

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3660/6
ALLEGATO

RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA SULL'ATTIVITÀ DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO PER L'ANNO 1999

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

presentata dal Ministro degli affari esteri
(DINI)

Allegata alla tabella 6, stato di previsione del Ministero degli affari esteri per l'anno finanziario 1999, del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1999 e bilancio pluriennale per il triennio 1999-2001

—————
Trasmessa alla Presidenza il 27 ottobre 1998
—————





Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE
PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

**Relazione previsionale e programmatica sull'attività di
cooperazione allo sviluppo per l'anno 1999**

(art. 2, comma 2, della Legge n. 49/87)

presentata dal Ministro degli Affari Esteri Lamberto Dini

La cooperazione allo sviluppo dell'Italia è una componente della sua politica estera, che si realizza sia sul piano bilaterale, sia su quello multilaterale come apporto all'azione che in questo campo svolge l'Unione Europea e come partecipazione ai programmi delle agenzie delle Nazioni Unite e delle istituzioni finanziarie internazionali (Banca Mondiale e banche regionali di sviluppo).

La Legge finanziaria '99, approvata dal Consiglio dei Ministri, accogliendo le richieste del Ministro degli Esteri di un aumento degli stanziamenti complessivi (100 miliardi in più nel 1999 e 300 miliardi in più complessivamente nel 1999-2001), insieme al disegno di legge, approvato anch'esso dal Consiglio dei Ministri, per il trasferimento di una parte delle risorse finanziarie già disponibili dai crediti d'aiuto ai doni, crea le premesse di un rilancio effettivo degli aiuti italiani ai PVS. Occorre però che le risorse disponibili -più consistenti, ma sempre relativamente modeste- siano utilizzate secondo priorità rigorose. Le finalità che il Governo intende perseguire sono di natura:

*** politica.**

I nostri aiuti mirano a rafforzare la stabilità dei P.V.S., la cui situazione incide più direttamente sulla sicurezza dell'Italia; nonché ad assicurare la partecipazione del nostro Paese alle azioni internazionali in materia di difesa dell'ambiente, miglioramento della condizione femminile, tutela dell'infanzia, lotta contro la droga, ecc., di interesse dell'intera comunità internazionale;

*** economica.**

Gli aiuti mirano a sostenere le riforme economiche condotte dai Governi dei P.V.S. per risanare le loro economie. In questo quadro, obiettivo centrale della Cooperazione italiana è la lotta alla povertà che, tra l'altro, è la causa della costante pressione migratoria verso i Paesi industrializzati. Questa centralità della lotta contro la povertà è condivisa da tutti i Paesi OCSE. Gli indirizzi italiani sono stati infatti formulati come applicazione del coevo documento OCSE "Shaping the 21st century: the contribution of development cooperation". Questo documento, che è stato avallato dal G8 e fatto proprio dall'Unione Europea, è considerato da tutti i Paesi donatori OCSE, a tre anni dalla sua

adozione, una guida pienamente valida per costruire rapporti di partenariato con i Paesi in via di sviluppo. Con "Shaping the 21st century" i Paesi OCSE nel loro insieme hanno fissato per la prima volta obiettivi quantitativi di sviluppo alla loro politica di cooperazione. L'obiettivo centrale fissato è quello della riduzione del 50%, rispetto al livello 1990, entro il 2015 della popolazione che vive in condizioni di estrema povertà (meno di un dollaro al giorno).

*** umanitaria**

L'Italia deve partecipare alle azioni di aiuto umanitario organizzate dalla comunità internazionale di fronte alle grandi emergenze causate dai conflitti civili ed interetnici, che caratterizzano tristemente la nostra epoca. Un accresciuto sostegno del Governo alle attività promosse dalle ONG trova una sua motivazione essenziale anche nel ruolo svolto dal volontariato italiano in queste difficilissime situazioni (Bosnia, Somalia, Grandi Laghi). La DGCS costituirà nel 1999 un fondo di riserva strategica per dotarsi di uno strumento flessibile di intervento nelle emergenze, integrando in questa strategia anche lo strumento tradizionale degli aiuti alimentari.

