

PARTE PRIMA

LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

PAGINA BIANCA

1. IL QUADRO INTERNAZIONALE DELLE POLITICHE DI COOPERAZIONE



L'Italia ha una speciale responsabilità e una sua specifica vocazione all'aiuto internazionale. Storicamente crocevia di culture e popoli, terra di emigrazione e, da anni, di forte immigrazione, il nostro è un Paese che per collocazione geopolitica, per i principi costituzionali che ne reggono l'ordinamento e per sua natura di grande economia di trasformazione a forte apertura esterna, è tradizionalmente impegnato a favore della pace, della prosperità e di un sistema internazionale sempre più stabile e giusto.

La sicurezza ed il benessere dell'Italia dipendono anche dalla sua capacità di continuare ad essere protagonista del dibattito sulla *governance* globale. L'aiuto allo sviluppo ne è parte essenziale.

La realizzazione di iniziative di sviluppo nei Paesi partner si colloca, sin dal 2000, nel più generale contesto degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, il cui raggiungimento entro il 2015 costituisce per il nostro Paese oltre che un imperativo etico di solidarietà, anche un investimento strategico a favore della pace, della stabilità e di una prosperità equa, condivisa e sostenibile. L'Italia riafferma, dunque, la riduzione della povertà come uno dei propri obiettivi prioritari: la povertà va considerata come una manifestazione multidimensionale di squilibri strutturali dei processi di sviluppo che, fra l'altro, producono difficoltà di accesso per fasce anche consistenti di popolazione al legittimo "diritto di vivere dignitosamente e di far parte a pieno titolo della società".

1.1. IL RAPPORTO ONU 2012 SUGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO DEL MILLENNIO

E' stato presentato il **2 luglio 2012** a New York il *Millennium Development Goals (MDGs) Report 2012*. Pubblicato a cura delle Nazioni Unite, si basa su dati raccolti ed elaborati da Agenzie specializzate delle Nazioni Unite e da un gruppo di esperti internazionali, sotto la direzione del Dipartimento degli Affari economici e sociali del Segretariato delle Nazioni Unite. Il Rapporto mette subito in evidenza che tre importanti target sono stati raggiunti:

- dimezzamento dell'estrema povertà (raggiunto cinque anni prima della scadenza fissata al 2015);
- dimezzamento della popolazione che non ha accesso a fonti affidabili di acqua potabile;
- miglioramento delle condizioni di vita di cento milioni di abitanti delle baraccopoli (obiettivo da raggiungere entro il 2020).

Il Rapporto tratteggia uno scenario piuttosto articolato: da un lato è dimostrata la validità della scelta fatta nel 2000 di dare vita al progetto ambizioso degli Obiettivi del Millennio, ma dall'altro i progressi fin qui conseguiti mostrano il permanere di una disuguaglianza - sia sotto il profilo geografico, sia riguardo il grado di realizzazione di alcuni Obiettivi rispetto ad altri - che colpisce in maniera drammatica le fasce dei più poveri fra i poveri. Inoltre, viene messo in luce il fatto che il procedere verso il traguardo finale è stato rallentato a causa della crisi economico-finanziaria, tuttora in corso, iniziata nel 2008-2009, di poco preceduta da una grave crisi alimentare.



L'OBIETTIVO 1

Per la prima volta dal 1990, il numero delle persone che vivono al di sotto della **soglia di povertà** (meno di 1,25 dollari al giorno) è diminuito in tutte le regioni in via di sviluppo (in primis la Cina) e continua a diminuire nonostante il rallentamento del *trend* dovuto alla crisi alimentare e all'aumento dei prezzi di cibo e carburanti.

Nel presentare il Rapporto 2012, il Segretario Generale dell'Onu ha voluto mettere l'accento sulla necessità di porre il lavoro in cima alla lista delle priorità, questione che tanto preoccupa le giovani generazioni, e in particolare un lavoro dignitoso ("*decent job*") secondo la definizione coniata da Juan Somavia, Direttore Generale dell'ILO - *International Labour Organization*), che possa procurare un reddito prevedibile e stabile per abitanti delle città, delle campagne, per i poveri e i marginalizzati.

Quanto al numero di persone malnutrite nei Paesi in via di sviluppo, questo sembra essersi stabilizzato negli ultimi due decenni intorno agli 850 milioni; cionondimeno, il tasso di malnutrizione, in rapporto con il totale della popolazione dei paesi in via di sviluppo, è in costante calo ma non in misura tale da far ritenere che il target che prevedeva il dimezzamento del tasso di malnutrizione potrà essere raggiunto entro il 2015. Particolarmente grave il dato che riguarda i bambini sottopeso al di sotto dei cinque anni (quasi uno su cinque) e quello che riguarda il numero dei rifugiati e degli sfollati, che rimane alto nonostante un incremento dei rimpatri nel 2011.



L'OBIETTIVO 2

Le iscrizioni alle scuole primarie sono in aumento, ma ad un ritmo ancora troppo lento di crescita. La regione che ha fatto registrare più progressi è quella dell'Africa sub-sahariana anche se, date le condizioni di partenza, continua a rimanere quella con il più alto numero di bambini fuori dalla scuola, soprattutto nelle fasce più povere o nelle zone afflitte da conflitti. Il dato, comunque, deve essere letto insieme a quello – anch'esso in miglioramento – che riguarda il completamento del ciclo scolastico primario che, globalmente, è salito al 90% nel 2010. L'analfabetismo investe però ancora circa 122 milioni di giovani fra i 15 e i 24 anni (74 milioni donne, 48 milioni maschi) che abitano per lo più nell'Asia meridionale e nell'Africa Sub sahariana.



