

**L'ITALIA E LE NUOVE SFIDE INTERNAZIONALI  
RUOLO E FUTURO DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

Centro studi di politica internazionale (CeSPI)

Istituto affari internazionali (IAI)

Istituto per la cooperazione economica internazionale e i problemi dello sviluppo (ICEPS)

Roma, 8/X//1996

a. Programma

1. "Cooperazione italiana allo sviluppo: una riforma profonda per un forte rilancio"/ Rino Serri
2. "Il dibattito internazionale sulla cooperazione allo sviluppo: implicazioni per l'Italia"/ Marta Dassù, José Luis Rhi-Sausi, Marco Zupi
3. "La politica di cooperazione allo sviluppo e la politica economica estera"/ Giuseppe Bonanno di Linguaglossa
4. "L'Italia fra Est e Sud: nuove priorità di politica estera e ruolo della cooperazione"/ Gianni Bonvicini
5. "La cooperazione non governativa"/ Rosario Lembo
6. "Note sullo stato della cooperazione italiana"/ Paolo Bruni
7. "Crisi della cooperazione allo sviluppo italiana : schema"
8. "Politica di cooperazione allo sviluppo : schema"



**CeSPI**

Centro Studi di politica Internazionale

**IAI**

Istituto Affari Internazionali

**ICEPS**

Istituto per la Cooperazione Economica  
Internazionale  
e i Problemi dello sviluppo

In collaborazione con la  
Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo  
Ministero degli Affari Esteri

**L'ITALIA E LE NUOVE SFIDE INTERNAZIONALI  
RUOLO E FUTURO DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

Roma, Residenza di Ripetta - Sala Bernini  
8 ottobre 1996 - ore 9.30-14.00

Prima Riunione del Forum Nazionale sulla Cooperazione allo Sviluppo

ore: 9:30 Apertura

**Rino Serri** Sottosegretario di Stato, Ministero degli Affari Esteri

10:00 - 12:00 Interventi

*Il dibattito internazionale sulla cooperazione allo sviluppo. Punti di forza e punti di debolezza dell'impostazione italiana*

**Marta Dassù**, Direttore CeSPI

*Cooperazione allo sviluppo e politica economica estera italiana*

**Giuseppe Bonanno di Linguaglossa**, Segretario Generale ICEPS

*L'Italia fra Est e Sud: nuove priorità di politica estera e ruolo della cooperazione*

**Gianni Bonvicini**, Direttore IAI

*La cooperazione non governativa*

**Rosario Lembo**, Rappresentante dell'Assemblea ONG

*Le imprese e la cooperazione*

**Federico Galdi**, Direttore Rapporti Internazionali della Confindustria

*Il ruolo delle amministrazioni decentrate nella cooperazione dell'Italia*

**Luigi Daga**, Rappresentante dell'Osservatorio Interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo

*Il ruolo dell'associazionismo e del volontariato di solidarietà internazionale*

**Agostino Bistarelli**, Rappresentante dell'ARCI

*I nuovi orientamenti della cooperazione italiana*

**Paolo Bruni**, Direttore Generale, DGCS-MAE

ore 12:00- 14:00

Tavola Rotonda

*Quali riforme per una nuova cooperazione dell'Italia*

**Rino Serri**, Sottosegretario di Stato, Ministero degli Affari Esteri

Intervengono:

**Stefano Boco**, Verdi

**Rocco Buttiglione**, CDU

**Pierferdinando Casini**, CCD

**Aldo De Matteo**, PPI

**Antonio Martino**, Forza Italia

**Stefano Morselli**, AN

**Achille Occhetto**, PDS

**Fiorello Provera**, Lega Nord

**Giovanni Russo Spina**, Rifondazione  
Comunista

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 16679  
8 OTT. 1996

BIBLIOTECA

**Seminario "L'Italia e le nuove sfide internazionali. Ruolo e futuro della cooperazione allo sviluppo".**

**(Roma, Residenza di Ripetta - Sala Bernini, 8 ottobre 1996)**

**Intervento del Sottosegretario di Stato Sen. Rino Serri:**

**"COOPERAZIONE ITALIANA ALLO SVILUPPO:  
UNA RIFORMA PROFONDA PER UN FORTE RILANCIO"**

Dopo anni di discussione sulla cooperazione italiana a volte episodica e confusa; dopo il succedersi anche a seguito di valutazioni negative espresse dall'opinione pubblica e dal Parlamento, di drastiche riduzioni degli stanziamenti, si impone oggi una riflessione politica approfondita capace di disegnare con sicurezza una scelta del Paese per i prossimi anni.

Per quanto mi riguarda, questa riflessione, ben lungi dall'essere conclusiva, ha l'obiettivo politico di un forte rilancio della Cooperazione italiana e quindi di una sua indispensabile, urgente e profonda riforma.

So bene che tale scelta non è a tutt'oggi maturata nel Paese e nelle sue istituzioni. La crisi politica esplosa con caratteri dirompenti negli anni scorsi, la difficile transizione, in parte ancora aperta, da un assetto politico e statutale ad un altro, hanno ristretto di molto i nostri orizzonti. La riflessione culturale e politica si è molto raccorciata e quasi rinchiusa nei confini del nostro paese. Sicchè siamo relativamente indietro nel valutare tutte le conseguenze della grande svolta dell'89, della fine della contrapposizione dei due blocchi. In particolare non abbiamo colto e approfondito tutti i mutamenti che ciò produceva anche e soprattutto nel rapporto tra Nord e Sud del mondo, tra sviluppo e sottosviluppo.

L'avvio dei grandi processi di internazionalizzazione della economia, della globalizzazione sono stati affrontati e vissuti in un'ottica importante e tuttavia parziale - quella dei processi di Unione Europea - e solo marginalmente nella valutazione di quello che accadeva nel mondo del sottosviluppo. Come cioè aumentavano le distanze tra nord e sud del mondo; come il sud si andava differenziando, al suo interno, per paesi e per aree; come agivano in questo processo le politiche di "aggiustamento strutturale" del Fondo monetario o l'avvio delle nuove regole e della nuova Organizzazione Mondiale del Commercio.

In particolare è mancata una riflessione adeguata sul come in questo quadro si ricollocava l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) e quindi anche la cooperazione italiana.

Uno sforzo; in questo senso è stato compiuto, in modo un po' disperso da diversi soggetti: dalla direzione diplomatica e tecnica del MAE, da economisti, istituti universitari; è stata fatta dal volontariato e dall'associazionismo spesso in "presa

diretta", agendo sul campo; anche da alcuni Comuni e Regioni. La Commissione di inchiesta parlamentare ha fatto un lavoro serio nell'analisi dei limiti, degli errori e delle distorsioni del passato e ha fornito basi utili per riprogettare la nostra cooperazione. C'è poi l'elaborazione dei vari organismi internazionali che è spesso assai avanzata, e che si è sviluppata nelle grandi Conferenze mondiali degli ultimi tempi (Rio de Janeiro, Copenaghen, Il Cairo, Pechino, Istanbul e domani Roma).

Il lavoro che si è fatto su piani diversi e le stesse indicazioni che i centri studi ne hanno tratto e ci hanno portato stamane ci consentono una prima sintesi, e l'essenziale scelta politica: quella della riforma per il rilancio della cooperazione italiana.

L'esigenza della riforma della cooperazione, con gli obiettivi da ridefinire, con le sue strutture da rinnovare sostanzialmente, non nasce solo e tanto dalla necessità di trarre le doverose conseguenze dagli episodi gravi e diffusi di corruzione e di spreco. Parte di questo lavoro è stato fatto dalla Direzione Generale della Cooperazione sotto i governi che si sono succeduti dal '93 in poi (tecnici, del Polo delle libertà e oggi dell'Ulivo); la magistratura d'altronde sta arrivando alla elaborazione dei processi e deve avere, anche in questa fase, il massimo dalla collaborazione delle autorità politiche e dei dirigenti, passati e presenti, della cooperazione.

La riforma deve essere costruita per ricollocare la nostra cooperazione in modo attivo ed efficace nell'attuale scenario mondiale con riferimento a tre questioni essenziali:

- come si deve impostare ed articolare l'aiuto allo sviluppo di un mondo "terzo" e "quarto" che si è fortemente differenziato, sul piano economico e su quello politico che propone nuove dimensioni - a volte anche drammatiche - dei problemi della pace e della sicurezza;
- come si colloca questo aiuto allo sviluppo nei processi di internazionalizzazione della economia e della definizione di forme adeguate per prevenire i conflitti, costruire la pace, sviluppare la partecipazione democratica;
- infine come dare maggiore incisività sul piano internazionale al nostro Paese, che vede a mio avviso, la cooperazione come prospettiva per il suo stesso sviluppo futuro e per quello dell'Unione Europea.

La dimensione dei problemi e l'urgenza della Riforma sembrano generare una certa contraddizione: e in parte è così. Ci sono però le condizioni per avviare in tempi brevi un cambiamento strutturale che poi consenta la elasticità necessaria, anche per ulteriori definizioni e adeguamenti. Perciò credo che, a partire da oggi tutte le forze interessate, e comprese "in primis" le forze politiche e i gruppi parlamentari dovrebbero impegnarsi in una ampia discussione e darsi l'obiettivo di giungere con il gennaio del '97 a discutere in Parlamento uno o più progetti di legge, per arrivare entro l'estate '97 ad avere una nuova cooperazione italiana operante già nel '98 sulla base della riforma approvata.

Pur all'interno di questi tempi il Governo ha ritenuto di aprire la discussione con le prime proposte del Sottosegretario delegato e senza preventivamente impegnare la sua maggioranza su un testo già definito di disegno di legge. E ciò perché da un lato ancor prima del dibattito parlamentare vogliamo avvalerci di una ampia consultazione, del resto già avviata, con tutti i soggetti della cooperazione in Italia e sul piano europeo e internazionale.

Io stesso ho proposto e sostengo questo iter, che pure mi dà fin dal suo avvio una responsabilità particolare, perché sono convinto che la Riforma della cooperazione deve nascere dall'apporto di tutte le forze parlamentari di maggioranza e di opposizione e fondarsi su una amplissima, se non proprio unanime, decisione parlamentare.

Un indirizzo di questo genere, se vale in generale per le scelte di fondo della politica estera del paese a maggior ragione vale per la cooperazione allo sviluppo che impegna il paese non solo sul piano politico, (e non per qualche anno o per una legislatura), ma anche sul piano economico, civile ed etico morale. Riguarda cioè tutta la nostra società e non solo una maggioranza parlamentare. E questo credo valga pienamente anche in un sistema maggioritario e di alternanza di schieramenti nel Governo del paese.

Dico di più; penso che in questo caso non solo è qualificante l'ampiezza del consenso parlamentare nel definire la legge e nel controllo della sua attuazione; è opportuno anche che nel concreto attuarsi della gestione della cooperazione ci sia la massima apertura alle capacità, competenze, passione reale al di là dei confini tra maggioranza e opposizioni. Con questo fine io stesso ho proposto questa procedura che si avvia con una proposta del tutto aperta, senza vincoli preventivi di maggioranza e di Governo, e che mi auguro impegni il Parlamento e il Governo, in tempi tuttavia rapidi, a definire una riforma valida, efficace, operativa, capace di rilanciare la nostra cooperazione.

E' del tutto evidente che i ragionamenti sin qui svolti hanno un loro passaggio importante anche nella Finanziaria che il Parlamento si appresta a discutere ed approvare. Com'è ormai noto anche il Governo del quale faccio parte ha deciso un altro pesante taglio agli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo, oltre 150 miliardi. Ormai i nostri fondi sono largamente inferiori alla metà di quelli stanziati dalla Francia, dall'Inghilterra, dalla Germania e anche dalla Spagna. I fondi per la cooperazione bilaterale sono giunti al lumicino: ad una dimensione che ormai, oltre ogni altra considerazione, contraddice gli interessi e l'immagine del nostro paese. I fondi a sostegno del volontariato (20 miliardi) suonano quasi come offesa all'impegno generalmente grande e proficuo di questi soggetti essenziali dell'aiuto allo sviluppo. E' evidente il mio dissenso rispetto a questa scelta del Governo pur io condividendo la

necessità di una finanziaria forte per risanare i conti pubblici e per procedere con l'Unione Monetaria Europea.

Mi auguro che il Governo riconsideri tale scelta e che in ogni caso lo faccia il Parlamento; anche in considerazione del fatto che già da ora assumiamo la responsabilità di avviare in concreto e in tempi definiti una riforma sostanziale. In tale condizione un aumento dei fondi stanziati con questa finanziaria sarebbe uno stimolo e un aiuto per la stessa riforma.

In ogni caso, io credo, questo discorso della riforma deve procedere. E nel prossimo anno, prima che essa entri in vigore, noi faremo di tutto perché la cooperazione italiana non si interrompa, rispettando gli impegni essenziali, le attese più che giustificate di tanti paesi e popoli amici, affinché le azioni del volontariato trovino risposta nell'azione del Governo. Faremo appello ad altre risorse, utilizzeremo al meglio quelle che il Parlamento ci vorrà assegnare.

È evidente tuttavia, che anche su questa scelta del Governo, come su un certo disimpegno dell'opinione pubblica e sulle incertezze o diffidenze presenti anche in Parlamento non incidono solo le conseguenze di sprechi e corruzioni del passato. Ci sono forse due dubbi di fondo che a mio avviso si possono superare senza astratte contrapposizioni ideologiche:

La prima domanda è: si deve ancora fare, nel mondo di oggi, Aiuto allo Sviluppo?

La risposta positiva mi pare essere nei fatti. Questa risposta viene già data da quasi tutti gli altri paesi sviluppati che, malgrado le loro difficoltà hanno tenuto la cooperazione ad un livello doppio del nostro. Ma essa viene anche dagli stessi paesi che pure hanno avviato le politiche di aggiustamento strutturale. Essi hanno bisogno della cooperazione allo sviluppo sia per accelerare processi di crescita industriale, finanziaria, infrastrutturale, di servizi moderni, sia per governare i contraccolpi sociali di questi processi che possono produrre gravi lacerazioni nei paesi e tra paesi. Non parliamo poi di quanto bisogno abbiano dell'aiuto allo sviluppo i paesi più poveri che sono diventati ancora più poveri.

Del resto, acutamente si è osservato anche stamattina, che anche le differenze di approccio che sembravano caratterizzare qualche anno fa le politiche della Banca mondiale e del Fondo monetario più ancorate ad avviare i meccanismi economici di mercato rispetto a quelle delle Agenzie ONU più concentrate sulla valorizzazione delle risorse umane, si va ormai riducendo. Prevale oggi la tendenza alla integrazione dei due approcci. E, tra l'altro, proprio su questa linea, ci sono diverse esperienze positive della cooperazione italiana degli ultimi tempi.

La seconda domanda è: l'Italia deve e può fare cooperazione bilaterale?

La mia risposta è decisamente affermativa per tante decisive ragioni:

- l'Italia, per la sua posizione geografica è collocata oggi nel confine più "caldo" tra sviluppo e sottosviluppo. Prima di tutto la pace, la sicurezza e la stessa ordinata crescita civile democratica dell'Italia dipendono in buona parte dallo sviluppo economico, dalla pace e dalla crescita democratica di una intera area che va dal Mediterraneo all'Africa, al Medio Oriente;
- per il suo sistema economico l'Italia è interessata in via prioritaria ad una espansione dall'area dello sviluppo. L'ammodernamento del suo sistema economico, lo sviluppo tecnologico, le prospettive di tenuta e crescita del suo sistema di piccole e medie imprese, la modernizzazione delle sue strutture finanziarie, tutto ciò è strettamente legato allo sviluppo di nuove aree del mondo. La crescita stessa di nuovi settori produttivi avanzati, energie alternative, informatica e telecomunicazioni, attività per l'ambiente sono legati in parte rilevante ai problemi di uno sviluppo "sostenibile" in altri paesi e in Italia;
- un governo responsabile, democratico e solidale del problema demografico e di quello migratorio, se non vuole ridursi a ingiusti e illusori meccanismi puramente repressivi e se non vuole cedere alle spinte razziste, non può essere condotto senza connettersi con le prospettive di sviluppo dei paesi poveri e ad alta popolazione;
- e c'è infine una ragione politica più generale. Per molte ragioni nel processo in atto di internazionalizzazione della economia, il nostro paese non si colloca oggi ad un livello adeguato. Né noi disponiamo - e non vogliamo disporre - di una potenza militare, che pure condiziona la competizione economica a favore di qualche paese. Pare evidente che il nostro ruolo, il nostro spazio grande anche nella competizione economica mondiale è dato dal fatto che l'Italia può avere funzione di primo piano per costruire pace e sviluppo, relazioni di amicizia e di collaborazione tra i popoli e i paesi.

Suggerisce questo ruolo la nostra storia, la nostra cultura, la nostra stessa struttura economica, il meglio della nostra esperienza politica degli ultimi due lustri.

Questo è anche il nostro patrimonio per l'Europa; per costruire una Europa non solo fondata sulle regole economico-monetarie, e per far pesare l'Italia in tale costruzione. So bene che in molti ci dicono che la cooperazione allo sviluppo ormai la deve fare l'Europa e non i singoli paesi. E' un auspicio per me condivisibile ma non è un traguardo raggiunto. D'altronde non c'è una evidente contraddizione a tutt'oggi tra il fatto che l'Europa dovrebbe fare la cooperazione allo sviluppo e invece è ancora solo nei propositi una Politica Estera Comune?

L'Italia stanziava già per la cooperazione europea allo sviluppo 1000 miliardi l'anno; il doppio rispetto ai fondi stanziati per l'aiuto bilaterale e multilaterale italiano. Non propongo certo di diminuire il nostro impegno europeo. Credo però che - almeno per diversi anni, fino a quando non crescerà l'Europa politica e una sua comune politica estera e fino a quando non avremo raggiunto criteri più aperti e democratici per definire scelte e indirizzi anche nella cooperazione allo sviluppo, è

essenziale che l'Italia riprenda con più forza un suo impegno bilaterale e si impegni con idee, proposte e uomini più che in passato per fare scelte giuste e rendere più efficace possibile la cooperazione allo sviluppo dell'Unione Europea, anche sulla scorta del lavoro importante che in questo campo fanno i nostri commissari. Una linea di questo tipo serve anche ad accelerare gli stessi processi di Unione Europea.

## **PRIMA PROPOSTA PER LA RIFORMA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

Credo di aver fino ad ora sintetizzato, anche se per accenni necessariamente sintetici, tutte le ragioni che in un contesto mondiale ed europeo e anche sulla base della nostra esperienza ci spingono a proporre insieme una Riforma e un rilancio della cooperazione italiana allo sviluppo.

Ora però dobbiamo porre un altro quesito di partenza.

Quale carattere e quali fini deve proporsi la cooperazione italiana sia nella sua componente bilaterale, sia in quella europea e multilaterale mondiale?

Le opinioni qui sono diversificate e anche l'esperienza concreta degli ultimi anni presenta una molteplicità di tendenze. Si va dall'impegno per la pace e oggi per la ricostruzione della Bosnia al sostegno significativo al popolo palestinese, a programmi molto validi di sviluppo umano a partecipazione locale, in Centro America o in Mozambico, a prime joint venture industriali, a molte azioni contro la povertà, ad altro ancora.

C'è una osservazione che circola e che chiede di scegliere sul piano dei contenuti dei vincoli prioritari rigidi. Non mi pare la strada da seguire. Credo alla concentrazione territoriale, alla durata pluriennale del lavoro di cooperazione in un determinato paese od area; ma non credo a rigide scelte di contenuti. Si può scegliere tra sostegno al processo di pace e ricostruzione, tra lotta alla povertà e cooperazione per lo sviluppo economico industriale?

Io credo che l'Italia, per la sua collocazione geografica, in quanto membro del G7, per il ruolo assunto nelle Nazioni Unite e per l'impegno dispiegato per la sua riforma, per i suoi interessi politici ed economici, non può scegliere una sola finalità o campo di intervento nella sua politica di cooperazione.

Non credo possa fare come alcuni paesi nordici che hanno scelto la lotta alla povertà e i paesi più poveri per il loro intervento.

Né credo che possiamo esimerci dal sostegno ai processi di pace in Europa, nel Mediterraneo, nel Medio Oriente o in Africa. Né penso che possiamo scegliere programmi di sviluppo umano, abbandonando i nostri interventi, nel campo delle grandi infrastrutture di base, o in quello della cooperazione allo sviluppo industriale, del trasferimento di tecnologie o della formazione in senso lato.

L'Italia non può non fare, sul piano dei contenuti, una cooperazione a tutto campo, agendo su tre piani essenziali:

- a) un forte coordinamento politico-programmatico di tutto l'impegno italiano, bilaterale-multilaterale con agenzie ONU, Banca Mondiale, Banche Regionali di Sviluppo, cooperazione in sede Europea;
- b) una concentrazione territoriale largamente maggioritaria del nostro intervento anche se non totale ed esclusiva;
- c) lunga durata dell'intervento, rapidità delle decisioni operative, efficacia del monitoraggio e dei controlli.

Per realizzare questi orientamenti occorre una profonda riforma della struttura attuale, che deve fondarsi sulla separazione netta dei tre momenti dell'azione di cooperazione:

- a) **scelta e programmazione generale e pluriennale degli interventi e controllo politico;**
- b) **gestione dei programmi e controllo tecnico-amministrativo;**
- c) **esecuzione degli stessi.**

Sulla base di questa nuova impostazione io credo che le scelte e il programma generale, anche per paese o area, e il controllo politico debbano essere impegno del Parlamento e del Governo e per esso del Ministero degli Esteri. Riceve infatti nuovo valore l'assunto dell'art. 1 della legge 49 che recita: "La cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera del paese". All'interno del MAE deve dunque esserci una Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, molto ristretta e qualificata composta da diplomatici e tecnici tutti con alta qualificazione politica economica e tecnica. Tale direzione è fortemente interconnessa con le altre direzioni del MAE, con altri ministeri e amministrazioni.

Articola la sua azione anche attraverso le Ambasciate nei Paesi in cui è concentrata la nostra cooperazione. Il coordinamento politico e di programmazione complessiva con le organizzazioni internazionali e con l'Unione Europea. Realizza un collegamento stabile con le istituzioni regionali e comunali e con l'associazionismo e volontariato, sempre riferito agli indirizzi e alla programmazione generale.

Dalla Direzione com'è attualmente configurata esce invece la gran parte delle attuali attività. Studi di fattibilità dei progetti singoli, gestione dei progetti, controllo tecnico-amministrativo degli stessi.

Per la gestione dei progetti sembra opportuno pensare a più strumenti esterni di carattere pubblico ma di diritto privato. Tali che rispondano in modo molto più efficace alla grande diversificazione che è venuta assumendo l'attività di cooperazione e che richiede ormai capacità, competenze, procedure di gestione assai diversificate, che se rinchiusi in una unica struttura generano tempi lunghi, errori e sprechi, grandi difficoltà di reale monitoraggio e di controlli efficaci. Seguendo questa logica si ipotizzano queste scelte:

**1) Costituire in Italia un grande centro per la formazione.** Un centro che abbia prima di tutto funzioni di servizio per le Università e i centri di ricerca pubblici e privati che già agiscono in questo campo e che sia di stimolo perché altri ne sorgano su base coordinata e sostenuti dal centro stesso; che deve essere collegato alle grandi istituzioni internazionali, utilizzandone capacità e competenze; sollecitando anche il concorso dei privati, sul piano interno e internazionale.

Questa scelta della formazione sembra essere quanto mai necessaria perché:

- attualmente il lavoro di formazione è scarso, assai disperso, affidato in parte alle borse di studio, che è misura insufficiente e scarsamente produttiva;
- l'Italia è troppo indietro in questo campo rispetto al lavoro che fanno altri paesi al nostro livello;
- occorre realizzare un ampio spettro di attività di formazione dei quadri dei paesi in via di sviluppo (Capacity Building) poiché questa è oggi la loro principale esigenza e richiesta e poiché ciò costituisce per l'Italia l'investimento più efficace per dare radici - su ogni piano - alle relazioni con questi paesi;
- l'Italia ha bisogno di formare un maggior numero di quadri di alta qualità capaci di agire sui problemi dello sviluppo, al livello della internazionalizzazione della economia;
- occorre inoltre pensare alla formazione di coloro (funzionari, cooperanti, volontari) che vanno a fare cooperazione all'estero con le iniziative italiane, europee o multilaterali.

E' evidente che il centro, sia come servizio sia come azione diretta deve operare in Italia e nei paesi in via di sviluppo secondo le politiche e i programmi generali già definiti.

**2) Costituire una Agenzia che gestisca i progetti di cooperazione e che ne assegni l'attuazione concreta, sul campo ai governi locali, alle Agenzie dell'ONU quando c'è cofinanziamento, alle organizzazioni dell'associazionismo e del volontariato ad altri enti pubblici o privati.**

L'Agenzia dovrebbe gestire anche gli interventi di emergenza. Nel governo dell'Agenzia dovrebbero essere presenti Regioni ed Enti locali anche perché uno dei suoi compiti nuovi dovrà essere quello di sostenere, sviluppare, cofinanziare la "cooperazione decentrata". Questo carattere in parte nuovo della cooperazione allo sviluppo anche sul piano europeo e internazionale è uno dei fattori principali per uno sviluppo qualitativo e anche quantitativo della cooperazione italiana.

Anche Associazionismo e Volontariato devono partecipare al governo dell'Agenzia e usufruirne come struttura di servizio e di cofinanziamento.

A tale proposito appare ormai superato il criterio del sistema delle idoneità che venivano riconosciute alle ONG da parte della DGCS del MAE. Pur vedendosi una specificità del volontariato internazionale, non si vede perché essa debba essere preclusiva rispetto ad altre forme associative no-profit che stanno proponendosi in Italia come un soggetto nel campo economico e dei servizi sociali e culturali e che possono dare un forte contributo alla cooperazione allo sviluppo.

L'Agenzia di cooperazione per uno sviluppo solidale dovrà proporsi come strumento di organizzazione e di servizio per quello che potrebbe essere riconosciuto con la nuova legge come un nuovo soggetto della nostra cooperazione: gli immigrati. Sembra ormai di poter dire che gli immigrati in Italia hanno acquisito oltre che conoscenza dello loro realtà anche capacità e competenze. Possono contribuire alla nostra cooperazione e favorire quella "imprenditorialità di ritorno" che può essere una delle vie di un processo governativo insieme ai Paesi in via di sviluppo tra immigrazione, formazione, ritorno e sviluppo.

