fra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità materna.
- T2 - Raggiungere, entro il 2015, l'accesso universale ai sistemi di salute riproduttiva.

6. COMBATTERE L'AIDS, LA MALARIA E LE ALTRE MALATTIE

- T1 - Arrestare entro il 2015, invertendo la tendenza, la diffusione dell'HIV/AIDS.
- T2 - Raggiungere entro il 2010 l'accesso universale alle cure contro l'HIV/AIDS per tutti coloro che ne hanno bisogno.
- T3 - Arrestare entro il 2015, invertendo la tendenza, l'incidenza della malaria e delle altre principali malattie.

7. ASSICURARE LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

- T1 - Integrare i principi dello sviluppo sostenibile all'interno delle politiche e dei programmi dei paesi e invertire la tendenza alla perdita di risorse ambientali.
- T2 - Ridurre la perdita di biodiversità raggiungendo, entro il 2010, una riduzione significativa del tasso di perdita.
- T3 - Dimezzare entro il 2015 la percentuale di persone che non ha accesso all'acqua potabile e agli impianti igienici di base.
- T4 - Raggiungere entro il 2020 un significativo miglioramento delle condizioni di vita di almeno 100 milioni di abitanti delle baraccopoli.

8. SVILUPPARE UNA PARTNERSHIP GLOBALE PER LO SVILUPPO

- T1 - Rivolgersi ai bisogni specifici dei paesi meno avanzati, di quelli privi di sbocco al mare e dei piccoli Stati insulari in via di sviluppo.
- T2 - Sviluppare un sistema commerciale e finanziario più aperto, regolamentato, prevedibile e non discriminatorio.
- T3 - Trattare globalmente i problemi legati al debito dei Pvs.
- T4 - In cooperazione con le aziende farmaceutiche, rendere possibile nei Pvs l'accesso ai farmaci essenziali con costi sostenibili.
- T5 - In cooperazione con il settore privato, rendere disponibili i benefici delle nuove tecnologie, specie per quanto riguarda l'informazione e la comunicazione.

Gli attori della cooperazione

Governi

Tutti i Governi dei paesi sviluppati, anche se in misura molto diversa tra loro, e un numero crescente di paesi emergenti, attuano una politica di cooperazione allo sviluppo.

Nel 2007 l'Italia, con un APS pari a 3.970,62 milioni di dollari, si è situata al nono posto in termini assoluti nella classifica dei 22 donatori Ocse, il cui primo posto spetta agli USA. Tuttavia, se si passa a un'analisi percentuale, la *performance* risulta ridimensionata, con uno 0,19% che pone l'Italia al quart'ultimo posto di una classifica guidata dalla Norvegia.

Unione Europea

L'Unione Europea rappresenta il maggior donatore presente sulla scena internazionale, rivelando allo stesso tempo un ruolo centrale nella determinazione delle politiche internazionali di cooperazione. Nell'ambito dell'attività del Consiglio dei Ministri europei dello Sviluppo, che orienta le direzioni dell'attività di cooperazione dell'Unione, l'Italia ha rinnovato la propria presenza e partecipazione, agendo attivamente – anche attraverso relazioni di partenariati con paesi terzi – per l'affermazione di uno sviluppo umano improntato al rispetto dell'ambiente, alla tutela dei diritti umani e alla promozione del ruolo delle comunità locali e della società civile.

Istituzioni internazionali

Nel settore della cooperazione, accanto ai Governi 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 contributi italiani nel corso del 2007 sono stati rivolti a numerosi organismi delle Nazioni Unite, in particolar modo a UNDP (*UN Development Programme*) UNICEF (*UN Children's Fund*), ILO (*International Labour Organisation*), UNDESA (*UN Department of Economic and*