L'OBIETTIVO 3

L'Obiettivo di raggiungere la parità di genere in tutti i livelli di istruzione è in crescita, anche se ancora persistono disparità in molte regioni. Il gap tra uomini e donne sul piano dell'accesso a lavori retribuiti in campi diversi dall'agricoltura rimane in almeno la metà delle regioni, con le maggiori disparità in Asia occidentale, Asia meridionale e Nord Africa.

Le donne tendono ad essere impiegate nei lavori collocati ai costi più bassi della scala lavorativa e, a livello globale, le posizioni di senior manager sono ricoperti da donne solo per il 25 per cento. La percentuale di donne che svolgono lavori informali al di fuori dell'agricoltura è ancora molto alta in alcuni paesi come Mali, Zambia, India, Madagascar (oltre l'80%) e Perù, Paraguay, Uganda, Honduras, Bolivia, El Salvador e Liberia (75%).

La rappresentanza femminile nei parlamenti di tutto il mondo (monocamerali, o nelle camere basse) è aumentata, ma non a tassi di crescita regolari, per cui persiste ancora una forte disparità fra il numero delle donne parlamentari e i loro colleghi uomini, tale da pensare che il target della parità sarà ben lontano dall'essere raggiunto nel 2015. Alla fine di gennaio del 2012 le donne ricoprivano il 19,7% dei seggi parlamentari a livello globale: il 23 % dei seggi nei paesi sviluppati contro il 18% dei paesi in via di sviluppo. Le situazioni peggiori si registrano in Oceania, Asia occidentale e Africa settentrionale, mentre il livello più alto di presenza femminile si riscontra nei parlamenti dei paesi del nord Europa.



L'OBIETTIVO 4

La riduzione di due terzi della mortalità dei bambini, al di sotto dei cinque anni, cresce in tutti i paesi, ma ad un passo troppo lento, tale per cui il traguardo non sarà raggiunto nel termine prefissato della fine del 2015.

Nonostante gli innegabili progressi in tutti i PVS (il tasso di mortalità è sceso del 35% dal 1990) la mortalità infantile rimane considerevolmente alta nell'Africa sub Sahariana e nell'Asia Meridionale, regioni nelle quali si concentra l'82% dei decessi di bambini. L'Obiettivo è invece stato raggiunto nell'Africa settentrionale (il tasso di mortalità è sceso del 67% nel ventennio 1990-2010), e l'Asia orientale sta per raggiungerlo (è già al 63%). Buona parte dei miglioramenti nel perseguimento dell'Obiettivo è dovuta alla diffusione della vaccinazione antimorbillo che, nei paesi in via di sviluppo, ha raggiunto l'84% dei bambini nel 2010 (contro il 70% nel 2000) determinando una riduzione dei decessi pari al 74% in dieci anni. Prescindendo dalle differenze geografiche, tuttavia, i bambini che vivono in aree rurali o molto difficili da raggiungere, o che appartengono a famiglie poverissime, o le cui madri hanno livelli di istruzione bassissimi, sono naturalmente molto più a rischio della media. Il Rapporto informa anche che i progressi registrati non sono però riferibili alle morti nel periodo neonatale (il primo mese dopo la nascita) che, al contrario, sono in aumento.



L'OBIETTIVO 5

Rimane un evidenterissimo gap tra i dati sulla salute materna riguardanti le regioni sviluppate e quelle in via di sviluppo, dove il tasso di mortalità è di 15 volte superiore. Malgrado gli interventi effettuati per prevenire i decessi in gravidanza o durante il parto, i progressi sono ancora troppo deboli in molte parti del mondo, prima fra tutte l'Africa sub-sahariana, regione nella quale si verifica un numero molto basso di parti assistiti da personale qualificato, e dove si registrano 500 donne decedute ogni 100.000 nati vivi.

L'Obiettivo 5, attraverso i suoi target, monitora altri e diversi aspetti correlati con la salute materna. È in aumento la percentuale di donne (età tra 14 e 49) che riceve almeno una visita medica (o di altro personale qualificato) durante la gravidanza, ma non abbastanza donne ricevono una sufficiente assistenza prenatale (il numero raccomandato è di almeno quattro visite in gravidanza); quest'ultimo dato è addirittura in calo nell'Africa sub-sahariana dove si stima che, nel 2010, 46 donne su 100 siano state sottoposte ad un minimo di quattro visite in gravidanza, mentre nel 1990 il numero era di 50.

Vi è poi ancora il grave problema, soprattutto nell'Africa sub-sahariana, delle gravidanze adolescenziali (tra i 15 e i 19 anni): la gravidanza, infatti, se iniziata troppo precocemente, reca con sé maggiori rischi di complicazioni e perfino di morte. In quasi tutte le regioni, inoltre, si registra, dopo un'iniziale sensibile diminuzione del numero delle madri adolescenti (avvenuta nel corso degli anni Novanta), un rallentamento di tale tendenza, quando non addirittura una sua inversione.

Il capitolo dei **contraccettivi** mostra un aumento del loro uso fra le donne - tra i 15 e i 49 anni - sposate o comunque accoppiate: oltre la metà di queste faceva ricorso nel 2010 ad una qualche forma di contraccezione, salvo che in due regioni, l'Africa sub-sahariana e l'Oceania.



