

Il processo *Financing for Development* (FfD), culminato nella Conferenza di Monterrey del marzo del 2002, ha indicato come condizione imprescindibile dello sviluppo la creazione di un quadro istituzionale favorevole. I Governi dei Paesi in Via di Sviluppo (PVS) hanno la responsabilità principale di creare al proprio interno un quadro economico-istituzionale capace di promuovere gli investimenti nazionali ed esteri, rispettando alcuni principi, in tema di rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto, che sono universali.

Il risultato principale della Conferenza è stato quello di riaffermare la multidimensionalità dello sviluppo e l'importanza dell'adozione di politiche coerenti verso l'obiettivo della riduzione della povertà. Gli impegni assunti dai Paesi donatori per un accresciuto flusso di risorse pubbliche verso i PVS costituiscono l'elemento di maggiore visibilità, ma il valore aggiunto del FfD sta soprattutto nella riconosciuta esigenza di affrontare le cause profonde del mancato sviluppo in termini di politiche economiche, sociali e strutturali che i PVS adottano al loro interno.

L'agenda del FfD individua sei elementi fondamentali per il finanziamento dello sviluppo:

1. mobilitazione delle risorse finanziarie nazionali (dei PVS) per lo sviluppo;
2. mobilitazione delle risorse finanziarie internazionali per lo sviluppo (investimenti esteri diretti e altri flussi finanziari privati);
3. commercio internazionale;
4. aiuto pubblico allo sviluppo;
5. alleggerimento del debito;
6. questioni istituzionali (rafforzamento della coerenza del sistema internazionale a sostegno dello sviluppo).

Il Consiglio Europeo di Barcellona del marzo 2002, per dare un concreto seguito al *Monterrey Consensus*, ha approvato un impegnativo percorso per l'aumento dell'APS europeo (cioè della Commissione e dei singoli Stati membri), che nel 2006 dovrà raggiungere il valore medio dello 0,39% del PIL. Ciascuno Stato membro, inclusa l'Italia, si è impegnato a tal fine a incrementare almeno fino allo 0,33% il suo rapporto APS/PIL. Oltre ad approvare tale impegnativo percorso per l'aumento dell'APS, la Commissione e gli Stati membri si sono prefissi di:

- incrementare l'assistenza tecnica destinata a sviluppare le capacità in materia commerciale;
- promuovere una *task force* per la definizione dei beni pubblici globali rilevanti per lo sviluppo dei PVS;
- proseguire negli sforzi per ristabilire la sostenibilità del debito dei PVS;
- esplorare fonti innovative di finanziamento sulla base del rapporto della Commissione Europea sulla globalizzazione;
- influire sulla riforma del sistema finanziario internazionale per consentire ai PVS di partecipare pienamente ai processi decisionali internazionali;
- realizzare entro il 2004 passi concreti riguardo l'armonizzazione delle procedure di aiuto, in coerenza con le raccomandazioni OCSE;
- considerare ulteriori misure di "slegamento" degli aiuti dopo quelle in favore dei Paesi Meno Avanzati entrate in vigore il 1° gennaio 2002.

### **3. Il Vertice mondiale dell'alimentazione di Roma**

Il Vertice mondiale dell'alimentazione da un lato ha posto il problema della "libertà dalla fame" quale fondamento di ogni altra libertà (esigenza cui sono sensibili i Paesi in Via di Sviluppo); dall'altro ha richiamato la necessità di un uso trasparente e oculato delle risorse da parte dei Governi dei Paesi beneficiari, delle Organizzazioni Internazionali e della stessa FAO (aspetto cui tengono i Paesi donatori).

Il Vertice si proponeva di rinnovare l'impegno politico per il raggiungimento di obiettivi già fissati e di prevenire il rischio di una loro marginalizzazione rispetto ad altre tematiche dello sviluppo. Tali risultati sono stati conseguiti – come risulta anche dalle "Conclusioni" della Presidenza spagnola per il Vertice europeo di Siviglia – e sono stati introdotti alcuni ulteriori temi di potenziale rilievo. È il caso, ad esempio, della prevista costituzione di un Gruppo di lavoro intergovernativo, aperto alla partecipazione delle parti interessate, per l'identificazione di un *corpus* di linee-guida in materia di "diritto all'alimentazione". Attraverso questa iniziativa, promossa dall'Italia e dalla Germania, è stato rilanciato il processo intergovernativo che permette di dare avvio alla preparazione di un insieme di orientamenti tesi ad aiutare ogni Paese a realizzare il diritto al cibo e a superare le carenze esistenti nell'attuazione dello stesso.

Sul piano degli interventi tesi a garantire la sicurezza alimentare, è stata affermata in modo assai netto la necessità di operare in un'ottica multidimensionale, mobilitando in primo luogo i bilanci nazionali dei Paesi in Via di Sviluppo, per affiancarli poi con i finanziamenti delle IFI, l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo dei Paesi industrializzati, la promozione degli investimenti privati, la liberalizzazione dei mercati e la cancellazione/conversione del debito.

