

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 1443/6
ALLEGATO

RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA SULL'ATTIVITÀ DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO PER L'ANNO 1989

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

PRESENTATA DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
(ANDREOTTI)

Allegata allo stato di previsione
del Ministero degli affari esteri (Tabella n. 6)
per l'anno finanziario 1989

Comunicata alla Presidenza il 30 settembre 1988

I. PROSPETTIVE DELLA COOPERAZIONE CON I PAESI IN VIA DI SVILUPPO (PVS) E AZIONE DELL'ITALIA

1. Considerazioni generali

La crisi economica che ha investito negli ultimi anni le deboli strutture dei Paesi in Via di Sviluppo appare destinata a caratterizzare ancora per qualche tempo lo scenario internazionale e rischia di determinare un più ampio divario fra Nord e Sud; ciò pur in presenza di un crescente impegno quantitativo - anche se non ai livelli auspicati - e di una tendenza ad una maggiore e più puntuale concertazione fra i Paesi donatori, nell'individuare misure politiche e tipi di interventi atti a favorire una inversione della tendenza in atto.

Tra il 1980 e il 1986 il peggioramento delle condizioni economiche dei PVS si è riflesso in maniera netta sui trasferimenti di risorse a loro favore, ridottesi - dati OCSE - da 128 a 84 miliardi di dollari USA.

Se anche le stime disponibili per il 1987 indicano un incremento di tali flussi (94 miliardi) rispetto al 1986 le risorse complessivamente a disposizione dei PVS risultano ancora largamente insufficienti al recupero del processo produttivo e al soddisfacimento dei bisogni delle popolazioni.

In un tale contesto va quindi segnalato il crescente peso che gli aiuti pubblici allo sviluppo (APS) sono venuti progressivamente assumendo nelle economie di quei paesi, divenendo la principale componente (da 1/3 nel 1980 a 2/3 nel 1986) dei trasferimenti finanziari a favore dei PVS.

Nello stesso periodo l'Italia ha progressivamente aumentato gli stanziamenti di bilancio per l'APS, fino a conseguire un rapporto con il proprio Prodotto Nazionale Lordo - calcolato secondi i nuovi criteri introdotti dall'ISTAT - dello 0,4%.

L'attuale fase della congiuntura economica internazionale, determinata da una tendenza ad una stasi dei

prezzi del petrolio e da un certo calo dei prezzi delle materie prime, richiede, oltre che un sempre costante e rinnovato impegno dei Paesi donatori, in particolare di quelli più industrializzati, anche una riflessione critica tesa a valutare in concreto le possibilità di nuove forme o modalità negli aiuti ai PVS, atte meglio a determinare un processo di svolta e di potenziale cambiamento nei loro meccanismi economici.

Per la grande maggioranza dei paesi in via di sviluppo il problema del debito estero nel 1987 si è aggravato, creando un quadro più difficile per l'azione di cooperazione svolta dai paesi donatori ed in particolare dall'Italia.

Il piano Baker, lanciato nel settembre del 1985 era partito dal riconoscimento che fosse insostenibile per i PVS far fronte al debito esterno tramite una contrazione degli investimenti e del consumo interno e che si dovesse invece riattivare il flusso dei crediti internazionali per stimolare una crescita della produzione dei PVS e delle loro esportazioni. La strategia internazionale del debito si era mossa quindi su tre direttrici: uno sforzo di riforma strutturale da parte dei paesi debitori, un maggior sostegno degli organismi internazionali di aiuto allo sviluppo ed una riattivazione dei flussi commerciali. Mentre risultati soddisfacenti sono stati raggiunti nelle prime due direttrici, le difficoltà si sono registrate per quanto riguarda la riattivazione dei crediti commerciali.

Nel corso del 1987 numerose banche commerciali non si sono associate allo sforzo di ristrutturazione del debito estero dei PVS e si sono verificati comunque lunghi ritardi nell'ottenere impegni di rifinanziamento. Il cumulo degli arretrati è così aumentato per i PVS indebitati. Inoltre la loro crescita economica è stata ineguale e generalmente più bassa di quanto sarebbe stato necessario per ripristinare condizioni di credibilità finanziaria.

Un risultato comunque positivo, cui l'Italia ha

apportato un sensibile contributo, è stato il lancio dell'azione speciale della Banca Mondiale a favore dei paesi maggiormenti indebitati dell'Africa a sud del Sahara.

L'azione sarà proseguita nei prossimi due anni e auspicabilmente coordinata con le nuove iniziative per l'alleggerimento del debito ora in fase di discussione in sede internazionale.

In mancanza di una più ampia solidarietà internazionale, molti dei PVS, in particolare quelli meno avanzati, risulterebbero non solo impossibilitati a far fronte ai loro obblighi di ripagamento, ma vedrebbero anche ulteriormente compromesse o vanificate le loro prospettive di sviluppo economico e sociale.

E' in questo quadro che va confermato e potenziato anche per il 1989 l'impegno del nostro Paese, in sintonia con quello degli altri principali donatori, teso ad assicurare un costante afflusso di fondi attraverso l'adeguamento delle risorse per lo sviluppo e la crescita del PNL.

Accanto alla problematica relativa agli aspetti quantitativi dell'APS va peraltro posta quella della qualità dell'aiuto. Se da un lato si dovrà con continuità far fronte in maniera adeguata alle gravi difficoltà contingenti, derivanti da calamità naturali, guerre civili, con interventi di emergenza non si potrà d'altra parte far mancare il necessario sostegno alle politiche di aggiustamento economico e strutturale in atto in numerosi PVS.

A tale indirizzo l'Italia si conforma sempre di più concorrendo ad assai utili sforzi multilaterali di sostegno e al coordinamento nell'ambito delle Istituzioni di Bretton Woods.

Nel breve periodo non va d'altra parte ignorato che la cooperazione internazionale e quindi quella italiana, deve misurarsi anche con il drammatico problema dei profughi e dei rifugiati in Asia e, soprattutto, in Africa sub-sahariana.