L'OBIETTIVO 6

Nell'Africa sub-sahariana, dove l'**epidemia di AIDS** ha colpito il maggior numero di persone, si registra un trend incoraggiante, dato che dei 33 paesi nei quali il numero delle nuove infezioni è diminuito, 22 appartengono proprio a quella regione. I nuovi casi registrati nel 2010 a livello globale - 2,7 milioni di persone, fra cui 390 mila bambini - sono stati inferiori del 21 per cento rispetto ai nuovi casi del 1997 (l'anno in cui si è riscontrato il picco più alto) e inferiori del 15 per cento rispetto al 2001. Alla fine del 2010, circa 34 milioni di persone vivevano con il virus dell'HIV, il 17% in più rispetto al 2001. Questo aumento, sostenuto anche dalle nuove infezioni, riflette soprattutto la significativa diffusione dell'accesso alla terapia antiretrovirale: sempre alla fine del 2010, circa 6,5 milioni di persone erano sottoposte a tale terapia nei paesi in via di sviluppo. Sebbene questo costituisca un incremento di circa 1,4 milioni di persone in confronto a quelle in trattamento alla fine dell'anno precedente, il target dell'accesso universale entro il 2010 è stato mancato ampiamente. Le donne e i giovani sono i soggetti più vulnerabili e, soprattutto i secondi, sono i più inconsapevoli del fatto che l'uso del preservativo riduce il rischio di contagio.

Si deve anche registrare una diminuzione per quanto riguarda le morti per cause riconducibili all'AIDS, che nel 2010 sono state 1,8 milioni contro i 2,2 milioni negli anni a metà del 2000.

Considerevoli progressi sono stati fatti sul piano della **lotta alla malaria** grazie all'uso di reti impregnate di insetticida sotto le quali proteggere i bambini nel sonno e grazie anche al trattamento con i farmaci. Fra il 2000 e il 2010 si sono registrati il 50% dei casi in meno in 43 paesi (sui 99 nei quali la malaria è ancora presente). Si calcola che nel 2010 vi siano stati 216 milioni di casi di malaria, dei quali l'81 per cento circa (ossia 174 milioni di casi) si è verificato in Africa. Le morti - sempre nel 2010 - sono state pari a circa 655 mila in tutto il mondo. I più colpiti sono i bambini al di sotto dei cinque anni di età anche se si deve notare che nell'Africa sub-sahariana - la regione maggiormente affetta dal problema - la percentuale dei bambini che dorme sotto l'apposita rete è salita dal 2 per cento del 2000 al 39 per cento del 2010.

In declino anche la diffusione della tubercolosi e il numero delle morti causate da questa malattia mentre è in aumento il numero di pazienti trattati con successo fra quelli individuati attraverso il DOTS (*Directly Observed Treatment Short Course*) e il programma che lo ha in seguito sostituito (*Stop TB Strategy*).



L'OBIETTIVO 7

Esso contiene numerosi target relativi alla **sostenibilità ambientale**. La superficie coperta da foreste sta riducendosi con velocità allarmante in Sud America e Africa, mentre in Asia, e soprattutto in Cina, essa sta aumentando. Il guadagno netto di circa 2,2 milioni di ettari di foresta l'anno in Asia è da attribuirsi principalmente ai programmi di rimboschimento su vasta scala messi in atto in Cina, India e Vietnam. La rapida deforestazione a favore di altri tipi di sfruttamento del terreno è invece ancora in atto in altri paesi asiatici. La diminuzione delle aree forestali impatta negativamente su una serie di benefici che la foresta fornisce, a livello economico e sociale, difficilmente misurabili in denaro, che hanno a che vedere con la vita di una grande parte della popolazione mondiale, specialmente nei paesi in via di sviluppo. Il Rapporto riferisce tuttavia che la gestione e la conservazione delle foreste danno lavoro a circa dieci milioni di persone, oltre ad altri benefici diretti o indiretti.

Crescono le aree protette che oggi coprono circa il 12,7 per cento delle terre emerse, ma la protezione del mare si estende solo sull'1,6 per cento degli oceani (al 2010).

Il rallentamento delle attività produttive, dovuto alla crisi economica, ha determinato una leggerissima diminuzione delle emissioni di CO₂ che, nel 2009, assommavano globalmente a 30,1 miliardi di tonnellate, mentre nel 2008 a 30,2 (ma erano 21,8 nel 1990). La diminuzione è totalmente a carico delle regioni sviluppate, dove però le emissioni rimangono altissime (10 tonnellate di CO₂ pro capite nel 2009). Nei paesi in via di sviluppo, invece, le emissioni continuano ad aumentare, ma ad una velocità inferiore a quella degli anni precedenti al 2009.

Come già rilevato, è stato raggiunto il target che prevede il dimezzamento della popolazione che nel 1990 non aveva accesso all'**acqua potabile** e se la tendenza attuale sarà mantenuta, nel 2015 il 92% della popolazione mondiale potrà avervi accesso. Rimane ancora alto il gap tra popolazione urbana e rurale - a sfavore di quest'ultima - in merito alla copertura con fonti di acqua potabile e, tra le più sfavorite, le genti che abitano le zone rurali dell'Africa sub-sahariana.

Nonostante i progressi, non è invece ipotizzabile il raggiungimento del target che prevede il dimezzamento della popolazione che non ha a disposizione bagni provvisti di sciacquone o altre forme di servizi igienici avanzati che, nel 2010, era pari a circa la metà degli abitanti delle regioni in via di sviluppo. Al ritmo di progresso attuale, nel 2015 solo il 67% della popolazione sarà fornita di tali servizi, una percentuale ben al di sotto del 75% necessario per raggiungere il target. Inoltre, la defecazione all'aperto, che costituisce un forte rischio per la salute pubblica, è ancora praticata diffusamente in molti paesi, tra i quali l'India, dove si registra il primato peggiore (626 milioni di persone che utilizzano tale sistema).

Un ulteriore target, che prevede il raggiungimento di un significativo miglioramento delle condizioni di vita di circa cento milioni di abitanti delle baraccopoli entro il 2020, è stato raggiunto ben prima del termine fissato. Dal 2000 al 2012 la percentuale dei residenti in baraccopoli nei PVS è diminuita dal 39 al 33 per cento ma, in valori assoluti, il loro numero continua ad aumentare a causa del continuo e rapido aumento dell'urbanizzazione.