L'Agenzia dovrà curare più in generale il reclutamento di esperti cooperanti volontari, avendo attenzione particolare ad un nuovo settore di popolazione, quella degli anziani che per maturità civile e capacità professionale sono considerati già in alcuni paesi come la Germania soggetti importanti di cooperazione.

L'Agenzia dovrà ricorrere largamente a consulenze esterne per qualificare i suoi interventi e evitare ogni elefantiasi burocratica.

### **3) La Cooperazione Finanziaria.**

Qui si indica un settore e non uno strumento definito anche in via di prima ipotesi. Definire un campo di cooperazione finanziaria nella nuova legislazione è una necessità che, oltre a corrispondere a criteri di chiarezza e trasparenza risponde da un lato ad una esigenza reale di molti paesi in via di sviluppo dall'altro ad un legittimo interesse del nostro paese e delle sue imprese.

Si collocano in questo ambito alcuni momenti già esistenti o in parte nuovi della cooperazione che sarebbe errore grave sottovalutare.

Le grandi infrastrutture energetiche e di trasporto di comunicazione sono una esigenza dei paesi che già hanno avviato una prima fase dello sviluppo, o che affrontano la ricostruzione dopo i conflitti.

Io credo che l'Italia debba partecipare a tale cooperazione nelle sue aree prioritarie e in cofinanziamento con governi locali, banche regionali di sviluppo, banca mondiale e Unione Europea. Lo strumento è il credito di aiuto, che dovrebbe ormai essere quasi tutto "slegato"; la condizione, che è un insieme di trasparenza e di stimolo alla crescita qualitativa delle imprese italiane, è che vadano solo ed esclusivamente per gara internazionale.

L'altro campo essenziale della nostra cooperazione finanziaria (non riprendo il sostegno alle politiche di aggiustamento strutturale), riguarda lo sviluppo della piccola e media impresa nei paesi in via di sviluppo. C'è nel settore un interesse crescente di questi paesi e c'è un ruolo di primo piano che l'Italia può avere, data la sua struttura economica e la sua esperienza. Qui l'uso del credito di aiuto e le joint-ventures, l'assistenza tecnica organizzativa e manageriale sono gli strumenti che si possono utilizzare più e meglio di quanto fatto sino ad ora.

Occorre a tal fine riconsiderarne la gestione. Si può ipotizzare che il Medio Credito Centrale assicuri oltre che la gestione finanziaria anche quella tecnica così come si possono considerare altre soluzioni anche in relazione al problema della internazionalizzazione della nostra economia, i cui strumenti vanno ripensati, riordinati e forse rinnovati, cosa del resto che si sta già avviando. La cooperazione finanziaria allo sviluppo può essere collocata in questo quadro ma con la precisa consapevolezza che ancora per molti anni, anche in questo campo c'è bisogno per la gran parte dei paesi di uno specifico aiuto e sostegno della cooperazione e non solo del normale scambio economico finanziario di mercato; e che, di conseguenza anche questo ritorna a comporsi nella azione generale dell'Italia e nelle sue scelte di politica estera.

Disegnandosi questa articolazione anche all'esterno della amministrazione statale per gli strumenti di gestione degli interventi di cooperazione ma avendo altresì rilanciato il ruolo di scelta politica, di programma e di controllo del MAE e della sua Direzione Generale della Cooperazione bisognerà individuare bene nella riforma gli strumenti di governo operativo, di coordinamento, di scorrimento veloce tra i vari strumenti di gestione; occorrerà deburocratizzare, velocizzare e quindi responsabilizzare in modo certo e trasparente più livelli e soggetti anche perché - come è noto - questa è la via per avere maggiore efficacia operativa e una reale possibilità del controllo sia politico sia tecnico e amministrativo.

Anche a questo proposito - ma non solo - c'è da riconsiderare il ruolo del Parlamento. Su questo è per me scontato che la parola decisiva la dirà lo stesso Parlamento.

Io mi limito a sottolineare il fatto che il Parlamento deve vagliare e approvare gli indirizzi della programmazione, ferma restando la responsabilità del Governo di far fronte a situazioni nuove o ad eventi improvvisi e imprevisi di varia natura. Per l'azione di controllo io mi limito ad auspicare una continuità di impegno del Parlamento anche perché sono convinto che in tal modo si rafforzerebbe tutto il nostro lavoro di cooperazione e più in generale la nostra politica estera e il ruolo dell'Italia sulla scena internazionale.

Credo poi che nella nuova cooperazione dello sviluppo debbano essere attentamente valutate - anche per possibili sostegni e collaborazioni una serie di nuove idee ed esperienze anche già in atto che vengono da diversi settori della società, e le cui potenzialità dovremo meglio valutare. Penso alla esperienza già in atto del "commercio equo e solidale", penso all'idea, cui già si sta lavorando di costituire un "Fondo Etico" per sostenere i paesi in via di sviluppo. Penso ancora alla Banca Etica in costruzione da parte di quello che viene definito da più parti, il "terzo settore" dell'economia.

Per quanto concerne le priorità geografiche pur senza rigidità assolute ed escludenti e sempre avendo presente l'autonomia di altri soggetti italiani come le autonomie regionali e locali e l'associazionismo e il volontariato, o internazionali che pure noi finanziamo, io credo che anche sulla scorta di quanto già stiamo facendo si può indicare come prima priorità tutta la Riva Sud del Mediterraneo e poi l'Africa in particolare l'Africa Australe e il Corno d'Africa, per considerare poi qualche essenziale intervento nell'America Centro-meridionale in alcuni singoli paesi asiatici

bisognosi. Si dovrà inoltre stabilire che al di là degli impegni in Bosnia, il sostegno alle riforme dell'Est europeo politico ed economico non può essere ascritto ai fondi di cooperazione. Ma la questione dovrà essere valutata, soprattutto alla luce della Riforma da Governo e Parlamento.

So, io per primo, che non ho affrontato altri problemi, come quello della informazione in Italia del ruolo dei grandi mezzi di comunicazione di massa in Italia e all'Estero. Non ho affrontato il ruolo possibile nella cooperazione allo sviluppo di comunità italiane che vivono e operano in questi paesi, ruolo che pure credo ci sia e vada se non definito, almeno sperimentato.

Ho proposto, per ora, l'ossatura essenziale di una possibile innovazione. Se si susciterà l'impegno e l'interesse vasto che io auspico, correggeremo e affronteremo tutti i problemi o i passaggi che siano stati trascurati o non chiariti.

Non so se con i problemi politici di oggi e su un tema non facile come quello della cooperazione allo sviluppo ciò avverrà, da parte del Governo, della maggioranza, dell'opposizione. Io me lo auguro e mi sono assunto le mie responsabilità per favorire al massimo questo impegno.

ISI ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 16679  
8 OTT. 1985

BIBLIOTECA



**CeSPI**  
**Centro Studi di Politica Internazionale**  
Via d'Aracoeli, 11 00186 Roma (Italy) Telefono: 06 6990630 fax: 06 6784104

**Il dibattito internazionale sulla cooperazione allo sviluppo.  
Implicazioni per l'Italia**

*Marta Dassù, José Luis Rhi-Sausi, Marco Zupi*

Relazione presentata al Convegno

**L'ITALIA E LE NUOVE SFIDE INTERNAZIONALI  
RUOLO E FUTURO DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

Roma, 8 ottobre 1996

## CeSPI

### Il dibattito internazionale sulla cooperazione allo sviluppo. Implicazioni per l'Italia

#### *Il problema delle risorse*

Dopo il declino dei primi anni '90, l'Aiuto pubblico allo sviluppo (Aps) dell'Italia ha subito, nel 1995, un'ulteriore contrazione del 46% rispetto all'anno precedente, passando dallo 0,27% del Pnl allo 0,14%. Il risultato è stato una paralisi di fatto della politica di cooperazione: se si escludono, infatti, i contributi agli organismi e alle banche multilaterali, le attività di aiuto pubblico allo sviluppo hanno toccato nel nostro paese - come registrano le fonti del MAE - "il livello più basso in assoluto" (MAE, 1996).

La contrazione del volume dell'APS è indicata da un dato molto semplice (riportato nella Tabella n. 1): nel 1995, gli aiuti bilaterali sono stati circa la metà di quelli erogati nel 1990.

Tab. 1 - Doni e crediti. Erogazioni bilaterali e multilaterali

(miliardi di lire)	1990	1991	1992	1993	1994	1995*
Doni	1.407	1.524	1.708	1.168	1.019	576
Crediti	684	813	1.117	1.359	661	488
Totale	2.091	2.337	2.825	2.527	1.680	1.064
var %		11,7%	20,9%	-10,5%	-33,5%	-36,6%

\* dati preliminari

Fonte: Dgcs-Mae

Come è abbastanza ovvio, la progressiva contrazione delle risorse destinate alla cooperazione italiana va in parte collegata alla crisi fiscale dello Stato, che ha colpito in modo drammatico la politica di aiuti. E' sufficiente ricordare che nel 1994 la legge Finanziaria ha allocato all'Aps bilaterale 1.170 miliardi di lire, mentre nel 1996 gli stanziamenti sono stati di circa 700 miliardi. La Finanziaria per l'anno 1997, attualmente in discussione in Parlamento, riduce ulteriormente questa cifra a circa 500 miliardi.

Come ancora sottolineano le fonti MAE, tale drastica riduzione dei fondi "ha comportato la sospensione dell'attività di tutte le Commissioni Miste; non è stato cioè concordato nessun nuovo programma pluriennale di cooperazione con i Governi dei Pvs" (MAE, 1996).

#### *La de-legittimazione dell'APS*

L'impressionante declino della cooperazione italiana (come tutti sappiamo, da quinto paese donatore l'Italia è scivolata, in sede OCSE, nella decima posizione) va collegato naturalmente a una seconda motivazione di fondo: e cioè la de-legittimazione di una politica pesantemente investita dalle vicende di Tangentopoli. Se sotto questo profilo si tratta di un caso italiano, va però aggiunto che la crisi dell'APS è una tendenza più generale.

Tale tendenza si collega a due motivazioni di tipo diverso, una di tipo "sistemico" e l'altra di tipo - per così dire - "empirico".

1. Sul piano sistemico, la fine del confronto con l'Urss, ha eliminato uno dei rationales tradizionali (la competizione strategica con l'Unione sovietica nella varie aree regionali, attraverso il sostegno a regimi-clienti) dell'aiuto pubblico allo sviluppo (la netta riduzione del foreign aid americano va sicuramente letta in questa chiave). Questa motivazione vale tanto di più per l'ex-Urss, mentre sono ragioni economiche a spiegare il declino della quota OPEC: il risultato è che mentre negli anni '70 i donatori non OCSE coprivano circa un terzo dell'aiuto internazionale, oggi ne coprono solo un 3% circa. La motivazione strategica degli aiuti, legata al vecchio assetto bipolare, è stata in parte sostituita, dalla fine degli anni '80 in poi, dalla motivazione economico-commerciale - l'utilizzo degli aiuti come strumento per aumentare le chances competitive globali dei donatori (J. L. Rhi-Sausi e Marco Zupi, 1996): ma se si eccettuano alcuni casi singoli (l'esempio più indicativo è la Cina), non si può dire che questa scelta abbia prodotto grandi risultati.

2. il secondo motivo della riduzione dell'APS è il bilancio deludente delle azioni condotte - soprattutto considerati gli effetti della crisi debitoria e il mancato successo dei programmi di aggiustamento strutturale. La stessa Banca mondiale, come è noto, giudica oggi insoddisfacenti almeno un terzo dei propri interventi.

Questi due punti permettono di fissare almeno il contesto di partenza: la tendenza al declino degli aiuti non verrà arrestata - tanto più in una fase largamente caratterizzata, nei paesi occidentali, dalla contrazione della spesa pubblica - se non verranno individuati nuovi rationales convincenti e se non verranno definiti criteri di efficacia. Al pari di un investimento, in altri termini, l'aiuto deve ormai corrispondere a criteri di costo-efficacia: ad una logica in qualche modo produttivistica, che appare indispensabile per ridare credibilità al settore.

L'*aid fatigue* di cui si è molto parlato in questi anni, si collega in sostanza ad uno scarto evidente, e riscontrabile nei fatti, fra intenzioni e risultati. Possono essere citati casi emblematici: per esempio, il caso della Somalia (dove la situazione è tornata al punto di partenza) o il caso del Rwanda, dove fra il 1990 e il 1992 sono affluiti aiuti per circa un miliardo di dollari (quasi il 20% del PNL), prima che si verificassero i tragici eventi del 1994.

### *La gerarchia dei donatori*

Va anche detto che il quadro internazionale non è del tutto uniforme. Se il volume degli aiuti pubblici si è ridotto costantemente nei primi anni '90, alcuni donatori minori - in particolare Irlanda e Lussemburgo - hanno continuato ad aumentare i propri flussi di aiuto (come percentuale del PNL). Soprattutto - e nonostante le proprie difficoltà interne - il Giappone ha continuato a vedere nell'aiuto pubblico allo sviluppo uno strumento essenziale del proprio status politico internazionale.

Uno dei cambiamenti più rilevanti dell'ultimo decennio è stato senza dubbio il declino molto netto degli aiuti americani (anche se è da tenere presente la cancellazione dei debiti connessi alle forniture militari): la conseguenza è che i paesi dell'Unione europea costituiscono ormai il gruppo dominante dei donatori OCSE (con il 48% degli aiuti globali), seguiti dal Giappone e quindi dagli Stati Uniti (con circa il 18-19% del volume totale dell'APS). Sia il Giappone che l'Unione europea, d'altra parte, non sono riusciti a tradurre questa nuova posizione di principali donatori in una maggiore capacità di influenza negli organismi multilaterali, in particolare la Banca mondiale: un problema che - come vedremo fra poco - riguarda molto da vicino l'Italia.

Sempre per descrivere rapidamente i trend in atto, sono aumentati i fondi "canalizzati" dagli organismi non governativi (ad esempio, la US Aid Agency pianifica di destinare il 40% delle proprie risorse a progetti non governativi) ed è aumentata la cooperazione Sud-Sud (l'aiuto allo sviluppo dei paesi in via di sviluppo a medio reddito). Un'altra tendenza da tenere presente, che si collega a quella precedente, è l'aumento relativo della percentuale a dono dell'APS, rispetto ai crediti (ma si verifica l'opposto nel caso dell'Italia) e la diminuzione meno marcata degli aiuti multilaterali rispetto a quelli bilaterali (cosa che vale invece anche nel caso dell'Italia).

### *La distribuzione geografica degli aiuti internazionali*

Per quel che riguarda la distribuzione geografica (in termini percentuali) dell'Aps dei paesi Ocse, le tendenze recenti indicano un declino relativo di importanza dell'Africa Sub-sahariana, che rimane comunque la principale beneficiaria degli aiuti internazionali (36,6% nel biennio 1993/94 rispetto al 40% circa alla fine degli anni '80).

L'Asia occupa la seconda posizione (una percentuale attorno al 30% degli aiuti globali), posizione che mantiene da più di dieci anni. Il dato di novità è che il peso relativo della Cina è più che raddoppiato nello stesso periodo (fino a toccare il 6,6% dell'Aps totale): la Cina è diventata così il primo paese beneficiario del mondo. E' interessante sottolineare che queste stesse tendenze si ritrovano nella distribuzione geografica dell'Aps italiano.

Stabile la posizione dell'America latina (attorno all'11% nel decennio considerato) e senza sostanziali variazioni nella distribuzione degli aiuti fra i paesi dell'area.

Per quanto riguarda l'area mediterranea, il decennio 83/84-93/94 segnala una sensibile diminuzione d'importanza dell'area del Nord Africa e del Medio Oriente (che scende complessivamente dal 23,5% al 14%), ad eccezione dell'Egitto che occupa la seconda posizione nella gerarchia dei paesi riceventi. Di nuovo, lo stesso dato vale nel caso dell'Italia. Infine, cresce di importanza (dall' 1,8% al 5,3% nel decennio considerato) l'Europa centro/orientale, con un peso accresciuto dei Balcani (DAC/OCSE, 1996).

### *La difficoltà di definire nuove priorità*

Se i dati prima ricordati spiegano - molto schematicamente - gli elementi di crisi della "vecchia" cooperazione, il dibattito apertosi nei primi anni '90 sulla "nuova" cooperazione, e la revisione dei modelli nazionali, sono ancora in corso.

La situazione è complicata da almeno due elementi. Il primo è la moltiplicazione dei paesi che richiedono un'assistenza speciale (Bosnia, Palestina, etc): se gran parte dei paesi donatori ha scelto - come si vedrà subito - criteri di concentrazione degli aiuti, le dimensioni assunte dagli interventi di emergenza si sono dilatate. Il secondo è la moltiplicazione del tipo di questioni su cui gli aiuti dovrebbero intervenire (dalla protezione dell'ambiente, all'AIDS, alla riabilitazione dei paesi usciti da conflitti, etc). Poche agenzie di cooperazione hanno in effetti la capacità di analizzare le implicazioni o di trattare una simile varietà di questioni - capacità che è stata tanto più ridotta dalla contrazione delle risorse.

Come risultato del gap fra risorse in declino e domande crescenti, i donatori hanno finito per concentrare gli aiuti bilaterali su un numero ristretto di paesi ritenuti prioritari (l'USAID ha deciso per esempio di arrivare ad abolire i propri programmi bilaterali in 21 paesi, di cui nove africani. Ma un criterio di concentrazione - in questo caso indirizzato sui paesi più poveri - è stato seguito anche da paesi con politiche tradizionalmente solidaristiche, come la Danimarca e l'Olanda); per il resto, la mano è stata passata - in termini di responsabilità, ma molto meno di fondi - agli organismi multilaterali.

Parallelamente, gli approcci teorici alla questione dello sviluppo si sono sensibilmente avvicinati su un punto: e cioè la centralità dei fenomeni dell'interdipendenza (sia come effetto della globalizzazione economica; sia in senso funzionale: la connessione fra sicurezza e sviluppo, fra questioni ambientali e modelli di crescita etc). Se esiste quindi un terreno comune - molto più di quanto non esistesse dieci anni fa - rimangono però in vita differenze di impostazione notevoli: in altri termini, vengono proposti modelli di cooperazione diversi.

Sarebbe difficile discutere il caso italiano senza tenere conto del dibattito in corso sul piano internazionale: in particolare, a livello di quegli organismi multilaterali (Banca Mondiale ed Agenzie dell'ONU) su cui l'Italia ha canalizzato negli ultimi anni gran parte dei suoi aiuti e che hanno apportato significativi contributi sul terreno della concettualizzazione teorica e delle strategie operative dell'APS (si vedano in proposito due recenti lavori che ben riflettono le differenti prospettive di Banca Mondiale e UNDP sul tema, rispettivamente I. Serageldin, 1995 e M. Ul Haq, 1995).

Faremo quindi alcuni brevi cenni a questo dibattito, per arrivare poi a definire punti di forza e di debolezza del caso italiano.

### *L'approccio della Banca mondiale*

Nell'approccio della Banca mondiale, lo sviluppo economico di un paese, e assieme a ciò la sua evoluzione pacifica e democratica (secondo la logica consequenziale di questo tipo di concezione dell'interdipendenza) sono visti come riflesso diretto del suo grado di inserimento nell'economia mondiale. L'integrazione economica è quindi lo strumento cruciale di crescita, costituisce l'asse di fondo di qualsiasi politica di sviluppo: di qui l'importanza di criteri di condizionalità economici e la convinzione che tali criteri avranno alla fine anche l'effetto di promuovere un'evoluzione democratica.

La risposta ai problemi di mancato sviluppo sta quindi, essenzialmente, nell'equilibrio macroeconomico (impostazione che giustifica i programmi di aggiustamento strutturale, ritenuti validi sia per i paesi del Sud, che dell'ex mondo sovietico, che ovviamente del Nord) e nell'apertura al commercio internazionale attraverso politiche di liberalizzazione interna (eliminazione del controllo statale sui prezzi, etc) e di stabilizzazione economica (attraverso, anzitutto, la riduzione dell'inflazione). I fattori critici dello sviluppo sono individuati, coerentemente, nella presenza di infrastrutture adeguate, nei flussi di investimenti privati, nella crescita di un settore finanziario, nella formazione di capitale umano qualificato. Se le politiche di liberalizzazione economica sono il punto di partenza di una strategia di sviluppo, queste dovranno poi essere accompagnate da riforme istituzionali adeguate (la definizione del diritto di proprietà; un sistema giudiziario sufficientemente sviluppato, una buona amministrazione pubblica e così via).

In questa concezione, l'aiuto pubblico internazionale è visto come una politica di sostegno all'avvio di strategie interne di liberalizzazione economica. Avrà quindi una componente finanziaria (volta per esempio a bilanciare i disavanzi pubblici che la riforma del sistema fiscale e della gestione del bilancio inevitabilmente comporteranno) e una componente tecnica (per il rafforzamento delle istituzioni, la consulenza alle imprese e al settore privato).

I forti squilibri sociali collegati alla liberalizzazione sono visti come un'implicazione difficilmente evitabile delle politiche di aggiustamento e della transizione verso un'economia di mercato (World Bank, 1996a). Rispetto ai costi sociali delle politiche di aggiustamento economico, gli aiuti internazionali possono esercitare una funzione specifica - come indica l'idea dei cosiddetti "safety net", delle reti di protezione sociale per la fasce più vulnerabili della popolazione. Si tratta di una linea di intervento - che sebbene nei limiti di una strategia di "ricasco", come appunto i safety net - ha segnalato una nuova attenzione della Banca mondiale per la dimensione sociale dello sviluppo economico, con programmi paese cui l'Italia ha largamente partecipato (World Bank, 1996b).

### *L'approccio delle Agenzie dell'ONU*

L'approccio delle agenzie dell'Onu è più problematico proprio rispetto alle possibilità di integrazione economica. Viene infatti sottolineato che si tratta di un processo a lungo termine; che alcuni paesi o alcuni settori di un paese ne rimangono comunque emarginati; e che, infine, le velocità di integrazione dei PVS si stanno dimostrando sensibilmente diverse (come, del resto, la stessa Banca Mondiale rileva: World Bank, 1996c). Per cui, come sottolinea l'UNCTAD, mentre gran parte dell'Asia e dell'America Latina si stanno integrando anche come poli regionali (lo indicano anzitutto l'espansione dei flussi commerciali e la crescita degli investimenti intra-regionali), l'Africa Sub-sahariana ma anche gran parte del Medio Oriente restano esclusi dai flussi mondiali di investimenti esteri diretti ed appaiono fortemente penalizzati dal declino dei prezzi delle commodities rispetto al valore unitario dei manufatti (UNCTAD, 1995).

In questo approccio, l'aiuto pubblico allo sviluppo è visto come uno strumento di politica internazionale teso a controllare, a moderare e ad orientare i processi di liberalizzazione economica. La visione è quella della progressiva costruzione di una "global governance", che serva a garantire prospettive di sviluppo non solo per gli Stati più forti ma in qualche modo anche per le popolazioni più deboli.

Quanto agli interventi nei singoli paesi, l'accento si sposta prioritariamente sulle fasce più deboli, a rischio di esclusione, e sullo sviluppo partecipativo: secondo l'UNDP, l'APS deve diventare il catalizzatore per consentire alle fasce povere di diventare produttive. Sviluppo partecipativo significa, in questa concezione, coinvolgimento diretto non solo nei processi economici e sociali ma anche nei momenti decisionali: un minore deficit di democrazia (sia nei singoli paesi riceventi che sul piano

internazionale) è quindi considerato quale condizione essenziale della riduzione della povertà (Prodere, 1996).

Da questo punto di vista, la strategia di riduzione della povertà non è più "economy-first" ma si inserisce piuttosto in una strategia integrata di sviluppo umano, in cui crescita economica, salute, istruzione, ambiente e diritti umani diventano componenti non separabili di un processo di sviluppo. In questa visione, ancora, l'enfasi è sulla creazione di istituzioni capaci di garantire condizioni di sviluppo sostenute nel tempo; e soprattutto sulla partecipazione sociale e locale, sia a livello di donatori che di paesi riceventi, in una logica di "partnership" (UNDP, 1996).

Nell'insieme, ciò che distingue i due approcci è la diversa gerarchia attribuita alle varie condizioni dello sviluppo; diversità da cui dipendono poi scelte non univoche sulle caratteristiche degli interventi, sugli strumenti e sugli attori.

In conclusione, i vecchi contrasti tra agenzie dell'ONU ed agenzie di Bretton Woods - cui si era assistito durante gli anni '70 e gli anni '80 (segnati dalla crisi del debito estero e dalla diverse proposte politiche per una sua soluzione) - si sono in parte sfumati; mentre è aumentata la possibilità di iniziative comuni attorno a programmi-paese di cooperazione. Ma restano le differenze di impostazione. La questione ancora aperta è se si andrà verso una certa divisione del lavoro o se prevarrà la competizione. Abbastanza indicativa è la posizione in merito degli Stati Uniti, che si stanno nettamente disimpegnando rispetto alle agenzie delle Nazioni Unite, per appoggiare nettamente approccio e ruolo della Banca Mondiale e del FMI.

### *L'approccio dell'UE*

Questo tipo di dibattito si riflette sulle scelte dell'Unione europea in materia di cooperazione.

In modo estremamente schematico, la cooperazione allo sviluppo dell'UE è caratterizzata da tre tendenze:

1. La scelta di un approccio regionalistico, orientato sia su obiettivi economici (la capacità dell'Unione di mantenere competitività sul piano globale, allargando il mercato interno verso Est e verso Sud) che su obiettivi di stabilizzazione e sicurezza alle nuove frontiere orientali e alle frontiere meridionali dell'Unione. In questo caso, parte dei dilemmi nascono dalla competizione per risorse scarse fra ex-mondo sovietico e paesi mediterranei, competizione cui corrispondono interessi diversificati all'interno dell'Unione. Dato il declino relativo degli aiuti diretti al Mediterraneo, le priorità dichiarate non corrispondono che parzialmente alle politiche praticate.

2. La tendenza ad un maggiore coordinamento fra le varie cooperazioni nazionali, non dovuta solo all'esigenza di pooling di risorse scarse ma anche all'inserimento della cooperazione fra i vari strumenti integrati di azione esterna (a cominciare dalle politiche commerciali). Mancando di risorse intellettuali paragonabili a quelle impegnate presso la Banca mondiale e le agenzie dell'ONU, la Commissione europea - più che proporsi la definizione di un approccio autonomo allo sviluppo e alla cooperazione, e quindi di una sedicesima strategia di aiuto pubblico allo sviluppo - può invece puntare sul proprio ruolo originale di coordinamento delle 15 politiche nazionali. Il Trattato di Maastricht contiene innovazioni importanti in questo senso, precisando la definizione dei livelli rispettivi di governo, comunitario e nazionale. I primi anni '90, d'altra parte, hanno visto rapidi cambiamenti, sia nelle politiche commerciali che nei modelli nazionali di cooperazione, e una modifica sensibile rapida della distribuzione geografica degli interventi. Come risultato di questi cambiamenti, è prevedibile una crescita del peso relativo della Commissione quale donatore; assieme alla tendenza abbastanza evidente a "down-grade" il ruolo dell'Africa sub-sahariana nella cooperazione europea.

