

## **Capitolo uno**

### **Cooperazione allo sviluppo: una panoramica**

## 1.1 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 sede di Sessione Speciale dell'Assemblea Generale riunita al livello di Capi di Stato e di Governo, 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 20 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

Per rilanciare la corsa al raggiungimento degli MDGs, si è svolto, in ambito Nazioni Unite, nell'aprile del 2008, un dibattito tematico sugli Obiettivi. In tale contesto, il Presidente dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, D'Escoto Brockmann, ha inteso attirare nuovamente l'attenzione di paesi donatori e paesi riceventi sia sugli impegni presi nel 2000, sia sulla necessità del coinvolgimento attivo di tutti gli attori (donatori, riceventi, istituzioni finanziarie internazionali, società civile), allo scopo di promuovere l'avanzamento verso il raggiungimento degli Obiettivi.

Un ulteriore impulso in tal senso è stato dato dalla riunione di Alto Livello sugli MDGs, indetta dal Segretario Generale, sulla base dell'idea lanciata dal *premier* inglese Gordon Brown con l'iniziativa denominata "MDGs Call to Action", tenutasi il 25 settembre 2008 a margine dell'Assemblea Generale dell'ONU. Tale riunione ha visto la partecipazione di più di 70 Capi di Stato e di Governo ed è stata preceduta, il 22 settembre, da un *High Level Meeting* sui "Bisogni per lo sviluppo dell'Africa", durante il quale l'Italia, per il tramite del Sottosegretario Scotti, ha messo in evidenza l'importanza dell'efficacia degli aiuti e della *governance* dei paesi riceventi, coerentemente con quanto affermato al Foro di Accra del 2-3 settembre 2008, ponendo particolare enfasi sul continente africano e su un approccio che valorizzi il ruolo degli enti locali. Il 24 settembre è stato organizzato proprio dall'Italia un *side event* sul contributo degli enti locali al raggiungimento degli Obiettivi. Nel *side event*, il Ministro Frattini e il Sindaco di Milano Moratti si sono fatti portavoce del crescente ruolo da affidarsi alle autorità locali nello sviluppo economico e sociale, in quanto fornitrici dei servizi di base e della stessa piattaforma operativa per il raggiungimento degli MDGs. Expo Milano 2015, la cui preparazione avrà un percorso cronologicamente parallelo a quello verso la tappa finale degli MDGs, è stato riconosciuto come un appuntamento di grande rilievo per questo approccio "locale" agli Obiettivi.

### Conferenza di Monterrey e Monterrey Consensus

Approvato in occasione della Prima Conferenza sul finanziamento per lo sviluppo tenutasi in Messico nel marzo 2002, il "Consensus di Monterrey" fornisce una panoramica complessiva delle fonti per finanziare lo sviluppo e concorrere al conseguimento degli Obiettivi del Millennio.

<sup>1</sup> Si tratta di una iniziativa inglese lanciata dal Primo Ministro britannico, Gordon Brown, tesa a riaffermare la necessità di progredire sulla strada del raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

## RAPPORTO SUGLI OBIETTIVI

Nel 2007 le Nazioni Unite hanno stilato un Rapporto sugli Obiettivi, al fine di valutarne lo stato di avanzamento. Il Rapporto ha mostrato che i progressi compiuti in vista del 2015 sono stati importanti, ma non hanno prodotto decisivi cambiamenti nella lotta alla povertà. Mentre in alcune aree del mondo si sono registrati risultati significativi, l'Africa sub-sahariana presenta ancora un grave ritardo rispetto agli obiettivi prefissati. In particolare, più di 120 milioni di persone sono uscite dalla povertà tra il 2000 e il 2005 (Obiettivo 1), mentre più di due milioni di bambini sono stati mantenuti in vita, con un discreto progresso nello stato di avanzamento del quarto Obiettivo, quello della riduzione della mortalità infantile. Per quanto riguarda gli Obiettivi legati all'istruzione, circa 30 milioni di bambini in più, tra i 6 e i 12 anni, hanno frequentato corsi d'istruzione primaria, con maggior equilibrio di genere tra ragazzi e ragazze avviati agli studi, in linea con l'Obiettivo 3.

Tali fonti sono:

- ▶ le risorse finanziarie nazionali dei Pvs;
- ▶ gli investimenti esteri diretti - IDE- e gli altri flussi finanziari internazionali;
- ▶ il commercio internazionale;
- ▶ l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS);
- ▶ la cancellazione del debito;
- ▶ le fonti innovative di finanziamento.

Il documento stabilisce impegni non soltanto per i paesi donatori, ma anche per i partner, che devono essere in grado di favorire il proprio sviluppo, creando un ambiente istituzionale favorevole e mobilitando risorse adeguate. Dal Consenso di Monterrey sono derivati in massima parte gli impegni relativi all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo in termini quantitativi, in particolare l'impegno a raggiungere progressivamente un rapporto APS/Reddito nazionale lordo pari allo 0,7% entro il 2015. È prevista, inoltre, una generale collaborazione fra donatori e partner: se i primi sono tenuti ad aumentare il proprio volume di aiuti e a favorire l'efficacia e l'armonizzazione degli interventi, ai secondi spetta invece il compito di agire sul fronte interno per mobilitare le risorse e favorire i cambiamenti necessari allo sviluppo. Dal 29 novembre al 2 dicembre 2008 si è svolta a Doha la Seconda Conferenza sul finanziamento per lo sviluppo, finalizzata a verificare lo stato degli impegni assunti a Monterrey e ad aggiornare il complesso quadro delle fonti di finanziamento.

### Vertice mondiale sull'alimentazione (giugno 2002)

Il Vertice mondiale sull'alimentazione, svolto a Roma, ha posto le pre-

25 SETTEMBRE 2008:  
RIUNIONE DI ALTO LIVELLO SU MDGs

I lavori della riunione si sono articolati in tre tavole rotonde, dedicate a povertà e fame, salute e istruzione, sviluppo sostenibile, nelle quali si sono alternati vari esponenti governativi e altre personalità internazionali impegnate nell'azione per lo sviluppo e si è discusso dei nodi fondamentali che caratterizzano attualmente il dibattito sullo sviluppo, tra i quali: quantità e qualità degli aiuti; necessità di una migliore *governance* a livello nazionale nei paesi partner; difficoltà di una risposta universale alla minaccia del cambiamento climatico; rischi derivanti dalla crisi finanziaria. L'attenzione è stata, inoltre, dedicata ad altre tematiche, che richiedono un'azione collettiva da parte della comunità internazionale, come l'interdipendenza tra gli Obiettivi del Millennio, la necessità di una incentivazione degli investimenti privati per lo sviluppo, un ritorno alle politiche di investimento nel settore agricolo e infrastrutturale. Nel corso della riunione, sono stati annunciati nuovi impegni per circa 16 miliardi di dollari per lo sviluppo ed è stata lanciata la duplice proposta di organizzare un Vertice per la revisione degli Obiettivi del Millennio nel settembre del 2010, articolata secondo "lead campaigns" sugli otto Obiettivi. Ciascuna "campagna" potrebbe essere affidata a un paese industrializzato nel ruolo di coordinatore delle politiche di cooperazione indirizzate al raggiungimento dello specifico Obiettivo assegnato. Ciò al fine di coordinare meglio gli interventi dei vari attori della cooperazione (paesi donatori, agenzie multilaterali, Ong).

#### L'ITALIA E LA FINANZA INNOVATIVA

L'Italia è fra i paesi maggiormente impegnati e ha attribuito importanza sin dalla Conferenza di Monterrey alla tematica delle fonti innovative di sviluppo. Il nostro Paese si distingue per la partecipazione all'iniziativa *Advance Market Commitments (AMC)*, di cui è promotore e primo donatore per volumi impegnati e all'iniziativa *International Finance Facility for Immunization (IFFIm)* di cui è capofila il Regno Unito. Inoltre l'Italia ha partecipato positivamente a tutti i principali eventi riconducibili alle attività del "Leading Group on Solidarity Levies" (gruppo trasversale composto da 55 paesi membri sia industrializzati che emergenti che Pvs). La riunione del 6-7 novembre 2008 si è conclusa con l'adozione della Dichiarazione di Conakry (presidenza della Guinea) i cui principali punti dovranno essere ripresi anche nel Documento Finale di Doha. Il rilievo della finanza innovativa risiede nel fatto che non si tratta di un contributo solo finanziario, ma che incide su aspetti fondanti dell'*aid effectiveness* come la prevedibilità degli aiuti e l'intrinseca natura di partenariato che caratterizza tali fonti, trattandosi di iniziative *multistakeholders* con ruolo paritario fra Stati (sia industrializzati che Pvs), Organizzazioni internazionali e privati (per es. l'industria dei vaccini e la "Bill and Melinda Gates Foundation").