L'opportunità di operare attraverso molteplici strumenti è stata affermata anche per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo. I Paesi donatori, infatti, sono stati incoraggiati a considerare la possibilità di contributi non solo al Fondo Speciale per la Sicurezza Alimentare e la Salubrità degli Alimenti, istituito dal Direttore Generale della FAO, ma anche a ogni altro strumento volontario, incluse in particolare le altre due Agenzie del polo romano delle Nazioni Unite (il Programma Alimentare Mondiale e l'IFAD). Sempre in quest'ottica, è parso innovativo l'accento posto sulle esigenze del mondo rurale, con l'annuncio di iniziative in questo campo da parte della Banca Mondiale, i cui finanziamenti all'agricoltura avevano subito un drastico calo nel corso dell'ultimo decennio.

La necessità di un approccio multidimensionale al problema della sicurezza alimentare spiega il concetto di un'Alleanza Internazionale contro la fame, divenuto titolo della Dichiarazione e ripreso nel suo preambolo. A tal fine, per assicurare il coordinamento tra i vari soggetti e strumenti disponibili, è stato confermato quale punto focale il Comitato per la Sicurezza Alimentare, il cui ruolo esce rafforzato anche in relazione all'esercizio che dovrà essere condotto dall'apposito Gruppo di lavoro intergovernativo in tema di linee guida per il "diritto all'alimentazione".

#### **4. Il Vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile**

Il Vertice ONU di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile (WSSD), del settembre 2002, ha definito la nuova filosofia che dovrebbe informare la crescita economica: i processi di sviluppo non possono prescindere dalle esigenze di equilibrio sociale e di salvaguardia dell'ambiente – considerate non isolatamente, ma come parte integrante di tali processi – nell'interesse delle generazioni presenti e future.

Insieme alla Dichiarazione scaturita dal Vertice ONU del Millennio, che definisce gli obiettivi concreti di sviluppo della comunità internazionale nel passaggio al 21° secolo, e al *Monterrey Consensus* incentrato sul finanziamento dello sviluppo, che stabilisce la nuova strategia di creazione delle risorse ai fini dei processi di crescita economica nei Paesi in Via di Sviluppo, il WSSD completa il quadro teorico che dovrebbe governare la crescita economica mondiale.

Fra le tematiche contenute nel Piano d'Attuazione di Johannesburg particolare importanza rivestono l'affermazione dei principi del buon governo e la promozione dei diritti umani e sociali, la lotta alla povertà, la protezione della salute, l'elaborazione di modelli di produzione e consumo sostenibili, l'accesso all'acqua, la protezione degli oceani e della biodiversità, la lotta ai cambiamenti climatici e lo sfruttamento delle energie rinnovabili, la promozione dei partenariati di tipo II (pubblico-privato).

Il Vertice ha saputo concordare, fissando precisi obiettivi e scadenze, un quadro complessivo per trovare soluzioni globali ai problemi del terzo millennio:

- la lotta alla povertà e la conferma dell'obiettivo delle Nazioni Unite di dimezzare entro il 2015 il numero delle persone con un reddito inferiore a un dollaro al giorno;
- la riduzione della metà, entro il 2015, della quota della popolazione mondiale che non ha accesso all'acqua potabile;
- l'eliminazione entro il 2020 dell'uso delle sostanze chimiche pericolose. Una riduzione significativa della perdita di bio-diversità entro il 2010;
- l'adozione entro il 2012 delle misure necessarie a realizzare la pesca sostenibile, in applicazione di un approccio basato sulla tutela dell'ecosistema marino;
- un aumento sostanziale entro il 2010 della quota di produzione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili e la promozione di tecnologie energetiche a basso impatto ambientale.

Numerosi sono stati i programmi concreti che sono stati avviati e importanti gli obiettivi e le scadenze che sono stati fissati. Per la prima volta dopo il Vertice di Rio de Janeiro, il "Documento Finale" non consiste in dichiarazioni di principio ma reca in allegato un preciso programma di 562 iniziative che attuano le decisioni adottate.

Il Vertice è riuscito inoltre a raggiungere un accordo sul modo di sostenere finanziariamente gli impegni assunti. Gli obiettivi concordati saranno raggiunti mediante un'ampia gamma di strumenti: dagli aiuti decisi dalla Conferenza sul finanziamento dello sviluppo a Monterrey, alla cancellazione dei debiti ai Paesi in Via di Sviluppo; dagli schemi di riconversione del debito in attività a sostegno dello sviluppo durevole, alla costituzione di un fondo mondiale per lo sviluppo sostenibile.