3. Il terzo elemento è la crescita della dimensione non-governativa della cooperazione europea. Crescita che esprime fra l'altro lo spazio sempre più rilevante dell'aiuto umanitario - istituzionalizzato dalla creazione di ECHO - e la crescita di un canale come quello della cooperazione decentrata.

Su questo sfondo - descritto in modo molto schematico - i dilemmi, per l'Europa, restano notevoli. Appare inevitabile, anzitutto, una nuova definizione delle relazioni UE-ACP, in vista della prossima scadenza della Convenzione di Lomé. E appare essenziale la ricerca di maggiore coerenza fra politica commerciale e politica di cooperazione allo sviluppo. Il rischio, infatti, è che la politica di cooperazione allo sviluppo sia di fatto ridotta a strumento di politica migratoria e di sicurezza (verso Est e verso Sud); mentre si stabilisca una distinzione fra politiche commerciali (verso l'Asia e l'America Latina) e politiche di cooperazione allo sviluppo (applicata alle relazioni, in declino, con i paesi dell'Africa Sub-sahariana) (H. Lingnau, 1996).

### *Le opzioni per l'Italia*

Questi nuovi scenari della cooperazione internazionale costituiscono il quadro di riferimento obbligato - e troppo spesso trascurato - del dibattito italiano sull'Aps.

Se guardiamo alle tendenze concrete degli ultimi due-tre anni, la conclusione è che l'Italia non abbia per ora operato scelte nette a favore dell'uno o dell'altro approccio. Gli obiettivi specifici della cooperazione italiana restano per questo abbastanza confusi e indeterminati.

L'esperienza dell'Aps italiano indica l'esistenza di due motivazioni dominanti nell'attività di cooperazione: le ragioni della *politica estera* e quelle della *politica economica estera*. Si è trattato perlopiù di azioni indipendenti fra loro, senza un coordinamento effettivo, che hanno in un certo senso determinato l'esistenza di due politiche di cooperazione separate.

Lo indica, anzitutto, la netta divisione fra l'azione multilaterale obbligatoria e l'azione bilaterale (e multilaterale) della cooperazione, con una gestione divisa fra il Ministero del Tesoro (responsabile dei contributi obbligatori al multilaterale) e il Ministero degli Affari esteri (responsabile del bilaterale e dei contributi volontari agli organismi multilaterali). D'altro canto, nonostante la gestione degli strumenti (doni+crediti) dipenda interamente dal MAE, anche lì è riscontrabile una separazione molto netta fra i doni (utilizzati in stretta correlazione con gli obiettivi dichiarati della politica di cooperazione) e i crediti di aiuto (associati, soprattutto dalla fine degli anni '80 in poi, alla penetrazione commerciale delle imprese italiane).

Questo "dualismo" della cooperazione italiana - che ha sia un versante formale (i problemi di competenza e coordinamento fra ministeri) che un versante informale (il peso dei gruppi di interesse) - è accentuato dal fatto che nel caso italiano le *priorità di politica economica estera non corrispondono, se non in modo parziale, alle priorità di politica estera*.

Questo scarto di priorità si traduce in approcci diversi alla politica di cooperazione (e ai suoi elementi: obiettivi, distribuzione geografica degli aiuti, strumenti e principali canali di intervento, etc.).

In una logica di politica estera - la logica rilanciata dai nuovi indirizzi proposti nel 1995 dalla DGCS, in opposizione alla fase precedente, di "commercializzazione" degli aiuti - la cooperazione è collegata abbastanza strettamente ad obiettivi di *sicurezza* e di *stabilizzazione*. Sono funzionali a questi obiettivi - sempre secondo le indicazioni della DGCS - tre aree di intervento: ossia gli impegni di tipo geopolitico (verso i vicini poveri e volti a controllare problemi come i flussi migratori: temi di particolare importanza sia rispetto all'area Balcanica che rispetto al Mediterraneo, su cui si stanno del resto già svolgendo riflessioni interessanti, come quelle del Centro Studi Luca D'Agliano); gli interventi in situazioni di crisi e di conflitto (emergenza, peace-keeping e riabilitazione); e, infine, gli interventi mirati al rafforzamento della *global governance*. Se sul versante cooperazione ciò allude al rafforzamento delle Agenzie dell'ONU, in politica estera questa impostazione si è fra l'altro tradotta nella proposta italiana sulla riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Senza entrare adesso in dettaglio nel rapporto cooperazione/politica estera (tema che verrà trattato nella relazione dello IAI), è ovvio che la cooperazione è vista sia in una logica regionalista (come strumento di moderazione delle tensioni ai confini); sia come strumento di sostegno dello status del nostro paese a livello globale (ciò spiega l'impegno dell'Italia nel peace-keeping internazionale, sicuramente collegabile allo sforzo italiano per entrare nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e per sostenere la propria proposta di riforma di tale organismo). Il risultato è un tentativo di rilancio della cooperazione in buona parte fondato sul proporre l'Italia come paese "willing and able" di giocare un ruolo-chiave in situazioni critiche particolari: Centroamerica, Mozambico, Somalia, Etiopia, Eritrea, Bosnia. Un ruolo sostenuto non solo dalla diplomazia tradizionale ma anche - nella logica della cooperazione decentrata - da attori non-governativi e da attori locali.

Almeno in via dichiaratoria, questa impostazione della politica di cooperazione tenta di rendere compatibili gli obiettivi e gli interessi italiani (stabilizzazione nel Mediterraneo e nei Balcani, status internazionale del nostro paese, etc) con gli interessi dei paesi riceventi (sostegno ai processi di crescita, attenzione all'impatto sociale degli interventi, ricerca di partecipazione delle popolazioni locali). Una impostazione nell'insieme coerente all'approccio delle Nazioni Unite, che infatti costituiscono il referente multilaterale privilegiato dell'approccio di politica estera allo strumento cooperazione.

Va detto, d'altra parte, che il ritorno della logica di politica estera (dopo la già citata fase di "commercializzazione" degli aiuti) appare per ora segnato da due limiti sostanziali: anzitutto, il fatto che la ripresa di ruolo del MAE, nell'impostazione della politica di cooperazione, si accompagna strettamente alla diminuzione degli aiuti, all'esistenza di risorse molto scarse; ed il fatto, inoltre, che si tratta di un recupero parziale, visto che riguarda soltanto lo strumento doni (utilizzati in interventi di emergenza e in programmi multilaterali) ma non i crediti di aiuto.

Quanto ai legami fra cooperazione e politica economica estera (che tratterà più in dettaglio l'intervento dell'Iceps) va detto che il ruolo della cooperazione allo sviluppo come strumento d'appoggio alla penetrazione economica e commerciale delle imprese italiane nei Pvs è stato ridimensionato. Gli accordi di Helsinki tra i paesi Ocse per regolare i crediti all'export; le vicende di Tangentopoli e la riduzione dei fondi sono stati fattori determinanti per la perdita d'importanza di questa dimensione economico-strumentale.

Se la logica economico-commerciale non può quindi più costituire il rational della cooperazione bilaterale, resta la sua dimensione multilaterale: la funzione dell'Aps - coerentemente all'approccio della Banca mondiale - è di favorire - assieme a molti altri strumenti - le possibilità di integrazione economica internazionale: ossia la capacità dei Pvs, attraverso politiche di aggiustamento e di liberalizzazione interna, di entrare nei processi di globalizzazione economica. Le riforme economiche interne ai Pvs e la maggiore integrazione regionale sono anche visti come le condizioni per favorire la penetrazione dell'Italia su questi nuovi mercati. In questa logica, il bilateralismo puro perde di importanza; mentre il problema dell'Italia è di spingere la Banca mondiale ad aumentare i suoi impegni verso le aree prioritarie per il nostro paese (Mediterraneo, Africa Sub-sahariana); e al tempo stesso di migliorare i nostri ritorni, rafforzando la partecipazione italiana nei contratti di *procurement*, di consulenza, di fornitura, di *project financing*. Da questo punto di vista, i risultati ottenuti nell'anno fiscale 1995 appaiono incoraggianti: rispetto ad un contributo italiano alla Banca mondiale di circa il 3%, i ritorni hanno superato il 6%.

Va subito aggiunto, tuttavia, che questa visione della funzione della cooperazione - come strumento di integrazione economica, che in prospettiva apre anche all'Italia nuove opportunità commerciali - continua a coesistere con la concezione più tradizionale dell'Aps come strumento agevolato per le esportazioni.

Se il dibattito sulle funzioni della cooperazione può essere posto grosso modo in questi termini, il problema non più eludibile è di arrivare finalmente a una razionalizzazione, anche perché i vincoli finanziari non consentono di mantenere in vita due (o più) politiche di cooperazione del tutto sconcordate.

Al momento attuale, l'Italia distribuisce le sue risorse scarse sul canale bilaterale (il canale privilegiato, assieme ai programmi multi-bilaterali gestiti assieme alle Agenzie dell'ONU, della visione della cooperazione come parte della politica estera e di sicurezza); e su due canali multilaterali principali - Banca mondiale ed Unione europea (l'Italia è uno dei maggiori finanziatori del FED): a giudicare dalle tendenze degli ultimi tre anni, il multilateralismo è in forte crescita (si è modificato il tradizionale rapporto - circa 60-40% - a favore del bilaterale), ma ciò appare soprattutto come il risultato delle difficoltà di gestione della cooperazione, come una scelta *by default*.

In estrema sintesi, mentre la logica di politica estera privilegia il canale bilaterale o il multi-bilaterale delle Nazioni Unite (ad esempio, i programmi gestiti assieme all'UNDP o ad UNOPS in Mozambico, Bosnia, Tunisia, il cui antecedente più significativo è stato il programma Prodere in Centroamerica), spingono verso il multilateralismo economico sia gli impegni dell'Italia nei programmi di aggiustamento macroeconomico (sostegno alla bilancia dei pagamenti, programmi di privatizzazione, rinegoziazione del debito estero) che le nuove regole della concorrenza (pacchetto di Helsinki, perdita d'importanza delle garanzie sovrane) per l'assegnazione delle commesse e degli appalti della cooperazione internazionale. Abbastanza paradossalmente, il riferimento multilaterale più debole è forse proprio l'UE. Sia perché la partecipazione del nostro paese al dibattito sulla cooperazione europea è rimasto nel complesso marginale; sia perché i progetti di co-finanziamento non hanno avuto risultati particolarmente incoraggianti. In una politica di cooperazione italiana rinnovata, tale situazione dovrebbe essere radicalmente modificata, se non altro perché l'Italia è - come si è appena detto - uno dei principali finanziatori del Fondo europeo di sviluppo.

Il dilemma bilateralismo/multilateralismo, peraltro, è anche al centro del dibattito internazionale. Nel caso dell'Unione europea, ad esempio - dove si presentano enormi problemi di coordinamento delle politiche nazionali - esiste una tensione avvertibile fra i paesi membri che spingono verso un maggiore bilateralismo (Germania, Gran Bretagna, Olanda) e la Commissione europea, che vuole invece aumentare i suoi poteri e le sue competenze partendo dal terreno - ratificato dagli Accordi di Maastricht - del coordinamento.

Tornando al caso italiano, la nostra tesi è che -sebbene in un contesto di contrazione di risorse- una scelta secca a favore di una delle tre opzioni non sia proponibile. La dimensione, il ruolo e i vincoli internazionali dell'Italia (OCSE, UE, G-7+1) non ne permettono la specializzazione (una scelta che è stata invece compiuta da paesi europei minori: per fare solo un esempio, da un paese come la Danimarca, che si è concentrato sul multilateralismo delle Nazioni Unite).

In altri termini, l'Italia - anche per la sua collocazione geografica delicata - non potrà rinunciare del tutto a una politica bilaterale; e al tempo stesso -se non altro per ragioni di status internazionale- dovrà continuare ad impegnarsi sul versante europeo e multilaterale. Al di là dei vincoli internazionali, gli interessi stessi del nostro paese, interessi differenziati (politici, di sicurezza, economici) impediscono scelte troppo radicali e suggeriscono invece di mantenere in vita una gamma di opzioni. In almeno alcune di queste - una parte dei programmi multi-bilaterali gestiti assieme all'UNDP; le prime esperienze di cooperazione decentrata - la cooperazione italiana sta già dimostrando punti di forza.

I nodi da sciogliere, quindi, non stanno tanto nel dilemma bilateralismo/multilateralismo; piuttosto, si tratta di raggiungere un equilibrio funzionale fra le due dimensioni della nostra cooperazione. Per cui diventa determinante - assieme al problema delle risorse - il problema della coerenza e del coordinamento fra le varie componenti della cooperazione. Sono qui, con tutta evidenza, i principali punti deboli della cooperazione italiana.

#### *Il nodo cruciale: il problema della gestione*

Il punto di riferimento generale di una riorganizzazione funzionale non può che essere la politica estera: va quindi ribadita - secondo quanto del resto prevedono i nuovi orientamenti del 1995 - la centralità del principio della legge 49/87 ("la cooperazione allo sviluppo è parte della politica estera").

Centralità della politica estera - come principio ordinatore dell'attività di cooperazione - non significa, d'altra parte, accentramento gestionale. L'esperienza indica, al contrario, che la confusione e l'accentramento dei ruoli di finanziatore-gestore-esecutore in una sola struttura (la DGCS) ha prodotto una parte delle distorsioni che conosciamo e al tempo stesso ha portato a trascurare i compiti essenziali di un organismo incaricato della cooperazione: e cioè la formulazione, la programmazione e la supervisione delle iniziative di cooperazione.

Guardando a passi possibili di riforma sul piano della gestione, è anzitutto necessario ridefinire le competenze nel processo decisionale, arrivando a distinguere fra responsabilità di finanziamento (ente finanziatore), di coordinamento (ente gestore) e di esecuzione di un programma di cooperazione (ente esecutore). Accanto a ciò, appare essenziale riuscire a garantire la programmazione pluriennale. Solo con queste misure - e anzitutto compiendo la scelta di separare la direzione politica dalla gestione dei progetti e dei programmi dell'Aps - l'Italia sarà in condizioni di partecipare in modo proficuo alle attività di cooperazione internazionale. Come risulta del resto da una recente ed approfondita ricerca sulla gestione della cooperazione in sei paesi donatori europei (Danimarca, Francia, Germania, Gran Bretagna, Olanda e Commissione Europea), questa separazione di ruoli (già del resto in vigore in alcuni di questi paesi, per esempio la Germania e l'Olanda) costituisce una delle condizioni di base per aumentare l'efficacia degli aiuti. Tra le altre condizioni, vengono anche indicate l'esistenza di qualificate unità tecniche nei paesi riceventi e la coerenza degli obiettivi (ODI-ECDDP, 1995).

Il riordino della gestione, già avviato per quanto riguarda le procedure metodologiche (programmi-paese, metodologia del ciclo del progetto e il logical framework), permetterebbe di affrontare altri tre nodi centrali della cooperazione italiana: il problema del *coordinamento*, della *coerenza* e quello della *consistenza nel tempo*.

### *Una maggiore coerenza fra crediti e doni*

Se parlare di coordinamento significa, come è abbastanza ovvio, puntare ad una divisione del lavoro più funzionale fra le istituzioni (ministeri, regioni ed enti locali), parlare di coerenza significa puntare ad armonizzare gli strumenti dell'azione esterna (politica di sicurezza, commercio, investimenti, flussi migratori).

Nel dibattito europeo sulla cooperazione, la tematica della coerenza è stata identificata come una delle condizioni essenziali da cui dipende la efficacia degli aiuti. Gli esempi più ovvii, sono naturalmente la non coerenza, nell'azione verso i Pvs, fra le politiche di cooperazione dell'Unione (o le posizioni europee sul debito dei paesi in via di sviluppo) e le politiche commerciali o la politica agricola comune. Nell'Aps italiano, la necessità di coerenza si manifesta però anche all'interno della stessa politica di cooperazione. In particolare, l'utilizzo dei crediti di aiuto e dei doni sembra rispondere a finalità completamente diverse. In una riorganizzazione funzionale dell'attività di cooperazione, orientata principalmente su una logica di politica estera, i crediti di aiuto e più in generale gli strumenti economici della cooperazione (ad esempio, anche l'articolo 7 della legge 49/87 per la promozione delle società miste) dovrebbero essere integrati più coerentemente nell'azione di cooperazione. In modo più specifico, un uso degli strumenti economici ispirato a criteri di coerenza potrebbe essere finalizzato ai seguenti obiettivi:

- (a) la promozione dell'imprenditoria locale (secondo i criteri tracciati dall'ex-Comitato consultivo, e inseriti negli orientamenti del 1995).
- (b) l'appoggio alle infrastrutture di base nei paesi di prima priorità e in quelli dove si realizzano programmi di sviluppo umano
- (c) la promozione del ruolo delle piccole e medie imprese (PMI) italiane nei processi di sviluppo dei Pvs
- (d) il rafforzamento - attraverso l'utilizzo dei crediti di aiuto - del sistema finanziario nei Pvs e la creazione di fondi di appoggio alle microimprese (venture capital, fondi di garanzia, fondi rotativi).

Una maggiore coerenza fra utilizzo dei doni e dei crediti di aiuto, implica d'altra parte sia un rafforzamento politico-decisionale del MAE, sia una gestione esterna più specialistica e professionale. Particolarmente interessante, in proposito, il ruolo del Kreditanstalt nella cooperazione tedesca; così come la recente riforma organizzativa della cooperazione svedese, che separa la gestione delle attività infrastrutturali dai programmi di riduzione della povertà.

### *I problemi del coordinamento interno ed esterno dell'Aps italiano*

Anche il problema del coordinamento è un tema di fondo del dibattito internazionale; non solo o non tanto a livello del paese donatore ma anche a livello del paese ricevente.

Per l'Italia, il problema si presenta anzitutto come esigenza di coordinarsi maggiormente sul campo con gli organismi multilaterali e gli altri donatori, così da garantire una massa critica di risorse tecnico-finanziarie, e da rafforzare l'impatto dei programmi di cooperazione. Vanno in questo senso le esperienze compiute con i programmi multilaterali (in coordinamento con Unops-Undp, Banca mondiale, Unido).

Quanto al coordinamento con la politica di cooperazione europea, possono essere individuati tre assi di azione:

- lo sviluppo della cooperazione fra i paesi membri e la Commissione europea nel Mediterraneo
- una maggiore partecipazione dell'Italia nel dibattito sul destino della Convenzione di Lomé (che scadrà nel 1999);
- un rafforzamento della partecipazione dell'Italia ai progetti della Bers e della Bei.

Un secondo livello di coordinamento riguarda i rapporti fra il Ministero degli Affari esteri e il Ministero del Tesoro: in questo caso, un maggiore coordinamento è l'unica garanzia di un'attività di cooperazione più coerente e integrata, anche in aree - come la rinegoziazione del debito estero dei PVS - in cui giocano un peso essenziale organismi di riferimento del Ministero del Tesoro (Banca mondiale e Fondo monetario). Nodo centrale, naturalmente, è una definizione chiara e condivisa del ruolo italiano nella cooperazione internazionale, cui si colleghi una procedura decisoria.

Infine, un terzo livello di coordinamento importante è legato alla crescita della cooperazione decentrata. A questo livello, una prima esigenza è di stabilire un sistema di informazione e di

comunicazione agile e trasparente, che permetta ai soggetti della cooperazione decentrata di conoscere priorità, procedure e risorse disponibili per attuare programmi di cooperazione allo sviluppo. Una seconda esigenza è di formare tavoli di coordinamento a livello decentrato, che mettano in grado i soggetti locali - anzitutto i comuni di piccole dimensioni - di riuscire ad entrare nell'attività di cooperazione (e che offrano servizi informativi sull'offerta di cooperazione multilaterale, in particolare a livello dell'Unione europea).

*Per una cooperazione consistente nel tempo*

L'insieme dei problemi analizzati in questa relazione contribuisce a spiegare perché uno dei principali limiti della cooperazione italiana sia stata in fondo la sua inconsistenza. Una mancata consistenza, anzitutto, in termini di risorse: la rapida e straordinaria crescita degli aiuti, negli anni '80, è stata infatti seguita da un declino altrettanto rapido e altrettanto sostanziale. Una mancata consistenza, inoltre, in termini di efficacia, di impatto sullo sviluppo, data la scarsa vitalità dei progetti realizzati. E, infine, una *inconsistency* di tipo geografico, data i frequenti cambiamenti di priorità (anche se alcuni paesi - come la Cina e l'Argentina - sono rimasti per anni ai vertici delle priorità italiane).

Le esigenze, su questo piano, sono abbastanza chiare:

1. La necessità di potere contare su un flusso regolare di fondi, che permetta di stabilizzare gli impegni e di operare una programmazione pluriennale
2. L'esigenza di concentrare l'Aps su un numero determinato di paesi prioritari, per un periodo di tempo sufficientemente lungo a garantire l'impatto dell'azione di cooperazione;
3. L'esigenza di introdurre nei programmi realizzati dalla cooperazione italiana criteri di vitalità e sostenibilità.

Naturalmente, queste sono solo le linee molto generali di una possibile riorganizzazione - secondo noi sufficientemente coerente alle condizioni interne e internazionali in cui il nostro paese si trova ad operare. Nessuno di questi passi sarà possibile, d'altra parte, in assenza di tre condizioni:

- \* un chiarimento di fondo sugli obiettivi della cooperazione italiana - nei termini che abbiamo cercato di descrivere;
- \* una soglia minima di risorse per l'APS, che garantisca la presenza italiana sia sul versante bilaterale che su quello multilaterale. In questo senso, ci sembra condivisibile la tesi - avanzata da più parti - secondo cui tale soglia (in un approccio alla cooperazione quale quello che abbiamo prospettato) considerati gli obiettivi e gli impegni della cooperazione italiana, starebbe attorno ai 1.000 miliardi di lire per la cooperazione bilaterale (contro i 700 del 1996 e i circa 500 previsti dalla Finanziaria 1997), e attorno a 1.500 miliardi per il canale multilaterale (un bilancio complessivo, quindi, di 2.500 miliardi, il 50% di quanto toccato negli anni in cui l'Italia era il quinto donatore OCSE);
- \* un consenso interno sufficiente sull'esigenza di salvaguardare uno degli strumenti centrali dell'azione esterna di un paese così a contatto - volente o nolente - con problemi di sottosviluppo e di instabilità. Da questo punto di vista, la cooperazione allo sviluppo è in fondo una forma di diplomazia preventiva - probabilmente meno costosa e meno conflittuale di quanto non potranno essere risposte tardive in futuro.

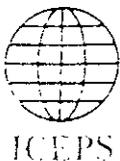
## Riferimenti bibliografici

- Centro Studi Luca D'Agliano (1996, in via di pubblicazione), "Nuove prospettive per la cooperazione allo sviluppo: i processi di integrazione economica e politica con i paesi del Mediterraneo", Milano
- DAC/OCSE (1996), *Development Co-operation Report 1995*, OCSE, Parigi
- H. Lingnau (1996), "Perspectives of Lomé cooperation", *ECDPM Working Paper*, Maastricht
- MAE (1996), "Relazione previsionale programmatica sull'attività di cooperazione allo sviluppo per l'anno", Roma
- ODI-ECDPM (1995), "European Union Aid Agencies. Comparative management and effectiveness", 2 voll., London-Maastricht
- Prodere (1996), *Le strategie, i metodi ed i risultati di un Programma per lo sviluppo umano, la pace e la democrazia in America centrale*, DGCS-MAE, Roma,
- J. L. Rhi-Sausi e M. Zupi (1996), "La Politica di Riduzione della Povertà nella cooperazione allo sviluppo dell'Italia", *Note & Ricerche* n. 52, CeSPI, Roma
- I. Serageldin (1995), *Nurturing Development*, The World Bank, Washington
- M. Ul Haq (1995), *Reflections on Human Development*, Oxford University Press, New York
- UNCTAD (1995), "A preliminary analysis of the results of the Uruguay Round and their effects on the Trading Prospects of Developing Countries", TD/UNCTAD, Ginevra
- UNDP (1996), *Human Development Report*, Oxford University Press, New York
- World Bank (1996a), *World Development Report 1996*, The World Bank, Washington
- World Bank (1996b), *The World Bank and Poverty Reduction*, The World Bank, Washington
- World Bank (1996c), *Global Economic Prospects and the Developing Countries 1996*, The World Bank, Washington

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 16679  
8 OTT. 1996

BIBLIOTECA



ISTITUTO PER LA COOPERAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE  
E I PROBLEMI DELLO SVILUPPO  
INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMIC COOPERATION AND  
DEVELOPMENT  
NGO IN CONSULTATIVE STATUS WITH THE ECONOMIC AND  
SOCIAL COUNCIL OF THE UNITED NATIONS 1993  
ENTE INTERNAZIONALISTICO L. 948/62

UNITED NATIONS



OUR HOPE FOR MANKIND

3

*Relazione ed intervento introduttivo del Segretario Generale dell'ICEPS  
Dr. Giuseppe Bonanno di Linguaglossa*

## LA POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E LA POLITICA ECONOMICA ESTERA

Prima Riunione del Forum Nazionale sulla Cooperazione allo Sviluppo

L'ITALIA E LE NUOVE SFIDE INTERNAZIONALI  
RUOLO E FUTURO DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Roma, 8 ottobre 1996

In collaborazione con la  
Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo  
del Ministero degli Affari Esteri

# LA POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E LA POLITICA ECONOMICA ESTERA

## INDICE

Sommario	pag. 2
1. La coerenza tra la politica di cooperazione allo sviluppo e la politica economica estera per l'integrazione dei Paesi poveri nell'economia mondiale	pag. 4
2. Coerenza tra cooperazione e politica commerciale	pag. 6
3. Coerenza tra cooperazione e politica per gli investimenti esteri	pag. 8
4. Cooperazione e debito	pag. 11
5. Cooperazione e imprenditorialità	pag. 12
6. Conclusione	pag. 13
Tabelle e grafici	pag. 15

## LA POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E LA POLITICA ECONOMICA ESTERA

- sommario -

La politica di cooperazione allo sviluppo italiana non ha efficacia se non esiste una politica economica estera coerente con l'obiettivo dell'integrazione dei Paesi poveri nell'economia mondiale. Attualmente, infatti, uno dei maggiori problemi che la Comunità Internazionale si trova ad affrontare riguarda la crescente marginalizzazione dallo scenario mondiale dei Paesi più poveri, con rischi di instabilità internazionale, di aumento della povertà, di degrado delle risorse ambientali, di pregiudizio di opportunità di crescita.