**L'OBIETTIVO 8**

Riguardo questo Obiettivo (**"Sviluppare un partenariato per lo sviluppo"**), il Rapporto riferisce che gli aiuti allo sviluppo – nelle varie forme - hanno raggiunto nel 2010 l'ammontare di 133,5 miliardi di dollari, che equivale allo 0,31 per cento del reddito nazionale (cumulativo) dei paesi sviluppati. Nonostante questa cifra costituisca un aumento in termini assoluti, in termini reali essa si traduce in una diminuzione pari al 2,7 per cento degli aiuti provenienti dai paesi donatori dell'OCSE, per effetto della crisi finanziaria in atto. Escludendo le voci relative alla cancellazione totale o parziale del debito e gli aiuti umanitari, l'aiuto bilaterale per lo sviluppo è diminuito del 4,5 per cento.

L'analisi delle tendenze dell'aiuto pubblico allo sviluppo basata sui dati forniti dall'OCSE (che cita l'Italia tra i paesi che nel 2011 hanno fatto registrare un aumento dell'aiuto pubblico allo sviluppo in termini reali) rivela che gli aiuti continuano ad essere maggiormente diretti ai paesi più poveri, e per circa un terzo ai Paesi meno sviluppati (*Least Developed Countries* – LDCs).

Uno dei target di questo Obiettivo prevede l'ulteriore sviluppo di un sistema finanziario aperto, regolamentato, prevedibile e non discriminatorio. Sotto questo profilo, il Rapporto sottolinea che, nonostante le pressanti richieste di gruppi di interesse per un ritorno al protezionismo, l'incidenza di tali azioni è rimasta molto circoscritta nelle economie sviluppate e non ci sono stati contraccolpi sui mercati dei paesi in via di sviluppo.

Per quanto riguarda in particolare i Paesi meno sviluppati (LDCs), questi continuano a godere di un trattamento preferenziale nei commerci con le nazioni più ricche poiché le esportazioni dai Paesi meno sviluppati beneficiano di un margine preferenziale dal quale sono invece esclusi gli altri paesi in via di sviluppo.

In particolare, la diminuzione dei dazi applicati sull'esportazione di prodotti dai paesi in via di sviluppo e paesi meno sviluppati nel 2010, è stata significativa solo nel caso dei prodotti agricoli, con il risultato di un aumento del margine preferenziale sulla tariffa della nazione più favorita, particolarmente evidente nel caso dei paesi meno sviluppati.

Le nuove tecnologie, specialmente nel campo dell'informazione e della comunicazione, sono sempre più a disposizione degli abitanti del pianeta. Alla fine del 2011 il numero degli abbonati alla telefonia mobile era salito a 6 miliardi (1,2 miliardi dei quali rappresentati da cellulari a banda larga), raggiungendo quasi l'87% a livello mondiale ed il 79% nei Paesi in via di sviluppo.

Più di un terzo della popolazione mondiale, inoltre, utilizza internet, sempre più attraverso collegamenti a banda larga e, tra questi, circa i due terzi sono cittadini delle regioni in via di sviluppo.

Il Rapporto ricorda una volta ancora che la scadenza del 2015 è alle soglie e per raggiungere gli Obiettivi rimanenti, i Governi, la Comunità internazionale, la società civile e il settore privato devono intensificare i loro contributi.

Sta prendendo forma una nuova ambiziosa agenda per lo sviluppo per continuare sulla strada degli MDGs oltre il 2015, anche alla luce di quanto emerso dalla Conferenza Rio+20, per cui è stato istituito un *Task Team* interno al sistema delle Nazioni Unite per il coordinamento nella preparazione degli obiettivi post 2015.

1.2. GLI MDGS DOPO IL 2015

L'ultimo importante incontro internazionale relativo agli MDGs si è tenuto a New York dal 20 al 22 settembre 2010. In quell'occasione si era sancita la necessità di avviare un processo per la definizione di un *"post 2015 framework"*, con la consapevolezza che non si trattava tanto di superare la validità degli attuali otto Obiettivi di Sviluppo del Millennio (e ciò in quanto alcuni, come l'eradicazione della povertà estrema, sono destinati a conservare la loro validità anche oltre la scadenza del 2015), quanto piuttosto di riformulare i canoni di una nuova agenda globale dello sviluppo.

Vi sono numerosi studi sulla materia che concordano comunque sul ruolo positivo che la "MDG framework" ha finora avuto nelle politiche e nelle attività di cooperazione allo sviluppo. Gli MDGs hanno avuto il merito di catalizzare l'impegno dei Governi e di galvanizzare l'opinione pubblica internazionale su un numero limitato di priorità, declinate in modo semplice e costruite intorno all'obiettivo primario della lotta alla povertà. Essi hanno costituito un innegabile riferimento di *"guidance"* per le politiche di cooperazione svolte, in maniera sempre più coordinata e interrelata, sia dai donatori che dai paesi riceventi. La loro utilità di fondo non è dunque in discussione, quantunque i risultati effettivamente raggiunti siano considerati solo in parte soddisfacenti.

Dalle varie analisi fin qui eseguite, emerge pertanto la necessità di una revisione della materia che tenga conto dei nuovi scenari internazionali e corregga alcuni limiti degli obiettivi di sviluppo stabiliti negli Anni '90, che nel peculiare contesto di allora, diverso dall'attuale quanto a soggetti, risorse e obiettivi da perseguire, non si ritenne di estendere a temi come la pace, la sicurezza, o la protezione sociale.