A Johannesburg si è riaffermato il nuovo modo di intendere la Cooperazione allo sviluppo. Il Vertice, raccordandosi con il piano del G8 per l'Africa, ha definito la funzione degli aiuti pubblici governativi (ODA) quale strumento mirato a favorire gli

investimenti privati, che dovranno costituire in sinergia il volano della crescita economica dei Paesi non industrializzati.

## 5. L'impulso del G8 nella lotta alla povertà

La Presidenza italiana del G8 prima, e la Presidenza canadese dopo, hanno posto al centro dell'agenda del Vertice di Genova e di Kananaskis le questioni dello sviluppo, della riduzione della povertà e dell'efficacia degli aiuti. I principali temi oggetto di discussione in sede di G8 riguardano i seguenti aspetti connessi con la riduzione della povertà:

- il Fondo Globale per la lotta all'AIDS;
- il Piano per l'Africa;
- la strategia per l'*e-government*;
- il programma *Education for All*;
- il rafforzamento dell'iniziativa HIPC.

### a) Fondo Globale per la lotta all'AIDS

Il Fondo Globale per la lotta contro l'AIDS, la malaria e la tubercolosi è stato istituito grazie all'impulso della Presidenza italiana e al sostegno ricevuto dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan.

Il Fondo è un'iniziativa autonoma di partenariato pubblico-privato, cui già aderiscono circa 30 Stati, Organismi Internazionali (come la Banca Mondiale, l'Organizzazione Mondiale della Sanità, l'Agenzia delle Nazioni Unite per la lotta contro l'AIDS) e associazioni private (*World Economic Forum, Global Alliance for Vaccines and Immunization*). Il Fondo è operativo dal gennaio 2002. Il Governo italiano si è impegnato a finanziare il Fondo con la somma di 200 milioni di dollari nel biennio 2002-2003, e ha erogato nel 2002 la prima *tranche* di 100 milioni di dollari. Si tratta di un livello di contribuzione molto elevato, secondo solo a quello degli Stati Uniti (500 milioni di dollari).

### b) Piano per l'Africa

Il Vertice di Genova del 2001 ha proposto il piano di azione per l'Africa, successivamente adottato dal Vertice del G8 di Kananaskis. Il Piano è finalizzato al sostegno della NePAD (*New Partnership for African Development*), promossa dall'OUA in occasione del Vertice di Lusaka.

La NePAD, anche dopo il Vertice di Durban che ha avviato la trasformazione dell'OUA in Unità Africana, ha infatti polarizzato l'attenzione della comunità internazionale come modello di partenariato particolarmente promettente perché:

- configura un impegno dei dirigenti africani con i loro popoli per lo sviluppo della democrazia e per il miglioramento della gestione economica (l'aiuto dei Paesi occidentali è un elemento a ciò correlato);
- affronta le cause di fondo della povertà africana, come l'insicurezza e i conflitti, la debolezza delle istituzioni sotto il profilo della democrazia, della tutela dei diritti umani, della capacità di gestione economica;
- attribuisce la dovuta importanza alla partecipazione africana ai vantaggi della globalizzazione, con riferimento al commercio, agli investimenti, all'informatica e allo sviluppo sostenibile;

- persegue obiettivi essenziali in tema di educazione, salute, produttività agricola, gestione delle risorse idriche.

I Paesi del G8 sosterranno con i loro programmi di cooperazione il perseguimento degli obiettivi che sono stati indicati – specularmente – dal Piano del G8 e dalla NePAD:

- la democrazia e il buon governo;
- la prevenzione e la composizione dei conflitti;
- la sicurezza alimentare, l'educazione e la salute (anche con la diffusione delle tecnologie informatiche);
- una crescente partecipazione dei Paesi africani al commercio internazionale;
- la promozione degli investimenti privati in Africa.

I Paesi del G8 concorrono a rafforzare, insieme alle principali Agenzie delle Nazioni Unite e alle Banche di Sviluppo Multilaterali, la collaborazione con l'Unione Africana e con le organizzazioni sub-regionali del continente per l'implementazione delle finalità di sviluppo indicate nel Piano.

Al Vertice di Kananaskis, con il Piano per l'Africa, i Paesi del G8 hanno espresso l'impegno che almeno il 50% dei 12 miliardi di dollari di aiuti aggiuntivi nel periodo 2003-2006 promessi dai Paesi europei e dagli Stati Uniti a Monterrey, saranno destinati ai Paesi africani che governano investendo nei loro popoli e promuovendo le libertà politiche ed economiche. I Paesi del G8 si sono impegnati anche a versare fino a 1 miliardo di dollari aggiuntivo per assicurare la piena attuazione dell'iniziativa HIPC. La scelta dei Paesi cui aumentare l'aiuto si baserà sulla disponibilità dei PVS ad accettare le conclusioni del meccanismo di valutazione reciproca (*African peer review mechanism*) che la NePAD collettivamente ha deciso di istituire. In questo campo fondamentale è la collaborazione tra l'OCSE e la NePAD, cui l'Italia ha deciso di contribuire direttamente.