L'efficacia della nostra cooperazione sarà prossimamente verificata sul piano internazionale con l'esame dell'APS italiano da parte dell'OCSE, che prenderà l'avvio nei primi mesi del 2000. Gli aspetti centrali che il Governo intende affrontare nella sua azione di cooperazione sono i seguenti.

*** Concentrazione geografica degli interventi**

In base alla programmazione '98, l'80% delle risorse disponibili si concentra in 20 Paesi. La percentuale di concentrazione è buona, ma non si raggiunge sempre la massa critica di interventi necessaria per essere efficaci, sia perché le risorse complessive sono modeste, sia perché queste si ripartiscono su di un numero di progetti eccessivo. Perciò si prospetta di concentrare con la programmazione 1999-2001 l'80% delle risorse non in 20 ma in 15 Paesi e su di un numero ridotto di progetti; il che -insieme all'aumento delle risorse a dono- dovrebbe consentire alla cooperazione bilaterale di influenzare più efficacemente il rapporto bilaterale dell'Italia con i Paesi prioritari. Il rimanente 20% delle risorse verrebbe destinato al mantenimento di un certo livello di rapporti bilaterali di cooperazione con una serie di Paesi per l'Italia politicamente rilevanti.

I 15 Paesi nei quali riversare l'80% degli interventi, concentrati nel bacino del Mediterraneo, nel Corno d'Africa ed in Africa australe con l'aggiunta di Cina ed India, indicativamente potrebbero essere:

1. Albania; 2. Bosnia; 3. Autorità Nazionale Palestinese; 4. Egitto; 5. Tunisia; 6. Algeria; 7. Marocco; 8. Eritrea; 9. Etiopia; 10. Angola; 11. Mozambico; 12. Sudafrica; 13. Uganda; 14. Cina; 15. India.

Nel 20% rimanente, una quota consistente di risorse dovrà spettare alla Giordania ed al Libano, in funzione della loro importanza per la pace e la stabilità in Medio Oriente. Nell'ambito di questo 20% si collocano le iniziative verso l'America Latina, l'Africa

occidentale ed i Paesi non prioritari dell'Africa e dell'Asia. In America Latina ed in Africa occidentale le ONG con i programmi da loro promossi, che seguono priorità geografiche loro proprie, assicurano una presenza della Cooperazione italiana anche nei Paesi dove non esistono programmi intergovernativi. Consapevole del ruolo vitale svolto dalle ONG, il MAE conta di incrementare nel 1999 del 50% l'accantonamento di fondi per i programmi promossi.

Nei Paesi africani della Regione dei Grandi Laghi (R.D. Congo, Rwanda, Burundi), come pure in Somalia, mancano per ora le condizioni per definire con le Autorità locali programmi ordinari di cooperazione. E' prevedibilmente soprattutto in questa regione che nel 1999 si concentreranno gli interventi umanitari d'emergenza della Cooperazione italiana.

La concentrazione di risorse nei Paesi più poveri è già molto elevata. Nel 1997 il 73% degli impegni ha riguardato i Paesi con reddito basso (pro-capite inferiore a USD 765) ed un ulteriore 25% si è diretto ai Paesi con reddito medio-basso (tra 765 e 3035 USD). Soltanto il 2% degli aiuti è andato a Paesi con reddito medio-alto. La Cooperazione italiana si propone di accrescere ancora percentualmente il proprio impegno verso i Paesi più poveri, quando il Parlamento avrà approvato la proposta di riequilibrare in favore dei doni le risorse finanziarie attualmente disponibili a credito d'aiuto.