I nuovi MDGs dovranno in sostanza prendere in considerazione dimensioni dello sviluppo allora non contemplate. Fra queste spiccano l'equità e la coesione sociale, la crescita diffusa e condivisa, la lotta alle disuguaglianze, la democrazia e i diritti umani, la pace e la sicurezza, il buon governo e la lotta alla corruzione, le migrazioni, l'occupazione e i cambiamenti climatici, ma anche altri elementi quali la qualità della vita della persona e dei gruppi (donne, giovani, categorie vulnerabili). Emerge inoltre la necessità di tener conto della

distribuzione della povertà all'interno dei paesi e della permanente incidenza della povertà anche nei paesi a reddito medio.

Collegato alle nuove, complesse, dinamiche dello sviluppo è il tema centrale della definizione di nuovi indicatori. Anche in questo campo sono state effettuate analisi e proposte che in generale concordano sull'importanza di indicatori che diano conto degli aspetti multidimensionali del benessere e identifichino la povertà e le sue cause strutturali. Tali indicatori dovrebbero essere inoltre caratterizzati da una maggiore disaggregazione dei dati, in modo da individuare criticità e disuguaglianze.

Esiste infine un generale consenso sul fatto che il processo di definizione del post MDGs debba essere "inclusivo" e coinvolgere tutti gli stakeholders con modalità genuinamente *bottom up*: le istituzioni internazionali, i governi centrali e locali del Nord e del Sud, la società civile, il settore privato e i Parlamenti.

Le risorse necessarie per raggiungere i MDGs (studio del Centro di Sviluppo OCSE).

Uno studio del Centro di Sviluppo OCSE, finanziato dalla Fondazione Bill and Melinda Gates e presentato nel luglio 2012, che tenta di dare una dimensione quantitativa allo sforzo collettivo necessario per centrare entro il 2015 gli Obiettivi del Millennio, sottolinea che, al di là del reperimento delle fonti di finanziamento (che necessariamente debbono guardare oltre il puro APS), la sfida principale consiste nell'adozione di buone politiche, che costituiscono il presupposto per un'azione di successo.

Il Centro di Sviluppo stima il costo per raggiungere gli MDGs legati alla povertà, all'istruzione ed alla salute (i primi sei obiettivi) nell'ordine dei 120 miliardi di dollari USA (ripartiti equamente tra il gruppo dei 20 Paesi a basso reddito – meno di 1.000 dollari l'anno – e il gruppo dei 79 Paesi a basso e a medio reddito – sino a 12.000 dollari l'anno), **il che corrisponde, nella sostanza, a triplicare i livelli attuali del "country programmable aid", la porzione di aiuto che fluisce dai Paesi OCSE ai Paesi partner.** Tale cifra, che sarebbe irraggiungibile contando solo su incrementi dell'APS, secondo il Centro di Sviluppo non sarebbe un traguardo irrealistico se al suo perseguimento concorresse un mix di risorse che vada da una migliore tassazione dei redditi nei Paesi a medio reddito, a risorse provenienti da Fondazioni, settore privato, rimesse etc., nello spirito delle modalità di finanziamento allo sviluppo delineate a Monterrey.

Il rapporto suggerisce, per i Paesi a basso reddito, l'adozione di un approccio *"bottom up"* che contribuisca direttamente a ridurre la povertà e ad innalzare i livelli di istruzione e di sanità attraverso trasferimenti finanziari mirati. Per gli altri Paesi, la via da seguire dovrebbe essere piuttosto *"top down"* che misura l'ammontare di finanza per lo sviluppo necessaria ad innescare processi di crescita economica in grado, attraverso un'adeguata tassazione, di reperire risorse interne per affrontare gli squilibri sociali e promuovere il raggiungimento degli MDGs.

Secondo i calcoli del Centro di Sviluppo circa 64 miliardi di dollari potrebbero essere raccolti attraverso sistemi più adeguati di tassazione interna, il che postula ovviamente una volontà politica di tassare le classi più abbienti oltre alle imprese, ivi incluse le multinazionali (attraverso più adeguati sistemi di transfer pricing), nonché di operare una serrata lotta alla corruzione ed alle fughe di capitali dai PVS verso paradisi fiscali. È pertanto evidente la dimensione centrale della *"governance"* e dell'adozione di adeguate politiche di sviluppo che accompagnino lo sforzo finanziario, da solo insufficiente.

Il dibattito sugli MDGs ha subito un'accelerazione nel contesto della preparazione della Conferenza di Rio+20 sull'ambiente, con l'introduzione del concetto di "Obiettivi di Sviluppo Sostenibile" (Sustainable Development Goals, SDGs) collegati alle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (economica, sociale e ambientale). Uno dei principali seguiti della Conferenza Rio+20 è infatti quello della prossima adozione degli SDGs da parte dell'UNGA, includendovi i temi più vari (i modelli di consumo e di produzione sostenibile, gli oceani, la sicurezza alimentare e l'agricoltura sostenibile, l'energia sostenibile, l'accesso all'acqua, le città sostenibili, i green jobs, il lavoro dignitoso e l'inclusione sociale, la riduzione di rischi e la resilienza). Un gruppo di lavoro interregionale, con base a New York, ha il delicato compito di presentare alla 68.ma UNGA (settembre 2013) uno specifico Rapporto.

Secondo il documento finale di Rio, gli SDGs dovranno essere concisi, orientati all'azione, comunicabili, di natura globale e, soprattutto, applicabili a tutti i paesi, non solo a quelli emergenti ma anche alle economie sviluppate.