L'integrazione di tali Paesi poveri è possibile se, coerentemente ed in modo coordinato, da un lato la politica economia estera porti all'apertura dei mercati, lo scambio di tecnologie appropriate, i flussi di investimenti privati, e schemi di riscadenzamento e cancellazione del debito e dall'altro la politica di cooperazione contribuisca, con i Governi e le forze sociali e produttive locali, al miglioramento delle condizioni di base di sviluppo di un'economia capace di competere a livello regionale e globale. Condizioni di base che vanno dall'educazione alla formazione tecnica e manageriale, dalla creazione di un quadro locale, giuridico e legale, equo ed efficiente a progetti di incontro, conoscenza e scambio tra le forze sociali e produttive locali e quelle italiane, europee e mondiali.

Oltre al miglioramento del cosiddetto capitale sociale ed umano, risultano comunque ancora necessari interventi di tipo infrastrutturale. L'energia, le comunicazioni, e le telecomunicazioni, appropriate, rimangono requisiti indispensabili per qualsiasi progetto di crescita economica e di sviluppo sociale. La scarsità dei fondi di cooperazione porta a considerare prioritaria una maggiore presenza italiana a livello di dirigenti, di funzionari e di tecnici nell'ambito delle grandi banche di sviluppo, come la Banca Mondiale, al fine di definire programmi in co-finanziamento.

Sempre più importante è la catalizzazione di investimenti privati mediante strumenti di incentivo, di nuove risorse di forme di garanzia, e di protocolli di protezione degli investimenti al fine di sostenere la crescita dell'imprenditorialità locale e lo scambio con le nostre forze produttive. In tal senso sono da valorizzare le nuove forme di relazioni a rete, e quindi di rapporti decentralizzati, tra imprese, centri di ricerca, istituzioni di formazione e di

associazione, organizzazioni non governative di volontariato dei Paesi poveri e dell'Italia. Così come sostenuto da numerosi programmi dell'Unione Europea.

E' infine, essenziale un migliore approccio al Paese povero, beneficiario dell'aiuto, una maggiore attenzione e conoscenza dei contesti locali, dei vincoli e delle opportunità, in modo da avviare relazioni di cooperazione e di scambio durature. Coscienti che le difficoltà strutturali di tali Paesi possono essere superate attraverso un dialogo tra le parti, a livello centrale e decentrato, di medio-lungo periodo.

La nuova legge di cooperazione, più che nuove formule burocratiche di amministrazione degli interventi dovrà procedere a creare strumenti di programmazione e di coordinamento tra politica estera, politica di cooperazione allo sviluppo e politica economica estera coerenti con gli obiettivi di Maastricht.

Si dovrà migliorare la programmazione a lungo termine di queste politiche ed assicurare coerenza con il fine da perseguire che è l'integrazione dei paesi in via di sviluppo ed in particolare di quelli più poveri nel concerto e nello spazio economico mondiale con pari opportunità e dignità.

## LA POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E LA POLITICA ECONOMICA ESTERA

### 1. La coerenza tra la politica di cooperazione allo sviluppo e la politica economica estera per l'integrazione dei Paesi poveri nell'economia mondiale

Un obiettivo prioritario della politica di cooperazione allo sviluppo (PCS) è l'integrazione dei Paesi in via di Sviluppo (PVS) nell'economia internazionale. Questo obiettivo si traduce in campo economico nel principio della partecipazione, come affermato dalle diverse Conferenze ONU, e in particolare dal Vertice sullo Sviluppo Sociale di Copenhagen. La piena partecipazione alla vita politica, sociale ed economica, e in particolare, per quanto riguarda l'aspetto economico, l'attribuzione di poteri alle popolazioni dei PVS, e l'accesso alle opportunità di mercato, alle risorse e alle conoscenze, per ridurre le condizioni di povertà e promuovere lo sviluppo umano, rappresentano i punti di riferimento essenziali della PCS. Questo non solo per le comunità locali povere in ambito nazionale, ma anche per interi Paesi nel quadro internazionale.

L'integrazione dei PVS nell'economia mondiale sta già avvenendo. Dal 1990 al 1995 i flussi di capitali privati verso i PVS sono aumentati da 50 miliardi di dollari a 170 miliardi di dollari. In particolare, i crescenti investimenti esteri diretti segnalano la forte tendenza alla globalizzazione della produzione. Tra i principali paesi per dimensione economica, misurando il prodotto interno lordo in termini di parità di potere d'acquisto, vi sono la Cina (al secondo posto dopo gli Stati Uniti), e tra i primi dieci Paesi l'India, il Brasile e l'Indonesia.

Tuttavia, l'integrazione riguarda solo alcuni dei PVS, quelli denominati emergenti. Gli investimenti diretti esteri si concentrano infatti per due terzi nei Paesi emergenti dell'Asia Orientale, e per l'altro terzo nei Paesi emergenti dell'America Latina. Paesi capaci di inserirsi nel mercato mondiale e di attirare ingenti risorse private.

Vi è un gruppo di Paesi che viceversa appare sempre più marginalizzato: sono i Paesi più poveri (i paesi meno sviluppati LDC's) e in particolare quelli dell'Africa Sub-sahariana. La categoria dei PVS ha quindi sempre meno senso in un mondo che sta velocemente mutando a diverse velocità di integrazione e marginalizzazione.

I Paesi più poveri, ricevono solamente gli aiuti della PCS. Aiuti che nel 1995 sono stati pari a 59 miliardi di dollari, riducendosi in termini reali del 9.3% rispetto al 1994.

Qui si situa la sfida dell'integrazione: rivitalizzare e utilizzare la PCS in modo efficace ed efficiente per fare emergere anche i Paesi più poveri nel mercato internazionale. Se non si riesce a catalizzare flussi privati verso questi Paesi, la PCS avrà solo la funzione di mera assistenza, mantenendo tali Paesi in uno stato di dipendenza dall'aiuto con effetti perversi di sottosviluppo.

Detto questo è però necessario smitizzare la PCS. La PCS può dare un contributo al processo di integrazione ma niente di più. E' innanzitutto essenziale la crescita endogena delle forze sociali e produttive locali, la riforma delle politiche di sviluppo, e la modifica di quei rapporti economici internazionali che ostacolano il libero sviluppo dei Paesi.

In quest'ultimo senso risulta centrale il rapporto tra PCS e politica economica estera (PEE) dei Paesi donatori. Un rapporto difficile. Più volte, in diversi Paesi, si è accusata la PEE di utilizzare gli strumenti della PCS. La PCS risultava distorta ai fini della PEE. Di qui la critica e l'esigenza di distinguere bene i due campi in modo da evitare indebite intromissioni. Ma tale critica non coglie l'aspetto più rilevante del rapporto tra PCS e PEE.

Infatti, perchè la PCS abbia efficacia è indispensabile che la PEE sia coerente. E dunque, di fondo, risulta indispensabile rendere coerente l'obiettivo solidaristico del sostenere lo sviluppo umano dei PVS, con le indubbe implicazioni di sicurezza e stabilità per la politica estera, con l'interesse nazionale di sostenere la propria economia nel quadro della competizione internazionale.

La coerenza è uno dei principi della PCS esposti nel Trattato di Maastricht. Il Trattato prevede infatti che sia valutata la coerenza delle diverse politiche dell'Unione rispetto alla PCS. In tal senso, uno studio in corso di pubblicazione dall'ICEPS pone in evidenza gli stretti legami esistenti con la politica commerciale, la politica agricola e la politica di unificazione monetaria ed economica dell'Unione Europea.

La PCS è inutile se non vi sono PEE che creano un ambiente economico internazionale favorevole all'integrazione dei Paesi più poveri. Altrimenti si rischia di perpetuare l'errore di "dare con una mano per togliere con l'altra". L'UNDP, ad esempio, ha stimato che se la cooperazione dà ai PVS aiuti per circa 50 miliardi di dollari all'anno, dall'altro le politiche commerciali protezionistiche dei Paesi del Nord causano un mancato guadagno per le esportazioni dei PVS di circa 500 miliardi di dollari all'anno.

Nello stesso senso vanno i recenti orientamenti della comunità internazionale (Development Aid Committee) per la PCS, che sottolineano con forza la necessità di rendere coerenti le politiche in modo da dare maggiore enfasi allo sviluppo del settore privato, delle forze di mercato e della società civile. L'obiettivo è che i diversi soggetti produttivi e sociali crescano e siano in grado di dialogare e scambiare prodotti, tecnologie e conoscenze nel mercato internazionale. La PEE può avere allora un ruolo fondamentale nell'agevolare tali scambi, secondo l'assunzione del reciproco vantaggio.

La priorità da dare allo sviluppo del settore privato non significa dimenticare il ruolo dei governi. Questi ultimi hanno infatti compiti fondamentali da svolgere, tra cui: garantire l'educazione di base, preconditione necessaria per qualsiasi politica di crescita economica e di scambio, la fornitura di servizi e infrastrutture di base, la creazione di un quadro giuridico e normativo favorevole, la formazione del cosiddetto "buon governo" e quindi lo sviluppo delle capacità istituzionali.

## 2. Coerenza tra cooperazione e politica commerciale

La PCS deve essere diretta a sostenere la capacità dei Paesi più poveri di partecipazione al mercato internazionale. La storia recente ci insegna come siano stati i Paesi che hanno cercato di entrare nel mercato internazionale, quelli che sono riusciti a raggiungere i più elevati tenori di vita.

A tal fine la comunità internazionale indica due orientamenti per l'azione nei Paesi più poveri:

i - *institutional building* per sostenere i governi locali nel creare un ambiente economico nazionale favorevole, un quadro giuridico, legale e amministrativo equo ed efficiente, e nell'applicare una politica di concorrenza di stimolo alla produzione e all'innovazione, ...

ii - *capacity building* del settore privato, nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi. Mediante progetti di assistenza tecnica all'imprenditoria locale per aumentare la capacità competitiva e di penetrazione nei mercati internazionali; mediante ricerche di mercato, assistenza per la valorizzazione dei prodotti locali, la ricerca di distributori commerciali, corsi di formazione su certificazione tecnica dei prodotti e sulla qualità totale. Inoltre possono essere adottati programmi di sostegno all'importazione dei prodotti provenienti dai Paesi più poveri, tramite la partecipazione a Fiere e l'assistenza nel marketing e nella pubblicità.

Ciò significa creare rapporti, reti e spazi di cooperazione e partecipazione tra imprenditoria

italiana e dei Paesi più poveri. In tal senso vanno i programmi a rete dell'Unione Europea e le iniziative di alcuni Paesi membri europei.

Una PEE coerente dev'essere diretta a garantire l'apertura dei nostri mercati.

La politica commerciale dei Paesi membri è di competenza dell'Unione Europea. Tuttavia questo non significa aver delegato ad altri le decisioni. L'Italia è chiamata a partecipare attivamente al dibattito in atto sull'apertura dei mercati a livello multilaterale e tramite la creazione di aree di libero scambio, con il Mediterraneo, con il Mercosur, con i Paesi dell'Est in vista della loro entrata nell'Unione. In tale quadro dev'essere chiaro il sostegno italiano al processo di liberalizzazione internazionale, e ad evitare che la creazione di aree di libero scambio vada a provocare effetti di distorsione commerciale a danno delle esportazioni dei Paesi più poveri.

Rispetto ai Paesi più poveri dev'essere rafforzata la concessione di preferenze tariffarie, soprattutto per i prodotti trasformati, mediante una nuova *partnership* con i Paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico, e i nuovi Schemi di Preferenze Generalizzate. La riduzione dei dazi dev'essere accompagnata da una diminuzione al ricorso a barriere non tariffarie, soprattutto su quei prodotti manufatti che segnalano l'importante avvio del processo di diversificazione produttiva delle economie più povere.

Queste politiche tuttavia hanno un respiro corto. Infatti, il recente successo dell'Uruguay Round comporta la necessità di far fronte con nuovi strumenti all'erosione dei margini preferenziali a seguito del processo di liberalizzazione. D'altra parte, l'esperienza di questi ultimi trent'anni dimostra che la politica delle preferenze commerciali non è sufficiente, e può addirittura avere effetti distorsivi, perpetuando la concentrazione produttiva dei Paesi più poveri. Si tratta quindi, come già detto, di sostenere le capacità locali di diversificare e aumentare il valore aggiunto dei prodotti mediante azioni di assistenza tecnica, di formazione, di marketing, di assistenza al management, al miglioramento tecnologico ed organizzativo. Si ritorna dunque all'importante compito della PCS dianzi sottolineato.

Si vuole qui ricordare come l'Uruguay Round ha esposto l'agricoltura dei PVS alla concorrenza internazionale, e non meno dannose sono state alcune volte le prolungate, ed in qualche caso, non necessarie iniziative di aiuti alimentari.

Non bisogna infine dimenticare l'altrettanto importante esigenza di contribuire alla creazione di infrastrutture, che permettono la crescita del valore aggiunto, come ad esempio la

generazione e distribuzione di energia, e la commercializzazione internazionale dei prodotti, come ad esempio le infrastrutture stradali e portuali, ed un sistema adeguato di telecomunicazioni. Oltre alle misure "soft" di assistenza, permane la necessità di sostenere opere "hard" infrastrutturali. Non bisogna infatti cadere nella trappola ideologica di passare ogni cinque anni da una moda all'altra, dalla priorità "infrastrutture" alla priorità "capitale sociale": occorre invece trovare un equilibrio. La politica degli investimenti non può prescindere dalla creazione delle reti infrastrutturali, che oggi inoltre assumono anche i connotati innovativi della vie telematiche.

### 3. Coerenza tra cooperazione e politica per gli investimenti esteri

La PCS può agire sia sul versante del sostenere la capacità dei governi locali di investire in progetti pubblici, sia su quello dell'incentivare gli investimenti privati esteri nei Paesi più poveri. Una terza area innovativa, di competenza della PEE, ma con effetti complementari per la PCS, è rappresentata dalla ricerca di co-finanziamenti privati in investimenti tradizionalmente pubblici per mezzo del project financing.

Il sostegno della capacità di investimento dei governi locali in progetti di sviluppo rappresenta lo strumento tipico della cooperazione, e che più ha dato adito a critiche e scandali. Il finanziamento a credito d'aiuto o a dono di grandi opere infrastrutturali o di grandi progetti di sviluppo agricoli o industriali, mediante trattativa privata, ha portato in numerosi casi alla creazione delle famose "cattedali nel deserto", allo sperpero del denaro dei contribuenti, ad arricchimenti illeciti di élite locali e affaristiche. Questi casi non sono stati solo un fenomeno italiano. Di qui l'esigenza di trasparenza, del ricorso a bandi di gara internazionali, di misure di controllo e di valutazione più efficaci ed efficienti. Si ricorda, ad esempio, che la Banca Mondiale ha creato una struttura di valutazione e controllo indipendente.

L'approccio dell'aiuto per mezzo di progetti di investimento è stato criticato inoltre per i suoi effetti distorsivi in mancanza di una chiara politica macroeconomica, di condizioni di contesto appropriate, e di adeguate azioni volte a sostenere le capacità locali di mantenimento delle opere e di abilità nello sfruttarne i servizi e i prodotti. Di qui l'esigenza che vengano indicati dei Paesi prioritari, e per ciascuno di definire Programmi Paese, di coordinare gli aiuti in ambito internazionale, e di puntare maggiormente su programmi "a monte" di sostegno delle capacità istituzionali, del capitale umano, e delle forze sociali e produttive locali.

In questo quadro, la scarsità dei fondi a disposizione della cooperazione italiana rende difficile la possibilità di finanziare la realizzazione di grandi infrastrutture. E' quindi praticabile la via dei co-finanziamenti attraverso le banche di sviluppo internazionali come la Banca Mondiale. Risulta infatti necessario integrare le scarse risorse della cooperazione italiana con quelle multilaterali. Ma questa non deve essere considerata come una scelta a cui, purtroppo, non c'è alternativa. Piuttosto risulta importante sottolineare il potenziale positivo, e gestirla conseguentemente, con il supporto del negoziato diplomatico, per accrescere la partecipazione italiana alle attività degli organismi multilaterali. Questa partecipazione ha una ricaduta positiva nello stimolare la competitività delle imprese italiane e nella realizzazione di investimenti nei PVS più efficienti, efficaci e appropriati. Negli ultimi anni vi sono stati segnali in questa direzione, che occorre rafforzare e strutturare in una compiuta politica multilaterale italiana.

Si vuole ricordare come ci sia un reale "ritorno economico" nella collaborazione con gli Enti multilaterali. Questa infatti apre opportunità di investimento per l'economia del Paese donatore e ne migliora le relazioni economico/politiche con il Paese ricevente. Tutti i Paesi industrializzati a partire dagli Usa e dal Giappone lo sanno per un'esperienza consolidata.

Per quanto riguarda gli incentivi agli investimenti privati nei PVS, e in particolare per la creazione di joint-ventures, esiste già uno strumento, definito dall'art.7 della legge 49/87, finora scarsamente utilizzato. Occorre quindi rafforzare la sua gestione raccordandolo più strettamente (o eventualmente unificandolo) a strumenti e istituzioni di PEE che operano con misure simili (Simest, Mediocredito Centrale), e che hanno maggiore competenza. Si può inoltre pensare ad un più stretto coordinamento con strumenti di livello europeo (European Community Investment Partner) e internazionale (International Finance Corporation, GRIP e MIGA).

Lo scarso utilizzo di tale strumento dipende comunque in gran parte dalla difficoltà di creare joint venture nei Paesi poveri, a causa delle loro condizioni strutturali. E' importante allora che la PCS affianchi misure per sostenere la ricerca di opportunità di investimento, di selezione dei partners, di formazione di pacchetti di co-finanziamento, e soprattutto contribuisca a creare le condizioni locali per permettere la realizzazione di investimenti privati esteri, come la realizzazione di Accordi di Protezione degli Investimenti.

Da parte dei Paesi più poveri vi è infatti la necessità di ricevere assistenza tecnica per aumentare la loro capacità di attrazione degli investimenti, nel senso, già indicato in

precedenza, di assicurare un ambiente legale e amministrativo aperto agli investitori esteri. Anche in tal caso sarà importante collegarsi alle istanze internazionali, WTO in primis, per uniformare le regole e per coordinare le attività. L'UNCTAD, ad esempio, realizza azioni di assistenza tecnica ai governi dei Paesi poveri per migliorare il quadro giuridico, legale e fiscale.

Altre azioni possibili per sostenere gli investimenti, locali ed esteri, del settore privato nei Paesi più poveri sono: la creazione di fondi di garanzia e di crediti rotativi (anche in tal caso i programmi dell'Unione Europea per il sostegno alle piccole e medie imprese locali possono rappresentare utili punti di riferimento), lo sviluppo della cooperazione tecnica e finanziaria tra banche locali e italiane, progetti di assistenza tecnica per individuare opportunità di investimento (con agenzie come l'UNIDO e con il sistema della Banca Mondiale), progetti di assistenza tecnica e di formazione di formatori per camere di commercio e associazioni di categoria locali.

Particolarmente importanti possono essere le azioni di assistenza dirette a migliorare le capacità manageriali, tecnologiche e organizzative delle imprese locali. In tal senso è da valorizzare la creazione di reti tra centri di ricerca e mondo imprenditoriale.

La capacità di innovazione tecnologica delle piccole e medie imprese italiane, dei centri di sviluppo del prodotto, delle scuole tecniche e di specializzazione, possono rappresentare un formidabile serbatoio di conoscenze e abilità a disposizione del settore privato dei Paesi più poveri. Così come si può pensare a progetti di formazione tecnico-manageriale di immigrati da reinserire nei Paesi di origine, in modo da rafforzare la creazione di imprenditorialità locale.

Altrettanto importante sarà la creazione di strutture locali o di semplici presenze, antenne di riferimento, su contratto a termine e orientate al risultato, per accrescere la conoscenza dei contesti locali in modo da rendere appropriate le offerte tecnologiche e organizzative italiane.

Quest'ultima nota ci permette di sottolineare l'importanza di un maggiore approccio al beneficiario per evitare gli errori del passato. Senza una approfondita conoscenza del contesto locale, dei vincoli e delle opportunità, è inutile realizzare interventi e aspettarsi buoni risultati. Fondamentale è la partecipazione attiva dei beneficiari e l'appartenza del progetto al Paese. L'iniziativa deve essere locale, pena la non sostenibilità dei progetti. In tal senso, l'apporto di investimenti privati esteri deve andare di pari passo con la stimolazione del capitale privato locale.

Si tratta quindi di formare all'interno di un Programma Paese comprensivo un pacchetto di

incentivi per azioni di assistenza tecnica "leggere" e dal costo basso, dirette a moltiplicare le relazioni tra operatori italiani e dei Paesi più poveri, disponibile su richiesta e iniziativa dei beneficiari locali.

Infine, sempre più importante appare lo strumento del project financing per permettere ai PVS di realizzare quelle infrastrutture che altrimenti gli Stati locali non saprebbero come finanziare e gestire. Tali opere hanno caratteristiche di redditività, sono definite commerciali, e quindi rientrano nella politica economica estera. Tuttavia, contribuendo allo sviluppo locale, possono avere importanti connessioni con la PCS.

Data la scarsità di risorse della cooperazione italiana non si tratta di "distorcere" i fondi per sostenere azioni di project financing. Piuttosto si vuole sottolineare che se si vuole dare coerenza alle politiche di cooperazione, vi è la necessità che la politica economica estera italiana consideri più attentamente le misure di sostegno alla partecipazione al project financing, rafforzando strumenti come la SACE, in modo da superare l'incapacità del sistema italiano di realizzare queste tipologie di operazioni. In tal senso sta andando anche il Gruppo della Banca Mondiale. Si cerca infatti di rafforzare gli strumenti volti a poter garantire la realizzazione di schemi di project financing nei Paesi più poveri.

#### 4. Cooperazione e debito

Con riferimento alla situazione dei Paesi più poveri, è sempre più preoccupante il peso della loro esposizione debitoria verso i governi dei Paesi Occidentali e le Banche di Sviluppo. L'utilizzo dei crediti di aiuto ha portato all'accumulazione di ingenti oneri debitori che appaiono inesigibili. Di conseguenza i governi dei Paesi donatori hanno già modificato la composizione degli aiuti, preferendo lo strumento del dono al credito di aiuto.

Rimane tuttavia il problema del debito. A tale riguardo, il governo italiano ha già fatto dei passi verso una riduzione, applicando le diverse condizioni di riscadenamento previste dagli accordi del Club di Parigi, e in alcuni casi la cancellazione del debito. Sembra comunque sia necessario un ulteriore sforzo volto a favorire il condono del debito dei Paesi più poveri, sostenendo la proposta fatta recentemente dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale. Altro strumento che è possibile utilizzare, se si introduce la legislazione appropriata nell'ordinamento italiano, è l'operazione swap, che può dare luogo a nuovi investimenti per la salvaguardia dell'ambiente e per lo sviluppo sociale.

A monte è tuttavia importante una maggiore partecipazione italiana alla discussione sulla revisione delle politiche di aggiustamento e sulla condizionalità, affinché vi sia una

maggior attenzione per l'attuazione di riforme dirette alla crescita del mercato e della capacità di competere, e per le implicazioni sociali. Riconsiderando l'applicazione delle rigide norme monetariste, così come reclamato in un recente intervento dall'economista Jeffrey Sachs.

#### 5. Cooperazione e imprenditorialità

Un tema che ha già attraversato i paragrafi precedenti è quello della partecipazione del settore privato. Partecipazione che riguarda in primo luogo gli operatori dei Paesi più poveri e in secondo luogo quelli italiani, ai diversi livelli. Lo sviluppo della cooperazione decentrata tra l'imprenditoria del Nord e del Sud è un campo di azione e di innovazione che può dare risultati importanti ai fini dell'integrazione economica dei Paesi più poveri. Vi sono già esperienze pilota anche in Italia.

I diversi livelli di cooperazione riguardano le strutture centrali di organizzazione e rappresentanza imprenditoriale, le Confederazioni e federazioni nazionali, ma soprattutto le istituzioni decentrate legate alle realtà produttive del territorio, Camere di Commercio e Associazioni Industriali e di categoria, fino ai Consorzi e alle singole imprese (come proposto anche dall'Unione Europea nella Conferenza di Barcellona nell'ambito della Politica Mediterranea). Queste istituzioni decentrate possono rappresentare i nodi delle reti di relazioni e scambio tra le imprenditorie dei Paesi più poveri e quelle dei diversi territori e distretti italiani.

Un altro campo d'azione riguarda la sinergia che si può creare tra imprenditoria e Organizzazioni Non Governative di volontariato per lo sviluppo dell'economia sociale e del cosiddetto terzo settore.

Per tutte queste relazioni di cooperazione decentrata possono essere pensati strumenti "leggeri" di incentivi, che possono essere collegati a quelli europei e di agenzie di Nazioni Unite (UNIDO e la FAO) e del sistema della Banca Mondiale.

Lo sviluppo della cooperazione decentrata richiede naturalmente una revisione della struttura organizzativa italiana, secondo il principio della sussidiarietà applicato dall'Unione Europea.

## 6. Conclusione

In conclusione, la nuova PCS italiana potrà acquisire qualità ed efficacia se:

1. la relazione tra PCS e PEE sarà coerente. La PCS diretta a contribuire all'integrazione dei Paesi più poveri nell'economia mondiale avrà efficacia se la politica commerciale e di sostegno agli investimenti esteri italiani sarà congrua e se sarà aperta e innovativa nel definire nuovi strumenti ed azioni capaci di catalizzare le risorse private verso i Paesi più poveri.

Se si vuole evitare il pericolo di un utilizzo della PCS strumentale alla PEE è necessario definire contestualmente una riforma di entrambe le politiche. Una PCS efficace può esistere solo se si definirà, coerentemente, una chiara, forte e strutturata PEE. Se ciò non avverrà, se cioè non si definirà una coerente PEE, il ruolo della PCS sarà limitato agli interventi umanitari e di emergenza, e a interventi di lotta alla povertà che non hanno prospettive di successo nel medio periodo. Si coltiverà l'illusione di incidere sullo sviluppo umano di alcune comunità, magari anche con interventi mirati e ben gestiti, quando invece le dinamiche sociali ed economiche stanno mutando strutturalmente lo scenario e la sostenibilità di quelle azioni, rendendole inutili. La qualità e l'efficacia della PCS dipende dalla qualità e dall'efficacia della PEE.