* **Rafforzamento della stabilità dei PVS. Institution building.**

In anni recenti una percentuale elevata degli aiuti italiani si è indirizzata verso Paesi in conflitto, nell'ottica di contribuire al superamento dei conflitti stessi ed alla riabilitazione ed alla ricostruzione. A partire dal programma Prodere in America Centrale nei primi anni '90, agli interventi in Albania, Bosnia, Palestina, Eritrea, Etiopia, Somalia, Angola, Mozambico, le attività della Cooperazione italiana hanno costantemente mirato a coadiuvare i processi di pace. I riconoscimenti internazionali dell'importanza della nostra azione non sono mancati. Dallo "special event" che il Vertice ONU di Copenhagen dedicò al programma Prodere nel 1995, al riconoscimento all'Italia della shephardship nel campo dei progetti sanitari in favore dei palestinesi nel quadro del negoziato di pace, al giudizio di esemplarità dell'azione italiana in Bosnia, emesso dall'OCSE nel 1996 durante l'ultimo esame della nostra Cooperazione. Infine va citato il ruolo centrale svolto dalla delegazione italiana nel far adottare dall'OCSE nell'aprile del 1997 delle "guidelines" su conflitti, pace e cooperazione allo sviluppo, che il GB ha poi ricordato come un punto di riferimento importante per il perseguimento della sicurezza internazionale e dello sviluppo.

Il coordinamento stretto che nei Paesi in conflitto deve esistere tra azione diplomatica, operazioni di peacekeeping ed interventi di cooperazione sarà il filo conduttore dell'azione della DGCS in:

a) ALBANIA - La priorità che guida le nostre attività è quella dell'institution building, in un Paese in cui la ricostruzione dell'apparato statale è condizione di pacificazione, di creazione della capacità di utilizzare gli aiuti, di ripresa delle attività

economiche e dell'occupazione, contribuendo per questa via a frenare i fenomeni di emigrazione illegale.

b) BOSNIA - Gli accordi di Dayton sono il quadro di riferimento dell'assistenza italiana alla ricostruzione delle infrastrutture e dei servizi del Paese, mirando segnatamente a facilitare la soluzione del problema del rientro dei profughi; a contribuire al rafforzamento delle istituzioni centrali e periferiche, sostenendo la riabilitazione del sistema socio-sanitario e la ricostruzione del sistema scolastico.

c) TERRITORI PALESTINESI - Il rafforzamento delle capacità istituzionali figura in maniera prominente nei programmi di assistenza italiani con specifico riguardo alla sanità, all'istruzione, alla gestione delle risorse idriche ed ambientali ed alla statistica.

d) UGANDA - Le attività di cooperazione italiana mirano a costituire le necessarie capacità di pianificazione ed operative delle Autorità sanitarie nel quadro della politica di decentramento del Governo.

e) ETIOPIA - Il potenziamento delle capacità di gestione delle Autorità locali ed il sostegno al funzionamento democratico delle istituzioni è uno degli obiettivi del Programma Paese in corso di discussione.

f) ERITREA - La formazione del personale del sistema sanitario di base figura in modo prominente nei programmi, insieme ad iniziative di "capacity building" presso le dogane ed il fisco.

g) ANGOLA - Il programma di sviluppo umano concordato con le Autorità angolane per la ricostruzione delle amministrazioni pubbliche preposte all'erogazione dei servizi essenziali nel campo della salute, dell'educazione e dell'ambiente.

* Integrazione con gli organismi multilaterali.

Circa due terzi degli aiuti italiani transitano sul canale multilaterale. Si tratta di una percentuale più elevata di quella media degli altri donatori, che è stata oggetto sul piano politico interno di critiche perché ritenuta il sintomo dell'incapacità di attuare una politica bilaterale. Senza negare l'esistenza di una nostra insufficiente capacità di condurre le istruttorie tecnico-economiche, va detto che non è questo l'aspetto principale del problema.

All'inizio degli anni '90 il rapporto programmato bilaterale-multilaterale era 60%-40%. Se alla fine degli anni '90 questo rapporto si è invertito, ciò è dovuto al fatto che i tagli di bilancio hanno colpito quasi esclusivamente i programmi bilaterali. Non era infatti possibile toccare, stante la loro natura obbligatoria, i trasferimenti all'Unione Europea (attualmente più di 1/3 dell'APS italiano), alle IFI e ad una serie di Agenzie delle N.U., cui sono dovuti contributi obbligatori (FAO, UNIDO, OIL, ecc.).

Infatti, se si prescinde dai fondi gestiti dal Ministero del Tesoro e si tiene conto soltanto dei fondi programmati e gestiti dalla DGCS nel periodo 1999-2001, la quota di doni che si conta di destinare ai finanziamenti ad organismi internazionali è del 35%.