Il fenomeno costituisce, per le dimensioni che va assumendo, una preoccupante minaccia per la sopravvivenza stessa delle deboli strutture sociali ed economiche di molte delle nazioni del continente africano e deve quindi essere

affrontato in maniera adeguata, sia sotto il profilo finanziario, che della efficacia e tempestività degli interventi.

In tale contesto un cenno particolare va riservato ai programmi di assistenza all'Afghanistan.

Dopo quasi 10 anni di conflitti, il Paese si trova ora in una situazione in cui le basi stesse della vita economica e sociale sono gravemente compromesse. Più di cinque milioni di persone sono state costrette a cercare rifugio nei vicini Iran e Pakistan. Molte famiglie hanno abbandonato le campagne alla ricerca di maggior sicurezza nelle città lasciando spopolate molte aree rurali.

Per far fronte a questa situazione il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha lanciato, l'11 giugno 1988, un appello che contiene le direttrici principali dell'azione che appare necessario avviare per venire incontro alle esigenze a breve e medio periodo.

Da parte nostra si è dimostrato interesse soprattutto per la fase di emergenza dato il suo alto significato umanitario e si è configurato un intervento del valore complessivo di 14 milioni di dollari USA.

Ulteriori contributi potranno essere considerati quando la strategia di intervento sarà meglio articolata, nonchè quando sarà messo in moto il previsto meccanismo di coordinamento fra i Paesi donatori. A tal riguardo particolare attenzione dovrà essere dedicata all'azione che dovrebbe essere concordata in ambito comunitario.

L'Italia intende quindi continuare nel suo impegno di solidarietà verso i PVS nel quadro dei suoi obiettivi di politica estera, di cui la cooperazione allo sviluppo costituisce parte integrante. Quindi è auspicabile che l'andamento ascensionale degli stanziamenti di bilancio per l'APS, registrato anche dalla Legge Finanziaria approvata nel marzo scorso, sia almeno confermato; pur tenendo conto, infatti, del problema generale del contenimento della spesa pubblica non si può non dimenticare l'impegno, più volte ribadito in sede internazionale, di raggiungere un volume di stanziamenti dello 0,7% rispetto al PNL.

La flessione registrata nel 1987 dal livello delle

nostre erogazioni rispetto all'anno precedente (0,3% contro lo 0,40%), appare giustificata da fenomeni contingenti da imputare quasi interamente al multilaterale, calato di circa 320 miliardi, in particolare alla voce Banche e Fondi, caratterizzata da un andamento ciclico, con una concentrazione di finanziamenti su alcuni esercizi.

2. Quadro generale dell'attività di cooperazione.

La fase di transizione determinata dall'entrata in vigore della nuova legge può considerarsi ormai quasi interamente superata; nel corso del 1989 si dovrà agire rapidamente per rimuovere gli ultimi ostacoli frapposti alla completa messa a regime delle strutture previste dalla L. 49/87 e nel contempo studiare nuovi meccanismi organizzativi, logistici e operativi capaci di ovviare alle lacune e incongruenze che il primo periodo di applicazione della nuova normativa ha inevitabilmente evidenziato.

Anche se per alcuni aspetti, in particolare per la messa a regime dell'UTC e delle UTL, le procedure si sono rivelate più complesse del previsto, determinando pertanto dei ritardi rispetto ai tempi prevedibili, si può affermare che, complessivamente, l'applicazione del nuovo quadro normativo ha avuto luogo in tempi rapidi, in particolare se confrontati con la complessità degli adempimenti richiesti.

La recente conclusione dell'iter del regolamento di attuazione della nuova Legge, registrato dagli Organi di controllo nel maggio scorso, potrà dare ulteriore impulso all'attività di cooperazione, permettendo di introdurre taluni meccanismi semplificati, pur nel pieno rispetto dei principi di trasparenza cui la L. 49/87 si ispira. L'obiettivo è quello di ridurre i tempi, finora alquanto lunghi, intercorrenti fra il momento della individuazione delle iniziative ed il loro effettivo avvio, in un quadro di maggiori garanzie per le giuste aspettative delle popolazioni beneficiarie e per la prioritaria esigenza di un efficace e razionale utilizzo dei fondi messi a disposizione dall'attività di cooperazione. Va inoltre evidenziato come

sia il CICS, sia il Comitato Direzionale, abbiano recentemente confermato, rispettivamente, gli indirizzi programmatici e le direttive di attuazione di tali indirizzi nei testi adottati nel 1987.

Esiste quindi un preciso quadro di riferimento cui l'attività concreta della nostra cooperazione dovrà confrontarsi nel corso dell'anno 1989 e seguenti, rispettando le indicazioni che i documenti citati forniscono in tema di priorità geografiche, settoriali e destinazione dei fondi.

Gli stessi organi decisionali, in particolare il Comitato Direzionale, hanno d'altra parte dedicato parte della loro attività alla discussione di tematiche, aventi carattere generale, concluse con l'approvazione di documenti particolarmente significativi, con l'obiettivo di rendere la nostra attività di cooperazione sempre più efficace e meno episodica.

Al riguardo occorre segnalare soprattutto:

- programmazione e strumenti nella politica di cooperazione allo sviluppo;
- definizione e criteri per la programmazione;
- identificazione e realizzazione degli interventi straordinari;
- linee di azione per la promozione del ruolo della donna nei PVS;
- direttive di attuazione dell'art. 7, L. 49/87 in tema di imprese miste;
- individuazione della percentuale di spese locali nei vari PVS finanziabili con crediti di aiuto.