2. La nuova PCS sarà efficace se sarà organizzata attorno a due direttrici: partecipazione e decentramento. La PCS e la PEE possono essere non solo coerenti, ma anche tra loro coordinate, nel perseguire l'obiettivo di sostenere la capacità delle forze sociali e produttive dei Paesi più poveri a dialogare e scambiare conoscenze, prodotti e tecnologie con i partner del Nord. I settori privati dei Paesi più poveri e dell'Italia possono partecipare assieme alla crescita economica in un contesto internazionale aperto. Questo con tutte le cautele necessarie. La diversità dei contesti, il diverso grado di sviluppo, rendono le relazioni difficili. Occorre definire strumenti e azioni appropriate, coscienti che i rapporti dovranno evolversi in un percorso di medio-lungo periodo. Questo non è impossibile. Vi sono già esperienze significative. E' necessario raccoglierle e strutturarle in programmi d'azione.

Il principio della partecipazione conduce al decentramento degli interventi di cooperazione allo sviluppo. In questi ultimi anni sono cresciute le esperienze di azioni di cooperazione decentrate. Occorre valorizzarle e potenziarle con un nuovo disegno della struttura organizzativa, altamente tecnica, della cooperazione.

3. A quanto esposto precedentemente ci sembra infine importante aggiungere un richiamo alla necessità di rafforzare strutture e strumenti efficaci ed efficienti, non burocratici, di programmazione di controllo e di valutazione della cooperazione. Particolarmente importante è la realizzazione di una attenta valutazione ex-ante ed ex-post al fine di avere informazioni sui risultati e sulle responsabilità, per dare certezza e credibilità, per correggere gli errori e per seguire quelle azioni di cooperazione che hanno saputo concretizzare gli obiettivi di sviluppo umano.

La nuova legge di cooperazione, quindi, più che nuove formule burocratiche di amministrazione degli interventi dovrà procedere a creare strumenti di programmazione e di coordinamento tra politica estera, politica di cooperazione allo sviluppo e politica economica estera coerenti con gli obiettivi di Maastricht.

Si dovrà migliorare la programmazione a lungo termine di queste politiche ed assicurare coerenza con il fine da perseguire che è l'integrazione dei Paesi in Via di Sviluppo ed in particolare di quelli più poveri nel concerto e nello spazio economico mondiale con pari opportunità e dignità.

Intervento del Segretario Generale dell'ICEPS Dott. Giuseppe Bonanno di Linguaglossa alla Prima Riunione del Forum Nazionale sulla Cooperazione allo Sviluppo 8 ottobre 1996 dal titolo "L'Italia e le Nuove Sfide Internazionali Ruolo e Futuro della Cooperazione allo Sviluppo".

In collaborazione con la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri.

## Tabelle e grafici

Tabella 1: le diverse velocità di integrazione nell'economia mondiale delle regioni geografiche

Tabella 2: la crescita economica delle regioni

Grafico 1: i flussi di risorse pubblici e privati verso i Paesi in via di sviluppo, per regione

Tabella 3: i flussi di investimenti diretti esteri verso i Paesi in via di sviluppo, e verso i principali Paesi riceventi

Grafico 2: l'aiuto pubblico allo sviluppo dei Paesi donatori, in % del PIL e in valore

Tabella 4: Indicatori di base dei Paesi in via di sviluppo

Table 1 Trends in world trade integration

Indicator/region	1971-85	1986-90	1991-93	1994-96	1997-2004
World trade growth <sup>a</sup>	3.7	6.1	3.9	7.7	6.0
World output growth	3.2	3.3	1.1	3.0	3.3
Speed of integration <sup>b</sup>	0.5	2.8	2.9	4.7	2.7
High-income OECD	0.8	3.2	0.8	4.2	2.7
Developing countries	-0.6	0.6	6.7	5.0	1.9
Sub-Saharan Africa	-1.5	-0.7	0.4	1.4	0.4
East Asia	1.0	1.4	5.8	5.1	1.7
South Asia	-0.4	-0.2	4.1	3.2	1.5
Europe and Central Asia	0.0	-2.1	7.3	8.3	1.4
Middle East and North Africa	-1.5	3.1	0.3	0.9	1.3
Latin America and the Caribbean	-1.6	2.0	9.6	2.8	2.2

a. Growth rate of the sum of merchandise export and import volumes.

b. Growth rate of trade minus growth rate of output.

Source: World Bank data and staff projections.

Table 2 World growth summary

(percentage change per year in real GDP)

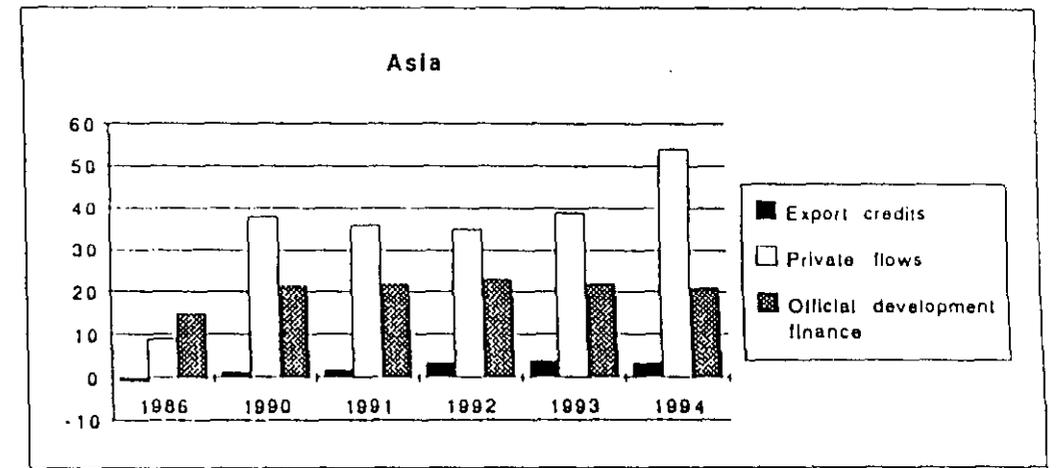
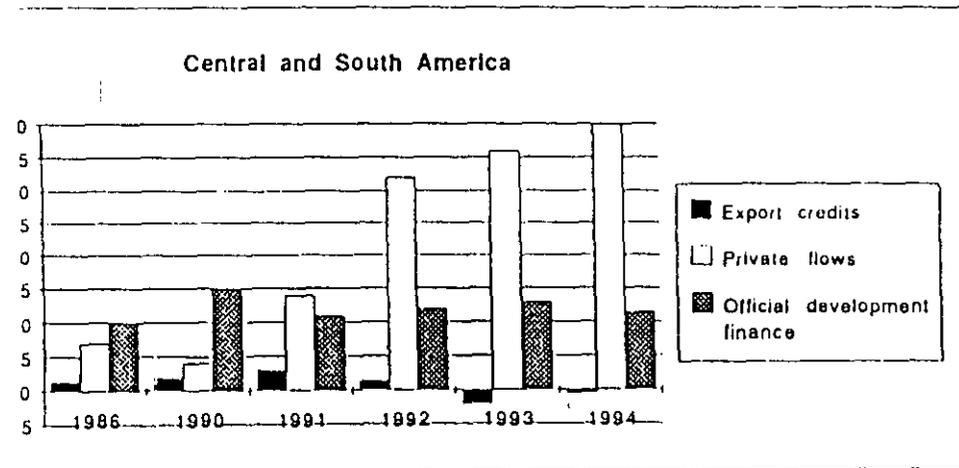
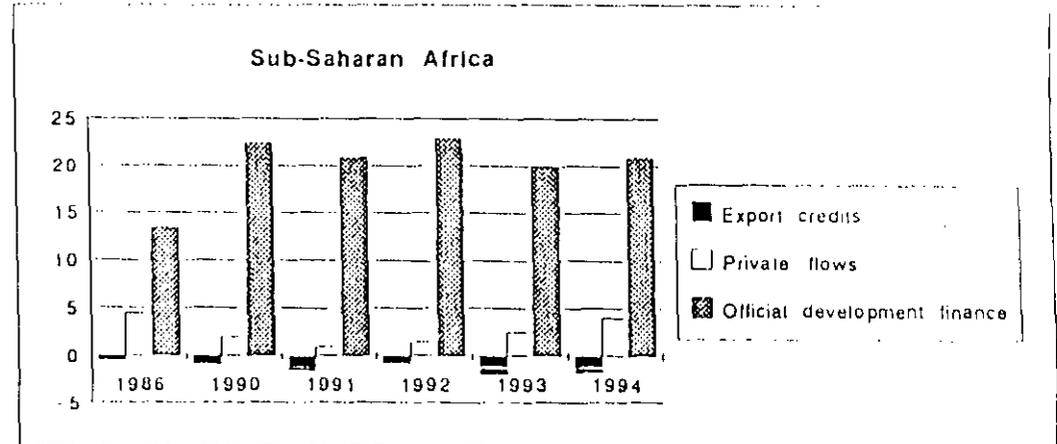
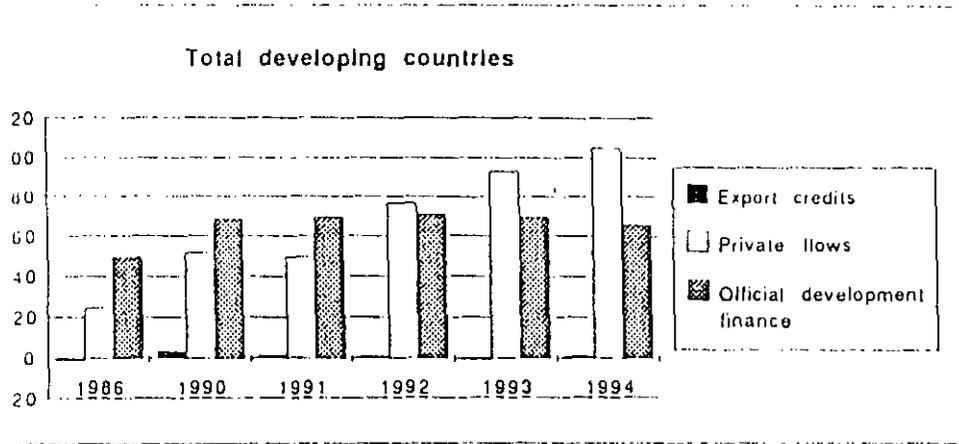
Region	1966-73	1974-80	1981-90	1991-93	1994 <sup>a</sup>	Forecasts	
						1995-96	1995-2004
World total	5.1	3.4	3.2	1.2	2.8	3.2	3.3
High-income countries	4.8	3.0	3.2	1.3	3.0	3.0	2.8
OECD countries	4.8	2.9	3.1	1.2	2.9	2.9	2.8
Non-OECD countries	8.4	7.0	5.0	6.2	5.8	6.0	5.6
Developing countries	6.9	5.0	3.2	0.8	2.0	4.0	4.9
East Asia	7.9	6.8	7.6	8.7	9.3	8.1	7.7
South Asia	3.7	4.0	5.7	3.2	4.7	5.0	5.4
Sub-Saharan Africa	4.7	3.4	1.7	0.6	2.2	4.0	3.8
Latin America and the Caribbean	6.4	4.8	1.7	3.2	3.9	2.4	3.5
Europe and Central Asia	7.0	4.9	2.9	-9.4	-7.5	0.7	3.4
Middle East and North Africa	8.5	4.7	0.2	3.4	0.3	2.7	3.2
<i>Memorandum items</i>							
Eastern Europe and former Soviet Union	7.0	5.1	2.7	-12.5	-9.1	0.1	3.5
Developing countries excluding Eastern Europe and former Soviet Union	6.2	4.9	3.3	4.6	4.6	4.8	5.2

a. GDP measured at market prices and expressed in 1987 prices and exchange rates. Growth rates over historical intervals are computed using least squares regression.

Estimated.

Source: OECD National Accounts Statistics; World Bank data and staff estimates.

Grat. 1 - RESOURCE FLOWS BY CATEGORY AND REGION  
 (Net disbursements, \$ billion at 1993 prices and exchange rates)



(Millions of dollars)

Host economy	Flows	Host economy	Stock
All developing economies	73 351	All developing economies	500 896
Total, ten largest developing host economies	58 009	Total, ten largest developing host economies	336 997
Percentage share of the ten largest developing host economies in total flows into developing economies	79	Percentage share of the ten largest developing host economies in total inward stock of developing economies	67
China	27 515	China	57 172
Singapore	6 829	Singapore	50 802
Argentina	6 305	Indonesia	44 146
Malaysia	5 206	Mexico	41 912
Mexico	4 901	Brazil	40 371
Indonesia	2 004	Malaysia	26 936
Thailand	1 715	Saudi Arabia	22 463
Hong Kong	1 667	Argentina	21 701
Colombia	950	Hong Kong	17 669
Taiwan Province of China	917	Thailand	13 824
Memorandum:			
Percentage share of the nine largest host economies, excluding China	42	Percentage share of the nine largest host economies, excluding China	56

Source: UNCTAD, Division on Transnational Corporations and Investment, based on International Monetary Fund, balance-of-payments tape, retrieved in June 1995; data from the Organisation for Economic Co-operation and Development Secretariat; and national official sources.

<sup>a</sup> Excluding tax havens.

**Grafico 2: Aiuto Pubblico allo Sviluppo nel 1995**  
 come % del PIL e in valore (mld. US\$)

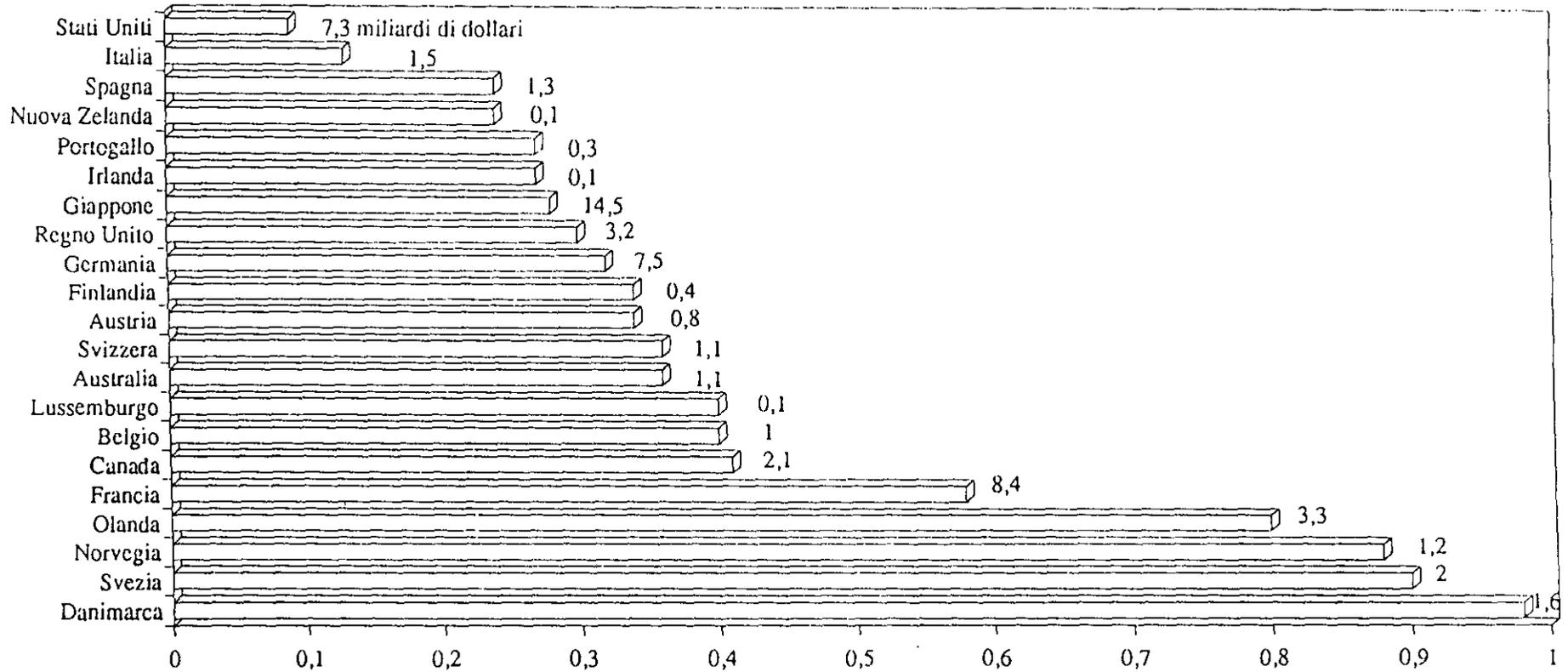


Tabella 4 Basic Indicators

	Population (millions) mid-1994	Area (thousands of sq. km)	GNP per capita <sup>a</sup>		PPP estimates of GNP per capita <sup>b</sup>			Life expectancy at birth (years) 1994	Adult literacy (%) 1995
			Dollars 1994	Avg. ann. growth (%) 1985-94	US=100				
					1987	1994	Current int'l \$ 1994		
Low-income economies	3,182.2 t	40,391 t	380 w	3.4 w			63 w	34 w	
Excluding China and India	1,077.7 t	27,543 t	360 w	-1.1 w			56 w	46 w	
1 Rwanda	7.8	26	80	-6.6	3.8	1.3	330 <sup>c</sup>	..	
2 Mozambique	15.5	802	90	3.8	2.7	3.3	860 <sup>d</sup>	46	
3 Ethiopia	54.9	1,097	100	..	2.0	1.7	430 <sup>c</sup>	49	
4 Tanzania <sup>e</sup>	28.8	945	140	0.8	2.6	2.4	620 <sup>c</sup>	51	
5 Burundi	6.2	28	160	-0.7	3.4	2.7	700 <sup>d</sup>	50	
6 Sierra Leone	4.4	72	160	-0.4	3.1	2.7	700 <sup>c</sup>	40	
7 Malawi	9.5	118	170	-0.7	3.1	2.5	650 <sup>c</sup>	44	
8 Chad	6.3	1,284	180	0.7	2.7	2.8	720 <sup>d</sup>	48	
9 Uganda	18.6	236	190	2.3	5.0	5.4	1,410 <sup>d</sup>	42	
10 Madagascar	13.1	587	200	-1.7	3.1	2.5	640 <sup>c</sup>	52	
11 Nepal	20.9	141	200	2.3	4.4	4.8	1,230 <sup>d</sup>	54	
12 Vietnam	72.0	332	200	..	..	..	..	68	
13 Bangladesh	117.9	144	220	2.0	4.9	5.1	1,330 <sup>c</sup>	57	
14 Haiti	7.0	28	230	-5.0	6.2	3.6	930 <sup>d</sup>	57	
15 Niger	8.7	1,267	230	-2.1	3.8	3.0	770 <sup>d</sup>	46	
16 Guinea-Bissau	1.0	36	240	2.2	2.9	3.2	820 <sup>d</sup>	38	
17 Kenya	26.0	580	250	0.0	5.7	5.1	1,310 <sup>c</sup>	59	
18 Mali	9.5	1,240	250	1.0	2.3	2.0	520 <sup>c</sup>	49	
19 Nigeria	108.0	924	280	1.2	4.3	4.6	1,190 <sup>c</sup>	52	
20 Yemen, Rep.	14.8	528	280	..	..	..	..	53	
21 Burkina Faso	10.1	274	300	-0.1	3.5	3.1	800 <sup>d</sup>	49	
22 Mongolia	2.4	1,566	300	-3.2	..	..	..	64	
23 India	913.6	3,288	320	2.9	4.4	4.9	1,280 <sup>c</sup>	62	
24 Lao PDR	4.7	237	320	..	..	..	..	52	
25 Togo	4.0	57	320	-2.7	6.0	4.4	1,130 <sup>d</sup>	55	
26 Gambia, The	1.1	11	330	0.5	4.8	4.3	1,100 <sup>a</sup>	45	
27 Nicaragua	4.2	130	340	-6.1	13	7	1,800 <sup>d</sup>	67	
28 Zambia	9.2	753	350	-1.4	4.1	3.3	860 <sup>c</sup>	47	
29 Tajikistan <sup>f</sup>	5.8	143	360	-11.4	12.1	3.7	970 <sup>e</sup>	67	
30 Benin	5.3	113	370	-0.8	7.0	6.3	1,630 <sup>c</sup>	50	
31 Central African Republic	3.2	623	370	-2.7	5.4	4.5	1,160 <sup>d</sup>	49	
32 Albania	3.2	29	380	..	..	..	..	73	
33 Ghana	16.6	239	410	1.4	7.9	7.9	2,050 <sup>d</sup>	58	
34 Pakistan	126.3	796	430	1.3	8.5	8.2	2,130 <sup>c</sup>	60	
35 Mauritania	2.2	1,026	480	0.2	6.4	6.1	1,570 <sup>d</sup>	51	
36 Azerbaijan <sup>g</sup>	7.5	87	500	-12.2	21.7	5.8	1,510 <sup>e</sup>	69	
37 Zimbabwe	10.8	391	500	-0.5	8.7	7.9	2,040 <sup>c</sup>	58	
38 Guinea	6.4	246	520	1.3	..	..	..	44	
39 China	1,190.9	9,561	530 <sup>h</sup>	7.8	5.8	9.7	2,510 <sup>h</sup>	69	
40 Honduras	5.8	112	600	0.5	8.1	7.5	1,940 <sup>i</sup>	66	
41 Senegal	8.3	197	600	-0.7	7.3	6.1	1,580 <sup>c</sup>	50	
42 Côte d'Ivoire	13.8	322	610	-4.6	8.3	5.3	1,370 <sup>c</sup>	56	
43 Congo	2.6	342	620	-2.9	11.2	7.3	1,900 <sup>c</sup>	51	
44 Kyrgyz Republic <sup>i</sup>	4.5	198	630	-5.0	13.5	6.7	1,730 <sup>e</sup>	68	
45 Sri Lanka	17.9	66	640	2.9	10.7	12.2	3,160 <sup>c</sup>	72	
46 Armenia <sup>j</sup>	3.7	30	680	-13.0	26.5	8.3	2,160 <sup>e</sup>	71	
47 Cameroon	13.0	475	680	-6.9	15.0	7.5	1,950 <sup>c</sup>	57	
48 Egypt, Arab Rep.	56.8	1,001	720	1.3	14.4	14.4	3,720 <sup>c</sup>	62	
49 Lesotho	1.9	30	720	0.6	6.6	6.7	1,730 <sup>d</sup>	61	
50 Georgia <sup>f</sup>	5.4	70	..	..	..	..	..	73	
51 Myanmar	45.6	677	..	..	..	..	..	58	
Middle-income economies	1,569.9 t	61,263 t	2,520 w	-0.1 w			67 w	..	
Lower-middle-income	1,096.9 t	40,594 t	1,590 w	-1.2 w			67 w	..	
52 Bolivia	7.2	1,099	770	1.7	8.9	9.3	2,400 <sup>i</sup>	60	
53 Macedonia, FYR	2.1	26	820	..	..	..	..	73	
54 Moldova <sup>j</sup>	4.3	34	870	..	..	..	..	68	
55 Indonesia	190.4	1,905	880	6.0	10.0	13.9	3,600 <sup>j</sup>	63	
56 Philippines	67.0	300	950	1.7	10.4	10.6	2,740 <sup>c</sup>	65	
57 Uzbekistan <sup>k</sup>	22.4	447	960	-2.3	12.5	9.2	2,370 <sup>e</sup>	70	
58 Morocco	26.4	447	1,140	1.2	13.1	13.4	3,470 <sup>c</sup>	65	
59 Kazakhstan <sup>f</sup>	16.8	2,717	1,160	-6.5	24.2	10.9	2,810 <sup>e</sup>	68	
60 Guatemala	10.3	109	1,200	0.9	13.5	13.3	3,440 <sup>i</sup>	65	
61 Papua New Guinea	4.2	463	1,240	2.2	9.1	10.4	2,680 <sup>d</sup>	57	
62 Bulgaria	8.4	111	1,250	-2.7	23.5	16.9	4,360 <sup>i</sup>	71	
63 Romania	22.7	238	1,270	-4.5	22.7	15.8	4,090 <sup>i</sup>	70	
64 Ecuador	11.2	284	1,280	0.9	15.9	16.2	4,190 <sup>i</sup>	69	
65 Dominican Republic	7.6	49	1,330	2.2	13.9	14.5	3,760 <sup>i</sup>	70	
66 Lithuania <sup>f</sup>	3.7	65	1,350	-8.0	33.8	12.7	3,290 <sup>i</sup>	69	
67 El Salvador	5.6	21	1,360	2.2	8.4	9.3	2,410 <sup>i</sup>	67	
68 Jordan	4.0	89	1,440	-5.6	25.4	15.8	4,100 <sup>d</sup>	70	
69 Jamaica	2.5	11	1,540	3.9	11.1	13.1	3,400 <sup>k</sup>	74	
70 Paraguay	4.8	407	1,580	1.0	13.7	13.7	3,550 <sup>i</sup>	68	
71 Algeria	27.4	2,382	1,650	-2.5	..	..	..	69	
72 Colombia	36.3	1,139	1,670	2.4	19.0	20.6	5,330 <sup>i</sup>	70	

Note: For other economies see Table 1a. For data comparability and coverage, see the technical notes.