Soltanto il 20% poi sarà destinato a contributi volontari al bilancio degli organismi in questione. Il rimanente 15% sarà destinato ad interventi multilaterali, cioè concordati in via bilaterale dall'Italia con i nostri partners nei PVS ed affidati ad un organismo internazionale come ente esecutore. Inoltre, si ricordi che una quota non indifferente dei nostri contributi volontari è "ventilata", cioè l'organismo beneficiario accetta di destinare almeno in parte i fondi per progetti concordati con la DGCS. Parecchi dei maggiori successi della Cooperazione italiana, apertori tra l'altro di un ritorno di immagine significativo all'estero sono costituiti da iniziative multilaterali, a partire dal citato programma Prodere per poi continuare con il programma agricolo integrato di Keitè in Niger con la FAO, al programma di lotta alla povertà in Albania con la Banca Mondiale, al programma RRPE in Eritrea, al programma RDP in Etiopia, all'insieme degli interventi nei Territori Palestinesi ed in Bosnia, concordati nel quadro delle riunioni periodiche dei Paesi donatori. In tal modo, l'Italia - in un periodo di scarse risorse - assicura una migliore sinergia con gli altri donatori. Va infine considerata l'importanza che l'Italia attribuisce alla cooperazione con gli organismi di integrazione regionale in Africa (SADC, CILLS, IGAD). Proprio per il suo ruolo attivo l'Italia è stata invitata a riferire al Senior Level Meeting del DAC del gennaio 1998 sul funzionamento ed i risultati dell'IGAD partners forum.

*** Promozione dell'imprenditoria locale nei PVS.**

Tenuto conto del "comparative advantage" che le esperienze italiane in materia di sviluppo delle PMI offrono alla Cooperazione italiana, la promozione del settore privato è l'attività settoriale per la quale sono state adottate nel 1995, oltre agli indirizzi generali, specifiche "guidelines". E' uno dei grandi settori di intervento della cooperazione italiana, dopo la lotta alla povertà. Dal 1995 sono stati avviate 32 iniziative nuove, di cui 7 a favore della microimprenditoria e 25 per le PMI. Nel settore della microimprenditoria si sta sviluppando una consistente sinergia con i programmi promossi dalle ONG. La programmazione 1999-2001 intende espandere ulteriormente, ove possibile, questo settore d'intervento. Lo sviluppo delle PMI ha un elevato potenziale sotto il profilo della creazione di posti di lavoro, una delle finalità principali della Cooperazione italiana con tutti i Paesi del bacino del Mediterraneo.

*** Salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale dei PVS**

La Cooperazione italiana ha una lunga tradizione di intervento nei Paesi arabi per la valorizzazione di questo settore, perseguendo due finalità:

- a) quella politica, di contribuire alla comprensione delle differenze sociali, etniche e religiose ed al superamento delle tensioni che queste differenze generano;
- b) quella economica, di concepire il patrimonio culturale come un bene economico capace di aprirsi, valicando le frontiere politiche e religiose, nuovi sbocchi sul fronte dell'occupazione e della produzione di reddito.

*** La tutela ambientale**

La Cooperazione italiana da tempo si colloca all'avanguardia sul terreno della lotta alla desertificazione. I Paesi dell'Africa subsahariana e dell'Africa mediterranea resteranno i destinatari prioritari dei nostri interventi.

L'attenzione della DGCS si porta allo sviluppo con i nostri partners nei PVS di programmi di "capacity development in environment". Saremo impegnati tra l'altro a sviluppare le capacità di gestione delle risorse idriche in Palestina, in Giordania ed in Libano.

Intendiamo proseguire e rafforzare il programma di collaborazione con l'IUCN per estendere e migliorare la qualità delle valutazioni di impatto ambientale delle iniziative italiane di cooperazione. Infine, si conferma l'orientamento di utilizzare i crediti di aiuto, come avviene in Cina, per la realizzazione di progetti infrastrutturali per la valorizzazione delle risorse ambientali.