Lo sforzo per migliorare qualitativamente il nostro aiuto ha trovato conferma anche in sede internazionale, ove si è realizzata una più stretta concertazione che ci ha visti partecipi e impegnati in misura significativa. Tale impegno andrà particolarmente

curato e meglio sviluppato nel corso del 1989 per permetterci di confrontarci meglio con gli altri principali donatori sui criteri che guidano la nostra attività, il cui contenuto innovativo ha trovato incoraggianti riconoscimenti. L'esercizio sarà inoltre utile per acquisire nuovi elementi atti a migliorare le nostre procedure e ad ampliare il coordinamento operativo per valorizzare e massimizzare l'"effetto aiuto" verso i paesi beneficiari.

Occorre infine evidenziare come sia complementare alla nuova impostazione, determinata dalla L. 49/87, un approccio negoziale con i Paesi beneficiari che tenga adeguato conto delle indicazioni e dei vincoli derivanti dai programmi di aggiustamento strutturale seguiti dai PVS con il sostegno della Banca Mondiale e dal F.M.I..

Sarà pertanto necessario dedicare particolare attenzione nella individuazione e sviluppo delle politiche di cooperazione nei singoli PVS, all'attività svolta dalla Banca Mondiale per il coordinamento degli stessi interventi con il F.M.I., con le banche e i fondi regionali di sviluppo e con i maggiori paesi donatori.

Sarà inoltre opportuno esaminare con cura non solo i programmi di sviluppo dei PVS, in coordinamento con gli altri paesi donatori, ma anche introdurre e praticare quelle tecniche di valutazione economica, in termini di costi-benefici, dei singoli progetti di cooperazione, già sperimentate con successo dalla Banca Mondiale per i propri interventi.

Si può affermare infine che è stata prestata la massima attenzione e cura in occasione di accordi intergovernativi, verbalizzati in sede di Commissioni Miste, nell'inserire le singole iniziative di cooperazione in programmi-paese che devono rappresentare un organico punto di riferimento per i nostri interventi nei PVS.

3. Destinazione delle risorse finanziarie.

L'esame del documento di programmazione 1988 dell'attività di cooperazione allo sviluppo (art. 9 c. 4/a L. 49/87) da parte del Comitato Consultivo e del Comitato Direzionale rappresenta il momento conclusivo di un complesso iter avviato con l'approvazione della legge finanziaria e di bilancio dello stato per il 1988 (rispettivamente L. 11/3/88 n. 67 e n. 79).

Attraverso fasi successive, quali le già citate decisioni del CICS e del Comitato Direzionale per la conferma degli indirizzi programmatici e delle relative direttive di attuazione, si è provveduto a determinare la ripartizione delle risorse finanziarie stanziato per l'APS per l'anno in corso, tenendo altresì conto delle previsioni formulate per il 1989 e 1990.

Alla cooperazione multilaterale, al netto delle iniziative multilaterali, è stata riservata una quota non superiore al 40% degli stanziamenti globali per l'APS.

Il CICS ha altresì deliberato di integrare il Fondo speciale cooperazione ed il Fondo rotativo con parte dei fondi accantonati sul cap. 9005 TE elevando quindi gli importi sui due Fondi rispettivamente a 1350 e 1000 miliardi.

Agli aiuti alimentari in via bilaterale è stata assegnata una somma complessiva pari a 270 miliardi, di cui 130 sul Fondo di cooperazione e 140 sul Fondo AIMA.

Si tratta di decisioni che, pur non riguardando direttamente l'esercizio finanziario 1989, offrono una ragionevole guida per assicurare che l'attività di cooperazione, che ha una natura intrinsecamente pluriennale, si svolga senza soluzioni di continuità da un anno all'altro.

E' lecito prospettare che anche per il 1989 la ripartizione delle risorse fra cooperazione bilaterale e multilaterale seguirà il trend consolidato; per le prime sarà sempre opportuno riservare una parte delle risorse per gli interventi straordinari e di emergenza di cui all'art. 11 l. 49/87, volti a contenere fenomeni come siccità, carestie e calamità naturali. Sarà inoltre utile assicurare

per il 1989 un ampio margine per gli interventi a dono per far fronte a esigenze di carattere umanitario.

Per gli interventi straordinari il CICS procederà alla determinazione della relativa quota sulla base di approfonditi elementi informativi che la D.G.C.S. fornirà alla luce anche dei più recenti avvenimenti che in alcune zone (Afghanistan, Africa Australe, Corno d'Africa) hanno determinato l'ampliarsi del fenomeno di profughi e rifugiati.

In un contesto internazionale caratterizzato dal permanere di difficili condizioni economiche per molti dei PVS, è innegabile l'importanza del ruolo delle iniziative a dono; non si può peraltro trascurare l'impatto che il credito di aiuto ha nei confronti di quei paesi che, fra quelli prioritari, necessitano di tecnologie moderne e di vedere potenziate e ammodernate le loro capacità produttive per ridurre gli squilibri dei conti con l'estero.

Inoltre gli interventi a credito di aiuto possono rappresentare un fondamentale fattore catalizzatore e di incentivazione per far affluire più consistenti flussi di risorse, anche provenienti dal settore privato, verso i paesi impegnati in stadi del processo di sviluppo economico che necessitano di particolare sostegno finanziario ma la cui situazione debitoria finisce per circoscrivere e condizionare il loro accesso al libero mercato dei capitali. Il caso dell'Argentina è al riguardo emblematico.

Del resto l'ampio dibattito in corso, non solo in Italia, sull'utilizzazione di nuovi strumenti quali la concessione di crediti agevolati alle imprese miste (art. 7 L. 49/87), dimostra quanto necessario sia ideare nuovi meccanismi atti a contrastare la caduta dei flussi privati verso i PVS.

In tale contesto, la conferma da parte del CICS di riservare per il 1988, e auspicabilmente per il 1989, una quota del Fondo rotativo pari a 100 miliardi di lire per il parziale finanziamento delle quote di capitali di rischio di società italiane in imprese miste da realizzarsi nei PVS, appare estremamente significativa.