#### IL DOHA DOCUMENT

La Conferenza di Doha ha aggiornato il Consenso di Monterrey alla luce dei profondi cambiamenti intervenuti nell'economia mondiale e della necessità di maggior coordinamento e coinvolgimento di tutti gli attori dello sviluppo. Il difficile momento in cui la Conferenza si è svolta, in particolare sotto il triplice impatto sullo sviluppo delle crisi energetica, alimentare e finanziaria, ha dato vita a un documento improntato a una visione "olistica" del finanziamento per lo sviluppo. Solo il concorso sinergico di tutte le fonti di finanziamento può infatti permettere il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio. È significativo, a questo riguardo, lo spazio maggiore, rispetto a Monterrey, riservato nel testo alla mobilitazione delle "domestic financial resources", dei flussi finanziari privati e degli IDE, accanto alle problematiche dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) e del debito estero. In particolare, il tema delle risorse nazionali dei Pvs è stato declinato nel dettaglio, includendovi sia il potenziamento dei sistemi fiscali, sia l'esigenza di una trasparente e sana gestione amministrativa, in quanto le risorse interne sono considerate l'unica fonte suscettibile di garantire sostenibilità allo sviluppo. La visione "olistica" del finanziamento dello sviluppo e il necessario coinvolgimento di tutti gli "stakeholders" ha trovato spazio anche nel capitolo specificamente dedicato all'APS (4°). Si sottolinea, infatti, il ruolo del *Development Cooperation Forum (DCF)* dell'ECOSOC come "focal point" in tal senso, e si invita il Segretario Generale delle Nazioni Unite affinché, in collaborazione anche con l'OCSE-DAC, sottoponga al DCF un rapporto su "modalità più sistematiche e universali" per monitorare la quantità, la qualità e l'efficacia dei flussi di aiuti - ridefiniti come "aid flows" e non come "official aid flows". L'Italia, fra l'altro, è stata invitata a far parte dell'*Advisory Group* del DCF, la cui prima riunione si è svolta a margine della Conferenza. Nello stesso capitolo è stato inserito il riconoscimento del ruolo dei paesi nuovi donatori e l'incoraggiamento a questi ultimi affinché accrescano e rendano più coerente con i principi dell'efficacia (Agenda di Accra) la cooperazione Sud-Sud.

Sotto il profilo quantitativo, il *Doha Document* ribadisce la necessità che siano rispettati gli impegni assunti dai donatori ad innalzare la propria percentuale di aiuti pubblici fino allo 0,7% del RNL, pur riconoscendo all'APS il carattere "complementare" e la sua natura di "leva" e "catalizzatore" rispetto ad altre fonti.

Un chiaro progresso rispetto al documento di Monterrey, nell'ottica italiana ed europea, è rappresentato, invece, dal capitolo sui finanziamenti innovativi. Le iniziative che vedono l'Italia protagonista (IFFIm e AMC) sono citate come esempi positivi. La *Doha Declaration* riconosce che i finanziamenti innovativi non sottraggono fondi all'APS tradizionale e che vanno promossi. In questa prospettiva la *Doha Declaration* sottolinea il rilievo del *Leading Group on Solidarity Levies* (di cui l'Italia è uno dei partner più attivi) come foro internazionale deputato allo sviluppo delle fonti innovative. L'Italia ha avuto notevole visibilità

a Doha su questo tema con la partecipazione del Sottosegretario On. Scotti al *side event* con il Segretario Generale dell'ONU Ban Ki-Moon sulla finanza innovativa (per presentare i progressi nell'attuazione dell'AMC), grazie anche ai contatti della delegazione italiana con l'ex Ministro degli Esteri francese Douste-Blazy, adesso rappresentante del Segretario Generale dell'ONU per la finanza innovativa e, infine, con la partecipazione alla *Task Force* sui meccanismi finanziari innovativi per i sistemi sanitari.

messe 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 sullo sviluppo sostenibile: 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, Parigi e Accra sull'efficacia degli aiuti

Nel quadro del Comitato per l'Aiuto allo sviluppo (DAC) dell'OCSE, il processo sull'armonizzazione e l'efficacia dell'aiuto ha avuto inizio con il Forum di Roma del 2003, organizzato in collaborazione con le Banche Multilaterali di Sviluppo e il DAC. In tale occasione è stata approvata la "Dichiarazione di Roma sull'armonizzazione", che ha definito un programma di rafforzamento dell'efficacia degli interventi di aiuto allo sviluppo, attraverso il coordinamento tra donatori, la complementarità degli interventi e l'armonizzazione delle procedure di concessione degli aiuti. Al *High Level Forum* di Roma ha fatto seguito il Forum di Parigi del 2005. La *Paris Declaration*, sottoscritta da oltre 100 tra donatori, Istituzioni Finanziarie Internazionali e paesi in via di sviluppo, ha stabilito i cinque principi cui la comunità internazionale – paesi donatori e beneficiari – deve uniformarsi per rendere più efficace l'aiuto allo sviluppo:

- ▶ **Ownership:** i Pvs esercitano la leadership riguardo le proprie politiche di sviluppo, le strategie e il coordinamento delle iniziative per lo sviluppo stesso. I paesi donatori sono responsabili nel sostenere e facilitare tale *leadership*.
- ▶ **Alignment:** i paesi donatori allineano le attività alle strategie di sviluppo dei paesi beneficiari, utilizzando i loro sistemi locali.
- ▶ **Harmonisation:** i paesi donatori coordinano la propria azione, semplificando le procedure e condividendo le informazioni per ridurre sovrapposizioni e duplicazioni.
- ▶ **Managing for results:** le attività dei donatori e dei paesi beneficiari devono essere orientate al raggiungimento di risultati verificabili. I paesi donatori devono sostenere i Pvs nella realizzazione di meccanismi di monitoraggio che misurino i progressi rispetto agli elementi chiave delle strategie di sviluppo nazionali.
- ▶ **Mutual accountability:** i paesi donatori e i paesi beneficiari sono reciprocamente responsabili 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