### c) Piano di Genova per l'e-government

Al *Summit* di Genova del luglio 2001 i Paesi del G8 hanno adottato un Piano d'azione i cui obiettivi sono:

- supportare le strategie per l'e-government dei PVS e delle economie emergenti;
- sviluppare le capacità umane;
- favorire la creazione e la diffusione di conoscenze;
- rafforzare l'imprenditorialità per uno sviluppo economico sostenibile;
- incoraggiare la partecipazione universale alla definizione delle strategie e degli aspetti tecnici innovativi introdotti dalla diffusione di Internet e delle *Information and Communication Technologies* (ICT);
- promuovere iniziative mirate alla diffusione delle ICT nei Paesi Meno Avanzati;
- dare priorità alle ICT nell'agenda del G8 e delle altre strategie e programmi di Aiuto Pubblico allo Sviluppo, rafforzando il coordinamento delle iniziative multilaterali.

A Kananaskis e poi al Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg, l'Italia ha illustrato come il tema dell'e-government costituisca una priorità per lo sviluppo, quale strumento per il rafforzamento della democrazia e dello stato di diritto. Perciò il Governo italiano, in collaborazione con le Nazioni Unite, ha organizzato a Palermo una Conferenza internazionale sul tema, nell'aprile 2002. Questo even-

to ha costituito la piattaforma per il lancio dell'iniziativa italiana consistente nell'elaborazione di un modello digitalizzato delle funzioni e dei servizi della pubblica amministrazione particolarmente adattabile alla realtà dei PVS, da offrire loro come contributo per la riduzione del divario digitale. Cinque PVS (Albania, Giordania, Tunisia, Nigeria e Mozambico), sono stati scelti come Paesi pilota di questo speciale partenariato, che la Cooperazione italiana porta avanti in collaborazione con le Nazioni Unite e la Banca Mondiale.

#### **d) Education for All**

L'istruzione è un fattore centrale per la lotta alla povertà e per lo sviluppo dell'occupazione. In particolare, debbono ricevere un'elevata priorità nelle strategie nazionali dei Governi dei PVS l'istruzione elementare e l'accesso delle bambine alla scuola. Il Vertice di Kananaskis ha approvato il rapporto della *Task Force* G8 sull'educazione, che aveva ricevuto notevole impulso sotto la Presidenza italiana.

Primo obiettivo della *Task Force* è stato di individuare le *best practices* utili al raggiungimento degli obiettivi del *Dakar Framework of Action for Education for All*, adottato in sede UNESCO. Il piano di azione di Dakar impegna i Governi dei PVS a raggiungere entro il 2015 un'educazione primaria di qualità per tutti, garantendone l'accesso anche alle bambine. I donatori, da parte loro, si sono impegnati a fornire un livello adeguato di risorse a tutti quei Paesi seriamente impegnati nel conseguimento di tale obiettivo.

## **6. La “ownership” per la lotta alla povertà**

Negli ultimi anni la comunità internazionale ha attribuito un'importanza crescente alla *ownership* delle politiche di sviluppo perseguite dai PVS, nel quadro della costruzione di forme innovatrici di partenariato con tali Paesi. La definizione di *ownership* fa riferimento all'adozione di coerenti strategie di lotta alla povertà da parte dei PVS, come requisito importante per migliorare l'impatto degli aiuti internazionali sui livelli di povertà.

Uno strumento sviluppato a partire dal 1999 per la definizione di tali strategie è il *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) (vedi *box*). Il PRSP ha preso il posto dei *Policy Framework Papers*, con importanti differenze rispetto a questi documenti: il PRSP è un documento orientato a risultati monitorabili di riduzione della povertà, rivolto a trattare dimensioni differenti (macroeconomiche, strutturali, settoriali e sociali), basato sugli interessi e sugli obiettivi del Paese beneficiario, elaborato in maniera partecipativa con il concorso ampio di soggetti locali, teso alla definizione di forme di partenariato tra il Governo e altri attori e caratterizzato da una visione di lungo termine.

Valutazioni preliminari dell'approccio del PRSP mostrano che lo sviluppo di tale documento è un'autentica sfida per i Paesi a basso reddito, in termini sia di analisi sia di organizzazione, e che le strategie da sole non sono sufficienti se non sono seguite dall'azione dei Paesi beneficiari e dei Paesi donatori. Da qui la distinzione tra *policy gaps* e *capacity gaps*. Ciò vuol dire – per i donatori – fornire sostegno tecnico e finanziario di *capacity building*, in maniera tempestiva e in modo che gli aiuti non impongano costi amministrativi non necessari sui Paesi riceventi. Ciò vuole anche

dire un'azione concertata tra i donatori e con le istituzioni della società civile, necessaria per coordinare le attività dei vari soggetti per il conseguimento degli obiettivi di riduzione della povertà definiti nel PRSP.