Fondo europeo di sviluppo-Fes

La DGCS rappresenta l'Italia nel Comitato di gestione del Fes (Fondo europeo di sviluppo), dove siede insieme al Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e finanze. Il Fes è il programma attraverso il quale si realizza la politica europea di cooperazione allo sviluppo verso 77 dei 79 paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) e i paesi e territori d'oltremare (21 territori autonomi, costituzionalmente dipendenti da Francia, Regno Unito, Paesi Bassi e Danimarca). La cooperazione si concretizza nel finanziamento di progetti di sviluppo, a livello nazionale e regionale, elaborati sulla base dei Documenti di Strategia Paese (*Country Strategy Paper, CSP*) negoziati dalla Commissione con i paesi beneficiari. Gli stanziamenti per i progetti sono approvati dagli Stati Membri, riuniti in sede di Comitato di gestione. Sia per il IX Fes (che ha coperto il periodo 2002-2007), sia per il X Fes (che copre il periodo 2008-2013), l'Italia figura come quarto contributore. Solo nel 2007 questo impegno finanziario si è tradotto in un contributo di 359,271 milioni di euro.

Social Affairs), WFP (World Food Programme), WHO (World Health Organisation) e FAO (Food and Agriculture Organisation).

I maggiori donatori, entrambi del 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 Pvs attraverso l'erogazione di prestiti direttamente al settore privato e la mediazione verso il mercato internazionale del credito.

La società civile

Nel corso degli ultimi decenni la società civile ha assunto un nuovo protagonismo quale attore fondamentale della cooperazione tra i paesi, in armonia con un'azione coordinata e partecipativa degli attori della cooperazione fin dalla costruzione delle politiche e degli interventi. Il ruolo e le potenzialità dei vecchi e dei nuovi

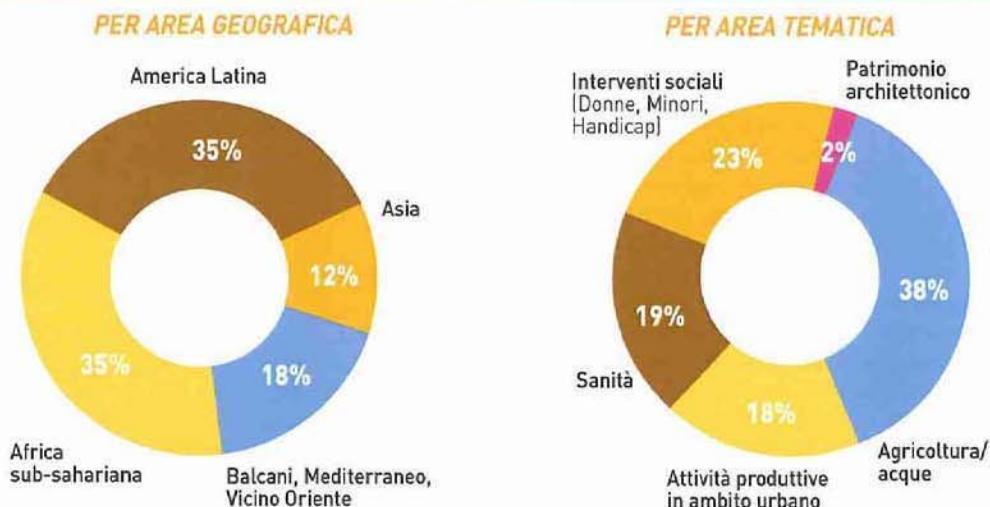
attori che si affiancano attivamente a quelli tradizionali è una realtà da riconoscere e valorizzare. La società civile copre numerose realtà più o meno organizzate, dalle associazioni di categoria ai soggetti privati, dalle nuove comunità di migranti fino alle molte ONG.

La categoria delle organizzazioni non governative abbraccia una vasta gamma di associazioni senza scopo di lucro, attive nella realizzazione di progetti nei paesi in via di sviluppo e nella sensibilizzazione, mediante apposite iniziative, dell'opinione pubblica italiana e internazionale sull'importanza dell'aiuto allo sviluppo. La Cooperazione italiana coadiuva – con contributi finanziari tra il 50% e il 70% della spesa – la realizzazione di progetti di sviluppo nei Pvs promossi da ONG italiane, riconosciute idonee a operare con il MAE ai sensi della legge n. 49/1987, e di campagne di "Informazione ed Educazione allo svil-

