

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

XV LEGISLATURA

---

N. 1747/6  
ALLEGATO

## RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA SULL'ATTIVITÀ DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

(Anno 2007)

PRESENTATA DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI  
**(D'ALEMA)**

---

Allegata alla tabella n. 6, stato di previsione del Ministero degli affari esteri per l'anno 2007, del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2007 e bilancio pluriennale per il triennio 2007-2009

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

---

*Trasmessa alla Presidenza il 9 gennaio 2007*

---

PAGINA BIANCA



## MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Legge n. 49 del 26 febbraio 1987

***“Nuova disciplina della cooperazione dell’Italia con i Paesi in via di sviluppo”.***

**Relazione previsionale e programmatica sulle attività di cooperazione allo sviluppo per l’anno 2007**

*(articolo 2, comma 2)*

\* \* \*

***dicembre 2006***



**RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA  
SULLE ATTIVITA' DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO  
NELL'ANNO 2007  
(art. 2, comma 2, della legge n. 49/87)**

Il divario fra Paesi ricchi e Paesi cosiddetti in via di sviluppo, come confermato da ultimo dal Rapporto annuale sullo Sviluppo Umano dell'UNDP, si è fortemente accresciuto mentre, contestualmente, non si è ancora verificato il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM). Diventa perciò sempre più imperativo e necessario, che l'Italia abbia capacità e strumenti adeguati a far fronte agli impegni assunti per il raggiungimento degli OSM, garantendo il proprio intervento nelle zone più impoverite del pianeta.

Nel dare una nuova impronta alla cooperazione allo sviluppo il coinvolgimento delle comunità locali deve essere un elemento centrale proprio per garantire una efficace azione di lotta alla povertà. In questa direzione si sono espressi anche organismi internazionali, l'Unione Europea e molti dei suoi Stati membri. Il rilancio della cooperazione, oltre a collocarsi nel quadro delle linee della collaborazione internazionale dovrà anche dare seguito all'indicazione data dalla Conferenza di Monterrey sulla *addizionalità* della cancellazione del debito dei Paesi impoveriti rispetto ai finanziamenti destinati alla cooperazione allo sviluppo. E' necessario tornare a una politica della cooperazione, che negli ultimi anni è stata fortemente penalizzata, all'altezza degli impegni assunti in ambito internazionale e in grado di promuovere politiche ed iniziative coerenti che vedano il nostro Paese reimpostare le basi dei rapporti di collaborazione e sostegno con i Paesi impoveriti accompagnandola con le altre iniziative possibili in campo economico e commerciale che rendano più compositi, strategici ed efficaci gli interventi di politica estera.

La Cooperazione allo Sviluppo riveste quindi in quest'ottica un ruolo privilegiato nell'ambito della politica estera italiana e ne diviene sempre più elemento fondante, sia in campo bilaterale che multilaterale. Coerentemente con la prospettiva

del suo rilancio, la Cooperazione dovrà essere capace di cogliere le sfide di una realtà in continuo mutamento, recuperando la sua lunga tradizione e coinvolgendo i nuovi attori della cooperazione e della solidarietà, inclusa la *collaborazione per l'autosviluppo tra comunità* promossa dalla cooperazione decentrata di Regioni, Enti locali e società civile e riconoscendo anche agli attori locali dei Paesi *partner* un importante ruolo nell'identificazione delle priorità e delle strategie.

Le priorità geografiche di intervento saranno strategicamente concentrate sull'Africa sub-sahariana e sulle aree del mondo di maggiore povertà, senza tralasciare, naturalmente, i Paesi di tradizionale intervento della Cooperazione Italiana.

Per quanto riguarda le priorità settoriali di intervento della Cooperazione Italiana, particolare rilevanza assumeranno quelli di maggiore criticità, quali: l'ambiente e i beni comuni, con particolare attenzione allo sviluppo rurale, all'agricoltura biologica o convenzionale - al fine di far affermare la sovranità alimentare -, le fonti energetiche alternative e rinnovabili, le politiche di genere, in particolare l'*empowerment* delle donne, accanto ai tradizionali interventi sulla salute e sull'educazione. Particolare importanza rivestirà in questo quadro l'adozione di un approccio globale, anche attraverso il rafforzamento dell'impegno sul Fondo Globale contro le pandemie e, più in generale, con un marcato *slegamento degli aiuti* della cooperazione.