E' auspicabile che nel 1989 potranno iniziare a costituirsi ed a operare nei PVS imprese miste, considerato

che la D.G.C.S. ha messo ormai a punto le procedure normative per accedere a tale forma di credito da parte delle imprese private e che sono in avanzata fase di valutazione le richieste sinora formulate in conformità con i criteri fissati.

4. Nuovi sviluppi della cooperazione italiana

Nel corso del 1989 è previsto un ampliamento delle capacità di intervento delle ONG, considerata la linea di tendenza già manifestatasi nel corso del 1987, dove si sono avuti incrementi nel riconoscimento di nuove ONG (15), nelle approvazioni di programmi (65 di cui 13 affidati) e nell'invio di volontari (120) e cooperanti (110).

Tale tendenza sta trovando conferma nel 1988 e, ormai superate le ultime difficoltà dovute ai ritardi nella regolamentazione "di secondo grado" per l'applicazione della legge 49/87, è fondato ritenere che nel 1989 sarà ulteriormente rafforzato il ruolo delle ONG, considerate le particolari caratteristiche della loro attività, in termini di tempestività e coinvolgimento delle popolazioni e di economicità degli interventi.

Va sottolineata inoltre l'apertura e il potenziamento delle ONG verso nuove realtà geografiche, in specie verso l'Asia: ciò contribuirà ancora di più a rafforzare il rapporto di collaborazione fra DGCS e le ONG.

E' ragionevole pertanto prospettare che il fondo di 90 miliardi, riservato per il 1988 alle ONG per il sostegno dei propri programmi, sarà ampiamente superato nel corso del 1989.

La nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo, nel chiaro intento di valorizzare i potenziali e originali contributi delle comunità e delle strutture economico-sociali locali, ha inoltre, attribuito un ruolo propositivo di rilievo alle Regioni, alle Province autonome ed agli Enti locali.

Nel corso del 1988 è stata condotta un' intensa riflessione sulle modalità di svolgimento di detto ruolo che si è conclusa con l'approvazione da parte del Comitato Consultivo di un articolato documento-guida destinato a conferire notevole impulso alla collaborazione fra le

strutture centrali e quelle periferiche, nonché ad individuare specifici ambiti di attività e tipologie di interventi particolarmente adatti all' affermazione del ruolo di mobilitazione delle risorse territoriali affidato alle Regioni ed agli Enti locali.

Il documento-guida del Comitato Consultivo, nelle sue linee essenziali, verrà sottoposto prossimamente al CICS per poi assumere la veste giuridica di atto governativo di indirizzo e coordinamento nel quadro della attuazione delle corrispondenti disposizioni della legge 49/87. Sarà aperta in tal modo la strada alla realizzazione concreta di una delle più interessanti innovazioni introdotte dal Parlamento nei principi e nelle modalità di attuazione della cooperazione italiana con i paesi in via di sviluppo.

Altro importante capitolo riguarda il ruolo di promozione della donna nei PVS che trova il fondamento nella legge n. 49/87 ed in particolare nelle "Linee di Azione della DGCS per la promozione del ruolo della donna nei PVS" approvate dal Comitato Direzionale il 25.02.1988.

L'obiettivo prioritario delle iniziative promosse sarà ancora quello di garantire che le esigenze della componente infantile e femminile della popolazione vengano debitamente tenute in considerazione nella politica e nelle azioni italiane di cooperazione a favore dei PVS. Si continuerà quindi per il 1989 ad assicurare, anche con interventi mirati e finalizzati, che i singoli progetti della DGCS ed i Programmi-paese tengano conto del ruolo delle funzioni svolte dalle donne nei PVS, facilitando la loro attiva partecipazione all' elaborazione di tali progetti, indicando i criteri specifici cui fare riferimento per valutare e valorizzare questo aspetto nelle singole iniziative.

Saranno consolidati e se possibile ampliati i contatti con le Organizzazioni Multilaterali, che operano per la promozione del ruolo della donna nei PVS, ed in particolare con l'UNIFEM (Fondo delle Nazioni Unite per le donne) e dell'INSTRAW (Istituto di ricerca e formazione per l'avanzamento della donna). Si cercherà inoltre di cogliere le opportunità di compartecipazione alle attività della Comunità Internazionale in sede CEE e in sede OCSE/DAC/WID.

Si stima che per la realizzazione dell'intero arco di progetti (bilaterali e multilaterali) possano essere

impegnate risorse per un totale di 20 miliardi di lire.

II. PRIORITA' GEOGRAFICHE

1. Considerazioni generali

La politica di cooperazione allo sviluppo costituisce parte integrante della politica estera dell'Italia (art. 1 L. 49/87): essa è andata sempre più sviluppandosi come indispensabile strumento per l'attivazione della nostra presenza nel contesto internazionale a favore del progresso umano e sociale e della promozione della pace mondiale nel rispetto del dettato costituzionale.

Il quadro delle priorità geografiche è stato meglio delineato nei suoi dettagli e articolazioni con decisioni adottate dal CICS e dal Comitato Direzionale, in particolare per quanto riguarda l'individuazione delle aree e dei paesi prioritari.

L'obiettivo che dovrà essere perseguito, nel corso del 1989 e anni seguenti, sarà quello di far sì che le singole iniziative siano inserite in programmi paese e che i nostri interventi nei diversi PVS non prioritari restino contenuti entro le quote pre-stabilite. Si dovrà giungere ad una situazione operativa e decisionale in cui gli organi deliberanti saranno chiamati ad esprimere il loro parere su "pacchetti" di iniziative, la cui attuazione e gestione sarebbe poi affidata alla DGCS con un periodico flusso di informazioni verso gli organi deliberanti medesimi circa l'andamento degli interventi approvati.