luppo" - INFOEAS, svolte dalle ONG prevalentemente in Italia. Le ONG, che rappresentano un'espressione dei diversi ambiti dell'associazionismo italiano (da quello cattolico a quello laico, a quello legato al mondo delle organizzazioni sindacali e professionali), si distinguono per l'impiego di personale volontario e, più in generale, per la capacità di coinvolgere attivamente le popolazioni del Sud del mondo nel processo di crescita economica e sociale dei rispettivi paesi (cosiddetto "sviluppo partecipativo"). Si caratterizzano, anche, per l'attitudine a entrare in contatto diretto con la realtà locale e per l'elevata flessibilità che consente il costante adeguamento delle soluzioni tecniche al contesto ove si opera. Nel 2007 sono state approvate 172 nuove iniziative promosse da ONG, di cui 106 da realizzare *in loco* nei Pvs e 66 di informazione ed educazione allo sviluppo. L'ammontare

Progetti ONG promossi nei Pvs.

Ripartizione dei contributi MAE pluriennali [2007-2009] deliberati nel 2007



L'ammontare complessivo dei progetti pluriennali deliberati, pari a 80,49 milioni di euro – di cui 44,23 riferiti al solo 2007 – è andato per il 35% a beneficio dell'Africa sub-sahariana (principali paesi destinatari: Mozambico, Repubblica Democratica del Congo, Zimbabwe, Somalia); per un ulteriore 35% a beneficio dell'America Latina (principali paesi destinatari: Argentina, Brasile, Bolivia, Ecuador); per il 18% a beneficio dell'area BMVO-Balcani, Meditarraneo, Vicino Oriente (principali paesi destinatari: Bosnia, Albania, Marocco, Macedonia, Territori Palestinesi); per il 12% a beneficio dell'area asiatica (principali paesi destinatari: Cambogia, Viet Nam, Pakistan).

I contributi deliberati per progetti *in loco* sono valsi a cofinanziare per il 38% progetti attinenti il settore primario (tipologie di intervento: potenziamento e salvaguardia delle risorse naturali agro-zootecniche, miglioramento qualitativo dell'organizzazione dei sistemi produttivi, investimenti nelle risorse umane); per il 18% progetti di incentivazione dell'occupazione in attività produttive del settore secondario, in ambito urbano; per il 2% progetti di valorizzazione del patrimonio culturale; per il 42% progetti di servizi socio-sanitari di cui il 23% in campo sociale (promozione del ruolo della donna, minori, handicap, fasce sociali particolarmente disagiate quali profughi, vittime di violenza, tratta, tossicodipendenza, rifugiati) e il 19% in campo medico.

dei co-finanziamenti per nuove iniziative *in loco* e INFOEAS ha raggiunto, nel solo 2007, 44,23 milioni di euro, al netto dei contributi previdenziali per volontari e cooperanti.

Il ruolo delle Regioni e degli Enti locali nella cooperazione allo sviluppo: la cooperazione decentrata

La necessità di una visione nazionale derivante da un rapporto più partecipativo con i diversi soggetti che, a livello paese, si occupano di cooperazione è alla base di molte raccomandazioni dell'OCSE-DAC. In tale contesto, la cooperazione decentrata rappresenta uno scenario di grande ricchezza che caratterizza la Cooperazione italiana, grazie alla grande vivacità dimostrata da Comuni, Province e Regioni a partire dagli anni '90.