## LA DICHIARAZIONE DI PARIGI: INDICATORI DI PROGRESSO E OBIETTIVI DA RAGGIUNGERE ENTRO IL 2010

INDICATORI	OBIETTIVI ENTRO IL 2010
<b>OWNERSHIP-TITOLARITÀ</b>	
I paesi beneficiari devono attuare strategie di sviluppo operative a livello nazionale che individuino chiare priorità strategiche collegate ad un quadro di spesa a medio termine	Almeno il 75% dei paesi possiedono strategie di sviluppo operative
<b>ALIGNMENT-ALLINEAMENTO</b>	
I paesi beneficiari devono dotarsi di sistemi di gestione finanziaria pubblica (PFM) e di appalto affidabili o attuare programmi di riforma per migliorarli	La metà dei paesi beneficiari (in caso di PFM) e un terzo dei paesi beneficiari (in caso di sistemi di <i>procurement</i> ) ha aumentato in maniera significativa la qualità dei loro sistemi
Gli aiuti devono essere allineati con le priorità nazionali e apparire in bilancio	Almeno l'85% del flusso di aiuti è riportato nei bilanci nazionali
I paesi donatori devono fornire sostegno al <i>capacity-development</i> attraverso programmi coordinati in linea con le strategie di sviluppo nazionali	Il 50% della cooperazione tecnica è fornita da programmi coordinati
I paesi donatori devono utilizzare i sistemi di gestione finanziaria pubblica e di appalto dei paesi partner	Il 90-100% dei donatori utilizza sistemi di gestione finanziaria e di appalto nazionali
I paesi donatori devono utilizzare strutture di implementazione locali al posto di strutture parallele	Il numero di strutture parallele è diminuito di due terzi.
L'aiuto dei donatori deve essere più prevedibile	L'ammontare degli aiuti previsti non erogati nell'anno fiscale è ridotto del 50%
L'aiuto bilaterale dei donatori deve essere slegato (non vincolato all'acquisto di beni e servizi dal donatore)	Gli aiuti continuano a essere indipendenti
<b>HARMONISATION-ARMONIZZAZIONE</b>	
Gli aiuti devono essere forniti attraverso programmi congiunti e procedure armonizzate	Il 66% dei flussi di aiuto è fornito in maniera coordinata
Le missioni e le analisi devono essere congiunte	Il 40% delle missioni sul campo e il 66% delle attività di analisi a livello Paese sono gestite in maniera congiunta
<b>MANAGING FOR RESULTS – GESTIONE PER I RISULTATI</b>	
La gestione dell'aiuto dev'essere orientata a un risultato misurabile e verificabile	Il numero di paesi carenti di simili sistemi di valutazione è ridotto di un terzo
<b>MUTUAL ACCOUNTABILITY – RECIPROCA RESPONSABILITÀ</b>	
Devono essere condotte indagini per valutare i progressi nell'attuazione degli impegni concordati in materia di efficacia dell'aiuto	Tutti i paesi beneficiari effettuano indagini di valutazione reciproche sul territorio

da 12 indicatori di efficacia dell'aiuto, per verificare concretamente i progressi conseguiti. Sia i paesi donatori che i partner, servendosi di tali indicatori, devono essere in grado di valutare congiuntamente e reciprocamente i progressi ottenuti nella realizzazione degli impegni assunti, in un'ottica di slegamento dell'aiuto che migliori l'efficacia e l'efficienza delle attività di cooperazione. Si sono già svolti due cicli di monitoraggio degli indicatori - 2006 e 2008 - e un terzo e ultimo è previsto entro il 2010, termine finale per il conseguimento dei risultati attesi sui cinque principi chiave.

Dal 2 al 4 settembre 2008 si è tenuto ad Accra (Ghana) il Terzo Forum di Alto Livello (HLF) sull'efficacia degli aiuti. Il Foro ha adottato la *Accra Agenda for Action* (AAA). Al fine di permettere un maggiore allineamento della politica di sviluppo italiana ai criteri di efficacia internazionalmente stabiliti, nel settembre 2008 la DGCS ha costituito un apposito Gruppo di lavoro con il compito, *inter alia*, di predisporre il Piano italiano per l'efficacia dell'aiuto.

#### Ruolo del G8

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

- ▶ la costituzione del Fondo Globale per la lotta all'AIDS, alla tubercolosi e alla malaria (GFATM);
- ▶ il "Piano per l'Africa", finalizzato al sostegno della NePAD (*New Partnership for African Development*);
- ▶ il "Piano di Genova per l'e-government";
- ▶ 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 anche dagli obiettivi europei di cooperazione. Un terzo circa dell'APS italiano, infatti, è canalizzato attraverso 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.

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. Esse impegnano i paesi membri a un percorso di progressivo aumento dell'APS, sia a livello comunitario che di singolo Paese. A livello paese l'obiettivo fissato dalla *road map* è di un rapporto APS/RNL pari allo 0,7% - come fissato dal *Monterrey Consensus* in ambito ONU - con l'obiettivo intermedio dello 0,33% nel 2006 e dello 0,51% nel 2010.

La Commissione, inoltre, ha adottato varie comunicazioni su diversi aspetti dello sviluppo, come la coerenza delle politiche, il contributo dell'Unione Europea agli Obiettivi di Sviluppo del Mil-

#### ACCRA AGENDA FOR ACTION - AAA

La *Accra Agenda for Action* (AAA) è un documento nel quale gli oltre 100 partecipanti tra paesi partner, agenzie donatrici bilaterali e multilaterali, banche regionali di sviluppo e agenzie internazionali hanno definito le azioni da intraprendere congiuntamente per attuare, entro il 2010, gli impegni assunti con la Dichiarazione di Parigi del 2005.

Tali azioni, con precise scadenze temporali, sono state considerate necessarie allo scopo di rilanciare, approfondire e ampliare il dibattito sull'efficacia dell'aiuto ma anche al fine di coinvolgere maggiormente i paesi partner e i cosiddetti "nuovi attori" dello sviluppo, come le organizzazioni della società civile e i paesi donatori emergenti.

Infatti, parallelamente al vertice ufficiale, si è svolto, per la prima volta, un forum informale che ha riunito numerose organizzazioni non governative in un'ottica di *partnership* allargata tra attori istituzionali e non istituzionali della cooperazione allo sviluppo.

Tra i punti salienti dell'AAA spiccano in particolare le tematiche relative all'uso dei sistemi locali da parte dei donatori, identificati come "prima opzione" tra le modalità di sostegno dello sviluppo. È stata inoltre ampiamente affrontata la tematica relativa alla divisione del lavoro in ambito internazionale, con l'impegno ad adottare "best practices and principles" e a iniziare un dialogo inter-

nazionale volto a risolvere il problema degli "aid orphans", i Paesi trascurati dagli aiuti. Vi è anche un riferimento allo slegamento con l'impegno di ciascun donatore ad adottare un piano nazionale per l'ulteriore slegamento e un riferimento alla responsabilità sociale e ambientale delle imprese. Tra le tematiche principali dell'AAA vi è, inoltre, il rafforzamento dei meccanismi di *mutual accountability*, finalizzati anche a rendere regolarmente di dominio pubblico i flussi di aiuto, a rafforzare i meccanismi internazionali di monitoraggio (con un ruolo crescente anche dei Parlamenti nazionali) e a programmare meglio la spesa pubblica e i piani di lotta alla povertà dei Pvs. L'Italia ha fornito il proprio contributo alla definizione dell'AAA, non solo partecipando alla definizione della posizione comune dell'UE ma anche riuscendo a inserire nel testo finale temi di specifico interesse, quali il coinvolgimento degli attori locali, per consolidare la *ownership* democratica e il monitoraggio dell'attuazione dei principi di *good engagement* negli Stati fragili.

#### NUOVI IMPEGNI ASSUNTI AD ACCRA

- ▶ Utilizzare i sistemi finanziari dei paesi beneficiari in prima istanza
- ▶ Elaborare piani nazionali di slegamento
- ▶ Aumentare l'acquisto di beni e servizi locali
- ▶ Pubblicare e comunicare tempestivamente gli ammontari di aiuto previsti per il triennio/quinquennio
- ▶ Rendere pubbliche tutte le condizioni relative alla concessione degli aiuti
- ▶ Delegare sufficiente autorità decisionale al livello Paese
- ▶ Realizzare l'agenda dell'efficacia a livello Paese
- ▶ Sostenere lo sviluppo delle capacità della società e corpi sociali intermedi dei paesi partner

lenio, la Partnership mondiale per lo sviluppo sostenibile, l'efficacia degli aiuti.

In particolare, al fine di rendere operativi i principi di armonizzazione ed efficacia contenuti nella Dichiarazione di Roma del 2003 e nella Dichiarazione di Parigi del 2005, l'Unione Europea ha adottato, nel maggio 2007, il Codice di condotta sulla divisione del lavoro, avviando un processo di razionalizzazione dell'aiuto, attraverso la concentrazione dei 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, a dicembre 2007 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 membri europei - *Supporting Facilitators* - si assumano il ruolo di stimolare i processi di divisione del lavoro nei paesi selezionati.