La ripartizione delle risorse per aree geografiche per il 1989 si articolerà in maniera non dissimile dalle linee di tendenza previste in sede di documento di programmazione 1988, che fissava i nuovi affidamenti per aree, privilegiando, com'è tradizione, l'Africa sub sahariana con il 45% delle risorse disponibili, rispetto ai Paesi dell'America Latina con il 19%, il BMVO e l'Asia con il 18%.

2. L'Africa

L'attività di cooperazione diretta verso la regione africana sub sahariana dovrà tenere conto delle diversità che caratterizzano il continente e che sinteticamente trovano riflesso nell'individuazione di tre grandi aree: Africa Occidentale, Africa Centrale ed orientale, Africa Australe.

Per ognuna di esse andrà perseguita nei prossimi anni una strategia non necessariamente omogenea con conseguenti e differenti linee di azione.

La prima area, Africa occidentale, comprende i nove paesi saheliani (Ciad, Niger, Mali, Mauritania, Burkina Faso, Senegal, Guinea Bissau, Isola di Capo Verde e Gambia) ed altri nove affacciati sul Golfo di Guinea (Guinea Conakry, Sierra Leone, Liberia, Costa d'Avorio, Ghana, Togo, Benin, Nigeria e Camerun).

L'area è caratterizzata da un "nord" fortemente insidiato da siccità e desertificazione ed un "sud", con caratteristiche quasi equatoriali, non privo di risorse e di potenzialità agro-forestali. Queste due distinte realtà hanno richiesto per il passato, ed è auspicabile che avvenga anche per il 1989, strumenti di cooperazione ed approcci differenziati, considerato anche che ad un "nord" musulmano, si contrappone un "sud" con società animiste o solo parzialmente musulmane, con minoranze cristiane.

Di tutti i paesi dell'area soltanto il Senegal è considerato prioritario per la nostra cooperazione e pertanto esso ha beneficiato di un notevole flusso di interventi a partire dal 1982, anche con interventi e progetti di sviluppo rurale integrato che per la loro consistenza richiederanno la destinazione di notevoli risorse finanziarie. Gli impegni assunti in Senegal, ammontanti a 181 miliardi, determineranno per il 1989 e anni seguenti un forte impegno dell'attività di cooperazione, anche se è auspicabile che sia analizzata e verificata l'attuale validità economica, finanziaria e sociale di progetti individuati e approvati in anni passati e, in alcuni casi, ancora in fase di studio di fattibilità.

Occorrerà prestare anche per il 1989 particolare attenzione alla cooperazione svolta nell'ambito del CILSS (Comitato Intergovernativo per la Lotta alla Siccità nel Sahel).

Per gli altri paesi beneficiari dell'Africa Occidentale, la cooperazione italiana seguirà ad intervenire con iniziative specifiche, rispondendo però al principio della concentrazione degli interventi, onde evitare un'eccessiva frammentazione dei nostri programmi.

I settori sui quali dovrà maggiormente svilupparsi, anche nel corso del 1989, l'azione italiana sono rappresentati dalla sanità, comunicazioni (infrastrutture) e agricoltura (sviluppo agricolo integrato).

L'Africa Centrale ed Orientale rappresenta la regione di massima concentrazione dell'aiuto italiano; in questa area si trovano cinque paesi prioritari (Somalia, Etiopia, Sudan, Gibuti e Kenya). In particolare l'aiuto italiano è indirizzato verso i due paesi tradizionalmente ai vertici assoluti della priorità per quanto riguarda la cooperazione italiana: Somalia ed Etiopia.

La gravità dei problemi cui i due paesi devono confrontarsi ed il ruolo che l'Italia intende continuare a svolgere per favorire ulteriormente il consolidarsi del processo di dialogo appena avviato, spiegano le ragioni della nostra scelta caratterizzata anche dall'importante sostegno finanziario e tecnico dato all'IGADD, per la vocazione di questa organizzazione a creare convergenze di interessi e basi di intesa fra i vari paesi membri.

Per il 1989 particolare impegno dovrà essere prestato per giungere ad un esame approfondito dei risultati ottenuti dalla nostra cooperazione proprio nei due paesi che maggiormente beneficiano del nostro intervento: Etiopia e Somalia.

Se il caso dell'Etiopia è molto complesso, per le dimensioni territoriali e demografiche, come anche per il composito quadro etnico, diverso appare il caso della Somalia, dove alcuni risultati sperati non sono stati pienamente realizzati. Sarà opportuno proseguire la riflessione avviata per meglio apprezzare i bisogni del paese e per coordinare la nostra risposta alla soluzione dei gravi problemi di sviluppo con lo sforzo multilaterale promosso e sostenuto dalle istituzioni di Bretton Woods. Tale esercizio

di razionalizzazione dovrà comunque essere poi applicato anche ad altri paesi di prima priorità, dove consistente è l'impegno finanziario del nostro Paese.

Per quanto poi riguarda Sudan, Kenya ed Uganda, positiva potrà seguire ad essere l'attività di cooperazione svolta dal nostro Paese, in particolare per il raffreddamento dei focolai di tensione esistenti soprattutto nelle zone frontaliere.

Il ruolo prioritario attribuito a Gibuti dalla nostra cooperazione va spiegato quale esplicito riconoscimento all'importanza dovuta alla posizione di cerniera che ha nel Corno d'Africa ed alla presenza della sede del Segretariato dell'IGADD. Non a caso i nostri interventi sono diretti essenzialmente allo sviluppo delle infrastrutture relative alle comunicazioni.

La nostra presenza in Africa Australe dovrà seguire ad ispirarsi a considerazioni di carattere politico-diplomatico, in particolare al desiderio di svolgere un ruolo di pace in una regione caratterizzata da un forte squilibrio fra le potenzialità economiche e la realtà, in cui i problemi del sottosviluppo sono aggravati dal permanere di fenomeni di guerriglia che determinano, soprattutto in Angola e Mozambico, l'ampliarsi del fenomeno di profughi e rifugiati. Nel corso del 1989 sarà opportuno dedicare la massima attenzione a tale fenomeno, molto ampio e diffuso nell'area, ed intervenire con iniziative finalizzate e mirate, il cui esito sia immediatamente percepibile, anche se in ogni caso non va sottovalutata la complessità del fenomeno.