Questo quadro è valido in tutte le situazioni nelle quali il Governo di un PVS mostri di avere la volontà politica e almeno le basi della capacità istituzionale necessari per dotarsi di strategie di lotta alla povertà e per attuarle.

Cosa fare, tuttavia, nelle situazioni nelle quali tale volontà non esista e un pieno partenariato tra governi per la lotta alla povertà non sia possibile per mancanza di interlocutori governativi legittimi o credibili nel Paese beneficiario? Si tratta di quelle situazioni nelle quali la cattiva qualità della *governance* (caratterizzata da fattori come alti tassi di corruzione, violazioni di diritti umani, mancanza di meccanismi obiettivi di controllo e monitoraggio dell'azione pubblica, assenza o elevata debolezza delle istituzioni democratiche) non consente di definire quadri strategici condivisi di lotta alla povertà e di aiuto allo sviluppo. Variamente definite come partenariati difficili (DAC) o *Low-Income Countries Under Stress* - LICUS (Banca Mondiale), queste situazioni costituiscono una vera e propria sfida per la cooperazione allo sviluppo. In questi casi, la cooperazione internazionale ha il compito di sostenere attraverso la propria azione riforme e cambiamenti favorevoli per gli interessi delle fasce più deboli di popolazione, assicurando nel contempo attività di cooperazione a beneficio della popolazione più povera, e adattando in tal senso i meccanismi di coordinamento dell'aiuto allo sviluppo. Si tratta di un quadro ove la coerenza dell'azione dei donatori assume, se possibile, un significato ancora più pregnante.

### **POVERTY REDUCTION STRATEGY PAPERS (PRSP)**

Nel dicembre del 1999, i *Board* del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale hanno disegnato un nuovo approccio alla riduzione della povertà nei Paesi a basso reddito, il cui assunto è l'elaborazione da parte dei PVS di una strategia nazionale per la riduzione della povertà: il *Poverty Reduction Strategy Paper*.

Inizialmente il PRSP era richiesto come condizione indispensabile per beneficiare degli interventi di alleggerimento del debito dell'iniziativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*); successivamente l'approccio è stato allargato all'insieme delle attività condotte da FMI e Banca Mondiale nei Paesi beneficiari degli aiuti. In pratica i PRSP costituiscono un **punto di riferimento obbligatorio** per le attività di cooperazione di tutte le agenzie di cooperazione allo sviluppo. Essi descrivono i programmi e le politiche a livello macroeconomico, strutturale e sociale adottate da un Paese al fine di ridurre la povertà e promuovere la crescita, nonché la valutazione dei bisogni in termini di assistenza finanziaria esterna per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo.

Attualmente il processo PRSP è avviato in circa **60 Paesi a basso reddito**: tra questi, 13 hanno completato il processo presentando il *Paper*, mentre altri 35 Paesi hanno prodotto degli *Interim Poverty Reduction Strategy Papers*.

**COSA SONO**

come funzionano

### POVERTY REDUCTION STRATEGY PAPERS (PRSP)

La Banca Mondiale ha fissato sei principi alla base delle strategie di riduzione della povertà. I PRSP devono essere:

- 1.** *country-driven*, con il coinvolgimento più ampio possibile della società civile e del settore privato in tutto il processo di formulazione;
- 2.** focalizzati sui risultati in termini di benefici per le fasce più povere della popolazione (*pro poor growth*);
- 3.** fondati sul riconoscimento della natura multidimensionale della povertà;
- 4.** formulati secondo criteri di priorità e realistici, in modo da permettere la loro attuazione, tenendo conto sia degli aspetti finanziari sia delle capacità istituzionali;
- 5.** aperti alla partecipazione coordinata dei Paesi *partner* (agenzie di donatori bilaterali e multilaterali e organizzazioni non governative);
- 6.** basati su un'azione di lungo periodo per la riduzione della povertà.

Nell'adottare il PRSP, i Paesi a basso reddito devono dunque porre al centro delle loro strategie di sviluppo la riduzione della povertà; ciò implica un più efficace utilizzo delle risorse pubbliche. Le strategie riconoscono il ruolo degli investimenti – sia in capitale umano sia in infrastrutture – per conseguire una crescita robusta e sostenibile, nonché la necessità di coerenti politiche macroeconomiche, di *good governance* e di istituzioni stabili ed efficienti. I PVS devono creare al loro interno un clima favorevole agli investimenti, che permetta di competere sul mercato internazionale dei capitali, promuovendo così una crescita che nel lungo termine sia meno dipendente dagli Aiuti Pubblici allo Sviluppo. La comunità dei donatori è chiamata, da parte sua, a svolgere un ruolo cruciale nell'aumentare le risorse per la cooperazione allo sviluppo, ad aprire i mercati alle esportazioni dei PVS e ad eliminare progressivamente i sussidi distorsivi del commercio internazionale.