**L'EFA-FTI, EDUCATION FOR ALL -  
FAST TRACK INITIATIVE  
COME ESEMPIO DI HARMONISATION  
NEL SETTORE DELL'ISTRUZIONE**

L'iniziativa EFA-FTI è stata lanciata nell'aprile 2002 dalla Banca Mondiale e dall'UNESCO con il sostegno del G8, nel quadro dell'impegno assunto con il Vertice di Genova del 2001 di promuovere i sei obiettivi "Education for All", concordati dalla comunità internazionale nella Conferenza sull'Istruzione di Dakar (aprile 2000). L'EFA-FTI mira, in particolare, ad accelerare il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio 2 e 3, ovvero assicurare che entro il 2015 tutti i bambini in età scolare abbiano completato il ciclo elementare d'istruzione, senza differenze di genere. L'iniziativa si propone come un esempio d'impegno dei donatori e dei paesi partner nello spirito del Consenso di Monterrey e con modalità d'implementazione in linea con le indicazioni emerse dalle Dichiarazioni di Roma, Parigi e Accra sull'efficacia degli aiuti. L'FTI è, infatti, essenzialmente un meccanismo di coordinamento e armonizzazione dell'azione dei donatori a livello periferico in stretto collegamento con il governo del Paese beneficiario. L'EFA-FTI contempla il ricorso a due strumenti finanziari (*l'Education Program Development Fund* e il *Catalytic Fund*) la cui funzione rispettiva è di favorire la formulazione di piani nazionali per l'istruzione e di mobilitare risorse finanziarie aggiuntive da parte dei donatori, assicurando ai paesi partner un flusso di risorse prevedibile nell'arco di un triennio. È in fase di avvio un terzo strumento, il "transitional fund", amministrato dall'UNICEF, destinato ai cosiddetti "Stati fragili". La DGCS ha finora contribuito al *Catalytic Fund* con complessivi 21 milioni di euro, 10 dei quali erogati a dicembre 2008 quale contributo per il 2009.

L'esperienza dei primi anni ha dimostrato che l'EFA-FTI sta producendo risultati concreti nei paesi con una reale volontà e capacità di proporre, attuare e gestire riforme di settore. In tali paesi, si sono registrati significativi progressi sia nei tassi d'iscrizione, sia nei tassi di completamento del primo ciclo d'istruzione.

**IL CODICE DI CONDOTTA UE SULLA COMPLEMENTARIETÀ  
E DIVISIONE DEL LAVORO NELL'AMBITO  
DELLA POLITICA DI SVILUPPO**

Il Codice di condotta, allegato alle conclusioni del CAGRE del 15 maggio 2007, nasce dall'esigenza di migliorare la divisione del lavoro tra i donatori UE, con l'obiettivo di giungere a una razionalizzazione dell'aiuto attraverso la concentrazione dei singoli donatori su un numero ridotto di paesi e di settori, all'interno dei quali essi godono di un vantaggio comparato.

Il Codice si ispira ai principi contenuti nella Dichiarazione di Roma del 2003 sull'armonizzazione degli aiuti, nella Dichiarazione di Parigi del 2005 sull'efficacia degli aiuti, nonché nel Consenso Europeo del 2005. Alla base vi è l'idea per cui una eccessiva frammentazione degli aiuti a livello globale, nazionale o settoriale comprometta l'efficacia dell'aiuto comportando oneri amministrativi e costi di transazione troppo elevati per i paesi beneficiari, oltre che dispersione di dialogo politico, minore trasparenza e maggiori rischi di corruzione.

In quanto strumento operativo di riferimento per la cooperazione allo sviluppo dei paesi europei, il Codice di condotta costituisce un decalogo di principi guida che gli Stati membri e la Commissione UE si sono impegnati ad attuare su base volontaria e flessibile.

I principi guida sono:

1. Concentrare le proprie attività all'interno del Paese su un numero limitato di settori focali: ogni donatore deve concentrarsi su tre settori focali, per i quali il Governo del Paese beneficiario e gli altri donatori gli abbiano riconosciuto un vantaggio comparativo<sup>1</sup>. In aggiunta ai tre settori, che dovrebbero assorbire buona parte dei suoi fondi in quel Paese, il donatore può solo fornire contributi al bilancio e finanziare programmi in altri ambiti, fra i quali l'assistenza alla società civile, la ricerca e l'educazione, la cooperazione con scuole e/o università comprese le borse di studio.

<sup>1</sup> Il vantaggio comparativo è il valore aggiunto del donatore o del settore/attività in cui risulta una maggiore efficienza relativa (senza avere necessariamente un vantaggio assoluto), in termini di risultati o di impatto sulla riduzione della povertà, o in termini di costi più bassi rispetto agli altri donatori.

<sup>2</sup> Donatore Leader - Lead Donor (DL): principale interlocutore con il Governo locale; può agire in nome di altri donatori; si adopera per il coordinamento tra i donatori; definisce il proprio ruolo in base alle specifiche esigenze locali; può essere assistito da altri donatori esperti per settori particolari.

Donatore Attivo - Active Donor (DA): partecipa al dialogo politico di settore ed è rappresentato dal DL di fronte al Governo locale; può rivestire il ruolo di coordinatore per particolari tematiche, collaborando attivamente con il DL.

Donatore delegante - delegating donor o silent partner (DD): fornisce soltanto supporto finanziario alle attività a cui partecipa. Delega la propria autorità ad altri donatori (DL o DA) per l'amministrazione di fondi e il dialogo con il governo locale.

Non Donatore - redeploying o withdrawing partner (I): si ritira gradualmente dai settori in cui precedentemente operava, spesso per entrare in altri settori.

2. Riconvertire le altre attività all'interno del Paese: le attività di assistenza estranee ai propri settori focali devono essere riconvertite nei seguenti modi: continuando a impegnarsi sia direttamente, come Paese leader una volta ottenuto un mandato da parte dei paesi deleganti, che ne definisca anche le relative modalità di attuazione, sia tramite accordi di cooperazione delegata/partenariato, delegando un altro Paese ad agire in nome e per conto proprio e riconvertendo le risorse disponibili in contributi generali al bilancio. In alternativa, disimpegnandosi in modo responsabile.
3. Intesa del tipo donatore leader: in ciascun settore prioritario, si deve procedere all'individuazione di un donatore leader che coordini tutte i donatori nel settore (organizzazione di donatori strutturata)<sup>2</sup>.
4. Cooperazione/partenariato con delega: I paesi UE possono stabilire accordi di cooperazione/partenariato con delega con altri donatori, delegando a questi ultimi la competenza di agire per proprio conto, per ciò che riguarda la gestione dei fondi e/o il dialogo settoriale con il Governo partner.
5. Garantire un'adeguata presenza comunitaria nei settori strategici: nell'attuazione della concentrazione settoriale, l'UE deve assicurare che almeno un donatore con un vantaggio comparato adeguato sia attivo in ciascun settore strategico ritenuto rilevante ai fini della riduzione della povertà. Entro il 2010 deve essere limitato il numero di donatori attivi a un massimo di tre per settore.
6. Individuare i paesi prioritari. Ogni donatore si impegna a concentrare maggiormente il proprio operato sul piano geografico individuando, anche con il dialogo con l'UE, un numero limitato di paesi prioritari.
7. Provvedere ai paesi emarginati dagli aiuti: parte degli stanziamenti per la cooperazione deve essere destinata all'assistenza agli Stati "fragili".

8. Analizzare ed espandere i settori di forza: Ogni Paese donatore deve approfondire la valutazione dei propri vantaggi comparati con l'intento di realizzare una maggiore specializzazione.
9. Avanzare sulle altre dimensioni della complementarità: I donatori si impegnano a conseguire progressi in merito alla complementarità<sup>1</sup>, anche nell'ambito di forum e partenariati internazionali.
10. Riproduzione delle pratiche a livello regionale: i paesi UE devono applicare i principi del CC anche nell'ambito delle attività con le istituzioni partner regionali.
11. Riformare i sistemi di erogazione degli aiuti: i cambiamenti suggeriti dal Codice di condotta richiedono riforme a livello strutturale, in termini di risorse umane e finanziarie.

<sup>1</sup> Complementarità all'interno del Paese, garantendo una ripartizione equilibrata dei finanziamenti tra tutti i settori; complementarità tra paesi, garantendo una presenza globale e più regolare evitando di concentrarsi nei paesi più dinamici a scapito di quelli più "fragili"; complementarità tra settori, proponendo operazioni tematiche e settoriali di tutti i tipi, facendo perno sulle specifiche competenze dei singoli donatori.