E' dunque necessario rilanciare una Cooperazione le cui risorse negli ultimi anni hanno subito continui decrementi e tagli, ed è necessario farlo non soltanto per contribuire al miglioramento della qualità della vita nei PVS, ma anche per rispettare gli impegni presi dal nostro Paese sia in sede ONU, sia nel quadro dell'Unione Europea. In tale prospettiva, diviene peraltro particolarmente importante la previsione di una programmazione triennale del lavoro e delle risorse della Cooperazione Italiana, considerato che solo una pianificazione attenta e di medio periodo può consentire di intraprendere un percorso ragionato verso il raggiungimento degli

obiettivi stabiliti, sia sul piano finanziario (rapporto APS/PIL), sia su quello della riuscita ottimale dei progetti nei PVS.

In ambito Nazioni Unite la Dichiarazione del Millennio, approvata nel settembre 2000 dai Capi di Stato e di Governo nel corso della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale, stabilisce l'obiettivo centrale del dimezzamento della povertà assoluta, ovvero del numero di persone che vivono con meno di un Dollaro al giorno, entro il 2015. Tale obiettivo si articola in otto finalità, alle quali deve essere dunque improntata l'azione di cooperazione a livello internazionale:

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

E' particolarmente importante, in questo contesto, avviare una riflessione sulle modalità tramite cui l'Italia può partecipare al conseguimento degli Obiettivi del Millennio, tenendo sempre in considerazione la necessità di attuare degli interventi coordinati fra loro, i cui benefici, pur concentrandosi su un settore chiave, investano a cascata diversi campi.

Per quanto riguarda invece il quadro europeo, il punto di partenza è rappresentato dalle decisioni del Consiglio Europeo di Barcellona del marzo 2002, in occasione del quale gli Stati membri hanno approvato un impegnativo percorso di progressivo aumento dell'APS, sia a livello comunitario che dei singoli Paesi. Dunque l'Italia, così come gli altri Paesi UE, avrebbe dovuto raggiungere un rapporto fra APS e PIL pari allo 0,33% già nel 2006.

Sebbene l'obiettivo dello 0,33% non sia stato raggiunto, si sono voluti dare comunque alla comunità internazionale dei segnali della forte volontà italiana di modificare il *trend* del proprio approccio al finanziamento della Cooperazione allo Sviluppo. In questo momento è fondamentale lavorare affinché il nostro Paese si dimostri in grado di rispettare gli impegni presi e “precedentemente disattesi”. La Legge Finanziaria prevede così per il 2007 un aumento delle risorse della Tabella C del Ministero degli Esteri pari a più del 65% dei fondi inizialmente previsti: da 382 si passa infatti a 650 milioni di Euro da destinarsi ad iniziative di cooperazione, sia bilaterale sia multilaterale. Inoltre, sono da ricordare le altre risorse per iniziative di cooperazione ricollegabili alla voce intitolata “missioni di pace” in cui è ragionevole prevedere come fondamentale il ruolo della cooperazione civile e sociale nei processi di ricostruzione di Paesi che abbiano subito devastazioni causate da disastri naturali o da conflitti.