*** La problematica di genere**

Nel gennaio 1998 la DGCS ha organizzato un seminario per la messa a punto di una bozza di "guidelines" per la valorizzazione del ruolo delle donne e la promozione di un'ottica di genere nell'A.P.S. dell'Italia. Queste linee guida orienteranno la programmazione 1999-2001 delle attività. Il primo punto, di principio, attiene alla necessità che nella concezione di tutti i progetti di cooperazione si utilizzi l'analisi di genere, cioè si studino attentamente le implicazioni per le donne del progetto stesso. I terreni di azione, poi, sono principalmente:

- a) l'esercizio effettivo da parte delle donne dei diritti economici nell'istruzione, nella microimpresa, nei servizi sociali, in agricoltura;
- b) l'accesso delle donne ai servizi sanitari ed in particolare a quelli connessi alla riproduzione;
- c) la protezione dei diritti umani e la valorizzazione del ruolo delle donne nella prevenzione e nel superamento dei conflitti.

*** La tutela dell'infanzia e dell'adolescenza**

Nell'aprile 1997 il Governo ha adottato un piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza, che contiene uno specifico capitolo sull'aiuto allo sviluppo. Ai fini dell'attuazione del piano del Governo, la DGCS ha organizzato nel maggio 1998 un seminario da cui sono scaturite delle linee guida destinato ad orientare la programmazione 1999-2001. Il menu' degli interventi possibili è ovviamente vasto. La prossima programmazione conta di individuare due priorità:

- a) lo sviluppo delle capacità istituzionali degli enti preposti nei PVS alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza;
- b) porre la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza in posizione centrale nell'ambito dei programmi da realizzare in contesti di emergenza ed in situazioni di conflitto.

*** Cooperazione nel settore sanitario.**

Da molti anni la cooperazione nel settore sanitario è uno dei punti di forza della DGCS, che lavora sulla base delle linee guida dell'Unione Europea del 1994. I terreni di azione che la Cooperazione intende continuare a sviluppare sono principalmente:

- a) lo sviluppo dei sistemi sanitari nazionali;
- b) il decentramento ed il supporto ai sistemi locali;

- c) l'assistenza sanitaria di base;
- d) la formazione del personale.

* Formazione

La formazione è una componente inseparabile dei programmi di institution building, che costituiscono una quota notevole delle attività italiane di cooperazione. Inoltre un altro nostro tradizionale punto di forza è quello della cooperazione universitaria.

Insufficienti sono invece il ruolo e le capacità della Cooperazione italiana nel settore dell'educazione di base, che è considerato unanimemente una delle principali chiavi di volta dello sviluppo del PVS. L'Italia ha avviato alcune esperienze importanti con le Autorità palestinesi, che sono il primo passo per acquisire all'interno della DGCS le competenze tecniche necessarie per un salto di qualità in questo campo.

* Il rapporto di partnership con i PVS. I Programmi-Paese.

L'Italia ha fondato finora i suoi rapporti con i PVS sulla base di accordi di cooperazione definiti in seno a Commissioni Miste oppure altri incontri bilaterali o multilaterali. La qualità dei programmi attuati e l'efficacia dei risultati conseguiti è stata più o meno positiva. E' mancato invece l'inserimento delle nostre attività nel quadro di organici Programmi Paese, con l'eccezione dell'Albania. Tentativi di pervenire ad un Programma Paese sono in corso con l'Etiopia, l'Eritrea, il Mozambico e l'Autorità Nazionale Palestinese. La mancata conclusione dei negoziati per i Programmi Paese è imputabile a debolezze sia italiane che dei nostri partners nei PVS. Un programma organico di partenariato, quale quello dei Programmi Paese presuppone un "policy dialogue" molto stretto sugli orientamenti di politica economica e sulle strategie politiche sottostanti del PVS nostro partner. Si tratta di un esercizio difficile politicamente, che non soltanto la DGCS, ma l'intero MAE non è forse ancora sufficientemente attrezzato a condurre coralmemente. La riorganizzazione delle Direzioni Generali del Ministero su base geografica potrà contribuire alla soluzione del problema.