Comunque, l'impegno italiano per l'area è stato confermato con una elevata percentuale (43%) dell'APS destinato all'Africa sub-sahariana e dalla crescita del nostro contributo per il SADCC (Southern Africa Development Coordination Conference).

Nel dicembre '87 cinque paesi membri del SADCC sono stati considerati prioritari per la cooperazione italiana: Mozambico, Tanzania - ambedue di prima priorità -, Angola, Zimbabwe e Zambia. Sono i paesi di maggiore rilevanza politica ed economica della regione; in particolare, il Mozambico è in ordine di grandezza il terzo paese beneficiario degli aiuti italiani; lo sforzo compiuto dalla nostra cooperazione dovrà essere finalizzato anche nel corso dei

prossimi anni a dare un aiuto consistente onde alleviare la gravissima crisi economica che il paese attraversa e per incoraggiare le linee di moderazione politica e di liberalizzazione economica verso le quali il governo di quel paese si sta gradualmente orientando.

3. Il B.M.V.O.

Le linee di tendenza già in atto, di assicurare un nuovo equilibrio fra le diverse aree geografiche, che, fermo restando il carattere prioritario dell'Africa Sub-Sahariana, dia il necessario spazio ai paesi del B.M.V.O. e a quelli delle altre aree geografiche, saranno esaminate in relazione anche ai profondi e continui cambiamenti che si verificano nello scenario e negli equilibri internazionali, alla nuova e particolare attenzione da prestare ad alcune aree dove si sviluppano nuove e particolari tensioni politiche o dove è necessario sostenere lo sviluppo dei paesi tornati di recente alla democrazia.

In particolare il B.M.V.O. rappresenta per l'Italia un'area dove va perseguita ed ulteriormente rafforzata una politica di stabilità e sicurezza come premessa per fare del Mediterraneo un reale bacino di pace e di comune prosperità.

Fermo restando la concentrazione degli aiuti sui due paesi di prima priorità, Egitto e Tunisia, c'è da considerare l'importanza dell'inclusione fra i paesi prioritari dell'Algeria, con la definizione di un programma organico di interventi, e il progressivo consolidarsi della cooperazione verso la Turchia e, soprattutto, l'apertura verso la Jugoslavia, che avvicina l'attività di cooperazione verso motivazioni di carattere politico e pone obiettivi di lungo periodo che finiranno per condizionare e modificare le nostre iniziative di sviluppo per l'area nei prossimi anni.

Una particolare attenzione è stata rivolta ai bisogni primari delle popolazioni palestinesi dei Territori Occupati della Cisgiordania e di Gaza.

Oltre a prestare ogni cura e avviare ogni possibile sforzo in vista del concreto e completo avvio del complesso di iniziative intrapreso già nel corso del 1987 e opportunamente modulato su tre essenziali direttrici concernenti

differenti tipologie di intervento (aiuti di emergenza, iniziative multilaterali per il tramite dell'UNRWA, UNDP, UNIDO, in campo alimentare igienico-sanitario produttivo e sociale, nonché interventi sanitari nell'ambito del noto "piano Hussein"), l'impegno della nostra cooperazione in favore di tali popolazioni ha in effetti registrato l'assunzione di ulteriori, specifiche iniziative intese a contribuire al soddisfacimento immediato di urgenti, fondamentali esigenze delle popolazioni medesime.

Gli ultimi, noti sviluppi, ed in particolare l'acuirsi della già delicata situazione politico-militare determinatasi nei territori in questione, in connessione con l'Intifada, vanno analizzati, ai fini delle attività di cooperazione, in congiunzione con le prevedibili implicazioni derivanti dalla recente decisione del Governo giordano di annullare gli impegni previsti nella cornice del piano a suo tempo adottato in favore di tali territori. E' prescindibile pertanto l'esigenza di programmare analoghe, ulteriori iniziative anche per il prossimo 1989, inerenti bisogni fondamentali quali quello del ripristino di micro-infrastrutture sociali e produttive con la dovuta attenzione alla sanità, all'istruzione professionale e al livello di tutela igienico-alimentare.

Ferme restando le più globali riflessioni che l'evoluzione dell'attuale situazione locale potrà comportare, l'azione da noi già impostata in favore dei Territori Occupati della Cisgiordania e di Gaza dovrebbe in tal modo consolidarsi secondo finalità eminentemente umanitarie, onde rispondere allo stato di ampio bisogno delle locali popolazioni palestinesi.

4. America Latina

Nel 1989 una ulteriore e crescente attenzione verrà prestata all'America Latina, dove l'Italia intrattiene stabili rapporti di cooperazione con 22 dei 33 stati indipendenti, in cui è compresa l'area latino-americana che tradizionalmente viene suddivisa in tre sottoregioni: America del Sud, America Centrale e Caraibi. Da una fase iniziale che vedeva l'attività di cooperazione, che risale a prima degli

anni '80, finalizzata ad una serie di interventi che privilegiavano l'attività di formazione, si è passati, in questi ultimi anni, al dispiegarsi di iniziative effettive e potenziali che fanno di quest'area uno dei partners ideali per l'Italia, considerata anche l'attiva presenza di forti comunità italiane che hanno contribuito a creare stretti legami di amicizia e collaborazione con il nostro Paese.

Il rapporto di associazione particolare e la connessa intesa operativa stabiliti con l'Argentina, metterà a disposizione di questo paese consistenti risorse suscettibili di favorire l'ammodernamento del sistema industriale argentino, indispensabile presupposto alla stabilità economica del Paese. Bisognerà perseguire con determinazione l'obiettivo di favorire e soprattutto realizzare concretamente imprese miste in questo paese avvalendosi della apposita riserva istituita sul fondo di rotazione.