#### L'ITALIA NEL PROCESSO DOL

Nel 2008 la DGCS ha identificato le quattro sedi pilota in cui il processo italiano di attuazione di divisione del lavoro è più avanzato:

1. **LIBANO:** l'Italia è donatore leader nell'ambito del gruppo di lavoro su "Sviluppo Locale e Ambientale".
2. **ETIOPIA:** l'Italia è donatore leader nei settori sanità ed educazione (culturale) e donatore attivo nei settori sviluppo rurale/sicurezza alimentare e acqua.
3. **ALBANIA:** il coordinamento tra Governo e donatori ha portato alla definizione di una strategia nazionale di sviluppo e integrazione nell'Unione Europea (*National Strategy for Development and Integration*). L'Italia è il primo donatore bilaterale e nell'ambito della FTDoL è *Lead Facilitator*.
4. **MOZAMBICO:** la mappatura dei settori di intervento e l'articolazione in gruppi di lavoro ha visto il pieno coinvolgimento del Governo mozambicano. L'Italia è donatore leader nei settori sanità, sviluppo rurale, educazione.

#### OBIETTIVI DI SVILUPPO DEL MILLENNIO ( MDGs) E TARGET CORRELATI

- 01 Sradicare la povertà estrema e la fame
  - T1 Dimezzare, fra 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
- 02 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
- 03 Promuovere l'uguaglianza 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
- 04 Ridurre la mortalità infantile
  - T1 Ridurre di due terzi, fra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità infantile sotto i 5 anni
- 05 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
- 06 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
- 07 Assicurare la sostenibilità ambientale
  - T1 Integrare i principi dello sviluppo sostenibile all'interno delle politiche e dei programmi dei paesi e investire 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 Entro il 2020 raggiungere un significativo miglioramento delle condizioni di vita di almeno 100 milioni di abitanti delle baraccopoli
- 08 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, specialmente per quanto riguarda l'informazione e la comunicazione.

**DATI AGGREGATI SULL'IMPEGNO DELLA COOPERAZIONE ITALIANA (MAE - DGCS)  
PER PROGETTI LEGATI AL RAGGIUNGIMENTO DEGLI MDGs<sup>1</sup>**

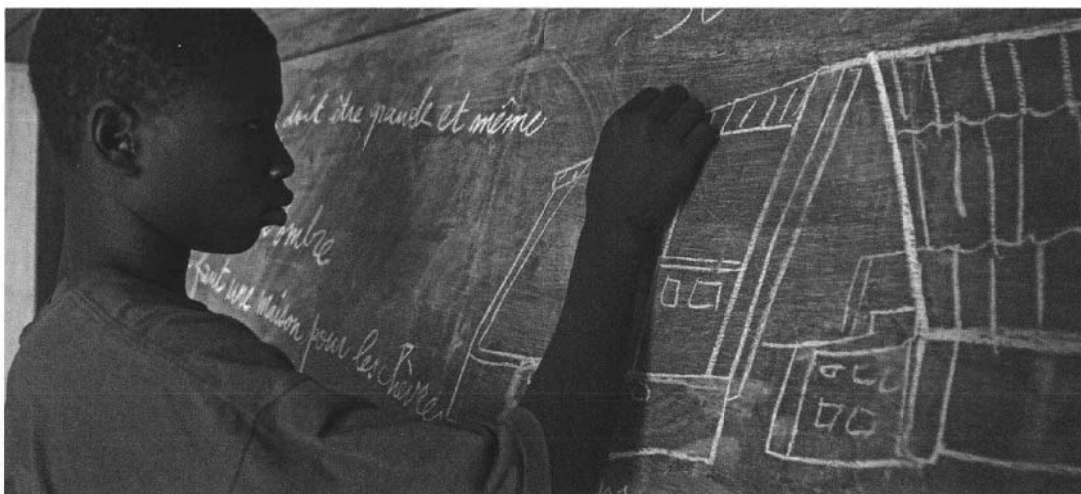
OBIETTIVO	PROGETTI	FONDI EROGATI IN EURO	%	
01 Sradicare la povertà estrema e la fame	3.532	1.751.794.357,10	35,1%	Tra il 2001 e il 2007, l'apporto fornito dalla Cooperazione italiana al raggiungimento del primo Obiettivo è stato considerevole e superiore a quello fornito per il raggiungimento degli altri sette. Ciò anche in ragione del fatto che esso va considerato sia come Obiettivo cui tendono tutti gli altri MDGs, sia come prerequisito per il raggiungimento di tutti gli Obiettivi. In particolare, da un punto di vista statistico, il contributo della DGCS al raggiungimento del primo Obiettivo ha oscillato attorno a una media pari al 35% del totale dei finanziamenti erogati dalla DGCS. A conferma di tale orientamento, su un totale di più di 13mila progetti realizzati dalla DGCS tra il 2001 e il 2007, quelli dedicati al primo Obiettivo sono stati 3.532, per un esborso complessivo pari a circa 1 miliardo e 800 milioni. Tra le attività maggiormente destinatarie dei finanziamenti della DGCS risultano quelle nell'ambito dello sviluppo umano (sviluppo integrato, sviluppo socio-economico e tutela e promozione dei diritti umani); quelle relative all'integrazione sociale di gruppi vulnerabili, alla salvaguardia del patrimonio artistico e culturale, alla lotta alla droga, agli aiuti a sfollati, rifugiati e alle vittime di conflitti, attività di emergenza e contributi volontari a Organizzazioni internazionali (UNHCR, UNESCO, Banca Mondiale); progetti di sviluppo rurale e di sostegno all'agricoltura (in particolare all'agricoltura sostenibile e biologica) e alla produzione agro-zootecnica. In tale ambito possono essere ricondotti anche gli interventi di sostegno allo sviluppo produttivo, di lotta alla malnutrizione e di promozione della sicurezza alimentare <sup>2</sup> .
02 Rendere universale l'educazione primaria	865	235.428.729,86	5%	
03 Promuovere l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne	349	54.594.643,27	1,1%	
04 Ridurre la mortalità infantile	168	34.894.699,03	0,8%	
05 Migliorare la salute materna	148	11.312.680,80	0,3%	
06 Combattere l'AIDS, la malaria e le altre malattie	1.517	1.290.865.527,98	26%	
07 Assicurare la sostenibilità ambientale	2.090	400.256.136,17	8%	
08 Sviluppare una partnership globale per lo sviluppo	3.533	905.395.206,67	18%	
Progetti non classificati	852	277.257.819,91	5,7%	
<b>TOTALE</b>	<b>13.054</b>	<b>4.961.799.800,79</b>	<b>100%</b>	

<sup>1</sup> Il contributo complessivo dell'Italia al raggiungimento degli MDGs si avvale anche di attività di cooperazione provenienti da altri Ministeri, finanziamenti effettuati per tramite dell'UE (ECHO) e attività di cooperazione decentrata di amministrazioni locali. I dati sono stati elaborati sulla base di una ricerca condotta dall'Ufficio DGCS, finalizzata a fornire un quadro generale della ripartizione del finanziamento della DGCS per Obiettivi e Targets. La ricerca mette in evidenza il trend italiano rispetto allo stato di avanzamento degli Obiettivi dal 2001 al 2007, a metà strada rispetto alla scadenza del 2015.

<sup>2</sup> In questo senso occorre considerare anche i contributi delle OO.II. che si occupano di tali tematiche, come WFP, FAO, IFAD.

La DGCS è stata impegnata, in minor misura, anche nel perseguimento del secondo Obiettivo - per il quale è stata destinata una media del 5% del totale dei fondi della Cooperazione italiana. In tale contesto, la DGCS ha realizzato 865 progetti per un esborso complessivo superiore a 235 milioni di euro. Tra le principali aree tematiche di intervento della DGCS nell'ambito della formazione si segnalano quella finalizzata ad assicurare, su scala globale, il completamento di un ciclo completo di istruzione primaria per bambini, ragazzi e ragazze (Target 1). L'intervento della Cooperazione si è focalizzato prevalentemente su due aree: istruzione primaria e tutela dell'infanzia. In relazione alla prima, sono stati finanziati progetti di costruzione e ristrutturazione di strutture scolastiche, formazione professionale degli insegnanti e, più in generale, di potenziamento dei sistemi scolastici. Quanto alla seconda area, le attività sostenute coprono un ampio spettro di settori: lotta all'esclusione sociale giovanile; lotta al traffico di minori; programmi in favore di bambini e ragazzi in situazioni disagiate e minori a rischio; lotta allo sfruttamento del lavoro minorile; creazione di centri di aggregazione e di case famiglia; lotta alla prostituzione infantile.