Per quanto riguarda i nostri partners, i problemi sono di duplice natura, tanto più frenanti quanto più debole è la capacità di "governance" delle Autorità locale. Vi è in primo luogo la difficoltà di condurre un dialogo alla pari, quando il Governo del PVS non abbia definito le proprie priorità in termini di sviluppo, non contabilizzi gli aiuti nel bilancio dello Stato, perché quest'ultimo è uno strumento ancora troppo poco sviluppato, oppure non sia in grado di effettuare un effettivo coordinamento degli aiuti che riceve da una pluralità di donatori. In secondo luogo le deficienze della "governance" rendono difficile l'approfondita discussione sulle politiche interne dei P.V.S., che uno stretto "policy dialogue" comporta.

L'OCSE/DAC ha formulato nel gennaio 1998 un catalogo di raccomandazioni su come impostare efficacemente il rapporto di partenariato, che il MAE conta di seguire come "guideline" ed applicare progressivamente.

* Chiusura delle vecchie iniziative e del contenzioso

La capacità della DGCS di istruire nuove iniziative di cooperazione è frenata, oltreché dalle ben note carenze di personale, dal peso ancora eccessivo della gestione delle vecchie iniziative e del contenzioso che da esse deriva. Questa situazione esige un'iniziativa straordinaria per liberare gli uffici dal pregresso, se si vuole che le accresciute risorse previste dalla Finanziaria '99 vengano utilizzate presto e bene. Il MAE si sta muovendo in due direzioni per risolvere il problema:

a) la creazione di una task force, che assuma su di sé la responsabilità dell'intero iter di chiusura dei vecchi progetti,

b) l'apertura di un dialogo con i livelli più elevati degli organi di controllo, per prevenire, piuttosto che rispondere ad osservazioni e rilievi degli organi di controllo. Con la Ragioneria Generale dello Stato il discorso è positivamente avviato con la costituzione di "una conferenza di servizi", che ha intrapreso un costruttivo lavoro di semplificazione procedurale. Con la Corte dei Conti resta da verificare il canale di dialogo più corretto.

* * *

Questo insieme di azioni deve consentire al nostro Paese di riconquistare progressivamente la posizione tra i Paesi donatori che era stata dell'Italia in passato. Dalla seconda metà degli anni '80 fino alla metà degli anni '90 siamo stati il quinto donatore mondiale per volume di aiuti. Nel 1997 eravamo scesi all'undicesimo posto. I risultati del 1998 evidenzieranno l'avvio del processo di recupero. Comunque, a prescindere dalle oscillazioni annuali dovute a fattori congiunturali, i due Paesi che nel 1998 registreranno probabilmente le percentuali più inadeguate di aiuti, sotto il profilo del "burden sharing" in relazione al loro ruolo internazionale globale, sono gli Stati Uniti (0,08% del PIL nel 1997) e l'Italia (0,11% del PIL nel 1997). Se la Finanziaria del 2000 confermerà il trend della ripresa degli stanziamenti per l'aiuto allo sviluppo, che la Finanziaria '99 avvia, nello stesso anno 2000 gli aiuti erogati dall'Italia ai P.V.S. potranno ritornare vicino alla media attuale (0,22%) dell'insieme dei Paesi donatori. Questo risultato sarebbe di notevole importanza anche per la coincidenza con il Giubileo, un evento che inevitabilmente attirerà l'attenzione -non soltanto dei "media" italiani- sulla performance della cooperazione italiana verso i deboli ed i poveri del mondo.

Inoltre va detto che il rilancio della cooperazione italiana non è un compito del solo Governo. Il MAE avvierà nel 1999 un'azione corale di divulgazione e di contatto collaborativo, diretta agli interlocutori naturali della cooperazione (ONG, PMI, università, regioni, comuni e province). L'obiettivo di fondo è quello di trovare all'interno dei programmi-paese, che negozieremo con i governi dei PVS, settori per le iniziative della cooperazione decentrata.

L'attuazione di questo programma, che sottopongo alla valutazione del Parlamento, deve infine preparare nel modo migliore possibile il terreno per l'attuazione della riforma organizzativa della cooperazione italiana ora all'esame delle Camere.