## 7. Tendenze nei movimenti dei capitali privati verso i PVS

L'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) rappresenta mediamente circa un quarto dei flussi finanziari netti diretti verso i PVS; gli altri tre quarti sono costituiti da movimenti di capitali privati, nel cui ambito un'importanza particolare assumono ai fini dello sviluppo gli investimenti esteri diretti. Sono noti, d'altra parte, i problemi che può causare la volatilità delle altre forme di investimento privato che – nei momenti di crisi – evidenziano la vulnerabilità delle economie dei PVS.

Nel 2002 la recessione economica mondiale si è tradotta, per il secondo anno consecutivo, in una vistosa diminuzione dei flussi netti di capitali (pubblici e privati) verso i PVS, che si sono attestati a 192 miliardi di dollari, pari a circa il 3,2% del PIL



globale dei PVS. Rispetto al 2001 la diminuzione si è verificata per tutte le componenti, ma in maniera più marcata nei flussi di capitale privato. Nel 2002 gli investimenti diretti all'estero sono infatti passati a 143 miliardi di dollari dai 171 miliardi del 2001, mentre il flusso debitorio netto del settore privato ha continuato a registrare valori negativi, e quindi una fuoriuscita di risorse finanziarie dai PVS pari a circa 9 miliardi di dollari.

Nel caso dell'Italia, nel 2002 i movimenti netti di capitale verso i PVS hanno registrato un segno negativo di 569 milioni di dollari, rispetto a un saldo negativo di 1,9 miliardi di dollari nel 2001. Su tale dato, anche se in misura minore rispetto all'anno passato, ha influito in particolar modo il deflusso netto di capitali di rischio dall'America Latina. A ciò si è aggiunto un dimezzamento degli investimenti diretti, passati dagli 1,2 miliardi di dollari del 2001 a 640 milioni nel 2002, pari allo 0,4% del totale mondiale.

La quasi totalità degli investimenti diretti italiani si concentra nei Paesi latino-americani a medio reddito, nonché in Cina e in India. La quota dell'Africa Sub-sahariana è di 13,8 milioni di dollari (2,1% del totale).

## 8. Tendenze dell'APS nei Paesi OCSE

L'APS, in termini quantitativi, non è la fonte principale di finanziamento dello sviluppo. Apporti più consistenti derivano dalla mobilitazione delle risorse interne dei PVS (quando si crei un ambiente favorevole agli investimenti, che scoraggi le fughe di capitali), dagli investimenti esteri, dalla partecipazione al commercio internazionale. L'APS peraltro svolge un ruolo essenziale, specialmente nei Paesi Meno Avanzati, di supporto delle autorità e della società civile locale nello sforzo di adeguare le istituzioni e i mercati, perché sappiano cogliere le opportunità di sviluppo che i processi di globalizzazione schiudono e per proteggere le fasce più deboli della popolazione.

Ogni anno l'OCSE elabora le statistiche sul volume degli aiuti nell'anno precedente. I risultati provvisori relativi al 2002 registrano un lieve incremento dell'APS del 4,9% in termini reali rispetto al 2001. Il rapporto APS/PIL è passato dallo 0,22% del 2001 allo 0,23% del 2002, per un APS totale pari a 57 miliardi di dollari. Gli elementi che meritano di essere maggiormente evidenziati sono:

- la conferma di una riduzione degli aiuti giapponesi, che ha fatto perdere al Giappone la posizione di maggiore donatore mondiale in favore degli Stati Uniti;
- l'aumento complessivo degli aiuti dei Paesi membri dell'Unione Europea (dallo 0,33% allo 0,34%);
- l'incremento dell'11,6% dell'APS statunitense, dovuto in larga parte alle risorse finanziarie addizionali mobilitate successivamente all'attacco terroristico dell'11 settembre.

Nel 2002, in base ai dati comunicati all'OCSE, l'APS italiano è risultato pari allo 0,20% del PIL (circa 2,3 miliardi di euro). Il risultato è quindi nettamente migliore dello 0,17% che era stato ipotizzato nel mese di marzo 2002, con un aumento del 31,5% in termini reali rispetto al 2001. Il dato riflette un incremento degli aiuti bilaterali,

comprese le operazioni di cancellazioni del debito nel contesto della iniziativa HIPC e il finanziamento di iniziative a carattere globale, come il Fondo per la lotta all'AIDS, la tubercolosi e la malaria. L'Italia è così diventata il settimo donatore in termini di volume dell'APS.

L'OCSE ha calcolato l'impatto prevedibile degli impegni di aumento dell'APS annunciati alla Conferenza di Monterrey dai Paesi membri del DAC. Nel caso di pieno rispetto di detti impegni, nell'anno 2006 l'insieme dei Paesi OCSE conseguirebbe un rapporto APS/PIL dello 0,24% (in rapporto allo 0,22% del 2001).