Per il terzo Obiettivo, a partire dal 2006, si è registrata, dal punto di vista delle risorse finanziarie, una tendenza all'incremento. Il contributo DGCS si è attestato, complessivamente, su una media pari all'1,1% del totale dei fondi. L'attenzione alle tematiche di genere è stata prevalentemente canalizzata verso attività e iniziative finalizzate a eliminare la disparità di genere nel campo dell'educazione primaria e secondaria (Target 1). In tale ambito, la DGCS ha promosso, tra il 2001 e il 2007, 349 progetti per un esborso complessivo pari a circa 55 milioni di euro. Tali progetti hanno prevalentemente riguardato la realizzazione di campagne contro le mutilazioni genitali femminili, la lotta al traffico di donne ai fini di sfruttamento sessuale, la partecipazione delle donne ai sistemi di *governance* e sviluppo locale, l'inserimento sociale e lavorativo di ragazze madri, la promozione dell'imprenditorialità femminile e la lotta alla povertà alla luce del ruolo delle donne all'interno della società, anche attraverso il supporto alle politiche di genere dei Governi e contributi a organismi internazionali come l'UNIFEM. Gli Obiettivi legati alla salute globale hanno visto un impegno considerevole da parte della DGCS, che si è attestato su una media complessiva del 27% del totale dei fondi della Cooperazione italiana. In particolare, quasi 2.000 progetti sono stati dedicati alla tematica della salute globale, per un esborso complessivo superiore a un miliardo e 300 milioni di euro. Con specifico riferimento al quarto Obiettivo, sono stati realizzati 168 progetti da parte della DGCS, per lo più finalizzati alla riduzione dei due terzi, fra il 1990 e il 2015, del tasso di mortalità infantile, con un esborso complessivo pari a circa 35 milioni di euro. Gli interventi hanno riguardato la costruzione di ospedali pediatrici, la formazione e riqualifica-



zione del personale medico e paramedico e, in generale, il potenziamento dei servizi inerenti la salute materno-infantile. Non è mancato il supporto a iniziative di lotta alla malnutrizione infantile. Con specifico riferimento al quinto Obiettivo, la DGCS ha realizzato 148 progetti per un esborso totale pari a più di 11 milioni di euro. Gli interventi in questione sono stati implementati con l'obiettivo di ridurre di tre quarti, fra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità delle donne in maternità. Ha contribuito al percorso verso il raggiungimento di questo Obiettivo il finanziamento di progetti legati alla formazione e all'aggiornamento degli operatori sanitari, nonché al potenziamento di servizi nel settore materno e riproduttivo. Il sesto Obiettivo ha canalizzato le maggiori risorse della DGCS all'interno degli Obiettivi dedicati alla *Global Health*. Alla lotta alle tre pandemie sono stati infatti dedicati ben 1.517 progetti per un esborso complessivo pari a più di 1 miliardo e 200 milioni di euro. Tale cifra tiene conto anche dei contributi che la DGCS fornisce al Fondo Globale per la lotta all'Aids, la tubercolosi e la malaria, per il quale nel solo 2007 sono stati erogati 410 milioni di euro, per un totale di 790 milioni di euro fino al 2008. L'impegno della DGCS si è principalmente focalizzato su due aree: inversione del tasso di crescita dei malati di Aids entro il 2015 e inversione del tasso di incidenza della malaria. In relazione al primo ambito di intervento, la DGCS ha realizzato e sostenuto progetti di prevenzione e cura dell'AIDS, finalizzati al miglioramento dei servizi sanitari essenziali per i malati di Aids e programmi in favore di bambini sieropositivi. In relazione al secondo ambito, è stata posta in essere un'articolata serie di azioni: dai contributi

alla definizione di sistemi integrati di salute mentale, al supporto ai disabili, all'assistenza tecnica e formazione per quadri tecnici, personale medico e paramedico, ai programmi di controllo delle epizoozie e alla costruzione o riqualificazione di strutture ospedaliere. Al fine di sostenere i Governi dei Pvs nel processo di razionalizzazione dei sistemi di gestione sanitaria e di sviluppo di sistemi sanitari locali, sono stati finanziati programmi di assistenza tecnica ai Ministeri della Sanità e alle Facoltà di Medicina. Infine sono stati forniti contributi volontari alle Organizzazioni internazionali, in particolare all'OMS.

L'ambiente ha assorbito una quota significativa dei fondi della DGCS, pari a una media di circa il 10%, con più di 2.000 progetti realizzati e con un esborso pari a circa 400 milioni di euro destinati alla realizzazione del settimo Obiettivo. Le azioni della DGCS in materia ambientale si sono concentrate, in particolare, su tre aree tematiche: inversione della perdita di risorse ambientali tramite l'integrazione dei principi di sostenibilità dello sviluppo all'interno delle politiche e dei programmi dei paesi; dimezzamento, entro il 2015, della percentuale di persone che non ha accesso all'acqua potabile e raggiungimento, entro il 2020, di un significativo miglioramento delle condizioni di vita di almeno 100 milioni di poveri del pianeta. Per quanto riguarda la prima area tematica, l'impegno italiano si è focalizzato principalmente sulla lotta alla desertificazione, sulla tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e della biodiversità, mediante l'implementazione di progetti di riforestazione e di turismo sostenibile nonché di gestione e riciclo dei rifiuti solidi urbani. Fine ultimo di tale sforzo è stato quello di rendere

compatibili sviluppo economico e sostenibilità ambientale. Tra gli interventi relativi, invece, alla seconda e alla terza area tematica, vi sono quelli finalizzati rispettivamente al potenziamento delle reti idriche, costruzione e manutenzione di acquedotti, all'approvvigionamento idrico e alla potabilizzazione delle acque, e quelli di riqualificazione e valorizzazione di aree urbane marginali, di sostegno alle organizzazioni locali anche al fine di coinvolgere la società civile nei processi decisionali, nonché quelli infrastrutturali, relativi alla rete elettrica e stradale, e alla fornitura di servizi sociali di primaria importanza.

Infine, relativamente all'ottavo Obiettivo, la DGCS ha finalizzato 3.533 progetti per un esborso complessivo pari a circa 905 milioni di euro (media del 18% del totale dei suoi finanziamenti). Sono state realizzate iniziative tendenti allo sviluppo di un sistema commerciale e finanziario più aperto, regolamentato, prevedibile e non discriminatorio. L'impegno della DGCS in questo settore ha assunto diverse forme: interventi di sostegno allo sviluppo del settore privato e alle privatizzazioni, attraverso progetti di formazione e linee di credito dedicate alle Pmi; supporto al settore bancario; sostegno al bilancio dello stato, alla bilancia dei pagamenti e più in generale alla politica economica del Governo; contributi a Organizzazioni internazionali come l'OMC o l'IDLO (*International Development Law Organization*). In Italia, sono stati promossi sia programmi di educazione allo sviluppo e di informazione sulla cooperazione, anche attraverso conferenze e film; sia corsi di laurea o master volti a creare competenze specifiche nel settore della cooperazione. Nei Pvs, invece, si è cercato di concretizzare il concetto di *partnership* globale attraverso programmi di assistenza tecnica, supporto alle università, sostegno ai processi di democratizzazione e rafforzamento delle capacità istituzionali a livello centrale e locale, nonché attraverso la realizzazione di centri di ricerca. È da sottolineare, infine, l'importanza attribuita al settore privato testimoniata dai numerosi programmi a favore delle Pmi. Nella trattazione globale dei problemi legati al debito dei Pvs, per renderlo sostenibile nel lungo periodo, il finanziamento della DGCS si è concentrato sull'assistenza alla riconversione. D'intesa con i Pvs, la DGCS ha, inoltre, sostenuto lo sviluppo e la realizzazione di strategie per creare lavoro per i giovani. Il sostegno alla creazione di occupazione e allo sviluppo dell'imprenditoria giovanile, tanto maschile quanto femminile, è stato assicurato, in particolare, attraverso progetti di formazione professionale e linee di credito. Infine, una maggiore diffusione dei benefici delle nuove tecnologie, specialmente l'informazione e i nuovi mezzi di comunicazione, sulla base di una rinnovata collaborazione con il settore privato, è stata garantita attraverso il finanziamento di un ampio spettro di progetti (dallo sviluppo delle telecomunicazioni alla telemedicina) anche per diffondere l'informatica nelle scuole, nelle istituzioni e nelle imprese pubbliche e private.