Per l'altro paese di prima priorità, il Perù, dove si è concluso il primo programma triennale, con l'approvazione di quasi tutti gli interventi importanti e con una forte presenza dell'attività di volontariato per una spesa di 36 miliardi di lire, risulta già impostato il secondo programma triennale 1989/91 che conferma l'interesse del nostro Paese ad una solidarietà accresciuta alla forte domanda di sostegno socio umanitario che saliva da quel Paese andino. La difficile situazione economico-finanziaria e la grave esposizione debitoria dei paesi dell'area inducono tuttavia a intervenire per ampliare la base produttiva e per migliorare la competitività delle imprese locali per aprire nuove prospettive di mercato. Solo attraverso un maggiore equilibrio dei conti con l'estero si potrà contribuire ad una stabile soluzione del problema.

5. Asia

Per l'Asia, in particolare, dovrà essere svolta un'accurata azione mirata a confermare anche per il 1989 il livello degli impegni assunti, nell'obiettivo di rispettare la quota del 18%, sul totale APS, fissata dal Comitato Direzionale.

Sarà inoltre necessario svolgere un'azione mirata a

produrre un'accelerazione dell'istruttoria per intensificare sia il ritmo delle approvazioni degli organi deliberanti, che l'attività operativa volta a realizzare quanto ancora resta per le iniziative già approvate.

Delle complessive risorse disponibili per impegni politici, la maggior parte di esse sono normalmente riservate a Cina ed India, paesi di prima priorità: in particolare, onde evitare il fenomeno della frammentazione degli interventi, potrà essere utile sostenere, considerata la nostra disponibilità, già manifestata nelle sedi opportune, l'azione che la Banca Mondiale, in sintonia con quella della Banca Asiatica di sviluppo, potrà esercitare nel cofinanziare progetti di particolare consistenza, che richiedono la mobilitazione di cospicui investimenti.

Nel corso del 1989 e degli anni seguenti, la politica di cooperazione verso i paesi dell'Asia dovrà ulteriormente contribuire sia al processo di crescita di paesi di grande rilievo, che possono assumere un ruolo di fattore di stabilità della regione, come Cina, India e Pakistan, sia a sostenere l'evoluzione pluralista e in senso democratico di altri paesi, come le Filippine e lo Sri Lanka. In ogni caso sarà perseguita una politica di sostegno economico mirata al potenziamento delle capacità produttive, come nel caso dell'Indonesia e Thailandia, favorendo il crescente interesse di questi paesi a sfruttare e valorizzare l'apporto tecnologico e finanziario dell'Italia. Il processo di modernizzazione di Cina ed India, la riforma agraria delle Filippine e i programmi di ricostruzione in Paesi colpiti da forti tensioni e crisi di stabilità, continueranno a costituire significativi riferimenti per la nostra azione di sostegno.

III. LE PRIORITA' SETTORIALI

1. Considerazioni generali

La politica italiana di cooperazione allo sviluppo, conformandosi agli Indirizzi Programmatici fissati dal CICS nella riunione dell'8 settembre 1987 e confermati anche per l'anno 1988 con delibera del 18/4/1988, assegna la priorità ai settori agro-alimentare, della sanità, della formazione, delle infrastrutture, dell'industria, delle risorse naturali e dell'ambiente, dell'energia e delle materie prime. Sono settori di intervento nei quali si esercita la nostra attività di cooperazione e sono strettamente connessi a esigenze di sviluppo economico e di soddisfacimento di bisogni primari delle popolazioni, che hanno, pertanto, ognuno una importanza e una valenza da perseguire con efficacia e continuità.

Se in linea di principio i settori di intervento definiti come prioritari dal CICS, vanno tutti privilegiati e perseguiti, sempre con riferimento e nel rispetto delle esigenze e dei problemi dei singoli PVS, c'è da ritenere che, a partire dal 1989, dovrà realizzarsi con più incisività e maggiore chiarezza una politica e un approccio più pragmatico che punti a fissare delle linee di priorità settoriale caso per caso a seconda del Paese interessato.

Tale obiettivo, una volta fissata e confermata dal CICS, anche per il 1989, la cornice settoriale entro la quale gli interventi andranno a collocarsi, dovrà essere impostato e poi perseguito già a partire dal 1989 per poter produrre risultati soddisfacenti nei prossimi anni.

2. Settori Agro Alimentare e rurale

Nell'esaminare e nel fissare, poi, le priorità e l'importanza dei settori d'intervento c'è da tenere presente che il settore agro-alimentare ha avuto nel passato e dovrà mantenere in futuro una posizione preminente, nella prospettiva di giungere al soddisfacimento dei bisogni primari dei PVS e di contribuire alla riabilitazione delle loro economie.

La cooperazione italiana ha come obiettivo lo

sviluppo endogeno ed il rafforzamento dell'autonoma capacità di produzione alimentare dei Paesi del Terzo Mondo.

Gli interventi saranno effettuati utilizzando il patrimonio tecnico-scientifico e tecnologico dell'agricoltura italiana, che si rivelerà più adatto alle specifiche situazioni locali, e che verrà opportunamente integrato con le componenti di assistenza tecnica, formazione e divulgazione agricola di volta in volta ritenute necessarie, cercando di favorire il più possibile la partecipazione locale.

Il settore dello sviluppo rurale sarà favorito attraverso il finanziamento della meccanizzazione, dell'irrigazione e del miglioramento della produzione vegetale, che permette di fronteggiare nel breve periodo la crescente domanda di derrate alimentari e di aumentare le esportazioni dei paesi beneficiari.

3. Settore della Formazione

Un ruolo di primaria importanza è rivestito dal settore della formazione, che costituisce una componente permanente di tutta la cooperazione italiana ("priorità a taglio orizzontale"), allo scopo di favorire l'autonoma capacità di crescita culturale ed economica dei Paesi in Via di Sviluppo. Particolare cura è data alla "formazione di formatori", che assicurino la prosecuzione nel tempo dell'intervento italiano.