Affermatasi nel quadro del nuovo protagonismo assunto dalle comunità locali nello scenario internazionale, la cooperazione decentrata si basa sulla costruzione di partenariati tra istituzioni locali del Nord e del Sud del mondo che – attraverso il coinvolgimento del proprio territorio – creano relazioni paritarie e improntate al reciproco scambio di conoscenze, culture e pratiche. Proprio la possibilità da parte degli Enti locali di stipulare accordi di cooperazione con le omologhe comunità territoriali nei Pvs – con le quali intrattengono spesso contatti diretti – spinge a intensificare il coordinamento tra politica di cooperazione locale e nazionale, così che i loro interventi rientrino a pieno titolo nelle più ampie strategie perseguiti dal Governo. In quest'ottica si pongono le attività del Coordinamento cooperazione decentrata della DGCS, improntate anche nel 2007 alla massima collaborazione e cura delle relazioni con le Regioni e gli altri Enti locali. Ciò ha portato alla stipula di diverse convenzioni tra il MAE e gli Enti locali. La DGCS ha altresì partecipato fattivamente a diverse attività, tra le quali: elaborazione di un accordo quadro intergovernativo Italia-Brasile, mirante a definire gli obiettivi e i settori di intervento della cooperazione decentrata italiana in Brasile, sottoscritto il 17 ottobre 2007; attività legate agli Accordi di Programma Quadro per i programmi di sostegno regionali per i paesi del Mediterraneo e dei Balcani; progetto "100 Città-Progetti Italia-Brasile", iniziativa dell'Anci e dell'Upi, con

l'obiettivo di riorganizzare, valorizzare e indirizzare l'insieme dei microprogetti tra Enti locali italiani e brasiliani; gruppo di supporto all'interno della FAO, nell'ambito del programma DGCS-FAO, cui la Direzione ha partecipato con un contributo supplementare *ad hoc* di circa 2,5 milioni di dollari, e destinato ad attività specifiche nel settore della cooperazione decentrata.

Associazioni 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.

In attuazione dell'art. 7 della legge n. 49/87, la Cooperazione italiana può deliberare il finanziamento parziale del capitale di rischio delle imprese miste. Per il finanziamento di tali progetti sono disponibili fondi a valere sul Fondo rotativo costituito presso Artigiancassa.

La collaborazione con le associazioni di categoria è importante per affinare questo strumento di cooperazione presso le aziende, specie le Pmi, potenzialmente interessate alla realizzazione di progetti nei Pvs.

Università ed enti di ricerca

Nell'ambito dell'art. 2 della legge n. 49/87, la DGCS favorisce la formazione, in Italia e *in loco*, di cittadini provenienti dai paesi in via di sviluppo. Le attività formative in Italia, che riguardano prevalentemente attività di studio di livello universitario e post universitario, sono realizzate attraverso due modalità: l'assegnazione di borse di studio (gestione diretta) a cittadini dei Pvs e l'erogazione di contributi per corsi/programma organizzati da Università italiane e altri enti specializzati a prevalente partecipazione pubblica.

Vengono privilegiate quattro aree tematiche: la gestione delle risorse primarie (acqua, agricoltura, ambiente); lo sviluppo della piccola e media impresa; il potenziamento degli apparati sanitari; il *capacity* e l'*institution building*.

Gli strumenti di intervento

L'attività di cooperazione si realizza attraverso i canali bilaterale, multilaterale e multibilaterale.

I canali

CANALE BILATERALE

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

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

Sotto il profilo finanziario, le modalità tradizionali di intervento sono rappresentate dai finanziamenti a dono e dai crediti d'aiuto.

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, oppure sotto forma di servizi (prestazioni di personale tecnico, studi e pro-

Commodity Aid e Programme Aid a dono

Si tratta di finanziamenti diretti da Governo a Governo e consistono in contributi a fondo perduto a sostegno della bilancia dei pagamenti dei paesi beneficiari, destinati all'importazione di beni strumentali e servizi connessi. Il *Commodity Aid* ha una finalità generale di aggiustamento strutturale, mentre il *Programme Aid* è rivolto allo sviluppo, nel quadro di programmi definiti, di specifici comparti. La DGCS ha elaborato procedure gestionali bilaterali: i Governi beneficiari sono titolari e responsabili delle procedure di acquisizione di beni e servizi mentre la Cooperazione italiana si pone come organismo finanziatore riservandosi un compito generale di supervisione e controllo sull'esecuzione dei programmi. I *Commodity Aid* e i *Programme Aid* in corso di attuazione riguardano i seguenti paesi: Angola, Egitto, Etiopia, Kenya, Mozambico, Nicaragua, Senegal, Serbia, Tunisia, Zambia e Zimbabwe.

gettazioni). Sono sempre a titolo di dono gli aiuti umanitari e d'emergenza. Nel corso del 2007 il volume complessivo degli impegni a dono è stato pari a 1.230.378.799,34 milioni di euro.