## SELECTED WORLD DEVELOPMENT INDICATORS

	Population (millions) mid-1994	Area (thousands of sq. km)	GNP per capita <sup>a</sup>		PPP estimates of GNP per capita <sup>b</sup>			Life expectancy at birth (years) 1994	Adult illiteracy (%) 1995
			Dollars 1994	Avg. ann. growth (%) 1985-94	US=100		Current Int'l \$ 1994		
					1987	1994			
73 Tunisia	8.8	164	1,790	2.1	18.5	19.4	5,020 <sup>c</sup>	68	33
74 Ukraine <sup>f</sup>	51.9	604	1,910	-8.0	20.4	10.1	2,620 <sup>i</sup>	68	..
75 Namibia	1.5	824	1,970	3.3	17.0	16.7	4,320 <sup>d</sup>	59	..
76 Peru	23.2	1,285	2,110	-2.0	18.0	13.9	3,610 <sup>i</sup>	65	11
77 Belarus <sup>f</sup>	10.4	208	2,160	-1.9	25.1	16.7	4,320 <sup>i</sup>	69	..
78 Slovak Republic	5.3	49	2,250	-3.0	..	..	..	72	..
79 Latvia <sup>f</sup>	2.5	64	2,320	-6.0	24.1	12.4	3,220 <sup>i</sup>	68	..
80 Costa Rica	3.3	51	2,400	2.8	..	..	..	77	5
81 Poland	38.5	313	2,410	0.8	21.4	21.2	5,480 <sup>i</sup>	72	..
82 Thailand	58.0	513	2,410	8.6	16.4	26.9	6,970 <sup>c</sup>	69	6
83 Turkey	60.8	779	2,500	1.4	20.9	18.2	4,710 <sup>i</sup>	67	18
84 Croatia	4.8	57	2,560	..	..	..	..	73	..
85 Panama	2.6	76	2,580	-1.2	26.6	22.1	5,730 <sup>i</sup>	73	9
86 Russian Federation <sup>f</sup>	148.3	17,075	2,650	-4.1	30.6	17.8	4,610 <sup>i</sup>	64	..
87 Venezuela	21.2	912	2,760	0.7	33.7	30.0	7,770 <sup>a</sup>	71	9
88 Botswana	1.4	582	2,800	6.6	15.4	20.1	5,210 <sup>c</sup>	68	30
89 Estonia <sup>i</sup>	1.5	45	2,820	-6.1	29.9	17.4	4,510 <sup>i</sup>	70	..
90 Iran, Islamic Rep.	62.5	1,648	..	..	..	..	..	68	28
91 Turkmenistan <sup>i</sup>	4.4	488	..	..	..	..	..	66	..
Upper-middle-income	472.8 t	20,669 t	4,640 w	1.4 w	..	..	..	69 w	13 w
92 Brazil	159.1	8,512	2,970	-0.4	24.2	20.9	5,400 <sup>i</sup>	67	17
93 South Africa	40.5	1,221	3,040	-1.3	23.9	19.8	5,130 <sup>d</sup>	64	18
94 Mauritius	1.1	2	3,150	5.8	39.4	49.1	12,720 <sup>c</sup>	70	17
95 Czech Republic	10.3	79	3,200	-2.1	44.1	34.4	8,900 <sup>i</sup>	73	..
96 Malaysia	19.7	330	3,480	5.6	23.5	32.6	8,440 <sup>k</sup>	71	17
97 Chile	14.0	757	3,520	6.5	24.8	34.4	8,890 <sup>i</sup>	72	5
98 Trinidad and Tobago	1.3	5	3,740	-2.3	40.9	33.5	8,670 <sup>d</sup>	72	2
99 Hungary	10.3	93	3,840	-1.2	28.9	23.5	6,080 <sup>i</sup>	70	..
100 Gabon	1.3	268	3,880	-3.7	..	..	..	54	37
101 Mexico	88.5	1,958	4,180	0.9	27.8	27.2	7,040 <sup>k</sup>	71	10
102 Uruguay	3.2	177	4,660	2.9	28.1	29.8	7,710 <sup>i</sup>	73	3
103 Oman	2.1	212	5,140	0.5	34.7	33.2	8,590 <sup>d</sup>	70	..
104 Slovenia	2.0	20	7,040	..	33.3	24.1	6,230 <sup>i</sup>	74	..
105 Saudi Arabia	17.8	2,150	7,050	-1.7	45.7	36.6	9,480 <sup>d</sup>	70	37
106 Greece	10.4	132	7,700	1.3	42.1	42.2	10,930 <sup>i</sup>	78	..
107 Argentina	34.2	2,767	8,110	2.0	32.1	33.7	8,720 <sup>i</sup>	72	4
108 Korea, Rep.	44.5	99	8,260	7.8	27.3	39.9	10,330 <sup>c</sup>	71	m
Low- and middle-income	4,752.2 t	101,655 t	1,090 w	0.7 w	..	..	..	64 w	29 w
Sub-Saharan Africa	571.9 t	24,274 t	460 w	-1.2 w	..	..	..	52 w	43 w
East Asia and Pacific	1,734.7 t	16,367 t	860 w	6.9 w	..	..	..	68 w	17 w
South Asia	1,220.3 t	5,133 t	320 w	2.7 w	..	..	..	61 w	50 w
Europe and Central Asia	487.4 t	24,354 t	2,090 w	-3.2 w	..	..	..	68 w	..
Middle East and N. Africa	266.7 t	11,021 t	1,580 w	-0.4 w	..	..	..	66 w	39 w
Latin America and Caribbean	470.9 t	20,505 t	3,340 w	0.6 w	..	..	..	68 w	13 w
High-income economies	849.9 t	31,824 t	23,420 w	1.9 w	..	..	..	77 w	..
109 Portugal	9.9	92	9,320	4.0	41.3	46.3	11,970 <sup>i</sup>	75	..
110 New Zealand	3.5	271	13,350	0.7	63.2	61.3	15,870 <sup>i</sup>	76	m
111 Spain	39.1	505	13,440	2.8	50.2	53.1	13,740 <sup>i</sup>	77	..
112 Ireland	3.6	70	13,530	5.0	40.6	52.4	13,550 <sup>i</sup>	76	m
113 † Israel	5.4	21	14,530	2.3	56.5	59.1	15,300 <sup>i</sup>	77	..
114 Australia	17.8	7,713	18,000	1.2	69.9	70.0	18,120 <sup>i</sup>	77	m
115 United Kingdom	58.4	245	18,340	1.3	70.7	69.4	17,970 <sup>i</sup>	76	m
116 Finland	5.1	338	18,850	-0.3	72.1	62.4	16,150 <sup>i</sup>	76	m
117 Italy	57.1	301	19,300	1.8	70.9	71.3	18,460 <sup>i</sup>	78	m
118 † Kuwait	1.6	18	19,420	1.1	84.3	95.6	24,730 <sup>d</sup>	76	21
119 Canada	29.2	9,976	19,510	0.3	83.2	77.1	19,960 <sup>i</sup>	78	m
120 † Hong Kong	6.1	1	21,650 <sup>n</sup>	5.3 <sup>n</sup>	..	..	..	78	8
121 Netherlands	15.4	37	22,010	1.9	70.0	72.4	18,750 <sup>i</sup>	78	m
122 † Singapore	2.9	1	22,500	6.1	60.2	84.6	21,900 <sup>d</sup>	75	9
123 Belgium	10.1	31	22,870	2.3	74.6	78.3	20,270 <sup>i</sup>	76	m
124 France	57.9	552	23,420	1.6	75.9	76.0	19,670 <sup>i</sup>	78	m
125 Sweden	8.8	450	23,530	-0.1	76.1	66.2	17,130 <sup>i</sup>	78	m
126 Austria	8.0	84	24,630	2.0	72.8	75.6	19,560 <sup>i</sup>	77	m
127 Germany	81.5	357	25,580	..	..	75.3	19,480 <sup>i</sup>	76	m
128 United States	260.6	9,364	25,880	1.3	100.0	100.0	25,880 <sup>i</sup>	77	m
129 Norway	4.3	324	26,390	1.4	77.7	78.1	20,210 <sup>i</sup>	78	m
130 Denmark	5.2	43	27,970	1.3	76.6	76.8	19,880 <sup>i</sup>	75	m
131 Japan	125.0	378	34,630	3.2	74.7	81.7	21,140 <sup>i</sup>	79	m
132 Switzerland	7.0	41	37,930	0.5	104.5	97.2	25,150 <sup>i</sup>	78	m
133 † United Arab Emirates	2.4	84	..	0.4	..	..	..	75	21
World	5,601.3 t	133,478 t	4,470 w	0.9 w	..	..	..	67 w	..

† Economies classified by the United Nations or otherwise regarded by their authorities as developing. a. Atlas method; see the technical notes. b. Purchasing power parity; see the technical notes. c. Extrapolated from 1985 ICP estimates. d. Based on regression estimates. e. In all tables, GDP and GNP cover mainland Tanzania. f. Estimates for economies of the former Soviet Union are preliminary; their classification will be kept under review. g. Extrapolated from 1990 ICP estimates. h. World Bank estimate. i. Extrapolated from 1980 ICP estimates. j. Extrapolated from 1993 ICP estimates. k. Extrapolated from 1975 ICP estimates. m. According to UNESCO, illiteracy is less than 5 percent. n. Data refer to GDP.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 16679

8 OTT. 1988

BIBLIOTECA



*Istituto Affari Internazionali*

4

**L'ITALIA FRA EST E SUD: NUOVE PRIORITA' DI POLITICA ESTERA  
E RUOLO DELLA COOPERAZIONE**

di

Gianni Bonvicini

CeSPI            IAI            ICEPS

**Prima riunione del Forum Nazionale sulla Cooperazione allo Sviluppo**

**L'ITALIA E LE NUOVE SFIDE INTERNAZIONALI  
RUOLO E FUTURO DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

**Roma, 8 ottobre 1996**

## PRIMA BOZZA

### 1. Ripensare il legame fra politica estera e di cooperazione

Stabilendo che la cooperazione allo sviluppo "è parte integrante della politica estera dell'Italia", la legge 49/87 ha introdotto un fondamentale mutamento rispetto alla precedente legge 38/79 riconducendo la cooperazione all'ambito politico e distanziandola anche in linea di principio dalla sua utilizzazione come strumento di promozione dell'azienda Italia sul mercato mondiale. Una identica sottolineatura si ritrova nei nuovi indirizzi della Cooperazione italiana, proposti dal Ministero degli esteri.

In realtà fino ad oggi tale mutamento non ha sempre trovato un puntuale riscontro nell'effettivo modo di operare della cooperazione. Anzi la cooperazione si è mossa in totale autonomia rispetto alle linee della politica estera del Paese, talvolta surrogando l'assenza di iniziative e di strumenti di politica estera e spesso subendo l'accusa di prestarsi ad essere la "longa manus" della politica economica estera a discapito di azioni più mirate alla cooperazione in quanto tale.

Tangentopoli e la drastica riduzione di fondi, dai 3871 miliardi del 1991 ai 757 del 1996 (cui va aggiunta una previsione di altri 200 miliardi in meno per l'anno prossimo) hanno ancora di più isolato l'aiuto pubblico allo sviluppo (Aps) dal resto delle attività internazionali del paese, aggiungendo episodicità ad episodicità senza la possibilità di creare un piano di riferimento complessivo.

Bisogna infine aggiungere che oggi, il semplice enunciato che la cooperazione è parte integrante della politica estera italiana non appare più sufficiente. Emerge la necessità di un chiarimento del senso in cui tale integrazione vada intesa e di come la cooperazione vada armonizzata e resa coerente con la politica estera dell'Italia. Politica estera che in questi ultimi anni deve tenere conto di un radicale mutamento del contesto geopolitico in cui è costretta ad operare e deve quindi ridefinire le priorità politiche e strategiche dell'Italia.

E' da qui, dalle diverse situazioni ambientali in cui il nostro Paese deve operare che può prendere l'avvio un ripensamento profondo dei legami e dei rispettivi ruoli della politica estera e di quella di cooperazione. A cominciare innanzitutto da una riaffermazione dei valori e degli obiettivi fondamentali delle relazioni internazionali.

## 2. I valori e gli obiettivi di fondo del nuovo sistema di relazioni internazionali.

Non vi è alcun dubbio che il dopo '89 può portare al proprio attivo una serie di eventi estremamente positivi: la fine del bipolarismo conflittuale basato sulla mutua minaccia nucleare ed elemento non secondario di delegittimazione dell'ordine internazionale rappresentato dal sistema delle Nazioni Unite; l'integrazione della Germania e la scomparsa della cortina di ferro; la diffusione della democrazia e del libero mercato nell'est dell'Europa; l'avvio di processi di pacificazione in Medio Oriente e nell'Africa australe.

Più in generale, la scomparsa della barriera ideologica fra Est ed Ovest ha teoricamente creato lo spazio (e la necessità) per una diversa ed accresciuta cooperazione fra gli Stati, i quali si sono trovati di fronte due sfide principali:

- a) la prima è quella nata dalla globalizzazione economica e finanziaria dei mercati internazionali;
- b) la seconda è quella di una crescita dell'interdipendenza non solo nel campo economico, ma anche in quello della politica estera e della sicurezza, non più garantite dall'esistenza di due blocchi militari contrapposti.

Appare del tutto evidente che i governi da soli non possono risolvere problemi che hanno dimensioni transnazionali. Risposte veramente efficaci a tali problemi sono possibili solo attraverso la cooperazione internazionale. Di ciò vi è ancora oggi una diffusa consapevolezza, come è dimostrato dai continui tentativi di delegare alle organizzazioni internazionali la soluzione delle crisi economiche, politiche e di sicurezza che si succedono a ritmo sempre più frequente nel mondo.

Tuttavia, occorre riconoscere che il sistema internazionale, qual'è oggi, non è in grado di soddisfare appieno queste richieste. Anche perché a contrastare un ruolo più autonomo ed attivo delle organizzazioni multilaterali contribuiscono non poco gli stessi stati che ne fanno parte. Se quindi da una parte si avverte come ineludibile e urgente l'esigenza di una ristrutturazione che miri a rendere più efficienti le strutture di cooperazione, a cominciare dall'Onu, potenziandone le capacità di mediazione e di intervento, dall'altra si erigono barriere e si frappongono ostacoli ad una loro profonda riforma.

Al di là degli elementi positivi e delle potenzialità ancora esistenti vanno quindi considerati con la massima attenzione i rischi e le difficoltà su cui può incagliarsi il processo di trasformazione internazionale: la tendenza a una crescente frammentazione politica in alcune aree, compresa l'Europa, con la nascita di nuovi stati, spesso economicamente e politicamente fragili e quindi più vulnerabili; il risorgere del nazionalismo e la moltiplicazione dei conflitti interetnici; il pericolo di nuove guerre commerciali e la difficoltà a mantenere un sistema stabile di relazioni economiche; l'aggravarsi di alcune sfide globali, quali emigrazione, deterioramento dell'ambiente, terrorismo e criminalità internazionale, vulnerabilità dei sistemi informatici e la proliferazione delle armi nucleari, chimiche e convenzionali.

Pensare che sicurezza e benessere possano essere promossi richiudendosi nel proprio orticello nazionale o peggio affidandosi a logiche apertamente nazionalistiche è una pericolosa illusione. Al contrario, la risposta a queste sfide richiede da parte di tutti i

Paesi la formulazione di politiche estere che si pongano due obiettivi centrali: assicurare la pace e la stabilità; favorire l'integrazione.

E' necessario quindi inquadrare le finalità della nostra politica estera nella più generale finalità del sistema internazionale. E' questo un compito particolarmente difficile poiché rischia di ideologizzare la politica estera del paese a scapito della sua efficacia e necessaria concretezza. Tuttavia la stabilità e sicurezza internazionale, la tutela dei diritti umani, il multilateralismo, l'imparzialità nella risoluzione dei conflitti, la lotta contro la povertà e le ingiustizie possono essere linee guida condivisibili da tutti. Va fatto quindi uno sforzo costante di collegarle strettamente alle singole azioni, al fine di non perdere mai di vista che il risultato finale di ogni attività in politica estera deve essere quello di assicurare la convivenza pacifica.

Più nello specifico sono due gli obiettivi che si dovrebbe proporre la politica estera di un Paese come l'Italia:

a) assicurare la pace e la stabilità in Europa e nel mondo.

La tragica esperienza del conflitto nell'ex-Jugoslavia e in altre parti del mondo ha riproposto l'urgente necessità di una politica per la promozione della pace e della sicurezza che sappia contrastare con efficacia le nuove minacce, a cominciare dal risorgente nazionalismo e dai conflitti interetnici. Questi i capisaldi:

- la sicurezza concetto non solo militare;  
è innanzitutto essenziale che si faccia sempre più ricorso a strumenti diversi da quelli militari, secondo quel «concetto globale di sicurezza», che tutte le principali organizzazioni internazionali hanno fatto proprio, ma che stenta ad affermarsi nella realtà. Un ruolo decisivo per la stabilizzazione delle aree di potenziale crisi possono avere, in particolare, i programmi umanitari e gli accordi di cooperazione economica promossi dall'Unione Europea.

- la prevenzione delle crisi;  
in secondo luogo, devono essere rafforzati gli strumenti per il controllo delle aree di crisi e la prevenzione dei conflitti che sono stati recentemente attivati. Alcune positive esperienze, come gli interventi effettuati dall'OSCE tramite l'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali e le sue missioni sul terreno, nonché il Patto di Stabilità promosso dall'Unione Europea, indicano che la diplomazia preventiva è la via maestra da seguire per evitare che si ripetano tragedie come quelle dell'ex-Jugoslavia.

- il rispetto dei diritti umani;  
in terzo luogo, è necessaria un'intensificazione dei controlli sul rispetto dei diritti umani, poiché è da una violazione di quest'ultimi, specie quelli delle minoranze, che spesso scaturiscono i conflitti più laceranti.

- il ruolo centrale dell'Onu;  
all'Onu va attribuito un ruolo crescente nella prevenzione e nella gestione delle crisi; accantonarla a causa della sua inefficacia e dei suoi limiti sarebbe un tragico errore ed un colpo mortale per l'intero sistema internazionale, economico e di sicurezza. E' quindi

necessario concentrare il massimo di sforzi e di risorse sulla sua riforma;

b) favorire l'integrazione.

Nella sostanza tutti questi obiettivi si riassumono nel valore superiore dell'integrazione e della cooperazione sul nazionalismo. Oggi la vera battaglia attorno a cui si giocherà il futuro del sistema internazionale è fra integrazione e nazionalismo. Caduto il vecchio collante derivante dallo stare all'interno del campo occidentale o di quello orientale, una sconfitta dell'integrazione porterebbe alla politica di potenza, al nazionalismo, alla lotta per la supremazia; in altre parole al caos e alla destabilizzazione;

L'integrazione e il multilateralismo non sono oltretutto in contraddizione con le necessarie politiche bilaterali economiche, di cooperazione e culturali. Anzi, un ambiente internazionale gestito da regole e da comportamento corretti è un forte incentivo alla crescita delle società moderne e alla loro proiezione internazionale. Da questo punto di vista un ruolo di particolare preminenza tocca all'Unione Europea.

### **3. La nuova responsabilità regionale dell'Europa e i rapporti con i PVS ad Est e a Sud**

Una diversa collocazione geopolitica contraddistingue l'Europa occidentale degli anni '90 rispetto al decennio precedente. Allora, negli anni '80, la sicurezza dell'Europa era stata profondamente influenzata dalla situazione di instabilità che si verificava in quello che Brzezinski chiamava l'arco delle crisi: un'area molto estesa che dalle sponde dell'Atlantico, attraverso il Nord Africa si estendeva al Medio Oriente, Golfo ed Iran fino a raggiungere l'Afghanistan. Per anni l'Europa ha guardato a quella lunga fascia di territorio come ad una palestra del confronto globale Usa-Urss, ove i fattori locali e i fenomeni religiosi venivano strumentalizzati dalle due parti nella tradizionale partita di acquisizione di zone d'influenza.

Con la fine della contrapposizione ideologica nella seconda parte degli anni '80 e con il crollo del sistema politico dell'Europa orientale e dell'Unione Sovietica, una nuova fascia, più a nord di quella precedente, entrava in un'epoca di profonda instabilità e di crescenti conflitti. L'Est Europa si saldava al vecchio arco di crisi in quanto a rischi e minacce, tanto da dare vita a quello che oggi viene chiamato il nuovo arco di crisi che si estende da Est a Sud senza soluzione di continuità.

Il crollo ad Est porta con sé alcune conseguenze di enorme portata, come un'immensa distruzione di ricchezza economica e la perdita di un quadro di sicurezza stabile quale era quello assicurato dalla divisione in blocchi e in alleanze contrapposte dell'Est e dell'Ovest. Distruzione di ricchezza e mancanza di sicurezza paragonabile a quanto ci ha lasciati il precedente decennio nel Medio Oriente e nell'Afghanistan.

Intorno all'Europa occidentale si è quindi formato un semicerchio potenzialmente esplosivo e di difficile interpretazione sia dal punto di vista delle possibili crisi future sia dei rimedi da proporre. Già si sono manifestate le prime instabilità che accompagneranno i prossimi anni: conflitti ai margini del vecchio impero sovietico, particolarmente al Sud; la

guerra del Golfo; la disgregazione della Jugoslavia; l'instabilità crescente in Algeria.

L'Europa occidentale, e in particolare modo l'Unione Europea, rappresentano un'isola di particolare stabilità e ricchezza, pur nelle difficoltà economiche e politiche di questi ultimi anni, in un mare di povertà, di declino economico accentuato, di conflitti religiosi ed etnici. Questa situazione complessa ai margini dell'Ue crea una forte pressione e una continua richiesta di intervento, sia nel campo economico che in quello più vasto e indefinito della sicurezza.

Si tratta di una posizione completamente nuova per l'Europa occidentale che negli anni della guerra fredda ha potuto sfruttare una copertura quasi completa, da parte americana, nel campo della sicurezza e che dopo il crollo del Muro è riuscita, in buona parte, ad evitare i contraccolpi di economie in grande difficoltà e con una necessità quasi disperata di finanziamenti ai suoi confini. Necessità e difficoltà in gran parte simili a quelle che tradizionalmente eravamo abituati ad osservare nel vecchio arco di crisi del Sud. La conseguenza è che le richieste che provengono dall'Est e quelle concorrenti del Sud prefigurano un diverso tipo di responsabilità per l'Europa sia nel campo degli interventi economici esterni che in quelli della sicurezza.

Per di più, la fine della contrapposizione nucleare in Europa tolgono il carattere di globalità alla minaccia militare e lasciano il campo ad azioni differenziate e legate a ragioni locali o regionali più che a opposizioni ideologiche di tipo tradizionale. Cosa che automaticamente aumenta la responsabilità dell'Europa.

Il fattore geopolitico è destinato a giocare un ruolo crescente nella futura politica economica e di sicurezza della Unione Europea. Di fatto emerge la tendenza verso una più accentuata regionalizzazione degli interessi e delle responsabilità comunitarie. Il nuovo arco di crisi è in effetti prossimo ai confini dell'Unione ed il carattere stesso delle crisi perde progressivamente il suo significato globale per divenire regionale. Anche se coesistono legami con la dimensione globale, come è in particolare il caso della crisi nel Golfo, è difficile credere che la stessa dimensione possa riguardare tutta la serie di crisi che stanno emergendo ad Est e a Sud dell'Unione ed il cui carattere è per lo più regionale.

La responsabilità più diretta dell'Europa ha anche a che fare con l'emergente concetto di comprehensive security, del legame sempre più stretto fra dimensione economica, politica e militare delle crisi attuali. Da questo punto di vista, l'esperienza recente, soprattutto nell'area balcanica, ci sta a dimostrare come sia difficile operare con uno solo degli strumenti, sia esso quello diplomatico, quello militare o quello delle sanzioni economiche, a disposizione di stati e organizzazioni internazionali nella gestione delle crisi. L'uso combinato di economia, diplomazia e pressioni militari è inevitabile.

L'Unione Europea, organizzazione essenzialmente economica, ma potenzialmente politica e di sicurezza, soprattutto nella prospettiva di revisione del Trattato di Maastricht, si trova quindi sempre più nella condizione di dovere adattare le sue competenze e la sua struttura decisionale a queste nuove esigenze. Essa è obbligata ad agire e a dotarsi degli strumenti di cui ancora manca, soprattutto nel campo della politica estera e di sicurezza. L'esigenza che ne deriva è quella di aumentare il livello di integrazione interna per meglio rispondere

alle richieste esterne. Precondizione questa che vale per tutta la gamma di rapporti esterni dell'Unione Europea, dalla semplice associazione fino alla richiesta di adesione. Risposte coerenti ed efficaci possono venire solo da un'Unione Europea forte ed integrata.

#### **4. La competizione fra Est e Sud.**

Il problema della competizione fra Est e Sud per accedere alle risorse dell'Europa Occidentale si manifesta soprattutto nei confronti del Mediterraneo e dell'Africa Sub-Sahariana, da dove provengono le sfide più dirette per la stabilità complessiva dell'area. Il rischio è che la situazione sfugga rapidamente di mano, dal momento che non esiste un meccanismo all'interno dell'Unione Europea in grado di bilanciare lo squilibrio fra politiche verso l'Est e politiche dirette al Sud. In effetti di fronte ad accordi di "superassociazione" sottoscritti con i Paesi dell'Europa Centro Orientale si contrappongono i protocolli di Barcellona che rappresentano solo un primo, incompleto passo verso una politica mediterranea che tanto ha stentato ad emergere.

Per motivi culturali, storici e politici i paesi dell'Est sono destinati ad entrare prima o poi nella Ue, cosa che non si verificherà per i paesi del Nord Africa e del Mediterraneo, con l'eccezione forse di Turchia, Cipro e Malta. Per gli esclusi bisognerà quindi fissare delle politiche di sviluppo e di cooperazione che abbiano come obiettivo quello di rafforzarne l'economia, di favorire l'integrazione in sottogruppi di paesi, di sviluppare le produzioni labour intensive e di coinvolgerli in meccanismi di prevenzione e gestione dei conflitti locali.

Un'arco ampio e problematico ai confini dell'Unione Europea, come quello Est-Sud, necessita perciò di risposte diversificate e complesse. Fino ad oggi l'Ue ha solitamente reagito, in positivo, con l'offerta di accordi commerciali e di associazione, bilaterali o multilaterali. Quando invece insorgeva una crisi, oltre alla minaccia di congelamento degli accordi medesimi e al varo di sanzioni economiche, l'unica attività aggiuntiva era quella di affidarsi alle dichiarazioni comuni di condanna prodotte dai meccanismi della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc). Tutto ciò senza strategia complessiva e criteri condivisi di intervento.

Nel futuro, ma già oggi se ne sente il bisogno, questi meccanismi non si presenteranno più come adeguati alla complessità dei nuovi bisogni internazionali. La politica economica dell'Unione Europea continuerà a svolgere un ruolo importante, ma essa non potrà da sola dare delle risposte soddisfacenti alle domande di sicurezza e di stabilità in provenienza da Est e da Sud. Nuove dimensioni comunitarie di politica estera (diplomazia, ma anche di azioni concrete) e di sicurezza-difesa devono d'ora in poi costituire il necessario completamento dell'azione dell'Ue, nell'ottica di una politica globale verso le Regioni limitrofe. Economia e sicurezza, economia e politica estera sono elementi inscindibili in un futuro nuovo ordine europeo.

#### **5. L'Europa e il suo ruolo centrale nei nuovi rapporti con lo sviluppo**

C'è da chiedersi come l'Unione possa raggiungere questi obiettivi. Il punto di partenza è

quello di essere d'accordo a livello dei Quindici sul fatto che la politica verso il Mediterraneo deve trasformarsi in una responsabilità primaria dell'Ue e che per affrontarla efficacemente è necessario sviluppare nuovi concetti. Nella sostanza, l'Unione Europea deve assumersi il compito di "condizionare" lo sviluppo nelle aree vicine. "Condizionare" è una parola che può assumere significati diversi (e contrastanti) e va quindi precisata.