I Paesi che hanno assunto gli impegni più onerosi sono i Paesi europei più distanti dall'obiettivo dello 0,7%. Innanzitutto l'Italia, sottoscrivendo al Consiglio Europeo di Barcellona l'obiettivo dello 0,33% entro il 2006, si è impegnata a triplicare nel giro di sette anni (dal 2000 al 2006) il suo APS, riportandolo al livello dei primi anni '90.

Ai fini del graduale perseguimento dell'obiettivo dello 0,33%, il Governo italiano ha inserito nel DPEF 2003-2006 un calendario di aumento dell'APS, che dovrà essere rivisto anno per anno fino al 2006, alla luce dell'andamento dell'economia e dei condizionamenti della finanza pubblica.

## FLUSSI DI AIUTI PUBBLICI ALLO SVILUPPO (APS) NEL 2002

Milioni di dollari USA e percentuali sul prodotto interno lordo (PIL)

	2002		2001		Variazioni % 2002/2001 in termini reali <sup>1</sup>
	APS milioni di US\$	APS/PIL %	APS milioni di US\$	APS/PIL %	
Australia	962	0,25	873	0,25	2,1
Austria	475	0,23	533	0,29	-16,5
Belgio	1.061	0,42	867	0,37	13,7
Canada	2.013	0,28	1.533	0,22	31,6
Danimarca	1.632	0,96	1.634	1,03	-6,4
Finlandia	466	0,35	389	0,32	12,5
Francia	5.182	0,36	4.198	0,32	15,3
Germania	5.359	0,27	4.990	0,27	0,4
Giappone	9.220	0,23	9.847	0,23	-1,8
Grecia	295	0,22	202	0,17	34,2
Irlanda	397	0,41	287	0,33	25,4
Italia	2.313	0,20	1.627	0,15	31,5
Lussemburgo	143	0,78	141	0,82	-3,5
Norvegia	1.746	0,91	1.346	0,80	16,0
Nuova Zelanda	124	0,23	112	0,25	0,5
Olanda	3.377	0,82	3.172	0,82	-2,2
Portogallo	282	0,24	268	0,25	-4,6
Regno Unito	4.749	0,30	4.579	0,32	-3,5
Spagna	1.608	0,25	1.737	0,30	-15,7
Stati Uniti	12.900	0,12	11.429	0,11	11,6
Svezia	1.754	0,74	1.666	0,77	-2,3
Svizzera	933	0,32	908	0,34	-5,6
<b>Totale DAC</b>	<b>56.991</b>	<b>0,23</b>	<b>52.337</b>	<b>0,22</b>	<b>4,9</b>
Sforzo medio per nazione	0,40		0,40		
<b>1. Commissione Europea</b>	<b>6.502</b>		<b>5.961</b>		<b>1,2</b>
<b>2. Paesi UE</b>	<b>29.093</b>	<b>0,34</b>	<b>26.290</b>	<b>0,33</b>	<b>2,8</b>
<b>3. Paesi G7</b>	<b>41.736</b>	<b>0,19</b>	<b>38.202</b>	<b>0,18</b>	<b>6,9</b>
<b>4. Paesi non-G7</b>	<b>15.255</b>	<b>0,46</b>	<b>14.135</b>	<b>0,47</b>	<b>-0,7</b>
<b>5. Corea</b>	<b>286</b>	<b>0,06</b>	<b>265</b>	<b>0,06</b>	<b>3,0</b>

1. Tenendo conto dell'inflazione e delle variazioni di cambio

PAGINA BIANCA

## **II**

### **L'EVOLUZIONE DELL'APS ITALIANO NEL 2002**

PAGINA BIANCA

## 1. L'andamento delle attività della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS)

Il Ministero degli Affari Esteri – tramite la DGCS – è responsabile della promozione e del coordinamento delle iniziative italiane di cooperazione allo sviluppo, ma gestisce direttamente soltanto un terzo circa dei finanziamenti destinati dall'Italia all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS), sotto forma di doni, crediti d'aiuto e aiuti alimentari. I restanti due terzi sono costituiti dai trasferimenti all'Unione Europea, dalle ricostituzioni del capitale di Banche e Fondi di sviluppo gestite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, e dalle ristrutturazioni e cancellazioni del debito dei Paesi in Via di Sviluppo (PVS). Linee di bilancio minori sono gestite da altri Ministeri (Ambiente, Interni, Salute, ecc.), nonché dalle Regioni e dagli enti locali.

La DGCS cura anche la concessione di finanziamenti agevolati alle imprese italiane che partecipano con capitale di rischio alla costituzione di imprese miste nei PVS, ai sensi dell'art. 7 della Legge 49/87. Questi finanziamenti non costituiscono APS.