## 1.2 GLI ATTORI DELLA COOPERAZIONE



### Governi

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

Nel 2008 l'Italia, con un APS pari a 4.860,64 milioni di dollari si è situata all' 8° posto (su 22) in termini assoluti nella classifica dei donatori OCSE, all'interno della quale il primo posto è detenuto dagli Stati Uniti. Se da questa prospettiva basata su valori assoluti si passa a un'analisi percentuale, la *performance* risulta pari allo 0,22% che pone l'Italia al 19° posto di una classifica guidata dalla Svezia.

### Unione Europea

L'Unione Europea rappresenta il maggior donatore presente sulla scena mondiale, rivestendo allo stesso tempo un ruolo centrale nella determinazione delle politiche internazionali di cooperazione. Nell'ambito del Consiglio dei ministri europei dello sviluppo, che orienta l'attività di cooperazione dell'Unione, l'Italia ha agito attivamente per l'affermazione – anche attraverso partenariati con paesi terzi – 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.

### IL FONDO EUROPEO DI SVILUPPO-FES

La DGCS rappresenta l'Italia nel Comitato di gestione del FES, dove siede insieme al Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il FES, finanziato attraverso contributi volontari dei paesi membri, 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 (ventuno 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 – che per il X FES – che copre il periodo 2008-2013 – l'Italia figura come quarto contributore. Il X FES è formalmente in vigore dal 1° luglio 2008 e dispone di una dotazione finanziaria di 22.682 miliardi di euro, ai quali si aggiungono 2.030 milioni per prestiti a valere su risorse proprie della BEI.

### IL COUNTRY STRATEGY PAPER - CSP

I CSPs sono redatti congiuntamente dalla Commissione e dai paesi partner con il coinvolgimento degli Stati membri (SM) presenti *in loco*. Si compongono di una sezione diagnostica sulla situazione politica, economica e sociale del Paese partner, seguita da una panoramica sulle esperienze di cooperazione FES, SM e altri donatori in corso. Queste due sezioni sono la premessa per la formulazione della strategia di intervento del X FES (descritta in dettaglio nel Programma Indicativo Nazionale - PIN, allegato al CSP). Alla luce dell'efficacia dell'aiuto e della divisione del lavoro, per ogni ACP il X FES si focalizza solo in due settori cosiddetti di concentrazione, con alcuni limitati interventi in settori non prioritari. A fine 2008 il Comitato FES ha dato la sua approvazione a poco più di 70 CSP.

I contributi italiani nel corso del 2008 sono stati rivolti a numerosi organismi delle Nazioni Unite, fra cui si ricordano, in particolar modo: UNDP (*UN Development Programme*), UNICEF (*UN Children's Fund*), ILO (*International Labour Organisation*), UNDESA (*UN Department of Economic and 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. 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 dello sviluppo dei Pvs. La Cooperazione italiana coadiuva – con contributi finanziari tra il 50% e il 70% dell'ammontare complessivo della spesa – sia la realizzazione di progetti di sviluppo nei Pvs promossi da Ong riconosciute idonee a operare con il MAE ai sensi della Legge 49/1987, sia iniziative di "informazione ed educazione allo sviluppo" – INFOEAS – svolte dalle Ong prevalentemente in Italia. Le Ong costituiscono un'espressione dei diversi ambiti dell'associazionismo italiano (da quello cattolico a quello laico, a quello legato al mondo delle organizzazioni sindacali

e professionali) e 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"). Le Ong si caratterizzano, in particolare, per l'attitudine a entrare in relazione diretta con la realtà locale, e per l'elevata flessibilità che consente il costante adeguamento delle soluzioni tecniche al contesto ove si opera. Nel 2008 sono state approvate 134 nuove iniziative promosse da Organizzazioni non governative, di cui 99 da realizzarsi nei Pvs prevalentemente triennali, e 35 annuali di informazione ed educazione allo sviluppo, da realizzarsi in Italia.

Il valore complessivo dei contributi approvati è stato pari a 96,2 milioni di euro, a valere sul triennio 2008-2010 (44,89 milioni di euro per le prime annualità, 27,48 per le seconde e 23,83 per le terze). Della cifra complessiva (96,2 milioni di euro), oltre l'86% (82,93 milioni di euro) co-finanzierà le 99 iniziative da realizzare nei Pvs, l'8% circa (7,44 milioni di euro) le campagne INFOEAS, il restante 6% (5,83 milioni di euro) gli oneri previdenziali e assicurativi per volontari e cooperanti.

La somma destinata ai progetti *in loco* (82,93 milioni di euro) è stata superiore del 3% rispetto alla stessa tipologia approvata nel 2007 (80,49 milioni di euro), anno già considerato eccezionale. E circa il quadruplo di quella approvata nel 2006 (22,15 milioni di euro). I progetti Ong realizzati nei Pvs attengono quattro aree tematiche portanti:

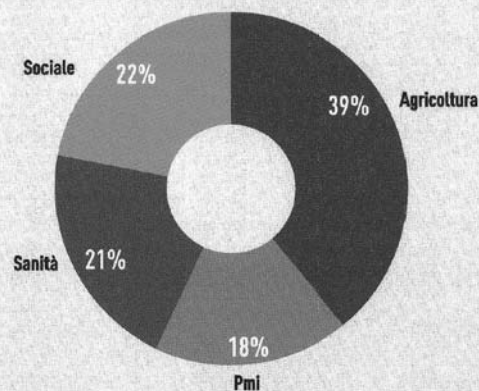
- ▶ acqua/agricoltura/ambiente nel quadro del 1° e 7° Obiettivo del Millennio;
- ▶ attività produttive in ambito urbano per la creazione di impiego (1° e 8° Obiettivo);
- ▶ sanità (4°, 5° e 6° Obiettivo);
- ▶ interventi in campo sociale (donne, minori, handicap, rifugiati, profughi), nel quadro del 2° e 3° Obiettivo.

### Progetti Ong promossi nei Pvs. Ripartizione dei contributi pluriennali (2008-2010) deliberati nel 2008 per settore

I contributi deliberati nel 2008 per progetti *in loco* sono valsi a cofinanziare: per il 38,86% (32,21 milioni di euro) iniziative attinenti il settore primario – agricoltura/acqua/ambiente – (tipologie di intervento: potenziamento e salvaguardia delle risorse naturali agro-zootecniche, miglioramento qualitativo dell'organizzazione dei sistemi produttivi, investimenti nelle risorse umane); per il 18,45% (15,3 milioni di euro) attività produttive di trasformazione attinenti il settore secondario, a forte potenzialità d'impiego, prevalentemente in contesti urbani; per il 42,69% il terziario di cui: la sanità con 17,39 milioni di euro, pari al 20,97% delle risorse; l'area sociale con 18,01 milioni di euro (21,72% delle risorse). Le percentuali sono sostanzialmente allineate con quelle del 2007 (a suo tempo, 38% al primario, 20% al secondario, 19% alla sanità, 23% al sociale), a dimostrazione della coerenza delle scelte settoriali.