Parimenti, la definizione degli SDGs, dovrà essere "coordinata e coerente" col processo di revisione dell'agenda di sviluppo post 2015 (MDGs), che il Segretario Generale Ban Ki Moon ha affidato dalla scorsa primavera ad un Panel di alto livello co-presieduto dal Primo Ministro britannico Cameron, dal Presidente indonesiano Yudhoyono e dalla Presidente della Liberia Johnson Sirleaf.

Il collegamento tra i due distinti binari di lavoro diventa pertanto cruciale nell'attività dell'ONU: i futuri SDGs, lungi dal mettere in discussione l'impianto dottrinario stabilito dagli MDGs, sono destinati in qualche modo ad esserne i

continuatori, in un'ottica di necessaria coniugazione tra sviluppo socio-economico e salvaguardia dell'ambiente e delle risorse. Si tratterà poi di raccordare efficacemente due processi decisionali di natura diversa e con differenti sbocchi temporali: il 2013 per gli MDGs, il 2014 per gli SDGs.

Non a caso, nel più recente sviluppo sul tema dei contenuti degli MDGs post-2015, dato dalla pubblicazione del Rapporto di un apposito task team interagenzie ONU, l'agenda dello sviluppo post-2015 dovrà rimanere articolata su *"goals and targets"*, da riorganizzare però intorno alle su richiamate tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (sociale, economica e ambientale); essa dovrà inoltre preservare i diritti umani, le componenti trasversali della pace e della sicurezza e stabilire con fermezza la responsabilità condivisa tra tutti i paesi in una partnership globale per lo sviluppo.

Il tema delle responsabilità condivise e globali in materia di sviluppo (MDG n. 8) si collega naturalmente al processo sull'efficacia dell'aiuto, che ha avuto la sua ultima tappa col Foro di Busan (Corea) del novembre 2011 e da cui è uscito l'impegno a creare la neonata "*Global Partnership for an Effective Development*".

Il tema delle prospettive dello sviluppo post-2015 e quello – collegato ma distinto – della definizione degli SDGs sono di interesse anche in ambito UE, dove è in corso di elaborazione una posizione comune (con il coinvolgimento della società civile) che esamini il processo, lo scopo, i temi e il numero dei goals, i target, le risorse ed una eventuale roadmap. Nelle intenzioni della Commissione, la posizione comune dovrebbe costituire oggetto di una specifica "Comunicazione" da inserire in ogni caso nell'ambito di un processo che rimane di "marca ONU", ma nel cui ambito l'UE sia unita accentuando la sua capacità di *outreach*. Nell'UE si va per ora formando un generale consenso su: a) necessità di integrare MDGs e SDGs promuovendo coordinamento e coerenza fra i due processi, al fine di evitare che nascano due agende e due visioni fra loro concorrenti; b) importanza di continuare a concentrarsi sul raggiungimento degli MDGs entro il 2015, ciò anche in linea con gli obiettivi di sviluppo stabiliti col documento "*Agenda for Change*"; c) adozione di un approccio inclusivo; d) definizione di obiettivi ambiziosi ma realistici; e) considerazione di dimensioni dello sviluppo non contemplate dagli attuali MDGs (diritti umani e democrazia, crescita equa e sostenibile, occupazione, migrazioni, protezione sociale, pace e sicurezza, cambiamento climatico, *good governance* e *rule of law*, gestione delle risorse naturali ed energetiche, sicurezza alimentare); f) debito conto delle interconnessioni esistenti fra le tre dimensioni dello sviluppo (sociale, economica e ambientale), della distribuzione dei poveri all'interno dei Paesi e della conseguente incidenza della povertà anche nei Paesi a reddito medio e sull'abbandono definitivo del "*donor-approach*", all'insegna invece dell'affermazione dell'*ownership* di tutti i paesi nel definire i propri orientamenti di sviluppo.

L'Alto Rappresentante, la Commissione e altri Stati Membri, tra cui l'Italia, continuano a propugnare la centralità dell'eliminazione della povertà, pur senza negare al concetto di sviluppo sostenibile il ruolo principale e obiettivo generale delle politiche di cooperazione.

Questione centrale nelle discussioni tra gli Stati Membri è quella del rapporto tra definizione dell'Agenda post-2015 e modalità del suo finanziamento ("sistema FfD post-2015"). Alcuni Stati membri (Germania, Francia, Polonia) ritengono che la definizione degli obiettivi debba precedere la discussione sul loro finanziamento, mentre altri (Irlanda, Spagna, Paesi Bassi e SEAE) preferirebbero invece che i due processi venissero sviluppati di pari passo, all'interno dello stesso *framework*, al fine di "accoppiare", sin dalle fasi iniziali, obiettivi e risorse. A specifico proposito del finanziamento nel sistema FfD post-2015, emerge in particolare la necessità di definire il quadro di "*mutual accountability*", che identifichi le responsabilità dei donatori tanto quanto quelle dei Paesi partner e dei paesi a economia emergente, adeguando l'attuale sistema di *reporting* dell'APS e mettendo in luce lo specifico apporto di quest'ultimo in relazione ad altre fonti di finanziamento (mobilitazione delle risorse domestiche, coinvolgimento del settore privato e promozione di partenariati nord-sud). Elemento, questo, che richiama alla dimensione della Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo (PCD) e dell'impatto sempre crescente che le "*non-aid policies*" hanno sullo sviluppo, da cui deriva che la PCD è destinata ad assumere un ruolo-chiave della agenda post-2015.

L'Italia ha profuso notevole impegno nel raggiungimento degli MDGs, attraverso il complesso della sua azione di cooperazione. Il lato debole dell'azione italiana è rappresentato dal permanere di una performance negativa in tema di Aiuto Pubblico allo Sviluppo, ben lontana (con lo 0,14% del PIL nel 2012) dal traguardo dello 0,7% entro il 2015 indicato dalle Nazioni Unite e dagli obiettivi definiti in ambito UE.