Doni a Organizzazioni Internazionali: i Fondi Fiduciari (Trust Funds)

Attraverso la forma del contributo volontario, la Cooperazione italiana ha fatto ricorso alla creazione di fondi fiduciari, sia per affiancare l'azione bilaterale in favore di singoli paesi, sia per portare avanti iniziative di carattere tematico o regionale. Essi 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*, cioè finanziati da un unico donatore, sia *multi donor*, in cui più donatori apportano contributi finanziari. La Cooperazione italiana finanzia numerosi fondi fiduciari presso la Banca Mondiale – nel 2007 le iniziative hanno riguardato settori prioritari quali l'ambiente, la microfinanza, il patrimonio culturale, l'infanzia, lo sviluppo del

Fondo Fiduciario per le infrastrutture Unione Europea-Africa

Il 23 aprile 2007 è stato firmato l'Accordo per la creazione di un Fondo Fiduciario destinato a sostenere la realizzazione di infrastrutture negli Stati africani. L'intesa è stata raggiunta tra il Commissario europeo per gli aiuti umanitari e lo sviluppo, i rappresentanti di Austria, Belgio, Italia, Spagna, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Grecia e il Presidente della Banca europea per gli investimenti (Beil). Obiettivo chiave di tale Fondo è di contribuire a raggiungere gli obiettivi strategici del partenariato Europa-Africa, in conformità con le priorità adottate dalla NePAD a livello continentale e regionale, evitando la frammentazione delle risorse e favorendone allo stesso tempo la mobilitizzazione. Il Fondo finanzia progetti di infrastrutture transnazionali o progetti nazionali con forte impatto regionale, nei seguenti settori: trasporti, reti idriche, energia e telecomunicazioni. Ciò avviene attraverso quattro strumenti di intervento: riduzione del tasso d'interesse; finanziamento dei premi assicurativi; sovvenzioni dirette per componenti di progetto che producono un vantaggio, sociale o ambientale, sostanziale; finanziamento per l'assistenza tecnica, inclusi i lavori preliminari per i progetti infrastrutturali ammissibili, la supervisione del progetto e il potenziamento della capacità tecnica e amministrativa del personale locale in Africa. L'Italia ha destinato al Fondo 5 milioni di euro. Nel 2007 la DGCS ha erogato la prima delle due tranches previste, di 2,5 milioni di euro.

settore privato, la ricerca agricola e l'emergenza – sia presso le banche di sviluppo regionali tra cui BID, CAF, BCIE, AfDb.

Credito d'aiuto

Il credito d'aiuto si differenzia dal dono in quanto il beneficiario restituisce il capitale prestato, anche se a condizioni estremamente agevolate e in tempi molto lunghi. Si tratta di uno strumento di intervento in favore dei Pvs destinato al finanziamento di un singolo progetto "finalizzato" in settori quali quello infrastrutturale, sanitario, ambientale, ecc., oppure destinato al finanziamento di una linea di credito aperta che può essere impiegata per il sostegno alla bilancia dei pagamenti, forniture di *commodities*, sviluppo delle piccole e medie imprese. I crediti d'aiuto vengono concessi esclusivamente su

richiesta delle competenti autorità dei Pvs, nel quadro di un rapporto organico di cooperazione. Nel corso del 2007 i nuovi impegni – derivanti da crediti approvati precedentemente dal Comitato Direzionale – per i quali il Ministero dell'Economia e delle finanze ha emesso il decreto di autorizzazione alla stipula della relativa convenzione finanziaria, sono stati sette, per un importo complessivo di circa 137 milioni di euro. Rispetto al 2006 vi è stata una flessione degli impegni dovuta a una minore richiesta da parte dei Pvs, avendo alcuni di essi beneficiato della cancellazione del debito. I crediti d'aiuto decretati nel corso del 2007 si indirizzano prevalentemente verso aree politicamente ed economicamente importanti per l'Italia (Bacino Mediterraneo e Medio Oriente: 5 crediti; Africa: 1; Asia: 1) e intervengono in settori prioritari per i Pvs quali infrastrutture, agro-alimentare, sanitario, ambientale e sviluppo delle piccole e medie imprese.