Vi è una "condizionalità" dell'aiuto che si può definire di breve termine, di carattere essenzialmente commerciale, volta a favorire gli interessi delle industrie nazionali o la conclusione di particolari accordi economici. E' una specie di politica degli affari di tipo mercantilista, che è sempre esistita nel mondo della cooperazione e che è del tutto indifferente al tipo di regime politico con cui decide di trattare. Il suo difetto è di non avere alcuna strategia di lungo periodo e di non assicurare quindi la stabilità interna e internazionale che dovrebbe costituire l'obiettivo principale delle politiche di cooperazione.

La "nuova condizionalità", al contrario, ha caratteristiche molto più di lungo termine e obiettivi più ambiziosi di quelli del semplice mercantilismo nazionale. Essa tende a favorire alcuni fattori di sviluppo che gradualmente riescano a consentire l'affermarsi di un sistema internazionale più stabile e sicuro. In tal senso essa è interessata a promuovere anche sviluppi politici in senso democratico, il rispetto dei diritti umani, il rafforzamento della legge internazionale e così via. Inoltre essa deve sostenere nei confronti dei paesi recipienti un tipo sviluppo economico tale da creare integrazione internazionale o regionale e non a favorire spinte nazionalistiche o disgregatrici. Rispetto al passato la "nuova condizionalità", quindi, deve essere meno neutra rispetto alla natura politica dei regimi o al rispetto dei diritti umani e quindi in contrasto con la natura profonda della stabilità che si vuole assicurare alle aree vicine: i paesi terzi dovranno ottemperare ad una serie di requisiti e condizioni che dovranno essere chiaramente esplicitate negli accordi di associazione.

Deve cessare, come sopra detto, una politica di aiuti puramente mercantilista; ad essa deve essere sostituita una strategia di stabilizzazione e di intervento diretto nelle situazioni di crisi. D'ora in poi, in altre parole, non basteranno più politiche compatibili agli obiettivi di sviluppo nel campo economico e commerciale, ma dovranno essere date risposte congruenti anche nel settore dei diritti umani, delle politiche di disarmo, della democraticità dei sistemi politici ed economici; in altre parole, dell'adozione di regole generali che permettano il raggiungimento dell'obiettivo della stabilità e della sicurezza.

E' utile in questo campo che siano percorse, al di là dell'associazione alla Unione Europea, strade che hanno dato buoni risultati nel passato, come l'Osce. Iniziative analoghe, anche se adattate alle diverse situazioni geostrategiche, possono essere ripetute in altre aree, come quella del Mediterraneo a suo tempo tentata (e in seguito accantonata per mancanza di espliciti appoggi politici) da Spagna e Italia con la proposta di una Cscm.

La nuova condizionalità deve avere quindi caratteristiche molto più ampie e obiettivi molto più ambiziosi del semplice mercantilismo nazionale. Essa deve essere orientata a promuovere alcuni fattori di sviluppo nel lungo termine, sia nel campo politico che in quello economico, e a rafforzare le tendenze verso le integrazioni fra i paesi. In altre parole devono essere rafforzate le opzioni multilaterali a spese di quelle strettamente

bilaterali del passato. In pratica l'Unione Europea dovrà accrescere la sua capacità autonoma di analizzare le situazioni contingenti e di proporre piani di intervento multidimensionali con caratteristiche economiche e politiche ben definite, proprio come si è cominciato a fare con paesi dell'Est Europa.

## **6. Riforma dell'Unione europea: preconditione al rilancio della cooperazione allo sviluppo.**

Come condizione del successo di questa strategia nel lungo termine l'Unione Europea (e questa è la parte di "condizionalità" interna che riguarda direttamente la stessa Ue) deve tuttavia rafforzare la propria integrazione e dare un diverso assetto alle proprie istituzioni.

Rafforzamento e approfondimento istituzionale che deve partire dalla constatazione di fatto che i problemi da affrontare, come abbiamo visto, non sono fra di loro omogenei. Se l'obiettivo di fondo, che è quello della stabilità di un potenziale arco di crisi, vale per l'insieme delle questioni in gioco, la varietà delle situazioni da affrontare è in effetti estremamente ampia. Le richieste che vengono dall'Est non sono dello stesso tenore di quelle che ci pervengono dal Sud. E all'interno delle stesse Regioni, siano esse ad Est o a Sud, le esigenze e le soluzioni possibili sono diversificate.

Se la scelta strategica di varare politiche di lungo termine e a più dimensioni (economica, politica e di sicurezza) verso Est e Sud costituisce il punto di partenza per impostare gli accordi con i paesi extracomunitari, è altrettanto necessario che l'Unione Europea, per essere credibile, si riformi nelle sue istituzioni.

Vi deve quindi essere una modifica profonda delle istituzioni dell'Unione Europea, ben oltre i ristretti limiti di Maastricht, a fronte di una nuova politica di accordi verso Est e Sud, che offra a quei paesi qualcosa di più di una semplice politica commerciale e neomercantile.

Per l'Unione Europea, condizionalità interna significa quindi ottemperare a quelle necessità di rafforzamento istituzionale che le nuove circostanze richiedono. Oltre quindi al passaggio previsto ad un'Unione economica entro la fine del decennio, si rende urgente la fissazione di meccanismi di politica estera e di difesa che diano coerenza al quadro istituzionale comunitario, con l'obiettivo di assicurare la stabilità all'interno e all'esterno della Ue.

Per attrezzare l'Unione Europea a rispondere alla sfida da Est e Sud diviene di decisiva importanza rivedere anche il bilancio comunitario. E' abbastanza evidente che la grandezza delle questioni da trattare a Est e a Sud non può essere affrontata con le attuali limitazioni di bilancio, che attribuiscono alla politica di sviluppo e di associazione dell'Ue una parte residuale delle risorse della comuni. Le politiche dell'Unione non possono oggi rispondere in modo significativo alle richieste che pervengono dall'esterno. Le politiche di sviluppo si basano quasi unicamente su bilanci nazionali. Un cambiamento drastico di questo stato di cose significa un aumento massiccio delle risorse comunitarie.

Un altro concetto è quello del multilateralismo nei rapporti Ue-Paesi terzi, con l'adozione della cosiddetta "group to group policy". L'obiettivo è quello di favorire con meccanismi

e facilitazioni (anche finanziarie) appropriate la formazione di Gruppi di paesi che si possano porre come interlocutori privilegiati della Ue. Nelle offerte di accordi di cooperazione, associazione e superassociazione devono quindi essere previsti meccanismi che implicino un approccio multilaterale alle varie politiche e azioni. Così i progetti e i finanziamenti sottoposti all'esame dell'Unione da parte dei Paesi terzi dovrebbero essere il frutto di elaborazioni e negoziazioni comuni da parte dei paesi riceventi. Lo scopo può essere addirittura duplice: sia di eliminare duplicazioni e sprechi, sia, soprattutto, di avviare quei paesi ad una logica di multilateralismo e di integrazione fra di loro. Da questo punto di vista sono particolarmente utili tutte le iniziative che tendono a creare la logica del gruppo, sulle cose pratiche oltre che su quelle di alta politica.

Ed infine in un sistema che prevede una molteplicità di istituzioni economiche, politiche e di sicurezza in Europa, ciò che va evitato è la sovrapposizione dei ruoli, e più in particolare la competizione fra istituzioni internazionali. Tale coordinamento non è né facile né automatico. Basti pensare alle istituzioni per la sicurezza, Nato, Ueo, Osce, Pesc, o a quelle economiche, Berd, Bei, Gruppo dei 24, ecc. e alle difficoltà che pone il mantenimento di una certa coerenza fra le azioni da esse intraprese. E' quindi necessario pensare anche a deleghe di responsabilità di coordinamento, come è avvenuto per gli aiuti e i crediti all'Est, attraverso l'affidamento all'Unione Europea di un compito di tale genere.

## 7. L'Italia all'incrocio dell'arco di crisi Est-Sud

Da quanto appena accennato sul piano globale ed europeo, l'Italia deve trarre alcune indicazioni importanti per lo sforzo volto a ridefinire la propria politica estera e di cooperazione.

Il primo fattore è la centralità della collocazione geopolitica del Paese. Come appare da quanto detto per l'Unione europea, l'Italia è decisamente al centro di una delle principali aree di crisi del mondo: l'arco di paesi che va ad Est dai Balcani all'Asia Centrale ex-sovietica e a Sud dall'Africa sub-sahariana al Mediterraneo e al Golfo è afflitta da sottosviluppo economico, crisi dei sistemi politici, frammentazione etnica, dispute territoriali e sulle risorse.

Le conseguenze di queste crisi strutturali ricadono direttamente sull'Europa e sull'Italia attraverso: proliferazione degli armamenti, conflitti militari, terrorismo, traffico di droga e armi; emigrazione di massa alla ricerca di lavoro e rifugio dai conflitti; diffusione di ideologie autoritarie (nazionalismo radicale, estremismo religioso) e anti-occidentali.

Questa collocazione di frontiera all'incrocio di un arco di crisi di notevoli dimensioni obbliga il Paese riorientare le proprie priorità di politica estera più in termini di sicurezza che di interesse economico. Sicurezza che riguarda l'intera Regione periferica, dai Balcani al Medio Oriente, al Mediterraneo all'Africa Sub-Sahariana. Ne consegue che gli obiettivi della politica estera italiana sono più regionali che globali è ciò in contraddizione con la propria politica economica estera i cui orizzonti sono in larga parte extra-regionali (dall'Estremo Oriente all'America Latina).

Da questo punto di vista non sembra che fino ad oggi sia stata fatta chiarezza sui ruoli rispettivi della politica economica estera e di quella di cooperazione. Secondo il Rapporto Cespi sulla cooperazione allo sviluppo in Italia (Cespi 1996), appare che in termini di priorità geografiche sui dati del 1995 le tendenze della cooperazione indichino:

- "- un declino di peso dell'Africa Sub-Sahariana, che è stata tradizionalmente l'area più significativa di destinazione degli aiuti italiani. Per la prima volta nel 1995, la regione ha perso il rango di prima beneficiaria dell'Aps italiano, anche se conserva un peso relativo importante (30%);
- una crescita relativa dell'area latino-americana, che raggiunge con il 20-25% dell'AP un peso superiore alla percentuale che aveva nel periodo di abbondanza di risorse (15% circa) e che contrasta con la definizione ufficiale dell'America Latina quale area non prioritaria della cooperazione italiana;
- l'individuazione del Bacino Mediterraneo e del Vicino Oriente quale area emergente (32%) della cooperazione italiana;
- la volatilità della posizione dell'Asia, un dato che va anzitutto collegato all'andamento della cooperazione con la Cina, che ha registrato una rapida contrazione nel 1995;
- il peso relativo ancora molto limitato dell'Europa centro-orientale e dei Balcani; la sua crescita dipenderà in buona parte dall'evoluzione della cooperazione con l'Albania e dal consolidamento del processo di pacificazione e ricostruzione della Bosnia"

Da questa analisi sembra abbastanza evidente che alla Aps sia mancata una coerente impostazione "regionalista", secondo quei criteri di stabilità e di sicurezza che oggi sembrano prevalere nelle considerazioni degli esperti. Criteri direttamente collegabili alla collocazione geopolitica dell'Italia e dell'Unione europea. Se si dovesse quindi seguire questa impostazione regionalista, a nostro parere l'unica atto a creare condizioni di stabilità nella Regione europea/mediterranea a fronte di un indubbio calo delle risorse finanziarie a disposizione (sia in Italia che nell'Unione europea), è abbastanza evidente che sarà necessario un forte raccordo fra Politica economica estera e cooperazione allo sviluppo, con una divisione dei compiti e delle responsabilità che permetta di operare sul piano globale e su quello regionale con maggiore efficacia.

Infine, nella collocazione geopolitica in cui si trova, l'Italia può adottare due atteggiamenti:

- ruolo passivo, di semplice "piattaforma" per azioni altrui, che comporta il rischio di reazioni nazionalistiche sia interne che esterne alle decisioni prese altrove;
- ruolo attivo, di elaborazione e realizzazione, attraverso il sistema delle istituzioni multilaterali, di una strategia complessiva di prevenzione e di azioni di intervento coerenti con essa.

E' abbastanza evidente che la prima opzione non sia né praticabile né tanto meno accettabile e che quindi l'Italia abbia un'urgente necessità di "fare" politica estera, con alcuni obiettivi precisi:

- l'obiettivo di lungo termine deve essere l'inserimento di tutte le aree ai confini prossimi dell'Europa nel 'ciclo virtuoso' dello sviluppo economico e della stabilità politica, attraverso la realizzazione da parte dell'Unione di un regionalismo Est-Sud, equilibrato e compatibile con l'interdipendenza mondiale;
- lo sviluppo e la stabilizzazione dei paesi del Nord Africa e del Medio Oriente, richiede,

ancor più dell'Est europeo, uno sforzo multilaterale. Tuttavia questa regione manca di una copertura istituzionale multilaterale propria e tutti i progetti in tal senso lanciati nel passato (tipo Cscm) sono falliti per la complessità della situazione geopolitica e strategica della regione. L'Italia deve continuare ad impegnarsi per favorire l'emergere di istituzioni, anche sub-regionali, capaci di gestire in ambito multilaterale la cooperazione politico, economica e di sicurezza, all'interno della regione, in ambito Nord-Sud, e a livello europeo;

- la piena integrazione dei paesi del Sud nel nuovo regionalismo europeo, non potrà avvenire se non saranno realizzate profonde riforme politiche ed economiche interne in questi paesi; tuttavia, per evitare ulteriore destabilizzazione e impoverimento occorre favorire riforme politico-economiche sostenibili dal punto di vista del costo socio-economico e dell'impatto culturale e ambientale; l'Italia deve contribuire attivamente all'applicazione in questo senso dei programmi di cooperazione previsti nell'ambito del nuovo Partenariato Euro-Mediterraneo inaugurato dalla conferenza di Barcellona del novembre 1995;

- in questa prospettiva, l'Italia deve assumersi una speciale responsabilità verso il Sud, sia stimolando i suoi partner comunitari e gli Stati Uniti a collegare strettamente le problematiche comuni all'insieme dell'arco delle crisi e a riequilibrare gli investimenti di risorse a Est e a Sud, soprattutto economiche (la proporzione attuale è di 5 a 1), sia promuovendo una più stretta e coerente sinergia delle iniziative multilaterali verso il Sud attualmente in corso;

- a livello comunitario l'Italia, infine, deve stimolare attivamente una strategia coordinata di allargamento dell'Unione verso Est e un forte partenariato verso Sud; l'ingresso nell'Unione di Malta, Cipro e, in futuro, Turchia; l'elaborazione di una politica comunitaria dell'immigrazione, che non si limiti ai soli aspetti di sicurezza; il varo di una nuova politica di cooperazione allo sviluppo secondo i criteri di condizionalità sopra ricordati.

## **8. Alcune considerazioni sugli strumenti e il sistema decisionale nel campo della politica estera e di cooperazione.**

Le ragioni sopra ricordate rafforzano la teoria sulla centralità della politica estera rispetto agli interessi più profondi dell'Italia, compresa ovviamente la politica di cooperazione allo sviluppo.

Esiste infatti il problema di riportare alle sedi più naturali le grandi decisioni sulla politica di cooperazione. Le priorità geografiche sono state in passato anche il riflesso di concorrenti interessi di partito o di corrente, o sono emerse come strumentali rispetto ad altre politiche governative. Occorre che il Parlamento affermi un suo ruolo in queste scelte, anche per garantire la necessaria continuità dell'attività di cooperazione, ma soprattutto, come vedremo, è necessario un ruolo più incisivo della Presidenza del Consiglio.

Sotto il profilo organizzativo, l'unica soluzione possibile è quella di separare il momento politico-negoziato dell'attività di cooperazione da quello esecutivo. Il primo dovrebbe rimanere prerogativa del Governo, sotto il controllo del Parlamento. Il secondo (identificazione dei progetti, attivazione del ciclo del progetto, valutazione e controlli)

dovrebbe essere affidato ad un ente specializzato, creato al di fuori del Mae. Esso dovrebbe poter godere di autonomia finanziaria, disporre di specifiche procedure amministrative e contabili uniformate a quelle delle varie Agenzie di cooperazione nonché di personale specializzato in grado di assicurare un servizio continuativo.

Inoltre la riflessione a livello internazionale offre ulteriori elementi per un riordino della cooperazione. E' del tutto superato il tradizionale divario fra il canale bilaterale e quello multilaterale. Le dimensioni dei problemi da affrontare, il cui indicatore più evidente sono i 1.300 milioni di persone che vivono in povertà assoluta, rendono del tutto insufficiente la semplice sommatoria di risorse e metodologie delle varie agenzie nazionali di cooperazione. Nella cooperazione internazionale, ormai, la parola di ordine è il coordinamento fra agenzie internazionali e organismi nazionali. Nel caso della cooperazione italiana la multilateralizzazione è un processo avviato, ma che richiede ancora di essere consolidato.

In tale quadro, si pone in primo luogo l'obiettivo della comunitarizzazione della politica di cooperazione a livello dell'Unione. Si tratta di un problema di non facile soluzione, sia per le forti resistenze da alcuni paesi membri che per la relativamente scarsa capacità gestionale della Commissione. L'Italia data anche la propria struttura di cooperazione molto più leggera di altri modelli in Europa, ha incentivi maggiori per la promozione di una cooperazione europea comune. Due obiettivi verso la comunitarizzazione possono essere indicati. Uno di tipo tematico: gli aiuti di emergenza e uno di tipo geografico: la politica mediterranea.

Inoltre, la multilateralizzazione della cooperazione italiana deve avvenire anche nella politica bilaterale italiana, nella misura in cui l'Italia riesca ad avvalersi, nei programmi-paese verso le aree prioritarie, delle attività degli organismi multilaterali e di altri paesi donatori.

Un altro elemento fondamentale deve essere il ruolo dei paesi beneficiari nella definizione e attuazione della politica di aiuti. E' ormai un dato acquisito che alla base di una efficace cooperazione allo sviluppo stia una buona partnership tra donatori e riceventi.

Va inoltre posto l'accento sulla rivitalizzazione del rapporto con il mondo del volontariato e con tutte le altre strutture che all'interno della società civile hanno dimostrato interesse e capacità a partecipare alle attività di cooperazione (Regioni, Comuni, Università, Fondazioni e Centri di ricerca): non nell'intento di irreggimentare tali forze, né di farne i fiancheggiatori dell'attività del Governo, ma per offrire occasioni di coordinamento e di reciproco sostegno nella definizione e nella realizzazione degli interventi, valorizzando il capitale di risorse umane creato nei dieci anni di espansione della nostra Cooperazione e le diversità che fanno la forza della società italiana. Quella che potremo definire come "diplomazia parallela" riveste un ruolo di fondamentale importanza per l'immagine internazionale del Paese a completamento della politica estera ufficiale. Un Sottosegretario del Ministero degli esteri dovrebbe avere competenze e strutture adeguate in questo settore.

Ma infine, di fronte alle carenze strutturali del nostro Paese nella gestione della politica internazionale ed in attesa della "grande riforma istituzionale" è necessario operare già da

subito alcuni aggiustamenti nel ruolo della Presidenza del Consiglio. In particolare, per quanto riguarda la Presidenza del Consiglio i suoi compiti devono essere di due tipi: visione strategica degli interessi; coordinamento fra politica estera, cooperazione e politica economica estera.

La proposta potrebbe essere quella di creare un'Unità di Consiglio dei Ministri per l'economia internazionale (una specie di National Economic Council). Presieduta dal Presidente del Consiglio e composta dai Ministri degli Affari Esteri, Tesoro, Industria e Commercio estero oltre a coordinare le rispettive posizioni essa dovrebbe occuparsi di:

- individuare le aree prioritarie su cui concentrare le risorse e gli interessi del Paese;
- attivare gli strumenti assicurativi e finanziari necessari;
- fissare la posizione da assumere nelle istituzioni e nei progetti comunitari e multilaterali.

Tale Unità potrebbe avvalersi di un Consigliere permanente per gli affari economici internazionali, con un proprio staff (leggero) e una funzione di impulso, coordinamento e controllo dell'attuazione delle direttive dell'Unità di Consiglio.

In questa sede sarebbe a nostro avviso possibile dare coerenza alla nostra politica di cooperazione allo sviluppo, evitando la confusione e l'uso inappropriato di politiche e di strumenti e ad assicurare una presenza unitaria del nostro Paese sia nelle sedi multilaterali che nei Paesi verso cui indirizzare i nostri sforzi di cooperazione.

Roma, 8/10/1996.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 16679

8 OTT. 1996

BIBLIOTECA



## ASSEMBLEA GENERALE DELLE ONG ITALIANE

**L'ITALIA E LE NUOVE SFIDE INTERNAZIONALI  
RUOLO E FUTURO DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**  
Roma 8 ottobre 1996

### **LA COOPERAZIONE NON GOVERNATIVA**

intervento a cura Rosario Lembo -Membro della Rappresentanza Assemblea Ong italiana

In un mondo caratterizzato da un processo di progressiva globalizzazione che condiziona i principali problemi sia della comunità internazionale che dei singoli cittadini, la cooperazione allo sviluppo nella sua dimensione storica e morale, costituisce certamente una espressione della solidarietà umana fra popoli che risponde alle massime aspirazioni, proprie di ogni Uomo e alla sensibilità delle opinioni pubbliche dei singoli paesi.

Rispetto a questi valori di riferimento, va però rilevato che le forme di cooperazioni bilaterali attuate dall'Occidente, nel corso dell'ultimo trentennio, hanno mostrato notevoli diversificazioni quanto a politiche di sviluppo ed orientamenti operativi, adottando indirizzi che sono andate dalle forme di solidarietà più radicale e disinteressata, a forme di tendenziale sfruttamento neocolonialista e commerciale delle popolazioni beneficiarie, alla subordinazione ideologica dei flussi e delle stesse priorità geografiche nell'ambito del dualismo est-ovest vigente prima del crollo del muro di Berlino.

In sintonia con questa tendenza si è sviluppata l'esperienza italiana di cooperazione allo sviluppo che, comparsa tra le ultime nella comunità internazionale degli aiuti, si è caratterizzata per la mancanza assoluta di metodologie operative, per la discontinuità delle priorità geografiche e settoriali, per la subordinazione a politiche di interventi prevalentemente infrastrutturali predeterminate da "gruppi di interessi" palesi o occulte, oggetto oggi interventi da parte della magistratura, con la conseguenza che gli effetti concreti esercitati sui paesi beneficiari degli aiuti italiani sono stati in prevalenza nulli o negativi in termini di valorizzazione delle risorse umane e di miglioramento delle condizioni di vita.

In questo contesto "distorto" di cooperazione allo sviluppo, si sono trovate ad operare le associazioni italiane di solidarietà internazionale, note come Organizzazioni non governative di sviluppo, che come espressione propositiva ed operativa del desiderio di esprimere e vivere atteggiamenti di solidarietà dei cittadini del nostro paese assistevano ed operano nell'ambito della solidarietà prima che l'Italia definisse attraverso una legge il suo impegno a livello di cooperazione allo sviluppo.

In più di trenta anni di impegno sul campo, di collaborazione con le organizzazioni di base dei paesi del cosiddetto terzo Mondo impegnate a livello di autosviluppo delle comunità locali, di riflessione critica delle esperienze maturate e di mobilitazione sul territorio dell'opinione pubblica italiana, le organizzazioni non governative, in quanto soggetti e protagonisti diretti di forme di cooperazione non governative basate su rapporti di partenariato fra popoli e cittadini, ritengono di aver maturato i presupposti culturali, tecnici, economici e sociali per poter continuare a svolgere a livello italiano, come peraltro attestano i significativi riconoscimenti che ricevono da parte di agenzie ed istituzioni sul piano europeo ed internazionale, il proprio ruolo di soggetti autonomi espressione di una solidarietà diretta fra popoli.

Convinte che ci debba essere reciproca autonomia ma non contraddizione fra la politica ufficiale espressa dai Governi e le diverse istanze della volontà popolare di cittadinanza solidale, le Organizzazioni non governative italiane così come si sono sforzate di svolgere nell'ambito della gestione della legge 49 un ruolo di vigilanza critica, ritengono di poter portare oggi un significativo contributo culturale e progettuale anche nell'ambito del dibattito politico che finalmente, a partire da questo primo seminario, le principali forze politiche italiane e ci auguriamo lo stesso Governo intendono avviare rispetto alla ridefinizione di un nuovo ruolo per un nuovo futuro della cooperazione italiana allo sviluppo.

Nel ringraziare gli organizzatori di questo Seminario ed il Ministero degli Affari esteri per aver voluto dare significatività a questo ruolo svolto dal mondo delle Ong attraverso la possibilità di presentare un contributo introduttivo a questa riflessione, prima di presentare alcune puntuali osservazioni nel merito dei problemi, ci sia consentito auspicare che questa "rifondazione" degli indirizzi della politica di cooperazione dell'Italia venga realizzata ricercando il concorso di tutti i soggetti attivi e sensibili che possono contribuire a definire l'identità della nuova cooperazione italiana allo sviluppo ma sia finalizzata ad identificare, con altrettanta chiarezza e specificità, sia i ruoli dei soggetti e degli operatori interessati ad operare nella cooperazione che le modalità di coordinamento operativo tutti gli operatori sono obbligati a rispettare nell'ambito di un auspicato decentramento dal centro verso la periferia degli interventi di solidarietà internazionale.

Entrando ora nel merito del dibattito che si intende avviare sulla riforma legislativa organica della cooperazione, il mondo delle organizzazioni non governative italiane ritiene opportuno portare il proprio contributo relativamente a tre ordini di problemi: due di carattere generale attinenti l'ambito dei principi di riferimento e la dimensione operativa e strutturale che dovrà gestire le attività, la terza in merito allo specifico del mondo della cooperazione non governativa.