Nell'ambito del processo di consolidamento degli MDGs e della loro connessione con gli SDGs, l'Italia sottolinea in particolare la necessità di chiarirne preliminarmente ruolo e funzione. Si è più volte ricordata l'importanza di mantenere inalterato il focus sull'eliminazione della povertà, anche tenendo conto dell'evoluzione dello scenario internazionale e dell'opportunità di allargare l'agenda, con moderazione e realismo, alle dimensioni identificate a Rio. L'Italia deve mantenere un'attenzione prioritaria all'Africa, alla luce delle sfide di sicurezza, terrorismo e spinte migratorie correlate alla povertà e fragilità che il continente continua ad esprimere. Si è richiamata inoltre l'importanza del raccordo tra finanziamenti pubblici e privati e di una definizione allargata e condivisa dei nuovi orientamenti dello sviluppo con il coinvolgimento di tutti gli stakeholders e della società civile: l'obiettivo deve essere quello di comunicare correttamente ai cittadini europei le ragioni alla base delle scelte di solidarietà dell'Europa e dei suoi Stati Membri, le opportunità di tali scelte e, di conseguenza, le responsabilità che ne derivano.

Quanto alle caratteristiche degli SDGs, si ritiene che essi debbano essere universalmente applicabili, idonei ad affrontare le sfide globali negli anni a venire, riunendo allo stesso tempo le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile in maniera bilanciata, olistica, coerente e sinergica. Essi devono quindi guardare al di là delle misurazioni del PIL e tenere conto del concetto più ampio della misurazione della qualità della vita. Allo stesso tempo, target e indicatori devono essere adattati alle realtà nazionali. In questo senso, l'apporto degli istituti statistici nazionali e regionali è cruciale.

Passando agli aspetti procedurali, si auspica la creazione di legami rafforzati tra i processi di definizione degli MDGs e degli SDGs anche attraverso meccanismi di coordinamento tra i rispettivi segretariati. Si riconoscono le potenzialità di mantenere due percorsi separati, prevedendo però punti di convergenza, in modo da evitare duplicazioni nel lavoro e mantenere alto il livello di ambizione politica. La formulazione degli SDGs deve fondarsi su un processo di partecipazione ampio e inclusivo, con meccanismi trasparenti, chiari e credibili, responsabilità condivise e un chiaro quadro temporale.

Alla Conferenza di Rio+20 la DGCS ha assicurato un'attiva partecipazione anche attraverso una serie di *side-events*, che hanno interessato processi internazionali di rilievo tra cui quello dei parchi transfrontalieri e quelli relativi ai partenariati globali delle montagne (Mountain Partnership) e delle isole (GLISPA). In tali occasioni, si è attirata l'attenzione sui meccanismi istituzionali per la gestione sostenibile transfrontaliera e le loro implicazioni in termini di green economy ed è stata confermata la validità della strategia italiana nell'investire e sostenere (ancorché con cifre per lo più limitate e in difficili contingenze finanziarie) due meccanismi internazionali con 281 partner, di cui 89 Governi e 51 Organizzazioni Internazionali.

Dalla prima Conferenza di Rio nel 1992, la Cooperazione Italiana è stata particolarmente attiva su tali processi, non solo partecipando alla definizione delle pertinenti strategie internazionali, ma anche attraverso l'attuazione di programmi di conservazione e sviluppo socio-economico a essi collegati.

Agli scenari dello sviluppo post-2015 è stato dedicato anche uno dei gruppi di lavoro che hanno animato il dibattito al Forum sulla Cooperazione italiana tenutosi a Milano il 1 e 2 ottobre 2012, quale momento di discussione partecipata e condivisa tra tutti i protagonisti del mondo della nostra cooperazione su uno dei principali aspetti dello sviluppo oggi all'attenzione della comunità internazionale.

1.3. IL CAMMINO DELL'EFFICACIA DEGLI AIUTI E DELLO SVILUPPO DA ROMA AL POST BUSAN

Il dibattito sull'efficacia degli aiuti è maturato all'interno della comunità internazionale per rispondere all'esigenza di migliorare l'efficienza delle politiche di cooperazione allo sviluppo, al fine di poter raggiungere, entro il 2015, gli otto Obiettivi del Millennio.

Inizialmente, infatti, l'agenda relativa all'efficacia degli aiuti è stata concepita come una sorta di "cornice operativa" proprio per il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio; solo in seguito il dibattito si è evoluto ed arricchito, diventando più complesso ed acquistando autonomia.

Il concetto di efficacia degli aiuti comprende, pertanto, tutte "le misure e gli strumenti che migliorano la qualità dell'aiuto, riducono i costi di transazione, focalizzandosi principalmente sui risultati dello sviluppo.

La principale riflessione sull'efficacia degli aiuti a livello internazionale è guidata dall'OECD Development Assistance Committee (DAC) e, in particolare, dal *Working Party on Aid Effectiveness*, il quale, dal 2003 ad oggi, ha organizzato quattro 'High Level Forum' per discutere del tema.

Il primo forum si è tenuto a **ROMA nel 2003**, con la partecipazione dei rappresentanti dei principali paesi donatori e beneficiari, e delle organizzazioni internazionali. La dichiarazione approvata a conclusione del Forum ha riconosciuto come la mancanza di coordinamento e di allineamento tra paesi donatori e beneficiari costituisca un impedimento ad una gestione efficace degli aiuti.