### Contributi DGCS a progetti Ong nei Pvs deliberati nel corso del 2008 a valere sul triennio 2008-2010.

#### Ripartizione percentuale per settore



### Progetti Ong promossi nei Pvs. Ripartizione dei contributi pluriennali (2008-2010) deliberati nel 2008 per area geografica

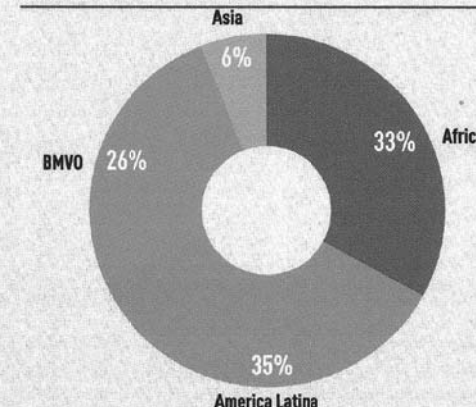
Per quanto attiene la ripartizione per area geografica:

- ▶ il 32,84% dei contributi DGCS è stato destinato a iniziative in Africa a Sud del Sahara, per un totale di 27,22 milioni di euro (di cui il 48% alla sanità, il 26% all'agricoltura, il 20% al settore sociale, il 6% ad attività produttive urbane);
- ▶ il 35,66% all'America Latina, per un totale di 29,57 milioni di euro, destinati prevalentemente all'agricoltura (49%), seguita dalle attività produttive urbane (27%), dal sociale (20%) e dalla sanità (4%);
- ▶ il 25,95% al Bacino del Mediterraneo, Balcani e Medio-Oriente, (BMVO) con 21,52 milioni di euro, in prevalenza, anche in tal caso, per il settore primario (37%), seguito da investimenti nel secondario (27%), nel sociale (24%) e nella sanità (12%);
- ▶ il 5,55% a paesi asiatici (4,6 milioni di euro), per progetti agricoli e socio-sanitari.

Rispetto al 2007, le percentuali destinate all'Africa a Sud del Sahara e all'America Latina non hanno subito variazioni di rilievo (35% entrambe nel 2007), mentre è leggermente aumentata la percentuale a favore dei paesi BMVO (18% nel 2007, rispetto al 26% circa attuale), seppur a detrimento della regione asiatica (12% nel 2007 contro il 5,55% del 2008).

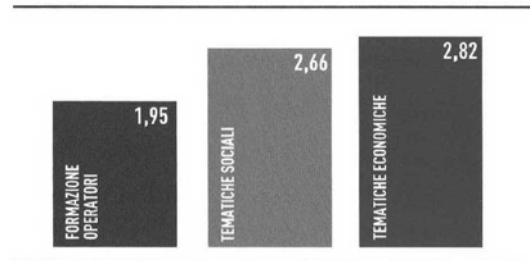
### Progetti Ong promossi nei Pvs.

#### Ripartizione dei contributi pluriennali 2008-2010 deliberati nel 2008 per area geografica



## Progetti INFOEAS deliberati nel 2008 suddivisi per tematiche

In milioni di euro



I progetti INFOEAS vertono sulle tematiche socio-economiche e socio-politiche correlate ai processi di sviluppo.

I contributi deliberati nel 2008 hanno riguardato, per il 26,21%, iniziative di formazione/specializzazione degli operatori italiani; per il 38,03% gli aspetti economici dello sviluppo; per il 35,76% le tematiche sociali (diffusione dell'AIDS, conflittualità, processi di pace, migrazioni, diritti dei minori, disagio giovanile, pena capitale).

### Cooperazione decentrata: il ruolo degli enti territoriali

La Cooperazione italiana dedica sempre maggiore attenzione e risorse alla crescita della "cooperazione decentrata", intesa quale attività di cooperazione realizzata dalle autonomie locali italiane (Regioni, Province, Comuni), in partenariato con enti omologhi di Pvs (partenariato territoriale, transfrontaliero, di prossimità eccetera). La DGCS attribuisce importanza crescente alla cooperazione decentrata, attraverso il Coordinamento Cooperazione Decentrata (CCD), fornendo alle autonomie locali i quadri di riferimento entro cui inserire, coerentemente con gli orientamenti della DGCS, le proprie iniziative. La DGCS riconosce, infatti, a questo nuovo strumento di aiuto allo sviluppo, caratterizzato dal partenariato istituzionale, dall'ampia partecipazione popolare e dalla reciprocità dei benefici, una propria specificità e un rilevante valore aggiunto rispetto sia alla cooperazione governativa che a quella non governativa (Ong), soprattutto nei settori della lotta alla povertà e all'esclusione sociale e della promozione della democrazia. Inoltre, lo strumento della cooperazione decentrata, specie negli ultimi anni, ha dimostrato una crescente capacità di integrazione sia orizzontale (tra Regioni ed enti locali) sia verticale (tra MAE - amministrazioni centrali con Regioni ed enti locali), interagendo in maniera più sistemica con il MAE e con le altre amministrazioni centrali in ambiti geografici come Balcani, America Latina e Me-

diterraneo. In particolare, il contributo del Coordinamento Cooperazione Decentrata della DGCS nel corso del 2008 ha riguardato:

- la cooperazione, con gli Uffici della DGCS, alla messa a punto di accordi tra il MAE e gli enti Locali nel campo della cooperazione decentrata.
- In collaborazione con i competenti Uffici e Direzioni Generali, il CCD è stato impegnato nelle seguenti attività:
  - Monitoraggio e controllo degli stati d'avanzamento delle iniziative, promozione di attività con fondi residui dei progetti ex art. 7 della Legge 84/01 rivolta all'area balcanica. La DGCS ha collaborato, a tal fine, con l'Unità Tecnica Operativa per i Balcani (UTOB) della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con le Regioni. Il Coordinamento, inoltre, è stato chiamato a svolgere una funzione di monitoraggio che si è attuata in particolare attraverso l'analisi dei rapporti inviati dalle Regioni, ma che ha avuto un momento importante nelle missioni di verifica condotta in Albania.
  - Coordinamento delle attività legate agli Accordi di programma quadro per il Programma di sostegno alla cooperazione regionale, per i paesi del Mediterraneo e dei Balcani, sia partecipando ai tavoli di lavoro sulla definizione dei progetti, sia partecipando ai lavori preparatori e riunioni del CIM, sia coordinando le attività con l'Unità Sistema Paese e autonomie territoriali. Inoltre, i tavoli di lavoro sulla definizione dei Progetti.
- Istruttoria per l'approvazione di progetti al Comitato Direzionale della DGCS, realizzati e cofinanziati dalle Regioni.
- Attivazione di progetti di cooperazione decentrata con partecipazione alle missioni preparatorie per l'identificazione e la chiusura di alcuni progetti.
- Partecipazione agli *Steering Committee* del Programma IFDCP di cooperazione decentrata DGCS-FAO. Al programma la DGCS ha partecipato con un contributo supplementare *ad hoc* (di circa 1 milione di dollari nel 2008) destinato ad attività specifiche nel settore della cooperazione decentrata.

Uno dei principali progetti che il CCD sta attivando e che lo vede impegnato da alcuni anni, prevede la creazione di una Banca Dati delle iniziative di cooperazione decentrata a livello centrale e territoriale. Il Programma, gestito dalla DGCS, prevede l'affidamento mediante convenzione a OICS, UPI e ANCI della raccolta dati sul territorio nazionale e della formazione di funzionari delle amministrazioni locali, per il funzionamento della banca dati.

### 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.

La Cooperazione italiana può deliberare, in attuazione dell'art. 7 della legge n. 49/87, il finanziamento parziale del capitale di rischio delle imprese miste. Per il finanziamento di questi progetti sono disponibili fondi a valere sul Fondo rotativo costituito presso Artigiancassa. La stabile collaborazione con le associazioni di categoria è importante per affinare questo strumento di cooperazione presso le aziende, specie le Pmi, potenzialmente interessate a intervenire nei Pvs.

### Università ed enti di ricerca

La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, nell'ambito dell'art. 2 della Legge n. 49 del 26 febbraio 1987, favorisce la formazione in Italia e *in loco* di cittadini provenienti dai paesi in via di sviluppo. Le attività formative in Italia, che prevalentemente riguardano 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; l'erogazione di contributi a corsi/programmi 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*.

Nel dicembre 2008 è stata siglata una dichiarazione congiunta sulla base della quale verrà avviata un comune politica di cooperazione tra la DGCS e le università italiane interessate, incentrata sul trinomio formazione, ricerca, trasferimento di tecnologie. A tal fine sarà avviato un coordinamento presso la DGCS che contemplerà una rappresentanza delle università, incaricato di sviluppare la collaborazione con l'organizzazione di incontri finalizzati ad aprire il dialogo con il mondo accademico.