Con riferimento all'ambito dei "principi" ai quali deve uniformarsi la riforma, le Ong italiane di sviluppo ritengono che sia necessario:

- ① mettere al centro della politica di cooperazione gli obiettivi della solidarietà internazionale e della costruzione della pace, finalizzandola a garantire a tutti gli esseri pari diritti e opportunità, per uno sviluppo umano e sostenibile ed il rispetto dei diritti umani e delle libertà democratiche, mantenendo nella sostanza inalterato il quadro delle finalità delineato dall'art. 1 della legge 49;
- ② tenere conto delle politiche e delle direttive già esistenti a livello europeo e del processo di unificazione delle politiche estere e quindi di cooperazione in atto nella UE; definire con chiarezza gli ambiti di definizione degli indirizzi politici dalle strutture di attuazione e di controllo degli Interventi di cooperazione ed articolare le rispettive competenze; in tale ottica si ritiene che le funzioni di indirizzo politico della cooperazione devono essere nettamente separate da quelle di programmazione e coordinamento operativo e deve essere assicurata una netta divisione delle competenze e responsabilità relativamente ai momenti decisionali, di gestione di verifica;
- ③ sganciare la politica di cooperazione allo sviluppo da qualsiasi legame con obiettivi e strumenti di promozione commerciale ad affermare l'incompatibilità con interventi che abbiano finalità di sostegno ad operazioni militari o di polizia internazionale, anche se legati ad interventi umanitari decisi in ambito internazionale;
- ④ prevedere che la programmazione degli interventi venga fatta con continuità temporale e su un numero ristretto di priorità geografiche e settoriali;
- ⑤ ridefinire in termini di indirizzi, strumenti e risorse le modalità di intervento della cooperazione italiana nell'ambito del rapporto fra cooperazione bilaterale e multilaterale, governativa e non governativa, nazionale e decentrata, interventi di sviluppo ed attività umanitarie o di emergenza;
- ⑥ favorire l'autonomia propositiva delle Organizzazioni non governative di sviluppo, degli enti locali e promuovere la massima complementarietà con il più ampio e diffuso tessuto civile della solidarietà internazionale.

Sempre nell'ambito degli indirizzi che devono caratterizzare questo nuovo ruolo della cooperazione italiane nell'ambito degli aiuti internazionali allo sviluppo, ma con specifico riferimento alla "dimensione operativa ed alla struttura", le Organizzazioni non governative ritengono necessario che trovino una concreta risposta legislativa le seguenti esigenze:

- ① identificazione chiara di una struttura di gestione dotata di autonomia a livello di coordinamento strategico-operativo e di elevati livelli di professionalità, articolata a livello di gestione operativa su livelli decisionali differenziati per aree geografiche con responsabilizzazione dei singoli uffici operativi. Il personale deve essere composto da persone che nell'ambito dei diversi ruoli (diplomatico, manageriale, tecnico e amministrativo) assicurino continuità temporale di gestione ed abbiano acquisito qualificata esperienza internazionale nel settore della cooperazione;
- ② conferimento di una specifica delega di responsabilità, a livello di controllo della politica di cooperazione, ad un Sottosegretario che operi di concerto con il Ministro degli Esteri;
- ③ creazione di un Comitato consultivo, aperto ai soggetti esterni, che costituisca un ambito annuale di confronto istituzionale con la pubblica amministrazione. Il cui parere obbligatorio ed articolato sia essenziale per la approvazione della programmazione annuale e identificazione delle modalità con cui garantire l'accesso pubblico alle informazioni sulle attività di cooperazione;
- ④ definizione di procedure e di strumenti gestionali snelli e semplificati, disciplinati da regolamenti attuati, che tutelino in termini di trasparenza e di controllo la Pubblica Amministrazione ed il contribuente rispetto alla gestione dei fondi, ma garantiscano nel contempo ai singoli operatori certezze di tempi di approvazione e di erogazione, ma soprattutto conferiscano loro una responsabile autonomia operativa di "bona fide" fino alla valutazione finale dell'intervento in modo che sia possibile garantire il rispetto degli accordi con le controparti beneficiarie degli interventi sostenuti dalla cooperazione italiana;
- ⑤ ripristino del sistema della contabilità speciale per disciplinarsi la gestione delle attività di cooperazione che devono essere compatibili con le caratteristiche ed i problemi gestionali delle iniziative finanziate;
- ⑥ impegno politico da parte delle forze politiche e del parlamento di mettere nuovamente al centro delle priorità la politica di cooperazione allo sviluppo dell'Italia attraverso un impegno pluriennale di risorse destinate all'Aiuto pubblico allo sviluppo e l'accorpamento delle risorse dello APS su un unico Fondo per la cooperazione gestibile a livello di impegni su base quinquennale.

Per concludere, alcune riflessioni di indirizzo con specifico riferimento alla "dimensione operativa della cooperazione non governativa" rispetto alla quale le ONG formulano le seguenti raccomandazioni:

- ① inversione degli indirizzi, a livello programmatico e di risorse, del trend crescente che privilegia gli aiuti umanitari e di emergenza rispetto a quelli finalizzati ad interventi di sviluppo a medio e lungo periodo e quindi alla promozione di processi di autosviluppo socioeconomici in grado di prevenire la crescita della povertà ed i flussi migratori;
- ② revisione, nell'ambito dei criteri programmatici ed a livello di selezione di progetti, della tendenza a privilegiare aspetti e parametri economici, a valenza commerciale, a scapito di quelli più strettamente legati alla promozione dello sviluppo umano integrato secondo le priorità stabilite nei più recenti vertici internazionali;
- ③ preoccupazione per la progressiva esclusione dalle priorità geografiche delle aree più povere dell'Africa subsahariana e di alcune aree rurali del Mediterraneo mentre sono proprio le comunità rurali di questi paesi a costituire il bacino delle crescenti emigrazioni;
- ④ superamento della paralisi gestionale che da oltre tre anni caratterizza la gestione dei programmi "promossi" realizzati dalle Ong con il concorso di contributi pubblici non solo a livello di approvazione di nuovi programmi ma soprattutto rispetto alla possibilità di gestire e portare a compimento gli stessi programmi in corso di realizzazione.

- ① richiesta che la soggettività politico-culturale di operatori della cooperazione e l'autonomia propositiva ed operativa delle organizzazioni non governative italiane venga pienamente confermata sul piano legislativo. Le Ong auspicano pertanto una revisione dei criteri di "idoneità" delle Ong nell'ambito della nuova legge di cooperazione, che si basi però su un quadro preciso di elementi di "Identità non governativa" in sintonia di quanto sta avvenendo in sede di Unione Europea. Tra gli elementi caratterizzanti tale identità e che quindi danno accesso al riconoscimento giuridico devono essere sicuramente presenti quelli della specifica vocazione istituzionale a livello di impegno nella cooperazione, un'acquisita esperienza operativa ed organizzativa, ma soprattutto una autonomia propositiva e gestionale associata ad una capacità di mobilitazione sociale. L'identità non governativa non deve pertanto essere considerata come un attestato perenne ma ricondotta ad una condizione di riconoscimento soggetto nel tempo a verifica da parte della pubblica amministrazione.
- Sulla base di questo quadro generale, i criteri di identità delle Ong italiane dovranno inoltre precisare gli elementi di differenziazione delle Ong di sviluppo dalle agenzie di consulting .
- ① richiesta sotto il profilo operativo, rispetto alla soggettività espressa dalla cooperazione non governativa, che la nuova legge preveda inoltre:
- la destinazione di risorse finanziarie specifiche destinate al non governativo
  - la definizione di strumenti operativi e procedurali flessibili e l'introduzione di "convenzioni quadro" per la gestione di tipologie di attività;
  - ripristinare la tutela dei volontari e delle altre risorse umane impegnate in iniziative di cooperazione internazionale allo sviluppo;
  - riconfermare la deducibilità fiscale del 2% per i contributi privati alle Ong e la natura non commerciale, ai fini fiscali, delle attività di cooperazione
  - riconoscere e sostenere le forme di coordinamento delle iniziative di solidarietà internazionale proposte dalle stesse Organizzazioni non governative.

Ringrazio per l'occasione che ci è stata concessa, e ci auguriamo che il presente contributo possa essere di utilità per l'auspicato rilancio della cooperazione italiana a favore dei Paesi in via di sviluppo.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 16679

8 OTT. 1996

BIBLIOTECA



6

# Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE  
PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Note sullo stato della Cooperazione italiana - Direttore Generale, Ministro Paolo Bruni - Residence Ripetta, Sala Bernini, 8 ottobre 1996 - ore 9.30-14.00.

## Premessa

1) La crisi che ha colpito la cooperazione italiana agli inizi degli anni '90 ha diverse origini e componenti.

Essa ha avuto devastanti conseguenze sul piano dei:

- finanziamenti, crollati in modo drammatico;
- immagine, presso l'opinione pubblica, la classe politica ed i mezzi di informazione;
- credibilità internazionale;
- efficienza;

2) la crisi ha coinciso con un periodo di elevata instabilità politica interna, con il conseguente susseguirsi di Parlamenti, Governi e Ministri diversi, che non hanno avuto tempo e strumenti per intervenire;

3) la crisi ha coinciso, infine, con un periodo di tagli alla spesa pubblica di entità senza precedenti.

## Conseguenze

Si è innanzitutto manifestato un fenomeno di rifiuto globale della cooperazione, condannando ingiustamente anche le tantissime buone iniziative, i tantissimi buoni risultati sia dal punto di vista politico che economico - raggiunti, fino a forme di "criminalizzazione" indiscriminata di uomini ed



# Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE  
PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

attività.

Altre principali conseguenze:

- 1) progressiva perdita di efficienza delle strutture a seguito di crisi di motivazioni; perdita di sicurezza; eccesso di controlli; mancata adozione di necessarie riforme;
- 2) crescente difficoltà nei rapporti internazionali bilaterali e multilaterali, e nelle relazioni con operatori italiani e stranieri;
- 3) forte contrazione delle attività sia in termini finanziari che di iniziative da gestire;
- 4) vera e propria "esplosione" del carico di lavoro a seguito dello scaricamento sulla struttura di innumerevoli rilievi e richieste di chiarimenti da parte degli Organi di controllo, ed in primo luogo della Corte dei Conti. Carico di lavoro che intralcia pesantemente la gestione.

## Rimedi

L'Amministrazione ha posto in essere una serie importante di iniziative, sia sul piano delle norme di indirizzo che su quello delle procedure e dei controlli. Nel complesso trattasi di una "riforma" di grande rilievo che ha dato vita ad una "nuova cooperazione". Costante punto di riferimento dell'azione intrapresa è stata la prassi internazionale, ed innanzitutto quella dell'Unione Europea, nella consapevolezza che l'attività di cooperazione non può essere condotta "da soli" o in isolamento nè sotto il profilo dei principi, nè sotto quello delle procedure e delle modalità esecutive, nè sotto quello delle pratiche sul terreno. In costante contatto con gli organismi



# *Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE  
PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

multilaterali d'aiuto, con l'OCSE-DAC e con l'Unione Europea si sono in particolare introdotte sostanziali riforme che possono così riassumersi:

- 1) adozione di nuovi indirizzi - approvati dal CIPE nel giugno 1995 - che presentano spunti di significativa innovazione sia per quanto riguarda le priorità geografiche, che quelle settoriali (Cfr. scheda allegata);
- 2) introduzione della metodologia del "Ciclo del Progetto". Trattasi della singola maggiore innovazione potenzialmente in grado di portare la nostra cooperazione a livelli di più alta efficacia, in linea con quella dei paesi più avanzati ed ovviando a molte delle disfunzioni lamentate in passato. Essa significa fra l'altro introdurre la logica del raggiungimento di obiettivi e benefici in sostituzione di quella della semplice realizzazione di opere; rendere obbligatoria l'analisi previa e rigorosa delle condizioni di riuscita e sostenibilità degli interventi; standardizzare i momenti di analisi e valutazione delle iniziative. In pratica oggi le iniziative sono individuate, valutate e finanziate secondo rigorose procedure ed a seguito di approfondita analisi tecnico-economica;
- 3) rafforzamento delle attività di controllo e verifica grazie ad una profonda modifica di compiti, procedure e responsabilità del Nucleo di Valutazione, alla creazione di un Gruppo di Valutazione, al crescente ricorso a valutatori esterni indipendenti ed al maggiore inserimento in attività internazionali di valutazione (OCSE e UE);
- 4) costituzione e potenziamento di Unità Tecniche Locali con



# *Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE  
PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

- accresciuti compiti di individuazione, analisi e controllo in loco;
- 5) elaborazione di un regolamento per una profonda ristrutturazione della Direzione Generale sulla base delle funzioni e fasi del Ciclo del Progetto ed al fine di migliorare le linee di comunicazione e comando interne, evitare duplicazioni ed accrescere l'efficienza della struttura. Progetto che è stato successivamente bloccato dal Consiglio di Stato dopo aver ricevuto il parere favorevole del Ministero del Tesoro e del Dipartimento della Funzione Pubblica;
  - 6) attivazione di cicli di formazione ed aggiornamento per il personale della Direzione Generale;
  - 7) adozione di nuovi criteri operativi in numerosi settori: dall'emergenza (con l'adozione di uno specifico "regolamento" e con particolare attenzione al problema del legame fra emergenza e ricostruzione); agli interventi integrativi partecipativi (detti di sviluppo umano); ai nuovi modelli nel settore dello sviluppo dell'imprenditoria; all'avvio di forme di coordinamento per le iniziative decentrate; a nuove procedure per la concessione di contributi al settore privato senza fini di lucro (ONG); ai nuovi indirizzi di cooperazione nel settore della formazione professionale, delle borse di studio e della formazione universitaria;
  - 8) abbandono del ricorso alla trattativa privata e dello strumento dell'aiuto straordinario.

## Risultati



# *Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE  
PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

- 1) L'azione di risanamento intrapresa è stata fortemente apprezzata in sede internazionale. Dopo il successo conseguito dal Programma PRODERE - cui è stato dedicato lo "special event" al Vertice dello Sviluppo Umano di Copenaghen - è venuto, nel 1996, il risultato fortemente positivo dell'esame cui l'Italia è stata sottoposta da parte del DAC (Cfr. doc. allegato).
- 2) Significativo è stato anche il consenso internazionale per l'azione da noi intrapresa in questi ultimi anni in Albania, Bosnia, Palestina e Paesi del Corno d'Africa.
- 3) Importanti permangono tuttavia le carenze cui l'Amministrazione non può porre rimedio senza l'appoggio degli altri settori interessati della Pubblica Amministrazione o di una adeguata normativa. Fra queste le principali sono:
  - a - le conseguenze negative dell'entrata in bilancio con l'adozione di criteri di spesa difficilmente adattabili ad interventi economici pluriennali all'estero in condizioni di alto rischio e difficile gestione;
  - b - l'indiscriminato blocco della spesa pubblica che rallenta anche le erogazioni per programmi internazionali concordati ed in via di attuazione;
  - c - il mantenimento di controlli di tipo formale che finiscono con l'intralcio la gestione senza garantire da rischi di deviazione o corruzione. In alcuni casi la natura di detti controlli pone l'Amministrazione di fronte a veri dilemmi, come nel caso dell'aiuto ai Palestinesi, ritenuto illegittimo



# *Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE  
PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

dagli Organi di controllo ma richiesto fortemente da Parlamento, Governo ed Organismi internazionali;

d - l'inadeguatezza delle strutture a seguito del blocco del Regolamento Organizzativo predisposto dalla Direzione Generale, che avrebbe concesso al Direttore Generale, in linea con lo spirito e la lettera del D.L. 29/93, di organizzare Uffici e risorse al fine di ottimizzare i risultati della gestione, potenziando ad esempio la funzione negoziale (precipuamente svolta dagli Uffici Territoriali presso i quali andrebbero inseriti qualificati funzionari, esperti ed amministrativi);

e - la mancata approvazione del Disegno di Legge governativo che avrebbe consentito fra l'altro: di fare più speditamente ricorso alle Amministrazioni pubbliche locali nei Paesi beneficiari secondo un principio ed una prassi consolidati in campo internazionale e da tempo adottati dall'Unione Europea; di riorganizzare il settore della cosiddetta "cooperazione decentrata"; di far fronte con un provvedimento straordinario e temporaneo all'imponente mole di contenzioso, che grava non soltanto sul carico di lavoro della Direzione Generale, ma anche sul bilancio dello Stato a causa del crescere degli interessi passivi;

f - la difficoltà di mantenere un alto profilo di gestione nell'interesse dello Stato mentre rimane sostenuto il livello di critica indiscriminata e globalizzante da parte degli organi di informazione e della classe politica.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 16679  
8 OTT. 1996

BIBLIOTECA

7

# CRISI DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO ITALIANA

## Cause

Indagini Giudiziarie e Amministrative

Crollo stanziamenti

Procedure non consolidate

## Conseguenze dannose

Perdita credibilità internazionale

Crescenti difficoltà nei rapporti internazionali bilaterali e multilaterali

Contrazione delle attività

Crisi motivazione del personale

Perdita d'immagine presso mass media, opinione pubblica, classe politica

# CRISI DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO ITALIANA

## Rimedi

Adozione di nuovi indirizzi  
(Delibera C.I.P.E. - giugno 1995)

Introduzione metodologia del  
"Ciclo del Progetto"

Rafforzamento attività di controllo e verifica

Costituzione e potenziamento di Unità Tecniche Locali

Elaborazione regolamento di ristrutturazione della D.G.C.S.

Formazione e aggiornamento personale D.G.C.S.

Adozione nuovi criteri operativi

Abbandono del ricorso alla trattativa privata  
e dello strumento dell'aiuto straordinario

# CRISI DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO ITALIANA

## Problemi ancora da affrontare

Conseguenze negative del rientro in bilancio

Indiscriminato blocco della spesa pubblica

Pesanti controlli di tipo formale  
che intralciano la gestione

Inadeguatezza delle strutture a seguito del blocco  
del Regolamento Organizzativo della D.G.C.S.

Mancata approvazione del disegno di legge di riforma

Difficoltà di mantenere un alto profilo di gestione e critiche indiscriminate  
da parte di mass-media e classe politica

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv.	16679
	8 OTT. 1998
BIBLIOTECA	



**POLITICA di COOPERAZIONE allo SVILUPPO**  
**COMPARAZIONE tra INDIRIZZI**  
**1987 / 1995**

1987

**Finalità politiche:**

- Non indicate.

**Finalità economiche:**

- Sviluppo endogeno da sostenere con piani d'intervento integrato;
- Messa in opera e riabilitazione di infrastrutture di base agricole e igienico-sanitarie in aree particolarmente o degradate tramite interventi straordinari di rapida attuazione (eredità filosofia FAI);
- Sviluppo capacità di produrre sempre tramite interventi straordinari.

**Finalità umanitarie:**

- Aiuti internazionali d'emergenza, non necessariamente inseriti in un'azione internazionale

1995

**Finalità politiche:**

- Stabilità dei PVS la cui situazione incide sulla sicurezza dell'Italia;
- Partecipazione dei PVS alle azioni orizzontali di interesse per tutta la Comunità Internazionale (difesa dell'ambiente, lotta contro la droga e AIDS, popolazione e migrazioni, problematica di genere, educazione di base).

**Finalità economiche:**

- Lotta alla povertà / Sviluppo Umano Integrato;
- Sostegno alle riforme economiche dei PVS e alla loro apertura al mercato mondiale;
- Sviluppo economia di mercato ed imprenditoria privata.

**Finalità umanitarie:**

- Partecipazione alle azioni di aiuto umanitario della Comunità Internazionale.



## POLITICA di COOPERAZIONE allo SVILUPPO COMPARAZIONE tra PRIORITÀ SETTORIALI

1987 / 1995

1987

- Infrastrutture (idraulica, trasporti, telecomunicazioni)
- Agricoltura, Zootecnia e Pesca
- Industria (creazione valore aggiunto e occupazione)
- Formazione
- Sanità
- Energia e Materie Prime (ridurre la dipendenza dall'estero)
- Risorse naturali

1995

- Sviluppo Umano Integrato
- Tutela dei Diritti Umani e Sviluppo Democratico
- Institution Building
- Appoggio all'Imprenditoria Privata
- Formazione Professionale e Assistenza Tecnica
- Appoggio Bilancia dei Pagamenti
- Infrastrutture Sociali e Riduzione del Debito
- Valorizzazione Risorse Naturali
- Valorizzazione Patrimonio Culturale



**COOPERAZIONE allo SVILUPPO**  
**DATI sui PAESI DESTINATARI**

**Paesi destinatari degli Aiuti:**

**Progr. 1992:                    101**

**Progr. 1996:                    32**

**Paesi prioritari:**

**1992:                                37**

**1995:                                16**



## COOPERAZIONE allo SVILUPPO DATI sugli STANZIAMENTI

### Stanziamenti gestiti dal MAE:

1992: 3.663 miliardi di Lit.

1996: 683 miliardi di Lit.

### Erogazioni effettive:

1992: 4.122 miliardi di Lit. (l'Italia nel '92 era il 5° donatore tra i Paesi OCSE)

1995: 1.521 miliardi di Lit. (l'Italia nel '95 era il 10° donatore tra i Paesi OCSE)

### Rapporto APS/PNL:

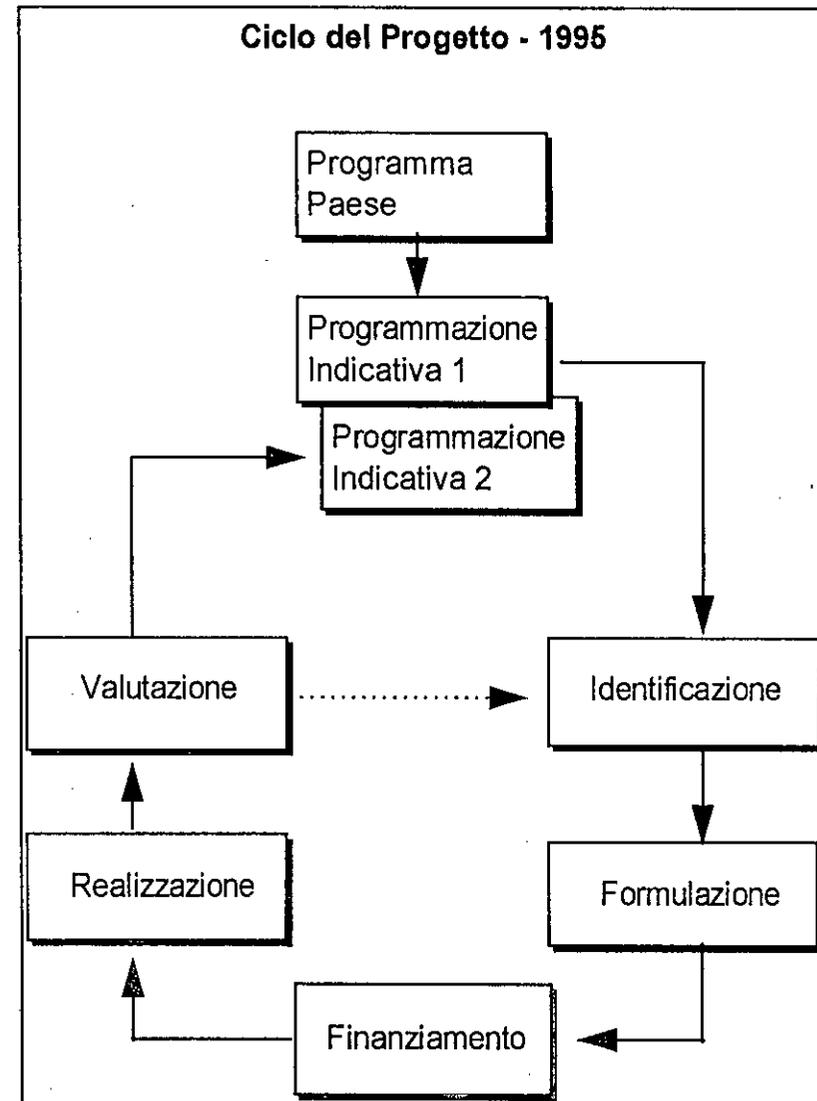
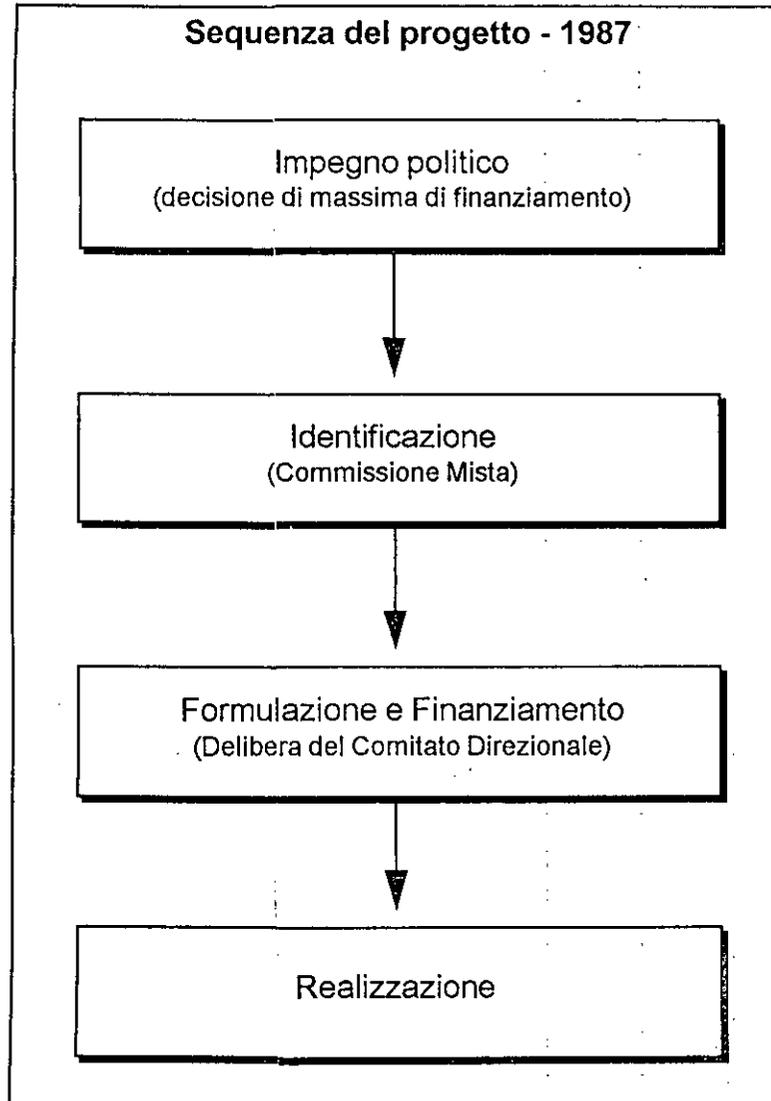
1992: 0,34%

1995: 0,14%



# COOPERAZIONE allo SVILUPPO

## Comparazione tra metodologie



BIBLIOTECA

n° Inv. 16679  
L. 8 OTT. 1998

Istituto Affari Internazionali - ROMA