Gli interventi di formazione, pur se realizzati prevalentemente in loco, possono essere sviluppati anche in Italia, ove lo richiedano particolari considerazioni tecniche, avvalendosi anche di borse di studio e di corsi tematici. Si cercherà in ogni modo di assegnare una particolare attenzione e prevalenza ai corsi proposti dai PVS, sulla base di accordi quadro fra i paesi interessati. Si prevede che per il 1989 possa essere mantenuta per la voce formazione la cifra stanziata per il 1988 pari a 55 miliardi, con l'obiettivo di un adeguato miglioramento qualitativo. In particolare per il 1989 dovrà essere perseguito un maggiore equilibrio tra corsi offerti, organizzati su iniziativa diretta della D.G.C.S. e rivolti ad aree geografiche omogenee, e corsi richiesti da singoli paesi, originati da precise esigenze di formazione nei vari settori.

4. Settore Sanità

Nel settore della sanità, gli interventi saranno volti a far fronte alle situazioni di emergenza e a migliorare le condizioni di salute delle popolazioni con particolare attenzione verso le popolazioni rurali dei PVS e la formazione di personale sanitario (medico e paramedico). Il quadro di riferimento della cooperazione italiana nel settore socio-sanitario rimane l'assistenza sanitaria di base conformemente alle scelte della Organizzazione Mondiale della Sanità. Il coinvolgimento delle comunità locali nel processo di pianificazione e attuazione dei nostri interventi e l'accesso ai servizi sanitari a tutti i livelli costituiscono altri due importanti obiettivi da raggiungere.

5. Settore Infrastrutture

Nel campo delle infrastrutture la cooperazione italiana si propone di contribuire, sia con risorse finanziarie che mediante il trasferimento di tecnologie, al miglioramento della qualità della vita delle popolazioni e a porre le premesse per uno sviluppo economico endogeno dei paesi beneficiari. In particolare saranno privilegiate le infrastrutture afferenti all'idraulica, ai trasporti e alle telecomunicazioni. Nel campo idrico si privilegierà il potenziamento delle reti di approvvigionamento e distribuzione dell'acqua per fini alimentari, igienici e di irrigazione, nonché la realizzazione di opere idrauliche per la difesa e il contenimento delle piene dei fiumi, nel rispetto dell'ambiente e delle esigenze delle popolazioni interessate.

6. Settore Industria ed Energia

Nel settore dell'industria, gli obiettivi fondamentali perseguiti dalla nostra cooperazione sono la creazione di valore aggiunto e di occupazione e la produzione di una capacità produttiva e imprenditoriale nel

settore privato, sia per il mercato interno che per l'esportazione, tramite la riabilitazione delle capacità produttive esistenti, la formazione del personale locale addetto all'amministrazione, gestione e manutenzione e l'assistenza tecnica alla gestione.

Lo sviluppo energetico dei PVS sarà favorito, allo scopo di diminuire la loro dipendenza dalle importazioni. Le strategie energetiche della nostra cooperazione, variabili in funzione delle singole aree geografiche, potranno essere indirizzate alla realizzazione di iniziative di tipo convenzionale, alternativo o di conservazione, purché siano rispettati i requisiti di economicità delle stesse.

Gli interventi di cooperazione italiana, soprattutto in campo agricolo, industriale ed infrastrutturale, si ispireranno alla necessità di frenare il degrado ambientale e di fornire i servizi essenziali nei grandi agglomerati urbani che più risentono dei problemi dell'inquinamento e della congestione. Interventi specifici per la difesa del territorio, la preservazione dell'ambiente e il risanamento dei danni causati da disastri ecologici potranno essere avviati compatibilmente con le richieste e le esigenze dei paesi destinatari.

IV. CONSIDERAZIONI FINALI

Ogni programma o previsione sull'atteggiarsi concreto del complesso dell'attività di cooperazione che il nostro Paese dovrà svolgere nel corso del 1989 e anni seguenti, dovrà tenere nel giusto conto e riferirsi alle linee di azione e di tendenza che attraversano lo scenario del panorama internazionale.

Non risultano essere stati registrati significativi progressi nè sulla piaga del sottosviluppo, nè sul problema del pesante indebitamento dei PVS.

Le strategie di aggiustamento operate a livello internazionale nel periodo 1982/87 non hanno prodotto i risultati sperati, per cui lo squilibrio fra regioni industrializzate e paesi emergenti invece di ridursi, si è in realtà acuito.

Appare quindi necessario svolgere un accresciuto sforzo di corresponsabilità che va ulteriormente concordato e potenziato in sede internazionale, allo scopo di assicurare uno sviluppo più equilibrato del benessere e del progresso mondiale.

Pertanto è opportuno predisporre delle linee di azione dell'attività di cooperazione, nel 1989 e anni seguenti, finalizzate ad arricchire le capacità di intervento, con l'utilizzo di nuovi strumenti sia in termini di qualità che di quantità, allo scopo di sostenere adeguatamente un più articolato impegno di solidarietà, basato prevalentemente su considerazioni etico-politiche, nella convinzione che il benessere non può e non deve costituire un obiettivo esclusivamente nazionale, che la pace si fonda su uno sviluppo giusto ed equilibrato e che la libertà e la conquista della piena dignità dell'uomo non hanno frontiere.

L'attività di cooperazione del nostro Paese andrà svolta nel senso di interpretare correttamente la stretta connessione fra Aiuto allo Sviluppo e l'azione di politica estera, non per acquisire o ricercare vantaggi strategici di ordine politico-economico, ma piuttosto per contribuire alla lotta contro il sottosviluppo e la povertà, perseguendo nei PVS una "crescita nell'equità" e portando una concreta testimonianza di solidarietà ai processi di democratizzazione e di pacificazione.