Nell'ambito della cooperazione bilaterale, le priorità geografiche dell'Italia resteranno focalizzate principalmente sul continente africano, con particolare riguardo all'Africa sub-sahariana. Se infatti con la Dichiarazione del Millennio è stato stabilito l'obiettivo di dimezzare la povertà entro il 2015, bisogna tenere in considerazione il fatto che proprio l'Africa è l'area del pianeta nella quale la lotta alla povertà è più necessaria. Accanto al continente africano, d'altra parte, l'azione italiana si concentrerà in Paesi nei quali sono stati recentemente assunti importanti impegni internazionali, quali l'Afghanistan ed il Libano, nonché in aree nelle quali la presenza del nostro Paese ha radici profonde, quali l'America Latina ed il Medio Oriente e il Mediterraneo. La Cooperazione allo Sviluppo, infatti, per incidere realmente sul tessuto economico e sociale dei Paesi destinatari, non può prescindere da interventi di medio e lungo periodo, ed è quindi fondamentale poter continuare sulla strada già intrapresa, nella prospettiva di rendere la Cooperazione stessa sempre più efficace ed incisiva, e di pervenire con successo ai risultati finali di un percorso iniziato da tempo. Come anticipato all'inizio di questa relazione, i settori prioritari d'intervento della Cooperazione Italiana saranno quelli di maggiore criticità quali:

l'ambiente e beni comuni con particolare attenzione allo sviluppo rurale, all'agricoltura biologica o convenzionale, alla ricerca di fonti alternative e rinnovabili, le politiche di genere ed in particolare l'*empowerment* delle donne accanto al tradizionale intervento sulla salute e sull'educazione. Tali settori dovranno essere sviluppati nel più generale quadro dei nuovi indirizzi della Cooperazione Italiana dove significativo e necessario risulterà essere il carattere *slegato* della cooperazione e avendo sempre come obiettivo prioritario il sostegno ai processi volti a favorire forme autonome di sviluppo, coinvolgendo le comunità locali nella realizzazione dei programmi e dei progetti e favorendo l'utilizzo metodico di servizi e prodotti locali da impegnare nei cosiddetti PVS, soprattutto se frutto di iniziative di partenariato.

Per quanto riguarda la cooperazione multilaterale, nel 2007 ci si impegnerà affinché questa abbia nuovi impulsi e nuovi fondi. E' fondamentale infatti che parte degli stanziamenti assegnati al Ministero degli Esteri venga convogliata verso i contributi volontari agli Organismi Internazionali, che nel corso del 2006 sono stati consistentemente ridotti, escludendo sia Organizzazioni sia Agenzie delle Nazioni Unite il cui ruolo strategico nell'ambito della lotta alla povertà e del perseguimento degli Obiettivi del Millennio rende invece assolutamente necessaria una partecipazione finanziaria del nostro Paese. D'altra parte, circa la metà dei contributi impegnati nel corso del 2006 non è stata versata e, di conseguenza nel 2007, oltre a garantire l'impegno annuale nei confronti degli Organismi Internazionali, bisognerà far fronte anche a tale debito, che ammonta ad oltre 60 milioni di Euro. Il Multilaterale resta un elemento fondante della nostra Cooperazione allo sviluppo.

In ogni caso, sia a livello bilaterale che multilaterale, si afferma in modo netto la necessità del superamento di interventi cosiddetti *a pioggia*.

Al di là di quanto previsto dalla Legge Finanziaria per i fondi della Tabella C del Ministero degli Esteri, rimanendo in ambito multilaterale assume inoltre



particolare rilievo il reperimento dei fondi necessari a saldare il debito con il Fondo Globale per la Lotta all'AIDS, la Tubercolosi e la Malaria, del quale il nostro Paese è fra i fondatori e, sin dalla sua creazione, uno dei principali contribuenti. Il debito ammonta all'intero contributo 2006, pari a 130 milioni di Euro, ai quali devono aggiungersi 20 milioni di residuo del contributo 2005. Sarà importante, peraltro, prevedere una via di finanziamento dei 130 milioni previsti per il 2007 ed impegnarsi a garantire la continuità del contributo italiano al Fondo. Proprio a tal fine, è stata presentata alle Camere una proposta di legge denominata "Istituzione del Fondo di finanziamento del Fondo Globale per la Lotta all'AIDS, la Tubercolosi e la Malaria", che prevede lo stanziamento di 50 milioni di Euro per il 2006, 130 per il 2007, e 200 per il 2008. La proposta non si ferma tuttavia al 2008, ma individua le modalità tramite cui stabilire la dotazione del Fondo a partire dal 2009, ed in una prospettiva pluriennale. Soltanto assicurando una puntuale e costante partecipazione finanziaria, infatti, sarà possibile per l'Italia mantenere il seggio unico nazionale che detiene all'interno del Consiglio di Amministrazione del Fondo stesso, solo Paese accanto a Stati Uniti e Giappone. La lotta alle pandemie in generale, ed all'AIDS in particolare, dovrà quindi rimanere fra le priorità della politica di Cooperazione Italiana, anche in considerazione dell'impegno che il nostro Paese ha da lungo tempo preso in questo settore.