Conversione del debito

Il debito originato da crediti d'aiuto può essere convertito in progetti di sviluppo. Il meccanismo prevede la cancellazione di parte del debito concessionale in valuta convertibile, a fronte della messa a disposizione da parte dei paesi debitori di risorse equivalenti – in genere in valuta locale – da destinare alla realizzazione di progetti concordati tra i Governi. I progetti sono finalizzati allo sviluppo socio-economico, alla protezione ambientale e alla riduzione della povertà. Sono eleggibili a operazioni di conversione i paesi per i quali sia previamente intervenuta un'intesa nell'ambito del Club di Parigi. L'accordo di ristrutturazione raggiunto in tale sede deve prevedere specificamente la possibilità di procedere alla conversione del debito. La legge finanziaria per il 2007 ha previsto la possibilità di convertire anche quei crediti d'aiuto che non abbiano subito in precedenza una ristrutturazione. Tale possibilità è consentita, oltre che nel caso di catastrofi naturali, anche nel caso di iniziative per lo sviluppo promosse dalla comunità internazionale, che consentano un'efficace partecipazione italiana. Negli anni 2000-2007, l'Italia è stato il Paese membro più attivo sul fronte delle conversioni debitorie da crediti d'aiuto. Accordi sono stati conclusi, in

ordine cronologico, con Marocco, Giordania, Egitto, Tunisia, Perù, Algeria, Ecuador, Yemen, Indonesia, Djibuti, Kenya, Pakistan, Perù (II), Egitto (II) e Macedonia. L'importo effettivamente convertito al 31 dicembre 2007 è pari a 281.696.725,34 euro. I progetti finanziati con le risorse liberate dalla conversione hanno interessato in via prioritari i settori dell'istruzione (scuole, università, biblioteche); della sanità (ospedali, strutture sanitarie di base, campagne contro l'abuso di droghe, distribuzione medicinali); delle risorse idriche e dello sviluppo rurale (valorizzazione di zone agricole, costruzione di strade rurali, approvvigionamento di acqua potabile).

Cancellazione del debito

L'iniziativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*), lanciata da FMI e Banca Mondiale, è stata adottata nel 1996 al Vertice G7 di Lione nel quadro delle azioni intraprese dalla comunità internazionale per rendere sostenibile, nel medio-lungo periodo, il debito estero dei paesi più poveri. L'iniziativa è stata in seguito "rafforzata" in occasione del Vertice G7/G8 di Colonia del 1999, in cui si decise di aumentare il numero dei paesi eleggibili all'iniziativa, di elevare l'ammontare del debito idoneo alla cancellazione e di accelerare i tempi di messa in atto del Programma attuativo dell'iniziativa (Iniziativa HIPC rafforzata).

I paesi che hanno raggiunto il cosiddetto *decision point*, che segna l'avvio del processo, vengono dichiarati eleggibili all'iniziativa. Il debito viene invece cancellato totalmente se il Paese raggiunge il *completion point*.

► Decision point

Per raggiungere il *decision point* il Paese HIPC deve aver attuato con successo una serie di misure in campo economico (programmi di stabilizzazione macroeconomica, riforma del settore pubblico, riorientamento della spesa pubblica per progetti nel campo della riduzione della povertà, educazione, sanità e sociale); aver predisposto un documento di Strategia di riduzione della povertà; aver sanato precedenti situazioni di irregolarità. In questa fase viene calcolato l'ammontare della riduzione debitoria necessaria per portare gli indicatori del debito

ai livelli previsti dall'iniziativa e il Paese comincia a beneficiare della cancellazione parziale del debito.

► Completion point

Per raggiungere il *completion point* il Paese deve aver mantenuto la stabilità macroeconomica, attuato le riforme chiave in campo strutturale e sociale e realizzato con successo, per almeno un anno, la Strategia di riduzione della povertà. Il Paese beneficia quindi della cancellazione debitoria finale e dell'eventuale assistenza aggiuntiva.