### 1.1 Volume ed efficacia dell'aiuto

L'impegno a perseguire l'obiettivo di un rapporto tra Aiuto Pubblico allo Sviluppo e PIL pari allo 0,7% era stato assunto dal Governo italiano pochi giorni prima della Conferenza di Monterrey, in occasione del Consiglio Europeo di Barcellona (15-16 marzo 2002). In quella sede, l'Italia ha sottoscritto l'impegno dell'Unione Europea di perseguire il raggiungimento di un APS pari allo 0,33% del PIL entro il 2006. Il DPEF 2003-2006 ha inquadrato il perseguimento dell'obiettivo dello 0,33% entro il 2006, nel rispetto dei vincoli posti dal Patto di Stabilità e Crescita, attraverso due modalità:

1. con aumenti graduali delle risorse allocate per l'APS in tutte le sue diverse componenti;
2. con le cancellazioni del debito bilaterale dei PVS verso cui l'Italia vanta dei crediti sovrani (crediti d'aiuto e crediti commerciali assicurati dalla SACE) in attuazione della Legge 209/00<sup>1</sup>.

Per avanzare verso lo 0,33% seguendo un approccio graduale, sia per esigenze di bilancio sia per la necessità di dover adeguare gradatamente la capacità di spesa della Cooperazione, il DPEF ha delineato il seguente calendario, che dovrà essere rivisto anno per anno fino al 2006, in base alle esigenze imposte dalla congiuntura:

■ 2003 <sup>2</sup>	0,19%-0,20%
■ 2004	0,23%-0,24%
■ 2005	0,27%-0,28%
■ 2006	0,33%

<sup>1</sup> La Legge 209/2000 non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, tenuto conto che per i crediti d'aiuto la relativa copertura è stata a suo tempo assicurata con gli stanziamenti del Fondo Rotativo presso il Mediocredito Centrale, mentre per quanto concerne i crediti commerciali la SACE ha già corrisposto i relativi indennizzi.

<sup>2</sup> L'obiettivo per il 2003 è stato quantificato tenendo conto che per il 2002 si stimava che l'APS potesse attestarsi intorno allo 0,17%.

Gli indicatori del volume dell'APS in ogni singolo esercizio finanziario che la DGCS utilizza sono tre:

1. le iniziative deliberate, a seconda dei casi, dal Comitato Direzionale o dal Direttore Generale. È questo l'indicatore dei programmi che hanno completato l'istruttoria tecnico-economica, ma che ancora non si sono tradotti in impegni di spesa;
2. gli impegni di spesa assunti nell'anno in questione. È questo l'indicatore che segnala l'inizio concreto dell'attuazione di un intervento di cooperazione;
3. i pagamenti effettuati nel corso dell'anno. È questo l'indicatore utilizzato sul piano internazionale per misurare l'APS dei Paesi OCSE in rapporto al PIL, e quindi in rapporto all'obiettivo delle Nazioni Unite di trasferire annualmente ai PVS lo 0,7% del PIL.

L'andamento dell'APS italiano nell'ultimo triennio è stato il seguente:

■ 2000	0,13%
■ 2001	0,15%
■ 2002	0,20%

Questa progressione è dovuta essenzialmente a tre fattori:

1. la flessibilità gestionale e quindi la maggiore efficacia consentita alla DGCS dall'applicazione dell'art. 8 della Legge 266/99 (trasferimento di risorse dal Fondo Rotativo al CdR n. 9 "Cooperazione allo sviluppo" del MAE);
2. l'incremento costante (in termini assoluti e in termini percentuali) degli impegni di spesa assunti dalla DGCS in rapporto alle risorse finanziarie disponibili (competenza e residui);
3. l'attuazione della Legge 209/00 sulla cancellazione del debito dei Paesi più poveri e indebitati.

Per quanto riguarda l'andamento dei flussi di spesa gestiti direttamente dalla DGCS, il quadro relativo al triennio 2000-2002 è il seguente:

	2000	2001	2002
Impegni di spesa sul totale impegnabile (competenza + residui)	74,1%	86,1%	92,2%
Pagamenti sul totale della cassa disponibile	81,0%	73,0%	92,0%

Le conclusioni della Conferenza di Monterrey (il cosiddetto *Monterrey Consensus*) hanno inoltre impegnato i Paesi donatori a migliorare la qualità e l'efficacia degli aiuti. Nel corso del 2002 la Cooperazione italiana ha dato seguito a questo impegno lungo tre direttrici:

- sul piano interno, con la pubblicazione del Manuale operativo di monitoraggio e valutazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo;
- sul piano comunitario, assumendo i *Country Strategy Papers* e i *Regional Strategy Papers* dell'Unione Europea, insieme alle *Poverty Reduction Strategies* degli stessi PVS, come quadri di riferimento per i programmi italiani di cooperazione. In questo senso si può affermare che la Cooperazione italiana si trova in una fase di transizione dai "programmi-Paese" bilaterali, al loro inquadramento in una corni-