Dando corso all'impegno assunto con la Dichiarazione di Ginevra nel 2004, di aumentare il livello di aiuti per lo sviluppo in maniera costante fino al 2015, ed anche a seguito del successivo rapporto sui meccanismi finanziari innovativi – redatto nel settembre 2004 da un gruppo tecnico appositamente costituito - l'Italia si è poi attivata per esplorare e sperimentare canali di finanziamento ulteriori rispetto a quelli tradizionali, che consentano di colmare il divario tra le risorse necessarie e quelle effettivamente disponibili. Lo scopo di tali fonti alternative di finanziamento dello sviluppo resta, in ogni caso, quello di procurare risorse aggiuntive alla Cooperazione, senza in alcun modo sostituirsi ai consueti meccanismi istituzionali. Per il 2007 si prevede, in particolare:

- il lancio, probabilmente a Roma nei primi mesi del prossimo anno, di un progetto pilota nell'ambito del programma AMC*s* (*Advanced Market Commitments for Vaccines*), di cui l'Italia è promotrice, avente ad oggetto il potenziamento di un vaccino contro lo pneumococco, ed il successivo supporto dei Paesi industrializzati all'acquisizione del medesimo da parte dei PVS mediante corresponsione di parte del prezzo d'acquisto. Il successo di tale progetto (l'obiettivo è quello di raggiungere la somma di 1,5 miliardi di dollari) comporterebbe il lancio di un secondo progetto per la realizzazione di un vaccino contro la malaria;

- la partecipazione dell'Italia all'IFFIm (*International Financing Facility for Immunisation*), meccanismo innovativo che prevede, mediante l'emissione di titoli obbligazionari, la raccolta di fondi per l'acquisto di farmaci e vaccini da parte del GAVI (*Global Alliance for Vaccines and Immunisation*). Vale la pena di rilevare che l'Italia è stata uno dei primi paesi a dotarsi di uno strumento legislativo per il finanziamento dell'IFFIm, prevedendo, nella Finanziaria 2006, uno stanziamento totale di 504 milioni di Euro fino al 2025. Il lancio dei primi *bonds* IFFIm è stato effettuato il 6 novembre scorso, a seguito di un *road show* negli Stati Uniti e presso le principali capitali europee. L'obiettivo è quello di raggiungere un capitale di almeno 1 miliardo di dollari;

- considerando e valutando attentamente la partecipazione dell'Italia alle altre iniziative in campo internazionale dove si stanno mettendo a punto - ad esempio nel cosiddetto Gruppo dei 44 - ulteriori meccanismi innovativi di finanziamento e misure utili all'individuazione di tasse globali di scopo sulla scia della nota proposta della Tobin Tax.

Altro argomento di particolare rilevanza sarà la partecipazione dell'Italia alle principali sedi internazionali, quali OCSE/DAC, ONU, Unione Europea, anche nella prospettiva di un maggiore coordinamento e di una più forte armonizzazione delle linee della Cooperazione allo Sviluppo nell'ambito della Comunità internazionale. L'armonizzazione rappresenta infatti oggi una priorità, sia nel contesto dell'UE che in quello dell'OCSE/DAC, ed in tale ambito si inserisce la Dichiarazione di Parigi

sull'efficacia degli aiuti, firmata nel 2005 e scaturita dal processo iniziato proprio a Roma in occasione del Forum di Alto Livello del 2003, che rappresenta il documento base sull'argomento. A livello UE, armonizzazione vuol dire anche complementarità, e quello che sosterremo nel corso del 2007 è la necessità di una complementarità flessibile, che non si risolva quindi nell'esclusione delle azioni di cooperazione del nostro Paese in alcune aree del mondo, ma il cui scopo sia il necessario coordinamento fra le iniziative degli Stati membri, al fine di evitare inutili duplicazioni e ridondanze degli interventi.