Il Secondo High Level Forum tenutosi a **PARIGI nel 2005**, invece, ha visto l'approvazione della Dichiarazione di Parigi, documento chiave per il miglioramento dell'efficacia degli aiuti. La Dichiarazione rappresenta una roadmap in cui sia i paesi donatori che quelli beneficiari si sono impegnati ad adottare una serie di misure stabilite intorno a cinque pilastri fondamentali. Inoltre, il documento ha segnato un passaggio importante in quanto i paesi in via di sviluppo non sono più considerati solo dei meri 'beneficiari' degli aiuti, ma diventano 'partners' delle politiche e dei programmi; in questo senso, i firmatari hanno riconosciuto che le priorità e le strategie stabilite dai paesi partner devono rappresentare una guida per le azioni dei donatori.

GLI IMPEGNI DI ACCRA

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

Il terzo Forum si è svolto ad **ACCRA nel 2008**, con l'obiettivo esplicito di "accelerare e approfondire l'implementazione della Dichiarazione di Parigi", e si è concluso con l'adozione dell'Accra Agenda for Action - AAA.

Partendo dai pilastri stabiliti nella Dichiarazione di Parigi, l'Agenda ha individuato tre sfide principali da affrontare per migliorare l'efficacia degli aiuti. La prima è quella della *Country ownership* (titolarità del paese), ovvero il rispetto delle priorità stabilite dai paesi partner, da una parte, e l'investimento nelle risorse umane, istituzioni e sistemi di questi ultimi, dall'altra. Il secondo aspetto da affrontare è quello della costruzione di partnership più inclusive ed efficaci. E' stato riconosciuto, infatti, il crescente numero di attori e la conseguente necessità di ampliare il dialogo sullo sviluppo, favorendo il processo di divisione dei compiti. Il terzo ed ultimo punto è quello del raggiungimento di risultati tangibili, che si traducano in impatti positivi per la vita delle persone.

Il documento ha introdotto anche altri due nuovi argomenti all'interno del dibattito sull'efficacia: il primo è l'importanza di una maggiore trasparenza e prevedibilità dell'aiuto, e il secondo è il tema delle condizionalità, ovvero tutte quelle richieste che sono poste dai donatori al paese ricevente quale condizione dell'erogazione di aiuti.

Il quarto Forum (*Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness*) si è tenuto a **BUSAN, COREA DEL SUD, nel 2011** ed ha visto l'approvazione di un accordo che ha posto le basi per una nuova partnership mondiale per lo sviluppo (*Busan Partnership*).

L'accordo di Busan è molto importante, in quanto per la prima volta vi hanno partecipato ed aderito anche i BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa, considerati i nuovi donatori) ed i rappresentanti della società civile e del settore privato.

La necessità di assicurare anche l'adesione al documento da parte dei 'nuovi donatori' ha comportato, però, la necessità di raggiungere alcuni compromessi, in particolare sul carattere volontario dei principi e degli impegni stabiliti.

Inoltre, il Busan Partnership ha segnato anche l'adozione, da parte della comunità internazionale, del concetto di "efficacia dello sviluppo", abbandonando quello di "efficacia degli aiuti", ed ha riaffermato alcuni degli impegni presi nei Forum di Parigi e di Accra, articolandosi intorno a quattro capisaldi: *ownership* democratica; sviluppo basato su risultati concreti e sostenibili; partnership inclusiva, con particolare riferimento alle nuove forme di cooperazione triangolare e sud-sud; e, infine, trasparenza e responsabilità di tutti gli attori, così da facilitare le possibilità di controllo e prevedibilità dei flussi di aiuti.

Come previsto dal documento scaturito a conclusione del IV Forum di Busan, il **28-29 giugno del 2012** si è tenuta a **PARIGI** la riunione plenaria conclusiva del Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF), nato in ambito OCSE - DAC quale organo di *governance* del processo degli aiuti allo sviluppo, ed è stato varato il mandato, la struttura e l'unità di supporto della nuova "Global Partnership for Effective Development Cooperation (GP)".

Secondo il documento finale di Busan, la Global Partnership si pone come "una piattaforma aperta che abbraccia la diversità e costituisce un foro di scambio di conoscenze e di regolare verifica del processo" sull'efficacia dell'aiuto e dello sviluppo.

IL POST BUSAN INTERIM GROUP (PBIG) ha attivamente lavorato nei mesi scorsi per delineare anche l'assetto organizzativo della nascente "Global Partnership", prevedendo riunioni a livello ministeriale ogni 18-24 mesi e la formazione di uno Steering Committee (composto da tre Co-Chairs in rappresentanza rispettivamente dei Paesi donatori, di quelli beneficiari e dei donatori emergenti e di 15 membri, di cui 5 in rappresentanza dei Paesi riceventi, 1 dei donatori emergenti, 3 dei donatori tradizionali, 1 del settore privato, 1 dei parlamentari, 1 della società civile, 1 delle banche di sviluppo multilaterale, 1 dell'UNDP ed infine 1 dell'OCSE-DAC).

Il PBIG ha lavorato per il monitoraggio globale del processo sull'efficacia della cooperazione allo sviluppo. L'intendimento condiviso è quello che il processo sull'efficacia debba concentrarsi a livello Paese più che su scala globale, per questo è stata proposta l'adozione di dieci indicatori e relativi target.

Cinque indicatori sono riferiti alla Dichiarazione di Parigi tra quelli che i PVS hanno indicato come prioritari:

OBIETTIVI DEL FORO DI BUSAN:

- Ribadire gli impegni sottoscritti dai Paesi donatori e beneficiari a Parigi ed Accra;
- Delineare una nuova governance dei processi di sviluppo;
- Costruire un ampio consenso a sostegno dello sviluppo mondiale, coinvolgendo nella nuova agenda dello sviluppo i nuovi attori presenti a Busan: donatori emergenti e settore privato;
- Rafforzare l'efficacia degli aiuti allo sviluppo.