Il Club di Parigi

Fondato nel 1956 per far fronte a una crisi finanziaria e 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 rimborso del debito da parte di alcuni paesi, attraverso riscadenzamenti e cancellazioni (alleggerimento del debito).

Le priorità geografiche e tematiche della Cooperazione italiana

L'individuazione delle priorità geografiche e settoriali della Cooperazione italiana si inserisce pienamente nel quadro degli Obiettivi di sviluppo del Millennio.

Se con la Dichiarazione del Millennio è stato stabilito l'obiettivo di dimezzare la povertà entro il 2015, non si può non considerare il fatto che proprio l'Africa è l'area del pianeta nella quale la lotta alla povertà è più necessaria e in cui più precaria è la stabilità dei governi e delle istituzioni democratiche.

Gli interventi della Cooperazione italiana, in linea con gli impegni presi in occasione del *Summit G8* di Gleaneagles del 2005 e ribaditi al vertice di Heiligendamm del 2007, sono infatti concentrati principalmente sul continente africano, con particolare riguardo all'Africa sub-sahariana.

Accanto al continente africano, l'azione italiana si concentra in quelle zone che vivono situazioni di conflitto e post-conflitto – Iraq, Afghanistan, Libano, Sudan e Somalia – al fine di contribuire ai processi di pacificazione e stabilizzazione. Ciò nella consapevolezza che gli interventi di cooperazione, per incidere realmente sul tessuto economico e sociale delle popolazioni destinatarie, devono inserirsi in una prospettiva di sviluppo di medio e lungo periodo. Non vengono tralasciate nemmeno quelle aree nelle quali la presenza del nostro Paese ha radici storico-culturali profonde – America Latina, Medio Oriente, Mediterraneo – garantendo continuità alle azioni e alle attività già avviate negli anni precedenti.

Per quanto riguarda le priorità settoriali di intervento della Cooperazione italiana, esse, se da un lato si pongono nell'ambito degli Obiettivi di sviluppo del Millennio concorrendo al loro raggiungimento, dall'altro costituiscono il segno di una nuova e maggiore attenzione alle criticità emergenti.

Per questo viene proseguita e rafforzata l'azione nei tradizionali settori di intervento legati alla salute, all'educazione e alla formazione.

Particolare importanza riveste in questo quadro l'adozione di un approccio globale, anche attraverso il rinnovato impegno per il Fondo Globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria.

Assume inoltre priorità strategica l'orienta-

mento e la valorizzazione delle azioni e dei progetti incentrati sulla tutela dell'ambiente, delle risorse e dei beni comuni dei popoli.

La priorità sul tema dei beni comuni viene declinata anche privilegiando azioni rivolte a favorire lo sviluppo rurale e l'agricoltura biologica o convenzionale, per sostenere l'affermazione della sovranità alimentare.

Rientra in questo quadro anche la priorità assegnata nell'azione di cooperazione internazionale alla promozione delle fonti energetiche alternative e rinnovabili, per concorrere a garantire il conseguimento degli obiettivi connessi al *Clean Development Mechanism* di cui al Protocollo di Kyoto e ai suoi seguiti.

L'*empowerment* delle donne è un'ulteriore priorità dell'azione italiana, che si esplica attraverso la promozione di azioni e forme di cooperazione che sostengono le donne, la loro autonomia e la capacità di essere soggetti anche economici – soprattutto nei contesti più difficili – come contributo fondamentale al miglioramento delle condizioni sociali e di vita delle comunità.

Tali priorità settoriali sono sviluppate nel più generale quadro dei nuovi indirizzi della Cooperazione italiana, dove significativo e necessario risulta essere il carattere slegato della cooperazione, e avendo sempre come obiettivo prioritario il sostegno ai processi volti a favorire forme autonome di sviluppo. Ciò con il coinvolgimento delle comunità locali nella realizzazione dei programmi e dei progetti e favorendo l'utilizzo sistematico di servizi e prodotti locali da impegnare nei Pvs, soprattutto se frutto di iniziative di partenariato.