L'OCSE/DAC indica inoltre la necessità di una maggiore chiarezza nella definizione delle politiche di cooperazione, e sostiene l'importanza di una migliore strategia di comunicazione e di informazione per accrescere la consapevolezza dell'opinione pubblica. In questo quadro acquistano importanza sia l'uso responsabile dei mezzi di comunicazione, sia la costante consultazione della società civile. A tale scopo il percorso avviato dai Forum della Cooperazione assume un particolare rilievo e dovrà essere sviluppato per favorire il confronto con la società civile e la sensibilizzazione e partecipazione dell'opinione pubblica al lavoro della Cooperazione. Se infatti la comunicazione risulta molto utile per l'informazione dell'opinione pubblica altrettanto importante risulta l'azione per sviluppare la consapevolezza sugli attuali squilibri tra Paesi ricchi e Paesi impoveriti e sulle loro cause. La Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite, sottoscritta da 186 Paesi tra cui l'Italia, evidenzia che l'attuale è la prima generazione che possiede i mezzi e gli strumenti per debellare la povertà dal nostro pianeta, eppure non vengono destinate risorse adeguate per farlo. Esiste un evidente controsenso insito nel fatto che secondo i dati forniti della Banca Mondiale è in atto un *Piano Marshall rovesciato* che vede i Paesi impoveriti destinare più risorse per il pagamento dei crediti rappresentati dagli interessi sul debito estero contratto con i Paesi cosiddetti *creditori* rispetto alle risorse che questi ultimi riservano annualmente agli aiuti allo sviluppo.

E' la stessa OCSE/DAC ad invitare a una visione nazionale che derivi da un rapporto più partecipativo con i diversi soggetti che nel nostro Paese si occupano di Cooperazione. Non bisogna dunque dimenticare il ruolo e le potenzialità dei nuovi attori che si affiancano ormai attivamente a quelli tradizionali: le Organizzazioni non governative e le associazioni ed organizzazioni della società civile attive nella cooperazione decentrata insieme agli Enti Locali. Sarà importante dunque intensificare il coordinamento delle azioni del Ministero degli Esteri con la cosiddetta Cooperazione Decentrata, ovvero con le iniziative di Regioni, Province e Comuni. Tali organismi hanno infatti la possibilità di stipulare accordi di cooperazione con le rispettive entità territoriali nei PVS, con le quali intrattengono spesso contatti diretti; solo tramite una collaborazione ed uno scambio di idee costanti sarà possibile massimizzare il contributo che essi offrono alla Cooperazione allo Sviluppo, facendo sì che gli interventi che promuovono rientrino a pieno titolo nelle più ampie strategie perseguite dal Governo. Tale collaborazione tra comunità potrà auspicabilmente favorire di una maggiore consapevolezza dei cittadini in materia di consumo critico, equo e solidale oltre a sviluppare la partecipazione delle comunità dei migranti, e più in generale delle associazioni della società civile.

Allo stesso tempo, sarà fondamentale continuare ed approfondire il dialogo con le ONG e i nuovi attori sulla base di un costante confronto aperto per un ampliamento della visione così come nell'identificazione di nuove strategie ed indirizzi e il ruolo stesso della cooperazione. Questa difatti per sua natura non può essere avulsa dalle spinte idealiste che animano il mondo del volontariato, seppur debba chiaramente essere radicata in maniera profonda in un contesto tecnico che garantisca l'efficacia della sua azione. Assume particolare rilievo in questo quadro una prassi ormai consolidata e che dovrà essere mantenuta nel corso del 2007, ovvero l'incontro con rappresentanti delle ONG in vista delle riunioni del Fondo Globale, nonché soprattutto la partecipazione di rappresentanti della società civile alle delegazioni governative che prendono parte sia ai *Board* del Fondo Globale stesso, sia alle Conferenze delle Nazioni Unite.

